

EL TERCER SECTOR NO LUCRATIVO EN EL MEDITERRÁNEO

La Economía Social de no mercado

I. ESPAÑA, FRANCIA, GRECIA, ITALIA Y PORTUGAL

DIRECTORES

JOSÉ LUIS MONZÓN CAMPOS

Danièle Demoustier

Antonia Sajardo Moreno

Inmaculada Serra Yoldi

Patrocina:



EDITA

© CIRIEC-ESPAÑA (Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa)
Avda. Los Naranjos. Facultad de Economía - Despacho 2p21
46022 Valencia - Tel.: 96/356.22.48

TRADUCCIÓN

B.I. Europa
Ricardo Caruana
Gina Hardinge

MAQUETACIÓN

Sergio Rubio

PORTADA

Estudio Gráfico de Publicidad S.L.
Játiva, 14-6º-60ª - 46002 Valencia - Tel.: 96/394 32 25

IMPRESIÓN

Gráficas Papallona
Pío XI, 40 bajo - 46014 Valencia - Tel.: 96/357 57 00

ISBN: 84-95003-34-1 (obra completa)

ISBN: 84 -95003-35-X (vol. 1)

DEPÓSITO LEGAL:

DIRECTORES

JOSÉ LUIS MONZÓN CAMPOS

Danièle Demoustier

Antonia Sajardo Moreno

Inmaculada Serra Yoldi

EQUIPO INVESTIGADOR

Lucia Boccacin	Università Católica del Sacro Cuore de Milano
Danièle Demoustier	Institut d'Études Politiques de Grenoble
Constantine Iliopoulos	National Agricultural Research Foundation, Greece
José Luis Monzón Campos	Universitat de València
Carlos Pestana Barros	Instituto Superior de Economia e Gestão Universidade Técnica de Lisboa
Giovanna Rossi	Università Católica del Sacro Cuore de Milano
Annie Rouyard	Institut d'Études Politiques de Grenoble
Antonia Sajardo Moreno	Universitat de València
Inmaculada Serra Yoldi	Universitat de València

INDICE

PRÓLOGO	9
1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS DEL TRABAJO Y CAMPO DE ESTUDIO	11
2. INFORMES NACIONALES	
ESPAÑA	
1. EL MARCO CONCEPTUAL DEL TERCER SECTOR	23
2. CONTEXTO SOCIO POLÍTICO E INSTITUCIONAL	26
3. IDENTIFICACIÓN DE LAS FORMAS JURÍDICAS Y MARCO LEGAL	35
4. PERSPECTIVA MACROECONÓMICA	59
5. PERSPECTIVA MICROECONÓMICA	82
6. CONCLUSIONES	91
FRANCIA	
OBSERVACIONES PRELIMINARES	103
1. LAS ASOCIACIONES DE ACCIÓN SOCIAL Y MÉDICO-SOCIAL	107
2. LAS ASOCIACIONES DE AYUDA A DOMICILIO	113
3. LAS ASOCIACIONES DE INSERCIÓN POR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA	116
4. LAS ASOCIACIONES CULTURALES	126
5. LAS ASOCIACIONES DEPORTIVAS	145
6. LAS ASOCIACIONES DE DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE	156
7. LAS ASOCIACIONES DE SOLIDARIDAD INTERNACIONAL	163
GRECIA	
1. MARCO CONCEPTUAL DEL TERCER SECTOR	173
2. EL CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO E INSTITUCIONAL	175
3. EL MARCO JURÍDICO DEL TERCER SECTOR	179
4. PERSPECTIVA MACROECONÓMICA Y SOCIOLÓGICA DEL TERCER SECTOR EN LOS ÁMBITOS DE LA ACCIÓN SOCIAL, PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO	182
5. PERSPECTIVA MICROECONÓMICA DEL TERCER SECTOR	193
6. COORDINACIÓN DEL TERCER SECTOR Y ESTRUCTURAS DE APOYO	195
7. RESUMEN Y CONCLUSIONES	198
APÉNDICE A: CASOS SELECCIONADOS DE ASOCIACIONES GRIEGAS	205
APÉNDICE B: CASOS SELECCIONADOS DE FUNDACIONES GRIEGAS	211

ITALIA

1. EL MARCO TEÓRICO DEL TERCER SECTOR	217
2. SERVICIOS DE BIENESTAR SOCIAL PRESTADOS POR LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR	224
3. PERSPECTIVA MACROECONÓMICA	238
4. PERSPECTIVA MICROECONÓMICA	251
5. FORMAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS DEL TERCER SECTOR	260
6. DISPOSICIONES Y ESTRUCTURAS DEL TERCER SECTOR	277

PORTUGAL

1. INTRODUCCIÓN	289
2. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL Y ECONÓMICO	293
3. EL MERCADO SOCIAL EN PORTUGAL	311
4. POLÍTICA PÚBLICA HACIA EL TERCER SECTOR	313
5. CONCLUSIÓN	314

PRÓLOGO

El Tercer Sector no lucrativo en el Mediterráneo (I: España, Francia, Grecia, Italia y Portugal) es el primer estudio realizado hasta el momento para profundizar en la realidad socioeconómica del marco que da título a esta publicación y que es fruto del convenio de colaboración entre la Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunidad Valenciana (FSVCV) y CIRIEC-España.

Se trata de una rigurosa investigación científica que busca desvelar la importancia del Tercer Sector en los países miembros del Observatorio Mediterráneo del Voluntariado, impulsado en 2001 por la FSVCV, a instancias de la Conselleria de Bienestar Social, como plataforma de información, investigación, formación, asesoramiento y apoyo financiero, desde donde innovar propuestas de actuación en la región mediterránea.

La presente publicación contiene el resultado del trabajo realizado en la primera fase de elaboración de un proceso con objetivo final aún más ambicioso, y que es el fin último del convenio firmado por las instituciones financiadoras antes mencionadas: la creación del *Libro Blanco sobre el Tercer Sector no lucrativo en el Mediterráneo*.

Las siguientes páginas recogen con detalle el trabajo desarrollado por un equipo de expertos universitarios vinculados al CIRIEC y al Observatorio Mediterráneo del Voluntariado, en cinco de los 12 países que lo componen: Portugal, Francia, Italia, Grecia y España.

Bajo este preámbulo, les emplazo a descubrir la realidad del Tercer Sector no lucrativo en estos países, como punto de partida de un trabajo de investigación que se completará con el estudio del resto de países representados en el Observatorio, y cuyo resultado final será el conjunto de propuestas para la acción que conformarán el Libro Blanco, formuladas por los principales agentes del Tercer Sector que trabajan en el Mediterráneo.

Alicia de Miguel García
*Consellera de Bienestar Social y presidenta de
la Fundación de la Solidaridad y el
Voluntariado de la Comunidad Valenciana*

I

INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS DEL TRABAJO Y CAMPO DE ESTUDIO

El presente estudio forma parte de un proyecto más amplio que se propone como objetivo central investigar la realidad socio-económica del Tercer Sector no lucrativo en el Mediterráneo, con especial atención a las organizaciones voluntarias de acción social. El mencionado proyecto contempla la realización de un pormenorizado estudio sobre esta realidad emergente, centrado en los doce países que forman parte del Observatorio Mediterráneo del Voluntariado: España, Portugal, Francia, Italia, Grecia, Malta, Argelia, Marruecos, Túnez, Turquía, Israel y Albania. Todo ello situado en una perspectiva de elaboración del *Libro Blanco sobre el Tercer Sector en el Mediterráneo*.

En una primera fase, que se corresponde con los Informes publicados en este documento, se analizan la realidad del Tercer Sector no lucrativo en España, Portugal, Francia, Italia y Grecia. Dicha fase se completará en breve plazo con los siete países restantes miembros del Observatorio Mediterráneo del Voluntariado anteriormente mencionados.

En cuanto a la delimitación conceptual del campo de estudio, se hace preciso determinar con rigor el ámbito del mismo, toda vez que existe una variada proliferación de términos para describir realidades que, aún poseyendo amplios espacios comunes, no son totalmente coincidentes. El vasto sector de empresas y organizaciones cuya actividad se desarrolla entre la economía pública y la economía privada capitalista viene identificado por muy diversos términos entre los que cabe citar, “tercer sector”, “tercer sistema”, “economía social”, “economía alternativa”, “economía asociativa”, “sector voluntario”, “sector no lucrativo” o de “non profit organizations”, “economía solidaria”, por señalar sólo los más utilizados.

Uno de los objetivos de este trabajo consiste, precisamente, en la realización de un estudio sobre el concepto de “Tercer Sector” que tome en consideración los principales enfoques teóricos elaborados sobre el tema.

Entre estos enfoques teóricos cabe destacar el enfoque de *Economía Social* (ES) y el enfoque *non-profit organizations* (NPO).

Respecto al primero de estos enfoques, aunque la expresión *economía social* ha sido utilizada desde largo tiempo en la literatura económica, ha sido en el último cuarto del siglo XX cuando se ha consolidado con su actual significado. Tras la constitución en Francia, en la década de los setenta del pasado siglo, del Comité Nacional de Enlace de las Actividades Mutualistas, Cooperativas y Asociativas (CNLAMCA), que perseguía su reconocimiento público como sector diferenciado de la economía, se aprobó por dicho Comité en 1982 la *Carta de la Economía Social* que define a ésta como el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes de ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad (MONZÓN, 1987). Sobre la base de esta definición se trabajó en Bélgica en el seno del Conseil Wallon de l’Economie Sociale (1990) para quien la Economía Social está constituida principalmente por cooperativas, mutualidades y asociaciones que comparten entre sí cuatro notas características: finalidad de servicio a los miembros o a la colectividad, autonomía de gestión, procesos de decisión democrática y primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de los beneficios. Esta definición fue adoptada posteriormente por el Consejo Central de la Economía de Bélgica.

Posteriormente, el Comité Consultivo de la Comisión Europea de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CMAF) estableció las siguientes notas para subrayar las características comunes del conjunto de organizaciones de la Economía Social que permiten diferenciarlas de las empresas de capitales (CMAF, 1999):

- Primacía del hombre y del objeto social sobre el capital; a excepción de las fundaciones, todas son empresas de personas.
- Adhesión voluntaria y abierta y control democrático por sus miembros desde la base.

- Conjunción de los intereses de los miembros, usuarios y/o del interés general.
- Defensa y aplicación del principio de solidaridad y de responsabilidad.
- Autonomía de gestión e independencia de los poderes públicos.
- Aplicación de los excedentes al objeto social mediante su reinversión o distribución según los deseos de sus miembros para creación de empleo, de actividades, de nuevas empresas, retorno sobre los capitales invertidos, servicio a los miembros, actividades socioculturales, etc.

El actual Comité Europeo Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y fundaciones (CEP-CMAF) incluye en la Economía Social a las citadas entidades, así como a las sociedades laborales.

El segundo de los enfoques teóricos principales, el NPO (Weisbrob, 1975 y 1977), considera que el Tercer Sector está constituido por aquellas entidades privadas que, en virtud de sus reglas constitutivas, no pueden distribuir sus beneficios a las personas que las controlan, teniendo que destinarse los mismos bien a la realización de sus objetivos, bien a la ayuda de personas que no ejerzan ningún control sobre la organización. El enfoque NPO más divulgado establece cinco requisitos básicos para considerar a una institución como parte integrante del Tercer Sector (Salamon, L. y Anheier, H., 1992):

- a) *Organización formal*, es decir, la entidad debe estar estructurada, con objetivos claramente establecidos, identificación de su masa social y, normalmente, con un estatuto legal específico.
- b) *Privada*, esto es, institucionalmente separada del sector público, sin que éste pueda nombrar a sus administradores ni establecer su política general, aunque puede tener apoyo financiero público.
- c) *No lucrativa*, lo que significa que no pueden distribuir beneficios a las personas que controlan la entidad. Si se obtienen beneficios se destinan al desarrollo de sus fines o se reinvierten.
- d) *Autogobierno* de la propia entidad, disponiendo ésta de una regulación propia de sus órganos de gobierno que no pueden estar sometidas a otras entidades, ni públicas ni privadas.
- e) *Participación voluntaria* en el desarrollo de sus actividades, lo que supone que la entidad utiliza trabajo no remunerado o donaciones altruistas sin perjuicio de que también se contraten en el mercado factores productivos remunerados.

Como puede apreciarse, la delimitación que del Tercer Sector realiza la definición tradicional de la Economía Social es, simultáneamente, más amplia y más restringida que la propuesta por el enfoque NPO. Es más amplia porque este último enfoque excluye a aquellas organizaciones que distribuyen beneficios a sus socios bajo cualquier modalidad, con lo que se descarta a la mayoría de las cooperativas como una de las componentes del Tercer Sector. Al mismo tiempo, entre los requisitos básicos establecidos para considerar a una institución como parte integrante del Tercer Sector no se encuentra un elemento tan característico del concepto tradicional de la Economía Social como es el de la *organización democrática*, de manera que difícilmente podría incluirse en el campo de la economía social a entidades tan significativas como las fundaciones o numerosas asociaciones de carácter religioso que, no obstante, están incluidas en el enfoque NPO.

Todo lo anterior pone de relieve la diversidad de tan heterogéneo conjunto de entidades, si bien existe en todas ellas un significativo hilo conductor, a saber, que estamos en presencia de *organizaciones privadas promovidas desde el tejido social, que desarrollan actividades económicas de servicio a sus socios o a la comunidad con criterios de gobierno y de atribución de resultados no capitalistas*.

Dos nuevas aproximaciones conceptuales de la Economía Social se han desarrollado con el propósito de integrar en una única definición los enfoques tradicional y NPO. Una de ellas (Gui, 1991) considera que toda organización microeconómica privada se caracteriza en torno a los criterios de *categoría dominante* (la que posee el último poder de decisión) y de *categoría beneficiaria* (quienes reciben los beneficios de la actividad). Tras distinguir entre *organizaciones de interés general* (en las que los beneficiarios de la actividad empresarial son diferentes del grupo de personas que la controlan) y *organizaciones de interés mutualístico* (en donde los beneficios de la actividad recaen en el mismo grupo de personas que la dirige), Gui establece que la característica esencial de las organizaciones de Economía Social consiste en que son *organizaciones microeconómicas privadas en las que la categoría dominante y beneficiaria no está constituida por inversores capitalistas*.

Otra aproximación conceptual de la Economía Social integradora del enfoque tradicional y NPO se ha desarrollado desde hace más de una década en el seno de la Comisión Científica del CIRIEC-España¹ que, en 1989 aprobó la

1. CIRIEC es el Centro Internacional de Información e Investigación de la Economía Pública, Social y Cooperativa creado en 1947, con sede en Lieja (Bélgica) y con secciones nacionales en 16 países, entre ellos España.

siguiente definición de Economía Social: conjunto de empresas privadas que actúan en el mercado con la finalidad de producir bienes y servicios, asegurar o financiar y en las que la distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La economía social también incluye a aquellos productores no de mercado privados y no controlados por las administraciones públicas cuya función principal es producir servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares, procediendo sus recursos principales de contribuciones voluntarias efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores (BAREA, 1990).

Posteriormente esta definición ha sido ajustada (Chaves y Monzón, 2000) para caracterizar a las empresas de Economía Social como *empresas de servicio*, que realizan una actividad económica en sí mismo considerada, es decir, que se crean para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado por lo que el socio típico de la empresa es también usuario de su actividad (Chaves y Monzón, 2001).

Esta identificación del Tercer Sector con un concepto tan amplio de la Economía Social, integrador del sector empresarial de mercado de la Economía Social y del conjunto de componentes propuestos por el enfoque NPO, no impide un análisis desagregado de las instituciones mercantiles y no mercantiles de la Economía Social, toda vez que en dicha definición se utilizan los criterios del nuevo Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas² lo que sienta las bases para medir de manera fiable la importancia y el peso económico de todos y cada uno de los componentes de la Economía Social.

Los criterios propuestos en esta definición permiten establecer de forma contrastable un concepto y delimitación del campo de la Economía Social que puede ser más precisamente ajustado tomando en consideración otras variables de orden sociológico, histórico e institucional, tanto para considerar como pertenecientes a la economía social a otros agentes que no cumplen algunos requisitos formales como para excluir a aquellos cuya práctica de funcionamiento los aleja de este sector.

De conformidad con los criterios metodológicos expuestos el ámbito de este estudio está constituido por el sector de las non-profit organizations,

2. Dicho sistema, el SEC-95, contempla al sector "Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH)", como un sector institucional independiente del sector Hogares.

identificado con la componente no lucrativa del Tercer Sector, que conforma la Economía Social de no mercado, siendo todos ellos términos básicamente equivalentes³. Dada la amplitud de este Tercer Sector no lucrativo, el estudio se centra prioritariamente en las organizaciones voluntarias de acción social.

3. La identificación de la Economía Social de no mercado con el Tercer Sector no lucrativo debe entenderse de forma flexible, ya que hay fundaciones y asociaciones que se desenvuelven fundamentalmente en el mercado. También hay cooperativas que obtienen la mayor parte de sus recursos fuera del mercado.

BIBLIOGRAFÍA

- BAREA, J. (1990): Concepto y agentes de la Economía Social, *Revista CIRIEC-España*, nº 8, pp. 109-117
- CHAVES, R. Y MONZÓN, J.L. (2000): Las cooperativas en las modernas economías de mercado, *Economistas*, nº 83, pp. 113-123
- CHAVES, R. Y MONZÓN, J.L. (2001): Economía Social y Sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas, *Ciriec-España*, nº 37, pp. 7-33
- CMAF (1999): *L'économie sociale dans le développement de l'Union Européenne*, Bruxelles.
- CONSEIL WALLON DE L'ECONOMIE SOCIALE (1990): *Rapport à l'Executif Regional Wallon sur le secteur de l'Economie Sociale*, Liege.
- GUI, B. (1991): The Economic Rationale for the Third Sector, *Annals of Public and Cooperative Economics*, nº 61, pp. 550-572
- MONZÓN, J.L. (1987): La Economía Social en España, *Revista CIRIEC-España*, nº 0, pp. 19-29
- SALAMON, L. y ANHEIER, H. (1992): Insearch of the Nonprofit Sector I: the questions of definitions, *Working Paper of the Johns Hopkins University*.
- WEISBROD, B.A. (1975): Toward a theory of the voluntary non profit sector in a Three sector economy, in *Altruism, Morality and Economic Theory*, E.S. Phelps, ed. Russellsage, New York, pp. 171-195.
- WEISBROD, B.A. (1977): *The voluntary Non-profit Sector*, D.C. Heat & Co, Lexington, Masc.



INFORMES NACIONALES

MALTA

Danielle TAN
ESEAC

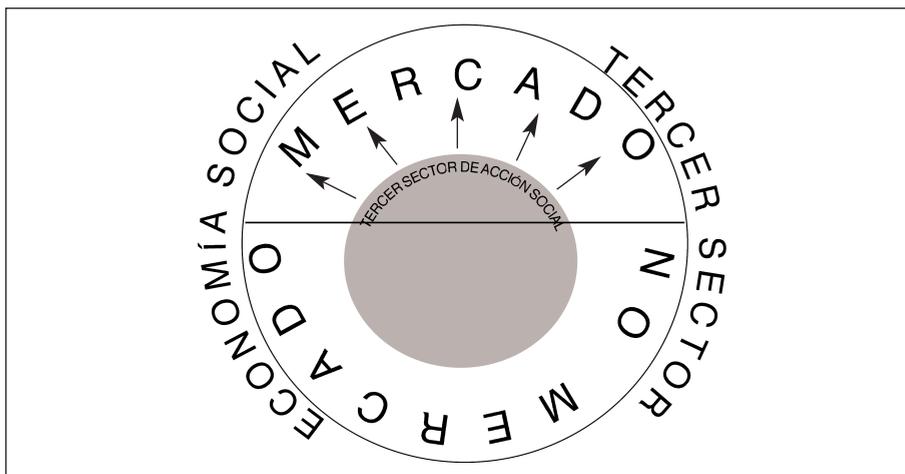
1. EL MARCO CONCEPTUAL DEL TERCER SECTOR

Una de las más relevantes características de la mayoría de empresas y organizaciones que forman parte del Tercer Sector, (cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones) es que se crean, fundamentalmente, para satisfacer y resolver necesidades de colectivos sociales diversos que no encuentran solución adecuada en otras instituciones (sector público o privado capitalista) y a quienes las transformaciones del sistema han situado en condiciones de desventaja.

Esas necesidades pueden resolverse a través del mercado, en el que casi todas las cooperativas y mutualidades obtienen la mayoría de sus recursos, o fuera del mercado, mediante casi todas las asociaciones y fundaciones que consiguen sus recursos mayoritarios gracias a donaciones, cuotas de los socios, subvenciones, etc. Pero, sea de una u otra forma, se trata de entidades de naturaleza privada constituidas para satisfacer necesidades sociales y no para retribuir a inversores capitalistas. A lo largo de los últimos 200 años este amplio conjunto de entidades, de mercado o de no mercado, de interés mutualista o de interés general, han conformado el Tercer Sector, identificado con el concepto de Economía Social establecido en el primer epígrafe de este estudio

En el ámbito del Tercer Sector existe un amplio conjunto de entidades cuya actividad se orienta a la producción y distribución de servicios sociales y a la cooperación al desarrollo. El Informe de España analiza preferentemente el subconjunto del Tercer Sector sombreado en la figura nº 1 y caracterizado con la denominación de *Tercer Sector de acción social*.

FIGURA N° 1
LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL



2. CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Recientes estudios han constatado el tradicional y relevante papel desempeñado por el Tercer sector en la oferta de bienestar social, y la evidencia de una pluralidad de realidades a nivel territorial e histórico¹. A partir de ellos adquieren relevancia las construcciones teóricas basadas en el reconocimiento de la relación biunívoca existente entre el marco institucional y cultural de la oferta de bienestar social y la naturaleza y rol del Tercer Sector en cada país.

2.1. UN INCIPIENTE TERCER SECTOR SOCIAL DURANTE LA ÉPOCA FRANQUISTA

Como antecedente histórico fundamental resulta necesario considerar la dictadura Franquista, referente de un pre-Estado de Bienestar en España, y

1. Véanse, como ejemplos, el estudio transnacional de Laville, J.L. & Nyssens, M & Sajardo, A. (2001) (editores), bajo los auspicios del CIRIEC-Internacional, centrado en el ámbito de los servicios de bienestar social, o la obra colectiva encuadrada en el Proyecto Johns Hopkins de estudio internacional del Tercer Sector: Salamon,L; Anheier,H.K; R List; S, Toepler & W, Sokolowsky (editores) (1999).

marco de coexistencia de los principales mecanismos de oferta de servicios de bienestar social precedentes y los de nueva creación. Muchos de estos mecanismos continuarán activos hasta la llegada de la democracia, a fines de los setenta, e incluso hasta nuestros días, denotando una clara inercia institucional, que condicionará o jugará un pleno papel en la estructuración y funcionamiento de la política social de nuestro país.

Durante la Dictadura Franquista no existió un único sistema de intervención pública en el bienestar social sino que varios se aglutinaban descoordinadamente respondiendo a lógicas diferentes (beneficencia-asistencia social² y seguridad social³) (Rodríguez-Cabrero, 1990; Casado, 1991; Bueno, 1992).

Bajo una óptica liberal-conservadora el bienestar social del periodo se fundamenta sobre tres pilares fundamentales: 1) una concepción caritativa y paternalista que articula acciones de carácter discrecional y graciable, y no como un derecho para los beneficiarios; 2) un objetivo de control social e ideológico, y de marginación de los colectivos objeto (política asilar y carcelaria), que no de integración social⁴, y 3) un papel fundamental depositado en la familia (mujer en especial), y en menor medida en las redes informales, como mecanismo primario de oferta de servicios de bienestar social frente al carácter subsidiario de lo público.

En el plano regulador, aunque la Carta Magna de la Era Franquista (Los Principios del Movimiento Nacional, 1958), exponía como principio fundamental “los españoles tienen el derecho a los beneficios de la asistencia social y a los servicios sociales” (art.9) (García Pardávila, 1990:421), se generaban notables contradicciones internas. Así, no se promulgó ninguna nueva legislación de servicios sociales, ni se estableció ningún tipo de derecho subjetivo de la ciudadanía para con los mismos, y lo que es más, el Estado era incapaz de garantizar ni financiera ni materialmente las prestaciones sociales configuradas como de responsabilidad pública. El resultado fue la

2. El sistema benéfico-asistencial arranca con la Ley de Beneficencia de 1849, el Reglamento de 1852 y el Real Decreto de 1899, siendo mejorado durante la II República y perpetuado por la época Franquista.

3. Sus orígenes legislativos son la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 y La Ley general de 1974.

4. Solo en las postrimerías de la Era Franquista, y limitados a los beneficiarios del sistema de la Seguridad Social, se irían perfilando estos servicios con un carácter de derecho subjetivo, fundamentado en el carácter contributivo de este sistema.

existencia de un doble discurso, uno, el retórico-legal, voluntarioso, asistencial y legitimador del sistema, y otro, el real, muy alejado del retórico, que ponía en evidencia las fuertes contradicciones de estos servicios.

El Gasto público en servicios sociales permaneció durante toda la Era Franquista en niveles residuales: 0'5% de los presupuestos de la Administración Central en 1958 y 0'6% en 1972, según Rodríguez-Cabrero (1990); 0'12% del P.I.B. en 1970 y 0'18% en 1978, según Barea (1997). Los principales mecanismos financieros de canalización fueron el Fondo de Protección Benéfico Social (FPBS), regulado en 1940; el Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), creado por la Ley de Fondos de 1960, y las partidas de la Seguridad Social destinadas, desde 1970, al SAP -servicio de asistencia al pensionista-, y al SEREM -servicio de recuperación y habilitación de minusválidos psíquicos y físicos-.

La propia naturaleza del modo de financiación de los servicios de bienestar social limitaba la amplitud de los mismos y su carácter redistributivo. El origen de estos fondos procedía, por un lado, de las recaudaciones obtenidas por actividades de ocio, juego y loterías, recargos sobre adquisiciones de títulos lucrativos y donaciones de particulares, y por otro lado, de las crecientes asignaciones presupuestarias de dos administraciones: el Estado y la Seguridad Social⁵.

Tal modo de intervención pública se caracterizaba por una acción marginal y subsidiaria en el bienestar social desarrollada por las entidades privadas del Tercer Sector, ligadas mayoritariamente a la Iglesia Católica⁶. Este grupo de entidades, que puede ser denominado *polo religioso* (Chaves & Sajardo, 1999), ha conformado históricamente el mayor pilar del Tercer Sector español. Bien cohesionado y vertebrado, comparte la concepción liberal-conservadora de oferta del bienestar social, fundamentada en el principio de caridad cristiana. No obstante, durante esta época resulta difícil identificar un Tercer Sector tal y como es concebido por cualquiera de los principales enfoques analíticos ya

5. Estas asignaciones presupuestarias dependían de la marcha económico-financiera de cada sistema, lo que significaba que tales servicios constituían subsistemas de beneficencia pública discrecional en el ámbito del Estado y de la Seguridad Social respectivamente, dentro de una lógica de *positive-state*. La llegada de la fase económica expansiva en la segunda mitad del periodo favorecería el crecimiento de estas partidas presupuestarias. No obstante habrá de esperarse al advenimiento democrático para que se implantase en España un sistema fiscal moderno y progresivo.

6. Entre éstas cabe citar a Cáritas, creada oficialmente en 1942 con el fin de centralizar y reorganizar la acción caritativa de la Iglesia Católica española y de sus organizaciones afines, fundaciones y obras de carácter religioso.

mencionados, el Enfoque de la Economía Social y el Enfoque de las Organizaciones de *Nonprofit*.

Frente a estas organizaciones existían otras de carácter laico, que pueden ser identificadas como *polo laico* (Chaves, 1998), y subdivididas en dos grupos, uno de carácter conservador (subpolo conservador) y otro democrático (subpolo democrático). El primero de ambos, parcialmente creado durante esta Era Franquista, se hallaba integrado por entidades emanadas de las clases dominantes de la época y más directamente ligadas al aparato público, conformando un auténtico sector para-estatal. Este subsector comparte con el *polo religioso* (lo que justifica su agregación en el *subpolo conservador*) una misma concepción de oferta de servicios de bienestar social. Aquí se integrarían aquellas grandes corporaciones de derecho público (como la ONCE y la Anic⁷), entidades directamente controladas por la Administración Pública (Cruz Roja, Fundaciones), así como aquellas organizaciones creadas por el Movimiento Nacional-Sindicalista Franquista de la época, adheridas de facto y crecientemente, al Sector Público (Auxilio Social⁸ y la Sección femenina de la Falange).

El *subpolo conservador* constituye el interlocutor real del Sector Público en materia de acción social y el principal ejecutor de acciones sociales. En la práctica resulta difícil trazar una línea divisoria con el Sector público dada la intensa proximidad entre ambos sectores, basada en valores compartidos (religiosos e ideológicos), que en ocasiones se traduce en una identificación personal e institucional⁹. Esta proximidad (cuando no identidad) favoreció el

7. La ONCE - Organización Nacional de Ciegos de España- fue creada a principios de la Era Franquista en 1938, como corporación de derecho público. De obligatoria afiliación por parte de los invidentes, restringía los derechos de éstos a la recepción de ciertos servicios sociales y a una particular forma de integración laboral y obtención de ingresos, la venta del cupón (lotería de invidentes). La Anic - Asociación Nacional de Inválidos Civiles-, creada en 1959, pretendió reproducir el modelo de la ONCE para el colectivo de inválidos, sin embargo su éxito fue muy limitado.

8. Creado durante la Guerra Civil por el bando franquista el Auxilio Social se configura como la obra social e ideologizante del Movimiento Nacional. La proximidad, incluso identidad, de los miembros de este Movimiento con los poderes públicos facilitará su progresiva asimilación al Sector Público, tanto por la vía financiera, al pasar de financiarse inicialmente con fondos privados (donaciones) a nutrirse de las dotaciones anuales de los fondos públicos FPBS y FONAS, como por la vía de su regulación, transformándose primero en 1963 en el INAS -Instituto Nacional de Auxilio Social-, organismo autónomo bajo el protectorado del Ministerio de la Gobernación, y posteriormente en 1974 en organismo público.

9. Un claro ejemplo sería la *cuasi*-simbiosis entre el Movimiento Nacional en el poder, el Auxilio Social y el aparato público.

establecimiento de una regulación privilegiada gozando de ventajas claras, en financiación y gestión de servicios públicos así como en la participación en el diseño de las políticas sociales.

Por su lado el *subpolo democrático*, formado básicamente por asociaciones y cooperativas, era reprimido y muy controlado por el régimen mediante una regulación restrictiva y rígidos mecanismos de control, propios de un régimen dictatorial, lo que supuso su reducción a la mínima expresión¹⁰. Eran consideradas como entidades “sospechosas” (Chaves, 1998) que había que controlar rígidamente y seleccionar cuidadosamente a la hora de percibir financiación pública¹¹.

2.2. LA EDIFICACIÓN DE UN NUEVO TERCER SECTOR SOCIAL EN LA ERA DEMOCRÁTICA

El advenimiento democrático supuso el punto de inflexión con la época dictatorial precedente tanto en el terreno político como social y económico.

Con la aprobación de la Constitución española queda configurado el referente normativo básico de las políticas institucionales orientadas al desarrollo de un moderno Estado de Bienestar en España sobre dos pilares fundamentales: 1) el reconocimiento de una serie de libertades (de asociación, religiosa...), y de derechos sociales, y 2) el establecimiento de la responsabilidad pública en la definición, asunción y desarrollo de un sistema básico de protección social. Los servicios de bienestar social se configuran como un derecho subjetivo (y no discrecional y graciable) de los ciudadanos en situación de necesidad, de cobertura universal y gratuita

Como paso previo se procede a la liquidación del carácter politizado (ligado al Movimiento Nacional) y católico (enlazado con la Iglesia Católica) de las estructuras públicas de bienestar social, transfiriendo o suprimiendo sus funciones a la Administración Pública. Junto a ello se acomete una labor de racionalización y reorganización funcional los diversos organismos públicos

10. El decreto de 1941 sobre asociacionismo más que regular y favorecer constreñía el desarrollo asociativo (Linz, 1971).

11. La legislación vigente (Ley de cooperativas de 1944 y Ley de asociaciones de 1964) establecía un control estricto para estas entidades. Véase por ejemplo, la necesidad del visto bueno estatal a las actuaciones y a los representantes de las cooperativas, además de su obligatoria integración en la Obra Sindical de la cooperación (estructura vertical del régimen).

de la Administración Central de este ámbito (FONAS, IMSERSO¹²) en la Dirección General de Asistencia Social¹³.

Se procede a la reforma institucional de la Administración Pública, instaurando un nuevo nivel de gobierno, el autonómico (regional), clave, desde entonces, en el ámbito de los servicios de bienestar social. Así tras un periodo de transferencias (la primera mitad de los años ochenta), y traducido en potestades legislativas y recursos financieros, las diferentes comunidades Autónomas, en el marco de sus diferentes Estatutos de Autonomía, van edificando su propia red pública de servicios sociales. El máximo exponente normativo lo constituyen las Leyes de Servicios Sociales que progresivamente se van promulgando, y que coexisten con los antiguos preceptos de beneficencia y asistencia social no derogados por nuestra Carta Magna. Habremos de esperar hasta bien entrada la década de los noventa con la Ley de Fundaciones¹⁴ para que el régimen benéfico quedara extinguido explícitamente.

Junto al nivel regional el otro eje público de oferta de servicios de bienestar social, a raíz de la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local, lo conforma el nivel local, los Ayuntamientos para municipios de más de 20.000 habitantes y las Diputaciones para aquellos de menor tamaño.

La progresiva regulación del periodo, conscientemente enmarcada en el ámbito de la política de bienestar social, y el acometimiento de una profunda y amplia reforma fiscal se traducen en un progresivo aumento del gasto público destinado a servicios de bienestar social (en garantía de rentas y servicios a personas), con un aumento del peso relativo del Sector Público en este ámbito, en coherencia con la edificación de un Estado de Bienestar en España. Así, entre 1979 y 1989 dicho volumen de gastos asciende del 0,18% al 0,42% del PIB, creciendo moderadamente hasta 1987, año en que vuelve a aumentar su participación relativa en el PIB pasando del 0,57% en este año al 0,87% en 1990 (Barea, 1997:125). En la década de los noventa el peso de los créditos iniciales destinados a los servicios sociales en los Presupuestos de la Administración Central muestran una tendencia a la estabilización suponiendo un 0,7% del Presupuesto en el período comprendido entre 1996 y 2001.

12. Instituto Nacional de Servicios Sociales, creado en 1978 como institución que gestiona los servicios de la Seguridad Social (SEREM, SAP), y otros de nueva creación.

13. Creado en 1977 en el seno del Ministerio de trabajo.

14. Ley 30/1994 de 24 de noviembre de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés general, desarrollada por el Real Decreto 316/1996 de 23 de febrero.

Durante la era democrática es posible identificar dos etapas en la evolución de las entidades del Tercer Sector.

La primera etapa se extiende desde la reinstauración de la democracia hasta fines de los ochenta y se caracteriza, de un lado, por la eclosión de necesidades sociales, de viejo y nuevo cuño, y la voluntad política de satisfacerlas (en términos financieros, de regulación, de empleo público...), dando lugar a la edificación de un mosaico de Estados de Bienestar a nivel regional, con sus propias regulaciones (leyes de servicios sociales), dedicación y actitudes hacia las entidades del Tercer Sector. De otro lado, se constatan las limitaciones, fundamentalmente económicas, pero también legislativas de las redes públicas de servicios de bienestar social, con poca capacidad de respuesta, o de actuación tardía, que favorece el surgimiento de entidades del Tercer Sector y la articulación de respuestas marcadas por el voluntarismo y la innovación socio-institucional¹⁵.

La insuficiencia de la red pública de servicios de bienestar social, y la generación de un importante parque de entidades del Tercer Sector de amplio radio de acción fueron factores que influyeron en la necesidad de postular una regulación autónoma que propicie y favorezca la colaboración pública-iniciativa social (Tercer Sector). No obstante la institucionalización real de esta colaboración, especialmente por la vía de la regulación, ha sido escasa.

En este periodo se asiste a un espectacular crecimiento de entidades del Tercer Sector identificadas como *polo laico*, unas prestadoras de servicios de autoayuda en los huecos dejados por la acción pública, básicamente las cooperativas (sobre todo las de integración de minusválidos) y asociaciones, y otras de carácter reivindicativo, canalizadoras de las demandas sociales al Sector Público. La transición democrática y la consecuente instauración de un nuevo y amplio régimen de libertades supuso una tasa de crecimiento de más del 500%, inscribiéndose 5.797 entidades entre 1977 y 1983, volviéndose a duplicar esta tasa a fines de los ochenta, creándose 6.492 asociaciones entre

15. La regulación positiva, y más aún normativa, del Tercer Sector es reducida, limitándose a leyes de servicios sociales, algunas de ellas, muy tardías, ciertas leyes de cooperativas a nivel autonómico, y a la regulación específica de determinados tipos de asociaciones.

1984 y 1988 y 9.920 entidades entre 1984 y 1993¹⁶. La tasa de crecimiento se estabiliza a mediados de los noventa, activándose en el cuatrienio 1994-1999, 13.345 asociaciones (Sajardo,2002)¹⁷.

Por su lado el subpolo *conservador* experimenta una profunda reconversión y reestructuración interna. De esta forma, las entidades de carácter laico o bien desaparecen merced al proceso de depuración ideológica, caso del Auxilio Social o de la Sección Femenina de la Falange, o bien como la ONCE y Cruz Roja¹⁸ se reconvierten incorporando nuevos valores y comportamientos democráticos, de manera más acentuada en el caso de la ONCE. Por otro lado el polo *religioso* también atenúa su carácter. No obstante, dada su heterogeneidad interna, son determinadas entidades, como Caritas, las que se muestran más proclives al cambio.

En una segunda etapa iniciada a finales de los años ochenta, la actitud de los poderes públicos hacia el bienestar social en general, y hacia el Tercer Sector en particular cambia significativamente. Así, en un escenario de crisis económica y política presupuestaria restrictiva, y bajo la extensión de una cultura de *retorno a la sociedad civil*, se apuesta por la flexibilidad y la externalización (privatización) en el despliegue de los nuevos servicios (Chaves & Sajardo, 2001), subyaciendo bajo ambas estrategias el factor financiero.

En este contexto las diferentes administraciones públicas incrementan significativamente sus recursos económicos en el ámbito de los servicios de bienestar social favoreciendo, de modo especial, la generación de nuevas ofertas. No obstante, y sobre la base del discurso de *los nuevos yacimientos de empleo*, a diferencia de la etapa previa, la red pública apenas crece, mientras que la opción elegida por los poderes públicos es primar la gestión privada de estos servicios. Primero, recurriendo a las entidades del Tercer Sector y,

16. Los datos señalados proceden del Registro Nacional de Asociaciones (RNA) del Ministerio del Interior, relativos a las asociaciones activas anuales. Además debe señalarse que la tasa de disolución de estas asociaciones formalmente comunicada es escasa, tratándose de 222.276 asociaciones inscritas hasta 31-12-1999.

17. Se trata de un tasa alejada de otros países europeos vecinos, como Francia, que gozan de una mayor tradición y vigor asociativo, el cual durante el mismo periodo presentaba unas tasas de creación superiores a las 50.000 asociaciones anuales (Archambault, 1996:177).

18. Estas dos macro entidades, junto a Cáritas y las obras sociales de las cajas de ahorros representan actualmente entre el 30% y el 50% del Tercer Sector español de servicios de bienestar social, en términos de empleo, gasto y voluntarios, según los diferentes autores que han estudiado el tema, siendo consideradas como *prototipos* del Tercer Sector.

progresivamente, cada vez más, a la iniciativa capitalista. El discurso oficial pretende aunar con ello varias estrategias: la de creación de empleo, la de implantación de nuevos servicios públicos y la de racionalizar recursos financieros, propiciando el uso de recursos ociosos (voluntariado y donaciones). El resultado es un crecimiento espectacular de las entidades del Tercer Sector, (asociaciones, fundaciones, entidades no lucrativas singulares, Cáritas, ONCE, Cruz Roja, cooperativas –de trabajo asociado fundamentalmente–), cuya naturaleza y desarrollo son definidos y condicionados por el actor público en la medida en que éste se configura como su principal cliente y regulador.

Es a lo largo de este segundo periodo cuando se acomete la gran ola reguladora de variados aspectos directamente relacionados o afines al Tercer Sector en los servicios de bienestar social: ley de fundaciones (estatal¹⁹ y autonómicas), de asociaciones estatal²⁰ y ciertas autonómicas, de voluntariado²¹, marcos fiscales nuevos²², institucionalización de órganos consultivos-Consejo de ONGs, de fundaciones, de la Economía Social-, cierta cláusula social en la Ley de Contratos del Estado, afectación financiera del 0,52% del IRPF para ciertas entidades, así como la tendencia hacia la extensión de la forma contractual frente a la de la subvención y el convenio (Sajardo, 1996).

No obstante, a pesar de existir cierto consenso en la regulación autonómica en favorecer la colaboración pública-Tercer Sector, el aspecto financiero queda sin tratar adecuadamente, lo que conduce en la práctica a una creciente competencia entre las propias entidades y su desvertebración, acrecentada por la entrada de empresas capitalistas al sector.

En síntesis el análisis del contexto socio-político e institucional del Tercer Sector y de la política de bienestar social lleva a situar en la actualidad al Estado de Bienestar español en lo que se ha dado en llamar *patrón latino de Estado de Bienestar* (Rodríguez Cabrero, 2001) caracterizado:1) por la existencia de dos sectores institucionales básicos, el público y las entidades

19. De novísima regulación, en virtud de la Ley 50/2002 de 26 de diciembre de Fundaciones, que deroga la mencionada Ley 30/1994 de 24 de noviembre.

20. La Ley general de Asociaciones de 1964 ha sido recientemente modificada en virtud de la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del Derecho de Asociación.

21. Ley 6/1996 de 15 de enero del voluntariado.

22. La ley 49/2002 de 23 de diciembre de Régimen fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos al Mecenazgo viene a regular la fiscalidad de las fundaciones y asociaciones no lucrativas, derogando la precedente Ley 30/1994 en todo lo relativo a su régimen tributario.

no lucrativas del Tercer Sector, conformado por dos componentes, uno fuerte y cohesionados, ligado a la Iglesia Católica, y otro laico, (o social) desvertebrado pero en acelerado proceso de desarrollo; 2) una intensa dependencia financiera pública del Tercer Sector; 3) una falta de articulación de mecanismos de coordinación o concertación de la política de bienestar social, agravada por un cierto distanciamiento entre ambos sectores institucionales debido a la influencia de intereses particularistas y clientelistas, y 4) una escasa y deficiente regulación del Tercer Sector y de su papel en la política social, frente a una creciente asignación de responsabilidades en la oferta de servicios de bienestar social.

3. IDENTIFICACIÓN DE LAS FORMAS JURÍDICAS Y MARCO LEGAL

En este apartado se va a estudiar el marco legal del Tercer Sector en el ámbito de los servicios de bienestar social, para ello, de un lado, se identificarán las formas jurídicas de las propias entidades, y de otro lado, se estudiará el marco legal que regula el citado ámbito y en el que estas operan.

3.1. LAS FORMAS JURÍDICAS

Nuestra Carta Magna, la Constitución, expone en el art. 1.1. que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Sobre esta base el art. 9.2 proclama la responsabilidad pública en la promoción de las condiciones de libertad e igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos, así como su participación en la vida política, económica, cultural y social. En el art. 22 se reconoce el derecho de asociación, cuyo ejercicio se regulará sólo por ley, mientras que el art. 34 se dedica al derecho de fundación para fines de interés general. Por último el art. 129.2 constitucionaliza el fomento del cooperativismo, y en general las diversas formas de participación en la empresa, como también lo hacen Italia y Portugal, los tres únicos países de la Unión con tal disposición.

Por su lado el art. 35 del Código Civil considera que son entidades de interés público, aquellas que no persiguen la obtención de beneficios repartibles entre sus socios, sin perjuicio de la protección o el beneficio mutuo. De esta manera

son personas jurídicas de interés público las asociaciones, integradas por la pluralidad de individuos agrupados, y las fundaciones reconocidas por ley, conformadas por la adscripción de un patrimonio o de unos bienes a la consecución de un fin concreto.

Las *asociaciones* quedan definidas jurídicamente como la unión estable de una pluralidad de personas, cuya existencia es independiente del cambio de sus miembros, con una fórmula constitutiva de carácter corporativo (que elabora estatutos y funciona en base al principio de la mayoría), y cuyos miembros se encargan de la administración de sus asuntos.

Muy recientemente ha sido modificada la regulación de las asociaciones sometidas al régimen general, en virtud de la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del derecho de asociación²³. El marco legal en el que se mueve esta ley es la Constitución de 1978, y afecta a las asociaciones que carezcan de ánimo de lucro y aquellas que no posean legislación específica (art.1). Junto a esta normativa genérica existen normativas especiales que regulan otros tipos de asociaciones específicas como las de tercera edad, de mujeres, juveniles, religiosas, deportivas, de consumidores y usuarios. A nivel autonómico dos comunidades han dictado su propia norma, como son la Ley 7/1997 de asociaciones de Cataluña de 18 de junio, y la Ley 3/1988 de asociaciones del País Vasco de 12 de febrero.

Como principales novedades del régimen general de asociaciones se establece el número mínimo de tres personas para constituir una asociación, ratificándose la adquisición de personalidad jurídica de la misma desde la firma del Acta Fundacional aunque no se inscriba en el Registro (art.6). Como contenidos mínimos de los Estatutos desaparece la inclusión de los locales asociativos, y el límite de presupuesto anual, siendo necesaria la descripción de las actividades a desarrollar por la asociación, aspecto fundamental a efectos de exenciones fiscales (art.9). Se aprueba una penalización para aquellas asociaciones que no han realizado el trámite de inscripción registral haciendo responsables a todos los miembros de la asociación de los actos de alguno de ellos en nombre de ésta (art.10).

Se establece el funcionamiento democrático de las asociaciones (frente al carácter tutelado que se derivaba de la antigua Ley 191/1964); se introduce

23. Esta ley deroga la anterior Ley 191/1964 de Asociaciones de 24 de diciembre.

la posibilidad de retribución de los miembros de los órganos de gobierno y representación en función de su cargo (constatado debidamente en los Estatutos y cuentas anuales -art11-), se prohíbe la cesión gratuita de los recursos asociativos a personas físicas o jurídicas con interés lucrativo, así como el reparto entre los socios o sus familiares (art.13), y se formula la obligatoriedad de llevar una contabilidad analítica y por partida doble (art.14).

La Ley establece de forma explícita la promoción y el desarrollo asociativo y federativo, en la búsqueda del interés general, bajo el respeto de la libertad y autonomía de los poderes públicos. En este ámbito la Administración General del Estado fomentará mecanismos de asistencia técnica, servicios de información y campañas de divulgación y reconocimiento de las actividades asociativas, explicitándose la posibilidad de ayudas públicas (subvenciones, fundamentalmente) para el desarrollo de sus actividades específicas (art.32).

Las asociaciones, que están sometidas al régimen general de la Ley 1/2002, realizan actividades esencialmente privadas, salvo cuando gestionan servicios públicos (fundamentalmente a través de la forma administrativa de convenios o conciertos), aunque los fines a los que se encamine la actividad asociativa estén estrechamente relacionados con el interés público. Ello ha conducido a la doctrina administrativa a la configuración de tales actividades como *privadas de interés público*, es decir, desarrolladas en régimen jurídico privado, pero controladas, intervenidas y fiscalizadas por la Administración en virtud del carácter de servicio público que las mismas comportan. En España bajo tal adscripción se encuentran las denominadas asociaciones *declaradas de utilidad pública*²⁴.

El Título VI de la Ley 1/2002 dedicado a las medidas de fomento asociativo, integra como tales la declaración de *utilidad pública*. Las asociaciones deben reunir una serie de requisitos mínimos para acceder a este estatus, entre los que pueden destacarse (art.35): el que los fines asociativos sean de interés general (fines asistenciales, educativos, cívicos, culturales, de promoción para el desarrollo, de defensa del medio ambiente, de fomento de la economía social, de investigación de promoción del voluntariado, u otros afines); que su actividad no se restrinja a beneficiar a sus socios o asociados, sino que se proyecte externamente a otros; carecer de ánimo de lucro y no distribuir entre sus socios las posibles ganancias obtenidas; que en caso de disolución su

24. Junto a ello, el Real decreto 1786 /1996 de 19 de julio recoge procedimientos Relativos a Asociaciones de Utilidad Pública.

patrimonio revierta íntegramente en actividades de interés general; que las posibles retribuciones de los órganos de representación no se efectúen con cargo a ayudas públicas, contar con los medios personales y materiales adecuados y la organización para el cumplimiento de sus fines estatutarios, y estar constituidas en funcionamiento y dando efectivo cumplimiento a sus fines estatutarios, ininterrumpidamente, concurriendo los requisitos anteriores, al menos durante los dos años antes a la presentación de la solicitud.

La declaración de *utilidad pública* por parte del Ministerio del interior supone para las asociaciones el reconocimiento de su labor, la capacidad de utilizar la mención *declarada de utilidad pública*, el disfrute de beneficios económicos, asistencia jurídica gratuita y la posibilidad de disfrutar a una serie de exenciones y beneficios fiscales (art.33 y 36). Para poder acogerse a estos beneficios económicos y fiscales deben cumplir una serie de requisitos establecidos en el art.3. de la Ley 49/2002 de 23 de diciembre de Régimen Fiscal de las Entidades Sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, y por otras disposiciones complementarias (Real Decreto 1786/1998 de 19 de julio sobre Procedimientos Relativos a las Asociaciones de Utilidad Pública, y el Real Decreto 776/1998 de 30 de abril , por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan general de Contabilidad a las Entidades Sin Fines Lucrativos y las Normas de Información Presupuestaria de estas entidades). En este sentido cabe relacionar, junto al desarrollo de actividades de interés general, el que al menos el 70% de sus ventas o ingresos se dediquen a tales fines, la no realización de actividades económicas, y el que los cargos representativos y de gobierno sean gratuitos (art.3)²⁵ .

Las *fundaciones*, se conciben jurídicamente como entidades de derecho privado e interés público, cuya constitución supone la dotación o adscripción de un patrimonio o capital a la obtención de un fin concreto procedente de actos intervivos o mortis-causa. Cuentan con una regulación general, recientemente modificada en virtud de la Ley 50/2002 de 26 de diciembre de Fundaciones, y también el Real decreto 384/1996 de 1 de marzo que aprueba el Registro de fundaciones de competencia Estatal.

En el art.1.1 de la citada Ley de Fundaciones se las define como organizaciones constituidas sin ánimo de lucro, que por voluntad de su

25. En este sentido debe señalarse que para el disfrute de beneficios fiscales por las asociaciones declaradas de utilidad pública la Ley 49/2002 en su artículo 3 es más restrictiva que la Ley 1/2002 de Asociaciones , al establecer taxativamente la gratuidad de los cargos de la Junta Directiva.

creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general. La fundación es una persona jurídica representada por el Patronato, cuya finalidad es el cumplimiento de los fines fundacionales, la administración de los bienes y derechos que integran el patrimonio de las mismas, y el mantenimiento del pleno rendimiento y la utilidad de aquel (Capítulo III, arts 15-18). Además las fundaciones son tuteladas por el órgano de Protectorado, que es ejercido por el Sector Público, al que le corresponde suplir o complementar la carencia en al capacidad de obrar de las fundaciones (Capítulo VII, arts.34-35).

La fiscalidad de las fundaciones se halla regulada en la ya citada Ley 49/2002 de 23 de diciembre de Régimen Fiscal de las Entidades Sin Fines Lucrativos y de los Incentivos al Mecenazgo, en los mismos términos que los relacionados para las asociaciones de utilidad pública²⁶. Todo lo relativo a las normas contables de las fundaciones viene recogido en el mencionado Real Decreto 776/1998 de 30 de abril de adaptación de las entidades sin fines de lucro al Plan Contable.

A nivel de las Comunidades Autónomas, y en virtud de sus respectivas competencias, se han venido promulgando determinadas leyes de fundaciones: Ley 5/2001 de 2 de mayo de Fundaciones de Cataluña; Ley 2/1998 de 6 de abril de Fundaciones Canarias; Ley 1/1998 de 2 de marzo de Fundaciones de la Comunidad de Madrid; Ley 7/1983 de 22 de junio de Régimen de las Fundaciones de Interés Gallego; Ley 1/1973 (arts.42 a 47) de Compilación del derecho Civil Foral de Navarra, y Ley Foral 12/1996 de 2 de julio reguladora del Régimen Tributario de las Fundaciones y las Actividades de Patrocinio; Ley 12/1994 de 17 de junio de Fundaciones del país Vasco; Ley 8/1998 de 9 de diciembre de Fundaciones de la Comunidad Valenciana, y Ley 13/2002 de 15 de julio de Fundaciones de Castilla-León.

En el ámbito de los servicios de bienestar social, jurídicamente, deben considerarse a *las cooperativas de iniciativa social*, figura introducida explícitamente por la nueva Ley 27/1999 General de Cooperativas de 16 de julio. Esta ley en el art.106.1 se establece que serán calificadas como tales aquellas “que no tengan ánimo de lucro y cuenten con un objeto social, con

26. Junto con las asociaciones declaradas de utilidad pública y las fundaciones (*calificadas*, en términos de la propia Ley), este régimen fiscal es disfrutado por las ONGs-D (de desarrollo), amparadas por la Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional al Desarrollo, siempre que adopten alguna de las dos formas jurídicas referidas.

independencia de su clase, tratándose, bien de la prestación de servicios asistenciales de carácter sanitario, educativo, cultural o cualquier otro de naturaleza social, bien de la realización de actividades económicas en pro de la integración laboral de colectivos socialmente excluidos, y genéricamente la satisfacción de necesidades no resueltas por el mercado”. Podrán participar como socios entidades y organismos públicos (art.106.2), les serán aplicables las disposiciones relativas a la clase de cooperativas a la que pertenezcan (art.106.3), y deberán explicitar además en su denominación, la indicación de *iniciativa social* (art.106.4). La Disposición Adicional 1ª de la citada Ley introduce la posibilidad de que la cooperativa adopte la calificación de *sin ánimo de lucro*, para aquellas que gestionen servicios colectivos, de titularidad pública o actividades económicas en pro de la integración laboral de grupos socialmente excluidos, siempre que (y estatutariamente se determine) no se distribuyan sus posibles rendimientos positivos entre sus socios, y se desempeñen gratuitamente los cargos del Consejo Rector.

La legislación cooperativa autonómica también se hace eco de esta figura jurídica siendo recogida por la práctica totalidad de las leyes, aunque con diferente profusión y denominaciones.

Así, la Ley de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (Ley 4/1999 de 30 de marzo) recoge las denominaciones de cooperativa de integración social (art.121) y cooperativa de iniciativa social (art.107), pudiendo ésta adquirir el estatus no lucrativo (D.A. 1ª).

En la Comunidad Valenciana (Real Decreto Legislativo 1/1998 de 23 de junio) se faculta a las cooperativas de trabajo asociado o de consumo el que puedan adoptar la denominación de integración social (art.89), así como el estatus no lucrativo siempre que acrediten su función social (art.104), recogido dentro de las medidas públicas de fomento. Este también es el caso de la ley gallega (Ley 5/1998 de 18 de diciembre), donde tanto las cooperativas de integración social (art.125), como la nueva figura de cooperativa de servicios sociales (art. 126), pueden adquirir tal estatus (art.142).

La Ley de Aragón (Ley 9/1998 de 22 de diciembre) diferencia entre cooperativas de servicios sociales (art.83), que tomarán la forma de cooperativas de consumidores y usuarios, y cooperativas de iniciativa social (art.77), bajo la modalidad de trabajo asociado. La D.A. 2ª se recoge igualmente la posible calificación no lucrativa de tales cooperativas.

La Comunidad de la Rioja, en su Ley 4/2001 de 10 de julio de Cooperativas, posibilita, de un lado, que las cooperativas de trabajo asociado puedan ser consideradas como de iniciativa social (art.112), dotándoles explícitamente de un carácter no lucrativo (art.129 y D.A.2ª), y de otro lado, incorpora también la figura de cooperativa de integración social, para aquellas entidades que con independencia de su clase realicen actividades afines a la misma (art.129).

La recientemente aprobada Ley 18/2002 de 17 de julio de Cooperativas Catalanas no recoge, entre las clases de cooperativas enumeradas en su artículo 92, ningún tipo de cooperativa de específica intervención en el ámbito del bienestar social. No obstante se introduce un artículo relativo a la adopción por cualquier tipo de cooperativa de la condición de entidad sin ánimo de lucro (art. 129).

Las comunidades de Extremadura, Navarra y Castilla-León son las únicas donde no se introduce en sus respectivas leyes de cooperativas la posible calificación de las mismas como no lucrativas, aunque si se recogen denominaciones específicas para las cooperativas que trabajen en el campo de los servicios de bienestar social. Así, las dos primeras comunidades, Extremadura (Ley 2/1998 de 26 de marzo) y Navarra (ley Foral 12/1996 de 3 de julio), explícitamente hablan de cooperativas de bienestar social, que podrán adoptar la forma de consumidores y usuarios o de trabajo asociado (arts. 153 y 74 respectivamente). Por su parte la novedosa Ley de Cooperativas de Castilla-León (Ley 4/2002 de 11 de abril), califica a las cooperativas como de iniciativa social, las cuales podrán ser formuladas como de trabajadores, de servicios a los socios, o de consumo (art.124).

Por último es el País Vasco la Comunidad Autónoma con mayor desarrollo legislativo para las cooperativas que participan en el ámbito de los servicios de bienestar social. La Ley de Cooperativas de Euskadi (Ley 4/1993 de 24 de junio) recogía en su artículo 127 a las cooperativas de integración social. Esta Ley ha sido modificada en virtud de la Ley 1/2000 de 29 de junio, sin alterar los preceptos relativos a la mencionada tipología de cooperativas. Posteriormente en virtud del Real Decreto 64/1999 de 2 de febrero se aprobó el Reglamento sobre Procedimientos relativos a las Sociedades Cooperativas de Utilidad Pública. Finalmente el Decreto 61/2000 de 4 de abril se dedica a la regulación de las cooperativas de iniciativa social.

3.2. MARCO LEGAL DE LOS SERVICIOS DE BIENESTAR SOCIAL

3.2.1. El Tercer Sector en la acción social

En España el máximo exponente normativo regulador de la intervención del Tercer Sector en el ámbito de la acción social lo constituyen las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales. Este proceso legislativo se inició con la aprobación de la Ley de Servicios Sociales del País Vasco en 1982 (actualmente, *Ley 5/1996 de 18 de octubre*), a la que le siguieron la de Navarra (Ley 14/1983 de 30 de marzo) y de la Comunidad de Madrid en 1984 (*Ley 11/1984 de 6 de junio*). Entre 1985 y 1988 se aprobaron la mayor parte de las leyes autonómicas de servicios sociales, en concreto de Murcia (*Ley 8/1985 de 9 de diciembre*), Cataluña²⁷, Castilla-La-Mancha (*Ley 3/1986 de 16 de abril*), Baleares (*Ley 9/1987 de 11 de febrero*), Aragón (*Ley 4/1987 de 25 de marzo*), Asturias (*Ley 5/1987 de 11 de abril*), Extremadura (*Ley 5/1987 de 23 de abril*), Canarias (*Ley 9/1987 de 28 de abril*), Andalucía (*Ley 2/1988 de 4 de abril*), y Castilla-León (*Ley 18/1988 de 28 de diciembre*). Las últimas leyes en aprobarse fueron las de la Comunidad Valenciana en 1989 (actualmente, *Ley 5/1997 de 23 de junio*), la Rioja, en 1990 (de reciente modificación por la *Ley 1/2001 de 1 de marzo*), Cantabria (1991) y Galicia (*Ley 4/1993 de 14 de abril*).

Todas estas leyes reconocen la responsabilidad pública en materia de oferta de servicios sociales plasmada en la voluntad de edificar una *red pública de servicios sociales* que permita la garantía de los mismos como derechos subjetivos. Los servicios dejan de tener un carácter asistencial, discrecional y graciable típico de los históricos sistemas de beneficencia y asistencia social, para alcanzar el rango de *derecho subjetivo*, reivindicable individualmente y de obligada prestación por los poderes públicos.

Como principios inspiradores básicos de estas leyes se señalan, el de solidaridad, participación ciudadana, e integración-normalización, y como criterios de actuación y desarrollo del sistema de servicios sociales se consideran el de igualdad-universalidad, descentralización, planificación-coordinación, prevención y globalidad.

27. Ley 16/1996 de 27 de noviembre Reguladora de las Actuaciones Inspectoras y de Control en Materia de Servicios Sociales, y de Modificación del Decreto Legislativo 17/1994 de 16 de noviembre, por el que se aprueba la fusión de las Leyes 127/1983, 26/1985 y 4/1994 en materia de Asistencia y Servicios Sociales. El marco legislativo catalán se completa con la Ley 4/1994 de 20 de abril de Administración Institucional, de Descentralización y de Coordinación del Sistema Catalán de Servicios Sociales.

La articulación de la oferta de servicios sociales, se configura en torno a dos modalidades básicas de servicios sociales. Por un lado, una amplia base de *Servicios Sociales Generales* próximos al ciudadano, destinados a toda la población demandante de los mismos, y cuya titularidad debe ser necesariamente del Sector Público. Por otro lado se encuentran los *Servicios Sociales Especializados*, orientados a atender necesidades específicas de determinados ciudadanos, bien por las propias características del beneficiario o bien por la complejidad de la acción a desarrollar, y cuya titularidad puede ser indistintamente pública o privada (lucrativa o no lucrativa).

Respecto de los mecanismos de financiación de los distintos sistemas autonómicos de servicios sociales existe un abanico que va desde la más estricta discrecionalidad en la asignación de presupuesto (Valencia y Cataluña) hasta la afectación de unos porcentajes mínimos del presupuesto regional (Navarra, Castilla-León). Las diferentes leyes difieren a su vez en el esfuerzo financiero que han de realizar los municipios regionales correspondientes, que oscila entre un máximo de 7,5% y un mínimo de 1,5%. Por último en estas leyes se prevé genéricamente la colaboración financiera entre Entes Autonómicos y las Corporaciones Locales, y en un nutrido número de casos se considera la contribución de los propios usuarios.

Las diferentes leyes autonómicas de servicios sociales aluden a la necesidad de contar y colaborar con la *iniciativa social* con o sin ánimo de lucro (Tercer Sector) en la oferta de acción social. Esta colaboración queda sometida al régimen de previa autorización respecto de la apertura, modificación y clausura de establecimientos, así como al cumplimiento de una serie de requisitos mínimos, de acreditación e inspección pública.

A tenor de lo establecido en las normas legales, la intervención del Tercer Sector, puede verse limitada a la prestación de servicios sociales especializados, sin extenderse a los comunitarios (como es el caso de la Ley valenciana, aragonesa y asturiana), en otros casos, y de manera muy matizada esta intervención puede extenderse también a los servicios básicos *que así lo permitan* (Ley de Castilla-León).

En el ámbito de esta colaboración Pública-Privada se ha urdido un entramado de respaldos financieros y legales, encuadrados en la actividad administrativa de fomento, que salvo excepciones²⁸, queda reservada a entidades del Tercer

28. La Ley de Galicia prevé la posibilidad de subvencionar a entidades capitalistas (con ánimo de lucro), si bien restringiendo su actuación a la creación, modificación, equipamiento o adaptación a la normativa de acreditación de centros, sin extenderse a la prestación de servicios por estas entidades.

Sector. Dentro de esta misma actividad, ciertas leyes contemplan la posibilidad de declaración de interés regional, y por tanto el disfrute de determinados beneficios (no suficientemente perfilados) a las entidades que reúnan determinados requisitos (como la ley de Castilla-La Mancha, la de Baleares y la de Asturias). El mecanismo financiero más generalizado es el de la subvención dentro del marco de las ayudas anuales de la Administración en concepto de gastos corrientes o de inversión. El carácter discrecional (o no reclamable jurídicamente) y anual de su concesión genera una fuerte incertidumbre para las actividades del Tercer Sector.

Dentro de un marco de voluntad de establecer un sistema de colaboración entre el Tercer Sector y el Sector Público en las distintas leyes autonómicas de servicios sociales existe una disparidad de modelos. Cabe resaltar tres modelos representados por la Ley vasca, la Ley castellano-leonesa y la Ley navarra. En primer término la Ley de Servicios Sociales del País Vasco reconoce el interés y necesidad de la colaboración entre ambos sectores (art. 5.1), no obstante, esta colaboración no está adecuadamente acompañada de mecanismos que garanticen unas acciones independientes. Si bien esta Ley contempla expresamente a las entidades del Tercer Sector como beneficiarias de apoyos financieros, estipulando explícitamente el paso de fórmulas discrecionales a fórmulas condicionadas que conduzcan al cumplimiento de los objetivos señalados en la planificación del sector, en la práctica domina el primer tipo de acciones (las subvenciones).

En segundo término, la Ley de Castilla-León supone un ejemplo de voluntad política de colaboración con la iniciativa social. En esta Ley se configura el sistema de acción social como la organización integrada de recursos públicos y privados contenidos en la planificación regional (art.2). El Tercer Sector aparece como un partícipe fundamental del sistema. Además se establece que en el sistema de acción social las acciones o programas realizados por este sector serán financiados por idénticos criterios a los que se les aplican a las entidades públicas. Se dedica asimismo toda una sección del articulado (2ª del Título III) a regular la colaboración entre ambos, no sólo en gestión o desarrollo de programas sino también en la planificación y el diseño de los mismos. Es interesante resaltar que no quedan excluidas de ayuda financiera (básicamente por el mecanismo de la subvención) las entidades no integradas en el sistema.

Finalmente, la Ley de Navarra es un ejemplo paradigmático ya que contempla únicamente la colaboración con entidades del Tercer Sector a través

de apoyos financieros, bajo la condición de que estas entidades cumplan, entre otros requisitos, la adecuación a las normas y programación de la Administración. Ya la Ley Foral de Conciertos de Navarra de 20 de octubre de 1985 establece una serie de mecanismos de colaboración entre el Sector Público y el Tercer Sector, reservando para éste último la posibilidad de suscribir conciertos, con el rasgo de garantizar la afectación de varios presupuestos a un determinado plan de acción, que permita instrumentar esta colaboración más allá del ejercicio económico. Este criterio fue posteriormente ampliado, en virtud de la Ley Foral 3/1988 de 12 de mayo, admitiendo la intervención de la iniciativa privada lucrativa en la suscripción de conciertos²⁹.

Para concluir, cabe hablar de la regulación de los voluntarios que trabajan en los servicios de bienestar social en España, establecida por la Ley 6/1996 del Voluntariado de 15 de enero. En el ámbito de esta ley se entiende por voluntario (art.3)... “el conjunto de actividades de interés general, desarrolladas por personas físicas”, siempre que no medie relación laboral, funcionarial, mercantil o cualquier otra retribuida, de carácter altruista, solidaria, libre y gratuita (sin contraprestación económica), y desarrollada a través de organizaciones privadas o públicas en el seno de programas y proyectos concretos. En el art.4. se relacionan las actividades de *interés general*, objeto de las actuaciones del voluntario, donde se incluyen entre otras: los servicios sociales, la defensa del medio ambiente, y la cooperación al desarrollo.

Las organizaciones a las que se incorporen los voluntarios deben estar legalmente constituidas, carecer de ánimo de lucro y desarrollar las actividades y programas referidos anteriormente (art.8). La Ley cuenta con un Título específico (Título IV) relativo a las medidas de fomento del voluntariado, entre las que se hallan, la asistencia técnica, los programas formativos, servicios de información, las campañas de divulgación y reconocimiento (arts. 13 y 15), los incentivos económicos (concretados, fundamentalmente, en bonificaciones, gratuidad o reducciones en servicios de carácter público) (art.14), así como la debida acreditación de las prestaciones realizadas por el voluntario (art.16).

Casi la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas han aprobado leyes autonómicas de voluntariado: Ley 7/2001 de 12 de julio del Voluntariado de Andalucía; Ley 9/1992 de 7 de octubre del Voluntariado Social de Aragón; Ley del Principado de Asturias 10/2001 de 12 de noviembre del Voluntariado;

29. En este mismo sentido la ley gallega prevé la posibilidad de concertar plazas con centros dependientes de la iniciativa privada con o sin ánimo de lucro.

Ley 25/1991 de 13 de diciembre que crea el Instituto Catalán del Voluntariado; Ley 4/1995 de 16 de marzo de Voluntariado de Castilla la Mancha; Ley 18/1998 de 5 de febrero reguladora del Voluntariado Social en Extremadura; Ley 3/2000 de 22 de diciembre del Voluntariado de Galicia; Ley 4/1998 de 15 de mayo del Voluntariado de Canarias; Ley 7/1998 de 6 de mayo del Voluntariado de la Rioja; Ley 3/1995 de 19 de mayo del Voluntariado Social de la Comunidad de Madrid; Ley Foral 2/1998 de 27 de marzo del Voluntariado de Navarra; Ley 17 /1998 de 25 de junio del Voluntariado del País Vasco, y Ley 4/2001 de 29 de junio del Voluntariado de la Comunidad Valenciana.

3.2.2. El Tercer Sector en la cooperación internacional al desarrollo

En apenas quince años se ha producido un importante crecimiento del número de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) en nuestro país. La Coordinadora de Española de ONGD ha pasado de aglutinar siete en el año 1986, a que pertenezcan a la misma más de cien organizaciones de ámbito estatal y casi trescientas de ámbito local en el año 2001³⁰. Por otra parte, las ONGD han dejado de ser un movimiento poco conocido y marginal, conquistando un peso cada vez mayor, un respaldo importante de la sociedad civil y un reconocimiento de las administraciones públicas y de las instancias internacionales.

La política de cooperación internacional para el desarrollo constituye un aspecto fundamental de la acción exterior de los estados democráticos en relación con aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo, basada en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se realizan.

La Unión Europea ha aprobado diferentes programas para potenciar la cooperación al desarrollo, así destaca la iniciativa europea relativa a la democracia y los derechos humanos para el periodo 1999-2004, y la integración de la dimensión medioambiental en el proceso de desarrollo de los países en desarrollo. Los países mediterráneos, a su vez, tienen programas específicos como el programa "Euromed Heritage II, el MEDA y el SMAP, entre otros.

30. Según datos del Directorio de ONGs-D publicado por la Coordinadora de ONGD-España hasta la fecha de realización de la investigación.

La política española de cooperación para el desarrollo tiene básicamente su origen en la declaración contenida en el preámbulo de la Constitución de 1978, en el que la Nación Española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

A partir del año 1981 en el que España deja de ser considerada como país receptor de ayuda internacional, la progresiva formulación y puesta en práctica de la política de cooperación internacional hubo de tener en cuenta hechos relevantes, como fueron el ingreso de España en los distintos Bancos Regionales de Desarrollo, complementados con nuestra participación en todos aquellos organismos de carácter económico y financiero, dedicados a la cooperación para el desarrollo, en particular los Fondos y Programas de la Unión Europea. Por otra parte, la creación por RD-Ley 16/1976 de 24 de agosto del Fondo de Ayuda al Desarrollo constituyó un instrumento de la mayor importancia para la cooperación bilateral de España con países menos desarrollados.

A estas iniciativas, además, se suman las actuaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores en materia de cooperación para el desarrollo. El Informe sobre la Cooperación Internacional en España, elaborado por la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, aprobado por el Pleno de dicha Cámara en 1984, supuso un punto de partida importante que sentó las bases para abordar la tarea de definir la estructura orgánica de cooperación para el desarrollo.

El Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se estableció la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, creó la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, de la que pasaron a depender todos aquellos Centros directivos y Organismos autonómicos encargados de las relaciones culturales, económicas y de la cooperación científica y técnica. Posteriormente, el RD 451/1986, de 21 de febrero, creó la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, como órgano de apoyo a la coordinación de la Administración del Estado en la materia.

Con la finalidad de reconducir la dispersión de competencias que caracterizaba a nuestra cooperación para el desarrollo, por RD 1527/1988, de 11 de noviembre, se creó la Agencia Española de Cooperación Internacional, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, en el que se concentraron las competencias relativas a la cooperación bilateral con los países en vías de desarrollo, hasta entonces distribuidas, fragmentariamente,

entre diversos organismos. Esta misma norma creó la Oficina de Planificación y Evaluación, unidad dependiente directamente del Secretario de Estado, encargada de la planificación y evaluación del programa de ayuda al desarrollo, en particular de la elaboración y supervisión de los Planes Anuales de Cooperación Internacional.

Recientemente, se han operado una serie de cambios de diverso alcance en lo que a la estructura orgánica de la cooperación para el desarrollo se refiere. Así, mediante el RD 1141/1996, de 24 de mayo, se ha reestructurado la Agencia Española de Cooperación Internacional, completándose de esta forma la modificación ya realizada por el RD 2492/1994, de 23 de diciembre, que refundió los tres Institutos con rango de Dirección General en los dos actuales, el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo.

Por su parte, el RD 795/1995, de 19 de mayo, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional vigésimo novena de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, creó el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, como órgano de participación de los diversos agentes sociales implicados en este tema.

Las líneas directrices de la política española de cooperación para el desarrollo, aprobadas por el Consejo de Ministros en diciembre de 1987, establecieron, por primera vez, los principios rectores, objetivos, fines, medios e instrumentos de nuestra cooperación internacional para el desarrollo. El ingreso de España en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en diciembre de 1991, constituye un hito en la consolidación de nuestra cooperación para el desarrollo, en cuanto nos obliga a adaptarla y a coordinarla con la de los principales donantes del mundo, miembros del Comité.

En los últimos años, la cooperación española ha experimentado un desarrollo extraordinario tanto en lo que a incremento de los recursos destinados a este fin se refiere, como al impulso dado por todas las Administraciones públicas (Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales) y la sociedad civil a los valores de la cooperación y solidaridad internacional, a través de programas y proyectos de sensibilización y concienciación de los ciudadanos en relación con los problemas globales y particulares relacionados con la cooperación al desarrollo, incluyendo el objetivo fijado por Naciones Unidas de destinar el 1% del PIB a los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, el aumento de los fondos dedicados, no oculta las graves disfuncionalidades que en ocasiones ha venido padeciendo los programas de ayuda.

La aprobación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, supuso la oportunidad de articular en un único contexto el conjunto de medidas e instrumentos que iban configurando la política española de cooperación al desarrollo. El 27 de diciembre del 2001 se aprueba la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que modifica la Ley de 1998.

Por otra parte, el Consejo de Ministros del 24 de noviembre del 2000 aprueba el Plan Director de la Cooperación Española 2001/2004.

Junto a este esfuerzo de integración normativa y de codificación era preciso también revisar y actualizar el marco existente a fin de responder de manera adecuada a una realidad cambiante. Lo mismo cabe decir de los principios rectores y objetivos que inspiraban la política española de cooperación.

Esta Ley no podía eludir los problemas que presentaba el marco normativo en aquel momento: rigidez excesiva en los procedimientos administrativos, necesidad de una mayor transparencia, mecanismos de evaluación objetivables, etc.

El alto número de instituciones y entidades participantes en la política de cooperación ha propiciado el desarrollo de un programa de ayuda desconcentrado y descentralizado y donde se hace preciso alcanzar la adecuada colaboración, complementariedad y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas y los diferentes actores de la cooperación, capaz de asegurar y garantizar la mayor eficacia y coherencia del propio programa de ayuda.

Por una parte, el consenso básico que debe fundamentar la política de cooperación internacional para el desarrollo sólo puede lograrse mediante la activa implicación en la misma de los diversos agentes sociales operativos, con especial mención de las organizaciones del Tercer Sector (Organizaciones No Gubernamentales ONGD), reconduciendo a un esquema eficaz y coherente los diversos esfuerzos a favor del desarrollo que realiza nuestro país. Por otra, se hace necesario establecer las bases para planificar, a medio y a corto plazo, los programas de ayuda, incluyendo en la planificación la variada gama de agentes que participan en la cooperación para el desarrollo española.

Junto a estos dos aspectos de la política de cooperación para el desarrollo, había otros que también demandaban atención preferente y que la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha dado cobertura. Uno de ellos es el relativo a la definición de objetivos y prioridades de la cooperación pública española, sus modalidades e instrumentos, entre los que cabe destacar la creación de nuevas formas crediticias gestionadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Otro, es el que hace referencia al personal dedicado a la cooperación y a la definición de las ONGD. Un último aspecto hace mención al reconocimiento de un régimen fiscal especial aplicable a este tipo de organizaciones y a las aportaciones efectuadas a las mismas, así como un tratamiento presupuestario específico para la cooperación, en el que se contemple la posibilidad de adquirir compromisos de gasto de carácter plurianual en aquellos programas de cooperación que así lo requieran.

Esta ley se organiza en torno a seis ejes fundamentales, que constituyen los seis capítulos en que se integra su articulado. El Capítulo I está dedicado a la política española de cooperación para el desarrollo, consagra en su Sección I, el régimen jurídico, defendiéndose en el artículo 1 el objetivo de la Ley y su ámbito de aplicación. En la Sección II se establecen los principios, objetivos y prioridades de la política española de cooperación para el desarrollo. El Capítulo II se refiere a la planificación, incluyendo los instrumentos y modalidades de la cooperación pública española, entre los que destaca la cooperación técnica y económico-financiera, diferenciando la canalizada por vía bilateral o multilateral.

El Capítulo III, se ocupa de la atribución de competencias a los órganos operativos en la definición, formulación y ejecución de la política española de cooperación. En la Sección I, se hace referencia a los órganos rectores (Congreso de los Diputados, Gobierno, Ministerio de Asuntos Exteriores, otros Ministerios y Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica), y en la Sección III, a los órganos consultivos y de coordinación (Consejo de Cooperación para el Desarrollo y Comisión Interterritorial de Cooperación, instancia esta última creada por la propia Ley y que, al igual que los otros dos órganos, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 21, será objeto de posterior desarrollo normativo). La Sección IV, consagrada a los órganos ejecutivos, se refiere a la Agencia Española de Cooperación Internacional y a las Oficinas Técnicas de Cooperación cuya organización, fines, funciones y competencias se regulan por su propia norma específica. En el Capítulo IV se recogen los recursos materiales asignados a la ejecución de la política española de cooperación, distinguiéndose entre los canalizados multilateral y bilateralmente.

La Disposición Adicional Primera incluye la posibilidad del establecimiento de programas presupuestarios plurianuales. El Capítulo V se dedica al personal al servicio de la Administración del Estado en el ámbito de la cooperación oficial para el desarrollo, distinguiéndose entre personal en territorio nacional y el destacado en el exterior.

Finalmente, en el Capítulo VI, la Ley aborda el contexto social de la cooperación, dedicándose la Sección I a la cooperación no gubernamental, incluyendo la formulación del principio de fomento estatal de la cooperación no gubernamental (capítulo VI) dedicado a la participación social en este ámbito tanto de las ONGD (Sección I) como del propio voluntariado (Sección II). Así, se consideran ONGD a las entidades de derecho privado, no lucrativas que tengan por objeto expreso y estatutario la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo (art.32). Como condición indispensable para recibir ayudas públicas computables como ayuda oficial al desarrollo deben de inscribirse en el Registro abierto de la Agencia Española de Cooperación Internacional o en los registros autonómicos con idéntica finalidad (art.33). Estas ayudas podrán tomar la forma de subvenciones públicas, convenios estables u otras formas de colaboración para la ejecución de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo (art.34).

Además, se ha articulado una normativa específica dirigida a las ONGD. Se han aprobado cuatro Reales Decretos que regulan, entre otros temas, los fines de interés social de la asignación tributaria del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, los requisitos y procedimientos para solicitar ayudas y por último, la aprobación del Reglamento del Registro de ONGD adscrito a la Agencia Española de Cooperación Internacional. Asimismo, se han adoptado dos Resoluciones que versan sobre los procedimientos para la presentación de los informes de seguimiento y de informes finales de proyectos de cooperación al desarrollo financiados a las ONGD y sobre la justificación y control del gasto de los proyectos y de las subvenciones. El 31 de Enero del 2001 se emite la Orden de Bases del Ministerio de Asuntos Exteriores para la concesión de ayudas a las ONGD que realicen actividades en el campo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Junto a la normativa anterior, se dicta la Resolución de 6 de mayo de 1992 de la Agencia Española de Cooperación Internacional que hace referencia al personal de cooperación, por la que se regulan los derechos de pasaje, equipaje, seguro, vacaciones, permisos y licencias retribuidas. También se regulan los

reembolsos de gastos de desplazamiento del personal contratado laboral de la Cooperación en el exterior.

Por último, hemos de destacar que las Comunidades Autónomas han aprobado Ordenes y han suscrito Convenios Marco de Cooperación con la AECI para actuaciones concretas con los países en vías de desarrollo. Si bien, en los últimos años, cuatro Comunidades Autónomas han aprobado, leyes específicas de Cooperación al Desarrollo : la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Comunidad de Madrid, Navarra y la Rioja.

En idénticos términos al de las fundaciones y asociaciones de utilidad pública, las ONGD poseen un régimen fiscal especial al amparo de la mencionada Ley 49/2002, tal y como viene explicitado en su artículo 2 (Título II), siendo igualmente entidades beneficiarias de actividades de mecenazgo (Título III- Capítulo I y II) y de Convenios de Colaboración Empresarial en actividades de Interés General (Capítulo III). Por último señalar que Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo contempla y fomenta la participación de voluntarios en este ámbito bajo la vinculación a la entidad en la que presten sus servicios, y teniendo como regulación supletoria la Ley del Voluntariado (art.37).

Sólo un número reducido de Comunidades Autónomas han promulgado leyes específicas relativas a la cooperación al desarrollo, todas muy recientes, en concreto: Ley 26/2001 de 31 de diciembre de Cooperación al Desarrollo de Cataluña; Ley 13/1999 de 29 de abril de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid; Ley 4/2002 de 1 de julio de Cooperación para el Desarrollo de la Rioja, y Ley Foral 5/2001 de 9 de marzo de Cooperación al Desarrollo de Navarra.

3.2.3. El Tercer Sector en el medio ambiente

El Medio Ambiente está de actualidad. La creciente preocupación ciudadana por este tema y la impregnación medioambiental en todo tipo de planteamientos o actuaciones así lo avalan. Conciliar la conservación del entorno con la economía y el progreso humano no es un planteamiento novedoso. Prueba de ello es la importancia que el medio ambiente adquiere en el corpus legislativo tanto a nivel europeo como estatal y autonómico.

De todas las políticas comunitarias definidas para la sociedad actual, la que ejerce el efecto más universal sobre los ciudadanos es la Política de Medio

Ambiente. Por ejemplo, en la agenda de la futura ampliación de la Unión Europea, el capítulo de Medio Ambiente, representa un gran desafío debido al desfase existente entre los países miembros y los que aspiran a serlo, ya que el nivel de protección medioambiental es muy inferior en los países candidatos que el alcanzado en los países que integran ya la Unión. De hecho, la legislación medioambiental de la Unión Europea, cuya elaboración empezó a final de los años sesenta, constituye un reto muy importante para cualquier Parlamento y administración nacional, sin mencionar los aspectos financieros, administrativos y técnicos que conlleva su aplicación.

Un medio ambiente sano es fundamental para mantener la prosperidad y calidad de vida a largo plazo. Los ciudadanos europeos exigen un nivel elevado de protección del medio ambiente. El crecimiento que va a registrarse en el futuro y el nivel de bienestar, cada vez más alto, van a ejercer una presión sobre la capacidad del planeta de sostener la demanda de recursos y de absorber la contaminación.

Desde el Tratado de Ámsterdam existe la obligación de integrar el factor «medio ambiente» en todas las políticas de acción de la Unión Europea. De hecho, el proceso de integración del medio ambiente en las demás políticas sectoriales se inició después de la decisión del Consejo Europeo de Cardiff (junio 1998). También la Cuarta Conferencia Paneuropea de Ministros de Medio Ambiente reunida en Aarhus (23-25 de junio 1998), ratificó la voluntad de cumplir con los compromisos de las reuniones precedentes, y, además, subrayó la importancia de actuar junto con los Países de Europa Central y Oriental (PECOs) y con los Nuevos Estados Independientes con el fin de integrar el desarrollo sostenible y la protección medioambiental en los procesos de reconstrucción económica.

En la Unión Europea, treinta años de política de medio ambiente han desembocado en un sistema global de controles medioambientales. El V Programa de Medio Ambiente (1992- 1999), *'Hacia un desarrollo sostenible'*, adoptó nuevas medidas y abrió un compromiso más amplio para integrar la dimensión medioambiental en todas las políticas.

La evaluación global del programa llegó a la conclusión de que, pese a los resultados conseguidos a la hora de reducir el nivel de contaminación en algunas áreas, seguía habiendo problemas y el medio ambiente iba a seguir deteriorándose a menos que se avance más en dos aspectos que son fundamentales. Uno de ellos es el relativo a la aplicación de la legislación de

medio ambiente en los estados miembros. Otro, es el referente a la participación de los ciudadanos en la protección del medio ambiente. Ambos van dirigidos a dar un nuevo impulso a las medidas destinadas a solucionar los persistentes problemas ecológicos y a paliar otros problemas nuevos que están comenzando a aparecer.

Este contexto ha condicionado la orientación estratégica del VI Programa de Medio Ambiente de la Unión Europea para el periodo 2001-2010. En este programa se establecen los objetivos y prioridades medioambientales que van a formar parte de la estrategia de la Comunidad Europea a favor del desarrollo sostenible. Se determinan las prioridades y objetivos principales de la política medioambiental para los próximos cinco - diez años, y describe las medidas que deberán adoptarse.

El VI Programa, además, introduce una novedad importante y es que va a aplicarse en una Unión Europea ampliada, por lo tanto, al adoptar sus medidas de desarrollo tendrá que incorporar una perspectiva más amplia a sus actuaciones. Es evidente que lo primero que van a tener que hacer los países candidatos es aplicar la legislación comunitaria de medio ambiente con la asistencia de programas comunitarios de financiación. Los países candidatos tienen la oportunidad de avanzar hacia un desarrollo económico sostenible y, así, tratar de evitar el tipo y la magnitud de los problemas ecológicos con que Europa occidental se enfrenta hoy en día.

Junto a estos dos últimos Programas de Acción, la Unión Europea ha aprobado desde el año 1987 diez Directivas relativas a temas diversos como: política de aguas, prevención y control integrado de la contaminación, vertidos de hidrocarburos en el mar, protección de bosques comunitarios contra los incendios, contaminación del medio ambiente producida por el amianto, etc. Al mismo tiempo, el Consejo ha dictado siete Reglamentos desde 1992 hasta nuestros días, y ha aprobado tres Resoluciones relativas a la lucha contra la contaminación de las aguas y a la protección de las mismas.

En lo que se refiere a la normativa general del estado, ya la Constitución de 1978 en el artículo 45 punto 1 del Capítulo III, relativo a los Principios rectores de la política social y económica, señala el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. En el punto 2 del mismo artículo, se indica a los poderes públicos la obligación que tienen de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de

la vida, defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Por último, se establecen sanciones penales o, en su caso, administrativas a los que dañen el medio ambiente, así como la obligación de reparar el daño causado.

Estos mandatos constitucionales han sido regulados por diferentes textos legales básicos como el Código Civil, la Ley Orgánica del Código Penal, la Ley General de Sanidad, la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, y por último, la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información en materia de Medio Ambiente.

Asimismo se han elaborado un conjunto de normas de carácter especial que legislan aspectos concretos relativos al medio ambiente. Aspectos tales como: la conservación de la flora y fauna silvestre regulados por la Ley 4/1989, de 27 de Marzo; la protección del ambiente atmosférico regulado por la Ley 38/1972, de 22 de diciembre; la protección y regulación del agua, ordenada por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, modificada parcialmente por la Ley 11/1999, de 22 de abril, y la Ley 46/1999, de 13 de diciembre en todas sus especificidades tales como Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio; la evaluación del impacto ambiental, Real Decreto 1302/1986, de 28 de junio; residuos, Ley 10/1998, de 21 de abril; envases, Ley 11/1997, de 24 de abril de Envases y Residuos de Envases modificada parcialmente según Ley de Residuos 10/1998, de 21 de abril, y por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre; pilas y acumuladores, por Real Decreto 45/1996, de 19 de enero; fertilizantes y afines, Real Decreto 72/1988; lodos, Real Decreto 1310/1990, de 29 de octubre; aceites usados, Orden de 28 de febrero de 1989 y vehículos abandonados, Artículo 2 de la Ley 11/1999, de 21 de abril.

Además, se han aprobado una serie de Planes Nacionales de actuación sobre algunos temas especialmente sensibles, como es el caso de los Planes sobre Residuos Peligrosos, Resolución de 28 de abril de 1995 y los Planes de Recuperación de Suelos Contaminados, Resolución de 28 de abril de 1995, entre otros.

Asimismo en el contexto internacional más amplio, y además de la normativa europea nuestro país ha suscrito cuatro Convenios dirigidos por una parte, a la protección de las especies, fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, y por otra, a la protección del medio ambiente en general.

La importancia que se concede al medio ambiente, así como la sensibilización de la opinión pública y de las administraciones autonómicas,

se refleja en el hecho de que todas las comunidades recojan en sus Estatutos de Autonomía temas relativos al medio ambiente.

A continuación, se relacionan las Leyes Autonómicas más representativas aprobadas en las diferentes Comunidades Autónomas por las que se crean los organismos y estructuras competentes en materia medioambiental, o bien se regulan aspectos destacados de la misma³¹.

En Andalucía por la Ley 6/1984, de 12 de junio, se crea la Agencia de Medio Ambiente. El Decreto 14/1999, de 26 de enero, modifica el Decreto 57/1995 de 7 de marzo, por el que se creó el Consejo Andaluz de Medio Ambiente.

En Aragón por Decreto 100/1999, de 3 de septiembre, se aprueba la creación del Departamento de Medio Ambiente. En Asturias, el Decreto 62/2000, de 31 de agosto (segunda modificación del Decreto 30/1991, de 7 de marzo) crea el Consejo Regional de Medio Ambiente.

Últimamente, en las Islas Baleares se ha aprobado el Decreto 124/ 2002, de 11 de octubre, por el cual se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente.

En las Islas Canarias han sido varias las normas legales aprobadas. De entre ellas, hay que destacar la Orden de 17 de marzo de 1999, por el que se crea el Centro Regional de Información y Documentación Ambiental y se establece su régimen de funcionamiento. El Decreto 157/1999, de 20 de junio, por el que se aprueba la creación de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, y el Decreto 189/2001, de 15 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Protección del Medio Ambiente Urbano y Natural.

En Cantabria, es importante mencionar el Decreto 55/2001, de 24 de julio, por el que se regula la estructura orgánica del Centro de Investigación de Medio Ambiente. Por su parte, en la Comunidad de Castilla- La Mancha, hay que citar el Decreto 141/1997, de 7 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de los distintos órganos de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. También, hay que destacar, la Orden de 25

31. Las normas legales a las que hacemos referencia en el texto han sido aprobadas, generalmente, en esta última década.

de octubre de 2000, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se establece la composición y funciones de la Comisión de Desarrollo Socioeconómico adscrita a la Junta Rectora del Parque Natural del Alto Tajo.

En la Comunidad de Castilla y León, en los últimos años se han adoptado medidas legislativas importantes como son: el Decreto 258/2000, de 30 de noviembre, por el que se regula la composición del Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León. El Decreto 183/2001, de 28 de junio, por el que se crea la Comisión Permanente para la Promoción Cultural, Turística y Medioambiental de esta comunidad. Por último, el Decreto 227/2001, de 27 de septiembre, por el que se aprueba la creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Por su parte, Cataluña firma el Decreto 125/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua. Además, el 29 de mayo del 2001 (Decreto 134/2001), se crea la Delegación Territorial del Departamento de Medio Ambiente de las Tierras del Ebro.

En Extremadura, hay que destacar el Decreto 118/2000, de 16 de mayo, que modifica el Decreto 1/1999, de 12 de enero, por el que se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente en esta comunidad.

En Galicia, el Decreto 14/2002, de 24 de enero, establece la estructura orgánica de la Conselleria de Medio Ambiente. En La Rioja, también, por el Decreto 4/1999, se aprueba la creación de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente.

La Comunidad Autónoma de Madrid aprueba el Decreto 30/2000, de 24 de febrero (modifica el Decreto 149/1996, de 31 de octubre) de creación del Instituto Tecnológico de Desarrollo Agrario. Además, por el Decreto 109/2000, de 1 de junio, se crea la Oficina Regional de Control de Organismos Modificados Genéticamente y la Comisión Regional de Bioseguridad. Por último, la Orden 1685/2002, de 15 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, desarrolla parcialmente su estructura orgánica y otros aspectos relacionados con la misma.

Navarra, por su parte, cuenta con la Orden Foral 6/2000, de 12 de enero, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se establecen normas de organización y funcionamiento de la Comisión

Foral de Bioseguridad, y el Decreto Foral 120/2001, de 21 de mayo, por el que se crea la Comisión Asesora de Educación Ambiental de Navarra.

En el País Vasco, hay que citar dos Decretos: el Decreto 199/2000, de 10 de octubre, por el que se regulan la composición y funcionamiento del Consejo Asesor de Medio Ambiente de dicha comunidad, y el Decreto 306/2001, de 20 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

El último Consell del Gobierno Valenciano nombrado tras últimas elecciones autonómicas y locales celebradas el 25 de mayo del 2003, incorpora las competencias de Medio Ambiente (en la anterior legislatura, Medio Ambiente contaba con una Conselleria propia) a la Conselleria de Territorio y Vivienda.

Finalmente, en Ceuta es importante mencionar el Decreto de 20 de enero de 2001, del Excmo. Sr. Presidente Accidental de la Ciudad de Ceuta, por el que las materias de Medio Ambiente pasan a formar parte de las competencias atribuidas a la Consejería de Fomento, Urbanismo y Vivienda.

Por último, se ha de señalar que la sociedad civil no ha sido ajena a esta sensibilización sino todo lo contrario, como podremos comprobar en el apartado siguiente.

En este sentido debe mencionarse, en concreto, el I Congreso Nacional del Medio Ambiente, celebrado durante los días 23 al 27 de noviembre de 1992 que supuso, sin duda, la iniciativa más ambiciosa relacionada con la preservación del entorno que hasta ahora se ha dado en nuestro país. Este Congreso organizado por los Colegios Oficiales de Físicos y Biólogos bajo el lema “*Al encuentro de soluciones*” posibilitó el debate de muchos temas con ilusión y vehemencia, no exenta, en algunos casos, de polémica. A partir de esta iniciativa se han sucedido iniciativas solidarias y de protesta de la ciudadanía ante cualquier agresión sufrida por el medio ambiente. Es necesario mencionar los últimos acontecimientos y reacciones acaecidos en nuestro país como consecuencia del desastre del *Prestige*.

4. PERSPECTIVA MACROECONÓMICA

4.1. EL TERCER SECTOR EN LA ACCIÓN SOCIAL

4.1.1. Asociaciones y fundaciones

Según los datos del Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior (RNA) en 1999 existían 212.843 asociaciones activas en todo el territorio nacional (incluyendo Asociaciones sometidas al régimen general –Ley 1/2002-de Asociaciones) y las Asociaciones juveniles reguladas por el R.D. 397/1988, de 22 de abril).

La *distribución geográfica* de estas entidades revela una mayor concentración en cuatro Comunidades Autónomas, por otro lado las más pobladas, y que son, por este orden, Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana, las cuales representan conjuntamente más del 50% del tejido asociativo nacional. A éstas les siguen las regiones de Castilla - León y Galicia. A nivel de provincias, y por orden, las cinco primeras son: Barcelona, Madrid, Valencia, Sevilla y Alicante (Tabla 1).

**TABLA 1.
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ASOCIACIONES Y
FEDERACIONES ACTIVAS EN ESPAÑA (1999)**

	Asociaciones	%	Federaciones	%
Andalucía	34919	16,4	379	14,7
Aragón	7796	3,7	94	3,7
Pdo Asturias	6095	2,9	68	2,6
Islas Baleares	3963	1,9	56	2,2
Canarias	8305	3,9	102	4
Cantabria	2843	1,3	22	0,9
Castilla-La Mancha	11194	5,3	100	3,9
Castilla-León	17208	8,1	228	8,9
Cataluña	32406	15,2	360	14
Extremadura	5674	2,7	77	3
Galicia	15227	7,2	163	6,3
Madrid	21785	10,2	416	16,2
Foral de Navarra	3879	1,8	25	1
País Vasco	12041	5,7	107	4,2
Murcia	6283	3	105	4,1
Rioja La	1799	0,8	26	1
C. Valenciana	20842	9,8	239	9,3
Ceuta	313	0,1	3	0,1
Melilla	271	0,1	5	0,2
TOTALES	212843	100	2575	100
Barcelona	22649	10,6	313	12,2
Valencia	10649	5	137	5,3
Sevilla	8524	4	109	4,2
Alicante	7375	3,5	89	3,5
Málaga	5215	2,5	51	2
Coruña	5650	2,7	75	2,9
Zaragoza	4937	2,3	64	2,5
Palmas-Las	4162	2	60	2,3
Girona	3686	1,7	18	0,7

Fuente: Ministerio del Interior. Registro Nacional de Asociaciones.

Consultando los datos procedentes del DIRCE del INE –Instituto Nacional de Estadística- se constata una realidad asociativa significativamente más reducida que la del RNA (Tabla 2). Así, para el mismo año 1999, el DIRCE computaba como activas 77.263 ‘Asociaciones y otros tipos’ casi un tercio de las recogidas en el RNA, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que el DIRCE sólo recoge a aquellas entidades dotadas de número de inscripción fiscal y de número de inscripción en la seguridad social. Los restantes 2/3 de asociaciones del RNA que no figuran en el DIRCE responderían a una de las dos situaciones siguientes: ser efectivamente inactivas, sin haber comunicado oficialmente su baja al RNA, o ser esencialmente lúdicas, políticas o de escasa entidad, lo que no exigiría registrar actividad económica alguna.

Asimismo la realidad económica asociativa de nuestro país se ve más reducida si se considera el hecho de que el ítem ‘Asociaciones y otros tipos’ del DIRCE incluye, además de asociaciones, fundaciones, cofradías de pescadores, clubes deportivos y otras entidades no lucrativas, a empresas como ‘Agrupaciones temporales de empresas’, Mutuas y Mutualidades de Previsión social y Cajas de ahorro. Siendo cuantitativamente pocas estas últimas, su importancia económica no es nada despreciable (la mitad del sector financiero español y 97.276 trabajadores en 1999, 101.694 en 2000, Fuente: Banco de España).

Junto a ello los datos del DIRCE revelan que casi 1/3 de las ‘Asociaciones con actividad económica’, identificables con el ítem ‘Asociaciones y otros tipos’, se concentran en la Comunidad Autónoma de Cataluña, especialmente en la provincia de Barcelona. Les siguen, por este orden, Andalucía, Madrid, Aragón, País Vasco y Galicia. Por provincias, tras Barcelona se sitúan Madrid, Sevilla y Zaragoza.

En relación a la *distribución por actividades económicas* de las asociaciones españolas, el RNA muestra que son los grupos de actividades teóricamente con mayor contenido lúdico y de encuentro, como son los grupos ‘Culturales e ideológicas’ y ‘Deportivas, recreativas y juveniles’ los que concentran más de la mitad del asociacionismo de nuestro país. Estos primeros grupos de asociaciones presentan en cambio un menor número relativo de federaciones, lo que puede explicarse, en principio, por su reducida necesidad de estructura organizativa, de profesionales y recursos para el adecuado desarrollo de los fines societarios. Cuantitativamente, a distancia se ubican las asociaciones ‘Educativas’ y de ‘Vecinos’. En el polo opuesto se sitúan las asociaciones de

TABLA 2. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS 'ASOCIACIONES' ACTIVAS EN ESPAÑA SEGÚN DATOS DEL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES Y DEL DIRCE DEL INE.

	REGISTRO NACIONAL de ASOCIACIONES – 1999			DIRCE del INE – 1999// RATIOS			'Tasa de crecimiento' (E / C)				
	A – 1999(1) % Asociaciones	B – 1999 % Federaciones	C – 1999 % = A + B	D – 1999 % 'Asoc. y otros tipos'	E – 2001 % 'Asoc. y otros tipos'	'Tasa de actividad' (D / C)					
Andalucía	34919	16,4	379	14,7	35298,0	10042	13,0	12138	13,3	28%	21%
Aragón	7796	3,7	94	3,7	7890,0	6267	8,1	6965	7,6	79%	11%
Pdo Asturias	6095	2,9	68	2,6	6163,0	701	0,9	1102	1,2	11%	57%
Islas Baleares	3963	1,9	56	2,2	4019,0	1275	1,7	1541	1,7	32%	21%
Canarias	8305	3,9	102	4,0	8407,0	2440	3,2	2980	3,3	29%	22%
Cantabria	2843	1,3	22	0,9	2865,0	2047	2,6	2331	2,6	71%	14%
Castilla-La Mancha	11194	5,3	100	3,9	11294,0	926	1,2	1256	1,4	8%	36%
Castilla-León	17208	8,1	228	8,9	17436,0	2876	3,7	3482	3,8	16%	21%
Cataluña	32406	15,2	360	14,0	32766,0	24921	32,3	27360	29,9	76%	10%
Extremadura	5674	2,7	77	3,0	5751,0	700	0,9	1001	1,1	12%	43%
Galicia	15227	7,2	163	6,3	15390,0	4554	5,9	5844	6,4	30%	28%
Madrid	21785	10,2	416	16,2	22201,0	8211	10,6	10595	11,6	37%	29%
Foral de Navarra	3879	1,8	25	1,0	3904,0	537	0,7	748	0,8	14%	39%
País Vasco	12041	5,7	107	4,2	12148,0	5025	6,5	6009	6,6	41%	20%
Murcia	6283	3,0	105	4,1	6388,0	955	1,2	1161	1,3	15%	22%
Rioja La	1799	0,8	26	1,0	1825,0	1228	1,6	1403	1,5	67%	14%
C. Valenciana	20842	9,8	239	9,3	21081,0	4500	5,8	5386	5,9	21%	20%
Ceuta	313	0,1	3	0,1	316,0	29	0,0	46	0,1	9%	59%
Melilla	271	0,1	5	0,2	276,0	29	0,0	38	0,0	11%	31%
TOTALES (2)	212843	100,0	2575	100,0	215418,0	77263	100,0	91386	100,0	36%	18%
Barcelona	22649	10,6	313	12,2	22962,0	19279	25,0	20761	22,7	84%	8%
Zaragoza	4937	2,3	64	2,5	5001,0	4312	5,6	4830	5,3	86%	12%
Sevilla	8524	4,0	109	4,2	8633,0	4148	5,4	4879	5,3	48%	18%
Málaga	5215	2,5	51	2,0	5266,0	3292	4,3	3748	4,1	63%	14%
Coruña	5650	2,7	75	2,9	5725,0	2993	3,9	3849	4,2	52%	29%
Girona	3686	1,7	18	0,7	3704,0	2674	3,5	3065	3,4	72%	15%
Valencia	10649	5,0	137	5,3	10786,0	2499	3,2	2952	3,2	23%	18%
Palmas-Las	4162	2,0	60	2,3	4222,0	1.851	2,4	2.205	2,4	44%	19%
Alicante	7375	3,5	89	3,5	7464,0	1.647	2,1	1.963	2,1	22%	19%

(1) Se recogen Asociaciones generales y Asociaciones juveniles. (2) Se recoge en la parte inferior de la tabla los datos de las provincias con mayor número de 'Asociaciones y otros tipos' en 2001; exceptuados los valores de las Comunidades Autónomas uniprovinciales que ya aparecen en la parte superior de la tabla.

los grupos de actividades ‘Disminuidos físicos y psíquicos’, seguidas de ‘Familiares, consumidores y tercera edad’ y ‘Filantrópicas’ que presentan las mayores tasas de federaciones. Es precisamente del sector de la acción social dirigido a la atención de ‘Disminuidos físicos y psíquicos’ el origen de las asociaciones que ejercen de matriz de los grupos empresariales que se citan más adelante (Tabla 3).

TABLA 3.
ASOCIACIONES Y FEDERACIONES ACTIVAS CLASIFICADAS POR
GRUPOS DE ACTIVIDAD (31-12-99)

Grupos de Actividades Económicas	Asociaciones	%	Federaciones	%
0. Varias	2208	1,0	8	0,3
1. Culturales e ideológicas	80826	38,0	530	20,6
2. Deportivas, recreativas y juveniles	34186	16,1	335	13,0
3. Disminuidos físicos y psíquicos	4076	1,9	220	8,5
4. Económicas y profesionales	13159	6,2	161	6,3
5. Familiares, consumidores y 3ª edad	10227	4,8	178	6,9
6. Femeninas	6742	3,2	107	4,2
7. Filantrópicas	10945	5,1	212	8,2
8. Educativas	26957	12,7	471	18,3
9. Vecinos	23502	11,0	353	13,7
Totales	212828	100,0	2575	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria del Ministerio de Interior (1999).

A lo largo del decenio 1990-99 se observa un significativo incremento de las asociaciones en los sectores ‘Culturales e ideológicas’, ‘Femeninas’, y ‘Filantrópicas’ mientras han reducido su peso relativo las asociaciones de los sectores ‘Deportivas, recreativas y juveniles’ además de las ‘Educativas’. Durante el subperiodo más reciente (1998-99), las que muestran un mayor crecimiento son las dedicadas a actividades ‘Económicas y profesionales’, ‘Filantrópicas’ y de ‘Disminuidos físicos y psíquicos’, tanto en Asociaciones como en Federaciones.

4.1.2. Empleo remunerado

En la actualidad en nuestro país aún no se dispone de un mecanismo de acopio de información sistemático y periódico relativo a variables socioeconómicas de las entidades del Tercer Sector que actúan en los servicios sociales. Es necesario recurrir a métodos *proxi* o a estudios *ad hoc*. Entre los primeros se encuentra la encuesta mensual del CIS – Centro de Investigaciones Sociológicas-, la cual incluye habitualmente una pregunta sobre la situación laboral de los españoles. En este contexto y como media en los últimos seis meses la tasa de personas mayores de 18 años en situación de asalariado fijo o eventual (aproximadamente el 77% de los entrevistados) que han afirmado trabajar en entidades no lucrativas, se sitúa en el 0'33%, lo que se traduce en unas 100.000 personas ocupadas. Esta magnitud es significativamente más reducida que la ofrecida por los principales estudios realizados *ad hoc* en los últimos años en nuestro país. Es probable que exista un sesgo a la baja de modo análogo al que se produce con los trabajadores de las cooperativas, los cuales presentan una tasa próxima a la de las Instituciones Sin Fines de Lucro (ISFL) en la encuesta del CIS siendo sin embargo su realidad mucho mayor.

Por su parte, el DIRCE no ofrece datos agregados de empleo pero sí estratifica el número de 'Asociaciones y otros tipos' por tramos de trabajadores. Aun con estas limitaciones y los sesgos ya mencionados que incorpora el campo en cuestión, es posible estimar entre 230.986 y 671.889 el empleo en este sector para el año 2001³² (Tabla 4).

32. Excluyendo el empleo correspondiente a las cajas de ahorro.

TABLA 4.
DISTRIBUCIÓN DE LAS 'ASOCIACIONES Y OTROS TIPOS' SEGÚN
NÚMERO DE TRABAJADORES ASALARIADOS

	Asociaciones y otros tipos		
	1999	2000	2001
Total	77.263	86.070	91.386
Sin asalariados	36.689	39.661	42.162
De 1 a 2 asalariados	23.496	26.442	27.718
De 3 a 5 asalariados	8.917	10.329	10.924
De 6 a 9 asalariados	3.457	4.088	4.681
De 10 a 19 asalariados	2.396	2.853	3.260
De 20 a 49 asalariados	1.440	1.698	1.578
De 50 a 99 asalariados	441	498	521
De 100 a 199 asalariados	218	275	297
De 200 a 499 asalariados	130	138	150
De 500 a 999 asalariados	35	40	45
De 1000 a 4999 asalariados	41	44	45
De 5000 o más asalariados	3	4	5

Fuente: DIRCE.

Los estudios empíricos más importantes realizados sobre hasta la fecha ofrecen realidades dispares sobre esta cuestión. En primer lugar, el trabajo de Ruiz Olabuénaga (2000) estima, tomando como base el año 1995, que el total del Tercer Sector español (identificado como Sector No Lucrativo) emplea a 475.179 trabajadores remunerados equivalentes a tiempo completo y 161.224 trabajadores en su subsector de 'servicios sociales'. En segundo lugar, el estudio de Barea y Pulido (2001) computa, con la misma base 1995, 118.575 los asalariados en este Sector (identificado como *Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares-ISFSH*), de los que 72.675 lo son en el subsector 'Asociaciones y fundaciones'³³. Un tercer estudio, llevado a cabo por la Fundación Tomillo (Martínez et al, 2000), calcula para 1999 en 215.307 los asalariados equivalentes a tiempo completo en el Tercer Sector en la acción

33. Ambos estudios centrados en el ámbito de los servicios sociales, pero definiendo de distinta manera el campo de las entidades del Tercer Sector siendo el del primero más amplio.

social (denominado como *organizaciones no lucrativas -ONL-*). Se trata de una magnitud que sobrepasa al doble la primera estimación realizada para todo el país (Rodríguez y Monserrat, 1995) para un campo análogo y tomando el año 1992 como fecha de referencia. El último estudio conocido, dirigido por Víctor Pérez-Díaz, cifra en 197.988 el número de trabajadores asalariados en el “tercer sector de acción social” en 1999 (Pérez Díaz et al, 2003).

**TABLA 5.
EMPLEO REMUNERADO EN EL TERCER SECTOR ESPAÑOL EN LA
ACCIÓN SOCIAL (ETC)**

Campo de referencia	Estudio	Año	Empleo
ISFLSH	Barea y Pulido (1998)	1995	118.575
Sector No Lucrativo, subsector 'servicios sociales'	Ruiz Olabuénaga (2000)	1995	161.224
ONL de acción social	Martínez et al (2000)	1999	215.307
ISFL	CIS-2001, estimación propia	2001	100.000
Asociaciones y otros tipos	DIRCE-2001, estimación propia	2001	Mín. 230.986
Tercer sector social	Pérez Díaz et al (2003)	1999	197.988

Nota: ETC= Equivalente a tiempo completo.

Como aproximación global, y en términos relativos, puede estimarse que las asociaciones y fundaciones aglutinan al 40% del empleo total del país en el ‘Sector de actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales’ (Martínez et al, 2000).

4.1.3. Valor añadido

En términos de macromagnitudes económico-financieras, en concreto de contribución al Valor Añadido Nacional, las asociaciones y fundaciones en el ámbito de los servicios de bienestar social presentan una importancia sustancialmente inferior a su importancia laboral. El estudio de Barea y Pulido (2001) estima la contribución de las ISFLSH en el 0,49% del total nacional mientras el estudio de la Martínez et al (2000) lo sitúa, para las ONL de acción social en sentido restrictivo en el 1'1%. Este último dato presenta una magnitud próxima a la estimación realizada por el estudio de Ruiz Olabuénaga para el

gasto efectuado en 1995 por el Sector No Lucrativo, subsector 'Servicios sociales', valorado en 4,2 millones de euros, aproximadamente el 1% del PIB de dicho año (Tabla 6).

TABLA 6.
VALOR AÑADIDO EN LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR EN LA ACCIÓN SOCIAL

Campo de referencia	Estudio	año	Millones de euros	% sobre Total
ISFLSH	Barea y Pulido (1998)	1995	1.944	0,49
ONL de acción social	Martínez et al (2000)	1999	4.363	1,1

4.1.4. Las entidades del Tercer Sector de utilidad pública

La reciente Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de mecenazgo, contempla privilegios fiscales extraordinarios para determinadas entidades sin fines de lucro, en concreto para las fundaciones inscritas en su registro correspondiente, para las asociaciones declaradas de utilidad pública, las ONGD, así como para otras instituciones públicas y privadas singulares (art.2). Este estatuto les confiere derechos económicos que se traducen, sobre todo, en beneficios fiscales, como son el estar exentas o ser beneficiarias de unos tipos impositivos inferiores a los de las restantes empresas (arts.5-15), o el que las donaciones que reciban de particulares y empresas gocen de derecho a desgravación en el tributo correspondiente (arts.16-27). También la reciente Ley de contratos de las Administraciones públicas de 28-12-1999 señala que se podrá establecer preferencia en la adjudicación de los contratos relativos a las prestaciones de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro³⁴.

El disfrute del citado régimen fiscal especial exige que tales entidades acrediten previamente su condición ante la Administración Tributaria estatal.

34. Nuestro país no es la excepción a la hora de definir y dar beneficios a este tipo de entidades. En efecto, en los países de nuestro entorno existen figuras análogas, p.ej. el Estatuto italiano de las ONLUS –organizaciones no lucrativas de utilidad social- definido en la Ley italiana 460/1997.

Hasta el 31.12.98 fueron acreditadas un total de 2.989 entidades sin fines de lucro de las cuales 442 lo fueron durante el ejercicio 1998, mientras a finales de 1999 estaban ya acreditadas 3.122 entidades. El crecimiento ha sido muy acusado si se tiene en cuenta que se partía de 2.175 entidades en el año 1996 (MEH, 2000). Esta magnitud es muy reducida si se la compara con el número de asociaciones activas inscritas en el RNA, apenas el 1,4% del total, y con el número de 'Asociaciones y otras formas' computadas por el DIRCE, el 3,4%. Este dato es indicativo de la escasa extensión de los beneficios conferidos por la antigua Ley 30/10994 en el tejido de entidades nacional y sugiere revisar el modo de implementación de esta medida de fomento. Habrá que esperar a los resultados derivados de la nueva legislación que, en esencia, no introduce cambios significativos al respecto.

Un segmento de entidades del Tercer sector contempladas en la Ley 49/2002 de gran interés es el de las *Asociaciones declaradas de utilidad pública*. Reguladas por la Ley 1/2002 de Asociaciones (arts.32-35), se hallan reguladas por el R.D. 1786/1996 de 19 de julio. Existe además un Servicio de Utilidad Pública en el Ministerio de Interior. En 1999 existían 1214 asociaciones y 54 federaciones de utilidad pública activas en nuestro país. Casi la mitad de las mismas pertenecían a los grupos de actividades económicas 'Disminuidos físicos y psíquicos' (el 32% del total de este tipo de asociación) y 'Filantrópicas' (el 18,2%) (ver tabla 3), lo que contrasta con la escasa relevancia cuantitativa de ambos sectores en el cómputo del 'total de asociaciones' donde las entidades asociativas de ambos grupos de actividad apenas representan conjuntamente el 7% del total de las mismas (Tabla 7).

TABLA 7.
ASOCIACIONES Y FEDERACIONES EN ACTIVO DECLARADAS DE UTILIDAD PÚBLICA CLASIFICADAS POR GRANDES GRUPO DE ACTIVIDAD (A 31-12-99)

Grupos de Actividades Económicas	Asociaciones	%	Federaciones	%
0 – Varias	14	1,2	0	0,0
1 – Culturales e ideológicas	169	13,9	7	13,0
2 – Deportivas, recreativas y juveniles	163	13,4	3	5,6
3 – Disminuidos físicos y psíquicos	389	32,0	19	35,2
4 – Económicas y profesionales	72	5,9	5	9,3
5 – Familiares, consumidores y 3ª edad	70	5,8	6	11,1
6 – Femeninas	17	1,4	2	3,7
7 – Filantrópicas	221	18,2	7	13,0
8 – Educativas	90	7,4	4	7,4
9 – Vecinos	9	0,7	1	1,9
Totales	1214	100,0	54	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria del Ministerio de Interior

Por último debe señalarse que la evolución reciente de las asociaciones de utilidad pública presenta un panorama dicotómico. Así, tras un estancamiento en el reconocimiento de éstas durante el periodo 1987-1992, a partir de la aprobación de la Ley 30/1994 se produce un nuevo impulso en la declaración de las mismas, que con toda probabilidad será consolidada merced a la reciente Ley 49/2002. En efecto, en el cuatrienio 1995 y 1999 son declaradas 337 asociaciones de utilidad pública, el 26,5% del total actual. El fenómeno es especialmente patente en el caso de las federaciones pues casi 2/3 de las federaciones de utilidad pública han sido declaradas en los últimos años, en concreto desde 1993.

4.1.5. Las cooperativas de iniciativa social

Las cooperativas de iniciativa social constituyen otro pilar de las entidades del Tercer Sector en la acción social concebidas en su sentido amplio, y se encuentran a caballo entre el Movimiento Cooperativo y las entidades sin fines de lucro.

El origen de estas cooperativas data de los años setenta en regiones como Cataluña y Valencia, donde padres de personas discapacitadas, en ausencia de otros recursos institucionales idóneos, crearon las primeras cooperativas sociales. A diferencia de estas primeras cooperativas, más próximas a las cooperativas de consumidores de servicios sociales, las cooperativas de iniciativa social que han experimentado un fuerte desarrollo en la última década, al calor de la actividad del Sector Público, en este sector de actividad han sido las de trabajo asociado, intensivas en factor trabajo.

En la actualidad se contabilizan 825 cooperativas de iniciativa social activas en nuestro país, concentradas en un 58% en tres Comunidades Autónomas: Cataluña, Andalucía y Valencia. A distancia se sitúan Murcia y Madrid con 58 cooperativas cada una. Este panorama permite afirmar que las cooperativas de iniciativa social son un fenómeno principalmente de la España mediterránea.

En España existe un único estudio realizado hasta la fecha sobre este sector (COCETA, 2001) que ofrece diversa información sobre esta realidad (Tabla 8). Se estima que estas cooperativas emplean a 45.400 trabajadores, mayoritariamente (77%) mujeres y en un 27% socios trabajadores. Un elemento diferenciador de las cooperativas en relación a las restantes entidades del Tercer Sector que trabajan en la acción social (asociaciones y fundaciones) es su escasa movilización de recursos voluntarios y otros (becarios, objetores): este grupo humano sólo representa el 1% del total de la plantilla de las cooperativas.

TABLA 8.
LAS COOPERATIVAS DE INICIATIVA SOCIAL EN ESPAÑA (2000)

	Cooperativas	Trabajadores	Fecha de creación			Facturación Global (1999)
			Antes 1999	1991-95	1996-00	
Total nacional	825	45.400	30%	30%	40%	871
Cataluña	231	nd				
Andalucía	154					
C. Valenciana	96					

Fuente: COCETA (2001). Facturación en millones de euros.

De modo análogo a las restantes entidades del Tercer Sector de acción social, el Sector Público constituye el cliente hegemónico: supone el 75% de la media de facturación de estas entidades.

4.1.6. Otras entidades

Hay que analizar también el caso de tres macro entidades del Tercer Sector que trabajan en la acción social y que no responden a las formas jurídicas antes descritas; se trata de Cáritas, Cruz Roja y ONCE (Grupo incluyendo a ONCE-matriz, CEOSA y Fundosa). Junto a estas entidades, denominadas por ciertos autores como *singulares* (Rodríguez-Cabrero & Monserrat, 1996), la literatura ha venido incluyendo a las obras sociales de las Cajas de Ahorro. A diferencia de lo que sucede con las restantes entidades del Tercer Sector de este ámbito, la magnitud y significación de estas macro-entidades deriva básicamente de los mecanismos institucionalizados de financiación con que cuenta cada una de ellas: el mecanismo de recaudación caritativo de la Iglesia Católica, la relación privilegiada con el Estado, un monopolio en el sector del juego y un significativo porcentaje de los beneficios obtenidos de la actividad mercantil de las Cajas de Ahorro.

Asimismo deben considerarse otras organizaciones que no responden a las formas jurídicas características de las entidades del Tercer Sector que desarrollan su actividad en el ámbito de la acción social española en sentido estricto, aunque si sociológica y económicamente. Es el caso de algunas sociedades mercantiles no lucrativas, a veces controladas por la iniciativa social, como sucede con el Grupo Gureak SA de Euskadi. Creado en 1975 por la asociación Atzegi, los últimos datos recientes (julio 2000) indican que este grupo da trabajo a 2592 personas de las que 1546 son disminuidos psíquicos y 805 disminuidos sensoriales. Se trata de un grupo de empresas de inserción con formas jurídicas mercantiles pero controladas por un consejo del grupo de tipo *multistakeholder*, en el que la asociación Atzegui, aunque detentadora de una parte minoritaria del capital (33%), orienta la acción del grupo.

4.2. EL TERCER SECTOR EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo han adquirido, recientemente, una relevancia importante en nuestra sociedad. Este auge no ha tenido un desarrollo homogéneo ni uniforme en todo el ámbito territorial sino que, por el contrario, varía en función de la Comunidad Autónoma de que se trate, tal y como se puede apreciar en la Tabla 9.

De la lectura de los datos presentados, se observa que la distribución geográfica revela una mayor concentración de organizaciones en las Comunidades de Madrid, Valencia, Cataluña y Andalucía. Estas Comunidades representan más del 50% del tejido asociativo de cooperación al desarrollo de toda España. Madrid alberga al 47'2% de las asociaciones. Le siguen en importancia la Comunidad Valenciana con el 16'9%, Cataluña con el 12'9% y Andalucía con el 8'8%. El resto de Comunidades Autónomas tienen unos índices asociativos muy inferiores a las anteriores, entre todas ellas, se pueden destacar el País Vasco con un 2'7% y la Comunidad Autónoma de Castilla-León con un 2'3%. Atendiendo a su distribución por provincias, las cinco primeras, por este orden, son: Madrid, Valencia, Barcelona, Sevilla y Alicante.

TABLA 9.
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO (ONGD) ACTIVAS EN ESPAÑA

	ONGD	%
Andalucía	42	8.8
Aragón	4	0.8
Pdo. Asturias	3	0.6
Islas Baleares	2	0.4
Canarias	2	0.4
Cantabria	4	0.8
Castilla-La Mancha	3	0.6
Castilla-León	11	2.3
Cataluña	61	12.9
Comunidad Valenciana	80	16.9
Extremadura	0	0
Galicia	3	0.6
La Rioja	3	0.6
Madrid	223	47.2
Murcia	9	1.9
Navarra	9	1.9
País Vasco	13	2.7
TOTALES	472	100
Madrid	223	47.2
Valencia	75	15.8
Barcelona	54	11.4
Sevilla	34	7.2
Alicante	15	3.17

Fuente: Registro de ONGD de la Agencia Española de Cooperación Internacional, 2001.

Además de la distribución geográfica, un dato importante que merece ser destacado es el número de personas que pertenecen a las ONGD. Según datos proporcionados por la Coordinadora de ONGD para el año 2002, las organizaciones de cooperación al desarrollo agrupan a 1'7 millones de personas que participan como socios o colaboradores

Una de las características más significativas de las asociaciones de cooperación al desarrollo es la variedad de países a los que dirigen sus actuaciones, la diversificación de los proyectos de apoyo que llevan a cabo y los diferentes colectivos beneficiarios de dichos proyectos. Los últimos datos recogidos en el Directorio de ONGD 2000³⁵ muestran claramente la diversidad indicada.

En la Tabla 10 se recoge información referente a las regiones geográficas que concentran los proyectos de actuación de las organizaciones. El total de proyectos asciende a 5.464. Las regiones que registran un mayor número de proyectos son América Central y América del Sur, ambas superan el 50% del total. El segundo lugar, a más de quince puntos de las anteriores regiones, lo ocupa Asia con el 10,74%. Oriente Medio con 1'75%, Oceanía con un 0'02% y, lógicamente, Europa Occidental, son las regiones que ocupan los últimos lugares. En un lugar intermedio se encuentran las regiones pertenecientes a África, destacando África Oriental con un 8'47% del total de proyectos.

TABLA 10.
PROYECTOS DESARROLLADOS POR ONGD POR ZONA GEOGRÁFICA

ZONA	Nº de PROYECTOS	%
África Central	217	3.97
África del Norte	201	3.68
África del Sur	155	2.84
África Occidental	245	4.48
África Oriental	463	8.47
América Central	1429	26.15
América del Sur	1440	26.35
Asia	587	10.74
Caribe	351	6.42
Europa Occidental	95	1.74
Europa Oriental	185	3.39
Oceanía	1	0.02
Oriente Medio	95	1.75
TOTAL	5464	100.00

Fuente: Directorio Electrónico de ONGD 2000. Coordinadora de ONGD- España.

35. Es el último Directorio de ONGD publicado por la Coordinadora de ONGD-España hasta la fecha de realización de la investigación.

Los proyectos planteados por las asociaciones son variados, tratando de responder a las diversas necesidades existentes en las regiones atendidas. Proyectos de Cooperación, Desarrollo, Brigadas de Trabajo, Turismo Solidario, Acción Humanitaria y “Otros”, son los amplios epígrafes que agrupan las actuaciones que realizan las asociaciones. Los proyectos de Cooperación, con un 48.51% del total son los que predominan. Le siguen en importancia los agrupados en torno al generalista epígrafe “Otros”, con un 28.71%. Las Brigadas de Trabajo suponen un 13’86%. Llama la atención el escaso número de proyectos dedicados a Acción Humanitaria (tabla 11).

**TABLA 11.
TIPO DE PROYECTOS ONGD**

TIPO DE PROYECTOS	Nº	%
Acción Humanitaria	2	1.98
Brigadas de Trabajo	14	13.86
Proyectos de Cooperación	49	48.51
Proyectos de Desarrollo	2	1.98
Turismo Solidario	5	4.95
Otros	29	28.71
TOTAL	101	100.00

Fuente: Directorio Electrónico de ONGD 2000. Coordinadora de ONGD- España.

En la Tabla 12 se presentan los datos que hacen referencia a la población beneficiaria. Los colectivos a los que van destinados estos proyectos son, en primer lugar, “la población en general” con un 20’41%, seguido muy de cerca por el colectivo de “mujeres” con un 19’41% y de “jóvenes” con un 17.31%. Otros colectivos beneficiarios destacados son “la infancia” y “los indígenas” con un 16’28% y 13’97%, respectivamente.

TABLA 12.
POBLACIÓN BENEFICIARIA ONGD

POBLACIÓN BENEFICIARIA	Nº	%
Indígenas	54	13.97
Infancia	63	16.28
Inmigrantes	1	0.26
Jóvenes	67	17.31
Mujeres	74	19.21
Población en General	79	20.41
Refugiados/as	32	8.27
Tercera Edad	17	4.39
TOTAL	387	100

Fuente: Directorio Electrónico de ONGD 2000. Coordinadora de ONGD- España.

En relación al gasto efectuado en proyectos, se observa, según los datos presentados en la Tabla 13, un aumento sostenido del mismo desde el año 1996 al año 1999. El gasto en proyectos efectuado el año 1999 supone un incremento del 63'08% con respecto al año 1996, gasto que supera con creces el 50%.

TABLA 13.
GASTO EN PROYECTOS ONGD

AÑOS	EUROS
1996.....	165.050.623
1997.....	202.693.549
1998.....	218.470.317
1999.....	269.171.623

Fuente: Directorio Electrónico de ONGD 2000. Coordinadora de ONGD- España.

Por tanto, puede concluirse señalando que son América Central y del Sur las regiones donde mayor número de proyectos se desarrollan. Dichos proyectos son, principalmente, de cooperación y sus actuaciones van dirigidas a la población en general.

Actualmente el movimiento de ONGD se muestra como un sector plural, diverso, heterogéneo, complejo y, en ocasiones, contradictorio como es la propia sociedad, de la que es reflejo. Más que nunca se hace necesario una revisión de los valores y principios que siempre han guiado al sector y que constituyen su principal seña de identidad: ser independiente, constituir espacios de participación y estructuras democráticas, colocar la ética como un referente principal y reconocer a los pueblos del Sur el derecho a ser protagonistas de su propio desarrollo. Por otra parte, se hace patente un mayor esfuerzo de coordinación y de alianza estratégica entre todos los actores implicados en cooperación: universidades, sindicatos, ONGD, empresas, partidos políticos y ciudadanos y ciudadanas.

4.3. EL TERCER SECTOR EN EL MEDIO AMBIENTE

Como se ha señalado al inicio del apartado, la importancia y el interés de la población por los temas medioambientales es importante y presenta una tendencia ascendente. Estas afirmaciones se pueden constatar a partir de la lectura de los datos de la Tabla 14, en donde se refleja la densidad del tejido asociativo de las organizaciones no gubernamentales de medio ambiente y de las fundaciones activas en nuestro país.

TABLA 14.
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ORGANIZACIONES NO
GUBERNAMENTALES DE MEDIO
AMBIENTE ACTIVAS EN ESPAÑA, 2002

	ONG de Medio Ambiente	%	Fundaciones de Medio Ambiente	%
Andalucía	122	16.1	1	4.3
Aragón	27	3.5		
Asturias	34	4.4	2	8.6
Baleares	20	2.6		
Canarias	18	2.3		
Cantabria	12	1.5		
Castilla-León	77	10.1	1	4.3
Castilla-La Mancha	42	5.5		
Cataluña	105	13.7	1	4.3
Extremadura	26	3.4		
Galicia	61	8		
La Rioja	3	0.3(9)		
Madrid	83	10.8(9)	14	60.8
Melilla	1	0.1		
Murcia	11	1.4	1	4.3
Navarra	13	1.7		
País Vasco	34	4.4		
Valencia	72	9.4	3	13
TOTAL	761	100	23	100

Fuente: Memoria del Ministerio de Medio Ambiente, año 2002.

Las Comunidades Autónomas que presentan un índice asociativo más elevado son Andalucía, Cataluña, Madrid, Castilla-León y Valencia que representan más del 50% del tejido de ONG de Medio Ambiente a nivel estatal. Le siguen las Comunidades de Galicia y Castilla-La Mancha con casi un 15%. El resto de Comunidades presentan índices por debajo del 5%.

En cuanto a las Fundaciones, destaca por su importancia Madrid, capital administrativa del estado, que concentra un 60% de las Fundaciones. No todas las Comunidades Autónomas cuentan con Fundaciones, al contrario de lo que

sucede con las ONGD. Las Comunidades Autónomas en las que existen fundaciones dedicadas a la protección de Medio Ambiente son: Valencia, Asturias, Andalucía, Castilla-León, Cataluña y Murcia. En el resto de Comunidades no radica ninguna fundación de estas características.

El sector asociativo medioambiental no es uniforme ni homogéneo, sino que más bien se caracteriza por la diversidad y heterogeneidad de sus intereses. En la Tabla 15 se clasifican las organizaciones en función de sus intereses de actuación. En el cómputo global de ONG's de Medio Ambiente, son las que se ocupan de la Conservación de la Naturaleza las más numerosas alcanzando casi el sesenta por cien del total de sectores con un significativo 57.95%. A bastante distancia, se encuentran las dedicadas a los Animales Domésticos y Plantas con un 12.48%. Sectores de actividad tan importantes como son los que se ocupan de la Educación Ambiental, de la Agricultura y los Recursos Forestales no logran el 10% (7.62%). Por último, señalar que sectores tan significativos como la Investigación Científica sólo representan un 4'99%.

TABLA 15.
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA, CLASIFICADAS POR SECTORES DE INTERÉS, 2002

CLASIFICACIÓN DE ONG's DE MEDIO AMBIENTE POR SECTORES DE INTERÉS	Nº	%
Actividades al Aire Libre/ Caza y Pesca	39	5.12
Agricultura y Recursos Forestales	58	7.62
Animales Domésticos y Plantas	95	12.48
Conservación de la Naturaleza	441	57.95
Educación Ambiental	58	7.62
Investigación Científica	38	4.99
Micología	20	2.63
Otras Asociaciones	12	1.58
TOTAL	761	100.00

Fuente: Memoria del Ministerio de Medio Ambiente, año 2002.

El Ministerio de Medio Ambiente, además, proporciona información que se centra en las actuaciones concretas que realizan las organizaciones medioambientales dentro de áreas de actividad específicas. Tal y como se refleja en la Tabla 16, son 40 las áreas de actividad desempeñada. La diversidad y heterogeneidad de temas abordados son las características más destacadas (educación ambiental, patrimonio cultural y paisaje, ecología, suelo, peces, reptiles, reforestación, etc). Se han realizado un total de 3.981 acciones distribuidas entre las 40 áreas de actividad, repartidas entre las 761 organizaciones. Las acciones más numerosas se han llevado a cabo dentro del área de Educación Ambiental con 317 acciones que representan casi un 8% del total de las acciones de las ONG's. Le siguen en importancia las actividades realizadas en las áreas de Protección de la Fauna, Aves y Residuos que alcanzan o superan las 200 acciones(5'02 %). Las áreas en donde se han realizado menos actuaciones son las de Aire y Atmósfera, Peces, Ciencias de la Tierra y Suelo, entre otras.

TABLA 16.
DISTRIBUCIÓN DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES POR
ÁREAS DE ACTIVIDADES, 2002

ÁREAS DE ACTIVIDAD DE ONG MEDIO AMBIENTALES	Nº	%
Actividad Económica y Medio Ambiente	73	1.83
Actividades Recreativas	118	2.96
Agricultura y Ganadería	69	1.73
Agua y Recursos Hídricos	122	3.06
Aire y Atmósfera	29	0.73
Anfibios	35	0.88
Animales Domésticos	90	2.26
Aspectos sociales del medio ambiente	80	2.01
Aves	210	5.28
Caza y Pesca	52	1.31
Ciencias de la tierra	22	0.55
Contaminación	77	1.93
Deportes	39	0.98
Desarrollo Sostenible	109	2.74
Ecología	116	2.91
Ecosistemas Acuáticos	143	3.59
Ecosistemas Costeros	62	1.56
Ecosistemas Forestales	145	3.64
Educación Ambiental	317	7.96
Energía	85	2.14
Espacios Protegidos	161	4.04
Gestión Ambiental	95	2.39
Impacto Ambiental	95	2.39
Incendios Forestales	90	2.26
Investigación Científica	73	1.83
Legislación Ambiental	31	0.78
Mamíferos	72	1.81
Micología	34	0.85
Patrimonio Cultural y Paisaje	110	2.76
Peces	27	0.68
Protección de la Fauna	279	7.01
Protección de la Flora	260	6.53
Reforestación	169	4.25
Reptiles	36	0.9
Residuos	200	5.02
Salud Ambiental	47	1.18
Suelo	20	0.5
Transporte	40	1
Turismo	61	1.53
Urbanismo/ Ordenación del territorio	88	2.21
TOTAL	3.981	100.00

Fuente: Memoria del Ministerio de Medio Ambiente, año 2002.

5. PERSPECTIVA MICROECONÓMICA

Dos elementos son determinantes para caracterizar la situación económica de grandes segmentos diferenciados de entidades del Tercer Sector en el campo de los servicios de bienestar social, a saber, de un lado el análisis de la magnitud de las unidades productivas, y de otro, el grado de desarrollo organizativo-empresarial de las mismas.

5.1. TAMAÑO

En relación al tamaño las entidades del Tercer Sector de acción social en España debe señalarse que son mayoritariamente pequeñas entidades.

Según el DIRCE, de las 91.386 'Asociaciones con actividad económica', casi la mitad (42.162) no tenían asalariados y casi un tercio (27.718) sólo empleaban 1 o 2 trabajadores. Estos datos, contrastados con los que ofrece el RNA y con el criterio del Sistema europeo de cuentas nacionales SEC-95 que excluye a las entidades de 'escasa importancia' (entendidas como aquellas que emplean a 2 o menos trabajadores) las cuales se integran en el Sector Hogares, revelan claramente que la inmensa mayoría de las asociaciones españolas no presentan un carácter estrictamente de gestión económica de servicios. El ámbito de las 'Asociaciones con actividad económica' se circunscribiría en nuestro país a menos de 21.506 entidades, de las que el 72'6% serían 'microempresas', con 3 a 9 trabajadores, el 24'9% serían 'pymes asociativas', con 10 a 99 trabajadores, 447 'medianas empresas asociativas' con 100 a 499 trabajadores y finalmente 95 asociaciones de gran tamaño, con 500 o más trabajadores. En el periodo más reciente (1999-2001) el crecimiento de estas entidades ha sido fuerte, un 18%, pasando de 77.263 a 91.386 entidades, siendo las de tamaño más reducido, de 1 a 9 trabajadores, las que más han crecido, un 21,7%.

En las tablas 5 y 8 se citan los dos estudios realizados *ad hoc* que se tomarán como referencia para esta sección: Martínez et al (2000) y COCETA (2001). En efecto, en el primero se señala que el 50% de las asociaciones y fundaciones de acción social (ONG en su terminología) no supera los 20 trabajadores totales (incluyendo asalariados y voluntarios) o los 8 trabajadores asalariados mientras el 75% no supera los 37 trabajadores totales (15 trabajadores asalariados). El tamaño de las fundaciones triplica en media al de

las asociaciones, 226 trabajadores totales frente a 69 (aproximadamente 15 trabajadores asalariados). Las cooperativas de iniciativa social presentarían un tamaño medio parecido al de las fundaciones en cuanto a trabajadores remunerados, aproximadamente 55 trabajadores por cooperativa. Un 65% de las cooperativas no superaría los 25 trabajadores remunerados. Un 9% de las cooperativas emplea a 100 o más trabajadores; dos grupos cooperativos valencianos Comismar y Sercoval se aproximan a los 1000 trabajadores cada uno.

Atendiendo a la facturación/ presupuesto el panorama es análogo. Así, el 50% de las asociaciones presenta un presupuesto inferior a los 54.000 euros. La mediana de las asociaciones se sitúa en los 54.000 euros. El tamaño de las fundaciones es significativamente superior al de las asociaciones, su mediana es de 409.000 euros. El 75% del total de ambos tipos de entidades no supera los 367.000 euros de presupuesto. Las cooperativas son más grandes: su facturación media fue de 1,06 millones de euros en 1999, situándose el 52% de las cooperativas en el segmento de facturación inferior a los 300.000 euros anuales. Es importante señalar la acusada dispersión entre las entidades del Tercer Sector de acción social.

5.2. DESARROLLO ORGANIZATIVO

En el ámbito de poblaciones dinámicas las trayectorias de evolución de las organizaciones marcan realidades con desarrollo organizativo-empresarial muy dispar, generalmente en estrecha vinculación con el tamaño de la entidad. El denominador común a la trayectoria-tipo radica en la evolución desde una organización de carácter voluntarista hacia una auténtica empresa social, evolución que conlleva un intenso proceso de incremento de la profesionalización y de la mejora de la gestión económico-empresarial.

Esta evolución se materializa de dos modos principales:

1. Mediante la edificación de estructuras de segundo grado (federaciones, grupos empresariales) a partir de las asociaciones y fundaciones de base. Aquellas crearían, acumularían y concentrarían los recursos estratégicos (humanos, económicos, informacionales, políticos) de amplios segmentos de organizaciones del sector (Rodríguez-Cabrero y Monserrat, 1996);

2. A través del desarrollo procesos de desarrollo interno a la propia organización; lo que significa transformarla desde una organización voluntaria del 'Tercer Sector' a una empresa social (Salinas, 2001).

5.3. RECURSOS HUMANOS

Dado el carácter decisivo del factor humano para definir la calidad del servicio como el carácter muy intensivo en uso de este recurso de este sector de actividad económica, resulta central abordar el análisis de este factor. Como ya se ha señalado, los últimos lustros han sido testigos de una crecimiento muy acusado del empleo en las entidades del Tercer Sector de acción social en sus distintos subsectores institucionales.

Resulta por tanto necesario abordar las dos vertientes de estos trabajadores: los remunerados y los voluntarios.

Respecto a los trabajadores remunerados el trabajo de Martínez et al (2000) constata unas peores condiciones de trabajo en las entidades del Tercer Sector que en la media del resto de sectores institucionales que trabajan en el 'Sector sanitario y de servicios sociales' (CNAE-93, grupo 83). Esta afirmación se apoya en la mayor temporalidad del empleo, mayor extensión de la jornada a tiempo parcial, de los contratos por obra o servicio y de formas de voluntarios susceptibles de ser considerados como 'empleo encubierto' (voluntarios 'con gratificaciones económicas')³⁶. Este panorama de empleo precario presenta diferencias entre las asociaciones y fundaciones, y las cooperativas. En las primeras impera el contrato a tiempo parcial (78% de los asalariados, frente al 45% en los trabajadores asalariados y el 8% en los socios trabajadores en las cooperativas) y el recurso al 'empleo encubierto' de voluntarios, mientras en las segundas la principal vía de inestabilidad se aprecia en la temporalidad de los contratos: el 68% del total de su plantilla son eventuales frente al 45% de los asalariados en las asociaciones y fundaciones.

36. Martínez et al (2000) realizan la comparación en relación a todo el Sector de CNAE-93, grupo 83, el cual incluye el empleo sanitario, público y hegemónicamente estable. El resultado de la comparación sería distinto si se efectuase con el empleo de entidades públicas del sector de servicios sociales, como el INSERSO. Véase al respecto Chaves & Sajardo (2001).

Los recursos humanos no remunerados (voluntariado y socios; externos e internos –los afiliados son asimilables a voluntariado interno-) son relevantes en las entidades, especialmente en las más pequeñas. Ruiz Olabuénaga (2000) estima para el año 1995 en 496.793 el número de españoles voluntarios que realizan alguna labor en el sector ‘Servicios sociales’, lo que se traduce en 73.016 empleos equivalentes a jornada completa. Estos datos no se alejan de un estudio reciente sobre voluntariado en España (PPVE, 1999) y del último estudio del CIS (2001) (Tabla 17).

**TABLA 17.
VOLUNTARIADO EN ESPAÑA (2001)**

Ha realizado Ud. algún trabajo voluntario (trabajo no remunerado que se realiza en beneficio de otras personas o de una comunidad y no sólo de la propia familia o de amigos personales) en alguna de las siguientes actividades?	Muchas veces	Alguna vez	Nunca	NC
Ayuda a enfermos, ancianos y pobres	6,3	22,8	70,5	0,4
Ayuda a partidos y/o movimientos políticos, etc.	1,7	7,2	90,7	0,4
Ayuda a la Iglesia o grupos religiosos	5,8	21,4	72,4	0,4
Otro tipo de trabajo voluntario	4,0	13,4	82,1	0,6

Fuente: CIS (mayo 2001).

En este último estudio se señala que el 5,6% de los españoles mayores de 18 años afirma haber dedicado durante el último año parte de su tiempo a trabajar sin remuneración en actividades o acciones desarrolladas por las asociaciones y fundaciones, principalmente en actividades de ayuda a enfermos, ancianos y pobres. Pero este estudio revela igualmente que la extensión del voluntariado presenta un serio límite sociológico: sólo un 24,1% de los que han respondido no haber trabajado con anterioridad como voluntario se han planteado alguna vez la posibilidad de realizar esta labor.

TABLA 18.
PERTENENCIA A ASOCIACIONES EN ESPAÑA (2001)

	Pertenece	Proyección. Valor abs. . Miles	Ha pertenecido	Nunca ha pertenecido	N.S./N.C
Asociaciones y organizaciones de carácter benéfico social, filantrópico	9,0	2.800	6,2	83,9	0,9
Organizaciones no gubernamentales	4,4	1.400	1,6	93,2	0,8
Organizaciones interesadas por los derechos humanos	3,1	1.000	2,1	93,9	0,8
Asociaciones y grupos deportivos	9,4	2.900	19,2	71,0	0,4
Sociedades locales o regionales (peñas, etc.)	11,2	3.500	11,5	76,9	0,4
Asociaciones y grupos educativos, artísticos y culturales	9,1	2.800	10,1	80,4	0,4
Organizaciones y grupos juveniles	1,6	500	10,0	87,9	0,5
Asociaciones y grupos ecologistas	1,5	500	1,5	96,1	0,8
Sindicatos	6,7	2.100	6,5	86,0	0,8
Artidos políticos	2,2	700	2,5	94,3	0,9
Grupos relacionados con las mujeres	1,2	400	0,6	97,4	0,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS (mayo 2001).

Diversas investigaciones realizadas en los años 90 señalan que la tasa de afiliación a asociaciones en nuestro país se sitúa en torno a 1/3 de los españoles. La tabla precedente número 18, basada en el último estudio del CIS, revela que la tasa de pertenencia a los asociaciones y organizaciones de carácter benéfico-social y filantrópico (propias de las entidades del Tercer Sector de este ámbito) es de las más altas, con la peculiaridad que a diferencia de las otras asociaciones con tasas igualmente elevadas (como las asociaciones deportivas o locales), existe una mayor tendencia a mantener la pertenencia con el paso del tiempo, lo que indica una mayor estabilidad en la base social.

Es posible observar una serie de riesgos y tendencias en el ámbito del empleo de las entidades del Tercer Sector de acción social. Así estas entidades revelan una fuerte presencia de dos colectivos con dificultades de penetración en el mundo del trabajo: los jóvenes y las mujeres. Es precisamente este último colectivo el que representa en torno al 55% del total de los trabajadores de las mismas, porcentaje cercano al 65% en las entidades medianas y grandes, y el

77% en las cooperativas. No obstante, se aprecian indicios de discriminación por razón de género, así los varones ostentan una clara mayor presencia relativa entre los recursos humanos directivos y más cualificados y entre los trabajadores fijos (p.ej. el 71% de las mujeres contratadas son eventuales frente al 53% de los hombres), ello en el segmento de las cooperativas (COCETA, 2001).

Se aprecia también un cierto dualismo laboral, basado, por un lado, en una élite de trabajadores que copan los puestos de trabajo más cualificados o directivos y dotados de mayor estabilidad contractual (o en las cooperativas con la condición de socios trabajadores), segmento que se extiende a medida que la organización crece y experimenta procesos de desarrollo organizativo-empresarial, y por otro lado el resto de la mano de obra, la cual acusa las peores condiciones de trabajo y el peso de la inseguridad propia del sector.

La extensión de este panorama laboral en las entidades del Tercer Sector no es neutral, ni para el desarrollo del propio sector, pues afecta a sus oportunidades de desarrollo al dañar uno de sus pilares de crecimiento, y ni para la visibilidad, consolidación y calidad de los servicios sociales en nuestro país. En este sentido deben considerarse una serie de riesgos.

De un lado, se constata un fuerte riesgo de crear serias fracturas por la fuerte penetración del sector empresarial capitalista en el campo de actividad considerado (servicios de bienestar social). Dadas sus menores debilidades financieras este sector es capaz de drenar los recursos humanos mejor cualificados de las entidades del Tercer Sector ofreciéndole mejores condiciones laborales, lo que reduciría seriamente las bases competitivas actuales y futuras.

De otro lado, existe un fuerte riesgo de discriminación generalizada en la calidad del servicio si se produce la extensión de las malas condiciones laborales dado que se trata de servicios donde la implicación e interés del trabajador es fundamental en la definición de la calidad, al ser generalmente servicios relacionales no servicios robotizables. Si ello ocurriese la dimensión relacional del servicio personal tendería a desaparecer.

Finalmente las limitaciones de las condiciones laborales limitan, cuando no neutralizan, la capacidad del Tercer Sector de acción social para desplegar funciones propias de interés social (en especial el desarrollo de procesos de innovación socio-institucional, de capital social y de democratización), lo que explica sus dificultades para actuar como un movimiento cohesionado.

5.4. CRECIMIENTO A PARTIR DE ESTRUCTURAS GENERADORAS DE REDES

En primer lugar cabe hablar de la integración federativa de las entidades del Tercer Sector que trabajan en el ámbito de la acción social. Así y al objeto de mejorar el desempeño de sus cometidos, las asociaciones tienden a agruparse, vertebrándose en estructuras federativas. Es así como las *federaciones*, más que las asociaciones de base, tienden a realizar las funciones de *lobby* (representación y actuación como grupo de presión y de interés) y de gestión de servicios para sus entidades socias de base, debido a que generalmente cuentan con un mayor nivel de organización, estructura, recursos y profesionalidad.

En España, en este ámbito también se ha producido un proceso de desarrollo en las tres últimas décadas con un incremento significativo en la tasa de federaciones creadas por año/asociaciones creadas por año, tasa que ha evolucionado de un 4-6% en la etapa pre-democrática a unas tasas situadas entre el 10 y el 16% en la etapa democrática, con unos máximos a finales de los 80 y principios de los 90. Además de ese proceso de integración asociativa en federaciones, que ha reducido el panorama atomizado y desvertebrado del sector asociativo español, diferentes estudios han destacado el proceso de modernización y profesionalización de las federaciones existentes.

Geográficamente la distribución de las 2.575 federaciones activas en España es muy similar a la de asociaciones aunque con algunas excepciones (Tabla 1), siendo fundamental la de Madrid, la cual por su condición de capitalidad administrativa, ejerce de polo de atracción de federaciones de nivel nacional. Otras dos importantes excepciones son Castilla-León y Murcia cuyas tasas de federaciones / asociaciones son muy superiores a la media (Madrid excluida), lo que constituye un indicador de una teórica mayor integración federativa en ambas regiones.

En segundo lugar es necesario tratar, siquiera brevemente, los llamados grupos empresariales con matriz asociativa. Se trata de grupos de empresas liderados por asociaciones, los cuales se han ido consolidando desde finales de los 80 especialmente en el ámbito de la integración sociolaboral de disminuidos físicos o psíquicos: dos ejemplos de este tipo de grupos son Gureak en Euskadi y Promi en Andalucía.

5.5. RECURSOS FINANCIEROS

Las entidades del Tercer Sector que prestan servicios sociales en España conforman un sector institucional hegemonicamente vinculado a la actuación económica pública. La mayoría de sus ingresos, con diferencia, procede del Sector Público, bajo distintas formas. Ruiz Olabuénaga (2000) estimaba para el año 1995 en casi el 50% el nivel de dependencia financiera del Sector No Lucrativo español activo en el sector de servicios sociales (Tabla 19).

Como se ha apuntado más arriba, el 75% de la facturación global de las cooperativas de iniciativa social se realiza con las administraciones públicas y afines y el 57% de las cooperativas realizan más del 75% de su facturación con la Administración. Las asociaciones y fundaciones presentan un panorama similar, el 82'5% tienen establecido convenio o acuerdo de gestión de servicios con algún organismo público, porcentaje que se eleva al 85,9% para el caso de las asociaciones.

TABLA 19.
ESTRUCTURA FINANCIERA DEL SECTOR NO LUCRATIVO.
ESPAÑA (1995)

Sector de actividad	Total ingresos monetarios		Aportaciones públicas		Donaciones privadas		Cuotas y ventas	
	Mill. euros	%	Mill. euros	%	Mill. euros	%	Mill. euros	%
Educación e investig.	3.927,25	100	2.085,36	53,1	2.485,53	6,3	1.593,37	40,6
Salud	2.570,28	100	944,32	36,7	325,51	12,7	1.300,45	50,6
Servicios sociales	2.821,36	100	1.371,18	48,6	564,27	20,0	885,91	31,4

Fuente: Ruiz Olabuénaga (2000).

El recurso más genuino de estas entidades (asociaciones y fundaciones) de acción social, las donaciones privadas, presenta una importancia muy reducida. Las citadas entidades no se sostendrían únicamente con esta fuente financiera. Se aprecia un incremento en las donaciones privadas en los últimos años, especialmente desde la aprobación de la Ley 30/1994; en la actualidad el número de declaraciones que desgravan por este tipo de donaciones supera las 800.000 (MEH, 2000).

**TABLA 20.
FINANCIACIÓN VOLUNTARIA EN ESPAÑA (2001)**

Durante el último año, ¿Ha realizado algún tipo de donación a una o varias organizaciones no gubernamentales?. Tipo de Donación	Si	No	NS/NC
Entregando alguna cantidad de dinero	35,8	63,0	1,2
Entregando ropa	70,1	29,1	0,8
Entregando alimentos	50,3	49,0	0,7
Entregando libros, material didáctico, ordenadores, etc.	24,8	74,0	1,2
Comprando productos comercializados por ONG (comercio justo)	20,7	76,8	2,5

Fuente: CIS (mayo 2001).

Los recursos financieros juegan un papel estratégico en la configuración organizativa y en el tipo de recursos humanos de las asociaciones y fundaciones de acción social. Mayor flujo financiero y mayor estabilidad en el mismo tiene incidencia directa en el crecimiento y estabilidad de las plantillas remuneradas, con las consecuencias señaladas en la última parte del epígrafe precedente.

**TABLA 21.
ESTABILIDAD DE LAS DONACIONES PRIVADAS A LAS ONG
EN ESPAÑA (2001)**

¿Considera Ud muy probable, bastante, poco o nada probable colaborar o volver a colaborar con una ONG en el futuro?	Muy probable	Bastante probable	Poco probable	Nada probable	NS/NC
Colaboración con ONG en el futuro	14,5	40,1	22,4	12,1	10,9

Fuente: CIS (mayo 2001).

6. CONCLUSIONES

Este trabajo se ha dedicado al estudio del Tercer Sector de no mercado español en el ámbito de los servicios de bienestar social. Se ha considerado una concepción amplia del Tercer Sector que incluye a asociaciones, fundaciones, ciertas entidades singulares como Cáritas, ONCE y Cruz Roja, y a las cooperativas. Asimismo el ámbito de los servicios de bienestar social tratado se limita a integrar a las entidades que trabajan en los campos de la acción social, la cooperación internacional y el medio ambiente.

Las entidades del Tercer Sector que trabajan en los servicios de bienestar social en España no constituyen una forma jurídica unívoca nítidamente delimitada por el ordenamiento jurídico y aprehendida por el aparato estadístico-registral de las Administraciones Públicas del territorio español. Igualmente no existe un consenso en el mundo científico a la hora de balizarlas o de utilizar una terminología común para referirse a ellas, aunque determinadas propuestas comienzan a gozar de mayor aceptación como son el Enfoque de la Economía Social y el Enfoque de las Organizaciones del *Nonprofit*.

En toda sociedad el despliegue y la naturaleza de las entidades del Tercer Sector en los servicios de bienestar social se halla íntimamente ligado a los problemas sustantivos y las necesidades expresadas por la sociedad en un determinado periodo histórico, así como al papel desempeñado por el Estado a la hora de ofrecer oportunas respuestas.

En España, el Estado de bienestar en el ámbito de los servicios de bienestar social es notablemente joven, dado que su edificación data de los últimos veinte años, respondiendo al denominado *modelo latino*. En tal modelo el Tercer Sector se caracteriza por una intensa dependencia financiera pública, por una deficiente coordinación y concertación interinstitucional (Tercer Sector-Sector Público) en el contexto de la política social, fomentada por un distanciamiento interinstitucional, y una débil regulación del propio sector y de su papel en el seno de esta política, a pesar de su creciente asignación de responsabilidades en la oferta de servicios de bienestar social.

Según datos del Registro Nacional de Asociaciones, en 1999 existían 212.843 asociaciones en España, que se concentran especialmente en Andalucía, Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana. La distribución por actividades económicas muestra que son los grupos de “Culturales e ideológicas” y “Deportivas, recreativas y juveniles”, los más numerosos, aunque

débilmente federadas, seguidos a distancia de “Educativas” y de “Vecinos”. En el polo opuesto se sitúan las asociaciones de “Disminuidos”, “familiares, consumidores y tercera edad” y “Filantrópicas”.

Alrededor de 220.000 asalariados equivalentes a tiempo completo trabajan en el sector de entidades de acción social.

En términos de macromagnitudes económico-financieras las entidades del Tercer Sector de acción social contribuyen al Valor Añadido Nacional entre un 0,49% y un 1,1%, dependiendo de la concepción del campo considerada.

A finales de 1999 existían 3122 entidades declaradas de utilidad pública acreditadas, correspondientes al 1,45 del total de las asociaciones inscritas. Estas entidades se benefician de la ley de Fundaciones (Ley 30/1994 de 24 de noviembre, modificada por la Ley 49/2002 de 23 de diciembre) la cual contempla beneficios fiscales y privilegios extraordinarios.

Las 825 cooperativas de iniciativa social existentes en España se concentran en Cataluña, Andalucía y Valencia (representan el 58% del total) y, según COCETA, emplean a 45.000 trabajadores, los cuales son mayoritariamente (77%) mujeres y en un 27% son socios trabajadores. Los recursos humanos no remunerados (voluntariado) son relevantes en asociaciones y fundaciones (no en las cooperativas), especialmente en las más pequeñas. Son cerca de medio millón de españoles los que realizan tareas de voluntariado en los servicios sociales.

Las entidades de acción social son mayoritariamente pequeñas entidades. Así, el 50% de las asociaciones presenta un presupuesto inferior a los 54.000 euros. Por su parte el 75% de las fundaciones y asociaciones no supera los 367.000 euros de presupuesto. Las cooperativas son más grandes facturando de media en 1999 algo más de un millón de euros por entidad.

Es posible constatar dos procesos de profesionalización y de mejora de la gestión económico empresarial de ciertos segmentos de entidades del Tercer Sector de acción social de un lado, vía la edificación de estructuras reticulares (federaciones, grupos empresariales); por otro lado, a través del desarrollo de procesos de desarrollo-organizativo interno desde organizaciones de voluntariado hacia empresas sociales.

El fuerte crecimiento en el empleo en el Tercer Sector de acción social tiene en la actualidad como asignatura pendiente la precariedad del mismo, hecho que se observa tanto en las asociaciones y fundaciones como en las cooperativas de iniciativa social.

La fuente de financiación básica de las entidades del Tercer Sector de acción social es en la esfera pública. Las donaciones privadas presentan una importancia muy reducida. El 75% de la facturación global de las cooperativas de iniciativa social se realiza con las administraciones públicas mientras el 82'5% de las asociaciones y fundaciones tienen establecido convenio o acuerdo de gestión de servicios con algún organismo público.

Respecto a las entidades del Tercer Sector que trabajan en la cooperación internacional al desarrollo (ONGD) puede constatarse un claro desarrollo, aunque no homogéneo en todo el territorio español, concentrándose en las Comunidades de Madrid, Valencia, Cataluña y Andalucía, las cuales suman más del 50% del tejido asociativo de cooperación al desarrollo de todo el estado español.

Las ONGD españolas realizan un total de 5.464 proyectos de cooperación internacional, prioritariamente concentrados en América Central y del Sur (más del 50%), seguidos de Asia (10,74%), África, fundamentalmente Oriental, (8,74%), Oriente Medio (1,75%) y Oceanía (0,02%). Se trata de proyectos varios destacando la cooperación internacional (48,51%), acciones generalistas (28,71%) y brigadas de trabajo (13,86%). La población beneficiaria de estos proyectos es la población en general (20,41%), mujeres (19,41%), jóvenes (17,31%), infancia (16,28%) e indígenas (13,97%). Respecto del gasto efectuado en proyectos ha ido aumentando sostenidamente a lo largo de los últimos años superando el un crecimiento medio de más del 50% en apenas un trienio.

En relación al Tercer Sector dedicado a temas de medio ambiente se observa igualmente una realidad no homogénea a nivel de las Comunidades Autónomas. Así, respecto de las asociaciones son Andalucía, Cataluña, Madrid, Castilla-León y Valencia las que conjuntamente concentran más del 50% del tejido de estas entidades; les siguen Galicia y Castilla-La Mancha (15%), sin superar el 5% el resto de Comunidades. En cuanto a las fundaciones es Madrid la que concentra un 60% de las mismas, distribuyéndose el resto entre Valencia, Asturias, Andalucía, Castilla-León, Cataluña y Murcia.

Las actuaciones que realizan las entidades del Tercer Sector de medio ambiente son prioritariamente de Conservación de la Naturaleza (57,95%), Animales Domésticos y Plantas (12,48%), Educación Ambiental, Agricultura y Recursos Forestales (sólo 7,62%) e Investigación Científica (apenas un 4,99%).

La evolución del Tercer Sector español en los servicios de bienestar social se halla ligada a las transformaciones de nuestra Sociedad y a las actuaciones del Sector Público Aunque se trata de un sector en clara expansión su potencial futuro depende de la superación de importantes debilidades que pueden hipotecar, o cuanto menos lastrar, su evolución y crecimiento, y frenar su proceso de consolidación. Entre estas debilidades deben destacarse las siguientes, las cuales deben ser objeto prioritario de actuación pública si se pretende incrementar el papel de este sector en la Sociedad, y contribuir a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos:

Primero, su actual *doble condición de cliente-brazo ejecutor en el ámbito de la política social* española, le sitúa en una posición de *dependencia* real respecto de las Administraciones Públicas. Este modo de relación se configura como el elemento principal y definitorio de la naturaleza y extensión del propio sector, dado que, la naturaleza de esta dependencia financiera y reguladora condiciona el empleo, la calidad del servicio y las posibilidades de despliegue de las propiedades genéricas del sector.

Segundo, un *inadecuado encuadre en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas públicas*. Ello, y en buena medida consecuencia del anterior factor, determina que este Sector no aparezca bien posicionado en el seno de las políticas. A pesar de los esfuerzos de esta última década (Ley 30/1994 sobre fundaciones y fiscalidad de entidades no lucrativas-modificadas por las leyes 49 y 50 del año 2002-; cierta afectación de recursos públicos -‘0’52% sobre IRPF’-; creación en 1999 del Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción social; leyes regionales de voluntariado y de asociaciones; ‘preferencia’ en la Ley de contratos de las administraciones públicas a la hora de ofrecer servicios sociales, regulación expresa y específica de las ONGD y de medio ambiente, etc.), aún queda mucho camino por recorrer.

Tercero, en relación a *la regulación de su función de utilidad social*, es necesario argumentar que no todas las entidades que lo conforman contribuyen de igual manera al interés social o general. Algunas se constituyen incluso como formas oportunistas de determinados agentes para soslayar limitaciones

institucionales, sociales, culturales o políticas beneficiándose de las ventajas que les proporcionan estos estatutos (p.ej. los beneficios fiscales de las entidades sin ánimo de lucro). Una clara definición y regulación de esta cuestión resulta fundamental.

Cuarto, respecto a la *visibilidad social y política* del Tercer Sector debe señalarse que las asociaciones y las fundaciones no gozan aún del suficiente conocimiento por el gran público y un reconocimiento por los poderes públicos. Ello limita su capacidad para ser considerado como interlocutor adecuado en la elaboración y aplicación de las políticas públicas. Un mayor conocimiento de este Sector, con el apoyo de instituciones públicas y privadas a la elaboración de estudios e investigaciones, así como a la gran difusión de información elaborada resulta crucial.

Quinto, si bien se ha experimentado un fuerte proceso de *vertebración y consolidación* del Tercer Sector en la última década, éste aún presenta inequívocos rasgos de atomización. Es necesario, por tanto, perseverar en esta dirección, dado que para ser considerado interlocutor válido ante los otros agentes económicos, públicos y privados, es preciso unificar voces y esfuerzos.

Sexto, y último, es urgente desarrollar una *formación específica* para cuadros y directivos del Tercer Sector. Sus recursos humanos, especialmente los estratégicos (cuadros y directivos), deben disponer de una formación especializada sobre el Sector, sobre todo de sus aspectos más característicos (regulación estatutaria, dirección participativa, fiscalidad, modo de 'hacer empresa'..). Este factor resulta crucial, de un lado, por la relevancia social y política actual del propio Sector (cada esfera por unas razones bien distintas) y la que potencialmente se espera del mismo, y de otro lado, porque este sector también actúa en el mercado tanto frente al Sector Capitalista como junto al Sector Público. La formación al uso dirigida a las empresas tradicionales, si bien es útil no resulta adecuada o suficiente para las necesidades de este sector.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ALMENAR, R. BONO, E. y GARCÍA, E. (dirs.) (2000). *La sostenibilidad del desarrollo: el caso valenciano*. Valencia, Universitat de València, Fundació Bancaixa
- ARAUJO, J. (1996) *XXI: El Siglo de la Ecología*. Madrid, Espasa.
- Anuario “El País” 2002
- Anuario Español de Medio Ambiente 2000 (2001) Madrid, PUNTEX
- AAVV (2000): *Economía Social y empleo en la Unión Europea*, ed. Ciriec-España, Valencia.
- ARCHAMBAULT, E. (1996): *Le secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*, Economica, Paris.
- ALVAREZ, J.: *Historia de la acción social pública en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 395-448.
- BAREA, J. (1997) (dir): *El gasto público en servicios sociales en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Vol 1.
- BAREA, J. y PULIDO, A. (2001): ‘El sector de instituciones sin fines de lucro en España’, *Ciriec-España*, nº 37, pp. 35-49.
- BUENO, J.R. (1992): *Los servicios sociales como sistemas de protección social*. Valencia. La Nau Llibres.
- CASADO, D. (1991): *Introducción a los servicios sociales*, Madrid, Acebo.
- CHAVES, R. y MONZÓN, J.L. (2001): ‘Economía social y Sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas’, *Ciriec-España*, nº 37, pp. 7-33.
- CHAVES, R. y SAJARDO, A. (2001): ‘España: asociaciones y cooperativas en un mosaico de modos de intervención pública’, En: Laville, J.L., Nyssens, M. y Sajardo, A. (ed): *Los servicios sociales entre asociaciones, mercado y Estado: los servicios de ayuda a personas mayores*, Ciriec-España – Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Valencia (en prensa).
- CHAVES, R. (1999): ‘La Economía Social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica’, *Ciriec-España*, nº 33, pp. 115-140.

- COCETA (2001): *Las cooperativas de trabajo asociado en la iniciativa social. Una realidad en crecimiento*, Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado, Madrid.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997): *El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa*, COM (97) 241 final.
- DONATI, P. P. “El desarrollo de las Organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá”. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 79, Julio- Septiembre 1997 pp.113-142.
- DONATI, P. P. “Ciudadanía y Sociedad civil: Dos paradigmas” . En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 98, Abril- Junio 2002 pp.34-64.
- Estudio 1911, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, Diciembre 1990.
- Fundación Lealtad (2002) *Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG*. Madrid, Fundación Lealtad.
- GARCÍA FERRANDO, M. y PARDO AVELLANEDA, R. (eds) (1994) *Ecología, Relaciones Industriales y Empresa*. Bilbao-Madrid, Fundación BBV.
- GARCÍA-PADILLA, M: “Historia de la acción social: seguridad social y asistencia social 1939-1975”, en ÁLVAREZ, J: *Historia de la acción social pública en España* ,Madrid, Ministerio de Trabajo y seguridad Social, 395-448.
- HERRERA GÓMEZ, M. “Las políticas sociales en el Welfare Mix. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 96, Octubre- Diciembre 2001 pp.71-93.
- Memoria del Ministerio de Medio Ambiente, año 2002.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000) *Las fundaciones en acción social. Protectorados de la administración general del estado y Comunidades Autónomas*. Madrid, Mº de Trabajo y Asuntos Sociales
- MARBAN, V. (2000): ‘Estructura económica y organizativa de las entidades voluntarias en España’, *Economistas*, nº 83, pp. 124-146.
- MARTÍNEZ, M.I.; GONZÁLEZ, E. Et al. (2000): *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, Fundación Tomillo – Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- MEH – BOTELLA, C. (2000): ‘Modificaciones llevadas a cabo en el ámbito tributario’, *Jornadas sobre el Tercer Sector en la Comunidad Valenciana*, Generalitat Valenciana, Valencia, pp. 183-187.
- NIETO PEREIRA, L.(coord) (2001) *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*. Madrid, Libros de la Catarata/IUDC-UCM.

- PÉREZ DÍAZ, V. y LÓPEZ NOVO, J. P. (2003); *El Tercer Sector Social en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- PNUD(2001) *Informe sobre el Desarrollo Humano 2001*. Madrid, Mundi-Prensa
- Revista Documentación Social (2002) *Monográfico Tercer Sector*. nº 103, Abril-Junio 1996.
- RODRÍGUEZ CABRERO ,G. (1990): *El gasto público en servicios sociales en España (1972-1988)*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- RODRÍGUEZ,G. Y MONSERRAT,J. (1995): *Las entidades voluntarias en España*, Ed. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- RODRÍGUEZ,G. (1996): “Una nota sobre el desarrollo reciente del sector voluntario en España”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, Nº 20, pp. 33-37.
- RUIZ OLABUÉNAGA,J.I. (dir) (2000): *El Sector No Lucrativo en España*, Fundación BBV, Madrid.
- SAJARDO,A. (1996): *Análisis económico del sector no lucrativo*, Tirant lo blanc edl, Valencia.
- SAJARDO,A. (1996): ‘Economía Social y Sociedad del Bienestar’, En Barea,J. y Monzón,J.L. (dir): *Informe sobre la situación de las cooperativas y las sociedades laborales en España*, Ciriec-España edl – INFES, Valencia, pp. 245-311.
- SAJARDO,A. (1998): ‘Las nuevas entidades de la Economía Social’, En Tomás-Carpi,J.A. y Monzón,J.L. (dir): *Libro blanco de la Economía Social en la Comunidad Valenciana*, Ciriec-España edl – Generalitat Valenciana, Valencia, 379-452.
- SAJARDO,A. y CHAVES,R. (1999): “Politique sociale et économie sociale en Espagne”, *Nouvelles pratiques sociales*, Vol. 11, Nº 2, pp. 83-104.
- SAJARDO,A. (2000): ‘Asociaciones y fundaciones de acción social’, En Barea,J., Julià,J.F. y Monzón,J.L. (dir): *Informe – Memoria de la Economía Social 1999*, Ciriec-España edl – CEPES – Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Valencia, pp. 143-162.
- SAJARDO,A. (2001): *ONL d’acció social. Visió econòmica*, Quaderns de Treball – Fac.CC.Econòmiques – Universitat de Valencia.
- SAJARDO,A. (2002): “las organizaciones no lucrativas de acción social”, en *La Economía Social en España en el año 2002.*, BAREA,J. y MONZÓN,J.L. (dir), Valencia, Ciriec-España.

- SALINAS, F. Et al (2001): *La evolución del Tercer Sector hacia la empresa social*. PPVE. Madrid.
- SERRA YOLDI, I. (1996) *Recursos/Necesidades Sociales: Iniciativa Social e Iniciativa Pública*. Informe de Investigación depositado en el Ayuntamiento de Valencia.
- SERRA YOLDI, I. (1995) *Guía de Recursos Sociales de la Ciudad de Valencia*. Valencia, Ayuntamiento de Valencia.
- SOGGE, D. (ed) (1998) *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Barcelona, Icaria.
- WWF/ ADENA (2001) *Perspectivas de un planeta vivo (Living Planet Report)*. Madrid, Adena

FUENTES ESTADÍSTICAS

- CIS; INE-DIRCE; Ministerio del Interior; Banco de España; Ministerio de Medio Ambiente.
- Barómetros de Opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas, Marzo 1999 –Mayo 2002.
- Datos de Opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas, nº 20, Abril-Junio, 1999 y nº 27, Enero-Diciembre 2001.
- Directorio de ONGD 2000. Madrid, Coordinadora de ONGD- España, año 2002.

FRANCIA

Danièle DEMOUSTIER
Annie ROUYARD

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

OBSERVACIONES PRELIMINARES

Francia tiene una larga tradición de organización asociativa, pese a la ley represiva de finales del siglo XVIII que, con el objeto de abolir las corporaciones, prohibió toda forma de coalición. Las sociedades de socorro mutuo, las asociaciones obreras de producción, las de consumo, los clubes y los diarios obreros, así como las sociedades filantrópicas, se multiplicaron en el siglo XIX hasta conseguir el reconocimiento de la asociación profesional en 1884 y el de la asociación no profesional en 1901. Así, durante la Exposición Universal de París en 1900, Charles Gide ya tenía censadas más de 8.000 asociaciones.

Mientras que la mutua y la cooperativa fueron las formas dominantes de atención de las necesidades sociales colectivas hasta los años 1950-60 (previsión, consumo, animación, etc.) la asociación prevista en la ley de 1901 es la forma más utilizada hoy para expresar los intereses colectivos y para crear nuevas actividades; así se crearon 60.000 asociaciones cada año y se estima que el número de asociaciones en activo es de 800.000.

No todas ellas se dedican a una actividad económica ni pueden enmarcarse en el « tercer sector » (que podría definirse como la producción privada pero colectiva y no lucrativa de bienes y servicios no mercantiles, aún cuando la separación entre la actividad mercantil y no mercantil es difícil en la mayoría de los casos).

Si el empleo no es necesariamente el criterio determinante de la actividad económica (140.000 asociaciones son empleadoras), teniendo en cuenta la importancia del voluntariado organizado que permite una oferta regular de servicios mucho más amplia, en la actualidad es extremadamente difícil determinar la contribución de las asociaciones a la « riqueza » global teniendo

entre 10 y 14 millones de voluntarios y 1.300.000 asalariados; la participación de las asociaciones en el empleo privado es de alrededor del 9%.

De las 800.000 asociaciones que se estima que hay en actividad, la mitad se dedican a una actividad económica y están registradas en el fichero Sirene del INSEE por motivos fiscales o por su función empleadora.

TABLA 1.
ASOCIACIONES CON ACTIVIDAD ECONÓMICA

Nº de asalariados	Nº de establecimientos
0	253.472
1 a 2	92.827
3 a 5	27.417
6 a 9	16.300
10 a 19	14.485
20 a 49	11.904
50 a 99	3.890
100 a 199	1.268
200 a 249	148
250 a 499	231
500 a 999	53
> 1.000	28
Total	422.016

Fuente: INSEE, SIRENE 2003.

De un estudio dirigido en 1998 por Viviane Tchernonog¹ sobre una muestra de 5.213 asociaciones, se extraen las cifras siguientes:

1. Investigación realizada en el marco de la licitación de ofertas de la MIRE « Producir solidaridad. El papel de las asociaciones ». En cuanto a la metodología, la investigación se organizó a nivel municipal: se solicitó la ayuda de 1.400 ayuntamientos para difundir el cuestionario entre las asociaciones activas de su comunidad, lo que puede suponer la existencia de un « sesgo » en la representatividad de la muestra. Los análisis se efectúan sobre una muestra de 5.213 asociaciones, agrupadas en diez grandes sectores de actividad. Las asociaciones se dedican con frecuencia a varias actividades (el 37% citaron un tercer sector de actividad y el 11% citaron un tercero) y las cifras apuntan a la actividad desempeñada a título principal por la asociación.

TABLA 2.
EFFECTIVOS DE LAS ASOCIACIONES SEGÚN EL SECTOR DE
ACTIVIDAD Y LA EXISTENCIA DE EMPLEO ASALARIADO²

	Asociaciones sin asalariados	Asociaciones empleadoras	Total	%
Acción caritativa y humanitaria	24.000	2.800	26.800	3,0
Acción social	52.500	19.000	71.500	8,2
Salud	16.000	4.700	20.700	2,4
Cultura	132.000	25.000	157.000	17,9
Deportes	158.000	37.500	195.500	22,2
Tiempo libre	158.000	22.000	180.000	20,4
Defensa de los derechos y de los intereses	135.000	10.000	145.000	16,6
Educación, formación, inserción	38.000	15.500	53.500	6,0
Defensa de los intereses eco. y desarrollo local	17.000	6.500	23.500	2,6
Otros	4.500	2.000	6.500	0,7
Total	735.000	145.000	880.000	100,0

Fuente: Encuesta Matisse CNRS 1999 sobre asociaciones.

2. Estas dos tablas han sido extraídas de « Ressources, financements publics et logiques d'action des associations », Viviane Tchernonog, *Recma, Revue internationale de l'économie sociale*, n° 282, noviembre 2001, pp. 45 et 57.

TABLA 3.
REPARTO DEL EMPLEO ASALARIADO A TIEMPO COMPLETO
EQUIVALENTE SEGÚN EL SECTOR DE ACTIVIDAD

	% nº de empleos a TCE	Nº de personas a TCE	ratio efectivos TCE / efectivos personas ocupadas
Acción caritativa y humanitaria	1,9	17.000	0,74
Acción social	34,8	316.000	0,63
Salud	11,9	108.000	0,70
Cultura	9,0	82.000	0,54
Deportes	7,2	65.000	0,35
Tiempo libre	9,1	83.000	0,34
Opinión, expresión, defensa de derechos e intereses	2,9	26.000	0,47
Educación, formación, inserción	18,2	165.000	0,63
Defensa de los intereses eco. y desarrollo local	3,9	35.000	0,52
Otros	1,1	10.000	1,00
Total	100,0	907.000	0,55

Fuente: Encuesta Matisse CNRS 1999 sobre asociaciones.

En este estudio, hemos explorado los siguientes campos de actividad:

1. **la acción social y médico-social**, que comprende la atención a los sectores « objetivo » de la población (discapacitados, niños, adolescentes en peligro, personas de edad) y se sitúa principalmente en el sector no mercantil debido a la falta de rentabilidad de sus actividades, pese a que se aproxima al sector público debido a las concesiones y a la financiación pública;
2. **la inserción por la actividad económica**, que también afecta al «público objetivo» que son los desempleados, cuya falta de productividad es compensada por ayudas públicas, y cuyos productos son vendidos en un mercado;
3. **la ayuda a domicilio**, que está abierta a la competencia desde 1996 pero que es gestionada principalmente por asociaciones debido a su baja rentabilidad y al principio de confianza que debe unir a los usuarios y a los productores;

4. **la cultura**, en la que la estructura asociativa está en transformación: desde asociaciones de artistas individuales a colectivos de artistas (que toman a veces la forma de cooperativas de asalariados) que negocian su autonomía en relación a las industrias culturales y su cooperación con las colectividades públicas;
5. **el deporte**, tradicionalmente estructurado en asociaciones, paralelamente a la estructuración del Ministerio de Deportes, y que pasa en la actualidad por un proceso de profesionalización de sus dirigentes (contrato de colaboración) y de los voluntarios (del voluntariado subsidiado al asalariado);
6. **el medio ambiente**, al que le ha costado mucho estructurarse duraderamente debido a la evolución rápida y a la separación entre la educación y el medio ambiente, el mantenimiento del medio ambiente, la protección de la naturaleza, la industrialización y el reciclaje;
7. **la solidaridad internacional**, junto a la cooperación pública y la cooperación descentralizada de las colectividades territoriales, caracterizada por una gran dispersión asociativa, la diversidad de agrupaciones y un gran número de socios, aunque con un número de empleos bajo.

1. LAS ASOCIACIONES DE ACCIÓN SOCIAL Y MÉDICO -SOCIAL³

El sector de las asociaciones de acción social se encuentra muy diversificado. Se puede distinguir:

- una miríada de asociaciones de reducida dimensión, informadas por la distensión y orientadas a la reivindicación de reconocimiento y la ayuda mutua (por ejemplo, relacionada con una discapacidad o una enfermedad) y animadas principalmente por los voluntarios. Hay censadas alrededor de 100.000 asociaciones, pero su conocimiento es más cualitativo que cuantitativo (especialmente gracias a los trabajos de la Fonda);

3. Fuentes :

- *Connaissance des associations du secteur sanitaire et social – Activités, financements, rapports au travail et à l'emploi*, Estudio ESEAC para la MIRE, noviembre 1996.

- *L'emploi dans le secteur sanitaire et social associatif*, 1982-94, UNIOPSS, 1996, actualizado por los datos SESI/DREES, Ministerio de Asuntos Sociales.

- un reducido número de grandes asociaciones caritativas nacionales que intervinieron hasta los años 1970 al margen de la vida y de la acción social para llenar los bolsillos de la pobreza «residual», que se transmitía de generación en generación (denominada en los años 1950 con el término de «cuarto mundo»). Con el crecimiento del desempleo y de la exclusión en los años 1980, a estas asociaciones (Secours Catholique, rama francesa de Cáritas, y Secours Populaire principalmente) se les unieron otras nuevas (Restaurants du Coeur, la Banque Alimentaire, etc.);
- cierto número de asociaciones gestoras de establecimientos y de servicios; se estima que su número es de 25.000, que gestionan 1.200.000 camas y emplean a alrededor de 580.000 asalariados.

Las asociaciones caritativas y las asociaciones gestoras están agrupadas en asociaciones o federaciones nacionales, miembros a su vez de dos grandes coordinadoras asociativas: la Unión Nacional de Asociaciones Familiares (UNAF, asociación parapública que agrupa a 65 movimientos familiares, donde están representados 8.000 asociaciones y 900.000 familias) y la Unión Nacional Interprofesional de Obras Privadas Sanitarias y Sociales (UNIOPSS, asociación reconocida de utilidad pública, con 140 federaciones o asociaciones nacionales afiliadas, que gestionan 7.000 establecimientos y mueven a 420.000 voluntarios y a 420.000 asalariados TCE), que fueron constituidas nada más comenzar la post-guerra. Esta organización ha contribuido enormemente en la cogestión de este sector entre las asociaciones y los poderes públicos.

Las asociaciones gestoras están reguladas por las disposiciones de la ley del 30 de junio de 1975, revisada en 2002, que define el campo de intervención de las instituciones sociales y médico sociales (Ver la modificación de la ley y los informes de la IGAS).

La Inspección General de Asuntos Sociales (IGAS), cuando realizó un balance de la ley de 1975 en 1995, destacó una ligera reducción en términos relativos de la actividad asociativa en este campo: las asociaciones gestionaban entonces el 48,4% de los equipamientos previstos por la ley, frente al 51,5% en 1984. En el ámbito de la acción sanitaria, su participación era estable y se situaba alrededor del 11-12% de las camas. Cabe destacar, en efecto, que la participación de las asociaciones es muy variable según los subsectores:

1. Según los servicios estadísticos del Ministerio de Asuntos Sociales, las asociaciones gestionan 1.270 establecimientos sanitarios, de los que

498 participan en el servicio público hospitalario y 772 no lo hacen, contando con más de 48.000 camas para la hospitalización. Gestionan sobre todo establecimientos dedicados al tratamiento del alcoholismo y de la toxicomanía (70%) y a los orfanatos (53%); son menos frecuentes en la gestión de centros de temporada media (29%) y de centros anticancerosos (23%) o psiquiátricos (19%); están prácticamente ausentes en los centros hospitalarios (7%), de estancias largas (4%) y contra la tuberculosis (3%). Sin embargo, son activos en el campo de la transfusión sanguínea (a través de la Federación Francesa de Donantes de Sangre Voluntarios y sus múltiples comités locales) y los bancos de órganos (40% del conjunto), los centros de salud (55%) y los dispensarios (22%), especialmente gracias a la acción de la Cruz Roja. Para favorecer el acceso de todos a los cuidados, la asociación humanitaria Médicos del Mundo puso en marcha, durante el invierno de 1986-1987, la Misión Francia (que gestionaba 29 centros de acogida, de cuidados y de orientación, 3 centros de cuidados para los toxicómanos en estado de rehabilitación y 8 programas de intercambio de jeringuillas), que estaba destinada a acoger a los excluidos de los cuidados y a alertar a los poderes públicos. Su acción permitió la adopción de la Cobertura de Enfermedad Universal en 2002 y continúa luchando por el acogimiento adaptado por parte de las grandes instituciones médicas.

2. Las asociaciones gestionan el 88% de los 10.000 establecimientos y servicios para personas discapacitadas o inadaptadas (niños y adultos), que se corresponde con el 86% de las personas atendidas y el 82% de los asalariados TCE (tiempo completo equivalente), esto es, unas 150.000 personas. Se trata de un sector concentrado: el 5,6% de las asociaciones con más de diez establecimientos agrupa al 36% del total de los establecimientos. En el otro extremo, el 56% de las asociaciones no gestionan más que un establecimiento. De media, hay 19 asalariados por establecimiento, mientras que los establecimientos públicos cuentan con 30 debido a una medicalización cada vez mayor. Desde hace veinte años, se ha alcanzado un progreso considerable en la atención de estos problemas, pero las asociaciones continúan movilizándose a favor de los adultos, de los multi-discapacitados y de los discapacitados que envejecen mediante la creación de casas de acogida especializadas y de hogares con una doble tarificación (médica y social). De este modo, el número de plazas en establecimientos para adultos discapacitados aumentó un 70% entre 1985 y 1994 y el número de empleos a TCE un 57%. Las asociaciones continúan movilizándose para favorecer su acceso al trabajo mediante la creación de plazas en Centros de Ayuda por el

Trabajo (CAT) y de Talleres Protegidos (TP) así como la aplicación de la ley de 1987 sobre la integración de los discapacitados mediante su integración en el medio de trabajo ordinario (en 1999, se consideraba que el 24% de los discapacitados buscaba empleo). Cualitativamente, estas asociaciones buscan una diversificación de las formas de alojamiento para permitir a los discapacitados una mejor elección de lugares en los que hacen su vida: domicilios acondicionados, acogida de día, acondicionamiento del acceso a los centros públicos, de tiempo libre, etc.

3. El sector privado sin ánimo de lucro gestiona alrededor del 30% de las plazas en los establecimientos de alojamiento de las personas de edad, generalmente menos medicalizados que es sector público, que gestiona el 60%. Las asociaciones son muy proclives a proponer nuevas formas de acogida: acogida temporal, acogida de día, acogida familiar, etc.
4. En cuanto a la acogida de los niños menores de seis años, las asociaciones gestionan el 17% de los establecimientos y el 6% de las plazas en guarderías colectivas y el 14% de las plazas de guardería infantil. La Caja Nacional de Subsidios Familiares (CNAF) estima que la participación de las asociaciones en la creación de nuevas formas de acogida desde 1989 es del 30%. La reducida dimensión y la capacidad de innovación de las asociaciones permiten que existan diversas respuestas en la negociación con las CAF y con las colectividades locales: multi-acogida (52%), mini-guarderías, guarderías parentales, guarderías rurales, acogida temporal, horarios atípicos, centros de acogida padres-hijos (70%), acogida de niños discapacitados, centros despertador, ludotecas (77%), etc. La Asociación de Colectivos Niños y Padres Profesionales (ACEPP) es una red nacional que agrupa a 800 asociaciones locales de padres asociados, esto es, a 30.000 familias y a 35.000 niños, y gestionan 800 centros de acogida con 7.000 asalariados.
5. El 89% de los 700 centros de alojamiento y de readaptación social (CARS) existentes están gestionados por asociaciones. Mil trescientas plazas y servicios acogen a unas 500.000 personas por año durante un período que no debería superar los seis meses. De ellas, 500 se agrupan en el seno de la Federación Nacional de Asociaciones de Acogida y de Readaptación Social (FNARS, federación creada en 1956 que conoció una fuerte expansión durante los años 70/80 y que federa actualmente 750 asociaciones y organismos públicos que gestionan cerca de 2.200 establecimientos y servicios; presente a nivel nacional y regional, es a su vez miembro de varias redes asociativas europeas).

6. Las asociaciones gestionan también más del 70% de los 1.493 centros sociales. Mediante estos equipamientos cumplen tres funciones: la animación de la vida local de los barrios o ciudades, la acción social y sociocultural proponiendo actividades y la movilización para la participación de los habitantes. Desde esta última perspectiva, numerosos centros sociales apoyados por su Federación, la FCSF, están orientados al acompañamiento de proyectos y están inscritos en una dinámica de desarrollo local. Los centros sociales conocieron su verdadero auge a partir de los años 1960. La Federación Nacional agrupaba 211 centros en 1960, 400 en 1970 y 1000 en 1980. Su desarrollo está vinculado al fenómeno de los grandes grupos y al cambio del mundo rural. Las cajas de subsidios familiares y la mutualidad social agrícola han jugado un papel determinante en este desarrollo. Pero los centros se beneficiaron sobre todo de la dinámica asociativa que se manifestó en esta época en todo el país. Si en los años de bonanza apareció una vertiente socio-cultural, a partir de mediados de los años 1980, con la recesión económica, los aspectos de inserción social y sanitarios volvieron a ser prioritarios. La apretura económica marca la evolución reciente de los centros, cuya marcha se inscribe desde ese momento en una problemática de desarrollo local.

Gracias a su capacidad de reacción, las asociaciones han tenido en cuenta, de este modo, la situación de nuevos grupos sociales, de nuevas necesidades sociales y de nuevas prácticas, más próximas a las preocupaciones actuales. Estas innovaciones surgen en parte como consecuencia de la aparición de nuevas asociaciones que son fruto de la movilización directa de los usuarios o de sus representantes (profesionales o instituciones) pero también nacen de asociaciones más antiguas. Por este motivo, su evolución no puede ser entendida totalmente desde la perspectiva de la creación asociativa (cf. balance de la vida asociativa del CNVA): el sector sanitario y social incrementó su participación relativa de un 15% entre 1955 y 1984 (creación de 5.000 puestos anuales) a un 10% en 2000 (esto es, 6.000 puestos). Por el contrario, si se consideran las nuevas preocupaciones como son el apoyo escolar, la ayuda al desempleo, la vivienda social, etc., la participación del conjunto en la vida asociativa es del 13%, con un ritmo de crecimiento de 8.000 puestos al año.

El estudio de la UNIOPSS sobre la década 1984-1994 muestra el aumento del número de empleos es del 36% a TCP (incluidos los empleos subvencionados) o del 29% sin contar los empleos subvencionados.

Esta progresión, hasta alcanzar los 620.000 puestos de trabajo anuales (417.000 TCE) es variable según los subsectores: +16% en el sector sanitario, +16% en la acción social y médico social, +56% en los establecimientos para personas de edad, +126% en los centros sociales y +300% en los centros de acogida de la pequeña infancia.

Una extrapolación del estudio a las manifestaciones sociales del INSEE Rhône-Alpes en el año 2000 supone:

- en el ámbito de la salud, 3.680 centros empresariales, 133.000 asalariados a 31/12 y 184.000 en el año;
- en el ámbito de la acción social, 28.860 establecimientos, 610.000 asalariados a 31/12 y 1.024.000 en el año, además de un millón de voluntarios (estos es, 160.000 TCE).

En 1995 los recursos públicos destinados a los establecimientos y servicios sociales provenían de:

- la Seguridad Social, por un importe de 72 millardos de francos, esto es, el 24,6% del total del sector, de los que:
CNAM : 23% sanitario: 38 millardos(14%); médico-social : (85%)
CNAF : 5 millardos, esto es, el 70%
CNVATS acción social: 65%
- el Estado en concepto de ayuda social a los adultos discapacitados o con dificultades, por un importe de 7 millardos, esto es, el 92%.
- las jurisdicciones, por un importe de 26 millardos, esto es, el 60%.

El total de 105 millardos de francos representaba el 30% de los 347 millardos asignados a la colectividad y a los establecimientos y servicios sanitarios, sociales o médico-sociales.

El informe del IGAS (1983-84) muestra cómo la participación de los usuarios no superaba el 20%.

Las asociaciones de acción social reciben el 14,9% de las donaciones privadas, esto es, 1.658 millones de francos (cifras LES, extrapolación 1996).

De los estudios de la muestra de 1990 (LES y ESEAC) se desprende que, dejando de lado la acción caritativa y humanitaria, las asociaciones empleadoras

se financiaban en un 95% a partir de recursos públicos; las asociaciones no empleadoras del mismo sector se financiaban en un 40% a partir de las donaciones y las cotizaciones, mientras que el producto de las ventas y las subvenciones representaba el 58% de los recursos.

2. LAS ASOCIACIONES DE AYUDA A DOMICILIO⁴

Desde 1997, los servicios a personas están en pleno auge. Se estima, por ejemplo, que 1.300.000 personas de edad han sido atendidas a niveles muy distintos según el grado de dependencia; 450.000 personas con gran discapacidad viven en su domicilio.

En 2001, se registraron 6.336 organismos concertados de servicios sociales a personas, esto es, un incremento del 1% respecto a 2000. El 77% de ellos tiene el estatuto asociativo. Todas las asociaciones de servicios a personas disponen del beneplácito simple y la calidad concedidos por las autoridades y ofrecen la prestación de sus servicios, la colocación de los trabajadores (mandatarios) y su mano de obra (puesta a disposición).

La penetración de las empresas privadas lucrativas continúa siendo relativamente débil; en 2001, sólo operaban 238 empresas, que representan menos del 4% del total.

Los organismos de servicios a personas intervienen de tres formas: como prestatarios, presentan una oferta de servicios a sus clientes (el 32% del total, un aumento del 2%); como mandatarios, actúan como intermediarios entre el empresario individual y el asalariado (9%, una disminución de tres puntos); como biactivos, combinan los dos tipos de intervención (59%, un aumento de tres puntos).

Con 187 millones de horas de trabajo en 2001, la actividad global está en ligero retroceso; el número de asalariados asciende a 278.584, esto es, 83.000 TCE; de los que 98 millones corresponden a la modalidad de prestatario (49.000

4. Fuentes:

- *Les emplois familiaux et les entreprises de services aux personnes en 2001*, DARES, n° 43-2, octubre 2002.

- Sitios UNASSAD, ADMR, ADESSA, FNADAD, FNAAMFD, FNAAFP-CSF.

TCE) y 90 millones a la de mandatario en beneficio de 217.701 empleados (esto es, 1,6 empresas por asalariado).

La actividad de las asociaciones se reparte de la siguiente forma:

- en forma de prestatario: el 39% de los hogares, 57% de la ayuda a las personas de edad, el 0,9% de la ayuda escolar y el 2,5% del cuidado de niños;
- en forma de mandatario: el 25% de los hogares, el 60% de la ayuda a las personas de edad y el 14% del cuidado de niños.

El número de horas financiadas por la ayuda social ha pasado del 56% al 64%.

Algunas grandes federaciones nacionales vertebran el terreno y han firmado convenios colectivos:

- La red **UNASSAD** está formada por 1.111 estructuras que representan a 2.375 servicios. Estas estructuras están agrupadas en 77 federaciones departamentales y 16 uniones o federaciones regionales. El conjunto de las actividades, el número de horas y los cuidados realizados en el domicilio de los usuarios en 2000 ascendía a 70 millones de horas. Con más de 500.000 personas asistidas en sus domicilios por 70.000 profesionales, las estructuras asociadas a la UNASSAD responden a las grandes expectativas sociales.
- La **ADMR** agrupa a 3.000 asociaciones locales presentes en 34.000 municipios y cuenta con 240.000 socios, de los cuales 100.000 son voluntarios; 52.000 asalariados (de los que 36.700 son asistidos en sus domicilios como prestatarios, 1.700 son trabajadoras familiares, 1.550 cuidados asistenciales, 230 enfermeros, 380 enfermeras cuidadoras, 25 educadoras de niños pequeños y 1.000 personal administrativo) así como 27.000 empleados de hogar como mandatarios. Estas asociaciones realizan 42 millones de horas de intervención y atienden a 350.000 personas (170.000 personas de edad, 48.000 familias, 5.200 personas discapacitadas, 40.000 enfermos) y 85 empresas particulares. Éstas gestionan 212 servicios de cuidados de enfermería a domicilio y 65 centros de cuidados.
La ADMR creó una asociación intermediaria, Servicios a Domicilio, que emplea a 4.500 auxiliares a domicilio.

- El 1 de enero de 2002, la FNADAR y la FNAFAD se fusionaron en **ADESSA**. ADESSA es una federación nacional a cuya red pertenecen 215 asociaciones repartidas en 22 regiones. Agrupa a asociaciones de ayuda a domicilio, de ayuda a las familias, de servicios sobre personas, de cuidados de enfermería a domicilio y de asociaciones intermediarias. Éstas están presentes en 75 provincias y 22 regiones, incluidas las Antillas y Guayana.
- La **FNAAMFD**, cuya creación se remonta a los años 20, está constituida por 117 asociaciones de la ley de 1901, implantadas por toda Francia, estrechamente vinculadas al entorno local y agrupadas a nivel regional. Estas asociaciones responden a las necesidades de las personas o de las familias mediante la intervención de más de 6.000 profesionales cualificados (trabajadoras familiares, asistentes domésticos o auxiliares) y facilitando el empleo del personal en los servicios de empleo familiar.
- La **FNAAFP/CSF** agrupa a 72 servicios de ayuda a domicilio. Las asociaciones de ayuda familiar popular (AAFP/CSF) ponen a disposición de las familias y de las personas dependientes personal cualificado (trabajadoras familiares, auxiliares familiares, asistentes domésticos, cuidados asistenciales y enfermeras) para el apoyo y la ayuda a las personas de edad, cuidados de enfermería e higiene a domicilio (bajo prescripción médica), actividades educativas, familiares y domésticas y cuidado de niños a domicilio. También se dispone de personal familiar para el cuidado del domicilio.
El cuidado de la pequeña infancia está asegurado principalmente por auxiliares puericultores, de puericultores y de educadoras de niños. En la FNAAFP/CSF las trabajadoras familiares se ocupan de la pequeña infancia con el objeto de ofrecer un apoyo más personalizado y una ayuda a los padres. La FNAAFP/CSF, que es miembro de la CSF, impulsa otra forma de gestionar las estructuras de acogida de la infancia que implica a los asalariados y a los usuarios en la toma de decisiones.
- La **CSF**, confederación de 600 asociaciones repartidas por todo el territorio francés, trabaja a nivel nacional y a nivel local con los agentes sociales, políticos y administrativos para encontrar orientaciones comunes con el fin de poner al día los medios de actuación, que le confieren más peso y le permiten conseguir sus reivindicaciones.
La CSF es miembro de la UNAF (Unión Nacional de Asociaciones Familiares), de la COFACE (Confederación de Organizaciones Familiares de la Comunidad Europea), de la OMF (Organización Mundial de la Familia) y de la REDIC (Red Europea de Iniciativas Ciudadanas).

3. LAS ASOCIACIONES DE INSERCIÓN POR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA⁵

En la inserción por la actividad económica intervienen una gran variedad de estructuras. Cuatro de ellas están consideradas como dispositivos públicos: las asociaciones intermediarias, las empresas de inserción, las empresas de inserción de trabajo temporal y las obras de inserción.

Dos de ellas no son consideradas como dispositivos, aún cuando puedan disponer de puestos de inserción: las administraciones de barrio y los GEIQ.

Su número aumentó mucho hasta 1995, año a partir del cual el número de empresas de inserción y de asociaciones intermediarias ha descendido ligeramente.

Las asociaciones intermediarias (AI)

Creadas en 1987, tienen por objeto poner a disposición de los particulares, las asociaciones y las empresas a personas sin empleo para desempeñar actividades que no estaban todavía aseguradas por las condiciones económicas locales por la iniciativa privada por la acción de las colectividades públicas. Las asociaciones intermediarias se beneficiaban de una exoneración total de las cotizaciones empresariales de la Seguridad Social por el empleo de los asalariados que trabajaban menos de 250 horas por trimestre, lo que equivale a media jornada. Este tope fue reemplazado en marzo de 2002 por un tope anual de 750 horas. Desde enero de 1992, las asociaciones intermediarias pueden ofrecer prestaciones de puesta a disposición de personal en el marco de los empleos familiares.

5. Fuentes:

- *L'insertion par l'activité économique dans le secteur marchand en 2001*, DARES, n° 52-1, diciembre 2002.

- Sitios COORACE, CNEI, CNLRQ.

**TABLA 4.
EVOLUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES INTERMEDIARIAS**

Asociaciones intermediarias	1994	1996	1997	2001
número de estructuras	1.053	1.140	1.102	980
número de horas	33,7M	44M	40,6M	28,9M
número de disposiciones	732.880	840.000	886.008	
tiempo completo equivalente	17.000	20.000	22.000	18.100
número de horas/mes	48,4	47	45,3	

Estimación de 2.800 puestos de encuadramiento a tiempo completo.

En 2001 el 52,8% de los empleos fueron desempeñados por particulares (media del contrato de 58h) y el 41,1% por empresas o colectividades (el 5% a cargo de trabajadores independientes con una media de 105h por contrato; el 9% por empresas con una media de 141h; el 14% en forma de asociación por 240h y el 17% por alguna colectividad pública por 375h). De media, la duración del contrato pasó de 91 a 89h.

Las empresas de inserción y las empresas de inserción de trabajo temporal

Un proyecto social

Las empresas de inserción y las empresas de inserción de trabajo temporal están destinadas a las personas que se encuentran con dificultades profesionales (falta de cualificación, cualificación obsoleta, desempleo de larga duración, etc.). Les ofrecen un recorrido personalizado de recualificación social y profesional, inspirado en la situación de trabajo, que es un verdadero puente hacia una integración duradera, hacia la autonomía y la ciudadanía.

Las empresas de inserción y las empresas de inserción de trabajo temporal no están dirigidas a todos los demandantes de empleo. Los lazos que establecen localmente con los intervinientes del servicio público de empleo y de los servicios sociales les permiten presentar su prestación de inserción a las personas más débiles y las más alejadas del empleo.

Un auténtico instrumento económico

Inmersas en el ámbito competitivo, las empresas de inserción y las empresas de trabajo temporal de inserción asumen todas las obligaciones y deberes, tanto en términos de respeto de los derechos de los asalariados (contratos de trabajo, nivel de los asalariados, aplicación de los convenios colectivos, representación del personal, etc.) o de respeto a las reglas de la competencia sea cual sea el sector de actividad, producción de bienes o servicios o puesta a disposición de personal.

Es esta ética económica la que les permite estar muy arraigados a su entorno, desarrollar lazos con las empresas, llevar y difundir la cultura de la inserción al mundo económico.

Desarrollando su intervención y sus acciones entre los excluidos, las empresas de inserción y las empresas de inserción de trabajo temporal pretenden sensibilizar a las empresas clásicas y a sus federaciones profesionales, impulsar con ellas estrategias locales de cooperación y de desarrollo y suscitar una gran movilización del conjunto de los actores locales para luchar contra la exclusión.

Un paso innovador

Además de la búsqueda permanente de oportunidades de inserción profesional de las personas con dificultades a las que atienden, las empresas de inserción y las empresas de inserción de trabajo temporal juegan también un papel determinante en la prospección de nuevas actividades, de nuevos yacimientos de empleo, en la puesta en marcha de procesos que permitan su rentabilización y en la profesionalización de estos nuevos oficios (campos del medio ambiente, del reciclaje de residuos, servicios a las personas de edad y a las empresas, etc.).

Las empresas de inserción (EI)

Producen bienes y servicios destinados a su comercialización. Como toda empresa, ejercen su actividad en condiciones de mercado y sus recursos provienen esencialmente de sus ventas. Su actividad de inserción consiste en la oferta de un período de adaptación o de readaptación de la actividad profesional en el medio productivo.

Creadas en 1992, pueden contratar a personas con grandes dificultades mediante contratos de duración determinada por un período máximo de 24 meses, renovables dos veces con el límite de esta duración. Cada puesto de trabajo en el marco de estos contratos se beneficiaba, hasta la modificación de la medida por la ley del 29 de julio de 1998, de una ayuda económica a la inserción de 38.000 francos cada año, sin que el conjunto de subvenciones pudiera rebasar los 76.000 francos. Esta subvención tiene en cuenta el esfuerzo específico de inserción soportado por estas empresas a favor de las personas con dificultades, compensando la menor productividad.

Las EI también pueden contratar a asalariados en régimen de inserción con un contrato de cualificación o de adaptación, contrato de aprendizaje, contrato de fomento del empleo o contrato de orientación. Antes de la ley de 1998, las empresas que habían adoptado el estatuto de asociación de acuerdo con la ley de 1901 podían también contratar en CES, en CEC o en forma de contrato de empleo ciudad. Además, las empresas de inserción emplean a asalariados permanentes en puestos de encuadramiento o para tareas técnicas.

**TABLA 5.
EVOLUCIÓN DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN**

Empresas de inserción	1990	1994	1995	1997	2001
número de estructuras	207	674	828	778	869
número de contratos	6.460	19.680	23.500	26.122	12.800
número de asalariados TCE	1.604	6.585	7.353		9.490

El 22,5% de ellas operan en el BTP, el 15,9% en el cuidado de espacios verdes, el 12% en servicios a empresas, el 7,9% en la gestión de residuos y el 32,5% en otras actividades.

Las empresas de inserción de trabajo temporal (EITT)

Aprovechan las ofertas de empleo del sector de trabajo temporal para permitir a las personas que se encuentran con grandes dificultades de acceso

al empleo una oportunidad para emplearse, una experiencia profesional valorable o una cualificación.

Fueron creadas en 1994 y denominadas empresas de inserción de interinaje hasta la ley de 1998. Las empresas con perspectivas de viabilidad económica y que prevén acciones de seguimiento y acompañamiento social y profesional de las personas con dificultades pueden cerrar un convenio previendo alguna ayuda del Estado. Esta ayuda sólo es aplicable en la financiación de los puestos de acompañamiento con un tope de un responsable de 10 a 15 asalariados en inserción a tiempo completo equivalente (ésta era, antes de la ley del 29 de julio de 1998, de 180.000 francos por puesto de acompañamiento por año como máximo, sin que el cúmulo de subvenciones públicas pudiera superar los 300.000 francos).

Las EITT deben dedicarse exclusivamente al fomento de la inserción de personas con dificultades reales, poniéndolas a disposición de las empresas clientes gracias a las misiones de interinaje, según la reglamentación referente a las empresas de trabajo temporal y respetando a los usuarios de la profesión. Los contratos de trabajo temporal con fines de inserción están regulados por el conjunto de normas aplicables a este tipo de contrato. Por derogación, su duración puede pasar de 24 a 18 meses. En contra de la disposición que regula las empresas de inserción, los puestos de trabajo creados mediante un contrato de trabajo temporal por una persona con dificultades particulares de inserción no pueden dar lugar a ninguna subvención económica de ayuda para el puesto. Las EITT pueden también recurrir a los contratos de adaptación y de cualificación, variando la remuneración del asalariado según si está en formación o en misión.

En 1996, 123 EITT contrataron 2400 TCE frente a 1580 en 1995 y 279 en 2001.

Las obras de inserción

Las obras de inserción, que presentan una diversidad de estructuras (obras escuela, obras educativas, etc.), son un instrumento de inserción privilegiado para las personas con dificultades. En colaboración con los municipios o las empresas, relacionan pedagogía y producción para crear una situación de trabajo sobre verdaderas obras: BTP, artesanado, recuperación, medio ambiente, jardinería, etc.

Desde la ley de orientación relativa a la lucha contra las exclusiones del 29 de julio de 1998, el gobierno puede también alcanzar acuerdos con los organismos que desarrollan exclusivamente actividades de utilidad social o con organismos dedicados a actividades mixtas que producen bienes y servicios destinados a su comercialización y que desarrollan actividades con un carácter de utilidad social (obras de inserción). Estos convenios les permiten recurrir a los CES y los CEC.

El marco jurídico de las obras de inserción reposa sobre los mismos principios que el resto de estructuras de inserción por la actividad económica. Su especificidad consiste en:

- el procedimiento de concertación: dos convenios distintos para las estructuras desarrollan paralelamente actividades de utilidad social y actividades de producción de bienes y servicios destinados a la comercialización; sólo un convenio para los organismos que desarrollan actividades de utilidad social de las que toda o sólo una parte de la producción se comercializa;
- en la atribución de los CES o de los CEC, que debe respetar las siguientes condiciones acumulativas: la comercialización de la producción es indisociable del proyecto social o contribuye por naturaleza a la realización de estas actividades; los ingresos provenientes de la comercialización no cubren más que una fracción muy minoritaria de las cargas vinculadas a la actividad.

Un total de 1500 bolsas de inserción ocupan a 36.000 personas, generalmente en CES, CEC o en contratos en prácticas, durante nueve meses de media, de los que 60% son a tiempo completo.

El **COORACE** (Federación de Comités de Organismos de Ayuda a los Desempleados mediante el Empleo) agrupa a 450 estructuras de inserción por la actividad económica: asociaciones intermediarias (más de un tercio de las AI subvencionadas son socias del COORACE), empresas de inserción, empresas de inserción de trabajo temporal, asociaciones de servicios a particulares y obras de inserción.

Los organismos asociados al COORACE están abiertos a cualquier persona con dificultades de empleo. Acogen cada año a 300.000 personas a las que se les dedica el tiempo de atención necesario para poder orientarlas y permiten que 120.000 personas se pongan en contacto con el mundo del trabajo.

Las mujeres y los hombres están también representados entre las personas que se ponen a trabajar a través de las estructuras asociadas: el 31% de ellos tiene menos de 25 años, el 61% tiene entre 25 y 49 años y el 8% tiene más de 50 años.

El volumen anual de actividad generado es de veinticuatro millones de horas, esto es, 13.000 a tiempo completo equivalente y tres millones de jornadas de trabajo.

El reparto del volumen de actividad de las asociaciones intermediarias por sectores de actividad es el siguiente:

- particulares: 36%
- empresas: 40%
- asociaciones y colectividades locales: 20%
- otros: 4%

Los resultados obtenidos en términos de inserción son éstos:

- una cuarta parte de las personas que trabajaron al menos una vez en el año 1997 provenían de una situación de inserción (empleo o formación), esto es, 30.000 personas;
- más de la mitad de las personas que trabajaron durante el año 1997 y que abandonaron las estructuras asociadas de la Federación COORACE se encuentran en una situación de empleo real (55%) y dos tercios se encuentran en una situación de inserción (66% empleo o formación);
- el aumento entre 1996 y 1997 fue notable: +1,3% del número de empleos.

El **CNEI** (Comité Nacional de Empresas de Inserción) federa a las Uniones Regionales de Empresas de Inserción (UREI) y a las Uniones Regionales de Estructuras de Inserción Económica (URSIE – Colegio de EI/EITT).

El CNEI nació el 23 de marzo de 1988, fruto de la iniciativa de los responsables de las empresas de inserción, deseosos de poner en común sus experiencias y su energía para promover su acción a nivel nacional y desarrollar el conjunto del movimiento.

Hoy en día el CNEI agrupa a más de 500 empresas de inserción y empresas de inserción de trabajo temporal y las representa ante los poderes públicos y las organizaciones profesionales.

Con el objeto de reforzar el papel político de las uniones regionales, garantes de la ética y de la expresión de las empresas de inserción, el CNEI se transformó en la Federación de Uniones Regionales el 15 de febrero de 1996.

Los recursos financieros del comité nacional provienen de las cotizaciones de sus miembros, de las actividades que dirigen (publicaciones, congresos) y de los apoyos financieros de la Dirección de Acción Social, de la Delegación General de Empleo y de Formación Profesional, de la Delegación Interministerial de Innovación Social y de Economía Social, del Fondo Social Europeo y de fundaciones privadas.

Las funciones del CNEI son:

- la representación nacional de los intereses colectivos de las empresas de inserción (EI y EITT) y su promoción ante los socios colaboradores: poderes públicos, sectores económicos, actores del terreno social;
- el compromiso por una ética de inserción por lo económico plasmado en la Carta Nacional de empresas de inserción y de la puesta en marcha de los trámites de denominación de las EI/EITT asociadas;
- la elaboración de instrumentos metodológicos, la puesta en marcha de ciclos de formación que respondan a las necesidades de profesionalización de los dirigentes y de los miembros de las EI/EITT;
- la puesta en marcha de una red de intercambios entre los responsables de las empresas de inserción y sus colaboradores, la organización de encuentros regionales, nacionales o de coloquios, la participación en manifestaciones o en acontecimientos, etc.;
- una información completa y actualizada sobre las empresas de inserción a través de un anuario nacional, de una base de datos y de una página en internet;
- una documentación técnica: un periódico bimensual, una revista trimestral "CNEI Mag", una recopilación de textos oficiales y cuadernos técnicos.

Las uniones regionales y sus funciones

Las 22 uniones regionales, UREI y URSIE (similar a las EI), que componen el CNEI velan por la representación y la promoción de las EI/EITT, a nivel regional, frente a los poderes públicos y los agentes económicos y sociales.

Éstas participan en las iniciativas locales y regionales que afectan a las empresas de inserción o, de forma más amplia, a la lucha contra la exclusión.

Las UREI y los URSIE son los dos espacios de intercambio en los que los responsables de EI/EITT pueden confrontar sus experiencias y sus puntos de vista, difunden información de interés y pueden organizar acciones de formación específicas destinadas a los dirigentes y miembros de las EI y EITT.

Las UREI y URSIE pueden asegurar el apoyo y el seguimiento de los encargados de los proyectos, sensibilizarles sobre el funcionamiento de las empresas de inserción, ayudarles en la formulación del proyecto, asegurar un seguimiento del montaje técnico del dossier y de las relaciones con los promotores.

También pueden efectuar intervenciones puntuales ante sus afiliados, participar en estudios de fiabilidad y en auditorías de empresas, asegurar el desarrollo comercial o apoyar a las EI/EITT en la búsqueda de mercados comunes.

Las administraciones de barrio

Una administración de barrio es una asociación que agrupa en forma de partenariado a colectividades locales, arrendadores sociales y ciudadanos para intervenir de forma conjunta en la gestión del territorio.

Tiene como misión principal limpiar, mantener embellecer la ciudad y velar por ella. Haciendo eso, consigue un objetivo más amplio que consiste en recrear o reforzar los vínculos sociales, movilizar a los actores, inventar formas de gestión urbana compartida y, sobre todo, construir con sus habitantes una ciudadanía en el barrio.

Presentes en el conjunto del territorio francés, las administraciones de barrio se agrupan en una red nacional, el CNURQ (Comité Nacional de Unión de las Administraciones de Barrio).

El CNLRQ es el movimiento de todos los actores implicados localmente en un proyecto de “administración de barrio”.

La red funciona inspirada por la reciprocidad: intercambio, conocimiento mutuo, intercambio de competencias, transferencia de saber hacer.

Tiene como misión animar la vida democrática de la red, los trabajos de las comisiones, los intercambios y las transferencias de saber hacer; la representación de la red ante los poderes públicos y los socios nacionales, el desarrollo de la red mediante la creación de nuevas estructuras y la ayuda a las administraciones existentes para atender a sus objetivos.

Con el fin de reforzar la dinámica local, el CNLRQ ha puesto en marcha ocho delegaciones regionales. Los delegados regionales son todos miembros (profesionales o voluntarios) de alguna administración de barrio. El papel del delegado de la región es el de reforzar los lazos entre la vida estatutaria del CNLRQ y las administraciones de barrio.

Es la dimensión de apoyo, de acompañamiento en el terreno, de apoyo metodológico a los encargados del proyecto, de difusión de información, de coordinación y de capitalización del saber hacer la que le confiere pleno sentido a la animación regional.

La denominación “administración de barrio” es una seña colectiva, inspirada en la adhesión al Comité Nacional y la firma de la carta.

La organización democrática del CNLRQ (asociación según la ley de 1901) garantiza una triple misión de animación, de representación y de desarrollo que la lleva a un objetivo más amplio: confortar y multiplicar a nivel nacional la dinámica de la ciudadanía activa orquestada por las administraciones en los barrios.

La red de administraciones de barrio desarrolla un proyecto ciudadano generador de empleos pero también de inversión voluntaria. Representa a más de 130 asociaciones según la ley de 1901 que emplean a 10.000 asalariados cada año, esto es, 6.000 asalariados cada mes y 3.500 a tiempo completo equivalente. El 60% de los presidentes de las administraciones son ciudadanos. La esfera potencial de influencia de las 130 administraciones (y más de 30 asociaciones en proceso de constitución) es de 2.000.000 habitantes y su proyecto es dirigido por más de 2500 administradores voluntarios (de los que el 40% son habitantes) y más de 1.100 asociaciones patrocinadoras.

CNCE-GEIQ

Entre sus socios, con fecha 15 de junio de 2001, se alcanzaron 118 miembros, de los que 111 pertenecían a GEIQ (86 con denominación y 25 en

fase de acompañamiento), además de CAPEB, CFDT, FNARS, FFB, MEDEF, OPCA 2 y FEP.

Los GEIQ identificados son las agrupaciones de empresas con objetivos y medios particulares, regulados por las disposiciones del Código del trabajo, contratan a los asalariados y los ponen en contacto con las empresas asociadas en función de sus necesidades.

Conforme a los principios de la Carta Nacional de los GEIQ, tienen como misión principal la organización de los itinerarios de inserción y de cualificación profesionales en beneficio de los demandantes de empleo que se encuentren con dificultades: jóvenes sin cualificación, desempleados de larga duración, beneficiarios del SMI, etc.

Los GEIQ identificados contratan a asalariados mediante contratos de trabajo de tipo individual (contratos de cualificación, contratos de fomento del empleo, contratos de orientación, etc.), poniéndoles en contacto con las empresas, organizando su formación y asistiéndoles individualmente. Su finalidad es que al término de su estancia en el GEIQ los asalariados sean contratados por alguna empresa, miembro o no del grupo.

En 1997, sesenta GEIQ agrupadas en el CNCEGEIQ ofrecieron 1.250 contratos de trabajo en forma de contratos de cualificación o CIE.

4. LAS ASOCIACIONES CULTURALES

La vida asociativa en el sector cultural, como movimiento incesante y dinámico, pero también una gran desconocida, ha sido abordada generalmente de forma pasajera en investigaciones sobre distintas materias, tanto en monografías de colectividades territoriales como en estudios sobre políticas públicas culturales, investigaciones sobre una materia cultural, análisis desempleo cultural, etc. Solo se dispone de información fragmentada y general sobre estos organismos tan diversos y no se ha efectuado ninguna evaluación de la contribución de las asociaciones a la vida cultural local, regional o nacional⁶.

6. Cf. Pierre Moulinier (director), *Les associations dans la vie et la politique culturelles*, Ministerio de Cultura y Comunicación, Departamento de estudios y de prospectiva (DEP), julio 2001.

El servicio de estudios del Ministerio de Cultura, pese a una imagen a veces incierta de las asociaciones dentro de esta administración, no ha cesado nunca de fijar su atención en este sector de la vida cultural tan dinámico.

Las asociaciones se reúnen a veces en federaciones, que han conocido una formidable expansión desde finales de la segunda Guerra Mundial. Romuald Ripon⁷ hace referencia a la creación de seis federaciones entre 1870 y 1920, posteriormente veinticuatro entre 1930 y 1960 y treinta entre 1960 y 1997 – lo que nos recuerda el gran aumento en la creación de asociaciones en los mismos periodos.

En Noviembre de 1999, diecisiete federaciones y asociaciones culturales a nivel nacional fundaron una coordinadora (COFAC) destinada a la instauración de una plataforma regular e institucional de debates con el Ministerio de Cultura y a hacer entender la voz de la cultura en los organismos representativos de la vida asociativa.

Las cifras que se extraen de los *Balances de la vida asociativa*⁸ publicados por el Consejo Nacional de la Vida Asociativa (CNVA) indican que la “cultura” (música, teatro y danza, cine club, cine, artes plásticas, mantenimiento del patrimonio, bibliotecas, edición, radios libres) representaba cerca del 24% de las asociaciones creadas entre 1998 y 2000.

TABLA 6.
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO ANUAL MEDIO DE CREACIONES DE
ASOCIACIONES CULTURALES ENTRE 1975 Y 2000

Periodo	Media anual de creaciones en el periodo
1975-1986	4.784
1987-1994	10.217
1995-1997	11.840
1998-2000	13.758

Fuente: CNVA, Bilan de la vie associative.

7. R. Ripon, *Les activités artistiques amateurs dans le cadre associatif*, DEP, ET 401, 1997.

8. Conseil national de la vie associative, *Bilan de la vie associative*, Paris, La Documentación francesa, 2002, cap. 1: “Diversité et identité des associations: les créations d’associations en France de 1998 a 2000”.

Las actividades culturales constituyen hoy en día la primera fuente de creación de asociaciones, superando desde entonces al campo deportivo.

La importancia del campo cultural y artístico en la vida asociativa está plagado de muchos otros indicadores. Según se desprende de la encuesta del CREDOC sobre las condiciones de vida y las aspiraciones de los franceses⁹, el porcentaje de ciudadanos de más de dieciocho años de edad que declararon ser socios de una asociación cultural o de tiempo libre pasó del 14,1% en 1978 al 18,8% en 1991 (y del 15,4% al 20,6% en lo que se refiere al deporte). Según un estudio de Viviane Tchernonog¹⁰, el número de asociaciones culturales sería de 157.000 (cerca del 18% del conjunto de las asociaciones) y el de agrupaciones deportivas 195.500 (22,2%). Un informe del INSEE de 1990 estimó en un 23% el peso de las asociaciones culturales, de turismo y de tiempo libre, frente al 24,5% para aquéllas que se consagraban al deporte. Otros investigadores estimaron que el peso de las asociaciones culturales era del 20,5%¹¹.

9. Jean-Pierre Loisel, *Les Français et la vie associative*, Credoc, Delegación interministerial para la innovación social y la economía social, Paris, 1999.

10. Viviane Tchernonog, "Les associations culturelles dans le secteur associatif français", en Pierre Moulinier, *Les associations dans la vie et la politique culturelles*, op. cit.

11. Cf. documento de trabajo DT 1190 del DEP, *Quelques données statistiques sur les associations culturelles*, enero 1995.

TABLA 7
ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE FRANCESES DE 15 AÑOS DE EDAD O
MÁS QUE PRACTICAN UNA ACTIVIDAD ARTÍSTICA COMO
AFICIONADOS EN EL MARCO ASOCIATIVO

	% de franceses de 15 años o más que han practicado la actividad en los últimos doce meses	practicantes en el marco asociativo	
		%	millares
Escritura	6	3	80
Teatro	1	39	180
Danza	2	nd*	nd*
Música	10	38	1.700
Artes plásticas	8	17	600
Fotografía	16	5	360
Video	16	1	80
Total			3.000

No disponible.

Fuente: ET 401, p. 6.

Estas cifras serían más elevadas si se tuvieran en cuenta los jóvenes de menos de quince años y los niños, que son los grandes “consumidores” de estas actividades.

Es difícil describir el amplio mundo de las asociaciones culturales con toda su riqueza y su diversidad. Los trabajos que se esfuerzan por clasificarlas ofrecen una imagen empobrecida del campo asociativo cultural. Los estudios del CNVA no contienen más que cinco sectores propiamente culturales. El Ministerio de Cultura y el de Comunicación contaba con doce direcciones o delegaciones en 1997 y las rúbricas del antiguo “presupuesto de programas de cultura” no menos de veintinueve “grupos de programas” presentados por campos y objetivos. Los trabajos del DEP sobre los gastos culturales de las colectividades territoriales se reducen a veinte competencias y a ocho funciones.

Ante la demanda del DEP, La Fundación para la investigación social se arriesgó en 1989 a introducir una nueva tipología de asociaciones culturales. El estudio establece la distinción entre asociaciones no culturales que se ocupan a veces de la cultura y asociaciones culturales propiamente dichas; y

de éstas últimas, entre asociaciones especializadas en un sector y asociaciones pluridisciplinarias. Para describir sus actividades se han definido tres grandes campos (las artes, el patrimonio y el desarrollo cultural) y cuatro funciones que pueden combinarse: la producción de obras; la difusión y la promoción de obras y profesiones artísticas; la conservación del patrimonio y la promoción y la educación de personas.

Según el estudio de Viviane Tchernonog, del que tomamos como referencia su presupuesto anual o el número de asalariados, la gran mayoría de las asociaciones culturales se encuentran entre las asociaciones de reducida dimensión. Más de un tercio de ellas gestionan un presupuesto anual inferior a 10.000 francos y son muy poco numerosas (del orden del 4%) las que cuentan con un presupuesto anual superior a un millón de francos. La magnitud del presupuesto anual está estrechamente relacionada con el número de personas asalariadas: si la gran mayoría de las asociaciones (84%) funcionan sin empleo asalariado, las que han recurrido a esta última opción sólo emplean una o dos personas en la mayor parte de los casos (8,5%); sólo el 7,5% tiene más de dos asalariados.

Los trabajos del DEP sobre los gastos culturales de las colectividades territoriales¹² muestran cómo en 1996 el peso de las subvenciones en los presupuestos culturales ascendía al 20% en los municipios, al 48% en las provincias y al 90% en las comunidades. Son las asociaciones las que resultan más beneficiadas: el 88% en los municipios, el 55% en las provincias y el 58% en las comunidades.

Los recursos públicos, según Viviane Tchernonog, suponen el 58% de la financiación acumulada del sector asociativo, partida que aumenta en función del tamaño de las asociaciones culturales. Gran parte de la financiación pública se concentra en una minoría importante de asociaciones cuyo presupuesto está en gran medida supeditado a los recursos públicos. Así, el 88% de la financiación pública se distribuye entre las asociaciones en las que predominan los fondos públicos dentro de sus presupuestos, mientras que tres cuartas partes de las asociaciones financian sus presupuestos exclusivamente con fondos privados o, al menos, en su mayor parte.

El mismo estudio muestra cómo, de las 150.000 asociaciones culturales registradas, sólo 25.000 son las que contratan, con 150.000 empleos, esto es

12. "Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1996", *Développement culturel*, fuera de serie, octubre 2000.

82.000 a tiempo completo equivalente. En la mayor parte de los casos se trata de pequeñas estructuras: el 53% cuenta con uno o dos asalariados y las estructuras de más de cincuenta asalariados son muy escasas. Se estima que el número de voluntarios activos en estas asociaciones es de 1.900.000 para un volumen de trabajo voluntario evaluado de 96.000 empleos a tiempo completo equivalente que se reparte entre las asociaciones sin asalariados (76%) y las asociaciones empleadoras (24%).

En cuanto al empleo en el sector cultural en general, nos podemos remitir la estudio del DEP¹³ dirigido a las 440.000 personas registradas en marzo de 2001, que se dedicaban a una profesión cultural. Se incluyen todos los asalariados de organismos culturales públicos y privados, más los trabajadores autónomos, cuya participación es especialmente elevada en este sector (el 30% de las personas que se dedican a una profesión cultural trabajan por cuenta propia y el 11% en el conjunto de las profesiones).

Según este mismo estudio, las profesiones en el campo de las artes plásticas y los oficios artísticos, con 125.000 personas, así como en el campo audiovisual y el mundo del espectáculo, con 117.00 personas, representan cada una de ellas más de una cuarta parte del número de activos que se dedican a una profesión cultural. Las profesiones literarias, los directivos y técnicos en el campo de la documentación y la conservación, los profesores de arte y los arquitectos abarcan cada una de ellas entre 35.000 y 70.000 personas, es decir, el 8% y el 16% de los activos respectivamente.

13. Ministerio de Cultura, DEP, *L'emploi dans les professions culturelles en 2001*, según la encuesta de empleo del INSEE, octubre 2002.

TABLA 8.
POBLACIÓN ACTIVA EMPLEADA EN LAS PROFESIONES CULTURALES

	Unidades
Profesiones audiovisuales y del espectáculo vivo	117.000
- Artistas de los espectáculos	45.000
- Directivos, técnicos y trabajadores de los espectáculos.	72.000
Profesiones de artes plásticas y oficios artísticos	125.000
- Artistas plásticos	22.000
- Estilistas decoradores	43.000
- Fotógrafos.	16.000
- Oficios artísticos.	44.000
Profesiones literarias.	72.000
- Periodistas y editores.	61.000
- Autores literarios	11.000
Directivos/técnicos de la documentación y de la conservación	52.000
Profesores de arte	35.000
Arquitectos	39.000
Total	440.000

Fuente: INSEE, encuesta sobre el empleo marzo 2001; Ministerio de Cultura/DEP, Resumen cifras clave 2001.

De media, tanto para el conjunto de las profesiones culturales como para el conjunto de las profesiones, los hombres son un poco más numerosos que las mujeres (el 59% y el 55% respectivamente). Sin embargo esta media esconde una realidad contrastada según la profesión que se considere. El reparto por edades está también muy próximo al del conjunto de los activos con, aún en este caso, importantes contrastes de una a otra profesión. Es sobre todo en términos de nivel de estudios cuando se aprecia una gran especificidad de las profesiones culturales: el 56% de los activos de estas profesiones poseen un nivel de estudios generales igual o superior a BAC+2 (sólo el 26% de los activos de otras profesiones) pero hay que tener en cuenta la gran proporción de autónomos, que no se da únicamente en las asociaciones culturales.

En la provincia Ile-de-France se concentra el 43% de los activos de las profesiones culturales (el 22% para el conjunto de las profesiones). Este desequilibrio geográfico es particularmente visible en las profesiones del espectáculo.

Las profesiones culturales, finalmente, se caracterizan de media por una mayor precariedad, que se mide en términos del nivel de empleo, del tiempo de trabajo y del ejercicio de una actividad secundaria. Un asalariado de cada cuatro ejerce su profesión con un contrato de duración determinada (frente al 7% del conjunto de las profesiones). Los activos de las profesiones culturales que trabajan a tiempo parcial son también más numerosos (el 24% frente al 16% del conjunto de los activos). Estrechamente relacionados con las características de los contratos y la duración del trabajo, los activos de las profesiones culturales son también más numerosos que en el resto de actividades profesionales como complemento a su actividad principal.

Los intermitentes del espectáculo

El Artec¹⁴ registró en Francia 85.200 activos empleados en el mundo del espectáculo en 1990.

En 1996, 83.900 establecimientos culturales y 190.800 personas (artistas, técnicos, administradores) cotizaron en el GRISS, Agrupación de Instituciones Sociales del Espectáculo, dedicada a la administración de los fondos de jubilación del espectáculo.

En 1991, un total de 6.676 establecimientos y 60.204 personas cotizaron al fondo de vacaciones del espectáculo, que asegura el pago de las vacaciones anuales a los trabajadores intermitentes del mundo del espectáculo.

Los “empleos jóvenes” en la cultura¹⁵

El programa “Nuevos servicios – empleos jóvenes” que fue puesto en marcha en octubre de 1997 presenta una gran originalidad en relación a las medidas

14. Artec, Observatoire de l'économie culturelle, *Les salariés intermittents du spectacle*, Dossier temático nº1, julio 1997.

15. Ministerio de Cultura y Comunicación, DEP, *Les “emplois-jeunes” dans la culture*, París, 2001. Después de una exploración en profundidad de los ficheros del CNASEA, el estudio fue dirigido por un equipo de investigadores del Centro de Estudios del Empleo, de noviembre de 1999 a noviembre 2000, en cinco comunidades y seis provincias: se entrevistó a más de 250 personas, procedentes de un centenar de estructuras (asociaciones y colectividades territoriales, a razón de quince o veinte estructuras por cada una de las provincias de la encuesta).

anteriores de empleo subvencionado: se confirma sobre todo como una ayuda a la creación de nuevas actividades que respondan a las necesidades insuficientemente satisfechas de la población y no sólo como un apoyo temporal a los desempleados con dificultades.

Los contratos que resultan de este dispositivo se reservan a los jóvenes entre 18 y 26 años de edad. El incentivo a la contratación consiste en que el asalariado está prácticamente a cargo del Estado durante cinco años.

La ayuda financiera del Estado representa el 80% del salario mínimo en Francia, esto es 635 Euros. Las asociaciones empresariales quedan exoneradas de pagar las mayores remuneraciones.

El conjunto de sus modalidades de aplicación y, en particular, la ayuda financiera concedida por el Estado por un período de cinco años, así como la organización de un amplio partenariado a nivel local, deben ofrecer a las actividades y a los empleos así creados del tiempo y los medios necesarios para demostrar su utilidad social y su viabilidad económica.

Desde que se puso en marcha el programa, el sector de la cultura ha sido identificado como uno de los más favorables para la experimentación. En primer lugar, debido a la gran demanda social estimada en materia de actividades y de servicios culturales. Pero también debido a la ya larga tradición de los organismos empresariales de este sector para captar sucesivas medidas de ayuda pública al empleo, para la estructuración de actividades emergentes alcanzando el mismo nivel que el sector deportivo.

Se llega así, a finales de diciembre de 2000, a una cifra de 15.000 jóvenes en el sector cultural (esto es, el 11% del conjunto), que es un volumen de empleo nada despreciable para un sector de tamaño modesto contando los 300.000 empleos asalariados en las asociaciones y las colectividades públicas.

TABLA 9.
REPARTO DE EMPLEO-JOVEN SEGÚN EL SECTOR DE ACTIVIDAD A 31 DE DICIEMBRE DE 2000 EFECTIVOS

	Agente valoración y promoción del patrimonio	Asistente bibliotecario o documentalista	Asistente informático y nuevas tecnologías	Animador socio-cultural	Otro animador o educador	Otros empleos	Total
Cultura	1.240	560	1.346	3.931	1.991	6.003	15.071
Educación	107	209	1.245	1.256	2.881	7.112	12.810
Familia-salud-solidaridad	143	161	679	1.194	2.954	19.882	25.013
Medio ambiente	1.703	62	247	278	1.126	15.338	18.754
Turismo	1.223	6	201	403	736	2.921	5.490
Deporte	60	17	104	447	1.370	14.688	16.686
Otros sectores*	548	352	2.032	1.829	4.787	31.909	41.457
Total	5.024	1.367	5.854	9.338	15.845	97.853	135.281

Se trata de los siguientes sectores: vivienda, transporte, justicia, seguridad y otros.

Fuente: Cnasea / Cee / Dep.

De las tres categorías principales de usuarios potenciales del programa (asociaciones, colectividades territoriales, establecimientos públicos), las asociaciones son las que mayoritariamente se ven amparadas por este dispositivo dentro del sector cultural. Mientras que los establecimientos públicos usuarios son casi inexistentes, las asociaciones, por el contrario, representan en el terreno de la cultura a tres empresas de cada cuatro (apenas uno de cada dos en el resto de sectores) y las colectividades territoriales representan el cuarto restante.

El peso respectivo de las dos grandes categorías de usuarios en el sector cultural es ligeramente diferente si se considera su participación en el volumen de empleo: las colectividades locales contrataron, de media, mayor número de asalariados de empleo-joven que las asociaciones (respectivamente, cerca de tres jóvenes asalariados en caso de las colectividades y menos de dos en el de las asociaciones). Las colectividades territoriales representan un poco más del tercio de los empleos creados en el sector cultural.

TABLA 10.
REPARTO DE LOS ASALARIADOS SEGÚN EL TIPO DE EMPLEADOR A
31 DE DICIEMBRE DE 2000 (EN %)

	Effectivos	Colectividad territorial	Asociación	Establecimiento público	Otros no mercantiles	Total
Cultura	15.071	34	62	3	1	100
Incorporaciones*	28.360	38	46	14	2	100
Fuera del campo cultural	91.850	35	43	17	5	100
Conjunto	135.281	35	46	15	4	100

Fuente: Cnasea / Cee / Dep.

* Quedan incluidas en esta partida los asalariados que ocupan los puestos de agentes de valoración y de promoción del patrimonio, los asistentes bibliotecarios o documentalistas, los asistentes informáticos y de nuevas tecnologías, los animadores socioculturales y otros animadores o educadores que no tengan que ver con ningún proyecto considerado como cultural.

Los jóvenes contratados en el marco del programa presentan la característica general de ser, sobre todo, diplomados: tres de cada cuatro tienen, al menos, estudios de enseñanza secundaria. Pero esta especificidad es todavía más palpable en el caso de los jóvenes que ejercen una actividad cultural.

El 58% de ellos tiene, al menos, un título universitario de nivel BAC+2 (sólo el 40% si se consideran todos los sectores conjuntamente). Entre ellos, uno de cada tres jóvenes posee también un título equivalente a BAC+3 o más, lo que supone el 19% de los jóvenes en el conjunto de sectores. Son especialmente las mujeres jóvenes contratadas en un proyecto cultural las que presentan esta especificidad: en efecto, dos de cada tres jóvenes asalariadas (frente a sólo uno de cada dos jóvenes) poseen al menos un diploma equivalente a BAC +2.

TABLA 11.
NIVEL DE FORMACIÓN DE LOS ASALARIADOS CON CONTRATO
EMPLEO-JOVEN A 31 DE DICIEMBRE 2000 (EN %)

	BAC + 3 y más	BAC +3	BAC,BT	BEP, CAP, sin diploma	Total
Cultura	34	24	28	14	100
Incorporaciones	20	26	34	20	100
Fuera del campo cultural	16	20	34	30	100
Conjunto	19	21	34	26	100

Fuente: Cnasea / Cee / Dep.

Además de las medidas proporcionadas a nivel nacional por el fichero CNASEA, las entrevistas realizadas en el marco del estudio muestran cómo los diplomas que poseen los jóvenes asalariados se corresponden, en la mayor parte de los casos, con el contenido de las actividades proyectadas. En total, el peso de los no diplomados o de las personas que han seguido una formación inicial sin relación con el oficio no supera el 30%.

Para desarrollar proyectos culturales, las empresas han contratado en la mayor parte de los casos a jóvenes cuyo perfil de formación ya era de por sí una prueba de la adaptación a las funciones que deseaban confiarles.

Correlativamente con el nivel de estudios observado, numerosos jóvenes contratados por proyectos culturales ya tenían, en el momento de su incorporación al programa, una edad próxima al límite de 26 años. Así, la mitad de los jóvenes tenía al menos 25 años en el momento de la contratación (frente al 40% de media) y una tercera parte superaba la edad de 26 años.

Los jóvenes entrevistados en el marco del estudio, sin duda, no han elegido por azar su introducción en un proyecto cultural, aún cuando el perfil de sus estudios universitarios no les predisponga especialmente. Del centenar de jóvenes entrevistados, tres cuartas partes habían estado en contacto con el sector cultural en su etapa anterior de forma y amplitud muy variables. Puede tratarse, muy raramente, de una primera experiencia profesional pero, más generalmente, de la práctica de actividades artísticas de aficionados (teatro, música). Estas dos dimensiones (profesional y aficionado) pueden combinarse fácilmente dentro de los mismos itinerarios.

No es nada sorprendente, desde entonces, que las contrataciones efectuadas en el marco de proyectos culturales del programa puedan muy a menudo aparecer como contratos de proximidad: el 40% de los jóvenes entrevistados ya conocían a su empresario antes de celebrarse el contrato empleo-joven y ya habían ejercido alguna actividad en la empresa, sea a título de contrato de trabajo precario, en forma de contrato subvencionado o como voluntarios.

El análisis de las tareas ejercidas por los jóvenes revela que, tras la denominación formal de los puestos, se esconden contenidos de trabajo extremadamente variados, diversificados por un mismo puesto y que combinan, en grados muy diversos, funciones de diferentes campos. Por lo tanto, el empleo se ejerce en una situación de gran polivalencia, ya que cada función requiere competencias específicas. Nos enfrentamos, con los puestos de empleos-jóvenes, con la paradoja de unos puestos de trabajo con un contenido muy rico – confiados, además, a jóvenes con una gran titulación – y con un estatuto de empleo que ofrece, sin duda alguna, cierta estabilidad (cinco años), pero poco remunerados y raramente acompañados del conjunto de garantías económicas y sociales de las que se beneficia generalmente al asalariado.

Un efecto de estructuración y de profesionalización del sector asociativo cultural

El sector asociativo estudiado se distingue globalmente por un modo de utilización del programa diferente del que caracteriza a las empresas de las colectividades locales. Generalmente estas últimas han visto en este dispositivo una oportunidad para el desarrollo de nuevas actividades y de nuevos servicios como respuesta a las necesidades no satisfechas o insuficientemente satisfechas de la población. Para las asociaciones, el programa parece haber sido sobre todo un medio para la realización en proyectos que ya se estaban

gestando, en los que la ayuda pública era algo legítimo en la medida en que estos proyectos están de acuerdo con los grandes objetivos de la política cultural.

Estos objetivos descansan sobre dos principios de actuación dominantes, uno orientado al desarrollo de formas de acción susceptibles de asegurar a un mayor número de personas el acceso al patrimonio y a las manifestaciones culturales y el otro afirmando la necesaria participación de todos, como actores y participantes críticos, en la elaboración de la vida cultural.

Si las asociaciones que se dedican a proyectos artísticos y culturales se han hecho dueñas del programa para estructurar y profesionalizar sus actividades, desarrollando nuevos campos de acción cultural relacionados con el reconocimiento del papel de la cultura en la democracia local y la vida cotidiana, las modalidades particulares de utilización pueden variar sensiblemente según la asociación de la que se trate. Las 85 asociaciones encuestadas presentan disparidades en términos de presupuesto, de estabilidad financiera, de reconocimiento institucional, de arraigamiento territorial, de la naturaleza de sus actividades, etc. que se traducen inevitablemente en los modos de apropiación del programa y en estrategias de consolidación un poco diferentes.

Se ha elaborado de esta forma una tipología de los modos de funcionamiento asociativo, con el objeto de asignar los recursos del dispositivo en relación a la historia y al entorno de las asociaciones afectadas, a la naturaleza de sus recursos y a su dinámica de empleo.

Hay dos criterios que son determinantes para caracterizar los diferentes usos del programa. Por una parte, la importancia respectiva del empleo asalariado y del voluntariado en las asociaciones afectadas y, por otra parte, la naturaleza y la estabilidad de sus recursos financieros, criterio que hace referencia muy directamente a la relación mantenida con las instituciones públicas.

Se pueden distinguir siete tipos de asociaciones, a las que les corresponden modalidades particulares de utilización del dispositivo y éstas, a su vez, están repartidas en dos grupos básicos. El primero recoge las asociaciones dotadas de recursos financieros estables y en las que el empleo asalariado predomina sobre el voluntario y el segundo, por el contrario, agrupa a las estructuras más frágiles que recurren más veces al voluntariado.

En el primer conjunto de asociaciones, numéricamente más importante (seis asociaciones de cada diez en la muestra de la encuesta), el asalariado es la forma estructural dominante del empleo. Dejando de lado los empleos-jóvenes, el 40% de estas asociaciones sólo tienen asalariados en CDI (contratos de duración indeterminada) o CDD (contratos de duración determinada) y ningún otro asalariado con contrato subvencionado. Las otras asociaciones tienen asalariados con un contrato “clásico” (CDI o CDD), pero también uno o varios asalariados con un contrato subvencionado. El peso de este último tipo de empleo no es, sin embargo, determinante. El recurso más o menos importante a los asalariados con contratos subvencionados nos remite claramente a la antigüedad de la creación asociativa. Las estructuras creadas antes de los años 1980 son aquellas que más recurrieron a los CDI clásicos para ir dotándose progresivamente de una base asalariada. Aquellas que se crearon en torno a los años 1980/1990 también contrataron asalariados con CDI o CDD, pero ofreciéndoles condiciones de trabajo generalmente menos satisfactorias: tiempo parcial sin posibilidad de elección, baja remuneración en relación al nivel de cualificación elevado del asalariado, por ejemplo. Finalmente, las asociaciones más recientes son aquellas que más frecuentemente han adoptado la forma de contrato de trabajo subvencionado.

Entre las asociaciones más antiguas y más estables se pueden destacar cuatro características, que se combinan a distintos niveles: el objetivo de crear empleos estables; la formalización de los puestos de trabajo y de las funciones correspondientes; las referencias explícitas al derecho del trabajo (convenios colectivos, consideración de la remuneración de las horas extraordinarias, etc.) y una dinámica propicia para la formulación de expectativas, incluso de reivindicaciones, de los asalariados frente a frente con su empresa.

Las funciones de dirección también se ejercen en el marco del empleo asalariado. Si el voluntariado es una referencia importante por las dimensiones de implicación personal o de la dedicación del tiempo que implica, su papel no parece ser el más importante en la vida de la asociación.

El posicionamiento en relación a las instituciones es, en cambio, esencial en lo que se refiere a la determinación del importe y a la estabilidad de los recursos financieros, garantía para la estabilidad de los empleos:

1. Las asociaciones “colaboradoras de las colectividades territoriales” son muy dependientes de una colectividad territorial que generalmente les ha dado vida y que les delega funciones.

2. El objetivo prioritario de las asociaciones de tipo “empresas culturales” es mantener la estructura a partir de sus recursos propios. Aún cuando estas asociaciones han recurrido frecuentemente, desde su creación, a empleos subvencionados, su objetivo es la consolidación de estos empleos en CDI. El dispositivo de empleos-jóvenes es similar en este caso a una ayuda para la creación de una empresa y la consolidación del puesto depende directamente del éxito de esta creación. Si estas asociaciones se comprometen a crear “verdaderos” empleos y a no depender de las subvenciones públicas, no se consideran, sin embargo, empresas con ánimo de lucro.
3. Las asociaciones “institucionalizadas” son beneficiarias desde hace algunos años de un apoyo institucional importante y diversificado, bajo la forma de convenios plurianuales o de subvenciones de funcionamiento renovadas regularmente. Por este motivo cuentan con un presupuesto importante. Estas estructuras cuentan con varios empleos asalariados, permanentes o intermitentes, incorporados a un convenio colectivo. Es en este grupo donde se encuentran los colaboradores regulares de las Direcciones Regionales de Asuntos Culturales (DRAC). En estas asociaciones, el dispositivo empleos-jóvenes es utilizado bien para probar una nueva actividad, bien para reemplazar a otras categorías de mano de obra en puestos existentes pero que van a evolucionar. Los puestos creados se consolidarán si los responsables asociativos o los miembros del consejo de administración acuerdan que son estratégicos para el futuro de la estructura. El posicionamiento futuro de los puestos empleos-jóvenes en las parrillas de empleo en vigor (convenios colectivos, especialmente) constituye una cuestión básica.
4. Las asociaciones “equilibristas”, dotadas de un presupuesto modesto están fundadas en una variedad de vías de financiación y no son beneficiarias de los convenios plurianuales. En general, tienen algunos empleos en CDI pero recurren fácilmente a los contratos subvencionados. No suscriben siempre los convenios colectivos. Es en este grupo donde las contradicciones y las turbulencias que pesan sobre el futuro de la actividad se hacen sentir más y repercuten más directamente en las perspectivas de consolidación de los puestos de empleos-jóvenes. Poco seguras de un apoyo institucional al final del programa, las asociaciones de este grupo se supone que desarrollan sus recursos propios para asegurar la autofinanciación de los puestos, objetivo que probablemente no podrán conseguir más que parcialmente.

Las principales características del segundo grupo de asociaciones son la presencia del voluntariado, así como el tipo de vínculo social que une a los miembros de la asociación.

El voluntariado, que estuvo en el origen de la actividad asociativa es, en primer lugar, una filosofía, una pasión. El trabajo puesto a disposición de la asociación por sus participantes ha permanecido durante mucho tiempo sin remuneración por falta de medios financieros pero también por principios, al tratarse de una pasión que no tiene precio.

El acceso al empleo asalariado no ha sido investigado o programado rápidamente por los fundadores. Es el resultado, sobre todo, de un conjunto de circunstancias favorables. A escala local, y quizás nacional, la asociación ha ido poco a poco tejiendo una red de relaciones institucionales o privadas, fuente de apoyo y de asesoramiento. Estas relaciones han contribuido a consolidar y a estructurar la actividad de la asociación y a ampliar su campo de actuación. Por este motivo, la realización de acciones finalizadas por medio de convenios, de subvenciones o de mecenazgo y sus recaídas en términos de aumento y de ampliación de su actividad han hecho con frecuencia necesaria la contratación de uno o varios trabajadores mediante contratos de trabajo subvencionados.

Hoy en día, cerca de tres cuartas partes de los asalariados pertenecientes a este segundo grupo (incluidos los asalariados con contrato de empleo-joven) tienen un contrato de trabajo subvencionado, sea cual sea su naturaleza (frente a menos de un tercio en las asociaciones del primer grupo). El dispositivo de empleos-jóvenes ha supuesto con frecuencia una oportunidad para que estas asociaciones tengan acceso a un asalariado por primera vez. En cualquier caso, los voluntarios y los asalariados están muy estrechamente relacionados y sus funciones de encuadramiento del proyecto cultural continúan en la mayor parte de los casos desarrollándose en el marco del voluntariado. La dirección de la estructura, deseosa de mantener un compromiso militante, cumple en este caso una función de intermediaria entre el consejo de administración de la asociación, guarda de la ética asociativa inicial, y las instituciones territoriales susceptibles de ofrecer la financiación y, a veces, una marca a las acciones y los productos desarrollados.

5. Las asociaciones “afines” nacieron de un núcleo de miembros activos unidos por una pasión y una filosofía comunes, trabajando de forma polivalente bajo diferentes estatutos, a merced de las oportunidades

(voluntariado, contratos subvencionados, contratos a tiempo parcial, intermitencia). Con frecuencia desarrollan sus actividades en el terreno de las prácticas artísticas emergentes, principalmente en el mundo del espectáculo vivo (artes de la calle) y la música actual. El fuerte vínculo social que une a los miembros de la asociación viene acompañado de una relativa indiferenciación entre los estatutos de empleo, de una débil especialización de las tareas y de una uniformización de los salarios. Desde que existe el asalariado, se trata en la mayor parte de los casos de contratos precarios, a tiempo parcial y mal remunerados, y el compromiso individual de estos asalariados excede mucho del tiempo de trabajo legal. La relación con las instituciones es con frecuencia tensa. Por este motivo, el nivel de autofinanciación es generalmente elevado. Para estas estructuras, el dispositivo empleos-jóvenes es una posibilidad más para convertir en asalariados a las personas próximas a la asociación después de haber demostrado, como voluntarios, su adhesión al proyecto común.

6. Las asociaciones “cabezas de red” encuentran su origen en una red de voluntarios. Están muy arraigadas al territorio y, sobre todo, presentes en el medio rural. Aquí también, el recurso al dispositivo de empleo-joven constituye con frecuencia una primera experiencia del asalariado: el joven es ante todo contratado para coordinar la actividad de los voluntarios y profesionalizar la estructura. Se encarga, por lo tanto, de una actividad muy polivalente. La consolidación del puesto depende de la capacidad de la asociación para desarrollar sus recursos propios pero, sobre todo, de los partenariados territoriales. El éxito de la integración del asalariado depende mucho de su proximidad a la red de voluntarios y de la confianza que obtenga de ellos.
7. Las asociaciones “difusoras de formas de arte específicas”, creadas para salvaguardar y difundir formas artísticas muy específicas o prácticas culturales poco extendidas, están dirigidas por voluntarios, que casi siempre son artistas. La dirección artística es asumida por voluntarios, casi siempre con un número limitado. La contratación del joven, en general el primer asalariado de la asociación, permite descargar a estos voluntarios de tareas no artísticas o no culturales, como son las tareas administrativas o de gestión, y se hace de acuerdo con un criterio de competencias. Más que los asalariados de los dos tipos que se han citado anteriormente, los jóvenes tienden a negociar su salario a partir de sus competencias. Pero aún así, el éxito de la integración depende bastante del tipo de relación que tengan con los dirigentes voluntarios.

UNA TIPOLOGÍA DE ASOCIACIONES

	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5	Tipo 6	Tipo 7
Articulación voluntariado / asalariado		Asalariado dominante (CDI, CDD, contratos subvencionados)	Possible voluntariado, de apoyo: pequeñas ayudas de los simpatizantes, trabajo voluntario de los asalariados y/o de los miembros del despacho		Voluntariado y asalariado (CDI a tiempo parcial, contratos subvencionados) estrechamente unidos por una pasión común. Baja especialización de las tareas. Contratación de proximidad, sin formación externa.	Voluntariado dominante, bajo la forma de una red territorializada, activa en la vida corriente de la asociación.	Voluntariado a nivel de la dirección artística, casi ausencia de asalariado frente al empleo-joven.
Importe del presupuesto anual		Variable	Alto (> de 3 millones)	Moderado (de 2 a 3 millones)	Débil (< de 2 millones)	Muy débil (< a 1 millón)	
Principales fuentes de financiación	Subvención colectiva territorial	Recursos propios	Financiación mixta (DRAC, colectividades territoriales, recursos propios) y relativamente estable	Pluralidad de fuentes de financiación pero menor estabilidad	Adhesiones y recursos propios, ayuda de los municipios (política de la ciudad)	Recursos propios y ayuda de las colectividades territoriales	Diversas prestaciones, subvenciones (DRAC, mecenazgo, etc.)

Fuente: El "empleo-joven" en la cultura, MCC / DEP, 2001.

La debilidad financiera de un buen número de las asociaciones encuestadas y la ausencia en muchos casos de empleos asalariados no precarios en la estructura, o incluso la necesidad que tiene el joven para crear por sí mismo las condiciones de financiación de su empleo, generan unas perspectivas de integración duradera más que inciertas.

La cuestión de la consolidación de los empleos y de las estructuras plantea una serie de interrogantes importantes entre los que se encuentran los siguientes: la cuestión de la organización de un servicio público local de la cultura; una redefinición clara de las misiones de servicio público o el reconocimiento de un “sector empresarial” sin ánimo de lucro.

5. LAS ASOCIACIONES DEPORTIVAS¹⁶

Francia es una nación deportiva. Más de 26 millones de franceses (entre 60 millones) declaran que practican algún deporte. Se espera que el número de deportistas sea de 28 millones en 2010. La asociación deportiva es la primera vía de acceso a los servicios deportivos.

La organización de la práctica deportiva en Francia descansa esencialmente en el sector asociativo. Hay 170.000 asociaciones deportivas en actividad en Francia con cerca de 14 millones de socios que corresponden a unos 13 millones de federados.

La vitalidad asociativa se mantiene pese a que su participación relativa ha retrocedido. Con 7.000 creaciones, el deporte representaba el 19% de las creaciones de las asociaciones durante el periodo 1975-1986. Con 10.000 creaciones, representaban el 16% en 1995-1997; con 7.200 creaciones, representa el 12% en el período 1998-2000¹⁷.

16. Fuentes:

- Ministerio de deportes.

- *L'emploi Sportif en France: situation et tendances d'évolution*, RUNOPES, estudio realizado por el Ministerio de Educación Nacional, coedición AFRAPSRUNOPES, mayo 2002.

- Red Europea Deporte y Empleo en el Tercer Sector. Informe de Francia, Sport-Employment, CNOSF.

17. Fuente: CNVA, Balance de la vida asociativa, “Les créations d'associations en France de 1998 a 2000”, La Documentación Francesa.

TABLA 12.
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO ANUAL MEDIO DE CREACIONES DE
ASOCIACIONES DEPORTIVAS ENTRE 1975 Y 2000

Período	Media anual de creaciones en el período
1975-1986	7.000
1987-1994	11.000
1995-1997	10.000
1998-2000	7.200

Fuente: CNVA, Balance de la vida asociativa.

La organización del deporte asociativo

Tanto si se trata de clubes, de comités provinciales, de ligas provinciales o de federaciones, todos estos niveles de la vida deportiva son asociaciones de la vida deportiva son asociaciones constituidas conforme a la ley del 1 de julio de 1901. Están animadas por cerca de 1,5 millones de voluntarios. Los dirigentes, responsables de la vida deportiva, son elegidos que, conforme a las recomendaciones del informe Derosier de octubre de 2000, pueden, sin embargo, firmar un contrato de colaboración remunerado en condiciones particulares.

Las federaciones deportivas

Desde 1945, el Estado ha delegado a las federaciones deportivas el poder de organizar y de promover la práctica de sus disciplinas. Como resultado, las federaciones que constituyen el “movimiento deportivo” gozan de una gran autonomía.

La nueva ley sobre el deporte de 6 de julio de 2000 fija el marco del “servicio público del deporte” reafirmando el principio del reconocimiento de una estrecha complementariedad entre el Estado y el movimiento deportivo. Distingue a las federaciones que se benefician de acuerdos con el Estado de aquellas que, además, han recibido una delegación de poderes.

- Las federaciones autorizadas
Participan en la ejecución de una función de servicio público. En este ámbito, se encargan especialmente de promover la educación mediante actividades físicas y deportivas, de desarrollar y organizar la práctica de estas actividades, de asegurar la formación y el perfeccionamiento de sus directivos voluntarios y de autorizar las licencias y los títulos federativos. Están sometidas al control del Estado y deben adoptar unos estatutos y un reglamento tipo.
- Las federaciones delegadas
Algunas federaciones se encargan directamente de la ejecución propiamente dicha de una función de servicio público. Reciben la delegación del Ministerio de Juventud y Deportes, que es concedida a una sola federación en una disciplina determinada para organizar las competiciones deportivas tras las que se emiten los títulos internacionales, nacionales, provinciales o municipales. Definen las reglas técnicas y administrativas propias de su disciplina. Fijan libremente las reglas relativas a la organización de sus competiciones, exceptuando las materias que tienen que ver con el orden público, que son objeto de un marco legislativo y reglamentario específico. Las federaciones delegadas también están bajo el control del Estado y deben cumplir determinadas condiciones definidas por decretos y renuevan su delegación cada cuatro años.

EI CNOSF

El CNOSF, asociación reconocida de utilidad pública, está compuesto por el conjunto de las federaciones deportivas (30 federaciones unideportivas olímpicas, 60 federaciones unideportivas no olímpicas, 40 federaciones multideportivas). El CNOSF representa en Francia al COI y se somete a las exigencias de la Carta Olímpica.

El CNOSF tiene como misión representar al deporte francés ante los poderes públicos y los organismos oficiales, hacer respetar las reglas que rigen los deportes olímpicos, colaborar en la preparación y en la selección de los deportistas franceses y asegurar su participación en los Juegos Olímpicos, favorecer la promoción de los deportistas en el plano social y aportar una ayuda efectiva a las federaciones asociadas.

Tiene una misión de conciliación en caso de conflicto entre los federados, las agrupaciones deportivas y las federaciones autorizadas, excepto en el caso de conflictos que pongan de relieve hechos relacionados con el dopaje.

Los comités regionales y provinciales olímpicos y deportivos

Los comités regionales olímpicos y deportivos (CROS) y los comités provinciales olímpicos y deportivos (CDOS) son los órganos regionales y provinciales del CNOSF a los que éste reconoce la calidad exclusiva en su ámbito territorial para poner en marcha, en su nombre y bajo su control, determinado número de funciones que tienen que ver con el desarrollo y la promoción de la práctica deportiva.

El conjunto de los CROS y de los CDOS constituye el consejo nacional de los CROS y de los CDOS, órganos internos del CNOSF, con vocación consultiva, y cuya organización comporta un comité de dirección y un despacho ejecutivo.

El consejo nacional vela por la coordinación de las actividades de los 28 CROS, los 3 CTOS y los 95 CDOS.

El CNOSF está representado por un comité territorial olímpico y deportivo (CTOS) en los lugares de ultramar.

Las relaciones entre las federaciones deportivas y el Ministerio de Deportes

El Ministerio juega un papel de asesoramiento y de apoyo de las federaciones deportivas, que son financiadas tras la firma de convenios de objetivos de carácter anual y la puesta a disposición de directivos técnicos del Estado.

Los convenios de objetivos

Los convenios de objetivos, que nacieron en 1987, concretan la voluntad conjunta del Ministerio y de las federaciones deportivas de iniciar y apoyar acciones a favor del desarrollo de prácticas deportivas tanto competitivas como de tiempo libre. Por medio de este contrato, el Ministerio atribuye los medios financieros a las federaciones en el marco de la ejecución de su misión de

servicio público para que puedan llevar su política deportiva y también a aquellas que participan en la puesta en marcha de las orientaciones ministeriales.

El importe de las subvenciones concedidas por el Ministerio en el marco de los convenios de objetivos supera los 400 MF.

El Ministerio tradicionalmente ha apoyado las acciones que permitan la preparación específica de los Juegos Olímpicos; la valoración del deporte de alto nivel articulándolo, en particular, mediante la puesta en marcha de filiales de acceso al deporte de alto nivel; el desarrollo de actividades deportivas y, en particular, la promoción de proyectos susceptibles de desarrollar el empleo.

Además, las federaciones se mueven en función de cuáles sean las prioridades ministeriales que afectan a la acogida de los jóvenes en los clubes deportivos, con el fin de favorecer el acceso de todos a las prácticas deportivas, el desarrollo de la práctica deportiva femenina y la responsabilización de las mujeres en las instancias dirigentes federales, el desarrollo del deporte en la empresa, la protección de la salud de los deportistas, la lucha contra la exclusión, la integración de las personas discapacitadas, etc.

Desde 1994, el Ministerio viene interesándose por la puesta en marcha de procedimientos contables y financieros adecuados en el seno de las federaciones deportivas con el propósito de garantizar la buena utilización de los fondos públicos a su disposición.

La disponibilidad de asesores técnicos

La ayuda que el Ministerio de Deportes aporta al movimiento deportivo se traduce no sólo en la concesión de subvenciones, sino también de medios humanos. El número de directivos técnicos colocados por el Ministerio en las federaciones deportivas a 31 de diciembre de 2000 era de 1.653.

Esta ayuda en forma de personal se justifica por el hecho de que la mayor parte de las federaciones no cuentan con una autonomía financiera ni con unas estructuras administrativas adaptadas para contratar a sus propios directivos y por el hecho de que los directivos técnicos son el relevo necesario para la puesta en marcha de la política ministerial especialmente en los campos de la formación, de la lucha antidopaje y del desarrollo de la práctica deportiva.

La financiación por el FNDS

El FNDS (Fondo Nacional para el desarrollo del deporte) es una cuenta de asignación especial, es decir, un procedimiento presupuestario particular mediante el cual una disposición legislativa de finanzas autoriza la asignación de recursos particulares para la cobertura de determinados gastos. Los ingresos recaudados en la cuenta deben ser superiores o iguales a los gastos en todo momento. Los gastos deben extenderse a la duración del ejercicio. El FNDS fue creado por la ley de finanzas de 1979.

El Ministerio de Deportes organiza los gastos y define en este sentido las orientaciones que van a guiar la utilización del fondo. Un consejo de gestión que está compuesto en una mitad por representantes del movimiento deportivo designados por el consejo de administración del Comité Nacional Olímpico y Deportivo Francés y, por la otra mitad, por representantes del Estado es el encargado de presentar propuestas sobre los principios de reparto de los medios del fondo.

Siguiendo las directrices de una nota de orientación nacional, elaborada a partir de una propuesta del consejo del FNDS, una parte de los créditos destinados a las subvenciones de funcionamiento está descentralizada y gestionada por los autoridades de la comunidad y de la provincia, tras la consulta a las comisiones regionales del fondo nacional para el desarrollo del deporte. Estas comisiones están compuestas en una mitad por representantes del movimiento deportivo nombrados por los consejos de administración de los comités regionales olímpicos y deportivos franceses (CROS) y en otra mitad por representantes del Estado.

El Ministerio de Deportes, el movimiento deportivo y el número de elegidos han experimentado repetidas ocasiones con vigor su apoyo a las finalidades y al modo de funcionamiento existentes del FNDS.

Ante los estados generales del deporte, el ministro de deportes expuso sus proyectos para el futuro del FNDS. Decidió “poner en marcha la creación de un centro nacional de desarrollo del deporte. Este centro tendría la forma jurídica de un establecimiento público, etc. No se trata de una simple copia de conformidad del FNDS: el proyecto es más ambicioso. Se definirá mejor su ámbito de intervención. Será así como, por ejemplo, la financiación de alto nivel, competencia central del Estado, será progresivamente integrada en el presupuesto del Ministerio de Deportes para permitir que el centro se concentre

en políticas concertadas por el Estado con el movimiento deportivo. Este dispositivo deberá suceder al FNDS, como muy tarde, a finales de 2005”.

Los medios del fondo se destinan a las asociaciones deportivas concertadas por el Ministerio de Deportes, a las federaciones deportivas en el marco de convenios de objetivos anuales, a las colectividades locales y a las asociaciones deportivas autorizadas para operaciones de equipamiento deportivo, con los equipos deportivos del Estado.

Los ingresos del FNDS están constituidos por:

- una retención del 2,9% de la suma con la que se cuenta en Francia metropolitana en concepto de los juegos administrados por la Francesa de Juegos (previsión de la ley de finanzas para 2003: 195 ME (1.279 MF));
- la contribución del 5% sobre la cesión de los organismos organizadores a un servicio de televisión de los derechos de retransmisión televisada de las manifestaciones deportivas (previsión de la ley de finanzas para 2003: 22,9 me (150 MF));
- una retención del 0,1% de lo que se juega en la Apuesta Mutua Urbana (previsión de la ley de finanzas para 2003: 0,50 ME (3,3 MF));
- los reembolsos de los anticipos concedidos para la ayuda al deporte de alto nivel y los ingresos variados o accidentales.

La evaluación de los ingresos inscritos en la ley de finanzas por el FNDS han pasado de 134, 76 ME (884 MF) en 1995 a 218,31 ME en 2003 (1.432 MF), es decir, han aumentado un 62%, principalmente consagrado a los fondos regionales.

Los objetivos a los que deben dedicarse los medios del FNDS en el año 2003 son los siguientes:

1. Aportar un apoyo prioritario al desarrollo asociativo y deportivo local: 84,2 ME (552 MF).

El objetivo perseguido es facilitar el acceso a las prácticas deportivas, animar al voluntariado, favorecer un marco de calidad y ofrecer una respuesta a las necesidades experimentadas por los clubes en el campo del empleo deportivo.

El reparto de los créditos entre regiones es efectuado, después de acordarlo con el movimiento deportivo, según criterios que tienen en cuenta la población, las licencias, el carácter aislado de las regiones, la población de menos de 26 años y el número de provincias. Por otro lado, una parte de los créditos, “el fondo de mutualización”, tiene en cuenta el número de perceptores del salario mínimo de inserción (SMI).

El número de asociaciones beneficiarias de los fondos (clubes, comités y ligas) era de 42.000 en 2001 y la subvención media concedida a cada club se elevaba a 1.200 E (cerca de 8.000 F).

2. Renovar el patrimonio deportivo

Un total de 50,37 ME (330,4 MF) están reservados por la ley de finanzas de 2003 a la financiación de equipamientos deportivos, de los que 16,87 ME (110,6 MF) son para equipamiento deportivo del Estado (INSEP, escuelas, CREPS) y 33,5 ME (219,7 MF) están destinados a las subvenciones para equipamiento de las colectividades locales y para las asociaciones deportivas.

Los objetivos perseguidos por el Consejo del FNDS son los siguientes: favorecer la implantación de equipamientos que están inscritos en un proyecto de cooperación intermunicipal; acompañar los planes de desarrollo plurianuales de las federaciones deportivas; acoger las pruebas y grandes acontecimientos deportivos de ámbito internacional. Se tiene especialmente en cuenta: la adaptación de los equipamientos a las necesidades de accesibilidad de las personas discapacitadas; la polivalencia de los equipamientos teniendo en cuenta la diversificación de las prácticas; la rehabilitación y el cuidado de los equipamientos deportivos.

3. Permitir a las federaciones deportivas poner en marcha sus políticas de desarrollo en materia deportiva de alto nivel y del deporte de masa: 83,7 ME (549 MF).
4. Otras operaciones (0,1 ME, esto es, 0,655MF) por anticipos reembolsables para la inserción profesional de los deportistas de alto nivel.

Junto a los hogares, los municipios son los primeros financieros del deporte (37,3 millardos de francos), por delante del Estado (10MF), las provincias (2,9MF) y las regiones (0,9 MF).

El empleo en las asociaciones deportivas

Conocer de forma precisa la situación del empleo deportivo en Francia es actualmente prácticamente imposible, porque Francia no dispone de un sistema eficiente de estadísticas de empleo.

Las únicas actividades económicas “deportivas” explícitamente reconocidas en la nomenclatura de las actividades francesas (NAF) son: la gestión de las instalaciones deportivas y el resto de actividades que cubren, especialmente, el terreno deportivo.

Emplean a alrededor de 93.000 asalariados repartidos en cerca de 24.500 empresas (gestionadas por 23.000 asociaciones), en su mayor parte, de reducida dimensión. Los efectivos globales remunerados (asalariados y no asalariados) superan ligeramente los 100.000, de los que el 28% trabajaban a tiempo parcial en 1999 (censo de la población / INSEE). Han aumentado un 56% desde 1990.

El sector del deporte asociativo competitivo federado cuenta con 7.900.000 federados repartidos en 85.250 asociaciones (de media 92,5 federados) que emplean a 27.500 asalariados, de los que 22.000 ocupan puestos técnicos. Del 60 al 90%, según las disciplinas, son empleos a tiempo parcial.

En una primera aproximación, la rama deportiva presenta un flujo entre 8.000 y 10.000 empleos por año (estimación calculada a partir de la duración media de las carreras profesionales de la rama). Pero las empresas muy pequeñas (T.P.E.), que constituyen la inmensa mayoría de las empresas del sector (“empresas” en el sentido del INSEE, es decir, unidades de producción autónomas que se regulan por un estatuto mercantil o no mercantil) contratan esencialmente a jóvenes inmediatamente “operativos” y ya conocidos por éstas.

Por lo que se refiere al nivel II y más allá (“puestos de encuadramiento”), el número de puestos abiertos a los (“primer-entrantes”) es sin duda muy inferior al millar de empleos, sabiendo, además, que existe una importante demanda de formación continua, adaptada a las condiciones de vida de los profesionales de este nivel y también al de nivel inferior.

Estos flujos crecen con rapidez en determinados sectores en expansión (la rama deportiva en particular y en especial el subsector de ocio deportivo).

La firma de un convenio colectivo propio del deporte, así como la puesta en marcha de instrumentos de estudio y de prospectiva, deberían ayudar a un conocimiento más detallado del sector. El aumento de la práctica y un movimiento de renovación han creado un movimiento económico importante que necesita una dinámica de asalarización y de profesionalización.

Los principales dispositivos de ayuda al empleo

Los dispositivos de ayuda al empleo se vienen utilizando desde hace tiempo en el deporte. Durante varios años han consistido en utilizar la capacidad de las asociaciones deportivas para acoger y proporcionar una ocupación a los desempleados con dificultades y con grandes dificultades. Denominados Trabajos de Utilidad Colectiva (TUC) y después Contratos de Empleo Solidario (CES), estas medidas de tratamiento social del desempleo, calificadas como “pasivas”, han sido suplantadas por tres grandes programas:

- un programa de reducción del coste del trabajo: el plan “deporte-empleo”;
- una medida de organización del mercado de trabajo deportivo: “profesión deporte”;
- un plan de apoyo al desarrollo de servicios deportivos: el programa nuevos servicios, nuevos empleos, denominado “empleo-joven”.

1. El plan “deporte-empleo”

Este dispositivo fue puesto en marcha en 1996 por la Dirección de deportes con el objeto de promover la creación de empleos en el campo de las actividades físicas y deportivas aportando una ayuda financiera regresiva durante cinco años a las asociaciones deportivas.

Después de tres años de funcionamiento del plan deporte-empleo, han sido creados 5.257 puestos de trabajo, de los que 1.699 lo hicieron sólo con la ayuda del Ministerio.

Los empleos creados son empleos a tiempo completo en un 53% de los casos, superiores a media jornada en un 26% de los casos y de media jornada en un 21%.

El 73% fueron creados por asociaciones deportivas locales, el 16% por comités municipales y el 8% por asociaciones profesionales deportivas.

Las funciones ejercidas son esencialmente funciones vinculadas al marco de las prácticas deportivas.

2. La “profesión-deporte”

El origen de la “profesión-deporte” coincidió con la constatación de la importancia que tenía el tiempo parcial en el empleo deportivo y de la idea de admitir el tiempo parcial en la creación de empleos a tiempo completo. Los organismos provinciales “profesión deporte” fueron constituidos bajo la forma de asociaciones según la ley de 1901 para poner en marcha esta orientación. Con frecuencia han ido ampliando sus funciones a otras acciones de apoyo a las políticas de empleo municipales.

Este dispositivo cuenta hoy con 95 asociaciones con vocación provincial repartidas por el conjunto del territorio y representan un volumen de actividad de 4,8 millones de horas. En 1998, se alcanzaron 13.255 asalariados; el 10% empleados a tiempo completo y el 75% trabajando menos de media jornada. El 52% de las estructuras de usuarios son asociaciones deportivas. Pese a la creación de empleos jóvenes que se hicieron indispensables para el desarrollo de la vida asociativa, el dispositivo “profesión-deporte” es, actualmente, el único instrumento capaz de aportar una respuesta a las animaciones en el medio rural.

3. El dispositivo “empleo-joven”

Con el objeto de que el sector deportivo se pueda beneficiar de esta medida, se han firmado un total de 47 acuerdos-marco con las federaciones deportivas y los movimientos juveniles y de educación popular, lo que se corresponde con un objetivo de más de 12.000 empleos en el sector deportivo y más de 8.000 en el sector juvenil y el de la educación popular.

Alrededor del 60% de los empleos creados lo han hecho mediante estructuras asociativas y el resto mediante colectividades territoriales.

Hoy por hoy, del conjunto de los convenios firmados por las autoridades municipales, han sido registrados 44.541 empleos dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Juventud y Deportes.

6. LAS ASOCIACIONES DE DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE¹⁸

Las asociaciones de defensa del medio ambiente juegan un papel esencial junto con los poderes públicos como representantes de la sociedad civil. El papel de las asociaciones de medio ambiente como interlocutores viene reconocido en el primer decreto de la organización de servicios del ministerio encargado del medio ambiente y se mantiene desde entonces.

La importancia cualitativa del movimiento asociativo a favor del medio ambiente es difícil de medir. Según algunas fuentes, habría de 10.000 a 40.000 asociaciones interesadas más o menos directamente en los problemas medioambientales. Pero un número elevado de asociaciones se crean o desaparecen cada año. De estas asociaciones, 1.250 eran oficiales en 1987 (de las cuales 82 estaban en el plano nacional, 312 en el plano municipal y 461 en el plano municipal).

TABLA 13.
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO MEDIO ANUAL DE CONSTITUCIÓN
DE ASOCIACIONES DE DEFENSA
DEL MEDIO AMBIENTE ENTRE 1975 Y 2000

Período	Media anual de constituciones en el período
1975-1986	675
1987-1994	1.100
1995-1997	900
1998-2000	1.100

Fuente: CNVA, Balance de la vida asociativa.

Hoy en día, el Ministerio de Ecología y de Desarrollo Sostenible tiene registradas 283 asociaciones nacionales e internacionales, de las cuales 117 se han incorporado al plan nacional.

18. Cf. Thierry Boutet, Laurent Druart, Marie Jeanvoine Ige 96/97, "Les acteurs non institutionnels de l'environnement".

Los poderes públicos pueden utilizar las asociaciones como prueba para difundir e incrementar la información en materia medioambiental.

Varios órganos consultivos, nacionales o locales, han previsto un lugar para las asociaciones. Esta apertura reciente en el seno de la participación no deja de plantear problemas delicados relacionados con el estatuto de los militantes voluntarios de las asociaciones. Su participación activa exige una disponibilidad importante, una preparación y un seguimiento de los informes y, por lo tanto, medios en términos de tiempo, secretariado y documentación que las asociaciones modestas no pueden asumir.

Es posible que una asociación tome la iniciativa y proponga a la Administración la creación de un espacio protegido, a condición de que se elabore un dossier científico. Algunas asociaciones de carácter científico están en condiciones de asegurar el control, el mantenimiento y la gestión de los espacios protegidos.

Las grandes asociaciones nacionales, esto es, la Federación Francesa de Sociedades de Protección de la Naturaleza (transformada en Francia Naturaleza Medio Ambiente), las federaciones de parques naturales de Francia, los fondos de intervención para las rapaces, la Sociedad Nacional para la Protección de la Naturaleza y la Aclimatación de Francia, Sociedad Francesa de Derecho Medioambiental y determinadas asociaciones regionales pueden, en el ámbito de su competencia, ser consultadas como expertos por los poderes públicos para asuntos particulares o proyectos reformadores. Igualmente, todas las asociaciones de defensa del medioambiente están interesadas en participar activamente en las encuestas públicas para discutir sobre el proyecto sometido a consulta y de presentar propuestas o proyectos alternativos. Finalmente, puede ocurrir que se les confíe a las asociaciones la elaboración de estudios de impacto por cuenta de las administraciones.

Estando en condiciones de elaborar los dossiers sobre las repercusiones sobre el medio ambiente y debido a las imperfecciones del derecho a la participación que no les permiten siempre intervenir a tiempo en algunos asuntos, las asociaciones prefieren cada vez más actuar mediante recursos contenciosos.

Son tres las nociones que permiten delimitar las líneas de evolución de las asociaciones de defensa de la naturaleza: la relativa al aumento de sus medios de acción, la relativa a la tecnificación y, finalmente, la relativa a la renovación de la organización interasociativa.

Las asociaciones demandan el acceso a un ejercicio directo de poder más que a un poder ejercido por los dos órdenes dominantes, el político y el económico. Su reivindicación nos traslada al acceso a la información previos a los procesos decisionales, sobre el refuerzo de su representación en las instancias territoriales, nacionales y europeas y, finalmente, sobre el desarrollo de su capacidad como expertos.

La cuestión plantea condiciones del ejercicio concreto de este poder, es decir, los medios para hacer que Francia Natureza Medio Ambiente tenga “una verdadera misión de servicio público”. Están, por un lado, los poderes jurídicos que pueden distribuirse y, por otro, la cuestión de los recursos materiales, en presupuesto y en personal. Estos últimos son especialmente decisivos. Por parte de las asociaciones, los recursos son mínimos: presupuestos en decenas de miles de francos y personal esencialmente voluntario. Pero han sido creados dos dispositivos referentes a los gastos de representación a favor de las asociaciones y a la cobertura por parte de la administración de los gastos de desplazamiento para favorecer la participación asociativa en las instancias consultivas.

El contexto general de precariedad está especialmente en contradicción con la introducción de la técnica en el desarrollo de su capacidad como expertos. Las asociaciones, en efecto, intervienen de forma creciente en los informes técnicos y su posibilidad de respuesta y de ofrecer contrapropuestas exige una inversión importante en materias complejas (nuclear, residuos tóxicos, biodiversidad). Con el fin de combinar la investigación de nuevos fondos y de afirmar una competencia técnica, las asociaciones aceptan trabajos de estudio financiados por las colectividades locales. Otras asociaciones de defensa del medio ambiente son, por el contrario, hostiles a este tipo de reparto de papeles y ven en ellos una amenaza para la coherencia de la acción de las asociaciones. Es difícil alcanzar el equilibrio entre el recurso creciente a las colectividades y la reserva que han de observar frente a los decisores políticos que buscan junto a las asociaciones no sólo el conocimiento y el saber hacer sino también una nueva forma de legitimación.

El conjunto de las asociaciones de defensa del medio ambiente y de sus recursos garantizan, en primer lugar, una centralización de la información recopilando y ordenando los datos dispersos recogidos municipio por municipio y campo por campo. Todo ello permite que la red tenga una doble finalidad: por una parte, reducir el déficit de información, particularmente notable en materia de ZAC y POS y del acondicionamiento de las vías de transporte; por

otra parte, imponer una concertación más global a los decisores, que supera el compromiso puntual y la concertación local en beneficio de una reflexión más sintética sobre la política de desarrollo regional. Los límites de la coordinación son su incorporación a la política local y el cierre sectorial. Si cada asociación tiene, en general, una buena capacidad para suscitar la movilización de sus conflictos locales, sus organizaciones federativas tienen su mayor problema al iniciar grandes debates colectivos sobre la elección de la política pública. Eso explica, sin duda, la incapacidad actual de los movimientos asociativos medioambientales para estructurar un espacio público de discusión y de confrontación de la política nacional.

A lo largo del tiempo, las asociaciones de defensa del medio ambiente han pasado de simples manifestaciones reivindicativas a acciones concretas en varios frentes: la negociación con la administración o los líderes, el experto sobre el terreno y el recurso contencioso.

Sin embargo, la aportación real de estos actores no institucionales a la protección del medio ambiente queda limitada por el presupuesto, sus efectivos, la falta de coordinación y su débil peso político. Sólo ejercen una presión sobre el Estado los grandes grupos industriales, algunas personalidades o las asociaciones de ámbito nacional (FNE, LPO, etc.)

Los problemas medio ambientales son, sin embargo, planetarios y necesitan la emergencia de grupos no institucionales para obligar a los gobiernos a una protección internacional de nuestro medio ambiente.

La FNE –Federación de Naturaleza Medioambiental– es la federación francesa de asociaciones de protección de la naturaleza y del medio ambiente. Fundada en 1968 y reconocida de utilidad pública en 1976 está orientada, mediante una administración global, a favorecer, a la vez, la circulación de la información, el debate democrático y la eficacia de las acciones desde una perspectiva de desarrollo sostenible.

Agrupada a 14 asociaciones nacionales, 32 federaciones y asociaciones regionales, 80 asociaciones municipales, 3.000 asociaciones locales reguladas por las leyes de 1901 y 1908 (en Alsacia-Lorena) que tienen como objetivo la protección de la naturaleza y del medio ambiente.

Las asociaciones y las federaciones afiliadas constituyen un extraordinario mosaico sobre el conjunto del territorio nacional. Cada federación regional

está compuesta por decenas, incluso centenas de asociaciones locales. Unas se movilizan para la defensa de un lugar amenazado o una especie vulnerable, otras para que los jóvenes descubran la naturaleza, otras incluso para reclamar transportes respetuosos con el medio ambiente o para denunciar la contaminación del agua. Ecologistas, educadores, juristas, sociólogos, economistas, naturalistas, así como miles de voluntarios aportan su colaboración a la federación y alimentan la “reserva de saber” de Francia Naturaleza Medio Ambiente, una fuente de conocimientos sin equivalente.

Empleo asalariado de las actividades relacionadas con el medio ambiente¹⁹

En 1999, los empleos directos en el campo del medio ambiente se estima que eran 309.000 personas, esto es, el 1,6% del empleo asalariado interior. Se sitúan principalmente en los sectores del agua y de los residuos, y más generalmente en el campo del tratamiento de la contaminación (del que se excluyen las asociaciones debido a la gran intensidad de capital).

El volumen de empleo en medio ambiente viene aumentando desde hace años. Las cifras UNEDIC a 31 de diciembre 1999 del empleo asalariado privado (en el sector lucrativo o no) en las principales actividades relacionadas con el medio ambiente muestran bien esta evolución favorable. Aún cuando se ha transferido la gestión del sector público al sector privado, el aumento del 43% constatado en diez años es significativo.

En 2000 se registraron 6.800 nuevos empleos de 107.000, esto es, el +6,4%. Todos los sectores están al alza. La eliminación y el tratamiento de los residuos domésticos es el sector que cuenta con el mayor número de empleos.

Entre las funciones con vocación medioambiental seguidas por la Agencia Nacional de Empleo, las ofertas corresponden mayoritariamente a puestos poco cualificados de tratamiento de contaminantes, mientras que las demandas provienen sobre todo de directivos y de especialistas en la protección de la naturaleza. De las 3.116 ofertas registradas por la ANPE de julio de 2000 a junio de 2001 en Francia metropolitana y las 4.070 demandas de empleo a finales del mes de junio de 2001, el 10% corresponden a ofertas de empleo

19. Fuente: IFEN, Institut français de l'environnement, servicio estadístico del Ministerio de Ecología y de Desarrollo Sostenible.

de cuidado de la protección del patrimonio natural, demandadas en un 27% de los casos²⁰.

Desde una perspectiva de desarrollo sostenible y de preservación de los recursos, las profesiones relacionadas con los problemas medioambientales deberán responder a cuatro funciones (las cuatro funciones asignadas por el Ministerio encargado del Medio Ambiente): proteger y administrar la naturaleza y el medio, prevenir y reducir la contaminación y los riesgos, ordenar el territorio y el medio de vida y, finalmente, sensibilizar y modificar el comportamiento (educación y medio ambiente).

Con frecuencia estas funciones son independientes las unas de las otras, lo que puede generar confusión sobre los objetivos perseguidos. La diferencia fundamental que debería aportar la noción de medio ambiente en relación con un oficio clásico consiste en su enfoque global de intervención sobre el campo de actividad.

El enfoque “ideal “ debería considerar conjuntamente la prevención, la precaución y la ordenación del territorio, que son las funciones citadas anteriormente. Este enfoque engendra casi obligatoriamente una interdisciplinariedad debido a su complejidad. Dicho de otro modo, gran número de oficios clásicos pueden transformarse en oficios medioambientales en la medida en que tengan en consideración todos los efectos producidos por una actividad y su impacto sobre el medio. Es por este motivo por lo que un inventario de actividades no refleja, aunque sea una necesidad y una primera respuesta, la complejidad de las respuestas posibles. Un enfoque por ramas de actividad (por ejemplo la rama de residuos) o más sectorial permitiría un análisis más pormenorizado de las clasificaciones, pero no sería más que una de las respuestas posibles.

Más que crear nuevos oficios medioambientales, habría que “incluir al medio ambiente en todos los oficios”.

El empleo-joven, minoritario en las asociaciones

A 30 de octubre de 2002, en el sector del medio ambiente había 34.800 personas contratadas, que representaban el 13% de los contratados totales

20. Fuente: ANPE – INSEE - IFEN.

del programa, inmediatamente después de familia/salud/solidaridad (excluyendo la educación nacional y la policía). La evolución del programa, por lo que se refiere al medio ambiente, se ha estabilizado desde principios de año con 480 contratos de media. El número medio de convenios firmados se ha desmoronado, con menos de sesenta firmas mensuales durante los dos últimos meses; esta disminución repercutirá sobre la contratación durante los tres próximos meses.

Los puestos se reparten poco más o menos como sigue:

- el 38% son asesores y animadores medioambientales, normalmente con un nivel formativo elevado (de BAC +2 a BAC +5);
- el 27% son agentes de entretenimiento de espacios naturales, poco cualificados en el conjunto pero en los que el número de jóvenes de nivel BAC +2 está en aumento;
- el 26% son animadores de desarrollo local, con un nivel de formación en general elevado;
- el 9% son agentes de tratamiento de residuos, en general poco cualificados.

La proporción de hombres es muy grande (un 73% frente al 51% en el conjunto del programa), pero el reparto no es homogéneo: las mujeres representan el 60% de los animadores de desarrollo local.

Cerca del 70% de los puestos fueron creados por colectividades locales y el 23% por asociaciones.

El IFEN presenta elementos cualitativos y cuantitativos para evaluar los 20.000 puestos de “nuevos servicios empleos jóvenes” (NSEJ) creados en el ámbito del medio ambiente desde finales de 1997 hasta 2000²¹.

La mayor parte de estos puestos “medioambientales” fueron creados por las colectividades territoriales mientras que, en el conjunto de los empleos jóvenes, fueron las asociaciones las que más contrataron. Las actividades de entretenimiento y de animación dominan en los proyectos ejecutados. El medio ambiente se caracteriza en el programa NSEJ por los bajos niveles de

21. IFEN, *Eléments d'évaluation du programme "Nouveaux services Emplois jeunes" dans l'environnement*, n° 30, septiembre 2000.

cualificación existentes y el gran número de jóvenes varones contratados. Sin embargo, existe toda una gama de proyectos medioambientales y de perfiles de jóvenes que llegan hasta el BAC +5. De forma general, el programa medioambiental es más una ayuda a los servicios que responden a las necesidades emergentes o no satisfechas que la creación de actividades completamente nuevas.

En el momento de la contratación, los empresarios han valorado poco las competencias medioambientales mientras que han tendido a seleccionar a jóvenes con unos niveles de cualificación lo más elevados posible. Los jóvenes diplomados con formación “medioambiental” se han beneficiado relativamente poco del impulso producido por el programa. En la línea de esa constatación, el riesgo de “efecto cliquet” que podría tener el programa de empleo sobre el medio ambiente no parece nada desdeñable: los empresarios incluidos en el dispositivo podrían ir inclinándose poco a poco a contratar con posterioridad a la finalización del programa.

Desde que existe un interés por las condiciones de trabajo, por la calidad de los empleos creados y por la satisfacción de los jóvenes afectados, las opiniones positivas, incluso muy positivas, son enormemente mayoritarias entre los jóvenes contratados. Sólo la remuneración de los jóvenes más cualificados sigue presentando problemas.

Los partenariados que han podido llevar a los responsables de los proyectos lo más alto posible parece que son determinantes para la puesta en marcha de actividades y para su consolidación.

7. LAS ASOCIACIONES DE SOLIDARIDAD INTERNACIONAL

Un campo relativamente disperso

Los datos que siguen han sido elaborados a partir del Repertorio de Asociaciones de Solidaridad Internacional²². En este repertorio quedan registradas las organizaciones reguladas por la ley del 1 de julio de 1901 comprometidas con la solidaridad internacional que actúan en Francia o en el

22. *Associations de Solidarité Internationale – Répertoire 2002*, Comisión Coopération Développement, 2000.

extranjero, que declaran un presupuesto anual superior a 50.000 F y que respondieron al cuestionario que les envió Ibiscus en otoño de 1999. Aunque 200 de los destinatarios del correo no respondieron, este fichero cuenta con 458 asociaciones, mayoritariamente nacionales y no es exhaustivo²³. Conviene además destacar que este inventario no ha sido concebido a priori para tener en cuenta a las asociaciones animadas por residentes de origen extranjero.

Los autores del repertorio proponen, con las debidas precauciones, una tipología de las 458 asociaciones sobre las que se realizó un inventario en febrero de 2000:

Principales campos de actividad, en el extranjero y en Francia:

- el 30% de la actividad de las ASI del repertorio concierne a la acción social, a la salud y a la higiene;
- el 24% al medio rural, al medio urbano y a la acción económica en materia de producción, de ordenación y de organización;
- el 17% a la educación y a la formación;
- el 15% a la promoción de los derechos y las libertades;
- el 14% a la información y a la documentación.

Intervenciones en el extranjero:

- de las 392 ASI (es decir, el 86%) que declaran intervenir en el extranjero, 134 trabajan en un sólo país;
- se citan 133 países: 45 en África y en el Océano Índico, 29 en Asia, 21 en América y en el Caribe, 24 en Europa, 12 en el Medio Oriente y 2 en Oceanía. África está particularmente representada y otro país de intervención privilegiada es Vietnam.

23. "El número de asociaciones de solidaridad internacional en Francia es el centro del debate. Entre los cientos de miles de asociaciones de la ley de 1901 declaradas, sin duda, más de mil tienen un objeto social relacionado con la cooperación, la solidaridad internacional y/o el desarrollo de los países pobres. Pero nadie sabe si hay que multiplicar la cifra de 458 por tres, por seis, por ocho o por diez o más para conocer el número de ASI francesas". Comisión de Cooperación y Desarrollo, diciembre 2001, Introducción a los resultados de la encuesta sobre los recursos y los gastos de las organizaciones de solidaridad internacional, p. 1.

TABLA 14.
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO MEDIO ANUAL DE CREACIONES DE
ASOCIACIONES DE SOLIDARIDAD INTERNACIONAL ENTRE 1975 Y
2000

Período	Media anual de creaciones en el período
1975-1986	613
1987-1994	2.000
1995-1997	2.300
1998-2000	2.000

Fuente: CNVA, Balance de la vida asociativa.

Los intentos de reagrupación

Los colectivos, las redes interasociativas y las coordinadoras agrupan a la mayoría de las asociaciones de solidaridad internacional, reunidas por afinidades o por vocaciones. A nivel regional o nacional, estas agrupaciones pueden ser institucionalizadas, reconocidas por los poderes públicos o informales, ser duraderas o temporales y estar orientadas por un programa de acción, por competencias comunes, por un compromiso en un país particular o en una campaña de acción.

Las coordinadoras reconocidas como colaboradoras por los poderes públicos, miembros destacados de la Comisión de Cooperación y Desarrollo, son actualmente nueve²⁴:

- Coordinadora SUD (solidaridad, urgencia y desarrollo), fue creada en 1994 por tres colectivos fundadores y es una plataforma nacional en la que se reúnen cinco colectivos (CLONG-Volontariat, CRID, Coordination d'Agén, Groupe Initiatives y CNAJEP) y un segundo grupo de socios directos. Agrupa a más de un centenar de ONGs francesas que comparten una ética común (cf. la carta "Una ética compartida") en materia de programas de desarrollo y de acciones de urgencia para la población

24. Los datos sobre estos colectivos han sido, en la medida de lo posible, actualizados a partir de sus páginas web.

vulnerable de los países del Sur. Su doble vocación es la de representar a las ONGs francesas en Francia, en Europa y a nivel internacional y apoyar sus acciones en materia de información, de concertación y de formación.

- El CRID (Centre de Recherche et d'Information pour le développement) fue fundado en 1976 por ocho asociaciones teniendo como objetivo la reflexión sobre el desarrollo y la cooperación internacional. Antes que cualquier tipo de concertación entre sus miembros, agrupa hoy en día en torno a una carta común a 45 asociaciones francesas que trabajan con una gran red de colaboradores en los países del Sur y de Europa del Este. Persiguiendo el diálogo con los poderes públicos, contribuye a plantear posibles alternativas al modelo económico dominante mediante la promoción de acciones educativas, de campañas ciudadanas y la construcción de un “movimiento mundial de solidaridad internacional”.
- El CLONG Volontariat, creado en 1979, agrupa a doce asociaciones directamente interesadas en los diferentes problemas del voluntariado, junto a las que juega un papel de asesoramiento e información con el objeto de permitir un intercambio de experiencias y de establecer un diálogo fructífero con los poderes públicos, tanto franceses como internacionales. Persigue la realización de dos grandes objetivos: en el plano ético y filosófico, la reflexión prospectiva sobre el voluntariado como expresión de la ciudadanía; en el plano jurídico y estatutario, la coherencia de las relaciones contractuales entre las asociaciones y sus voluntarios, por una parte, y el reconocimiento legislativo de un estatuto de voluntariado de la solidaridad internacional.
- El CNAJEP (Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire), espacio de concertación con los poderes públicos que fue creado en 1968, está compuesto hoy en día por 74 asociaciones y federaciones nacionales que consideran que la participación del movimiento social en la vida política, económica, cultural y social está en la base de las posibilidades democráticas. Además de su papel de representación de los movimientos juveniles y de educación popular ante los poderes públicos y en el seno de instancias paritarias o interasociativas, tiene el papel de velar y presentar propuestas sobre materias de actualidad que interesan a las asociaciones miembros, orientadas especialmente al ámbito internacional, las sector de la juventud y al de animación territorial.
- El CNSL (Comité national de solidarité laïque) agrupa a 55 organizaciones (mutuas, cooperativas, sindicatos y asociaciones) para gestionar, a nivel

nacional e internacional, acciones de solidaridad y de educación en el desarrollo. Sus objetivos son ayudar a las víctimas de las catástrofes naturales, de las guerras, de la miseria o de la exclusión, sin discriminación ni proselitismo; hacer de la solidaridad mediante el intercambio un paso para la construcción de un futuro individual y colectivo; favorecer el ejercicio de la ciudadanía por la educación, la formación y el apoyo a las iniciativas de sus asociaciones miembros.

- La Coordination d'Agen, fue constituida en 1983 después del primer fórum de solidaridades norte-sur y en ella se reúnen 10 asociaciones de escala nacional que operan en proyectos o misiones de voluntariado en el campo de la urgencia y del desarrollo. Pretende desarrollar la actividad de sus miembros, trabajar en la definición de instrumentos comunes y llamar la atención sobre causas prioritarias. Como espacio de reflexión sobre los problemas comunes que afectan a sus miembros y la capitalización de experiencias, especialmente en la formación profesional, milita por una mejor política francesa de cooperación, de defensa del voluntariado y de mejora de la fiscalidad de las donaciones,
- El Groupe Initiatives reúne, tras su creación en 1993, a ocho asociaciones que comparten un mismo enfoque de desarrollo sostenible. La calidad de las operaciones, el refuerzo de las capacidades locales, la concertación entre los actores públicos, privados y asociativos y la capitalización y la difusión de los resultados de las acciones gestionadas son algunos de los principios y de los objetivos que les unen. El grupo juega un papel de asistencia, de animación, de asesoramiento, de seguimiento y de evaluación de los proyectos, programas y políticas en el ámbito del desarrollo local, de la lucha contra la discriminación, de la salud, de los servicios públicos mercantiles y de los sistemas de formación, información, documentación y comunicación para el desarrollo.
- La PFF (Plate-forme française des ONG auprès de l'Union européenne) es el instrumento principal de diálogo con la Comisión Europea y el Parlamento europeo a través del CLONGD-UE (Comité de liaison des ONG de développement auprès de l'UE), con sede en Bruselas, que reúne a quince plataformas nacionales. La Plataforma Francesa es representativa del mundo de las ONGs que trabajan en el campo del apoyo a los proyectos de desarrollo, de la educación y del desarrollo, así como el de la ayuda humanitaria. Sus ochenta y dos miembros inscriben decididamente sus acciones en el marco europeo con el fin de promover una dinámica europea en las políticas y las acciones a favor del desarrollo.

- Las comisiones mixtas son encuentros bilaterales de carácter oficial en los que se reúnen regularmente los responsables políticos y los altos funcionarios del país afectado que permiten definir de forma concertada las grandes orientaciones de los programas bilaterales de cooperación. Aunque en sus orígenes eran únicamente gubernamentales, las comisiones mixtas han ido progresivamente asociando sus trabajos a las ASI, a las colectividades territoriales y a las empresas francesas, que participan además en la preparación y el seguimiento de las comisiones mixtas de los países en los con los que están muy comprometidas. Esta reflexión en común busca, ante todo, el apoyo a la estructuración de la sociedad civil local, una mejor articulación entre las dinámicas municipales y las dinámicas asociativas en el contexto de descentralización que atraviesan numerosos países y, finalmente, el desarrollo de las relaciones Estado/ONG en los países colaboradores.

Las reagrupaciones de asociaciones también pueden hacerse sobre bases geográficas o temáticas.

La concentración de recursos

La Comisión de Cooperación-Desarrollo dirige cada dos años una encuesta sobre los recursos y los gastos de las ASI francesas. La segunda encuesta, que abarcaba los ejercicios de 1998 y 1999, obtuvo datos de 164 de las 458 asociaciones solicitadas. Esta muestra se compone como sigue:

**TABLA 15.
PRESUPUESTOS ANUALES DE LAS ASOCIACIONES
DE SOLIDARIDAD INTERNACIONAL**

Número de asociaciones	Presupuesto anual
2	> 300 MF
16	50 a 300 MF
20	15 a 50 MF
19	10 a 15 MF
36	3 a 10 MF
21	1 a 3 MF
21	250 KF a 1 MF
29	50 a 250 KF

El total de recursos de las 164 asociaciones de solidaridad internacional asciende a 655,59 millones de euros, de los que el 61% son de origen privado (de los que el 64% son donaciones y legaciones) y el 39% de origen público (de los que la mitad provienen de la Unión Europea). Entre 1991 y 1999 el ratio fondos privados / fondos públicos pasó de 60 a 40.

De la muestra se puede concluir que existe una gran concentración de los recursos: las 18 primeras OSI (con un presupuesto superior a 50 MF) concentran el 76% de los recursos totales.

El peso de los fondos asignados a acciones de campo en los países en desarrollo es relativamente estable, alrededor del 70% (el 53% directamente y el 16% por el apoyo a los organismos locales). La partida consagrada a las actividades en Francia es inferior al 10%.

Los costes de funcionamiento se estabilizan alrededor del 15% de los gastos, mientras que las tasas de recaudación (8%) corresponden a seis asociaciones cuyo presupuesto anual es superior a 200 MF.

Un sector poco empleador

El seguimiento del número de asalariados no forma parte de los objetivos de la encuesta, pero una exploración en el Repertorio 2000 muestra que las dos asociaciones con un presupuesto superior a 300 millones de francos emplean alrededor de 400 asalariados y que las doce asociaciones cuyo presupuesto está comprendido entre los 50 y los 300 millones de francos emplean a alrededor de 600 asalariados (media de 50). El número de asalariados disminuye rápidamente con el presupuesto: menos de 10 asalariados para un presupuesto inferior a 10 MF, 1 o 2 asalariados para un presupuesto de 250 KF A 1MF.

La profesionalización de las ONGs francesas, la diversificación y la evolución de la función se han visto acompañadas por un crecimiento de su base financiera (sus recursos privados son equivalentes a más del 12% de la ayuda pública francesa al desarrollo). Se observa en cierta forma una "recuperación" en relación a las grandes ONGs europeas.

A menudo se han desarrollado sin el apoyo del Estado, incluso oponiéndose a las políticas públicas; siguen muy preocupadas por su independencia frente

al Estado y el mantenimiento de su estatuto no lucrativo en relación a las empresas. Sin embargo, continúan caracterizándose por la debilidad de la financiación pública (sólo entre el 1 y el 3% de la ayuda pública francesa pasa por las ONGs, cifra muy por debajo de la media europea).

GRECIA

Constantine ILIOPOULOS
National Agricultural
Research Foundation, Greece

1. MARCO CONCEPTUAL DEL TERCER SECTOR

El término economía social /tercer sector no ha recibido aún una definición precisa en Grecia. El término fue utilizado a principios de los 90 después de la que la Unión Europea introdujese el concepto “*Economie Sociale*”. Siguiendo el uso de este término por parte de la Unión Europea, se apuntó a la existencia en nuestro país de tres formas organizacionales distintas pertenecientes al tercer sector: cooperativas, mutuas y varios tipos de asociaciones. No obstante, esta categorización puede dar lugar a equívocos dado que en cada una de las anteriores se incluyen organizaciones con estructuras, objetivos y políticas diferentes. Además, estas organizaciones no se consideran a sí mismas como parte del mismo grupo.

Las distintas percepciones del tercer sector en Grecia están enraizadas en la falta de 1) un marco teórico consistente y organizado, 2) un estudio en profundidad de las diversas formas de organizaciones que forman parte del sector, y 3) una política pública común y un marco institucional. Como resultado, las distintas organizaciones dedicadas a la economía social han fallado hasta ahora en sus intentos de cooperación, intercambio de ideas y a la hora de prestarse ayuda mutua. Asimismo, estas organizaciones no han podido o sabido crear organizaciones de apoyo y organismos representativos activos. Los esfuerzos encaminados a esta dirección han estado caracterizados por la fragmentación.

El año 1998 fue testigo de la creación de la Unión Nacional de Organizaciones de Economía Social (PANCO) bajo los auspicios de la Dirección General para la Economía Social de la UE. PANCO todavía se encuentra en proceso de atracción de organizaciones del tercer sector. La dificultad de lograr este objetivo radica en la existencia de una amplia variedad de organizaciones, de fines muy diversos, y de la falta de una definición común para la economía

social. En 1999, un proyecto de investigación llevado a cabo por PANCO intentó recoger información sobre todas las organizaciones de economía social griegas.

El principal enfoque teórico que se ha empleado en Grecia en relación al tercer sector distingue a tres tipos genéricos de organizaciones: cooperativas, mutuas y asociaciones. Sin embargo, la utilidad de esta tipología se cuestiona en ocasiones debido a que no subraya la importancia de las diferencias existentes en sus estructuras, marcos jurídicos relevantes, objetivos y otras características cruciales. Para evitar estas dificultades, el enfoque que se adoptará en este estudio presenta la siguientes tipología (tabla 1).

**TABLA 1.
TIPOLOGÍA DE LAS ORGANIZACIONES GRIEGAS DEDICADAS
A LA ECONOMÍA SOCIAL**

Organizaciones con ánimo de lucro	Organizaciones sin ánimo de lucro
<ul style="list-style-type: none"> 1. Cooperativas <ul style="list-style-type: none"> a. Cooperativas agrícolas b. Cooperativas no agrícolas 2. Bancos cooperativos 3. Mutuas 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Fondos de salud 2. Asociaciones 3. Fundaciones 4. Cooperativas sociales 5. Organizaciones no gubernamentales (ONGs)

Este estudio se concentra exclusivamente en aquella parte del sector sin ánimo de lucro compuesta por organizaciones de acción social, cooperación con el desarrollo y de protección del medio ambiente, además de otras dedicadas a asuntos de interés general, organizaciones que luchan contra la exclusión social, economía solidaria, etc. Consecuentemente, al referirnos a la tipología anterior, este informe se concentrará exclusivamente en los 5 tipos de organizaciones de economía social que existen en la actualidad en Grecia. Sin embargo, se mencionarán organizaciones con ánimo de lucro, pues representan una parte significativa del tercer sector en Grecia.

2. EL CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO E INSTITUCIONAL

2.1. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DESDE LOS 80

La Constitución griega de 1975, revisada en 1986, estableció el principio de “Estado social”. Este término apunta a la obligación del Estado de proporcionar protección social a sus ciudadanos. El sistema de seguridad social griego está basado en dos pilares: la protección básica y la protección “auxiliar”. En lo referente al seguro social, la principal institución de seguridad es el Instituto de Seguridad Social (IKA), al cual pertenecen la mayoría de los trabajadores asalariados. Aparte del IKA, hay otros programas que cubren ciertas categorías de empleados. Los agricultores pertenecen a la Organización del Seguro Agrícola (OGA), mientras que los autónomos son miembros de otros fondos, de acuerdo con la categoría profesional a la que pertenezcan (p.ej. abogados). Cada institución está sujeta a un tipo de legislación diferente. Las prestaciones, las condiciones para su obtención, además de los procedimientos para ser miembro difieren de una institución a otra. Además de los fondos de seguridad, existe otra institución especial que combate los efectos del desempleo: la Oficina de Desempleo y Gestión Laboral (OAED).

El objetivo de la organización es contribuir a la “protección de los derechos del ciudadano al empleo y al bienestar social establecidos por la Constitución, contribuyendo a la coexistencia del desarrollo y cohesión social y para ello buscando un puesto de trabajo adecuado a cada persona desempleada y ofreciendo servicios de seguridad social a los distintos grupos de población.” Para lograr este objetivo, la OAED organiza varios programas de formación y seminarios con vistas a mejorar la formación vocacional de los desempleados. La organización también proporciona subsidios y prestaciones de seguridad social a los distintos tipos sociales. Todas las fundaciones de seguridad pública y de bienestar están bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o del Ministerio de Salud y Bienestar.

Los servicios de bienestar social en Grecia los proporciona un sistema harto complicado. Existe un largo número de organizaciones de seguridad social que ofrecen una gran variedad de prestaciones y provisiones.

Si observamos la estadística de protección social, veremos que Grecia se ha ido acercando al resto de Europa en términos de gasto social (Guillen y Matsaganis, 2000). A principios de los 80, el gasto en protección social llegaba

a menos del 17% del PIB en comparación con el más del 24% de los “UE-12”, los doce países que ya eran o pronto iban a formar parte de la UE. El aumento entre 1980 y 1987 elevó el gasto social a cerca del 23%. En los primeros años 90, la diferencia en gasto social entre Grecia y la UE se amplió, ya que en Grecia cayó por debajo del 22% del PIB, mientras que en la UE continuó creciendo, alcanzando casi el 29% en 1993. Desde entonces, la diferencia se ha ido estrechando. En 1996, Grecia gastó un 23 % del PIB, y los UE-12 una media del 28%. En 1998, los datos muestran un aumento en el gasto social en Grecia que alcanza el 24% del PIB y en 1999 un récord, con el 25.5% (figura 1). Ahora bien, el incremento de los niveles en gasto social son un pobre indicador de una política social efectiva, dado que las características institucionales, tales como la estructura del sistema de bienestar social, juegan un papel primordial.

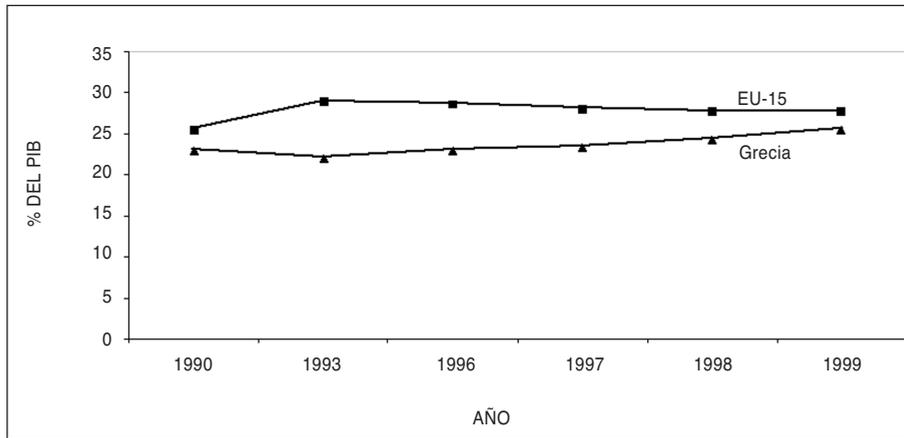
La evolución de la política social griega en las últimas dos décadas debería observarse en el contexto del trasfondo político nacional. En 1981, el nuevo gobierno socialista introdujo políticas dirigidas a la mejora de los niveles de vida de las clases con bajos ingresos. El aumento de las pensiones mínimas para los ancianos con contribuciones insuficientes a la seguridad social, la extensión de la elegibilidad de la pensión agrícola a ancianos que habiten en áreas rurales, la creación de un servicio de sanidad nacional, la creación de centros abiertos para el cuidado de ancianos son ejemplos de las políticas llevadas a cabo.

Las elecciones de 1990 devolvieron al Partido Conservador al poder. El nuevo gobierno trató de implementar una reforma radical del sistema de política social que hubo de retirar debido a la amplia oposición social. En términos de bienestar social, no fueron demasiados los cambios: se introdujeron nuevas prestaciones para las familias con tres hijos o más para tratar de equilibrar la caída del índice natalidad y también se extendió la duración de las prestaciones por desempleo a 12 meses.

En 1993, los socialistas regresaron al poder y dio comienzo un “diálogo social” encaminado a la consecución de un consenso sobre la reforma de la política social. En 1996, el primer ministro dimitió y su sucesor declaró que ser miembro de la UME era su principal objetivo político. Para compensar los efectos de la reforma fiscal hizo hincapié en la importancia de crear “cohesión social” mediante diversas medidas de política social. En 1996 se introdujo un suplemento a las pensiones dirigido a aquellos con menores ingresos. Otras medidas incluyeron legislación sobre sanidad que proporcionaba un médico

de cabecera por familia y una mejora en la gestión de los hospitales, un programa de ayuda y la fundación de la organización de la organización de Cuidado Social Nacional. En 1998 la legislación permitió que los inmigrantes pudiesen registrarse y solicitar un permiso de trabajo mientras al mismo tiempo obtenían acceso al sistema de bienestar social nacional.

**FIGURA 1.
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL (% DEL PIB)**



El empleo en el sector de servicios sociales y de salud en 2001 era de 177.774 personas en Grecia. Otras 126.848 proporcionaban tipos de servicios sociales adicionales. Las tablas 2, 3 y 4 presentan el número total de aquellos empleados en estos sectores por sexo y nivel educacional.

TABLA 2.
NÚMERO DE PERSONAS EMPLEADAS EN EL SECTOR DEL CUIDADO SOCIAL Y SALUD EN GRECIA (2001)

Personas empleadas en:	Total	Doctorado/Maestría	Lic. Universitaria
Servicios de cuidado social y salud	177.774	881	55.008
Otros servicios sociales	126.848	177	13.508
Total	304.622	1.058	68.516

TABLA 3.
NÚMERO DE HOMBRES EMPLEADOS EN EL SECTOR DEL CUIDADO SOCIAL Y SALUD EN 2001)

Personas empleadas en:	Total	Doctorado/Maestría	Lic. Universitaria
Servicios de cuidado social y salud	61.432	471	3.054
Otros servicios sociales	71.360	0	7.638
Total	132.792	471	38.692

TABLA 4.
NÚMERO DE MUJERES EMPLEADAS EN EL SECTOR DEL CUIDADO SOCIAL Y SALUD EN GRECIA (2001)

Personas empleadas en:	Total	Doctorado/Maestría	Lic. Universitaria
Servicios de cuidado social y salud	116.342	410	23.954
Otros servicios sociales	55.487	177	5.826
Total	171.829	587	29.780

3. EL MARCO JURÍDICO DEL TERCER SECTOR

El marco jurídico de la economía social está lejos de la unificación y de poderse considerar estable. Esta sección presenta el estado legal de los cinco tipos de organización que conforman las entidades sin ánimo de lucro del tercer sector en Grecia.

3.1. FONDOS DE SALUD / ASOCIACIONES / FUNDACIONES

Existe un vacío legal en relación a los fondos de salud, asociaciones y fundaciones. Los cuatro fondos de salud (mutuas) operan de acuerdo con la ley de sociedades legales. Las asociaciones y las fundaciones operan bajo el código civil general como organizaciones sin ánimo de lucro. Hay diversas leyes que incluyen artículos legales sobre el tratamiento fiscal de las asociaciones y fundaciones.

3.2. COOPERATIVAS SOCIALES

El marco jurídico de funcionamiento de las cooperativas de responsabilidad limitada se describe en el decreto 2716/99. Se consideran como unidades de salud mental y pueden organizar varias iniciativas para organizar mejor y financiar sus actividades. La ley incluye artículos sobre cómo han de gobernarse tales cooperativas, organizarse y financiarse. Se especifica que los temas no cubiertos por esta legislación están delineados en el decreto 1667/86 sobre cooperativas urbanas.

Las personas, así como las unidades públicas y privadas y centros son elegibles como miembros de las cooperativas sociales. Se les requiere comprar una acción de capital al menos para que tengan derecho a voto. Los miembros pueden adquirir acciones/participaciones adicionales, pero éstas no llevan derechos de voto adicionales. La Junta está compuesta por siete miembros, los cuales son elegidos por la Asamblea General para un término de tres años. La Asamblea General elige también a los tres miembros de la Junta Supervisora, también para un término de 3 años.

De acuerdo con el decreto 2716/99, las cooperativas sociales pueden obtener financiación para sus actividades de las fuentes siguientes:

- Contribuciones debidas y otras varias de los miembros de las cooperativas.
- El gobierno, organizaciones nacionales e internacionales, y la Unión Europea.
- Donaciones en dinero o en especie.
- Ingresos por la operación de tiendas o comercios varios y la provisión de servicios.
- Ingresos por la gestión de inmuebles.

El capital de las cooperativas sociales está compuesto de acciones/participaciones de la cooperativa, reservas permanentes y reservas especiales. Las reservas permanentes se acumulan reteniendo al menos el 20% de los ingresos netos cada año.

Otras provisiones del decreto 2716/99 incluyen la publicación anual obligatoria de la hoja de balance de la cooperativa en la prensa, las condiciones bajo las cuales puede disolverse la cooperativa y los artículos necesarios sobre el tratamiento fiscal especial.

3.3. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGS)

Las organizaciones no gubernamentales tampoco están sujetas a un marco legal único. El Ministerio de Asuntos Exteriores supervisa las actividades de las ONGs activas en el campo del cooperación con el desarrollo. Según el decreto 2731 aprobado por el Ministerio en 1999, las ONGs dedicadas a la cooperación con el desarrollo son entidades legales probadas sin ánimo de lucro cuyo objetivo primordial es proporcionar alimentos de emergencia, ayuda en casos de desastres y ayuda al desarrollo a la población de países en vías de desarrollo.

El Departamento Helénico para la Cooperación con el Desarrollo Internacional (Departamento de Ayuda Helénica) supervisa las ONGs dedicadas a la cooperación con el desarrollo y es responsable de la coordinación de sus

acciones. Todas las ONGs¹ deberían solicitar a este departamento ser incluidas en el “Registro especial de organizaciones no gubernamentales .” El decreto 2731 estipula que todas las ONGs cuyos proyectos estén financiados por el Ministerio deberían enviar programas detallados de sus acciones. Un comité con miembros nombrados por el Ministro en 1999 era el encargado de un “Programa de evaluación y certificación” para las ONGs. El mismo comité determinó los requisitos mínimos de las ONGs para poder ser financiadas por el Ministerio.

En la misma legislación también se delinearon otros temas importantes. Las ONGs quedaron exentas de diversos impuestos. Las donaciones, ya fuera en dinero o en especie, también quedaron exentas. También los materiales importados y después exportados a países en desarrollo como parte de un programa de cooperación al desarrollo fueron declarados libres de tarifas e impuestos.

En general, se estimula la participación de funcionarios y de personal militar en misiones de ONGs. Tienen derecho a dos años de baja pagada de su puesto de trabajo (los cuales pueden ampliarse). La experiencia en las misiones de las ONGs incrementa sus perspectivas laborales en el sector público.

Paralelamente, hay programas que promocionan la participación de los estudiantes universitarios y de instituto en las misiones de las ONGs. El Ministerio de Educación es responsable de organizar exámenes adicionales para los estudiantes que no puedan asistir a los exámenes debido a su participación en programas de ayuda de emergencia organizados por una ONG. Además, el tiempo dedicado a misiones de una ONG relacionadas con el campo de estudio del estudiante es reconocido como período de prácticas válido por las universidades griegas.

No existe ningún marco legislativo particular para las ONGs activas en otros campos (como puede ser la protección medioambiental). Tales organizaciones desarrollan su lar bajo varias formas jurídicas diferentes. Algunas de ellas son sociedades sin ánimo de lucro, mientras que otras son fundaciones privadas.

1. Tanto la cooperación con el desarrollo como los demás tipos de ONGs financiados por diversos Ministerios.

4. PERSPECTIVA MACROECONÓMICA Y SOCIOLOGÍA DEL TERCER SECTOR EN LOS ÁMBITOS DE LA ACCIÓN SOCIAL, PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La ausencia de un marco coherente en la economía social en Grecia, así como la fragmentación de la política pública hacia las organizaciones del tercer sector queda plasmada por la dificultad a la que los investigadores se enfrentan a la hora de recoger información relacionada con este sector. En la actualidad, las fuentes de información son escasas. Además la dificultad de recoger información relevante aumenta debido al hecho de que muchas organizaciones, pese a que parecen ser un tipo de organización, adoptan una forma jurídica diferente. El resultado es que no siempre es posible proporcionar información lo suficientemente detallada que se esperaba. En el caso de organizaciones que representan una parte significativa del tercer sector en Grecia (cooperativas agrícolas, etc), la información o bien no existe o no es fiable. Esto sucede en especial con las organizaciones de la economía social que actúan en los campos de la acción social y de la cooperación al desarrollo (el enfoque de este estudio), para las que no se disponía de datos anteriores.

En un intento de solucionar este problema, se han utilizado diversas fuentes. Se ha obtenido información cuantitativa a través de publicaciones recientes y antiguas, estableciéndose contactos con organizaciones que actúan como paraguas a nivel nacional de la economía social, allí donde existen. Se utilizó un informe anteriormente publicado por el CIRIEC (2000) y la lista de las organizaciones del tercer sector publicada por PANCO como punto de inicio. Gracias a ello se pudieron actualizar algunos datos, buscándose opiniones expertas en el tema. Adicionalmente, también se emplearon fuentes de Internet, particularmente en el caso de ONGs activas en la protección del medio ambiente, el Centro Nacional para la Investigación Social ofreció datos fiables y sistemáticos.

Hubo una gran cantidad de fuentes varias que ofreció información cualitativa, siendo la principal de ellas los contactos con instituciones y personas relevantes. El asesoramiento experto de los aspectos cualitativos de la investigación nos lo proporcionó el Instituto de Cooperación de Atenas, cuyos miembros habían participado en el estudio que el CIRIEC ya había llevado a cabo. Esta sección del informe presenta toda la información disponible, tanto cualitativa como cuantitativamente, del tercer sector de la economía griega por tipo de organización. Recuerden que pese a que la información de organizaciones con ánimo de lucro (si la hay) se presenta en las diversas tablas, la parte

descriptiva de esta sección se enfoca exclusivamente en la parte sin ánimo de lucro de la economía social.

4.1. FONDOS DE SALUD

Los fondos de salud operan como sociedades mutuas. Actualmente, hay cuatro fondos de salud activos: el Fondo de Salud del Banco Nacional de Grecia, el Fondo de Salud del Banco de Grecia, el Fondo de Salud del Banco Agrícola de Grecia, y el Fondo de Salud de la Asociación de Periodistas. Los cuatro forman el OATYE, la federación de fondos griegos de salud, la cual sirve aproximadamente a 110.000 miembros.

Los fondos de salud eligen a su Junta de Administración cada tres años y se financian a través de las cuotas de sus miembros y de las empresas. Hasta ahora, en su larga historia, los fondos de salud han demostrado tener éxito y ser económicamente viables (en contraste a los que pasa con los fondos de salud públicos) y continúan ofreciendo un alto nivel de servicios de atención a la salud a sus miembros.

El fondo de salud de los empleados del Banco Nacional de Grecia nos ofrece un buen ejemplo. Cuenta con una larga historia de más de setenta años y ofrece los servicios siguientes (TYPET, 1995):

- Una clínica general en Atenas, con capacidad para 80 camas.
- Exámenes médicos en centros situados en Atenas y Tesalónica.
- Laboratorios médicos.
- Centros fisioterapeutas en Atenas y en Tesalónica.
- Tres campos de verano para los hijos de los empleados.
- Dos hoteles para las vacaciones estivales.
- Una casa residencial para los pensionistas, con capacidad para 136 camas.

Hoy día, la preocupación principal de estos fondos de salud privados es la intención del gobierno de fusionarlos con los fondos de salud públicos. Los primeros objetan a este posible desarrollo, basándose en argumentos que cuestionan los bajos niveles de servicio de atención a la salud ofrecidos por las instituciones públicas de atención a la salud.

4.2. ASOCIACIONES

Las asociaciones de varias formas, actividades y estatus jurídicos abundan en Grecia. De acuerdo con los datos del estudio PANCO (1999), hay más de 3.000 asociaciones. Tras haber contactado varias fuentes, este número se actualizó a 3.359 asociaciones, incluyéndose fundaciones y ONGs. No obstante, es difícil distinguir entre asociaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales sobre la base de su forma jurídica, dado que algunas asociaciones, en esencia, son ONGs, algunas fundaciones parecen ser asociaciones, etc. Esta dificultad no permitió la identificación de todas las asociaciones.

Las asociaciones son organizaciones voluntarias con objetivos muy diversos. No obstante, todas ellas comparten el objetivo común de proporcionar desarrollo social y solidaridad. Entre los objetivos establecidos por las asociaciones griegas, se incluyen los siguientes:

- Añadir aspectos de calidad a la vida urbana y población rural.
- Proporcionar la oportunidad de que surjan talentos, y de que se ejerzan hobbies.
- Colaborar a que emerjan calidades de liderazgo en la gestión de emergencias.
- Proporcionar modos deseables socialmente de utilizar el tiempo de ocio y de crear un clima positivo de relaciones.

Se ha informado de la existencia de diversas áreas de asociaciones (CIRIEC, 1999) entre las que se cuentan: filantropía, fotografía, cine, tradición, cultura, atletismo, religión, teatro, música, danza, interés por el medio ambiente, montañismo, ecología, protección forestal, ciclismo y motociclismo, equitación, alimentación sana, filatelia, donación de sangre, educación paterna, pintura y escultura, caza, ayuda mutua, cuidado de animales, ajedrez, etc.

El apéndice A ofrece una descripción de la historia, objetivos y actividades de dos asociaciones griegas representativas.

4.3. FUNDACIONES

Las fundaciones griegas clasificadas como organizaciones de economía social están establecidas, organizadas y gestionadas por personas, en contraste a las fundaciones públicas (como por ejemplo la Fundación de la Seguridad Social, la IKA, y la Fundación de Becas Estatales, el IKY), las cuales son gestionadas por el Estado. Existen numerosas fundaciones cuyo propósito es recoger donaciones para diversos propósitos o servir a los intereses generales de la sociedad. Algunas financian escuelas especiales, hospitales para enfermedades crónicas y el cuidado de ancianos y huérfanos. Otras fundaciones ayudan a los artistas pobres, financian la educación de las personas ciegas, sordas o mudas, cuidan de drogadictos, etc. Finalmente, hay varias fundaciones que financian proyectos de investigación en varios campos (p.ej. la economía, estudios industriales, ciencia política, etc.). Sus contribuciones en estas áreas son muy reconocidas por los griegos.

Al menos cincuenta fundaciones están basadas en Atenas. Mientras se sabe que existe un gran número de fundaciones en otras partes del país, no ha sido posible disponer de información sobre su número.

Entre las que tienen sede en Atenas, las más importantes son: la Onassis, la Bodossaki, la Goulandris, la Tosistsas, y la Evgenidis. Por regla general, están gobernadas por una Junta de Directores y sus activos están gestionados por un Consejo de Administración. El Apéndice B incluye información sobre los objetivos, historia, estructura de gestión, financiación y otros aspectos de dos fundaciones griegas representativas.

4.4. COOPERATIVAS SOCIALES

Se conocen con el nombre “cooperativas de responsabilidad limitada,” y su objetivo principal es el proceso de rehabilitación de disminuidos mentales, además de proporcionarles oportunidades para poder ser económicamente autosuficientes. Representan un desarrollo bastante reciente dentro del tercer sector griego. Como se mencionó anteriormente, el marco jurídico de las cooperativas sociales se introdujo en 1999. Hasta la fecha, sólo se ha establecido una cooperativa de ese tipo, en la isla de Leros.

4.5. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Por sus objetivos, las organizaciones no gubernamentales griegas pueden clasificarse genéricamente en organizaciones de protección medioambiental y en organizaciones dedicadas a la cooperación con el desarrollo. Las primeras son supervisadas por el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Obras Públicas, mientras que las segundas lo son por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Las ONGs que participan activamente en programas de cooperación con el desarrollo están apareciendo profusamente por toda Grecia. Según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores², los campos de interés incluyen: infraestructura social, educativa, salud, políticas y programas para la población, sexualidad y paternidad/maternidad, suministro de agua y sanidad, gobierno y sociedad civil, transporte y almacenamiento, comunicaciones, generación de energía y suministro, banca y servicios financieros, negocios y otros servicios, investigación, comercio, protección medioambiental, mujeres en desarrollo, desarrollo urbano y rural, programas de ayuda, envío de alimentos y desarrollo, servicios de seguridad alimenticia, acciones relacionadas con la deuda, asistencia en casos de emergencia, etc.

Las contribuciones de las ONGs dedicadas a la cooperación con el desarrollo pueden clasificarse en cuatro apartados: transferencias de dinero, ayuda en especie, financiación de servicios de capital y cooperación técnica. El número exacto de estas ONGs es desconocido en la actualidad. Hasta 2001 se habían registrado 100 ONGs dedicadas a la cooperación con el desarrollo en los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2001). Recientemente se ha hecho público que el número total de ese tipo de ONGs es de 198 organizaciones.

Las ONGs que están bajo la supervisión del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Obras Públicas se concentran en la ecología y la protección medioambiental. El Centro Nacional para la Investigación Social están financiado por el Ministerio y se dedica a mantener y actualizar con regularidad una base de datos en donde se encuentran estas organizaciones. La base de datos incluye información sobre las 201 ONGs: 86 tienen su sede en Atenas, 11 en

2. Agradecemos al Sr. Filipaios, Director de la 2ª Dirección del Departamento de Ayuda Helénica toda la precisa y desinteresada información que nos proporcionó sobre las ONGs.

Tesalónica, y 104 en el resto del país. Menos de la mitad de estas ONGs son miembros de los siguientes grupos que obran a nivel nacional o regional:

- La red panhelénica de organizaciones ecologistas (32 miembros)
- La red "Voluntariado y Entorno Natural" (30 miembros)
- La federación de organizaciones ecologistas del Golfo de Corinto (13 miembros).

En términos de la forma jurídica adoptada, la mayoría de las ONGs dedicadas al medio ambiente (49.5%) son asociaciones, 36.8% son sociedades civiles sin ánimo de lucro y el 9.5% son grupos informales. No se disponía de información sobre el estado jurídico del resto de las organizaciones (4.2%).

El órgano representativo de las ONGs medioambientales es la Asamblea General de sus miembros y se reúne una vez al año. Su estructura de gobierno incluye también a la Junta de directores, elegida para un año por la Asamblea General, así como los comités y equipos de trabajo que ayudan a la Junta de directores. En la práctica, casi todo el trabajo lo llevan a cabo personas que pertenecen al grupo inicial fundacional.

La mayoría de las ONGs fueron fundadas por un pequeño grupo de voluntarios. Como podrá apreciarse en la lista siguiente, el impago de las cuotas puede representar un gran problema para esta organizaciones:

- 30.6% tienen menos de 20 miembros.
- 21.9% tienen entre 21 y 50 miembros.
- 16.3% tienen entre 51 y 100 miembros.
- 31.2% tienen más de 100 miembros.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Instituto de Cooperación (ISEM, 1999) actualizados para el año 2001, las principales áreas de actividad de este tipo de ONGs pertenecen a uno de los siguientes grupos:

- a. Entorno natural: 83.4% de las ONGs que se dedican al medio ambiente se concentran en temas relacionados al entorno natural y la protección medioambiental.
- b. Entorno humano: otro 49% de las ONGs trata problemas medioambientales y de vivienda en zonas urbanas.

- c. Patrimonio cultural: las ONGs de este grupo cuidan la preservación de costumbres, monumentos y edificios históricos, además de tradiciones culturales e históricas.

Al ser miembro de estas organizaciones, se adoptan las siguientes características:

- La mayoría de los miembros son adultos jóvenes (entre 31 y 40 años de edad).
- La mayoría de los miembros son hombres (70%) y casados (66.6%).
- En comparación con la edad nacional, sus miembros tienen un nivel cultural alto: 16% tienen estudios de postgrado, y un 46.7% una licenciatura universitaria, mientras que otro 8.4% cuenta con estudios superiores.

La situación del empleo en el tercer sector griego no es clara, debido a que no se dispone de información sistemática. De acuerdo con opiniones expertas y contactos directos con varias organizaciones paraguas, las organizaciones de la economía social contribuyen a la generación de empleo de modo directo e indirecto. Directo porque crean oportunidades de empleo para sus miembros y empleados (p.ej. cooperativas, mutuas, asociaciones, y fundaciones). Indirecto porque mantienen los trabajos de sus miembros (es decir, agricultores, fontaneros, farmacéuticos, etc.), y soportan también un número de industrias relacionadas. En 1997, se estimaba que alrededor del 2% de los puestos de trabajo eran oportunidades ofrecidas dentro del tercer sector (70.000 de un total de 3.850.000 puestos de trabajo).

En las organizaciones medioambientales, un 5% de sus miembros son empleados a tiempo completo en esas organizaciones (ISEM, 1999).

Los datos disponibles del tercer sector griego se presentan en las tablas siguientes.

TABLA 5.
NÚMERO DE ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOCIAL EN GRECIA,
POR CLASES, 1999

Clase	Nº de organizaciones
Cooperativas agrícolas	7.137*
Cooperativas urbanas	516
Cooperativas de crédito/Bancos cooperativos	27
Cooperativas de viviendas	450
Cooperativas sociales	1
Mutuas	
- Fondos de salud.	4
Asociaciones / Fundaciones / ONG's	3.359

* Datos de 1992.

TABLA 6.
NÚMERO DE ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOCIAL EN GRECIA,
POR ACTIVIDAD, 1999

Clase	Nº de organizaciones
Cooperativas agrícolas	7.137*
Cooperativas de consumo	112
Cooperativas de crédito/Bancos cooperativos	27
Cooperativas de farmacéuticos	29
Cooperativas de fontaneros	31
Cooperativas de electricistas	25
Cooperativas de carpinteros	22
Cooperativas de artesanos	—
Cooperativas de seguros	60
Cooperativas de trabajadores	—
Cooperativas de escolares	200
Cooperativas de viviendas	450
Cooperativas sociales	1
Mutuas	
- Fondos de salud	4
Asociaciones / Fundaciones	3.158
Organizaciones no gubernamentales	
- ONGs dedicadas al medio ambiente	201
- ONGs dedicadas a la cooperación con el desarrollo	198

* Datos de 1992.

TABLA 7.
ORGANIZACIONES MIEMBRO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN GRECIA,
POR ESTATUS, 1999

Clase	Nº de miembros
Cooperativas agrícolas	851.487*
Cooperativas urbanas	136.414
Cooperativas de crédito/Bancos cooperativos	60.824
Cooperativas de viviendas	143.482
Cooperativas sociales	—
Mutuas	
- Fondos de salud	110.000
Asociaciones	—
Fundaciones	—
Organizaciones no gubernamentales	—

* Datos de 1992.

TABLA 8.
ORGANIZACIONES MIEMBRO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN GRECIA,
POR ACTIVIDAD, 1999

Clase	Nº de organizaciones
Cooperativas agrícolas	851.487*
Cooperativas de consumo	50.000
Cooperativas de crédito	60.824
Cooperativas de farmacéuticos	3.807
Cooperativas de fontaneros	1.535
Cooperativas de electricistas	1.696
Cooperativas de carpinteros	2.052
Cooperativas de artesanos	2.500
Cooperativas de seguros	—
Cooperativas de trabajadores	—
Cooperativas de escolares	14.000
Cooperativas de viviendas	143.482
Cooperativas sociales	—
Mutuas	
- Fondos de salud	110.000**
Asociaciones	—
Fundaciones	—
Organizaciones no gubernamentales	—

* Datos de 1992.

** Número de personas atendidas.

5. PERSPECTIVA MICROECONÓMICA DEL TERCER SECTOR

Las fuentes de financiación varían según los diferentes tipos de organizaciones de economía social. No se disponen de datos detallados sobre este aspecto. Tampoco se disponía de datos sobre los gastos sobre la estructura de gastos de las asociaciones. Las fuentes más comunes, por tipo de organización, se presentan a continuación.

5.1. ASOCIACIONES

La mayoría de las asociaciones obtienen fondos derivados de las cuotas de sus socios, donaciones y soporte público. Otra fuente importante son los fondos que aportan los programas de la Unión Europea en los que participan estas asociaciones.

5.2. FUNDACIONES

La fuente principal de financiación de las fundaciones griegas no públicas resulta ser sus propiedades. Por lo general, el donante fundador ha otorgado a la fundación su herencia.

5.3. COOPERATIVAS SOCIALES

Los fondos para el funcionamiento de las cooperativas sociales provienen de sus miembros, ya sea en forma de participaciones en la cooperativa u obligaciones, o por la operación de tiendas, almacenes o comercios. Además de la participación obligatoria, los miembros pueden comprar participaciones adicionales. Éstas, sin embargo, no conllevan derechos adicionales de votación, ya que aplica el principio cooperativo de *un miembro, un voto*.

5.4. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGS)

Las ONGs que trabajan en el campo de la cooperación con el desarrollo están financiadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y por donaciones privadas. Estas ONGs también pueden iniciar campañas para recoger fondos adicionales entre la ciudadanía y patrocinadores. El Ministerio supervisa sus operaciones y las ONGs que son financiadas por él tienen la obligación de presentar regularmente informes sobre sus actividades y uso de los fondos.

Las ONGs dedicadas a la protección medioambiental y la ecología están financiadas por una o más de las siguientes fuentes:

- a. Obligaciones de los miembros: Suele ser la fuente más habitual para la obtención de fondos. Sin embargo, se está intentando reducir las contribuciones de los miembros debido a los problemas de impagos.
- b. Patrocinio: Muchas ONGs dedicadas al medio ambiente atraen financiación de patrocinadores. Se trata de grandes empresas privadas y fundaciones nacionales e internacionales. Es obvio que no todas las ONGs tienen el mismo éxito atrayendo patrocinadores para apoyar sus objetivos.
- c. Ingresos de actividades: las organizaciones organizan actividades regulares (p.ej., conciertos, ferias, tours guiados, exhibiciones, etc.) para poder recaudar fondos y financiar sus operaciones. Ahora bien, debido a las ineficiencias organizacionales y posiblemente otras razones, sólo un pequeño porcentaje de los fondos de las ONGs' se generan de este modo.
- d. Fondos gubernamentales: En los años recientes, los ministerios de Agricultura, Medio Ambiente, Urbanismo y Obras Públicas han prestado su apoyo a ONGs dedicadas al medio ambiente.
- e. Autoridades locales: las organizaciones dedicadas al medio ambiente obtienen fondos de sus gobiernos locales y diversas autoridades locales ya sea por apoyar medidas encaminadas a la protección medioambiental o por proporcionar servicios de consultoría (estudios sobre temas medioambientales).
- f. Fondos de la Unión Europea: Hasta la fecha, las ONGs dedicadas al medio ambiente se han asegurado el apoyo de la Unión Europea. Particularmente, el DG XI, encargado de asuntos medioambientales, ha iniciado una serie de programas relacionados bajo la iniciativa LIFE.

6. COORDINACIÓN DEL TERCER SECTOR Y ESTRUCTURAS DE APOYO

Las organizaciones de apoyo y coordinación del tercer sector son pocas y débiles. La falta de un sentido de pertenencia al mismo grupo por parte de las varias formas de organizaciones/empresas de la economía social ha contribuido negativamente hasta la fecha al desarrollo de estructuras de apoyo. PANCO, la unión nacional de organizaciones de la economía social fue creada a finales de 1998. Hasta ahora, PANCO ha organizado seminarios para los consejos y gestores de las organizaciones miembro en varios lugares del país. Representa a sus miembros en conferencias y eventos internacionales, así como en los comités de la Unión Europea. Sin embargo, aún no ha logrado atraer bajo sus auspicios a un porcentaje significativo de las organizaciones del tercer sector, las cuales no perciben ninguna ventaja en participar en PANCO, o simplemente no hacen honor a sus cuotas como miembros activos. En el caso de las cooperativas, la sección más grande de la economía social, hay dos instituciones independientes que dirigen sus esfuerzos hacia la investigación y los estudios y apoyo ideológico. Están financiadas por las cuotas y donaciones de sus miembros.

La tabla siguiente presenta los programas de la administración central de cada tipo de organización de economía social y la zona geográfica que cubre (Tabla 9).

TABLA 9.
ÓRGANOS CENTRALES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN GRECIA, POR ACTIVIDAD, 2002

Clase	Programa central	Cobertura geográfica
Cooperativas agrícolas	PASEGES	Todo el país
Cooperativas de consumo	PEKAS	La mayoría de las regiones
Cooperativas de crédito	ESTE	Más del 50%
Cooperativas de farmacéuticos	OSFE	Más del 65%
Cooperativas de fontaneros	POSEYD	Cerca del 65%
Cooperativas de electricistas	POSIE	Más del 50%
Cooperativas de carpinteros	POVISIX	Más del 50%
Cooperativas de artesanos	—	—
Cooperativas de seguros	SINETERISTIKI	Todo el país
Cooperativas de trabajadores	—	—
Cooperativas de escolares	—	Menos del 50%
Cooperativas de viviendas	—	—
Cooperativas sociales	—	—
Mutuas		
- Fondos de salud	OATYE	Todo el país
Asociaciones	—	—
Fundaciones	—	—
Org. no gubernamentales (ONGs)	—	—

Fuente: Información actualizada del ISEM (1999).

La mayoría de los programas centrales proporcionan asistencia técnica a sus organizaciones miembro y les ayudan en temas de desarrollo del negocio y jurídicos.

El Instituto de Cooperación, una sociedad civil sin ánimo de lucro con sede en Atenas ofrece asistencia experta a organizaciones cooperativas interesadas, lleva a cabo seminarios, organiza conferencias nacionales e internacionales sobre asuntos de interés crucial y publica una vez al año "*Pensamiento Cooperativo*," un volumen con estudios científicos sobre varios temas relacionados con el cooperativismo. El Instituto es miembro de la Alianza Cooperativa Internacional.

Otra organización, el Instituto Nacional para la Economía Agrícola y la Investigación para el Desarrollo Rural, supervisado por el Ministerio de Agricultura, lleva a cabo tareas de investigación sobre diversos temas de economía, gestión, sociológicos y de política pública relacionados con el cooperativismo.

El Departamento de Cooperación al Desarrollo Internacional Helénico del Ministerio de Asuntos Exteriores proporciona apoyo técnico y económico a las ONGs activas en asistencias de emergencia, cooperación al desarrollo y proyectos de desarrollo de la educación . Este departamento fue establecido en 1999 y hasta la fecha ha contado con bastante éxito.

Existen también varias medidas de política pública que alientan el empleo autónomo y la adquisición de experiencia profesional por parte de los desempleados y que son válidas para las cooperativas o las empresas sin ánimo de lucro. La mayoría de estas medidas tienen sus orígenes en los programas de la Unión Europea cuyo objetivo es combatir el desempleo y la exclusión social.

Las cooperativas agrícolas pueden beneficiarse de los incentivos a la inversión del gobierno para poder promover el desarrollo regional. Las cooperativas agrícolas disfrutan de un tratamiento favorable en este caso (comparado con los demás tipos de firmas), dado que su propia contribución a la inversión proviene de reservas especialmente denominadas. Este requisito fue añadido a la legislación relevante para poder mejorar el problema del impago de cuotas de las cooperativas (Cook y Iliopoulos, 2000).

Algunas medidas políticas sólo se refieren a las cooperativas agrícolas y están incluidas en la legislación cooperativa o los niveles fiscales. También se ofrecen a las cooperativas agrícolas incentivos que estimulan las fusiones. La fusión de cooperativas están exentas de ciertos impuestos y cargas, ofreciéndose incentivos por inversiones, reestructuración y estudios de planificación estratégica, así como planes de negocio. Otras exenciones de ciertos impuestos y cargas para las cooperativas agrícolas incluyen: cuotas de matrícula, modificación de las leyes, pago de las participaciones de los socios, transferencia de los activos en propiedad de una cooperativa a otra, contratos firmados entre cooperativas y organizaciones públicas, etc. El Ministerio de Agricultura apoya también programas educacionales que llevan a cabo las cooperativas. El código fiscal general deja exentas a las cooperativas de impuestos si los ingresos provienen de varias fuentes de ingresos.

Las entidades jurídicas sin ánimo de lucro pagan impuestos según las tarifas normales (35%). Sin embargo, este nivel se reduce al 10% si sirven propósitos sociales. Los patrocinios y las donaciones reciben una carga fiscal del 20% si sobrepasan los 300 euros.

Las organizaciones no gubernamentales que organizan y participan en programas de cooperación con el desarrollo están exentas de varios artículos del código fiscal (ver sección 3.3).

7. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Los términos de economía social y de tercer sector no han sido definidos con precisión en Grecia todavía. La falta de 1) un marco teórico consistente, 2) disponibilidad de datos y 3) un marco de política pública estable y común han inhibido el desarrollo de una comprensión común de las características y objetivos de las organizaciones de economía social. Por último, parece clara la falta de sentido de pertenencia al mismo grupo es clara.

En un intento de desarrollar una tipología del tercer sector griego, es útil usar una categorización genérica de organizaciones con y sin ánimo de lucro. Al primer grupo pertenecen las cooperativas urbanas o de viviendas y las agrícolas. Al segundo, los fondos de salud privados, las asociaciones, las fundaciones, las cooperativas sociales y las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

El sistema de bienestar griego es complicado. La calidad de los servicios proporcionados por los fondos públicos de salud es bastante deficiente, un hecho que puede explicarse en parte por los bajos e inestables niveles de inversión a lo largo de los años 80 y 90. La estructura y organización del sistema también son problemáticas.

Un total de 304.622 personas estaban empleadas por los servicios de cuidado social y salud en 2001, un 0.35% de ellos tenían un doctorado o Master y un 22.5% una licenciatura universitaria. En términos de sexo, 56.4% eran mujeres y el resto (43.6%) hombres.

El marco jurídico de la economía social está lejos de ser unificado y estable. Los fondos privados de salud operan bajo la ley de sociedades civiles, mientras

que las asociaciones y fundaciones operan bajo el código civil general como organizaciones sin ánimo de lucro.

Según el Decreto 2716/99, las cooperativas sociales son consideradas como unidades de salud mental y pueden organizar varias empresas para organizarse y financiar mejor sus actividades. La ley incluye artículos sobre la elegibilidad de los socios y sobre cómo deberían regirse, organizarse y financiarse tales cooperativas. Todos los demás aspectos se tratan en el Decreto 1667/86 sobre cooperativas urbanas.

Tampoco existe un solo marco jurídico para las organizaciones no gubernamentales. El Ministerio de Asuntos Exteriores supervisa las ONGs activas en el campo de la cooperación con el desarrollo. Según el decreto 2731 presentado por el Ministerio en 1999, las ONGs dedicadas a la cooperación con el desarrollo son entidades jurídicas privadas sin ánimo de lucro cuyo objetivo principal es proporcionar ayuda con alimentos en los momentos de emergencia, asistencia psicológica casos de desastre, y ayuda al desarrollo para la población de países en vías de desarrollo. Todas las ONGs con proyectos financiados por el Ministerio han de enviar programas detallados de sus acciones a un comité cuyos miembros fueron nombrados por el Ministro en 1999 con la misión de llevar a cabo un "Programa de Evaluación y Certificación". El mismo comité determinó los requisitos mínimos para que las ONGs fuesen financiadas por el Ministerio. En la misma legislación se determinan los temas de exención de impuestos y la provisión de incentivos.

No existe ningún marco legislativo particular para ONGs que desarrollan su labor en otros campos (p.ej., protección medioambiental). Tales organizaciones operan bajo diversos estatus. Algunas de ellas son sociedades privadas sin ánimo de lucro, mientras que otras son fundaciones privadas.

Las fuentes de información sobre el tercer sector griego son escasas en la actualidad. Los cuatro fondos de salud privados ofrecen servicios de cuidado social y salud a sus miembros, empleados de tres bancos y la asociación de periodistas. Grecia cuenta con un total de 3.359 asociaciones, fundaciones y ONGs activas. Sin embargo, no se dispone de datos detallados para estas organizaciones.

Los fondos de salud operan como mutuas y cuatro son los fondos de salud activos, entre los que se encuentran el Fondo de Salud del Banco Nacional de Grecia, y el Fondo de Salud de la Asociación de Periodistas. Los cuatro

han formado el OATYE, la federación griega de fondos de salud que, a través de sus miembros, sirve a aproximadamente 110.000 miembros.

Los fondos de salud eligen a su Consejo de Administración cada 3 años. Se financian mediante las cuotas de los miembros y de las empresas. Hasta hoy, y a lo largo de su larga historia, los fondos de salud han gozado de mucho éxito, son viables económicamente y continúan ofreciendo un alto nivel de servicios de cuidado de la salud a sus miembros. La primera preocupación de estos fondos de salud en la actualidad es la intención del gobierno de fusionarlos con los fondos de salud públicos. Ellos objetan a este posible desarrollo, basándose en argumentos que cuestionan los bajos niveles de servicio de atención a la salud ofrecidos por las instituciones públicas de atención a la salud.

Abundan en Grecia asociaciones de varias formas, actividades y estatus. Las asociaciones son organizaciones voluntarias con objetivos muy diversos. No obstante, todas ellas comparten el objetivo común de proporcionar desarrollo social y solidaridad. Entre los objetivos establecidos por las asociaciones griegas, se incluyen los siguientes:

- Añadir aspectos de calidad a la vida urbana y población rural.
- Proporcionar la oportunidad de que surjan talentos, y de que se ejerzan hobbies.
- Colaborar a que emerjan calidades de liderazgo en la gestión de emergencias.
- Proporcionar modos deseables socialmente de utilizar el tiempo de ocio y de crear un clima positivo de relaciones.

Las áreas de interés de las asociaciones incluyen: filantropía, fotografía, cine, tradición, cultura, atletismo, religión, teatro, música, danza, interés por el medio ambiente, montañismo, ecología, protección forestal, ciclismo y motociclismo, equitación, alimentación sana, filatelia, donación de sangre, educación paterna, pintura y escultura, caza, ayuda mutua, cuidado de animales, ajedrez, etc. Las asociaciones se financian principalmente mediante las cuotas aportadas por sus miembros y las contribuciones de diversos donantes.

Las fundaciones griegas clasificadas como organizaciones de economía social están establecidas, organizadas y gestionadas por personas, en contraste a las fundaciones públicas (como por ejemplo la Fundación de la Seguridad

Social, la IKA, y la Fundación de Becas Estatales, el IKY), las cuales son gestionadas por el Estado. Existen numerosas fundaciones cuyo propósito es recoger donaciones para diversos propósitos o servir a los intereses generales de la sociedad. Algunas financian escuelas especiales, hospitales para enfermedades crónicas y el cuidado de ancianos y huérfanos. Otras fundaciones ayudan a los artistas pobres, financian la educación de las personas ciegas, sordas o mudas, cuidan de drogadictos, etc. Finalmente, hay varias fundaciones que financian proyectos de investigación en varios campos (p.ej. la economía, estudios industriales, ciencia política, etc.). Sus contribuciones en estas áreas son muy reconocidas por los griegos.

Al menos cincuenta fundaciones están basadas en Atenas. Somos conscientes de que existe un gran número de fundaciones en otras partes del país, pero no nos ha sido posible disponer de información sobre su número.

El marco jurídico para las cooperativas sociales fue presentado en 1999. El principal objetivo de las “cooperativas de responsabilidad limitada,” es colaborar en el proceso de rehabilitación de disminuidos mentales, además de proporcionarles oportunidades para poder ser económicamente autosuficientes. En el tercer sector griego representan un desarrollo reciente, ya que el marco jurídico para las cooperativas sociales fue introducido en 1999.

Por otra parte, los objetivos de las organizaciones no gubernamentales griegas pueden clasificarse en organizaciones de cooperación con el desarrollo y protección medioambiental. Las primeras están supervisadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, mientras que las segundas lo están por el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Obras Públicas.

Las ONGs que participan activamente en programas de cooperación con el desarrollo están apareciendo profusamente por toda Grecia. Según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores, los campos de interés incluyen: infraestructura social, educativa, salud, políticas y programas para la población, sexualidad y paternidad/maternidad, suministro de agua y sanidad, gobierno y sociedad civil, transporte y almacenamiento, comunicaciones, generación de energía y suministro, banca y servicios financieros, negocios y otros servicios, investigación, comercio, protección medioambiental, mujeres en desarrollo, desarrollo urbano y rural, programas de ayuda, envío de alimentos y desarrollo, servicios de seguridad alimenticia, acciones relacionadas con la deuda, asistencia en casos de emergencia, etc. Las contribuciones de las ONGs dedicadas a la cooperación con el desarrollo pueden clasificarse en cuatro apartados: transferencias de dinero, ayuda en especie, financiación de servicios

de capital y cooperación técnica. Es desconocido el número exacto de estas ONGs en la actualidad.

Hay 201 ONGs bajo la supervisión del Ministerio del Medio Ambiente, Urbanismo y Obras Públicas se concentran en la ecología y protección medioambiental: 86 tienen su sede en Atenas, 11 en Tesalónica, y 104 en el resto del país. En términos de estatus adoptado, la mayoría de las ONGs dedicadas al medio ambiente (49.5%) son asociaciones, 36.8% son sociedades civiles sin ánimo de lucro, y 9.5% son grupos informales. No se disponía de información sobre el estado jurídico del resto de las organizaciones (4.2%). El órgano máximo de las ONGs dedicadas al medio ambiente es la Asamblea General de sus miembros, a cual se reúne una vez al año. Su estructura de gobierno también incluye a la Junta de Directores, elegida para un año por la Asamblea General, y comités y grupos de trabajo que ayudan a la Junta de Directores. Las ONGs dedicadas a la protección del medio ambiente se financian a través de las cuotas que pagan sus socios, patrocinios, ingresos de varias actividades y fondos estatales y de la Unión Europea.

La situación del empleo en el tercer sector griego no está clara, puesto que no se dispone de información sistemática. De acuerdo con opiniones expertas y contactos directos con varias organizaciones paraguas, las organizaciones de la economía social contribuyen a la generación de empleo de modo directo e indirecto. Directo porque crean oportunidades de empleo para sus miembros y empleados (p.ej. cooperativas, mutuas, asociaciones, y fundaciones). Indirecto porque mantienen los trabajos de sus miembros (es decir, agricultores, fontaneros, farmacéuticos, etc.), y soportan también un número de industrias relacionadas. En 1997, se estimaba que alrededor del 2% de los puestos de trabajo eran oportunidades ofrecidas dentro del tercer sector (70.000 de un total de 3.850.000 puestos de trabajo).

Las organizaciones de apoyo y coordinación del tercer sector son pocas y débiles. La falta de un sentido de pertenencia al mismo grupo por parte de las varias formas de organizaciones/empresas de la economía social ha contribuido negativamente hasta la fecha al desarrollo de estructuras de apoyo. PANCO, la unión nacional de organizaciones de la economía social fue creada a finales de 1998. Hasta ahora, PANCO ha organizado seminarios para los consejos y gestores de las organizaciones miembro en varios lugares del país. Representa a sus miembros en conferencias y eventos internacionales, así como en los comités de la Unión Europea. Sin embargo, aún no ha logrado atraer bajo sus auspicios a un porcentaje significativo de las organizaciones del tercer sector, las cuales no perciben ninguna ventaja en participar en PANCO, o simplemente

no hacen honor a sus cuotas como miembros activos. En el caso de las cooperativas, la sección más grande de la economía social, hay dos instituciones independientes que dirigen sus esfuerzos hacia la investigación, estudios y apoyo ideológico. Están financiadas por las cuotas y donaciones de sus miembros.

Mientras que las organizaciones de la economía social con ánimo de lucro cuentan con federaciones organizadas más o menos exitosas, sólo los cuatro fondos privados de salud anteriormente citados han formado un programa central para aparecer representados (OATYE). La mayoría de los programas centrales ofrecen asistencia técnica a sus organizaciones miembro y les ayudan en temas jurídicos y de desarrollo del negocio.

El Instituto de Cooperación, una sociedad civil sin ánimo de lucro con sede en Atenas ofrece asistencia experta a organizaciones cooperativas interesadas, lleva a cabo seminarios, organiza conferencias nacionales e internacionales sobre asuntos de interés crucial y publica una vez al año "*Pensamiento Cooperativo*," un volumen con estudios científicos sobre varios temas relacionados con el cooperativismo. El Instituto es miembro de la Alianza Cooperativa Internacional.

Otra organización, el Instituto Nacional para la Economía Agrícola y la Investigación para el Desarrollo Rural, supervisado por el Ministerio de Agricultura, lleva a cabo tareas de investigación sobre diversos temas de economía, gestión, sociológicos y de política pública relacionados con el cooperativismo.

Existen también varias medidas de política pública que alientan el empleo autónomo, así como la adquisición de experiencia profesional por parte de los desempleados y que son válidas para las cooperativas o las empresas sin ánimo de lucro. La mayoría de estas medidas tienen sus orígenes en los programas de la Unión Europea cuyo objetivo es combatir el desempleo y la exclusión social. Hemos de puntualizar que la mayoría de estas políticas sólo tienen como objetivo la parte con ánimo de lucro del tercer sector.

Las entidades jurídicas sin ánimo de lucro pagan impuestos según las tarifas normales (35%). Sin embargo, este nivel se reduce al 10% si sirven propósitos sociales. Los patrocinios y las donaciones reciben una carga fiscal del 20% si sobrepasan los 300 euros. Las organizaciones no gubernamentales que organizan y participan en programas de cooperación con el desarrollo están exentas de varios artículos del código fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovici, G. (2002) "Social Protection in Europe". EUROSTAT – Statistics in focus: Population and Social Conditions. Tema 3-1/2002.
- CIRIEC. (2000) *The Enterprises and organizaciones of the Third System in the European Union*, CIRIEC, Lieja, Bélgica.
- Cook, M L., y Iliopoulos, C. (2000) "Ill-defined Property Rights in Collective Action: The Case of US Agricultural Cooperatives." En C. Menard (ed.) *Institutions, Contracts, and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics*. Londres, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Guillen, A.M. y M Matsaganis (2000) "Testing the Social Dumping hypothesis in Southern Europe: welfare policies en Grecia and Spain during the last 20 years" *Journal of European Social Policy* 10 (2): 120-145.
- ISEM. (1999) "Grecia," en CIRIEC. (2000) *The Enterprises and organizaciones of the Third System in the European Union*, CIRIEC, Lieja, Bélgica.
- Ministry for Foreign Affairs, Hellenic International Development Co-operation Department (2001) *Special Guide for Organizaciones no gubernamentales*. Atenas, Grecia (en griego).
- OAED. (2002) www.oaed.gr.
- TYPET. (1995) *The News of TYPET*, 80 (Abril-Mayo-Junio): 5-6 (en griego).

APÉNDICE A

CASOS SELECCIONADOS DE ASOCIACIONES GRIEGAS³

1. LA SONRISA DE UN NIÑO

“La sonrisa de un niño” es una institución no gubernamental sin ánimo de lucro establecida en 1996 como sociedad en el código civil griego. Sus objetivos son proteger y promover los derechos de todos los niños que viven en Grecia, sin que importe su origen o nacionalidad, a través de una amplia gama de actividades basadas en el trabajo voluntario de jóvenes.

Objetivos de la sociedad

1. Asegurar, proteger y promover los derechos e intereses de los niños que viven en Grecia, sin que importe su pasaporte.
2. Ofrecer asistencia y apoyo moral, económico y psicológico a niños en estado de necesidad o que necesiten un tratamiento especial, o niños de minorías étnicas o religiosas.
3. Ofrecer la ayuda que sea necesaria a los niños que se estén enfrentando a serios problemas de salud y que necesiten tratamiento médico en Grecia o en el extranjero.
4. Desarrollar los niveles educacionales, mentales y el nivel de vida de los niños.
5. Informar a la sociedad de los problemas de los niños.
6. Mejorar el nivel de vida de los niños que necesiten asistencia social y de los que sufren malos tratos o explotación.
7. Adquirir o alquilar edificios para el establecimiento de centros de rehabilitación para niños con problemas de vivienda, educación, nutrición, salud o subsistencia en general.
8. Contribuir a la mejora de las instituciones destinadas a la rehabilitación infantil, de huérfanos o de niños abandonados en reformatorios.

3. La información relacionada con los casos de estudio en las asociaciones se obtuvo del ISEM (1999).

9. Ayudar con los problemas, derechos y necesidades de los niños en cooperación con todo tipo de organizaciones socioeconómicas, públicas o privadas, y ofrecer todo tipo de apoyo para la solución de los problemas de los niños.
10. Cooperar con instituciones sociales, de seguros, científicas y con otros tipos de instituciones para resolver todo tipo de problemas relacionados con los niños.

Miembros

Son miembros de la sociedad 3.000 adultos y 2.000 niños, aproximadamente.

Trabajadores

La sociedad emplea a 37 personas con contrato fijo en Atenas, Tesalónica y Pírgos. Se emplea habitualmente a personal temporal.

Estructura de gobierno de la sociedad

a. Asamblea General

La Asamblea General es el cuerpo máximo de la sociedad. Se reúne con regularidad una vez al año para decidir las actividades que la sociedad va a organizar y votar sobre la aceptación de la hoja anual de balances. Sólo los miembros adultos que han cumplido con sus obligaciones financieras son elegibles para votar.

b. Junta de Directores

Los siete miembros de la Junta de Directores son elegidos por la Asamblea General para un período de 2 años.

c. Comité de Auditoría

Los tres miembros del comité son elegidos por la Asamblea General para un período de 2 años. Presentan su informe a la Asamblea General cada año.

Financiación

Sus miembros financian a la sociedad a través de las cuotas de sus miembros y sus contribuciones anuales. Se financian también a través de

donaciones y a través de algunas de sus actividades (p.ej., publicaciones, eventos culturales, etc.).

Actividades de la sociedad

1. La “Casa de los Niños en Peligro.” Opera desde 1997 con un éxito incuestionable, proporcionando alojamiento, tras la orden de un abogado, para los niños en peligro. Son elegibles los niños de 12 años de edad o menores.
2. Edificio multiuso. Un edificio de cinco plantas ofrecido por el Municipio de Nikaia, el cual, entre otros, proporciona los siguientes servicios: cuidado social, apoyo psicológico para los niños y sus familias, centro médico, depósito de bienes de consumo, instalaciones de ocio, laboratorio de ciencias de la información, etc.
3. Formación de familias adoptivas. El proyecto proporciona servicios de acogida en familias que viven en casas alquiladas por la sociedad.
4. Refugio para el cuidado temporal de niños en peligro.
5. Unidades móviles de cuidado médico. Hay tres unidades móviles de este tipo en operación, en Atenas y Pyrgos, para el tratamiento de niños que necesiten sus servicios.
6. Unidad móvil para los niños de la calle o de los semáforos. La sociedad tiene como objetivo la creación de instalaciones residenciales para niños y apoya su integración social.
7. Niños con serios problemas de salud. Hay una cuenta bancaria abierta para poder cubrir los gastos bancarios en Grecia o en el extranjero. Se organizan donaciones de sangre, además de visitas a hospitales por parte de psicólogos infantiles y niños que brindan su apoyo personal.
8. Línea telefónica SOS. Línea telefónica abierta las 24 horas y que ofrece una asistencia inmediata a los niños.
9. Depósito de bienes de consumo. Existen centros en Atenas, Tesalónica y Pyrgos y que recogen varios tipos de bienes de consumo y que los reparten a familias con serios problemas financieros. Más de 7.000 niños de todo el país reciben este tipo de apoyo.
10. Oficina de Niños Perdidos. Esta oficina acepta denuncias de niños perdidos y reúne información para intentar encontrarlos.
11. Conferencias. Se organizan conferencias en las que participan varios especialistas para poder informar a la opinión pública griega de los problemas a los que se enfrentan los niños y atraer su apoyo.

12. Arte y Atletismo. La sociedad organiza eventos dedicados al arte y al atletismo como medio de financiar sus actividades y servir las necesidades de los niños y de sus familias.

Dentro de la sociedad, se organizan equipos para que participen en ellos los niños: equipo de apoyo, equipo de ecología, equipo informático, equipo de atletismo, equipo del arte, equipo de comunicaciones y equipo de excursiones.

2. RED SOS MEDITERRÁNEO

La red SOS Mediterráneo se estableció en 1990 en Atenas como sociedad sin ánimo de lucro bajo el código civil. Cuenta con más de 3.000 miembros de distintas partes de Grecia.

Objetivos de la red SOS Mediterráneo

- Informar a la opinión pública a través de campañas sobre temas relacionados con el nivel sostenible de la cuenca del Mediterráneo.
- Promover una movilización coordinada y la creación de redes para la protección del entorno mediterráneo.
- Cooperar con organizaciones e instituciones nacionales, mediterráneas, europeas e internacionales.
- Promover el diálogo y cooperación entre los actores sociales.
- Fomentar la consecución de cambios en el comportamiento de empresas, administraciones nacionales, regionales, locales y de las personas.

Actividades de la red SOS Mediterráneo

1. Campañas. Cada año se organiza una campaña sobre un tema de importancia para la región mediterránea. Hasta ahora, los temas han sido:
- Un inventario de los problemas en los mares griegos.
 - El transporte de cargas peligrosas en el Mediterráneo.
 - Protección de los ecosistemas y especies en vías de extinción del Mar Jónico, así como el fomento de unos niveles de pesca sostenibles.
 - Programa “El Golfo Sarónico puede vivir.”

- Cuidado de las costas.
 - Desarrollo de una industria turística que respete los ecosistemas y la historia de las Islas Cíclades.
 - Campaña intermediterránea para la limpieza de las costas.
 - Protección de los golfos.
2. Conferencias. Se han organizado conferencias sobre varios temas tales como:
- “ Problemas ecológicos en el Mediterráneo.
 - “ El fenómeno invernadero y su impacto medioambiental y social.
 - “ Chernobyl- 10 años después: un informe sobre su impacto en nuestras vidas.
 - “ Gestión sostenible de los torrentes, etc.
3. Educación medioambiental. La sociedad organiza actividades educativas en colaboración con escuelas, universidades y otros institutos educativos.
4. Publicaciones. La sociedad publica trimestralmente un boletín informativo que se envía a las 5.000 personas suscritas. Igualmente publica informes sobre temas importantes.
5. Ayuda técnica y científica. La Red SOS Mediterráneo intercambia ideas con regularidad y trata temas importantes con la industria del turismo, especialmente los relacionados con actividades de turismo sostenido. Asimismo, colabora con asociaciones de pescadores en temas de desarrollo sostenido.
- Un representante de la sociedad participó en un comité nombrado por el Ministro de Agricultura para preparar un anteproyecto de ley sobre la gestión de desechos de la ciudad.
- La red también proporciona información y asesoramiento experto sobre cuestiones medioambientales a Organizaciones no gubernamentales, instituciones locales, así como interesados, escuelas y periodistas.
6. Actividades de los voluntarios. Las actividades de los voluntarios son importantes para la Red. Los voluntarios pueden participar en varias actividades tales como:
- Apoyo de secretaría
 - Participación en grupos encargados de presentar propuestas
 - Preparación de conferencias y actividades similares
 - Preparación de campañas
 - Preparación de material para escuelas
 - Trabajo editorial y traducciones
 - Preparación del boletín
 - Participación en campañas

Gestión

Un Consejo de Administración cuyos miembros son elegidos por el consejo General de la sociedad gestiona la Red.

Financiación

Las contribuciones de los miembros, la Unión Europea y diversas autoridades que financian estudios llevados a cabo por la sociedad, financian las actividades de la Red.

Personal

El personal permanente de la Red SOS Mediterráneo consta de dos empleados. Sin embargo, la sociedad emplea varios especialistas (por ejemplo, medioambientalistas, biólogos, científicos sociales, abogados, etc.), cuyo número depende de la cantidad y tema de los proyectos que esté llevando a cabo. La participación de los voluntarios también es muy amplia.

APÉNDICE B

CASOS SELECCIONADOS DE FUNDACIONES GRIEGAS

1. FUNDACIÓN DE BENEFICIOS PÚBLICOS ALEXANDER S. ONASSIS

La fundación Onassis se estableció en 195m tras la muerte de Aristóteles Onassis y lleva el nombre de su hijo Alejandro, quien murió en un accidente de helicóptero en 1973. Un Consejo de Administración, compuesto por 15 miembros gestiona tanto la fundación para beneficios públicos como la parte comercial. De acuerdo con Aristóteles Onassis, los objetivos son:

1. Recopila e implementa programas con beneficios públicos, culturales y educativos permanentes.
2. Elabora y dona proyectos autónomos con beneficios públicos a escala nacional e internacional o financia la elaboración de dichos proyectos.
3. Concede premios internacionales independientemente de si se ha celebrado o no un certamen nacional o internacional.
4. Implementa otros proyectos con naturaleza en los beneficios públicos, según seleccione el Consejo de Administración.

El Consejo de Administración selecciona algunos de sus miembros que constituyen un Comité Ejecutivo, el cual recomienda, procesa y ejecuta varios programas y en general implementa las resoluciones del Consejo.

La fundación se encarga de implementar un programa de becas cada año. Ciudadanos griegos y extranjeros pueden ser optar a recibir una beca para estudiar en Grecia o en el extranjero a nivel universitario o de postgrado. Aquellos que han recibido una beca de la fundación Onassis son miembros de la Asociación de Becarios, subvencionada por la fundación.

La Fundación Onassis fomenta los estudios y cultura helénica, apoyando las cátedras, programas y otras actividades universitarias en Grecia y en universidades extranjeras. Además, la fundación dona libros y material educativo, y subvenciona la Biblioteca Onassis para el Arte Helénico y Romano del Museo de Arte de Nueva York.

La fundación es muy activa a la hora de proporcionar varios tipos de becas, así como servicios de bienestar social en Grecia y en el extranjero. Por otra parte, subvenciona los ya conocidos Premios Internacionales Onassis (desde 1980) y el Premio por el Certamen Cultural Internacional Onassis. Desde 1999, la fundación organiza y subvenciona el Certamen Internacional de Teatro, así como concursos por la coreografía, baile y música original.

Otra actividad importante de la fundación es el funcionamiento de su Centro de Cirugía Cardíaca en Atenas. Finalmente, gestiona una fundación con beneficios públicos registrada en los EE.UU.

2. LA FUNDACIÓN BODOSSAKI

La Fundación Bodossaki es la culminación de la trayectoria profesional de su fundador, Prodromos Bodossakis-Athenasiadis, una trayectoria con múltiples vertientes, desafiante, exitosa y distinguida. Es la expresión de los valores en los que Bodossakis y su generación creían, y los que él mismo sirvió fielmente.

Fieles a las instrucciones de su fundador, el Consejo de Administración de la Fundación Bodossaki ha hecho y hará todo lo posible por implementar completamente la voluntad de este gran benefactor y ser humano.

La fundación se estableció en 1973 y es una organización de bienes públicos cuya propiedad es privada, administrada por un consejo de nueve miembros. Bodossakis legó toda su fortuna a la fundación.

Los principales objetivos de la fundación son los siguientes:

1. El fomento de la educación en Grecia, que fue el objetivo permanente de la vida de Bodossakis.
2. El fomento de los cuidados médicos en Grecia, sobre todo en favor de los pobres.
3. La protección del entorno natural.

La Fundación Bodossakis desarrolla sus labores en cuatro campos y proporciona el siguiente apoyo:

Educación e investigación

- 1.1. Apoyo para educación técnica
- 1.2. Becas para los mejores candidatos en los exámenes de ingreso de los institutos de educación superior.
- 1.3. Becas de investigación
- 1.4. Becas ALBA⁴
- 1.5. Becas para la Universidad de Oxford
- 1.6. Becas de investigación Bodossaki en la Universidad de Cambridge
- 1.7. Becas para la cátedra “Eleytherios Venizelos” de la Escuela de Económicas de Londres
- 1.8. Premios académicos de la Fundación Bodossaki.
- 1.9. El “Aristeio” Bodossaki

Salud y cuidados médicos

La fundación coopera con otros agentes y la industria en este campo. Asimismo, proporciona ayuda financiera a laboratorios de investigación y centros especiales en forma de una única suma, o bien durante las fases iniciales de funcionamiento. Hasta el momento la Fundación Boddossaki ha financiado y/o subvencionado las siguientes unidades de salud:

- Clínica geriátrica: la fundación construyó en 1982 el ala de geriatría en el Sanatorio Estatal General para Enfermedades Mentales, cuyo coste aproximado fue de 36 millones y que tiene una capacidad para cien camas.
- Hospital Ptolemais: En 1992, la fundación le cedió al gobierno un hospital general de 20 millones de euros al oeste de Macedonia, Grecia.
- Centro de información Poison: la fundación se hizo cargo de los costes operativos del centro durante el primer año de funcionamiento en 1975.
- Unidad de quemados, Hospital “G. Papanikolaou”, Tesalónica: la fundación en cooperación con empresas privadas financió el alojamiento y equipo médico de la unidad.

4. ALBA es el Laboratorio para Administración Empresarial de Atenas, una universidad de postgrado privada que ofrece masters MBA. ALBA está organizado y bajo la propiedad de la Federación Griega de Industrias.

- Universidad de Patras—Unidad de Cirugía y Tratamiento Estereotáctil por Rayos X: en 1996 el Consejo de Administración decidió destinar fondos que permitirían a la unidad complementar su equipo científico y adquirir el software necesario.
- Centro de alivio del dolor para enfermos de cáncer: la fundación apoya la unidad financieramente para contratar los médicos especializados y enfermeras necesaria, el equipo técnico necesario y cubrir los gastos de informatización y secretariado, permitiéndole al centro funcionar sin obstáculos y ofrezca sus servicios al máximo número de pacientes posible. La fundación también apoya una unidad parecida en el hospital AHEPA en Tesalónica.
- Concesiones para equipo médico: la Fundación Bodossaki apoya financieramente más de diecisiete hospitales, centros de salud y unidades de investigación.

Protección del entorno

Desde 1992, la Fundación Bodossaki financia programas y estudios que tratan el tema de protección medioambiental. De entre los programas iniciados financiados por la fundación destacan 1) el programa de educación medioambiental, en cooperación con el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF-Grecia), y 2) la evaluación medioambiental del país entre el periodo 1991-1996.

Financiación de organizaciones sin fines lucrativos

La Fundación Bodossaki financia regularmente otras organizaciones sin fines lucrativos. Hasta el momento más de esas cincuenta organizaciones han recibido ayuda financiera. Asimismo, la fundación ha financiado diversos proyectos:

- Archivos Gordon.
- Financiación a bibliotecas para niños y adolescentes.
- Desarrollo piloto de software educativo.
- Laboratorio Sismológico en la Universidad de Atenas.
- Museo Benaki: Colección Velimezi de iconos bizantinos.
- Patriarcado de Constantinopla: Conservación de los archivos del patriarcado.
- Museo del conflicto de Macedonia.
- Sociedad de investigación submarina.

ITALIA

Giovanna ROSSI
Lucia BOCCACIN

(directores)

Università Católica del Sacro
Cuore de Milano

1. EL MARCO TEÓRICO DEL TERCER SECTOR*

Con el fin de entender qué constituye el tercer sector en Italia, cómo se originó, cómo funciona y qué funciones sociales desempeña, es imprescindible reconstruir los escenarios históricos y teóricos que proporcionen algunas reflexiones al respecto.

La hipótesis básica que guía el presente análisis atribuye a este sector una identidad social independiente, lo cual permite identificarlo como una actividad social autónoma, dado que posee sus propios códigos normativos, orientados hacia determinados valores. Ello permite superar la definición negativa de esta área, habitual en Italia desde hace mucho tiempo, como “aquello que no es ni estatal ni de mercado”, y pasar a una definición positiva, es decir, qué es.

Las connotaciones del tercer sector italiano son de especial interés, dado que no tiene equivalente real en el ámbito internacional. Contrastando con la mayoría de los demás países occidentales, donde predomina el elemento “no lucrativo”, en Italia el aspecto más importante es la “solidaridad” que, aun compartiendo la ausencia de ánimo de lucro, no se limita a este aspecto. En este sentido, cabe contemplar la situación actual en Italia como una experiencia bastante interesante que tiene en cuenta todas las formas posibles de acción social por parte de agentes que no son institucionales ni de mercado. Dichos agentes, pertenecientes al tercer sector, tienen una importancia estratégica para la construcción de una “sociedad del bienestar” en Italia.

(*) La autora del presente capítulo es Lucia Boccacin, catedrático adjunto de Sociología de la Università Cattolica del Sacro Cuore, Milán.

1.1. GÉNESIS Y DESARROLLO DEL TERCER SECTOR EN ITALIA

Una interpretación largo tiempo dominante considera que el tercer sector es resultado de la crisis que viene afectando a los *sistemas de bienestar* en los últimos diez años. Tal análisis plantea una relación de causa y efecto entre los fallos del estado y del mercado en la consecución de un nivel satisfactorio de bienestar social y la irrupción del tercer sector en el escenario social (Ferrera 1998).

De acuerdo con esta perspectiva, el dinamismo social quedaría inscrito irreversiblemente en el binomio estado-mercado y el tercer sector representaría una de las distintas formas de compensar las insuficiencias de uno u otro (Ascoli (dir.) 1999).

Hasta la fecha, muchos autores han evidenciado la obsolescencia de tal interpretación (Donati (dir.) 1999, Rossi 1997, Boccacin 1993, 1997, Colozzi, Bassi 1995), y ello por dos motivos. El primero se refiere a la transformación de las categorías económicas como clave interpretativa de las dinámicas sociales: hace tiempo que esa línea cognitiva se ha revelado como inadecuado e insuficiente para explicar y comprender un fenómeno típicamente social como el tercer sector.

El segundo motivo atañe a la superación del perfil sociológico de la perspectiva rígidamente diádica según la cual lo social se inscribe sin más en la polaridad estado-mercado, que constituye todavía la única vía que puede legalmente tratar los asuntos de bienestar por métodos institucionales y/o mercantiles.

Por contra, los cambios rápidos y profundos que actualmente caracterizan el sistema de bienestar llevan a un replanteamiento de la naturaleza del bienestar que cabe buscar por medios sociales, de los agentes sociales involucrados, de los derechos sociales de la ciudadanía, del concepto de la política social dedicada a los servicios y de la organización de servicios e intervenciones.

Concretamente en el ámbito sociológico, y a la luz del análisis relacional de la sociedad, emerge una conciencia difusa y ya consolidada de la presencia de un mayor número de agentes con los que hay que contar para comprender la dinámica de la sociedad contemporánea¹: tal reflexión se repite de modo

1. P. Donati (1993, 1999, 2001), G. Rossi (1999, 2001), I. Colozzi (1995 y 2002) han destacado este proceso desde hace tiempo.

significativo en lo que concierne a la persecución del bienestar social y a la operatividad en el ámbito de las políticas que plantea una misión de esta índole².

1.2. TEORÍAS FUNDAMENTALES SOBRE EL TERCER SECTOR Y EL BIENESTAR PLURAL

Desde esta perspectiva plural, el tercer sector asume la forma de una modalidad positiva y propositiva que se gesta en la sociedad civil (Donati Colozzi 2002a e b) y surge de una cultura concreta, diferente de las que caracterizan al Estado y al Mercado, ya que está basada en códigos simbólicos como REGALO, reciprocidad, confianza y solidaridad³.

En un plano más analítico, en el tercer sector se han activado formas de organización que movilizan recursos endógenos con el fin de responder adecuadamente a las necesidades tradicionales y emergentes según una perspectiva diferenciadora; además, son bienes particulares que se componen de bienes relacionales (Donati 1991), es decir, bienes y servicios que sólo pueden realizarse y emplearse conjuntamente (Wagner 1995, Boccacin 1997).

El tercer sector, así caracterizado, puede surgir como forma social autónoma si el contexto social se orienta hacia el bienestar plural, civil y social (Donati 2001).

Si la *pluralización* orienta y caracteriza los dinamismos sociales, el tercer sector toma la forma de un agente estratégico que junto al estado, el mercado, la familia y las redes informales, lleva a cabo políticas efectivas de bienestar personal y social.

En consecuencia, la política social asume un significado más extenso y comprende todos los bienes y servicios que ofrecen el sector público, el privado, el tercer sector (es decir, entes sociales organizados que actúan de acuerdo con fines solidarios) y el cuarto sector (compuesto de familias y redes informales) (Donati 1993).

2. Así, existe una interpretación residual del tercer sector planteado como un apéndice del estado o del mercado, según las claves de interpretación privilegiadas, que se mueve en el campo social en un régimen de dependencia y subordinación con respecto a “lo público” o “lo privado”.

3. Boccacin 2002 contiene un análisis de estas categorías.

Es más, según el principio de la subsidiariedad⁴, que representa una valiosa referencia orientativa del bienestar plural, todos los agentes están facultados para intervenir en la promoción del bienestar común. Las soluciones transaccionales (*trade-offs*) entre los distintos sujetos sociales se basan en la reciprocidad: ésta constituye el *marco* normativo de las acciones sociales que buscan el bienestar de la población y, en lo que se refiere específicamente al tercer sector, adopta formas específicas de funcionamiento con organización en redes.

En síntesis, en el ámbito del bienestar plural, el bienestar es la *responsabilización* activa de los sujetos, tanto individuales como colectivos, que persigue el logro generalizado de una vida humana y digna.

Bajo esta perspectiva, la aportación del tercer sector reúne las condiciones para producir un bienestar que se plantea como la construcción y el fortalecimiento de las relaciones subjetivas e intersubjetivas⁵.

1.3. DEFINICIÓN DEL TERCER SECTOR

El término “Tercer Sector” engloba distintas entes sociales, es decir: organizaciones de trabajo voluntario, cooperativas sociales, cooperativas de promoción social [*pro-sociali*], asociaciones familiares y fundaciones de

4. En respuesta a las necesidades de la población, tal principio reconoce la aportación ofrecida por entidades menos estructuradas para devolver en mayor medida a la sociedad su propia esencia. De esta forma se actualiza la subsidiariedad “horizontal”. Ésta constituye un principio socio-ético de relaciones entre sujetos sociales que figuran según un orden que reconoce cierta importancia a las “entidades menores con respecto a las mayores” (Koslowski 1997, Spieker 1995), por contraposición a la subsidiariedad “vertical”, la cual figura predominantemente como un principio organizativo que tiende a colocar las distintas entidades con actividad en el campo social en un orden jerárquico, otorgando prioridad a los niveles institucionales.

5. Cada sujeto social participa en la producción de un bienestar común de acuerdo con su especificidad. De hecho, el estado aporta un bienestar pensado como la oferta por medios institucionales de servicios con orientación universal, el mercado introduce un bienestar de tipo individual pensado como la posibilidad de adquirir bienes concretos y específicos y las familias y redes informales producen una forma de bienestar sustancial en la atención a las relaciones primarias (Boccacin 1997).

promoción social [*pro-social*]. Esta gama articulada de organismos⁶ cabe inscribirla dentro de una esfera social concreta, denominada “Tercer Sector”, que representa los cuatro factores compartidos y distintivos (Donati, 1996, Boccacin 1993 y 1997, Colozzi, Bassi 1995 y Colozzi 2002) enumerados a continuación:

1. Comprende un conjunto de formaciones sociales que poseen en su seno unos elementos de comunidad inseparables y entrecruzados entre ellos que atañen a los aspectos estructurales y formales de las organizaciones, como son los vínculos de pertenencia a una organización, un proyecto de motivación tanto subjetivo como intersubjetivo y una actividad social.
2. El tercer sector comprende entidades que activan mecanismos estables de solidaridad basados en la reciprocidad, que se materializa en el ámbito del tercer sector aunque se extiende fuera del mismo, en una red social de la mayor amplitud. En otras palabras, la solidaridad representa un medio simbólico protagonizado por los distintos agentes del tercer sector. El tercer sector se basa en un concepto activo de la solidaridad, planteada como un elemento que *responsabiliza* y moviliza a las personas. En una perspectiva análoga, existen otros estudios (Godbout 2000; Boccacin, Bramanti (dirs.) 2000) que destacan la dimensión del regalo en el tercer sector. Cuando está generalizada en la sociedad, tal dimensión puede contribuir a la activación de otras formas de solidaridad, alimentando así un ciclo virtuoso basado en las relaciones de promoción social.
3. En sus distintas articulaciones orgánicas, el tercer sector produce un *bien común* concreto, que cabe definir como “Bien relacional”: se trata de un bien o servicio que, para que sea bueno o útil, requiere la colaboración entre la persona que ofrece la intervención y la persona que la recibe, según una perspectiva del *compartir* (Wagner 1995, Donati 1998, 2000, Boccacin 1997, 2000).

6. La acción del tercer sector produce una incidencia sobre la sociedad que es mayor de la que produciría cada iniciativa tomada aisladamente. Es una acción que al mismo tiempo puede ser sinérgica y diferenciada. Dicho de otro modo, las organizaciones voluntarias no son cooperativas sociales y no deben convertirse en tales, al igual que no son fundaciones sociales, etc. De hecho, varias iniciativas se mantienen diferenciadas y autónomas. Sin embargo, es importante distinguir la red de relaciones e iniciativas que conforman un nivel social. Desde un perfil sociológico, el mecanismo de reingreso [*re-entry*] se identifica en esta articulación como endógena de los terceros sectores (Luhmann 1990) y, partiendo de esta base, cuanto más fácil resulte diferenciar funcionalmente este fenómeno, descomponiéndolo en distintas funciones, mayor será la comprensión del mismo en sus mecanismos latentes de funcionamiento.

4. Finalmente, el tercer sector se caracteriza por la ausencia de finalidad lucrativa⁷, a menudo identificada mediante el calificativo rápido (y confuso) de “no lucrativo” que se atribuye a estas organizaciones: es importante aclarar que ésta es una modalidad de la acción social que realiza el tercer sector y no su finalidad que, por el contrario, es la “utilidad pública”. De acuerdo con la perspectiva de la subsidiariedad, el término “Utilidad pública” define un objetivo social de las intervenciones que, al eliminar o mantener dentro de unos límites cualquiera de las múltiples formas de malestar social, contribuyen al “Bien-estar” de la sociedad.

El debate científico italiano emplea otros términos además de “tercer sector”: social privado, tercera dimensión, economía social, tercer sistema, sector de las organizaciones sin ánimo de lucro. Estas denominaciones ponen de relieve la diferenciación conceptual entre distintos investigadores, la diversidad en cuanto a *marcos* y el mayor o menor énfasis dado a los múltiples fenómenos que, si bien no son homogéneos, pueden inscribirse en ésta área.

El término *social privado*, formulado en 1978 por Pierpaolo Donati, se ubica en la esfera de la teoría relacional de la sociedad (Donati 1991) y se centra en la forma en que las relaciones sociales basadas en el altruismo, la reciprocidad y el intercambio simbólico, analizadas en el ámbito de las organizaciones de solidaridad, producen acciones, bienes y servicios socialmente pertinentes. Tal “perspectiva” permite poner de manifiesto ciertos aspectos sociales y culturales que constituyen la base de la identidad de entes distintos (Donati, Colozzi 2001).

El concepto de una “*tercera dimensión*” identifica un “espacio público que no es sistémico” (Ardigó 1982) y que presenta una amplia gama de usos y comportamientos procedentes de las formas de ayuda mutua de las organizaciones voluntarias, cooperativas sociales y servicios sociales autogestionados. Se refiere a formas de acción intersubjetiva para la producción de bienes y servicios que nacen a través de las relaciones interpersonales y de unos contextos acotados.

El término *economía social* (Defourny, Monzón Campos 1992, Defourny, Develtere y Fonteneau (eds.) 1999) surgió en los países francófonos en la

7. Como muchos análisis han documentado con claridad, esto no significa que sea imposible obtener una ganancia económica pero limita la inversión de los beneficios en provecho de terceros (Borzaga Fazzi 2001, Zamagni 2001).

década de los 80 e identifica las organizaciones cooperativas, mutualísticas y sin ánimo de lucro. Este término evidencia principalmente los aspectos sociales de las actividades ofrecidas, mientras que los aspectos económicos ocupan un segundo lugar. En Italia existe también una variante de este significado terminológico, la *economía civil* (Zamagni 2001).

La definición del *tercer sistema* se refiere a las actividades sin ánimo de lucro y a los productores de un “valor de uso” externo a las instituciones públicas (Borzaga 1991). En este caso se subraya la dimensión sistémica que caracteriza a estos entes, facilitándoles la creación de relaciones complejas de interdependencia.

Finalmente, el sector de las organizaciones sin ánimo de lucro comprende el conjunto de las organizaciones caracterizadas por unas intenciones altruistas que les llevan a identificar necesidades colectivas no satisfechas adecuadamente por el estado y el mercado. Se trata de una definición que ha tenido mucho éxito, tanto en el ámbito nacional como el internacional, dado que agrupa a distintas organizaciones de modo sintético y las separa claramente de las entidades homólogas que operan en el mercado. El límite de tal significado radica en la visión dicotómica de una sociedad basada exclusivamente en el binomio estado-mercado que, inevitablemente, termina por inscribir las organizaciones sin ánimo de lucro en el segundo de estos polos, caracterizándolas mediante la ausencia de beneficios.

Aun con sus límites y distintas motivaciones, cada una de estas definiciones ha contribuido a la identificación del campo que nos ocupa y de su importancia social específica. En el presente documento es preferible optar por el término “tercer sector” por su reconocimiento generalizado en el ámbito internacional y porque contribuye a subrayar la existencia de un “tertium” social, el cual permite subrayar su identidad social autónoma frente al Estado y al Mercado.

El carácter de sujeto social del tercer sector⁸ emerge con claridad a la luz de las características arriba expuestas; de hecho, se perfila como agente social autónomo, portador de una identidad y una cultura específicas y, como tal, distinto de los demás e indispensable para la sociedad en su conjunto.

8. Un sujeto social posee valores de referencia, sus propias reglas y una capacidad de gestión organizativa particular que produce un resultado específico. Dicho de otro modo, emerge una “subjetividad de la sociedad” (Donati 2000) que, con respecto a unas funciones de la vida social, concretamente la actividad económica, educación, actividad sanitaria y servicios sociales, las identifica como la libre asociación de personas que independientemente están “en acción” para responder a las necesidades.

2. SERVICIOS DE BIENESTAR SOCIAL PRESTADOS POR LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR*

Los servicios a la persona prestados por el tercer sector en Italia contribuyen decisivamente a responder a las necesidades sociales, tanto las tradicionales como las que surgen de la marginalidad emergente. El estilo específico de intervención, aun teniendo en cuenta la diversidad de las organizaciones, se define más por una perspectiva de *personificación* que como una forma concreta de ofrecer determinados servicios. También representa una elección fundamental que caracteriza específicamente a los sujetos del tercer sector; se trata de una orientación que establece unas relaciones de sensibilización interpersonal que preceden a la distribución “técnica” de los servicios, aun cuando determina las modalidades.

El método de intervención de las organizaciones del tercer sector, teniendo como punto de apoyo la relación que se establece entre las personas distribuidoras y las personas receptoras, permite calibrar el servicio con respecto a las necesidades específicas de cada individuo considerado en su contexto relacional (Folgheraiter 2000). La superación de una perspectiva individualista en la interpretación de necesidades y la provisión de soluciones, con la ventaja que conlleva un enfoque relacional, se repite significativamente en sus operaciones. Ello se pone de manifiesto, de modo particular, en el ámbito de los estudios centrados en el enfoque de redes (Piselli 1995, Folgheraiter 1998 y 2000, Di Nicola 1998).

De hecho, los servicios a la persona prestados por las organizaciones del tercer sector que se pueden considerar servicios flexibles y personalizados son capaces de captar distintos grados de necesidad (expresa o latente) y ofrecer la respuesta que mejor se ajusta a cada caso⁹.

En síntesis, hoy en día la presencia del tercer sector en Italia no asume una forma subordinada y optativa sino que, aun cuando no carece de ambivalencias y debilidades, tiende a asumir una presencia solidaria específicamente cualificada sin la cual la sociedad italiana no sería la misma.

(*) La autora del presente capítulo es Giovanna Rossi, catedrático extraordinario de Sociología de la Familia, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milán.

9. De este modo se activa un proceso de ayuda, constituido a partir de una serie de fases consecuenciales que poseen un momento inicial preciso, una identificación articulada de necesidades e intervenciones, una evaluación del impacto de tales intervenciones sobre las necesidades que han generado (eficacia) y una retroalimentación en forma de circulares sobre el proceso entero.

2.1. SERVICIOS OFRECIDOS POR DISTINTAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR

De entre los servicios a la persona ofrecidos por tercer sector, los servicios sociales se perfilan como el sector impulsor.

Los servicios ofrecidos son de tanta relevancia que cabe afirmar que su producción representa una aportación sustancial y no residual de respuesta a las necesidades sociales.

En cuanto a la diferenciación entre organizaciones del tercer sector, se puede trazar un marco de oferta de servicios a las personas pertenecientes a este ámbito. Como se ha apuntado, tal diferenciación se articula en una tipología cuatripartita (Rossi 1996: 61-84) que comprende:

- a. *trabajo voluntario organizado*
- b. *cooperación social*
- c. *asociacionismo social o de promoción social*
- d. *fundaciones de promoción social*

Correlacionando la forma de la organización, los servicios ofrecidos y la naturaleza solidaria de las organizaciones del tercer sector, la caracterización que proponemos se perfila como sigue: El *trabajo voluntario organizado* se distingue por la plenitud de su motivación de promoción social o por la centralidad de la orientación hacia el altruismo y la reciprocidad, colocando en primer lugar el estilo de la gratuidad. Además, su especificidad consiste en gestionar de forma flexible la relación, directa y sin mediación, entre una acción gratuita y la demanda social. En términos generales cabe decir que la tipología distintiva de su intervención es la relación de ayuda, ofreciendo sobretodo la “relacionalidad”. En estos años ha despegado la *cooperación social* porque ha sido necesario prestar servicios que requieren una organización compleja, profesionalidad y el empleo de trabajadores remunerados (Stanzani 1996: 145-172), y porque utiliza un código de acción solidaria inspirado en ideales de equidad e igualdad, en que los mismos servicios se dirigen hacia la distribución igualitaria de bienes en el ámbito sistémico. En cuanto al *asociacionismo de promoción social* [*pro-sociale*] (Donati, Maccarini, Stanzani 1996), su espacio específico es el de “favorecer las acciones de reciprocidad” (Donati, Maccarini, Stanzani 1996), sin vender sus propios servicios y con un empleo reducido de personal remunerado. En la forma solidaria cuya expresión es el *asociacionismo*, la faceta predominante es la de compartir ideales e intereses que llevan a la adhesión a la vida *asociativa*, en resumen, prevalece el ser *socio*. En los últimos

años se ha verificado una creciente atención hacia esta forma de acción sin ánimo de lucro, no sólo por parte de los investigadores (Iref 1990, 1993, 1995, 1998) sino también del sistema político, documentado por la aprobación de la Ley 383 de 2000 sobre las asociaciones de promoción social. Las *fundaciones de promoción social* [*pro-sociali*] son, probablemente, las organizaciones más fuertemente estructuradas y las que están vinculadas a un patrimonio de modo determinante. En los últimos años se ha observado el nacimiento de una nueva modalidad de constitución de fundaciones: en lugar de un mecenas único que posee cierto patrimonio o constituye la fundación *ad hoc*, son grupos de ciudadanos asociativos los que deciden elegir este tipo de organización. La acción solidaria que caracteriza a las organizaciones posee unos rasgos distintivos, un *organicismo*, y a través de su trabajo ayuda a establecer un equilibrio funcional entre todos los componentes de la sociedad en una relación recíproca.

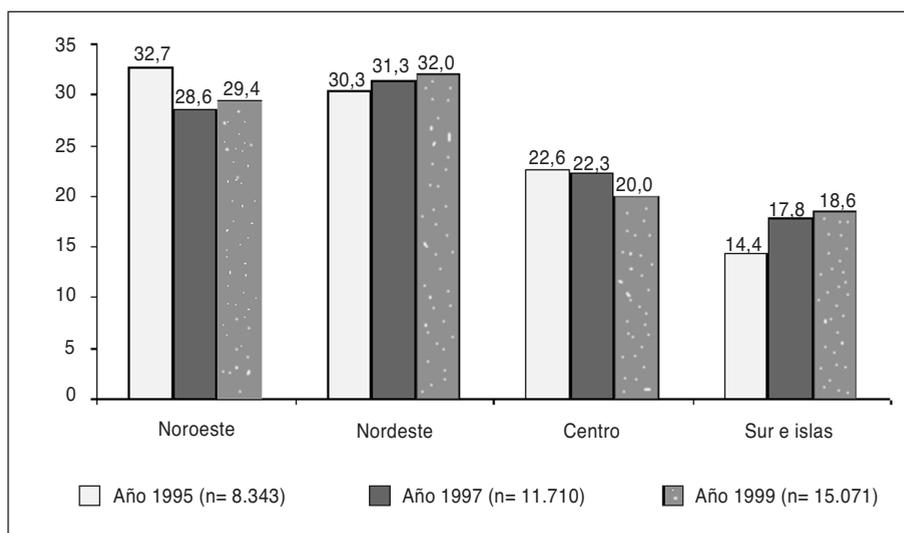
¿Qué servicios a la persona ofrecen estas organizaciones? ¿Cuáles son las áreas fronterizas de la integración y la diferenciación que pueden verificarse mediante el análisis de las causas, en el ámbito social, de la exclusión de tales servicios? Para poder contestar a estas preguntas, pasamos a analizar la oferta de servicios procedentes de distintas entes del tercer sector.

2.2. SERVICIOS PRESTADOS POR ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS ESTRUCTURADAS

La última investigación llevada a cabo por Istat, correspondiente a 1999 (Istat 2001a), contabilizó 15.071 organizaciones de trabajo voluntario inscritas en los registros regionales. Con respecto al primer informe, referido a 1995, el número de unidades de trabajo voluntario se había incrementado en un 80%. De hecho, las organizaciones inscritas en los registros regionales fueron 8.343 al 31/12/1995 y 11.710 al 31/12/1997.

En su aspecto geográfico, se aprecia una marcada concentración del trabajo voluntario organizado en las regiones del norte de Italia (aproximadamente un 60%). El siguiente gráfico representa la tendencia de la distribución territorial en las 5 macrozonas contempladas. El Gráfico 1 presenta las organizaciones de trabajo voluntario por área geográfica en los años 1995-1999 (valores porcentuales).

GRÁFICO 1.
ORGANIZACIONES DE TRABAJO VOLUNTARIO POR ÁREA
GEOGRÁFICA. AÑO 1995-1999
(VALORES PORCENTUALES, ITALIA = 100)



Fuente: Istat 2001a.

Con respecto al ámbito de actuación, el sector de actividad predominante, definido según el número de voluntarios que trabaja en cada organización, resulta ser la sanidad (36,0%), seguida de la asistencia social (27,1%). Entre 1995 y 1999 la cuota porcentual de las organizaciones disminuyó en 6,4 puntos porcentuales para la sanidad y 3,4 puntos porcentuales para la asistencia social. En cambio, la variación cambia de signo en los demás sectores. En ocio y cultura, protección medioambiental y protección civil las cuotas porcentuales pasan de 11,7% a 16,8%, de 2,2% a 4,2% y de 6,4% a 19% respectivamente. En otros sectores, las variaciones interanuales son muy reducidas: el peso relativo de las organizaciones que operan principalmente en actividades deportivas permanece constante, mientras la cuota de las organizaciones dedicadas a la educación y a garantizar y proteger los derechos civiles está en declive.

TABLA 1.
ORGANIZACIONES DE TRABAJO VOLUNTARIO Y VOLUNTARIOS POR
SECTOR DE ACTIVIDAD PREDOMINANTE.
AÑOS 1995-1999 (VALORES PORCENTUALES)

Sector de actividad	Organizaciones por sector principal			Voluntarios por sector principal		
	1995	1997	1999	1995	1997	1999
Sanidad	42,4	37,6	36,0	40,3	37,5	34,5
Asistencia social	30,5	28,7	27,1	31,3	26,0	28,2
Ocio y cultura	11,7	13,7	16,8	13,9	11,6	16,1
Protección civil	6,4	9,3	9,0	7,7	12,3	9,7
Educación	2,8	2,9	1,7	1,8	3,5	1,5
Protección medioambiental	2,2	3,4	4,2	2,4	4,1	5,4
Garantía y protección de derechos	2,2	2,7	1,8	1,1	2,5	1,1
Actividades deportivas	1,8	1,7	1,8	1,5	2,5	2,2
Otros sectores	-	-	1,6	-	-	1,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Italia (valores absolutos)	8.343	11.710	15.071	481.981	591.012	670.826

Fuente: Istat 2001a.

Sin embargo, la especialización sectorial que caracteriza a estas organizaciones demuestra una relativa tendencia a incrementar la diversificación de los servicios ofrecidos. El porcentaje de organizaciones que ofrecen un solo servicio ha disminuido constantemente, pasando de 29% en 1995 a 27,4% en 1997 y 25,8% en 1999. En estos mismos años los porcentajes relativos de las organizaciones que ofrecen un mayor número de servicios aumentaron aunque no en grado significativo.

Con respecto al tipo de servicios ofrecidos, los más difundidos son los de escuchar y apoyar (realizados por 32,3% de las organizaciones), ocio y entretenimiento (22,8%), donación de sangre (20,8%), organización de campañas de sensibilización de la opinión pública (19,8%) y actualización y organización de conferencias y debates (18,8%).

TABLA 2.
PRINCIPALES SERVICIOS OFRECIDOS POR LAS
ORGANIZACIONES DE TRABAJO VOLUNTARIO. AÑO 1999 (VALORES
PORCENTUALES) (REFERENCIA VALOR ABSOLUTO: 15071)

Servicio ofrecido	%
Escuchar, apoyar y prestar ayuda moral	32,3
Ocio y entretenimiento	22,8
Donación de sangre	20,8
Campañas de sensibilización de la opinión pública	19,8
Actualización y organización de conferencias y debates	18,8
Acompañamiento e inserción social	16,6
Educación sanitaria y prevención	15,5
Recaudación de fondos	14,7
Coordinación de la actividad voluntaria	13,9
Prestación de primeros auxilios sanitarios y transporte de enfermos	13,9
Asistencia a domicilio y análoga	13,7
Intervenciones en momentos de emergencia y desastre	13,4
Organización de fiestas y manifestaciones folclóricas	10,9
Intervenciones para proteger el medio ambiente	9,7
Promoción de la donación de órganos	9,3
Organización de actividades deportivas	8,8
Escuchar por medio telefónico	8,5
Servicio contra incendios	7,7
Organización de cursos temáticos y visitas guiadas	7,6
Distribución de aportaciones a las personas ayudadas	7,4
Estudios, investigación y documentación	6,7

* La suma de los porcentajes arroja una cifra superior a 100 dado que cada organización puede ofrecer más de un servicio

Fuente: Istat 2001a.

Con el tiempo se ha registrado un aumento, tanto del número de organizaciones que ofrecen servicios de asistencia a las personas como de los voluntarios que prestan estos servicios.

En el estudio de 1999, los receptores de los servicios más frecuentes son enfermos y traumatizados (61,4%), personas mayores, autosuficientes o dependientes (10,8%), inmigrantes (5,2%) y menores de edad (5%).

TABLA 3.
RECEPTORES DE INTERVENCIONES AÑO 1999
(VALORES PORCENTUALES)

Tipología de receptores de intervenciones	%
Enfermos y traumatizados	61,4
Personas mayores autosuficientes	6,8
Inmigrantes	5,2
Menores	5,0
Personas mayores dependientes	4,0
Personas con dificultades económicas	2,5
Discapacitados	2,4
Familias con dificultades	2,4
Víctimas de terremotos e inundaciones	2,2
Enfermos terminales (incluyendo a enfermos de SIDA)	1,3
Personas sin hogar	1,1
Pacientes psiquiátricos	1,0
Drogadictos	0,8
Alcohólicos	0,8
Presos y antiguos presos	0,8
Víctimas de violencia o de actos delictivos	0,6
Nómadas	0,5
Niños que adoptan familias	0,4
Seropositivos	0,2
Madres solteras	0,2
Prostitutas	0,2
Personas con otras dificultades	0,3
Total	100,0
Valor absoluto	15071

De los datos se desprende claramente que el trabajo voluntario parece señalar una transición en la actualización de los servicios sociales: de una modalidad asistencial se pasa a otra que coloca a la persona en primer plano. Su especificidad radica en que viene marcada por una notable flexibilidad, una exigencia clave para gestionar la relación directa y sin mediación entre las acciones libres y la demanda social. En consecuencia, el trabajo voluntario se

aleja marcadamente de los procedimientos de intervención estandarizadas e indiferenciadas y, de este modo, siempre ha de redundar en una relación de ayuda más eficaz (profesional) entre la persona que presta la asistencia (*caregiver*) y el receptor de la misma (Rossi 1994 31-44)

2.3. SERVICIOS OFRECIDOS POR COOPERATIVAS SOCIALES

Las cooperativas sociales son formas sociales y productivas en las cuales los servicios sociosanitarios y educativos se ofrecen bajo un perfil organizativo y con un alto contenido relacional. Se observa una presencia múltiple, constante y simultánea de personas desfavorecidas, cargos profesionales y voluntarios. Dos rasgos distintivos de las cooperativas sociales son la solidaridad y la proximidad, que se conjugan con los del espíritu empresarial y la autogestión del trabajo y los servicios, dando lugar a una forma social innovadora en el escenario italiano que también se observa con gran interés en el ámbito internacional. Desde la década de los 90 el cooperativismo social italiano se ha desarrollado de forma importante: su expansión es un síntoma de la presencia de “una acción social que no es casual ni episódico y que, al encontrar la necesidad, ha sabido ponerse a la altura y transformarse, también en el ámbito organizativo, en relación con la misma en el contexto italiano” (Boccacin 1993: 126).

El área de los servicios a la persona viene protegida por una forma específica de cooperativa social, la de Tipo A, que, según reza el artículo 1 de la Ley 381/91 de cooperativas sociales, persigue objetivos de promoción humana e integración social a través de la gestión de servicios sociosanitarios y educativos. Si embargo, hay que destacar que las cooperativas de tipo B, cuyo objetivo es la inserción laboral de personas desfavorecidas, en última instancia también prestan “servicios a la persona”.

Los datos actualmente disponibles sobre el fenómeno del cooperativismo social en su conjunto permiten identificar la presencia de 4651 cooperativas sociales, que al cierre del año 1999 daban trabajo a 121.894 empleados (Istat 2001b) en Italia.

Las actividades predominantes realizadas por las cooperativas sociales son las siguientes:

TABLA 4.
ACTIVIDADES PREDOMINANTES DE LAS COOPERATIVAS SOCIALES

Actividad	Nº de cooperativas sociales	Personas empleadas
Cultura, deportes, ocio	476	3.357
Educación e investigación	135	2.161
Sanidad	362	13.458
Asistencia social	2.397	79.395
Medio ambiente	66	1.014
Desarrollo económico y cohesión social	692	14.231
Cooperación y solidaridad internacional	10	126
Otras actividades	514	8.152
Total	4.651	121.894

Fuente: Istat 2001b.

Como evidencian los datos de la tabla, la vocación puramente “social” de estas organizaciones se confirma como especialmente presente en el área de servicios a la persona, donde se registró la acción de 2397 cooperativas sociales con un total de 79.395 empleados.

TABLA 5.
COOPERATIVAS SOCIALES POR RECEPTORES DE SERVICIOS

Receptores de servicios	Nº de cooperativas sociales
Solamente socios	294
También los no socios	3.280
Solamente los no socios	1.077
Total	4.651

Fuente: Istat 2001b.

Otra particularidad que caracteriza esta área del tercer sector es su apertura social, claramente establecida en la tabla: de hecho, la mayoría de las cooperativas sociales (3280 – véase la tabla 5) no limita sus servicios exclusivamente a los socios. Así, superan la dimensión *mutualista* para alcanzar la “terciaria”, donde el beneficiario de la intervención es un tercero y no necesariamente un miembro de la organización.

2.4. ASOCIACIONISMO DE PROMOCIÓN SOCIAL [PRO-SOCIALE]

Italia ha dispuesto recientemente la normalización del fenómeno del *asociacionismo* de promoción social mediante la Ley 383/2000, según la cual “se consideran asociaciones de promoción social las asociaciones reconocidas o no reconocidas, movimientos y grupos y sus coordinadoras o federaciones, constituidos con el fin de desarrollar actividades de utilidad social a favor de socios o terceros, sin ánimo de lucro y con pleno respeto para la libertad y dignidad de los socios”.

Como se desprende de los datos de la tabla 6, las asociaciones de promoción social realizan sus actividades predominantemente en las esferas de la cultura, el deporte y el ocio; esta tendencia abarca tanto a las asociaciones jurídicamente reconocidas como a las no reconocidas. El segundo lugar lo ocupan las actividades de tipo social y el tercero está relacionado con la sanidad.

TABLA 6.
ASOCIACIONES DE PROMOCIÓN SOCIAL POR ACTIVIDAD
PREDOMINANTE – VALORES ABSOLUTOS

Actividad	Nº de asociaciones reconocidas	Nº de asociaciones no reconocidas
Cultura, deportes, ocio	37.245	97.725
Educación e investigación	2.631	5.676
Sanidad	5.338	3.483
Asistencia social	6.575	8.073
Medio ambiente	1.274	1.738
Desarrollo económico y cohesión social	963	2.281
Garantía de derechos/ actividades políticas	1.578	4.954
Filantropía y promoción del trabajo voluntario	380	635
Cooperación y solidaridad internacional	420	845
Religión	1.076	2.771
Sindicatos y representación de intereses	3.608	11.863
Otras actividades	221	708
Total	61.309	140.752

Fuente: Istat 2001b.

En este caso emerge una tendencia inversa a la que manifiestan las cooperativas sociales: de hecho, las asociaciones de promoción social se mueven predominantemente en un enfoque selectivo, dirigiendo sus actividades de modo preferente a sus socios y sin diferencias al respecto entre las organizaciones legalmente reconocidas y aquellas que no lo son.

TABLA 7.
ASOCIACIONES DE PROMOCIÓN SOCIAL POR RECEPTORES
DE SERVICIOS. VALORES ABSOLUTOS

Receptores de servicios	Asociaciones reconocidas	Asociaciones no reconocidas
Solamente los afiliados	19.655	50.705
También los no afiliados	36.738	81.783
Solamente los no afiliados	2.748	4.297
Asociaciones sin afiliados	2.168	3.967
Total	61.309	140.752

Fuente: Istat 2001b.

2.5. FUNDACIONES DE PROMOCIÓN SOCIAL [PRO-SOCIALI]

En Italia, se considera desde hace poco tiempo que las fundaciones de promoción social pertenecen al tercer sector, por cuanto la fundación como instrumento jurídico existía anteriormente y el tercer sector no le ofrece una solución de pertenencia exclusiva como en el caso del trabajo voluntario organizado, la cooperación social o el *asociacionismo*. Lo que permite la clara identificación de una fundación como “fundación del tercer sector” es su objetivo, que ha de ser de solidaridad social o utilidad social. Bajo el perfil de la utilización, el objetivo solidario condiciona el patrimonio, elemento indispensable para la constitución de la propia fundación.

TABLA 8.
FUNDACIONES DE PROMOCIÓN SOCIAL POR ACTIVIDAD
PREDOMINANTE – VALORES ABSOLUTOS

Actividad	Nº de fundaciones pro-sociales
Cultura, deportes, ocio	865
Educación e investigación	714
Sanidad	167
Asistencia social	773
Medio ambiente	15
Desarrollo económico y cohesión social	82
Garantía de derechos/ actividades políticas	21
Filantropía y promoción del trabajo voluntario	147
Cooperación y solidaridad internacional	36
Religión	157
Otras actividades	31
Total	3.008

Fuente: Istat 2001b.

En cuanto a las actividades ofrecidas, las fundaciones de promoción social operan predominantemente en el ámbito de la cultura, deportes y ocio (865 – véase la tabla 8) y en el de los servicios sociales (773). Cabe destacar los datos sobre la presencia de estas organizaciones en el área de la educación e investigación (714), una materia que parece especialmente atendida por este tipo de organización en el ámbito del tercer sector italiano.

En lo que concierne a los receptores de las intervenciones ofrecidas por las fundaciones de promoción social, la distinción entre los afiliados y los que no lo son pierde importancia, como lo documenta el hecho de que 2.275 de ellas no posean afiliados (véase la tabla 9).

TABLA 9.
FUNDACIONES DE PROMOCIÓN SOCIAL POR RECEPTORES DE
SERVICIOS. VALORES ABSOLUTOS

Receptores de servicios	Nº de fundaciones pro-sociales
Solamente los afiliados.	65
También los no afiliados.	439
Solamente los no afiliados	229
Sin afiliados	2.275
Total.	3.008

Fuente: Istat 2001b.

2.6. SÍNTESIS

Las observaciones desarrolladas en el primer capítulo sobre la construcción de un Bienestar plural, civil y social permiten seleccionar una línea específica de acción social que lleva a cabo el tercer sector, caracterizando a éste como una forma social autónoma dotada de identidad propia.

En lo concerniente a Italia, podemos afirmar que el tercer sector asume una característica específica que no es totalmente homologable con el panorama internacional. En otros países occidentales la ausencia de finalidad lucrativa de la actividad realizada parece preeminente y el carácter solidario de la acción social permanece subordinado; en Italia, el tercer sector se materializa predominantemente en torno a opciones solidarias que, como se ha destacado en el capítulo 2, se inclinan por alguna de las distintas formas de organización presentes en el panorama del tercer sector italiano.

En Italia, esta área parece moverse en dos direcciones: la primera subraya la capacidad de las organizaciones del tercer sector de ser sujetos activos en sus comunidades locales; la segunda evidencia su capacidad innovadora, tanto en lo referente a la oferta de servicios como en la creación de redes de relaciones sociales capaces de dar mayor proyección y eficacia a la acción realizada.

3. PERSPECTIVA MACROECONÓMICA *

3.1. INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS CUANTITATIVOS

El crecimiento económico del tercer sector ha experimentado una aceleración constante en fechas recientes. El contexto italiano a partir de los años 90, donde se observa una profunda evolución, tanto normativa como cuantitativa¹⁰, proporciona pruebas concretas de ello. Estas pruebas vienen apoyadas por distintos estudios teóricos e investigaciones empíricas (Borzaga 1991, Salamon y Anheier 1995, ISTAT 2001). En primer lugar, se pueden analizar desde una perspectiva morfológica: de hecho, últimamente se han desarrollado distintas formas de organización, conformando la gran heterogeneidad que caracteriza el tercer sector italiano (tabla 1), dentro de la cual las asociaciones (tanto reconocidas como no) representan el 60%, las fundaciones¹¹ el 1,4% y las cooperativas sociales (tipos A y B)¹² el 2%.

En este último modelo, típico del contexto del tercer sector italiano, la Ley 381/1991 que lo regula e institucionaliza ha ejercido una doble influencia: ha apoyado el crecimiento del modelo organizativo de cooperativa consolidada y ha favorecido el desarrollo de este modelo en aquellas regiones en que existían muy pocas iniciativas, tanto sociales como económicas.

Además, la entrada en vigor de dos leyes concretas, la 266/91 y la 328/200, que regulan las organizaciones voluntarias y las asociaciones de promoción social, respectivamente, ha fomentado de manera especial el desarrollo de otras organizaciones específicas.

(*) La autora del presente capítulo es Mariangela Mongera, Università di Trento, Italia

10. Este fenómeno es el resultado de una serie de cambios sociales, institucionales, demográficos y económicos. El primero de ellos es la crisis del sistema tradicional de bienestar, vinculada a un incremento continuo del gasto público y la consiguiente crisis fiscal, así como un profundo y repentino cambio en el papel de la familia, cambio que cobró protagonismo con la entrada de las mujeres en el mercado laboral y su abandono del papel de proveedor principal de servicios sociales (si bien en sentido mutualista). Simultáneamente surgieron nuevas necesidades, las llamadas nuevas pobrezas, entre los demandantes de servicios sociales: drogadictos, alcohólicos, personas mayores, etc. Estas categorías de debilidad social normalmente no son capaces de encontrar un hueco específico en el mercado laboral tradicional.

11. Hoy en día estas organizaciones exhiben una diversificación intensa y particular: encontramos fundaciones de participación, fundaciones empresariales y empresas fundacionales. Actualmente ninguna de ellas está regulada por la legislación especial.

12. Las cooperativas sociales fueron reguladas por la Ley 381 de 1991.

TABLA 1.
LAS ONL POR FORMA JURÍDICA Y REGIÓN DE ACTIVIDAD (VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTUALES)

REGIÓN	Asociación reconocida				Asociación no reconocida				FORMA JURÍDICA						Total	% conjunto de organización.
	% región	Fundación	% región	Asociación no reconocida	% región	Comité	% región	Cooperativa social	% región	Otros	% región	% región	% región	% región		
ITALIA	61.309	27,7	3.008	1,4	140.752	63,6	3.832	1,7	4.651	2,1	7.861	3,6	221.412	100,0		
NORTE	28.580	25,3	1.737	1,5	74.292	65,6	2.196	1,9	2.286	2,0	4.081	3,6	113.172	51,1		
CENTRO	13.149	28,0	699	1,5	29.648	63,1	941	2,0	792	1,7	1.736	3,7	46.965	21,2		
SUR	19.580	32,0	572	0,9	36.812	60,1	695	1,1	1.573	2,6	2.044	3,3	61.275	27,7		

Fuente: Elaboración propia de datos del Istat.

Según los datos censales del Istat, el número de ONL italianas contabilizadas oficialmente asciende a unas 221.000. Están diseminadas por todo el país, aunque la mayor concentración se encuentra en el norte y centro de Italia.

Los principales sectores de actividad son (tabla 2): cultura, deportes y ocio (suponen el 60% de las actividades realizadas por las ONL y se caracterizan por sus reducidas dimensiones) y sanidad y servicios sociales (13%). Desde el punto de vista cuantitativo, las organizaciones más numerosas son las asociaciones sin personalidad jurídica (el 63% del total de las ONL), seguidas por las asociaciones con personalidad jurídica (el 27,7% de las ONL) y las cooperativas sociales (2%). Operan principalmente en la mitad norte de Italia.

El sector no lucrativo italiano se caracteriza por el alto porcentaje de cooperativas sociales dedicadas a la producción de servicios sociales: el 51,5% presta este tipo de servicios y las restantes se dedican a la producción de servicios destinados tanto a reforzar el desarrollo económico local y la cohesión social (14,9%) como, en menor medida, a los servicios recreativos (10,2%).

El análisis del período de constitución (Tabla 3) revela el importante incremento cuantitativo de las organizaciones sin ánimo de lucro a partir de la década de los 90: se han constituido más de 29.000 asociaciones reconocidas (el 48,3% del total de asociaciones italianas), 1.400 fundaciones (46,7% de las fundaciones existentes), 84.000 asociaciones no reconocidas (59,8% del conjunto de asociaciones no reconocidas), 2.400 comités (62,7% del total de comités), 2.500 cooperativas sociales (54% del total de cooperativas sociales) y 2.000 organizaciones sin ánimo de lucro de otro tipo (26,7% del total de “otras formas jurídicas”).

TABLA 2.
REPARTO TERRITORIAL DE LAS ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO POR SECTOR DE ACTIVIDAD Y FORMA JURÍDICA

	Asociación reconocida	Fundación	Asociación no reconocida	Comité	Cooperativa social	Otra forma	Total
Cultura, deportes, ocio	60,7	28,8	69,4	60,9	10,2	22,2	63,4
Educación e investigación	4,3	23,7	4,0	5,3	2,9	29,2	5,3
Sanidad	8,7	5,6	2,5	1,7	7,8	3,3	4,4
Asistencia social	10,7	25,7	5,7	8,4	51,5	15,3	8,7
Medio ambiente	2,1	0,5	1,2	4,0	1,4	0,4	1,5
Desarrollo económico y cohesión social	1,6	2,7	1,6	5,3	14,9	1,5	2,0
Promoción de derechos humanos y actividad política	2,6	0,7	3,5	4,4	-	1,5	3,1
Filantropía y promoción del trabajo voluntario	0,6	4,9	0,5	1,5	-	0,3	0,6
Cooperación y solidaridad internacional	0,7	1,2	0,6	2,3	0,2	0,4	0,6
Religión	1,8	5,2	2,0	2,8	-	22,8	2,7
Relaciones sindicales y representación de intereses	5,9	-	8,4	2,0	-	1,3	7,1
Otras actividades		1,0	0,5	1,3	11,1	1,8	0,7

TABLA 3.
INSTITUCIONES POR PERÍODO DE CONSTITUCIÓN, FORMA JURÍDICA Y SECTOR DE ACTIVIDAD

Período de constitución	1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	post-1990	Total
FORMA JURÍDICA							
Asociación reconocida	34,1	37,9	36,9	33,3	29,5	24,3	27,7
Fundación	2,3	2,8	2,2	1,6	1,3	1,2	1,4
Asociación no reconocida	48,8	50,5	54,4	55,8	60,3	68,9	63,6
Comité	0,8	1,0	0,9	1,5	1,7	2,0	1,7
Cooperativa social	0,3	0,3	0,3	1,4	3,4	2,1	2,1
Otra forma	13,7	7,6	5,3	6,5	3,8	1,7	3,6
SECTOR DE ACTIVIDAD							
Cultura, deportes, ocio	46,4	52,1	61,3	57,3	63,3	66,7	63,4
Educación e investigación	10,2	8,2	5,5	6,6	5,3	4,4	5,3
Sanidad	4,3	11,7	11,8	7,0	4,5	3,0	4,4
Asistencia social	12,0	11,5	6,6	8,5	9,9	8,0	8,7
Medio ambiente	0,5	0,8	1,0	0,9	1,4	1,8	1,5
Desarrollo económico y cohesión social	1,3	1,8	1,7	1,7	1,9	2,1	2,0
Promoción de derechos humanos y actividad política	5,2	2,1	1,8	2,9	2,1	3,5	3,1
Filantropía y promoción del trabajo voluntario	0,2	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6
Cooperación y solidaridad internacional	0,2	0,1	0,2	0,5	0,5	0,8	0,6
Religión	6,0	2,5	2,1	3,7	3,8	1,8	2,7
Relaciones sindicales y representación de intereses	13,1	7,8	6,1	9,7	5,8	6,6	7,1
Otras actividades	0,6	0,8	1,2	0,6	0,9	0,7	0,7

En particular, las cooperativas sociales experimentaron un desarrollo intenso durante la década de los 80, alcanzando el 3,4% de las organizaciones sin ánimo de lucro existentes. Esto confirma que la regulación jurídica del fenómeno no contribuyó a su evolución cuantitativa, sino que la institucionalización ocurrió con posterioridad al hecho. Además, han exhibido un claro incremento en los años 1993-1996, del 54% (datos del Departamento de Cooperación General, Marocchi, 2001)¹³. Las cooperativas de tipo A, que históricamente nacieron para la producción de servicios sociales, están más extendidas (4.026) que las de tipo B, cuya actividad prevista es la integración laboral (2.549). Además, la presencia de ambos tipos es más o menos constante. De hecho, un análisis de los datos del Ministerio de 1993 demuestra que el tipo A representa un porcentaje cercano al 60% del total de cooperativas sociales, mientras que el tipo B alcanza el 37% (Tabla 4).

13. Los datos del ministerio exhiben una integración cuantitativa frente a los datos del Istat, puesto que registran las cooperativas sociales formalmente constituidas pero no necesariamente activas.

TABLA 4.
COOPERATIVAS SOCIALES EN ITALIA (31/12/2000).
VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTUALES

	Total	Tipo A		Tipo B		"Tipo mixto"	
Piemonte	521	313	60%	199	38%	9	2%
Valle d'Aosta	29	16	55%	12	41%	1	3%
Lombardia	1012	631	62%	366	36%	15	1%
Trentino-Alto Adige	118	82	69%	36	31%	0	0%
Veneto	474	284	60%	184	39%	6	1%
Friuli-Venezia Giulia	110	60	55%	50	45%	0	0%
Liguria	193	110	57%	67	35%	16	8%
Emilia-Romagna	410	245	60%	150	37%	15	4%
Toscana	364	195	54%	161	44%	8	2%
Umbria	124	61	49%	58	47%	5	4%
Marche	197	109	55%	87	44%	1	1%
Lazio	639	218	34%	270	42%	151	24%
Abruzzi	201	137	68%	56	28%	8	4%
Molise	70	56	80%	14	20%	0	0%
Campania	284	188	66%	68	24%	28	10%
Puglia	490	291	59%	182	37%	17	3%
Basilicata	122	70	57%	40	33%	12	10%
Calabria	323	215	67%	90	28%	18	6%
Sicilia	866	427	49%	406	47%	33	4%
Sardegna	405	318	79%	53	13%	34	8%
Total	6952	4026	58%	2549	37%	377	5%
Norte	2.867	1.610	56%	1.195	42%	62	2%
Centro	1.324	583	44%	576	44%	165	12%
Sur	1.490	957	64%	450	30%	83	6%
Islas	1.271	745	59%	459	36%	67	5%
Sur e Islas	2.761	1.702	62%	909	33%	150	5%

Fuente: Departamento de Cooperación General – Elab. en G. Marocchi *I dati ministeriali: una fotografia della cooperazione sociale*, en 'Terzo rapporto sulla cooperazione sociale', 2001.

Sin embargo, la base social de estas organizaciones (Tabla 5) ha evolucionado. Hasta los años 80 predominaba la presencia de personas jurídicas entre sus miembros, mientras que en la última década ha aumentado el número de personas físicas, tendencia que contribuye a reforzar la connotación participativa de las organizaciones sin ánimo de lucro italianas.

TABLA 5.
ORGANIZACIONES POR TIPOLOGÍA DE LOS MIEMBROS
Y/O PERSONAS AFILIADAS Y POR PERÍODO DE CONSTITUCIÓN

PERIODO DE CONSTITUCIÓN	Sólo personas jurídicas	Sólo personas físicas	Personas físicas y jurídicas	Total	Organizaci. sin socios ni afiliados	Total
Hasta 1950	8,6	3,8	7,1	4,1	12,1	4,6
De 1951 a 1960	2,6	2,0	2,6	2,0	4,5	2,2
De 1961 a 1970	5,4	3,4	4,1	3,5	4,9	3,6
De 1971 a 1980	13,7	10,7	9,0	10,7	16,8	11,1
De 1981 a 1990	20,9	23,4	23,0	23,4	22,5	23,3
Después de 1990	48,8	56,7	54,2	56,4	39,1	55,2
ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
NORTE	55,6	50,8	58,7	51,1	50,6	51,1
CENTRO	29,1	20,7	22,7	21,0	24,3	21,2
SUR	15,3	28,5	18,6	27,9	25,0	27,7

Fuente: Elaboración de datos del Istat.

3.2. LOS TRABAJADORES

El análisis de los trabajadores del sector no lucrativo parece especialmente pertinente a la hora de averiguar si, y de qué modo, este sector ha contribuido a la creación de empleo, juntamente con las tradicionales políticas públicas y sectoriales dirigidas a la inserción laboral de las categorías especialmente débiles. Una observación interesante es que el 83,6% de estas organizaciones (Tabla 6) no recurre a empleados. Esta característica se refiere principalmente a las asociaciones (tanto reconocidas como no reconocidas) y fundaciones (53,7%) y viene confirmada también por el tipo de actividades que desarrollan – culturales y de ocio sobretodo, más que actividades que conlleven una

connotación económica –, que implican una diferenciación de funciones con respecto a la producción y la provisión de servicios. Por el contrario, las cooperativas sociales difieren de las otras tipologías organizativas investigadas en que cuentan sobre todo con empleados remunerados (87,4% de las personas que trabajan en las mismas). Igualmente, destaca la importancia del personal frente a los demás tipos analizados: la mayoría de las cooperativas sociales dan trabajo a más de 10 empleados. Esto contribuye a una mejor definición del modelo cooperativo, orientado a la producción o prestación de servicios según una lógica empresarial, lo cual supone una menor participación de voluntarios (el 48% no tiene voluntarios) y el recurso a modelos de contratación flexibles como las “colaboraciones” (que representan el 24%, frente al 6% de media).

Para una mejor comprensión de la actual situación de los trabajadores de las ONL italianas, es ineludible una exploración del sector de actividad al que pertenecen (tabla 7). Los sectores de mayores dimensiones laborales son los siguientes: educación e investigación, sanidad y asistencia social. Las cooperativas sociales son especialmente activas en este último campo. Como ya se ha indicado, los sectores de la cultura y el ocio recurren sobretodo tanto al trabajo voluntario como a una tipología laboral regida por relaciones de colaboración.

TABLA 6.
INSTITUCIONES POR FORMA JURÍDICA, TIPOLOGÍA Y CATEGORÍA DE LOS TRABAJADORES
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1999

	Asociación reconocida					Asociación no reconocida					Total	
	Asociación reconocida	Fundación	Asociación no reconocida	Comité	Coop. social	Otra forma	v.a.	v. %				
EMPLEADOS												
1-5	10,5	26,3	9,4	6,7	18,9	28,5	22.259	10,8				
6-9	1,5	5,4	1,1	0,6	12,6	7,8	3.656	1,8				
10-19	1,3	5,4	0,8	0,5	23,9	6,1	3.532	1,7				
20-49	0,8	4,3	0,5	-	19,8	5,4	2.520	1,2				
50-249	0,4	3,6	0,2	0,1	11,3	3,8	1.382	0,7				
250 y más	0,1	1,3	0,0	-	0,9	1,2	252	0,1				
TOTAL IGUAL/SUPERIOR A 1	14,6	46,3	12,1	7,9	87,4	52,8	33.601	16,4				
Sin empleados	85,4	53,7	87,9	92,1	12,6	47,2	171.871	83,6				
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	205.471	100,0				
TRABAJADORES CEDIDOS Y CONTROLADOS POR EMPRESAS Y/O ORGANIZACIONES												
1-5	1,1	4,3	1,7	0,8	1,3	1,9	3.166	1,5				
6-9	0,1	0,5	0,1	-	0,0	0,4	267	0,1				
10-19	0,1	0,4	0,1	0,0	0,2	0,2	259	0,1				
20-49	0,0	0,6	0,0	-	0,2	0,1	108	0,0				
50-249	0,0	0,1	0,0	-	0,1	0,0	28	0,0				
250 y más	-	-	0,0	-	-	0,0	2	0,0				
TOTAL IGUAL/SUPERIOR A 1	1,3	5,9	2,0	0,8	1,8	2,5	3.829	1,9				
Sin trabajadores cedidos	98,7	94,1	98,0	99,2	98,2	97,4	201.642	98,1				
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	205.471	100,0				

	Asociación reconocida					Asociación no reconocida					Total					
	Asociación reconocida	Fundación	Asociación no reconocida	Comité	Coop. social	Otra forma	v.a.	v. %	Asociación reconocida	Fundación	Asociación no reconocida	Comité	Coop. social	Otra forma	v.a.	v. %
COLABORADORES																
1-5	3,9	15,6	4,3	3,5	17,1	5,8	9,606	4,7								
6-9	0,5	1,5	0,5	0,4	2,8	0,6	1,174	0,6								
10-19	0,4	1,6	0,5	0,5	2,2	0,8	1,040	0,5								
20-49	0,2	0,9	0,2	0,1	1,2	0,4	472	0,2								
50-249	0,1	0,4	0,1	0,1	0,6	0,2	172	0,1								
250 y más	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	25	0,0								
TOTAL IGUAL/SUPERIOR A 1	5,0	20,0	5,5	4,6	23,9	7,7	12.489	6,1								
Sin colaboradores	95,0	80,0	94,5	95,4	76,1	92,3	192.982	93,9								
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	205.471	100,0								100,0
VOLUNTARIOS																
1-5	36,4	42,8	46,1	47,3	32,0	32,7	87.475	42,6								
6-9	10,9	6,8	11,2	13,3	8,6	6,5	22.389	10,9								
10-19	18,3	5,5	15,5	16,3	7,1	7,2	32.142	15,6								
20-49	15,3	2,6	11,1	11,5	3,3	4,9	24.190	11,8								
50-249	7,7	1,3	4,4	3,8	1,0	3,0	10.553	5,1								
250 y más	0,6	0,5	0,4	0,4	-	0,3	869	0,4								
TOTAL IGUAL/SUPERIOR A 1	89,3	59,5	88,7	92,6	52,0	54,6	177.618	86,4								
Sin voluntarios	10,7	40,5	11,3	7,4	48,0	45,4	27.853	13,6								
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	205.471	100,0								100,0
RELIGIOSOS																
1-5	5,3	10,5	2,9	3,9	3,5	19,5	8.854	4,3								
6-9	0,2	1,0	0,1	0,0	0,0	3,0	489	0,2								
10-19	0,2	0,9	0,1	0,1	0,0	3,3	478	0,2								
20-49	0,1	0,2	0,0	0,1	0,0	2,2	300	0,1								
50-249	0,1	-	0,1	-	0,0	1,6	270	0,1								
250 y más	0,0	-	0,0	-	-	0,1	60	0,0								
TOTAL IGUAL/SUPERIOR A 1	5,9	12,6	3,2	4,1	3,7	29,8	10.452	5,1								
Sin religiosos	94,1	87,4	96,8	95,9	96,3	70,2	195.020	94,9								
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	205.471	100,0								100,0

	Asociación reconocida				Asociación no reconocida				Total			
	Fundación	Comité	Coop. social	Otra forma	v.a.	v. %						
OBJETORES												
1-5	2,6	5,3	1,1	1,4	15,8	3,7	4,099				2,0	
6-9	0,4	0,6	0,1	0,1	1,5	0,5	477				0,2	
10-19	0,2	0,3	0,1	0,0	0,8	0,4	287				0,1	
20-49	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	116				0,1	
50-249	0,0	0,1	0,0	-	-	0,1	33				0,0	
250 y más	0,0	-	-	-	0,0	0,0	9				0,0	
TOTAL IGUAL/SUPERIOR A 1	3,4	6,4	1,3	1,6	18,2	4,9	5.022				2,4	
Sin objetores	96,6	93,6	98,7	98,4	81,8	95,1	200.449				97,6	
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	205.471				100,0	
<i>Organizaciones sin actividad a 31 de diciembre de 1999</i>	7,0	4,3	8,2	22,1	2,2	3,6	15.941				7,8	
TOTAL	107,0	104,3	108,2	122,1	102,2	103,6	221.412				107,8	

Fuente: elaboración de datos del Istat

TABLA 7.
TRABAJADORES A 31 DE DICIEMBRE DE 1999 POR TIPOLOGÍA, FORMA JURÍDICA,
PRINCIPAL SECTOR DE ACTIVIDAD Y REGIÓN

	Empleados	Cedidos	Colaboradores	Voluntarios	Religiosos	Objetores
Asociación reconocida	21,9	20,1	28,5	34,4	28,1	51,7
Fundación	9,5	6,5	5,4	2,0	1,4	3,0
Asociación no reconocida	19,3	56,6	49,3	60,0	37,9	24,4
Comité	0,1	0,3	1,3	1,2	0,3	0,7
Cooperativa social	22,9	5,0	9,5	0,6	0,6	10,8
Otra forma	26,2	11,6	6,2	1,9	31,6	9,4
SERVICIOS						
Cultura, deportes, ocio	8,5	13,2	31,8	52,1	11,0	17,6
Educación e investigación	19,8	5,5	21,8	3,6	17,0	3,8
Sanidad	22,8	9,4	7,2	9,9	4,9	17,8
Asistencia social	28,5	16,9	19,8	15,3	23,5	39,6
Medio ambiente	0,4	0,2	0,8	2,6	0,0	3,8
Desarrollo económico y cohesión social	5,0	2,2	5,4	1,1	0,4	7,0
Promoción de derechos humanos y actividad política	1,9	8,8	2,2	6,5	0,9	2,5
Filantropía y promoción del trabajo voluntario	0,1	0,8	0,4	1,4	0,2	0,7
Cooperación y solidaridad internacional	0,2	0,9	0,7	1,1	1,3	1,1
Religión	2,2	0,5	0,6	4,1	40,3	3,4
Relaciones sindicales y representación de intereses	8,5	39,2	8,7	2,0	0,1	2,0
Otras actividades	2,0	2,4	0,6	0,4	0,4	0,7
ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
NORTE	51,6	52,5	55,4	60,6	37,6	39,5
CENTRO	29,5	34,8	31,4	20,7	39,6	38,8
SUR	18,9	12,7	13,1	18,7	22,8	21,6

Fuente: Elaboración de datos del Istat.

4. PERSPECTIVA MICROECONÓMICA*

4.1. INTRODUCCIÓN

Al hablar del tercer sector italiano conviene tener en cuenta algunas peculiaridades del sistema social público de dicho país. En primer lugar, una presencia fuerte e intervencionista del Estado, no sólo en las prestaciones sociales sino también en las actividades económicas. De hecho, desde el punto de vista histórico, la ideología del Estado de bienestar y público era muy extendida y se implantó después de la Segunda Guerra Mundial, alcanzando su auge en 1978 con la creación del Servicio Sanitario Estatal. Durante este período, la afiliación a las organizaciones no lucrativas italianas (tanto públicas como privadas) que prestaban servicios sociales no era tan numerosa como en otros países europeos con niveles de ingresos similares. La limitada oferta de servicios sociales se debía al importante papel de la familia en la provisión de ayuda social y a la baja eficiencia de la administración pública que, en teoría, era responsable de la gestión de tales servicios. Además, el gasto del sector público era importante y comparable con los demás países occidentales pero se canalizaba en gran medida mediante transferencias dinerarias (Ferrera, 1998; Barbetta, 2000).

Por otra parte, en los últimos años (décadas de los 80 y 90), algunos cambios sociales y demográficos han llevado a un intenso desarrollo cuantitativo de las organizaciones sin ánimo de lucro italianas; de estos cambios, los más importantes son el nuevo papel de la mujer en el mercado laboral, la aparición de nuevos tipos de necesidades vinculadas a nuevas categorías sociales como drogadictos, inmigrantes extracomunitarios y personas mayores. Esto ha causado un fuerte incremento de la iniciativa privada para la provisión de servicios sociales que cubran las deficiencias públicas y el consiguiente desfase entre la demanda y la oferta de bienes y servicios sociales.

Esta sección pretende mostrar y explicar el origen económico y la naturaleza de la financiación del tercer sector italiano, haciendo especial referencia a los datos del censo de organizaciones sin ánimo de lucro del Istat (2001), pero también a algunas otras obras, recientes y menos recientes (Borzaga 1991, Salamon y Anheier, 1995).

(*) La autora del presente capítulo es Mariangela Mongera, Università di Trento, Italia.

4.2. FUENTES DE FINANCIACIÓN

Como es sabido, el crecimiento económico del tercer sector ha aumentado recientemente. Este hecho es especialmente evidente en el contexto italiano, donde se observa un profundo desarrollo normativo y cuantitativo del sector.

Con respecto a las fuentes de financiación cabe decir que, en general, las donaciones no constituyen la tipología principal de financiación de las organizaciones sin ánimo de lucro.

Por el contrario, representan una proporción minoritaria de los ingresos totales, tanto en Italia como en los demás países europeos. De hecho, las actividades sin ánimo de lucro se financian mediante una combinación de fondos públicos y del sector privado; las fuentes de ingresos de estas organizaciones pueden incluir las aportaciones de socios, particulares y el estado e ingresos procedentes de contratos suscritas con las autoridades públicas, y la última tendencia entre las ONL es la de recaudar fondos mediante la venta directa en el mercado de bienes y servicios sociales¹⁴. En conjunto, los ingresos ascienden a unos 37.000 millones de euros y los gastos a 35.000 millones, por lo tanto observamos una situación general de equilibrio económico. En particular, observando los datos del censo del Istat, podemos destacar que los ingresos sectoriales más importantes se registran en los servicios sociales (19,6%) y la asistencia sanitaria (18,9%), seguidos por la cultura (17,2%). En cualquier caso, el valor medio más destacado es el de la asistencia social y de las organizaciones filantrópicas y de promoción social (Tabla 1). Sin embargo, se ha subrayado que las fuentes de financiación son distintas: en el primer caso predomina la financiación pública y en el segundo las fuentes privadas. El valor medio de ingresos registrado entre las llamadas “otras actividades” también resulta significativo: este valor es claramente más alto que los demás, probablemente porque se compone de la suma de muchos sectores.

14. La mayoría de las ONL han introducido hace poco tiempo técnicas de recaudación de fondos con el fin de ampliar sus fuentes de ingresos. De hecho, las iniciativas filantrópicas importantes y estructuradas suelen tener un peso muy limitado en el contexto del tercer sector italiano y no se han desarrollado fundaciones otorgantes de subvenciones según el modelo estadounidense.

TABLA 1.
PORCENTAJES Y VALORES MEDIOS DE LOS INGRESOS
SECTORIALES EN 1999 (VALORES EXPRESADOS EN MILES DE
EUROS); PROCEDENCIA DE LA FINANCIACIÓN

Principales actividades sectoriales	Ingresos (%)	Valor medio	Tipo de financiación (%)		
			Privada	Pública	Total
Cultura, deportes, ocio	17,2	46,32	90	10	100,0
Educación e investigación	12,9	421,8	79,8	20,2	100,0
Sanidad	18,9	734	58	42	100,0
Servicios sociales	19,6	383,1	73	27	100,0
Medio ambiente	0,5	54	74	26	100,0
Desarrollo económico y cohesión social	3,9	338,8	73,6	26,4	100,0
Defensa de derechos y actividades políticas	2,7	147,4	93,5	6,5	100,0
Filantropía y promoción social	2,1	623,5	90,1	8,9	100,0
Cooperación y solidaridad internacional	1,2	302,7	87,2	12,8	100,0
Promoción y formación religiosa	3,3	182,3	96,4	3,6	100,0
Relaciones sindicales y representación de intereses	11,1	267,8	97	3	100,0
Otras actividades	6,8	1532,7	85,7	14,3	100,0
Total	100,0	170	/	/	100,0

Fuente: Elaboración propia de datos del censo del Istat (2001).

Entre las organizaciones sin ánimo de lucro italianas, sólo el 12,9% (en su mayoría cooperativas sociales) solicita recursos públicos; el sector sanitario representa el 33% de éstas. La mayoría de las restantes ONL (86,9%) emplea fuentes de financiación privadas, especialmente en el área de cultura, deportes y ocio y las asociaciones no reconocidas. Las ONL se pueden clasificar como orientadas al mercado y sin orientación al mercado. El primer tipo se dedica principalmente a satisfacer la demanda privada de bienes y servicios sociales,

o al menos a apoyar la provisión pública¹⁵ de los mismos mediante contratas y convenios¹⁶, mientras que el segundo no tiene como objetivo colocar su producción en el mercado y obtener precios económicamente significativos. Dentro de las ONL orientadas al mercado es interesante resaltar que la financiación pública sólo prevalece en el sector sanitario, si bien es relevante asimismo en los servicios sociales: aproximadamente el 59% y el 37,4% del total, respectivamente. Del conjunto de los fondos públicos dirigidos a las ONL orientadas al mercado, 948.336.000 euros son subvenciones y aportaciones libres y 10.066.288.000 euros proceden de contratos y/o convenios (tabla 2). Los principales beneficiarios de éstos son los sectores de sanidad y servicios sociales así como la forma jurídica de cooperativa social, cuyos ingresos por contratas y convenios representan el 59,3% de sus ingresos totales (tabla 3); el sector de educación e investigación recibe el porcentaje más alto de aportaciones libres (35,5%).

El total de la financiación de las ONL sin orientación al mercado es mucho más elevado que el de las ONL orientadas hacia el mercado (aproximadamente 2.500.700 euros). El 90% de estas organizaciones recibe su financiación de fuentes privadas (probablemente porque la mayoría de las entidades de este tipo otorga subvenciones) y sus actividades se centran en el sector de cultura y ocio (80.154). Su principal objetivo es la utilidad pública, abandonando la tradicional orientación mutualística.

15. Dado que un alto porcentaje del gasto gubernamental italiano en asistencia social se realiza en forma de transferencias a individuos y familias, a menudo el gobierno no proporciona los servicios directamente a la comunidad sino que los encarga a las ONL: Evidentemente, a mayor proporción del gasto público en forma de simples transferencias de dinero, menores serán las posibilidades de provisión por las ONL de bienes y servicios sociales financiados por el sector público.

16. En este caso, la financiación gubernamental se produce en forma de pagos para la realización de actividades concretas.

TABLA 2.
ONL ORIENTADAS Y NO ORIENTADAS AL MERCADO: DISTRIBUCIÓN
SECTORIAL DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA EN 1999
(VALORES EXPRESADOS EN MILES DE EUROS). PROCEDENCIA DE
LA FINANCIACIÓN

ORIENTACIÓN AL MERCADO				
Principales actividades sectoriales	Ingresos de fuentes públicas			
	Subvenciones y aportaciones libres	%	Ingresos por contra- tas y convenios	%
Cultura, deportes, ocio	273.393	28,9	379.854	3,8
Educación e investigación	337.102	35,5	1.182.904	11,8
Sanidad	56.182	5,9	4.876.158	48,4
Servicios sociales	150.238	15,8	2.737.849	27,2
Medio ambiente	5.075	0,5	40.290	0,4
Desarrollo económico y cohesión social	78.802	8,3	530.956	5,3
Defensa de dchos. y actividades políticas	2.832	0,3	36.336	0,4
Filantropía y promoción social	1.577	0,2	2.708	0,0
Cooperación y solidaridad internacional	10.139	1,1	86.563	0,9
Promoción y formación religiosa	72	0,0	85	0,0
Relaciones sindicales y representación de intereses	24.665	2,6	110.857	1,1
Otras actividades	8.259	0,9	81.730	0,8
Total	948.336	100,0	10.066.288	100,0
SIN ORIENTACIÓN AL MERCADO				
Cultura, deportes, ocio	895.659	39,3	62.482	19,2
Educación e investigación	381.880	16,8	43.387	13,3
Sanidad	34.439	1,5	41.832	12,8
Servicios sociales	278.532	12,2	29.151	8,9
Medio ambiente	23.513	1,0	3.993	1,2
Desarrollo económico y cohesión social	140.915	6,2	10.267	3,1
Defensa de dchos. y actividades políticas	198.865	8,7	32.564	10,0
Filantropía y promoción social	8.016	0,4	443	0,1
Cooperación y solidaridad internacional	51.037	2,2	1.969	0,6
Promoción y formación religiosa	57.898	2,5	46.437	14,2
Relaciones sindicales y representación de intereses	198.952	8,7	52.205	16,0
Otras actividades	8.008	0,4	1.277	0,4
Total	2.227.716	100,0	326.007	100,0

Fuente: Datos del censo del Istat (2001).

Un examen de los ingresos de las ONL clasificadas por forma jurídica, sector de actividad y partidas del balance muestra que el sector filantrópico registra el mayor porcentaje de ingresos financieros (73,6%). Las donaciones representan una fuente de financiación importante para los sectores de cooperación solidaria internacional (35,2%) y promoción religiosa (24,4%). La tendencia hacia la “comercialización” de las ONL, que significa que están cada vez más dispuestas a vender sus servicios en el mercado, parece cobrar una presencia significativa en otras actividades (actividades no clasificadas) y en la educación e investigación (especialmente la educación primaria y secundaria). En conjunto, una cuarta parte de los ingresos totales procede de la venta de bienes y servicios.

La segunda en importancia de las fuentes de financiación la constituyen las cuotas de los afiliados, que representan alrededor del 17% de los fondos totales. Tienen un papel importante en el sector de las relaciones sindicales y representación de intereses, aun cuando en esta cifra pesa mucho la presencia de sindicatos y asociaciones patronales y profesionales. Las cuotas de los afiliados no sólo son importantes para estas organizaciones sino también para las que operan en el área de los derechos civiles y la política, así como para las organizaciones ecologistas. Todas éstas se orientan más hacia un papel de defensa de los derechos civiles que hacia la provisión directa de bienes y servicios.

En resumen, con respecto a la estructura de los ingresos de las ONL observamos que el grado de dependencia de la financiación pública comporta una estrecha vinculación con el área de actividad. De hecho, las organizaciones que suelen prestar servicios a las personas desfavorecidas dependen en gran medida de la financiación pública, mientras que las asociaciones que se ocupan de los derechos civiles parecen tener una mayor independencia de la misma. Es más, los datos contradicen la presuposición estereotipada de que las donaciones suponen el sustento principal del tercer sector italiano, ya que parecen desempeñar un papel secundario, probablemente porque no existe un régimen generalizado de desgravaciones fiscales para donaciones a las ONL o, mejor dicho, a la mayoría de ellas¹⁷.

17. Los juristas italianos y expertos en el tercer sector vienen proponiendo una nueva normativa fiscal para donaciones que posibilite la deducción del 10% de la cantidad donada a asociaciones y fundaciones cuyos estatutos contengan objetivos explícitos de solidaridad.

TABLA 3.
INGRESOS POR PARTIDAS DE BALANCE, FORMA JURÍDICA Y SECTOR DE ACTIVIDAD
(COMPOSICIÓN PORCENTUAL)

Forma jurídica Sector de Actividad	Origen público		Origen privado				Otros ingresos
	Subvenciones y aportaciones libres	Ingresos por contrataciones y convenios	Cuotas de afiliados	Venta de bienes y servicios	Donaciones	Ingresos financieros	
<i>Forma jurídica</i>							
Asociación reconocida	11,0	24,9	18,3	27,6	4,6	6,2	7,4
Fundación	10,9	31,3	4,3	12,5	3,3	27,1	10,7
Asociación no reconocida	8,0	13,2	32,8	28,0	2,9	3,9	11,2
Comité	10,5	11,2	17,9	18,7	28,6	3,3	9,9
Cooperativa social	2,6	59,3	1,9	30,1	0,9	0,3	4,9
Otra forma	6,9	38,7	3,4	30,4	2,4	7,4	10,9
Total	8,5	27,5	16,7	26,4	3,3	8,1	9,5
<i>Sector de actividad</i>							
Cultura, deportes, ocio	17,8	6,7	24,3	26,9	2,4	7,2	14,7
Educación e investigación	14,1	24,1	8,0	35,4	2,4	3,3	12,6
Sanidad	1,3	69,2	4,2	16,9	2,2	1,5	4,6
Servicios sociales	5,7	36,6	8,3	29,6	4,5	7,6	7,6
Medio ambiente	16,2	25,1	27,8	15,2	4,3	3,9	7,6
Desarrollo económico y cohesión social	14,9	36,8	10,8	20,1	1,0	9,8	6,5
Defensa de derechos y actividades políticas	20,0	6,8	36,8	13,5	4,9	3,7	14,3
Filantropía y promoción social	1,2	0,4	5,9	1,0	2,0	73,6	15,8
Cooperación y solidaridad internacional	14,1	20,4	6,1	7,7	35,2	2,4	14,0
Promoción y formación religiosa	6,9	5,5	8,8	12,1	24,4	20,7	21,6
Relaciones sindicales y representación de intereses	5,3	3,9	61,8	18,7	0,1	2,2	8,0
Otras actividades	0,6	3,3	1,9	61,4	0,3	26,9	5,6
Total	8,5	27,5	16,7	26,4	3,3	8,1	9,5

Fuente: Datos del censo del Istat (2001).

4.3. GASTOS

Como consecuencia de la reciente tendencia “empresarial” de las ONL italianas (tabla 4), más de un tercio de los gastos del sector se dedica a costes salariales, otro tercio a comprar bienes y servicios y sólo un pequeño porcentaje (4,3%) toma la forma de inversiones en activo fijo amortizable a lo largo de varios ejercicios. La presencia más intensa de trabajadores remunerados se observa entre las cooperativas sociales (el 22,9% de los trabajadores remunerados de las ONL), verificada también por el hecho de que los costes salariales representan el 58,5% de sus gastos.

Por sectores de actividad, la sanidad (49,6%) y la educación e investigación (49,1%) también dedican un porcentaje significativo de sus gastos a costes laborales. En general, los datos subrayan el perfil de un tercer sector de “mano de obra intensiva” donde las inversiones en activos fijos y equipamiento representan un papel modesto.

Por el contrario, la cooperación internacional, la filantropía y otras actividades, muestran una estructura de gastos estrictamente vinculada a su principal objetivo asistencial: de hecho, el 40,6% se dedica a las subvenciones y becas otorgadas a terceros.

TABLA 4.
GASTOS POR PARTIDAS DEL BALANCE, FORMA JURÍDICA Y SECTOR DE ACTIVIDAD
(COMPOSICIÓN PORCENTUAL)

Forma jurídica Sector de actividad	Costes salariales ¹⁸	Reembolsos a voluntarios	Compras de bienes y servicios	Subvenciones y contribuciones a terceros	Impuestos	Inversiones en activo fijo	Otros gastos
<i>Forma jurídica</i>							
Asociación reconocida	33	2,2	31,4	9,7	4,1	3,5	16,2
Fundación	34	0,1	23,9	13,4	3,9	8,5	16,2
Asociación no reconocida	25,4	2,8	31,1	12,7	2,9	2,8	22,2
Comité	11,4	3,0	39,0	25,3	2,0	2,5	16,8
Cooperativa social	61,5	0,3	24,8	0,6	3,4	2,3	7,1
Otra forma	48,3	0,1	26,2	4,9	3,4	5,7	11,4
Total	36,1	1,5	28,7	9,5	3,5	4,3	16,4
<i>Sector de actividad</i>							
Cultura, deportes, ocio	19,7	4,6	38,3	6,5	3,6	6,9	20,2
Educación e investigación	49,1	0,3	29,7	2,2	3,3	4,2	11,3
Sanidad	49,6	0,5	27,2	5,5	2,4	5,9	8,8
Servicios sociales	39,6	1,6	23,5	13,9	4,0	3,2	14,2
Medio ambiente	28,6	4,2	43,6	2,8	2,6	4,0	14,1
Desarrollo económico y cohesión social	37,9	0,3	34,1	8,1	2,9	2,8	13,8
Defensa de derechos y actividades políticas	27,5	1,4	29,6	13,0	3,3	2,8	22,5
Filantropía y promoción social	3,1	0,2	5,9	33,8	10,4	1,1	45,6
Cooperación y solidaridad internacional	8,2	0,7	27,6	40,6	1,0	2,2	19,6
Promoción y formación religiosa	29,5	0,4	28,0	14,1	7,8	4,5	15,8
Relaciones sindicales y representación de intereses	36,1	1,0	28,4	8,8	2,3	1,9	21,5
Otras actividades	12,5	0,1	18,7	25,9	5,8	1,6	35,3
Total	36,1	1,5	28,7	9,5	3,5	4,3	16,4

Fuente: Elaboración propia de datos del censo del Istat (2001).

18. Estos costes comprenden los de los empleados y los trabajadores con contratos de colaboración.

5. FORMAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS DEL TERCER SECTOR EN ITALIA*

5.1. LAS "FORMACIONES SOCIALES" Y LA CONSTITUCIÓN

La constitución de la república italiana reconoce el valor de las formaciones sociales en relación con las formas y los modos de expresión de la persona y lo vincula directamente a los deberes de solidaridad social, política y económica del individuo.

Sin embargo, manifestación de principios aparte¹⁹, las organizaciones sin ánimo de lucro ni ocupan una posición importante ni encuentran una ordenación orgánica dentro del sistema normativo italiano. No se ha reflexionado sobre la pertinencia estratégica que estas organizaciones vienen teniendo en la historia de Italia desde la edad media. Parece oportuno precisar que la Constitución²⁰ es posterior al Código Civil²¹, del cual surgen las estructuras de referencia y las organizaciones jurídicas del sector no lucrativo. El Código Civil nació de legisladores cuya perspectiva social e histórica era distinta a la del documento constituyente y que pretendía eliminar más que fomentar la agregación social para una finalidad común sin carácter empresarial ni lucrativo.

Aunque la Constitución parece aportar nueva savia para el crecimiento de una iniciativa privada y autónoma dirigida a una finalidad no lucrativa, la clasificación del Código Civil siempre ha permanecido centrada en la distinción entre las Asociaciones, Fundaciones y Comités por una parte y, por otra, las sociedades mercantiles regidas por la legislación empresarial.

Incluso en la reforma fiscal de los años 70, la primera reforma orgánica después de la guerra, todas las prerrogativas de las "entidades no comerciales" se han subordinado a las necesidades de financiación de la administración pública, gestora de un estado que ofrecía un fuerte apoyo asistencial a los ciudadanos.

(*) Los autores del presente capítulo son Damiano Zazzeron y Nicolas Raffieri, Studio Sciumè & Associati, Milano.

19. En verdad, se refiere más a la familia y a la iglesia que a las organizaciones tratadas en el presente estudio.

20. Entró en vigor el 1 de enero de 1948.

21. Promulgado en 1942.

Desde finales del siglo XIX hasta los últimos años del “milagro económico”, los fundamentos jurídicos del Estado de Bienestar italiano se centraban en la perspectiva cultural de un contrato social en virtud del cual el ciudadano obtenía del estado la total satisfacción de sus necesidades. Los servicios a la persona los gestionaba en exclusiva la Administración Pública; una iniciativa privada y autónoma cuyo objetivo no fuera el lucro encontraba hueco sólo de forma subsidiaria a la intervención pública o suministrando lo que faltaba, nunca trabajando conjuntamente con ella.

La crisis del Estado de Bienestar observada a partir de la segunda mitad de la década de los 80 del siglo pasado es paralela al crecimiento del tercer sector y al redescubrimiento de un activo cultural inmenso, legado a lo largo de la historia de Italia por iniciativas privadas laicas y, sobre todo, de inspiración religiosa.

En una transición tan clave, en la búsqueda de un modelo distinto de Bienestar, conviene considerar la reforma en un punto que también contempla el propio documento constituyente²².

De hecho, para resolver las necesidades de descentralización e incremento de eficacia y eficiencia de la Administración Pública, el valor fundamental de una reforma de esta índole ha de surgir de una organización distinta, de formaciones sociales; éstas son los espacios fundamentales de expresión del individuo y de la búsqueda de una respuesta a sus necesidades. El papel del Estado, en un contexto tan distinto, ya no es el de productor/repartidor sino el de simple regulador y controlador.

Un ejemplo interesante al respecto lo constituye el marco legislativo de un sistema integrado de servicios sociales: la Ley 328 del 8 de noviembre de 2000 confía una función primaria importante de participación en este tipo de sistema integrado a las organizaciones de la sociedad civil.

El principio de la subsidiariedad encuentra su aplicación en términos verticales, dado que el núcleo principal del sistema lo constituyen unas entidades territoriales, compuestas de municipios individuales o mancomunados, a los que se confía una función fundamental en la regulación del sistema. En términos horizontales, la autonomía y el desarrollo de las organizaciones que participan

22. La Ley Constitucional 3 de 2001 dio valor constitucional al principio de subsidiariedad.

en la distribución de los servicios sociales viene garantizada por la misma ley que, además, favorece las relaciones entre compradores públicos y organizaciones sin ánimo de lucro. Citamos en concreto el párrafo 4º del Artículo 1 de esta Ley:

“Los entes locales, las regiones y el Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocen y agilizan el papel de los organismos no lucrativos de utilidad social, organizaciones de cooperación, asociaciones y entidades de promoción social, fundaciones y entidades de patronato, organizaciones de voluntariado, entidades reconocidas de las confesiones religiosas con las cuales el Estado haya firmado pactos, convenios o acuerdos operativos en el sector, en la planificación, organización y gestión del sistema integrado de intervenciones y servicios sociales.”

5.2. FORMAS JURÍDICAS DE LAS ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO EN ITALIA

El Código Civil dedica 28 artículos a definir la estructura de las organizaciones sin ánimo de lucro, distinguiendo en particular las cuatro formas típicas: asociaciones no reconocidas, asociaciones reconocidas, comités y fundaciones.

Sus disposiciones se dirigen específicamente al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la responsabilidad de los administradores y a las facultades de los órganos de gobierno; para las asociaciones también establece normas de orden interno.

Por lo tanto, la estructura jurídica de la cual se deriva es extremadamente básica y ha permitido el desarrollo de organismos atípicos que, en parte, han encontrado su codificación en la legislación especial.

Sin embargo, antes de pasar a analizar tales formas recientes, conviene señalar algunos elementos de las formas jurídicas identificadas por el Código Civil.

Asociaciones no reconocidas

En esta forma, la más habitual y sencilla de las organizaciones sin ánimo de lucro, predomina el elemento personal, es decir, la aportación de recursos personales por parte de los socios, que se agrupan con un fin común de acuerdo con las normas internas que hayan establecido.

La representación legal de la entidad la ostenta el Presidente. Aparte de estas sencillas disposiciones, la regulación de estas entidades debe tomar como referencia la de las asociaciones con personalidad jurídica.

Las asociaciones definidas por el Código no responden plenamente a las exigencias de las organizaciones sin ánimo de lucro, dado que pueden existir asociaciones donde predomina la finalidad mutualista. En las asociaciones no reconocidas, el fondo común se puede distribuir entre los socios cuando se disuelva la entidad y los socios que causan baja pueden reclamar la participación que hayan aportado, si bien los acuerdos entre los afiliados pueden establecer unas normas distintas.

Asociaciones reconocidas

La obtención de la personalidad jurídica confiere una autonomía patrimonial total a la asociación que se halla inscrita en el registro de la autoridad local. En virtud de la diferente responsabilidad que asumen sus administradores, se establecen algunas normas de referencia para estas entidades con el fin de proteger a los socios y a los acreedores externos.

Los administradores están obligados a convocar una asamblea al menos una vez al año para la aprobación de cuentas.

El acta de constitución y los estatutos han de establecer los derechos y obligaciones de los socios y las condiciones de admisión, así como indicar los objetivos de la entidad, su patrimonio, sede, organización y administración.

Con respecto a estas dos últimas exigencias, se definen el modo de asignar la responsabilidad a los administradores y unas normas generales, que han de ser conformes a la voluntad de la asamblea y al quórum necesario para decidir cambios estatutarios y la extinción de la entidad (para la cual se exige un mínimo de votos favorables de las tres cuartas partes de los socios).

Es ésta una regulación genérica, y no liviana porque da amplio margen a la intervención de las autoridades²³, que es igualmente válida para las organizaciones no lucrativas y para las asociaciones mutualísticas de la misma categoría. No contempla un tratamiento diferencial según la democracia de la estructura o la limitación de ausencia de distribución, por ejemplo.

Comités

Los artículos 39 y ss. del Código Civil regulan la forma jurídica de los “*comités que promueven obras públicas, monumentos, exposiciones, exhibiciones, fiestas y similares*”.

De hecho, en el caso de que para perseguir un objetivo no existan activos suficientes para la constitución de una fundación, o si el objetivo que persigue es limitado en el tiempo o se agota en una única iniciativa, los promotores pueden optar por constituir un comité.

La estructura de estas entidades, menos utilizadas en la práctica, es ciertamente asimilable a la de las asociaciones: un grupo de personas, con uno o más intereses en común, forma un comité, redacta unas normas comunes y empieza a recaudar fondos para realizar un objetivo asociativo predeterminado y dado a conocer públicamente a terceros.

La principal diferencia entre una asociación y un comité generalmente radica en el carácter cerrado del comité. De hecho, el comité no contempla la entrada de otros individuos distintos al núcleo constitutivo inicial de los promotores.

En el comité los promotores se responsabilizan personal y solidariamente de la recaudación de fondos y de su forma de distribución, en relación con el objetivo asociativo (artículo 40); además, al igual que ocurre en las asociaciones no reconocidas, la falta de personalidad jurídica del comité obliga a sus componentes a responder personal y solidariamente de la obligación asumida, siendo el presidente quien, en su caso, representa a la entidad ante los tribunales (artículo 41).

23. El párrafo 4 del artículo 23 permite, por ejemplo, la suspensión de deliberaciones contrarias al orden público. Tal disposición evidencia de modo ejemplar la falta de actualidad de la normativa civil.

Fundaciones

La forma jurídica de la fundación subraya la tipología de una entidad basada en el predominio del elemento patrimonial, que se entrega para una utilidad determinada según las provisiones establecidas por uno o más fundadores.

Por lo tanto, esta forma permite obtener la personalidad jurídica, definiendo los objetivos y modos de funcionamiento y liberándose completamente de la gestión. Bajo esta perspectiva, la misión institucional asume el papel principal, sustituyendo al que se define como la facultad concedida al órgano de gobierno.

Esta facultad autoriza al órgano de gobierno a transformar la fundación cuando el objetivo se haya alcanzado, agotado o convertido en imposible o de escasa utilidad.

Existe la recomendación de distanciarse lo menos posible de la voluntad del fundador original.

El Código establece unas cuantas normas dirigidas a una regulación específica de las fundaciones. El tema de la responsabilidad de los administradores no difiere de lo previsto para las asociaciones reconocidas.

Durante mucho tiempo esta forma jurídica fue menos utilizada, pero desde los años 90 una serie de factores ha favorecido su crecimiento. Estos elementos se pueden resumir en el crecimiento global del sector no lucrativo, las necesidades de las estructuras de utilidad social circunscritas a una misión solidaria y la apertura de un amplio espacio en los sectores de actividad anteriormente ocupados por los sectores público y privado, así como el crecimiento de la Responsabilidad Social Corporativa en el mundo empresarial, que ha favorecido la constitución de fundaciones por parte de grandes empresas.

Asimismo, en respuesta a la lucha encarnizada en el tercer sector y a las necesidades operativas de las crecientes fundaciones y asociaciones, el legislador ha previsto, no sin tardanza, agilizar los procedimientos para el reconocimiento de la personalidad jurídica de asociaciones y fundaciones²⁴.

24. D.P.R. [Decreto del Presidente de la República] 361 de 10 de febrero de 2000.

Esta provisión, que descentraliza hacia las autoridades locales²⁵ la competencia para atribuir personalidad jurídica, ha acelerado el proceso. Sin embargo, no se ha previsto una modificación de la atribución de personalidad, en el sentido de que las autoridades locales todavía ejercen un control que no les obliga a dar motivos de la denegación de inscripciones.

5.3. FORMAS JURÍDICAS CONSUETUDINARIAS Y CONTEMPLADAS EN LA LEGISLACIÓN ESPECIAL

Surge una consideración inmediata: partiendo de la definición de las organizaciones no lucrativas empleada en este estudio, las formas jurídicas analizadas hasta ahora no agotan la casuística de los organismos analizados.

Como ya se ha insinuado, la esencia de la codificación articulada con respecto a las entidades no lucrativas y el recordatorio genérico del artículo 12 de la posibilidad de “*otras instituciones de carácter privado*” han permitido el desarrollo de formas de organización típicas. En algunos casos, vienen reguladas por la legislación especial.

Tales innovaciones de la iniciativa privada están apoyadas por la normativa especial resultante de la necesidad de reforma de la administración pública, dictada por la crisis del Bienestar, mediante la cual las organizaciones sin ánimo de lucro a menudo se constituyen bajo control público.

Por lo tanto, a continuación se facilitan unos apuntes sobre las principales formas de organización no lucrativa para las que existen normas especiales o que encuentran espacio para desarrollarse dentro de la sociedad civil al margen de cualquier codificación.

Organizaciones de servicio voluntario

La “Ley marco del servicio voluntario”, que data de 1991, marcó el inicio de una profunda transformación del sector no lucrativo italiano, llevando a un desarrollo más estructurado de las organizaciones que lo componen.

25. Antes de la reforma, era competencia del Ministerio del Interior.

Esta ley contiene ante todo la definición del trabajo voluntario y la regulación de las relaciones entre los voluntarios y sus organizaciones.

Las organizaciones voluntarias se caracterizan por la realización de actividades que, en esencia, son muy fáciles de entender, mediante los servicios libres y gratuitos prestados por sus afiliados con fines de solidaridad social.

Tales entidades pueden tomar la forma jurídica que prefieran los promotores siempre y cuando ésta sea compatible con la finalidad solidaria. Consecuentemente, pueden ser asociaciones reconocidas o no reconocidas, comités, cooperativas sociales, etc.

Sin embargo, para poder acceder al régimen especial instituida por la Ley 266/91 y gozar de las ventajas correspondientes, sobretodo de carácter fiscal, las organizaciones de servicio voluntario han de inscribirse en un registro especial, presente en cada región autónoma y provincia. Se permite la inscripción con anterioridad a la comprobación de determinadas exigencias expresamente previstas por la ley, concretamente la demostración del desarrollo efectivo de la actividad de servicio voluntario y la dotación de un instrumento estatutario adecuado, marcado por principios democráticos, electividad y gratuidad, condiciones asociativas y la transparencia de los estados financieros.

En la práctica, las organizaciones de voluntarios inscritas en el registro están en una situación que de algún modo es intermedia entre la de las asociaciones reconocidas y la de una organización pura y simplemente no reconocida.

Actualmente se vuelve a debatir la Ley²⁶. A principios de los años 90 la capacidad innovadora de la norma convenció a muchas organizaciones no lucrativas para volver a solicitar tal calificación sin antes haber verificado las muchas limitaciones impuestas por la ley a la actividad de las organizaciones de servicio voluntario.

En concreto, hace referencia a la posibilidad de contratar empleados fijos, la elección del legislador de no extender las facilidades a la red de organizaciones y las limitaciones impuestas a la posible realización de

26. Véanse las actas del IV Congreso Nacional del Servicio Voluntario, celebrado en Arezzo los días 11, 12 y 13 de octubre de 2002.

actividades económicas, que han de ser marginales y no estructuradas en forma empresarial.

Cooperativa social

En 1991 se promulgó también la regulación de las Cooperativas Sociales²⁷, un tipo de entidad desarrollada en Italia y en algunos países del norte de Europa a partir de la década de los 70. La Cooperativa Social se caracteriza por la realización de actividades solidarias llevadas a cabo mediante iniciativas de naturaleza económico-empresarial o sanitaria y cultural.

Según el artículo 1 de la Ley 381/1991, las Cooperativas Sociales tienen como finalidad buscar la promoción humana y la integración social, como interés general de la comunidad, mediante:

- a. la gestión de servicios educativos o sociosanitarios; o
- b. la realización de distintas actividades – agrícolas, industriales, comerciales o terciarias – dedicadas a la inserción laboral de personas desfavorecidas.

Según el perfil del trabajo realizado, se distinguen dos tipos de cooperativa social: aquellas que realizan una actividad asistencial (las cooperativas sociales llamadas tipo “A”) y aquellas que fomentan la inserción laboral de los desfavorecidos (llamadas tipo “B”).

Tras agotar el objetivo de la actividad determinada, el artículo 4 define las “personas desfavorecidas” y especifica el papel de los trabajadores de la cooperativa.

En una cooperativa social coexisten socios de distintos tipos:

- Socios prestadores que realizan trabajos remunerados;
- Socios voluntarios que trabajan de forma espontánea y gratuita;
- Socios beneficiarios que coinciden con las personas desfavorecidas a quienes se dirige el trabajo de inserción laboral de la cooperativa.

27. Ley 381 de 8 de noviembre de 1991.

Sin embargo, la Ley 381/1991 introduce contenidos innovadores con respecto a la normativa general de la cooperativa social en cuanto a:

- Persecución de finalidad externa a la estructura social y que no corresponde a los intereses de los socios;
- Provisión de que el socio voluntario es el que realiza una actividad gratuita.

Organizaciones no gubernamentales

Para las Organizaciones No Gubernamentales, entidades que operan en el campo de la cooperación con países en vías de desarrollo, se ha establecido una regulación especial. Partiendo de la Ley 49 del 26 de febrero de 1987 y del decreto del Ministerio de Asuntos Exteriores, las organizaciones no gubernamentales pueden obtener la capacitación para obtener los fondos distribuidos por el mismo Ministerio, así como las facilidades previstas para estas organizaciones²⁸.

La intervención en uno o más sectores indicados en la Ley permite el reconocimiento de la capacidad de las organizaciones no gubernamentales, pero a condición de que éstas:

- a. estén constituidas en forma de asociación o comité, con o sin personalidad jurídica y, por tanto, excluyendo a las cooperativas;
- b. tengan el objetivo institucional de realizar una actividad de cooperación para el desarrollo, a favor de la población del tercer mundo;
- c. no persigan actividades con ánimo de lucro y dirijan todo beneficio derivado de sus eventuales actividades comerciales o cualquier otra fuente de apoyo a la consecución de objetivos sociales;
- d. no dependan de entidades con ánimo de lucro ni estén vinculadas a éstas;
- e. den garantías adecuadas de la realización de las actividades previstas y también proporcionen las necesarias estructuras y personal cualificado;

²⁸. Se refieren principalmente a las deducciones fiscales con respecto al tratamiento de las cooperativas y la posibilidad de deducir las donaciones liberales recibidas, salvo reconocimiento del derecho de calificación como ONLUS (véase abajo).

- f. documenten experiencia operativa y capacidad organizativa durante un mínimo de tres años, en relación con los países en vías de desarrollo, en el sector o sectores para los cuales se solicita el reconocimiento de capacidad;
- g. acepten controles periódicos establecidos por la Dirección General de la Cooperación para el Desarrollo, también con el fin de mantener la calificación;
- h. presenten y documenten estados financieros analíticos de los últimos tres años;
- i). estén obligados a presentar una memoria anual del cumplimiento de los programas en curso.

Asociaciones de promoción social

Las asociaciones de promoción social se definen como aquellas que promueven la solidaridad, el servicio voluntario y la cohesión social, mediante la realización de actividades sociales y culturales, con el fin de elevar la calidad de vida. Hace muchos años que en Italia se ha querido dotar a las asociaciones sociales de una ordenación jurídica que supusiera la participación de muchas organizaciones de grandes dimensiones y con un fuerte peso en los sectores de servicios culturales, de ocio, medioambientales y de asistencia social, hasta el punto de asumir un papel central de interconexión entre las distintas organizaciones que operan en todos los sectores sin ánimo de lucro. Aunque la Ley 383 del 7 de diciembre de 2000 responde a esta necesidad, no permite afirmar que se haya instaurado plenamente una ordenación de esta índole y parece prematuro emitir un juicio en vista del profundo impulso innovador que recorre todo el tercer sector italiano.

En concreto, la reglamentación establecida imita la legislación especial análoga prevista para otras áreas sin ánimo de lucro.

En general, como ya se ha indicado con respecto al servicio voluntario y las organizaciones no gubernamentales, la estructura de estas normas pueden resumirse de la siguiente forma:

- establece una lista de exigencias legales mínimas;
- define la estructura de gobierno de la entidad, exigiendo una estructura democrática en el caso de las asociaciones;

- define las actividades económicas en términos generales, relacionándolas con la tipología de la entidad; a las asociaciones de promoción social se les permite una actividad de tipo mutualista;
- en general, en caso de extinción, establece la asignación obligatoria de los activos residuales a fines de utilidad social o a organizaciones análogas;
- tales leyes establecen registros especiales, conservados por la autoridad competente a la cual se atribuyen poderes de inspección y control más o menos acordes con las necesidades de protección pública o de conveniencia política.

Además de las exigencias para inscribir las asociaciones de promoción social en el registro especial, algunos elementos de su regulación despiertan cierto interés.

En concreto, prevé un régimen específico de responsabilidad subsidiaria para los administradores de entidades constituidas como asociaciones no reconocidas. Quienes representan las asociaciones de promoción social ante los tribunales son las personas a quienes se haya confiado la representación legal según los estatutos. Además, se introduce un principio según el cual los acreedores externos han de ejercer sus derechos con respecto al patrimonio de la propia asociación y sólo subsidiariamente pueden ejercerlos contra las personas que hayan actuado en nombre y representación de la asociación.

Organizaciones no lucrativas de utilidad Social - ONLUS

El intento más completo de la ordenación italiana para alcanzar una regulación orgánica del tercer sector es, sin duda, el que deriva de las provisiones del Decreto Legislativo 460 del 4 de diciembre de 1997, dirigido a la reforma tributaria de las entidades no mercantiles, que crea una categoría privilegiada con ventajas fiscales para determinados sujetos tales como las ONLUS.

Además, la norma contiene algunas disposiciones que exceden a su carácter tributario y está coordinada con la creación de una autoridad de supervisión especial llamada a desempeñar un papel de referencia para todo el tercer sector.

Pueden acceder a la calificación de ONLUS los comités, fundaciones y cooperativas, con o sin personalidad jurídica, que persiguen fines exclusivamente de solidaridad social y se dedican a alguna de las siguientes actividades:

1. asistencia sociosanitaria;
2. asistencia sanitaria;
3. beneficencia;
4. educación;
5. formación;
6. deportes de aficionados;
7. protección, promoción y valorización de lugares de interés artístico e histórico;
8. protección y valorización del medio ambiente;
9. promoción de la cultura y el arte;
10. protección de derechos civiles;
11. investigación científica de especial interés social.

Para algunos de estos sectores, establece algunas definiciones específicas de la actividad concreta que pueden realizar las ONLUS o exigencias suplementarias de calificación o certificación de utilidad social de la actividad realizada.

Sobretudo, las actividades en los sectores de asistencia sanitaria, educación, formación, deportes de aficionados, promoción cultural y artística y protección de derechos civiles sólo se consideran de utilidad social si se realizan en beneficio de personas desfavorecidas en cuanto a sus condiciones físicas, psicológicas, económicas, sociales o familiares o si se realizan en forma de ayuda humanitaria.

Es más, las ONLUS tienen expresamente prohibido realizar cualquier actividad salvo las mencionadas, exceptuando sólo aquellas que estén directamente vinculadas con las mismas en el sentido de ser estructuralmente funcionales o accesorias cuya finalidad es la recaudación de fondos.

La normativa prevé la plena aplicación de la limitación de ausencia de distribución de los beneficios, establece las obligaciones contables y exige

una regulación uniforme de la relación asociativa basada en criterios democráticos (no exigida para fundaciones y entidades eclesiásticas).

Asimismo prevé que las organizaciones de servicio voluntario, ONG y cooperativas sociales se inscriban en el registro especial y accedan al derecho de ser calificados como ONLUS. Como se ha indicado anteriormente, las cooperativas no gozan de ventajas fiscales en los impuestos directos.

Además de la supervisión ejercida por la autoridad especial²⁹, la administración financiera también controla las ONLUS y asume la facultad de revocar su calificación, con la consiguiente disolución de la entidad.

Para más información de tipo fiscal, véase el capítulo 6.

Asociaciones de deportes de aficionados

La Ley Financiera de 2003³⁰ (Legge Finanziaria 2003) contiene el mandato del gobierno para crear un reglamento orgánico de asociaciones y empresas de deportes de aficionados, organizaciones sin ánimo de lucro que operan en el sector deportivo y gozan de unos beneficios concretos, incluyendo los de tipo fiscal, que cabe destacar.

Hace especial referencia al tratamiento fiscal reservado al reembolso de los gastos a favor del deporte de aficionados, que se extiende también a la compensación de servicios administrativos no necesariamente profesionales. Tales importes gozan de un límite de exención de gravamen para el receptor de 7.500,00 euros anuales. En otras organizaciones no lucrativas, se reserva un tratamiento similar sólo a una categoría de voluntarios extremadamente cualificados.

Además, las donaciones liberales a las entidades deportivas permiten a éstas explotar las desgravaciones fiscales. La citada ley financiera permite a tales sujetos obtener sus ingresos predominantemente de actividades de patrocinio sin perder la calificación de entidades no mercantiles.

29. Creado en 2002, operativamente está en su fase inicial.

30. Ley 289 de 27 de diciembre de 2002.

Fundaciones participativas

Como se ha indicado anteriormente, la estructura jurídica de las fundaciones esbozada en el Código Civil permite evoluciones interesantes, orientadas sobre todo a conseguir un alto grado de participación en la actividad de la entidad y autorizar cambios de dirección estratégicos que permitan a la entidad mantener una mayor adhesión al contexto social.

En las fundaciones participativas una parte de la pluralidad de sujetos, determinada por la escritura de constitución, nombra a la junta directiva. A lo largo del ciclo vital de la entidad también cabe la posibilidad de añadir nuevas entidades nominadoras, de acuerdo con unas normas definidas que incluyen la participación en el patrimonio de la fundación. El predominio del elemento patrimonial se protege más en términos funcionales que sustantivos. La estructura de estas instituciones, de hecho, generalmente se enmarca en la gestión de un ingente patrimonio, donde tanto las rentas como las inversiones se dedican a fines de utilidad pública.

La elaboración normativa ha promovido recientemente la formación de algunas organizaciones que comparten tales características. En concreto, hace referencia a la normativa para fundaciones del sector musical³¹ y a una serie de disposiciones recientes para la reestructuración de las administraciones públicas, incluidas las locales, que favorece la constitución de fundaciones por parte de entidades públicas y su participación en fundaciones, con el fin de asegurar y gestionar servicios de utilidad pública.

Empresas sin ánimo de lucro

También es importante citar algunos ejemplos de organizaciones sin ánimo de lucro que se constituyen bajo las formas típicas de las sociedades mercantiles. Los motivos que impulsan esta solución pueden ser diversos y depender, por ejemplo, de la posibilidad de que sólo sea posible operar dentro de un determinado sector o actividad si se adopta estas formas jurídicas, o por conveniencia de los socios, que prefieren regular su relación a través de las formas típicas de las sociedades de responsabilidad limitada. De hecho, nada prohíbe a los socios incluir en la escritura de constitución una limitación

31. D.lgs. [decreto legislativo] 367 de 1996.

a la distribución de beneficios y la obligación de asignar los activos en caso de extinción. Sin embargo, tal indicación no tendrá efecto alguno sobre la normativa civil o fiscal que se aplica a todas las modalidades previstas de sociedad mercantil. Por el contrario, puede crear una limitación al acceso a determinados canales de financiación, es decir, tramos públicos y fondos comunes.

Empresa social

Para protegerse de tales limitaciones, lo normal es crear otra forma jurídica del sistema legal, entre los libros I y V del Código Civil, dirigida a definir una normativa específica para las organizaciones no lucrativas que realizan actividades empresariales. Actualmente el único ejemplo es las cooperativas sociales, que todavía se basan en el modelo cooperativo, una tipología jurídica orientada a generar beneficios para los socios. El elemento mutualista en sí, por lo tanto, puede predominar sobre el de la solidaridad.

Tal innovación debería haber encontrado ya su lugar en la reforma del derecho de sociedades introducido por la ley de delegación de octubre de 2001, también con el fin de permitir la homogeneidad del sistema legal. Sin embargo, un patronato de este tipo no ha sido admitido por el Parlamento, que actualmente está examinando otros dos planes de la ley de delegación³² con el fin de crear “*una regulación orgánica, una modificación de la norma del sistema de derecho civil, relativa a distintas formas de empresariado social*”.

El debate en curso es acalorado, debido a muchos aspectos de la reforma y en concreto:

- la democracia de la estructura;
- la posibilidad de constituir alguna de las formas jurídicas previstas para las sociedades mercantiles;
- la amplitud de las facilidades contables y fiscales;
- el modo de definir el control, del que probablemente se excluya a las sociedades mercantiles.

32. DDL C3045 y C3322, se pueden consultar en la web de la Cámara de los Diputados, <http://www.camera.it>.

5.4. ESTRUCTURAS JURÍDICAS PREVISTAS EN LA NORMATIVA CORRESPONDIENTE

Esta breve lista de las principales tipologías jurídicas permite llegar a algunas conclusiones. En primer lugar, la fragmentación y dispersión de la normativa ocasiona muchas dificultades a la gestión de las entidades sin ánimo de lucro.

Además, las amplias y continuas referencias a la normativa civil y fiscal para las entidades mercantiles dificultan aun más la definición de la práctica y la contabilidad específica de las entidades sin ánimo de lucro. En cuanto a los aspectos contables, hay que reconocer que el consejo nacional de expertos en derecho mercantil tiene previsto hacer algunas recomendaciones con respecto a la elaboración de las cuentas anuales y la declaración de donaciones, siguiendo principios procedentes de experiencias análogas ya consolidadas en los países anglosajones.

Igualmente fragmentada y dispersa es la normativa que rige las relaciones con la Administración Pública, basada en la distinción genérica entre sujetos de naturaleza jurídica pública y privada y que tiene en debida cuenta, naturalmente, la normativa mercantil. Aunque muchos ministerios y administraciones públicas han puesto en marcha las oficinas previstas para sus relaciones con el tercer sector, muchas de las normativas que suelen enmarcar este sector socioeconómico a menudo se limitan a una institución de observadores cuyo objetivo predominante es estudiarlo. En consecuencia, la autoridad gubernamental está en fase de esperar y observar con respecto al tercer sector.

En el ámbito de la normativa sectorial, los Centros de Servicio al voluntariado³³ desempeñan un papel de cierto interés. Previstos en el marco normativo del servicio voluntario³⁴ y presentes en buena parte del territorio, emplean ingresos procedentes de la inversión de activos de las fundaciones financieras para prestar servicios de formación y asistencia técnica, jurídica y contable a las organizaciones de servicio voluntario.

Es interesante notar cómo estos centros, que favorecen el desarrollo de la coordinación con base local o nacional, están gestionadas directamente por las organizaciones de servicio voluntario afiliadas a ellos. Sin embargo, incluso la normativa que regula su actividad no carece de defectos. En primer lugar, no existe ningún tipo de relación entre la actividad llevada a cabo y el volumen de recursos recibidos. En segundo lugar, las limitaciones al tipo de actividad que pueden realizar son muy estrechas y no les permiten ninguna flexibilidad en la gestión de las relaciones dentro del territorio.

33. <http://www.centrovolontariato.it>.

34. Ley 266 de 11 de agosto de 1991.

6. DISPOSICIONES Y ESTRUCTURAS DEL TERCER SECTOR*

6.1. EL MARCO FISCAL DEL TERCER SECTOR

La reforma fiscal de la década de los 70 enmarcó las organizaciones sin ánimo de lucro en términos residuales y las definió de forma negativa en relación con la forma principal, es decir, las organizaciones privadas de naturaleza mercantil. Lo que distingue a las dos formas es su actividad; nada se apunta con respecto a la finalidad social y la limitación de la ausencia de distribución de beneficios. En consecuencia, las entidades que carecen de objetivo exclusivamente mercantil o actividades principales de tipo mercantil son no comerciales.

El Art. 87³⁵ del *Testo Unico delle Imposte sui Redditi* o *TUIR* (reglamento de los impuestos sobre las rentas)³⁶ establece que, desde el punto de vista fiscal, el objeto social de una entidad, determinado legalmente en función de su acta de constitución o estatutos, se califica como una actividad esencial para la realización directa de los objetivos primarios de dicha entidad. Sin embargo, independientemente de las disposiciones de los estatutos, de acuerdo con el artículo 111-bis del *TUIR* es posible perder la calificación de entidad no comercial si la entidad emprende alguna actividad predominante de tipo comercial durante todo un ejercicio fiscal. Esto equivale a decir que hay que verificar anualmente la calificación sobre la base de la actividad efectivamente ejercida y la definición de actividad comercial establecida por Ley. Tal definición, sin embargo, no está limitada y viene a asumir un valor distinto según los diferentes casos. De hecho, todas las rentas económicas que no quepan en el marco institucional poseen relevancia comercial, mientras que la definición más clara de actividad comercial en el ordenamiento italiano se refiere al estatuto del empresario y al art. 2195 del Código Civil³⁷. Aunque no excluye

(*) Los autores del presente capítulo son Damiano Zazzeron y Nicolas Raffieri, Studio Sciumè & Associati, Milano

35. Modificada por D.Lgs.460/97.

36. Aprobado por D.P.R. 917 de 22 de diciembre de 1986

37. Por ejemplo:

- 1) actividad industrial dirigida a la producción de bienes y servicios;
- 2) actividad intermediaria en la circulación de mercancías;
- 3) actividad de transporte terrestre, aéreo o marítimo/fluviál;
- 4) actividad financiera o aseguradora;
- 5) actividad auxiliar.

El art. 51 del *TUIR* hace mención expresa del artículo del Código.

las actividades indicadas en el Art. 2195 CC, la actividad comercial prevé el ejercicio de los usos y costumbres profesionales, pero también las rentas derivadas de actividades organizadas en forma societaria y dirigidas a la oferta de servicios que no estén contemplados en dicho artículo.

La legislación especial ha previsto unos regímenes de deducción concretos para entidades que posean determinadas características, respeten las limitaciones establecidas por las normas de referencia y estén inscritas en registros especiales según su calificación.

De hecho, prevé numerosas formas de reducción, en función del tipo de entidad, para la realización de actividades relacionadas con las personas desfavorecidas, organizaciones de servicio voluntario, cooperación internacional, etc.

La segunda parte del D.Lgs.460/97 sobre las organizaciones no lucrativas de utilidad social u ONLUS establece el principio que rige dichas deducciones.

En concreto, de acuerdo con la amplitud de las deducciones indicadas en el TUIR, distingue cuatro categorías de entidades no comerciales:

- entidades no comerciales;
- entidades de tipo asociativo;
- entidades sujetas a legislación especial;
- ONLUS.

Si las actividades comerciales no predominan, la entidad determina sus propias rentas de acuerdo con la modalidad equivalente a la prevista para las personas físicas. Por lo tanto, las rentas serán imponibles si se refieren a determinadas categorías de ingresos.

En términos generales, las entidades no comerciales gozan de dos particularidades que las descomercializan: las ganancias de una actividad realizada en un régimen acordado con las administraciones públicas y los fondos procedentes de colectas públicas ocasionales y mediante ofertas de bienes de valor y servicios a benefactores concomitantes con celebraciones o campañas de sensibilización, para las cuales las entidades están obligadas a elaborar, dentro de los cuatro meses siguientes al cierre del período contable, una declaración especial e independiente indicando los gastos e ingresos

relacionados con cada celebración o campaña de sensibilización, incluso mediante informe ilustrativo.

Las entidades de tipo asociativo gozan de descomercializaciones adicionales para las actividades realizadas con respecto a sus afiliados. La amplitud de tales deducciones varía según los requisitos de estructura democrática, la obligación de elaborar cuentas anuales y la limitación de la ausencia de distribución de beneficios.

Para las entidades sujetas a la legislación especial el régimen tributario se enmarca en las modalidades previstas por el TUIR, añadiéndose todas las deducciones previstas por la normativa de referencia.

A modo de ejemplo, se conceden deducciones especiales para las entidades eclesiásticas reconocidas por la Iglesia Católica, exentas de ciertas limitaciones y presunciones comerciales³⁸.

Una interesante novedad normativa la constituye una norma que beneficia las actividades culturales y permite deducir las donaciones liberales a favor de bienes culturales y del espectáculo³⁹. La necesidad de proteger el inmenso patrimonio artístico italiano impulsó al Ministerio de Bienes Culturales a favorecer un programa experimental de deducciones totales para las donaciones liberales destinadas a la cultura.

El aspecto innovador de tal programa lo constituye el papel desempeñado por dicho Ministerio, que determina anualmente una partida de los ingresos del estado para la misma. Las donaciones liberales han de efectuarse mediante procedimientos especiales que prevén unas comunicaciones entre los beneficiarios, los benefactores, el Ministerio y la agencia tributaria. Como se ha dicho, los importes son deducibles en su totalidad por los benefactores⁴⁰ y naturalmente consisten en rentas institucionales de entidades sin ánimo de lucro. Cuando el valor anual global de dicha distribución excede nacionalmente de los límites preestablecidos por el Ministerio, las sumas que excedan están sujetos a impuesto, a cargo de los beneficiarios únicamente y en función de la

38. A las entidades eclesiásticas constituidas en forma asociativa no se les exige una estructura democrática para poder deducir los servicios prestados a favor de los afiliados.

39. Ley 342 de 22 de noviembre de 2000.

40. Sólo es posible la deducción para las rentas empresariales, disposición probablemente justificada en el ámbito de la experimentación.

cantidad recibida, siendo la medida impositiva de aplicación la prevista para sociedades.

Durante el congreso internacional sobre “Gobernanza e fiscalidad en las entidades no lucrativas” celebrado en Milán en 2002⁴¹, se destacaron algunos puntos de reflexión interesantes sobre el ordenamiento italiano cómo puede favorecer el crecimiento del tercer sector.

El informe final indicó siete vías fundamentales, llamando al legislador a reflexionar sobre las mismas:

1. Introducción de una forma de sociedad sin ánimo de lucro que permitiría realizar actividades empresariales;
2. Promoción de procesos de desarrollo de las entidades hacia un modelo empresarial;
3. Difusión de la adopción de los códigos éticos en el sector con el fin de favorecer la transparencia de la gestión;
4. Refuerzo de la autoridad del sector, en cuanto a profesionalismo, eficacia, independencia;
5. Coordinación y ampliación de las normas de deducción fiscal para los donativos liberales;
6. Simplificación de la normativa fiscal;
7. Promoción de la financiación ética.

Con respecto al segundo punto, que puede suscitar cierta perplejidad, las ciencias sociales definen una sociedad como la ordenación económica de una institución. Por lo tanto, la solicitud debe ser entendida en el sentido de favorecer las prácticas dirigidas al mantenimiento del equilibrio económico y a la salud y gestión duradera de las organizaciones sin ánimo de lucro.

Bajo tal perspectiva, resulta oportuno recordar que uno de los principales valores que la economía empresarial puede aportar al sector no lucrativo es la rendición de cuentas [*accountability*], la capacidad de un sujeto de dar a conocer los resultados obtenidos en las modalidades de intervención y decisión y así permitir una valoración eficaz. “Sujeto” también pretende incluir el administrador único de una entidad sin ánimo de lucro.

41. Véase A.Propersi, “Governance e fiscalità negli enti non profit”, Il Sole 24 Ore 2002.

La necesidad de un sistema de control de la institución sin ánimo de lucro en relación con sus objetivos estatutarios es evidente, para todos los sujetos de esta naturaleza. Una propuesta interesante al respecto se refiere a la creación de una forma de auditor social independiente⁴², con competencias específicas en los sectores de actividad sin ánimo de lucro pero que también podría aportar un apoyo válido a las organizaciones de dimensiones reducidas.

42. Cita el ejemplo del *commissaire aux comptes* de la legislación francesa.

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULOS 1 Y 2

- Ascoli U. (a cura di), *Il Welfare futuro*, Carocci, Roma 1999.
- Boccacin L., *La sinergia della differenza. Un'analisi sociologica del terzo settore in Italia*, Angeli, Milano 1993.
- Boccacin L., *Terzo settore: i molti volti del caso italiano*, Vita e Pensiero, Milano 1997
- Boccacin L., *La rilevanza relazionale del "dono anonimo agli sconosciuti". Il caso della donazione di sangue*, in Boccacin L. Bramanti D. (a cura di), 2000, fascicolo 2, pp.19-35.
- Boccacin L. Bramanti D. (a cura di), *Dare, ricevere fidarsi*, numero monografico della rivista <<Sociologia e Politiche Sociali>>, anno 2000, fascicolo 2.
- Borzaga C., Fazzi L., *Azione volontaria e processi di trasformazione del settore nonprofit*, Angeli, Milano, 2000.
- Colozzi I., *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma, 2002.
- Colozzi I., Bassi A., *Una solidarietà efficiente. Il terzo settore e le organizzazioni di volontariato*, Nis, Roma, 1995.
- Defourny J. y Monzon Campos J.L. (eds.), *Economie sociale - The third sector*, De Boeck, Bruxelles, 1992.
- Defourny J., Develtere P. y Fonteneau B. (eds.), *Social economy in North and South*, De Boeck, Bruxelles, 1999.
- Di Nicola, P., *La rete. Metafora dell'appartenenza*, Angeli, Milano, 1998.
- Donati P., *Teoria relazionale della società*, Angeli Milano, 1991.
- Donati P. *Fondamenti di Politica sociale*, Nis, Roma, 1993.
- Donati P.,(a cura di) , *Sociologia del terzo settore*, Carocci, Roma 1996.
- Donati P. *Manuale di sociologia della famiglia*, Laterza, Roma-Bari, 1998.
- Donati P. (a cura di), *Lo stato sociale in Italia: bilanci e prospettive*, Mondatori, Milano, 1999.
- Donati P., *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari 2000.
- Donati P. (a cura di), *Nuovi stili di welfare*, numero monografico di <<Sociologia e Politiche sociali>>, a.4, 3, 2001.

- Donati P. and Colozzi I. (a cura di) *Generare << il civile>>: nuove esperienze nella società italiana*, Il Mulino, Bologna 2002 (a).
- Donati P. and Colozzi I. (a cura di) *La cultura civile in Italia: fra stato, mercato e privato sociale*, Il Mulino, Bologna 2002 (b).
- Ferrera M., *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- Folgheraiter F., *Teoria e metodologia del servizio sociale. La prospettiva di rete*, Angeli, Milano, 1998.
- Folgheraiter F., *Reciprocità e lavoro sociale: la via relazionale al benessere*, in Boccacin L. Bramanti D. (a cura di), 2000pp. 119-153.
- Fondazione italiana per il volontariato, *Terza rilevazione sulle organizzazioni di volontariato in Italia*, Fivol, Roma, 2002.
- Godbout J., *Dono e solidarietà*, in Boccacin L. Bramanti D. (a cura di), 2000, pp. 7-17.
- Istat, *Le organizzazioni di volontariato in Italia, Anno 1999*, Note rapide Istat, Roma, 2001a.
- Istat, *Istituzioni Nonprofit in Italia: I risultati della prima rilevazione censuaria. Anno 1999*, Roma, 2001b.
- Koslowski P., *La società civile nell'era moderna*, in Donati P. (a cura di), *L'etica civile alla fine dell'XX secolo: tre scenari*, Mondadori, Milano 1997, pp. 45-82.
- Luhmann N., *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, Il Mulino, Bologna 1990.
- Piselli F. (a cura di), *Reti. L'analisi di network nelle scienze sociali*, Donzelli, Roma, 1995.
- Rossi G. (a cura di), *Terzo settore, stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*, Franco Angeli, 1997.
- Rossi G. (a cura di), *I servizi alla persona. Oltre l'assistenzialismo*, numero monografico di <<Sociologia e politiche sociali>>, 2, 1,1999.
- Rossi G. (a cura di), *Lezioni di sociologia della famiglia*, Carocci, Roma, 2001.
- Spieker M., *Il principio di sussidiarietà: presupposti antropologici e conseguenze politiche*, <<La Società>>, 1, 1995, pp.35-50.
- Wagner A, *Reassessing Welfare Capitalism: Community-based Approaches to Social Policy in Switzerland and the United States*, <<Journal of Community Practice>>, 2/3, 1995, pp.45-63.
- Zamagni S., *Tra volontariato ed economia civile*, <<Rivista della Cooperazione>>, 2001,4, pp.39-53.3.

CAPÍTULO 3

BORZAGA C., (1991); *The Italian Nonprofit Sector: An Overview of an Undervalued Reality*, in “Annales de l’Economie Publique, Sociale et Cooperative”, n.62

ISTAT, *Census on Non Profit Organizations*, (2001), Roma

ISSAN, *Lo sviluppo dell’impresa sociale*, (2002), Primo Rapporto Isfol, a cura di Mongera, Depedri, Baraldi

MAROCCHI G. *I dati ministeriali: una fotografia della cooperazione sociale*, in “Terzo rapporto sulla cooperazione sociale”, 2001

SALAMON L.M. AND ANHEIER H.K., (1995), *The emerging sector. An Overview*, The J. Hopkins University, Baltimore.

CAPÍTULO 4

BARBETTA G.P., *Il settore non profit italiano. Occupazione, welfare, finanziamento e regolazione*, (2000), Il Mulino, Bologna

ISTAT, *Census on Non Profit Organizations*, (2002), Roma

FERRERA M., (1998), *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna

BORZAGA C., (1991); *The Italian Nonprofit Sector: An Overview of an Undervalued Reality*, en "Annales de l'Economie Publique, Sociale et Cooperative", n.62

SALAMON L.M. y ANHEIER H.K., (1995), *The emerging sector. An Overview*, The J. Hopkins University, Baltimore.

PORTUGAL

Carlos PESTANA BARROS

Instituto Superior de Economia e Gestão
Universidade Técnica de Lisboa

1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, el tercer sector* comprende las organizaciones que no son ni privadas ni públicas y que cumplen varios criterios: en primer lugar, carecen de accionistas y no distribuyen beneficios, dado que no son privadas; en segundo lugar, no son públicas, ya que surgen a partir de iniciativas cívicas, aunque se ocupan de asuntos de naturaleza pública; y en tercer lugar, comparten ciertas virtudes: su motivación es altruista y se dedican al bienestar social; sus actividades son impulsadas por sentimientos de solidaridad hacia los ciudadanos menos privilegiados y menos favorecidos; y su existencia se debe a la acción colectiva emprendida por medio de la participación voluntaria de sus socios.

Se observa que en Portugal existe una amplia gama de cooperativas, asociaciones y organizaciones benéficas y no benéficas que cumplen estos criterios. Las organizaciones benéficas procuran proporcionar la asistencia y ayuda que precisan las personas necesitadas y, de este modo, suplir algunas de las lagunas de la asistencia social del Estado. Frente a otros determinados países, las organizaciones benéficas portuguesas no patrocinan la investigación en ningún campo social ni médico. A pesar de interrelacionarse con el Estado en ciertos aspectos, actúan al margen del mismo, conservando su independencia de decisión en sus respectivos campos de actuación con respecto a las campañas que realizan, la asignación de fondos, etc. Movilizan y concientizan a individuos y empresas, encauzando y dependiendo de las aportaciones económicas de ambos. Las asociaciones fomentan y proporcionan a sus socios determinados servicios o actividades no de mercado en áreas como el deporte, la cultura, etc. Las cooperativas son empresas cuyo enfoque de mercado se basa en principios igualitarios.

* En la versión original de este trabajo no se utiliza la expresión *tercer sector*, sino la de *sector social*.

El presente informe pretende describir la estructura del tercer sector portugués y evaluar la importancia cuantitativa de las organizaciones que operan dentro del mismo. Cabe destacar que para ninguna de dichas categorías existe un registro oficial y centralizado.

La mencionada tríada de organizaciones sociales en Portugal se define de la siguiente manera: en primer lugar, las instituciones privadas de solidaridad social, denominadas por sus siglas IPSS. Entre las organizaciones aglutinadas bajo esta denominación mencionaremos 4 subgrupos, como sigue: (i) *misericórdias*; (ii) fundaciones de solidaridad; (iii) *mutualidades* de solidaridad; (iv) asociaciones de solidaridad. La segunda categoría comprende las asociaciones que no son de solidaridad, las fundaciones no benéficas y *mutualidades* no benéficas, las ONG relacionadas con la ayuda a países en vías de desarrollo, las organizaciones pastorales eclesiásticas, etc. La tercera categoría la compone el movimiento cooperativo.

Las IPSS son las organizaciones más conocidas y de mayor proyección mediática del tercer sector portugués debido a su número, su impacto sobre la vida diaria de la población, sus principios de solidaridad y apoyo a los necesitados y la influencia que ejercen. Además, su posición destacada está relacionada con la historia política reciente del país, dado que reemplazan, hasta cierto punto, a las organizaciones de solidaridad y bienestar que existían bajo la dictadura, con anterioridad a la revolución de Abril de 1974 (Santos Luis, 1997). IPSS o instituciones privadas de solidaridad social es una denominación para las asociaciones de solidaridad prevista en la legislación portuguesa. La Constitución de 1974, que consolidó el nuevo régimen democrático después del derrocamiento de la dictadura, contiene la primera definición de esta figura. A pesar de haber sido creada en 1974, la unión de las IPSS incluye organizaciones de solidaridad social más antiguas, como las *misericórdias*, *mutualidades* y fundaciones, ocasionando el mencionado doble cómputo en las cifras habitualmente publicadas.

El segundo grupo –que comprende aquellos que, en términos amplios, podemos llamar asociaciones– es el más dispar de los tres, dado que incluye asociaciones de defensa del medio ambiente, asociaciones de deporte amateur, las ONG que actúan en el campo del desarrollo socioeconómico mundial, organizaciones pastorales eclesiásticas, asociaciones de vecinos, etc. Normalmente se clasifican según su actividad, por ejemplo, asociaciones educativas, deportivas, etc. La naturaleza dispar de este grupo obstaculiza una observación detallada del sector en su conjunto, dado que pueden

solaparse: las fundaciones de las IPSS, por ejemplo, pueden pertenecer al mismo tiempo a la asociación de fundaciones. En lo concerniente a la economía portuguesa, y dado que hasta la fecha no se ha realizado ninguna investigación en este campo, sólo cabe, como mucho, una estimación aproximada del valor e impacto de este segundo grupo. El tercer grupo comprende las organizaciones cooperativas tradicionales.

A raíz de las investigaciones en este campo emprendidas en el ámbito europeo (Defourny y Monzón Campos, 1992), así como el Proyecto comparativo internacional sobre el sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins (Anheier y Siebel, 1990), en 1997 un grupo de investigadores portugueses decidió emprender un proyecto nacional sobre el tercer sector portugués, titulado el Proyecto Social ISEG (Instituto Superior de Economía y Gestión Empresarial de la Universidad Técnica de Lisboa). A lo largo de los cuatro años siguientes se desarrolló una serie de investigaciones de diversa índole que permitieron recopilar datos sobre las características del tercer sector, así como temas relacionados con el mismo. Se celebró una serie de talleres para debatir las conclusiones de los investigadores y los temas que habían suscitado y por cada taller¹ se publicó un libro de los trabajos seleccionados para su presentación. La lista de talleres es la siguiente:

- 1º taller:* Instituciones no lucrativas y acción social en Portugal; celebrado en Lisboa en junio de 1997.
- 2º taller:* Vivienda e integración social en Portugal; celebrado en Lisboa en septiembre de 1997.
- 3º taller:* Origen étnico, salud en la comunidad y política social: un enfoque multidisciplinario; celebrado en Lisboa en diciembre de 1997.
- 4º taller:* El movimiento mutualista portugués: solidaridad y progreso social; celebrado en Lisboa en mayo de 1998.
- 5º taller:* Cooperativas, empleo y economía social; celebrado en Lisboa en enero de 1999.
- 6º taller:* Las fundaciones portuguesas; celebrado en Lisboa en mayo de 2000.
- 7º taller:* Las *misericórdias* portuguesas al comienzo del nuevo siglo; celebrado en Lisboa en noviembre de 2000.

1. La bibliografía al final del presente trabajo contiene la lista completa de las publicaciones procedentes de los talleres.

8º taller: Los gerentes de las cooperativas portuguesas; celebrado en Lisboa en octubre de 2000.

A partir del 6º taller, el proyecto abandonó el procedimiento de emplear los análisis de datos secundarios y pasó a recoger los datos a través de cuestionarios. La colección de publicaciones resultante y la dinámica y el espíritu de los talleres fomentaron un impulso para realizar un mayor número de investigaciones sobre el tercer sector que culminó en másters y tesis doctorales por todo el país. Además, estas investigaciones inauguraron una tradición de caracterización cuantitativa de las organizaciones del tercer sector. A pesar de estos resultados, los superiores decidieron suspender el proyecto en 2001 por varias razones. En primer lugar, los directores del proyecto empezaron a percibir una creciente animadversión por parte de las instituciones analizadas. Más que en el ámbito inferior, de base, se apreciaba especialmente en los niveles superiores de las estructuras directivas de dichas instituciones. Una explicación de esta animadversión sería la tendencia de los superiores de una organización muy jerarquizada a sentirse amenazados por los estudios sobre sus actividades y procedimientos. Hay que tener en cuenta que una mayoría abrumadora de las instituciones operan en un contexto dentro del cual, por una parte, no existe ninguna tradición investigativa y, por otra, existe en las instituciones una tradición endémica de secretismo y de no revelar la información pertinente. Ésta es una práctica que, para cualquier mente crítica, debería plantear una pregunta: ¿qué tienen que ocultar? O, al menos: ¿qué tienen que temer de una mayor transparencia en una democracia moderna?

Otro motivo de suspender el proyecto fue el creciente desinterés de los políticos por este campo de investigación. Una posible razón de dicho desinterés es que los políticos que llegaron a este campo justo antes de la suspensión del proyecto además eran profesores de una universidad que compite con el ISEG en el mercado de la educación superior y también eran un poco estrechos de miras en cuanto a los parámetros de la investigación. Sin financiación es imposible distribuir los cuestionarios, que parecen ser la única forma de recopilar una información que, injustificadamente, se considera demasiado “sensible” para entrar en el dominio público.

Un tercer motivo de la suspensión fue que los investigadores del proyecto experimentaban la necesidad de mejorar sus conocimientos de modelado teórico y análisis de datos con el fin de poder innovar. Finalmente, consideramos que en aquel momento sería más conveniente internacionalizar la investigación de la economía social portuguesa y que era preciso encontrar el tiempo

necesario para poder perseguir este objetivo (Barros, 2001, y Barros y Gomes Santos, 2003)

En el año 2002, Portugal se unió al Proyecto comparativo internacional sobre el sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins, financiado por la fundación FLAD, la fundación Gulbenkian y la fundación Ildio Pinho, con el fin de definir y caracterizar el tercer sector portugués. En un principio se invitó al Proyecto Social del ISEG a sumarse a este proyecto y, de hecho, contribuyó a la participación portuguesa. Sin embargo, más tarde se apartó debido a la sensación de que el proyecto estaba cayendo en el “amiguismo”.

El presente informe empieza, en la sección 2, con una descripción del marco contextual basada en la información recopilada por el proyecto de investigación de la economía social del ISEG. A continuación, en la sección 3, ofrece una caracterización cuantitativa del tercer sector en el contexto del mercado. La sección 4 analiza las políticas oficiales hacia las entidades y, finalmente, las conclusiones se encuentran en la sección 5.

2. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL Y ECONÓMICO

La presente sección caracteriza las organizaciones del tercer sector en Portugal. Describiremos los 3 tipos de organizaciones que definen el sector: las instituciones privadas de solidaridad social (IPSS), las asociaciones que no son de solidaridad y, finalmente, el sector cooperativo. Teniendo en cuenta la existencia de un cierto nivel de doble cómputo entre los dos primeros tipos, intentaremos esclarecerlo con el fin de proporcionar una visión cuantitativa exacta del sector.

2.1 MISERICÓRDIAS

Las *misericórdias* son un tipo de institución benéfica típicamente portuguesa, aunque el movimiento se extendió a España e Italia. Son las organizaciones benéficas más antiguas de Portugal y sus actividades actuales reflejan su misión original desde sus inicios a finales del siglo XV. Por iniciativa de la Reina Leonor y de Frey Miguel Contreiras, la primera Santa Casa de la Caridad abrió sus puertas en Lisboa en agosto de 1498, bajo los auspicios de la dominante

iglesia católica y de sus distintas órdenes religiosas. Sus actividades incluían visitar a los enfermos en casas, hospitales y cárceles, cuidar a los huérfanos y proporcionar alimentos, ropa y cobijo a los pobres. En poco tiempo la iniciativa lisboeta se extendió por Portugal -en el año 1500 ya existían 23 *misericórdias* en todo el país- y, simultáneamente, por los distintos territorios de ultramar del imperio portugués.

En la actualidad, las *Misericórdias* siguen desempeñando un papel esencial en la provisión de asistencia sanitaria y alojamiento. Desde la edad media, han construido y administrado colonias de leprosos, hospitales y asilos. Hoy en día, una de sus funciones centrales queda patente en la provisión de asistencia dentro de la comunidad, desde residencias para ancianos y centros de día para ancianos y niños hasta a la creación y administración de centros de salud en muchas ciudades y pueblos. La *Misericórdia* de Lisboa conserva su posición preeminente aunque la de Oporto es la mayor en cuanto a valor contable. En el año 1983 contaba con 800 empleados y gestionaba un presupuesto anual de 25 millones de euros.

Vinculada a las *Misericórdias*, la asociación religiosa denominada la Confraria se compone de terratenientes adinerados que cumplen un papel clave en la administración de las *Misericórdias*. El perfil medio de los miembros de una confraria es el de un varón de edad superior a los 40 años, y normalmente incluyen algún sacerdote. No celebran reuniones con regularidad y su única función es la de sustentar a las *misericórdias* (Barros, 2000).

Todas las *misericórdias* pertenecen a la Unión de *Misericórdias* Portuguesas (no dispone de sitio web) y a la Confederación Internacional de *Misericórdias* (no dispone de sitio web), que comprende las *misericórdias* portuguesas, brasileñas, españolas y africanas (establecidas en las antiguas colonias portuguesas). El 95% también pertenece a la unión de IPSS (UIPSS).

Las principales características de la organización de *misericórdias* son su dinámica de inercia, fuertemente arraigada en su tradición histórica, una poderosa misión y una visión que ha perdurado durante más de 500 años, un bajo nivel de procedimientos de gobernanza –una característica que comparte con otras organizaciones sociales portuguesas– y su compromiso religioso con la dominante iglesia católica (www.agenciaecclesia.org) Para poder realizar su trabajo dependen hasta cierto punto de trabajadores voluntarios, además de asalariados (Variz, 2000), y de fondos públicos.

La *misericórdia* de Lisboa actúa como agencia pública y gestiona una lotería desde 1783, la única legal desde 1892, de cuyos beneficios retiene 1/3 para la SCML.

TABLA 1.
MISERICÓRDIAS EN PORTUGAL, AÑO 2000

Variable	Misericórdias
Organizaciones	392
Empleados	16.305
Capital	196.159.740 euros
Usuarios*	114.424

*Incluye asistencia sanitaria, educación, infancia, juventud, familias, jubilados, etc.

Constatamos que el número de estas organizaciones es reducido, al tiempo que representan un capital importante, lo cual significa que una proporción de las *misericórdias* posee un patrimonio considerable. Naturalmente, también existen *misericórdias* pobres, que suelen ser o bien de origen más reciente, o bien situadas en las regiones pobres y menos desarrolladas de Portugal, como las Azores.

El origen de las organizaciones de las *misericórdias* se debe tanto a las confrarías (50%) como a la iglesia católica (16%) u otro tipo de organizaciones (34%). Al menos el 85% de las mismas colaboran directamente con la iglesia local. Sin embargo, el 70% no se definen a sí mismas como organizaciones eclesásticas sino privadas (Silvestre, 2000, p.98)

Extrapolando nuestra encuesta sobre las *misericórdias* portuguesas, realizada en el año 2000 por el Proyecto Social del ISEG, pudimos caracterizar sus actividades como sigue (Tabla 2):

TABLA 2.
ACTIVIDADES DE LAS MISERICORDIAS

Área de actividad	% de <i>Misericórdias</i> activas en esta área	Intervalo de número de usuarios	Media de usuarios	Desviación típica del número de usuarios
Sanidad	17%	0-1875	37	211,08
Educación	18%	0-386	20	62,47
Infancia	63%	0-620	65	94,61
Juventud	23%	0-360	22	57,4
Familia	17%	0-1500	23	165
Jubilados	85%	0-610	120	111,7
Minusválidos y rehabilitación	8%	0-160	4	21,5
Pobreza	22%	0-180	7	26,3
Minorías étnicas	4%	0-50	1	6,44
Empleo	16%	0-150	7	24,2
Otras	9%	0-300	8	37,1

Esta tabla revela que las actividades de las *misericórdias* están muy orientadas hacia los jubilados y los niños. A partir del número máximo de usuarios y de la desviación típica, observamos que en este movimiento existen algunas grandes ramas. La actividad desarrollada por cada institución determina el tipo de equipamiento que necesita. Por medio del cuestionario, encontramos que entre las 85 *misericórdias* que contestaron al mismo – de los 330 cuestionarios enviados – 80 dirigen guarderías, 5 dirigen hospitales, 10 poseen centros de formación ocupacional, 4 tienen una residencia de niños, 3 proporcionan alojamiento supervisado para las personas sin techo, asimismo se contabilizaron 86 residencias de ancianos y 104 centros de día para ancianos, lo cual significa que algunas de las *misericórdias* que contestaron desarrollan más de una actividad.

En cuanto a su financiación, la Tabla 3 presenta los distintos orígenes de los fondos recaudados.

TABLA 3.
FUENTES DE FINANCIACIÓN

Fuentes	% de ingresos
Donaciones	9%
Legados	2,5%
Rendimientos del capital/de inversiones.	2,4%
Rendimientos inmobiliarios	4,4%
Estado	48%
Autoridades municipales	1%
Ventas	25%
Otras	7,7%

Por lo tanto queda patente que el Estado es la principal fuente de financiación de las *Misericórdias*, mientras que las autoridades municipales contribuyen muy poco. Este modelo de financiación parece repetirse en el conjunto del grupo de las IPSS, dado que las autoridades municipales tienen más interés por subvencionar las asociaciones no benéficas, es decir, el deporte de aficionados y las actividades culturales y de ocio.

2.2. FUNDACIONES

Las fundaciones son organizaciones que se establecen a partir de un fondo aportado por un individuo o grupo adinerado (el fundador) con el fin de patrocinar una causa o área de interés concreta. En Portugal, las más importantes en términos económicos son: en primer lugar la Fundación Gulbenkian (www.Gulbenkian.pt), creada por Calouste Gulbenkian, un armenio con intereses petroleros que fijó su residencia en Portugal durante la primera mitad del siglo XX. La fundación promueve las artes y las ciencias. La segunda en importancia es la Fundación Oriente (www.orientep.pt), cuyos fondos originaron en la antigua colonia portuguesa de Macao. Esta fundación es la representante en Portugal del Centro de Fundaciones Europeas. De hecho, el Centro Portugués de Fundaciones o Unión Portuguesa de Fundaciones (no dispone de sitio web) se ubica en la sede de la Fundación Oriente. La siguiente es la Fundación Luso-Americana (www.flad.pt), cuyos fondos proceden de los importes abonados

por el gobierno de los Estados Unidos por su base aérea en las Azores. Esta fundación patrocina la investigación además de fomentar las relaciones entre Portugal y los EE.UU. El cuarto lugar lo ocupa la Fundación Ilidio Pinho (no dispone de sitio web), ubicada en Oporto y basada en fondos dotados por un acaudalado industrial portugués. Otro miembro destacado de este grupo es la Fundación Mario Soares (www.fundacao-mario-soares.pt), que se basa en los fondos asignados por este antiguo Presidente de la República y eminente estadista internacional. Promueve la investigación política.

Todas las fundaciones arriba mencionadas patrocinan áreas ajenas a los temas de solidaridad social en sentido estricto, pero la misma categoría engloba también a unos centros de asistencia pastoral, vinculados a la iglesia católica y que se rigen por el derecho canónico de acuerdo con el convenio entre Portugal y el Vaticano.

En este sentido, encontramos dos organizaciones declaradas como fundaciones. Así pues, parece que las verdaderas fundaciones coexisten con los centros pastorales. Todas las verdaderas están afiliadas al Centro Portugués de Fundaciones (no dispone de sitio web). Algunas de las fundaciones laicas constituidas con fines de solidaridad social pertenecen al mismo tiempo a las organizaciones IPSS, circunstancia que introduce el doble cómputo y cierta confusión en la organización del sector. Por otra parte, los centros pastorales son organizaciones religiosas pero a veces también están vinculados a las IPSS.

Las principales características de las fundaciones portuguesas son las siguientes: su fuerte influencia en un país relativamente pobre, la búsqueda de mayor prestigio y categoría social por parte de muchas de sus figuras más destacadas, el deseo de las verdaderas fundaciones de dividir la clasificación con el fin de clarificar su categoría específica, y la falta de independencia del Gobierno de algunas fundaciones, a las cuales interesa poder maximizar sus posibilidades de conseguir fondos estatales.

**TABLA 4.
FUNDACIONES EN PORTUGAL, AÑO 2000**

Variable	Fundaciones
Afiliadas al Centro Portugués de Fundaciones/UPF	300
Otras fundaciones, no afiliadas al Centro Portugués de Fundaciones/UPF	500
Empleados – Afil. Centro Portugués de Fundaciones /UPF	10.885
Empleados – otras fundaciones	12.536
Capital medio – Afil. Centro Portugués de Fundaciones/UPF	347.291 euros
Capital medio – otras fundaciones	45.138 euros

Con el fin de arrojar luz sobre los vínculos entre las fundaciones y las IPSS, las Tablas 4 y 5 presentan los resultados de un cuestionario, distribuido por el Proyecto Social del ISEG en el año 2000, que confirman que la mayoría de las fundaciones están afiliadas al Centro Portugués de Fundaciones/UPF, mientras que aquellas que también están afiliadas a la UIPSS normalmente son de pequeño tamaño en lo que respecta a sus fondos propios.

**TABLA 5.
FUNDACIONES, POR CAPITAL Y AFILIACIÓN**

Capital en euros	Centro Portugués Fundaciones / UPF (1)	U. de IPSS (2)	Otras (3)	1+2	Total
< 99.759	13	30	3	1	47
104.747 – 249.398	2	2	1		5
245.386 – 498.797	5				5
503.785 – 2.493.989	6		1	2	9
2.498.977 – 4.987.979	5				5
>4.987.979	2				2
Total	33	32	5	3	73

La Tabla 6 presenta las actividades desarrolladas por las fundaciones, cruzadas con las organizaciones a las cuales están afiliadas.

TABLA 6.
NÚMERO DE FUNDACIONES POR ACTIVIDADES

Actividad	Centro Portugués Fundaciones / UPF (1)	U. de IPSS (2)	Otras (3)	1+2	Total
Educación	27	23	3	2	55
Cultura	21	4	1	1	27
Jubilados	12	25	1	2	40
Patrimonio histórico-cultural	12	1	0	0	13
Medio ambiente	11	1	0	0	12
Servicios sociales	11	1	0	0	12
Niños	10	34	4	1	49
Acción contra la pobreza	10	19	4	2	35
Familias	8	17	3	1	29
Sanidad	7	5	1	0	13
Deportes	5	6	0	0	11

Observamos que las fundaciones afiliadas al Centro Portugués de Fundaciones/UPF, las que anteriormente hemos calificado como “verdaderas” fundaciones, se ocupan de fomentar el progreso educativo y académico (normalmente conceden subvenciones y becas para estudios de máster y doctorado), la cultura (publican libros, financian orquestas y otras actividades culturales) y actividades relacionadas con el patrimonio histórico-cultural, además de otros servicios. Las fundaciones actúan menos en las áreas de sanidad y deportes.

La Tabla 7 presenta los datos de las fundaciones que declararon sus fuentes de ingresos.

**TABLA 7.
FUNDACIONES Y FUENTES DE INGRESOS**

Fuente	Centro Portugués Fundaciones (1)	U. de IPSS (2)	Otras (3)	1+2	Total
Donaciones	22	30	2	2	57
Legados	11	18	0	1	30
Rentas del capital	25	12	0	2	40
Ventas	21	30	3	2	56
Protocolos estatales	13	40	4	1	58
Subvenciones estatales	4	2	0	0	6
Dotaciones de la fundación matriz	3	1	1	0	6
Otras	11	2	1	0	14

Constatamos que las fuentes de financiación más importantes son, por orden descendiente: rentas del capital, donaciones, ventas, protocolos estatales y legados, para las afiliadas del Centro Portugués de Fundaciones/UPF. Para las fundaciones afiliadas a la UIPSS, el orden de importancia es: protocolos estatales, ventas, donaciones y legados.

2.3. MUTUALIDADES

Las *mutualidades* son entidades financieras y aseguradoras cuyo objetivo es el de complementar la seguridad social pública en beneficio de sus socios. Se distinguen de los bancos y compañías de seguros de mercado en que no tienen accionistas y no distribuyen sus beneficios entre sus socios. En Portugal existe una *mutualidad* financiera importante, resultado del proceso de fusiones y adquisiciones que ha experimentado el sector, 5 *mutualidades* financieras pequeñas y 102 *mutualidades* de seguros. Estas aseguradoras reciben ahorros de personas físicas y se encargan de invertir dichas sumas y de distribuir pensiones de jubilación. En el año 2000, las *mutualidades* contaban con un total de 4.100 empleados y 900.000 socios.

La principal característica de este movimiento es su orientación laica y de izquierdas. Las *mutualidades* se organizan a través de la Unión de *Mutualidades* Portuguesas (UMP) (www.uniaomutualidadesportuguesas.pt), ubicada en la sede del Montepio-Geral (www.montepiogeral.pt), que es la mutua financiera más grande de Lisboa y la mutua más importante de Portugal debido a su patrimonio económico. La UMP está afiliada a la Asociación Internacional de la Mutualidad, cuya sede se encuentra en Bruselas. Las restantes *mutualidades* del sector comprenden las pequeñas *mutualidades* financieras regionales detalladas a continuación: Caixa Económica de Ponta Delgada (Azores), Caixa Económica de Angra do Heroísmo (Azores), Caixa Económica do Porto, Caixa Económica Social y Caixa Económica da Associação Social Mutualista Dos Empregados do Comércio de Lisboa. Un motivo de la falta de representatividad de las *mutualidades* del sector financiero portugués, frente al europeo, es la representatividad en el tercer sector conseguida por las cooperativas agrícolas.

TABLA 8.
MUTUALIDADES EN PORTUGAL, AÑO 2000

Variable	Mutualidades
Organizaciones – Mutualidades financieras	6
Organizaciones – Mutualidades de seguros	114
Empleados – Mutualidades financieras	2.716
Empleados – Mutualidades de seguros	4.100
Capital – Mutualidades financieras	277.293.100,00 euros
Socios - Mutualidades de seguros	900.000

Las principales características de estas organizaciones son su paulatino retroceso a lo largo del tiempo y la aparente incapacidad de sus directivos para contrarrestar esta tendencia. La orientación laica y de izquierdas de estas asociaciones históricamente les ha garantizado su papel en el tercer sector portugués, dadas las persecuciones que sufrían durante el régimen dictatorial que gobernó en Portugal hasta 1974. Sin embargo, una vez derrocado el régimen, sólo el Montepio Geral ha conseguido tener éxito como organización mutualista representativa en el ámbito nacional. Además, parece que la ubicación de la UMP en la sede del Montepio Geral ha creado una tendencia, en el conjunto del movimiento, a trabajar para reforzar esta entidad. El intento

en el año 2000, por parte del gobierno socialista del momento, de regular las farmacias mutualistas topó con una resistencia acérrima, por lo que este sector del movimiento prosigue en su tendencia al declive.

2.4. ASOCIACIONES DE SOLIDARIDAD

Las asociaciones de solidaridad comprendidas bajo el paraguas de las IPSS constituyen la gama más amplia de proveedores de servicios de solidaridad social, ya que actúan en tantas y tan distintas áreas de necesidad social, abarcando desde los más jóvenes hasta los más viejos de la comunidad, desde la rehabilitación de los discapacitados hasta la educación de niños con necesidades especiales. Existen asociaciones multidisciplinarias cuyas actividades comprenden la prestación de servicios deportivos, culturales y de solidaridad social. En los cuestionarios presentan datos sobre el número de locales, su aforo, número de usuarios, tasa de utilización y tasa de cobertura por municipios. Estos datos se desglosan por tipo de organización: organizaciones para niños, ancianos, minusválidos y familias-comunidad.

Se organizan a través de la Fundação Nacional das IPSS (www.portugalsocial.org). El sitio web está muy bien organizado con un conjunto de datos sobre las IPSS presentado por municipios. La principal característica de esta organización es su amplio campo de acción y su dependencia de las subvenciones públicas para poder llevar a cabo sus objetivos, dado que la economía portuguesa no permite a la mayoría de la población una gran generosidad filantrópica. La gran mayoría de la carga financiera en este mercado recae tradicionalmente sobre el Estado (efecto de desplazamiento o *crowding out*).

TABLA 9.
ASOCIACIONES DE SOLIDARIDAD EN PORTUGAL, AÑO 2000.

Variable	IPSS
Organizaciones	1.428*
Empleados	32.810
Capital	**
Usuarios	822.690

* Número estimado de IPSS que no sean misericórdias, fundaciones (incluyendo centros pastorales) ni mutualidades.

** No disponible. El régimen contable establecido para estas organizaciones no se basa en sus existencias sino en sus flujos y consecuentemente, no se dispone de una estimación de las existencias de capital.

Así pues, constatamos que las asociaciones de solidaridad son el grupo más importante de proveedores del mercado de la solidaridad, con un ingente número de usuarios que incluyen bebés, niños, jóvenes descarriados, personas sin hogar y ancianos. Asimismo, están ampliando su planificación de mercado para ayudar a viudas, veteranos, etc.

2.5. OTRAS ASOCIACIONES

El campo de las asociaciones que no son de solidaridad es el que menos se ha estudiado en Portugal, dada su amplitud y dispersión y la ausencia de una base de datos que las incluya a todas. Portugal es un país que se caracteriza por su desorganización e incapacidad -o renuencia- general para revelar datos, independientemente de que las organizaciones sean públicas o privadas. Parece existir un temor endémico a ser enfocado como objeto de estudios académicos. En estas condiciones, cualquier intento por investigar este sector exigirá un enorme esfuerzo y, con casi total seguridad, levantará suspicacias y animadversión en la cúpula de las organizaciones.

El sector incluye: las ONG –organizaciones que estimulan el desarrollo en el tercer mundo. Se organizan en el ámbito nacional a través de su propia asociación específica; organizaciones educativas– actúan en el ámbito local,

educando a niños con discapacidades y otras necesidades especiales. Se organizan en distintas asociaciones nacionales pero la mayoría se incluyen entre las IPSS; asociaciones ecologistas – organizaciones nacionales que trabajan en la conservación y protección del medio ambiente; asociaciones culturales – asociaciones vecinales que fomentan las actividades tradicionales del folklore popular y que no poseen ninguna organización nacional; asociaciones deportivas – asociaciones locales que fomentan la participación en los deportes de aficionados y tampoco cuentan con una organización nacional. Las organizaciones nacionales, por lo general, representan la participación en los deportes profesionales.

Los valores presentados en la Tabla 5 se basan en la información recopilada por el IAPMEI – el Instituto de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa y a la Inversión – y transmitida a Eurostat para sus informes estadísticos. Estos valores representan, como mucho, una estimación aproximada de los valores reales, pero lamentablemente son las únicas cifras disponibles en la actualidad.

TABLA 10.
ASOCIACIONES QUE NO SON DE SOLIDARIDAD EN PORTUGAL
AÑO 2000

Variable	Asociaciones que no son de solidaridad
Organizaciones.....	2.000
Empleados.....	32.000
Capital.....	N/D
Usuarios.....	800.000

N/D - no disponible.

2.6. COOPERATIVAS

Las cooperativas son organizaciones que pertenecen al tercer sector según el Eurostat (1977). Aparecen en Portugal en el sector agrario, siendo una forma de organización de este sector fomentado por el régimen dictatorial derrocado el 25 de abril de 1974 (Belo Moreira y Manuela Neves, 2000). A partir de esta base se extienden a otros campos de la economía y están presentes actualmente en la industria y los servicios.

Les representa una agencia pública, el INSCOOP (www.inscoop.pt) La principal característica del sector cooperativo portugués es su amplitud y diversidad. Incluye éxitos como la fusión entre cooperativas lecheras que les ha permitido afianzar su posición en el mercado nacional frente a la competencia de las multinacionales. Hay otros casos defensivos tradicionales, como la agrupación de los ultramarinos en una cooperativa con el fin de afrontar la competencia de los hipermercados. Sin embargo, la mayoría ha quedado a la zaga del mercado, sin el dinamismo que les permitiría crecer y con una orientación directiva burocrática y envejecida. No obstante, teniendo en cuenta su orientación de mercado, éste es el sector de mayor potencial de crecimiento de Portugal.

**TABLA 11.
COOPERATIVAS EN PORTUGAL, AÑO 2000**

Variable	Cooperativas
Organizaciones	2.740
Empleados	35.480
Socios	190.279

Constatamos que el número de cooperativas es pequeño y que la media es de 12,9 empleados y 215 socios. El número de empleados significa que la cooperativa portuguesa media es de tamaño reducido y el número de socios es elevado.

Con el fin de esclarecer la varianza en el valor total presentado en la tabla 11, en la tabla 12 presentamos la tabulación cruzada entre sectores del número de trabajadores de las cooperativas, basada en una encuesta realizada entre gerentes de cooperativas (Barros, Moreira, Namorado, Gomes Santos y Paiva, 2000). Constatamos que la mayoría son pequeñas, sobretudo en los sectores agrícola y de la vivienda.

TABLA 12.
TRABAJADORES DE COOPERATIVAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD

Sector/ Trabajadores	<5	5-10	11-20	21-50	51-100	101-200	>200	Total
	1,00	2,00	3,00	4,00	5,00	6,00	7,00	
Agricultura	14	11	18	19	7	3	1	73
Consumo	1	4	2	3	6		13	29
Vivienda	6	7	2		1			16
Industria	20	17	1	2	2			42
Otros	7	9	2	11	5	4	8	46
Total	48	48	25	35	21	7	22	206

Constatamos una importante dispersión en el número de trabajadores. Las cooperativas de consumo poseen el mayor porcentaje de cooperativas grandes en términos de número de trabajadores. La tabla 8 presenta la relación política entre los gerentes de las cooperativas y el partido que votaron en la última elección celebrada antes del cuestionario.

TABLA 13.
GERENTES DE COOPERATIVAS POR SECTOR Y PARTIDO POLÍTICO

Sector/partido	Izquierda	Comunista	Socialista	Social demócrata	Demócrata cristiano	Voto en blanco	No vota	Total
Agricultura		3	20	18	5	1	5	52
Agricultura y finanzas			1	1				2
Comercio		2	2	4				8
Comercio y consumo				1				1
Comercio y agricultura		1	2	1				4
Comercio e industria					1			1
Consumo	1	13	4	3	1		3	25
Consumo y solidaridad		1						1
Agricultura y consumo			2					2
Crédito			3	2				5
Cultura				2			1	3
Educación			4	3				7
Construcción	1	2	9	1	1		1	15
Industria		7	19	5		1	2	34
Industria y construcción	1							1
Servicios	1		4	3	2		1	11
Solidaridad	2		2				2	6
Total	6	30	73	45	10	2	15	178

Constatamos que la mayoría de los gerentes de cooperativas votaron al Partido Socialista (44%), seguido del Partido Social-Demócrata (27%). Dado que éstos son los partidos mayoritarios en Portugal, concluimos que el sector cooperativo refleja la sociedad portuguesa con un ligero sesgo hacia la izquierda, indicado por la cifra de votos al Partido Comunista (18%), el cual resulta representativo en los sectores de consumo e industria, y la infrarrepresentación de los partidos de derechas: Social Demócrata y Demócrata Cristiano (6%).

2.7. EL TERCER SECTOR EN PORTUGAL

A partir de la caracterización que antecede, aquí presentamos una evaluación cuantitativa del sector en su conjunto. Constatamos que la relación entre número de socios y organización varía en función del tipo de organización, siendo las cooperativas las que arrojan la proporción más baja, lo cual significa que este tipo de organización está orientada al mercado y, en consecuencia, el número de componentes sociales es reducido. La proporción más alta se encuentra entre las *mutualidades*, aunque no existe una verificación independiente de la cifra. Somos conscientes de la relativa precisión del número estimado de organizaciones y de sus empleados y de la relativa inexactitud del número de socios o miembros. Existe una política sistemática de hinchamiento del número de socios con el fin de sugerir una influencia en el mercado que, de hecho, no existe. La única evaluación independiente de estas organizaciones es la del Proyecto Social del ISEG, y aun así, únicamente para las *misericórdias*, fundaciones y cooperativas. Es de esperar que en un futuro próximo, el Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project podrá proporcionar unas estimaciones más exactas.

**TABLA 14.
VALORES TOTALES PARA EL TERCER SECTOR EN PORTUGAL**

Variable	Misericórdias	Fundaciones	Mutualidades	Asociaciones de solidaridad	Otras asociaciones	Cooperativas	Total
1-Organizaciones	392	800	120	1.428	2.000	2.740	7.480
2-Socios / Miembros	114.424		900.000	822.690	800.000	590.279	1.704.088
3-Empleados	16.305	23.421	4.100	32.810	32.000	35.480	144.116
(2/1)	291		639	366	400	69	227
(3/2)	0,142		0,05	0,06	0,04	0,186	0,08
(3/1)	41	29	34	22	16	12	19

3. EL MERCADO SOCIAL EN PORTUGAL

Esta sección caracteriza el funcionamiento del mercado social y de solidaridad y las razones de que sea así.

El funcionamiento del mercado social y de solidaridad depende de la provisión pública de fondos y de la producción privada de servicios sociales, basándose en subvenciones públicas asignadas anualmente a la organización social. El subsidio para la producción de solidaridad lo asigna el Ministerio de Trabajo y Solidaridad en el ámbito central y la prefectura en el ámbito local. El Ministerio de Asuntos Exteriores asigna las subvenciones para las ayudas al tercer mundo; las subvenciones correspondientes a educación las asignan o el Ministerio de Educación o las prefecturas locales. Las subvenciones para los deportes las asignan o el Consejo Nacional para los Deportes o las prefecturas locales. El Ministerio de Cultura y la prefectura local asignan las subvenciones para la cultura. Por lo tanto observamos que, en general, se aplica un mecanismo doble de asignación de subvenciones. Asimismo, algunas organizaciones sociales pueden acceder a ciertos fondos europeos, cuya concesión es discrecional. No existe relación alguna entre los dos tipos de financiación nacional. La financiación estatal se basa en la legislación, además de la influencia política de la organización social concreta, y normalmente viene respaldada por un protocolo. Las IPSS son las organizaciones de mayor éxito en cuanto a la captación de fondos estatales. Los fondos asignados por las prefecturas deben mucho a la continuidad de tradiciones y a la influencia política local de la organización social. Naturalmente, existe la financiación particular de las fundaciones no benéficas, las *mutualidades* y las cooperativas.

Para poder explicar por qué motivos el mercado funciona de esta manera, cabe proponer varios factores. En primer lugar, Portugal es un país pobre, como se observa al comparar el PIB per cápita con el de sus socios en la Unión Europea, y posee un mayor porcentaje de personas pobres que la media de la UE; en segundo lugar, el sector público portugués tiene unas dimensiones excesivas, como confirma el hecho de que el gasto público representa el 50% del PIB, y los sectores públicos de excesivo tamaño suelen ser intervencionistas; en tercer lugar, los tipos impositivos elevados limitan las iniciativas filantrópicas de los ciudadanos; y, finalmente, algunos de los individuos que participan activamente en este mercado practican la búsqueda de rentas .

La búsqueda de rentas pone de relieve la motivación de los políticos y empresarios sociales que actúan para favorecer sus propios intereses, tales

como el protagonismo mediático, puestos mejor remunerados y cualquier otro beneficio que pudiera estar a su alcance. Su comportamiento de maximización de oportunidades es contrario al interés público. Para ocultar sus objetivos, así como para favorecerlos, los empresarios sociales emplean los medios de comunicación para presentar la solidaridad como un asunto nacional e involucran a la dominante iglesia católica, para la cual es de vital interés conservar su influencia en un mercado caracterizado por la creciente competencia de otras religiones cristianas. El hecho de que el gobierno se ajuste a este proyecto estratégico sin tener una política clara en este campo es exacerbado por su deseo de parecer benévolo a los ojos del votante medio. El resultado final es un equilibrio de Nash entre estos agentes, es decir, un gobierno benévolo y un lobby organizado, que no es un equilibrio de Pareto. ¿Qué evidencias tenemos para tal estrategia en el tercer sector? En primer lugar, constatamos que la mayoría de los empresarios sociales son directivos tradicionales que responden al estereotipo de “jubilado amansado” [*tame pensioner*]: viejos, sin un enfoque estratégico claro de su actividad concreta, esperando que transcurra el tiempo hasta tomar la decisión de jubilarse y con un estilo de gestión basado en la inercia. En segundo lugar, dichos gerentes emplean la financiación pública como una forma de asegurarse unos buenos salarios y ventajas adicionales. En tercer lugar, el sector crece con el tiempo, independientemente del ciclo ascendente o descendente de la economía. Dada esta dinámica, cabe preguntar si existen límites al crecimiento de este sector. En último lugar, la cultura del secretismo, practicado por la mayoría de estas organizaciones (un ejemplo sería la inexistencia de sitios web, así como la penuria de información pertinente en aquellos que sí existen), significa que no está implantada ninguna política de gobernanza.

De todos los factores mencionados que subyacen al funcionamiento del mercado social, es decir: pobreza, gasto público, ausencia de iniciativas filantrópicas, estrategias de búsqueda de rentas, ¿cuál es el más importante? Todos ellos pueden contribuir hasta cierto punto, aunque para poder justificar tal afirmación sería preciso practicar una prueba. Sin embargo, la prueba ha de basarse en el acceso a datos pertinentes.

La política pública difícilmente puede ser sostenible a largo plazo, dado que esta dinámica tendrá que enfrentarse al modelo de Baumol [o mal de los costes de Baumol] (Baumol, 1967, 1993) según el cual el gasto público en políticas sociales aumenta en términos relativos a lo largo del tiempo debido a las tasas diferenciales de productividad del sector privado y del tercer sector. La productividad del sector privado, que financia el tercer sector a través de los

impuestos, es más elevada que la del tercer sector. Como los salarios del tercer sector aumentan más que su productividad, el sector privado además tiene que financiar esta diferencia. Tal situación comporta una constante transferencia del sector privado al tercer sector, efectuada por el Estado a través de los impuestos. A veces aumentan las transferencias y en otras ocasiones disminuyen, en función del prisma político del Gobierno con respecto a este sector. En la actualidad no hay variación en el sistema de transferencias, dado que no existe ninguna divergencia entre los enfoques de los dos partidos mayoritarios.

Con referencia a las cooperativas, constatamos que están presentes en casi todos los sectores de la economía. Estas organizaciones funcionan como empresas privadas. De hecho, no existe distinción perceptible entre las dos formas.

4. POLÍTICA PÚBLICA HACIA EL TERCER SECTOR

¿Cuál es la política pública hacia el tercer sector? Como explicamos en la sección 3, el gobierno asegura la provisión del bien público a través de la producción privada, pero ¿controla el gobierno este gasto? La respuesta es no. Tenemos la impresión de que en Portugal los objetivos de equidad no son propensos a ser ni evaluados ni controlados. Sin evaluación, el sector es libre de gastar los fondos asignados sin que haya un objetivo perceptible de política pública relacionado con la eficiencia. No existe ningún procedimiento de evaluación en relación con la subvención asignada. Lo que se observa son acusaciones sin fundamento objetivo en los medios de comunicación, en el marco de la lucha política entre Gobierno y oposición con respecto a la solución transaccional [*trade-off*] entre eficiencia y equidad. Sin una evaluación a posteriori existe un margen en el cual las organizaciones pueden dejar de perseguir los objetivos sociales del Gobierno. Además, la idea de que la financiación siempre va a la par que los gastos, siendo un incentivo para las estrategias de parasitismo [*free-riding*] y animando a una proporción creciente de la población a buscar políticas sociales gratuitas, puede llevar a una dinámica orientada hacia los gastos. Los motivos que pueden alimentar a esta dinámica son: en primer lugar, el modelo de propiedad que puede inducir una relación principal-agente (Jensen y Mecking, 1976); ésta está relacionada con la dificultad de controlar aquellos a quienes se ha otorgado poderes, en calidad de gerentes, para actuar por cuenta del gobierno (el propietario). En segundo

lugar, las rigideces estructurales asociadas con el mercado social, que dan lugar al problema de la acción colectiva (Olson, 1965), que permiten a las organizaciones aprovecharse [*free-ride*] de los intentos del propio Gobierno para mejorar el rendimiento. Esta situación surge cuando la subvención no está vinculada al rendimiento. En tercer lugar, el Gobierno no exige principios de gobernanza en este mercado, definiendo la gobernanza como el medio por el cual se infunde el orden en una transacción, mitigando el conflicto y asegurando el beneficio mutuo en un intercambio voluntario que incorpora, naturalmente, la tríada de conflicto, mutualidad y orden (Williamson, 2002, p.180). Un ambiente de gobernanza organizativa, con iniciativas de rendición de cuentas (*accountability*), transparencia y eficiencia que obliguen explícitamente a las organizaciones sociales a conseguir la eficiencia en sus actividades operativas, complementaría el principio de equidad inherente a la asignación de fondos a las actividades sociales. El Gobierno puede hacer cumplir esta política si vincula la subvención al rendimiento. En cuarto lugar, no existe ningún programa educativo para este sector y los que existen no se ajustan debidamente a las organizaciones sociales, que por tanto no pueden mejorar su potencial. En quinto lugar, el régimen contable adoptado por este sector no capta realmente su actividad e introduce un sesgo en los resultados (Viçoso, 1998).

¿Deberíamos esperar cambios en este ambiente? No, porque el tercer sector es no comercializable y por consiguiente no experimentará un aumento de la competencia en su mercado. Sin competencia, no habrá mejora. Un gobierno interesado, a pesar de su dimensión, no tiene interés por implementar el cambio recomendado.

En cuanto a la política hacia las cooperativas, las supervisa una institución pública pero, a pesar de algunos beneficios fiscales, no existe una política específica para este movimiento.

5. CONCLUSIÓN

En este trabajo, hemos presentado una caracterización del tercer sector portugués, cuantificando su dimensión. Asimismo, hemos contemplado la naturaleza del funcionamiento del mercado social y de la política pública hacia las organizaciones sociales. Nuestra conclusión es que el tercer sector de Portugal se enfrenta a varios peligros que surgen del modelo de crecimiento

del sector y de la insostenibilidad de la política social. Hemos formulado una política basada en principios de gobernanza, con el fin de introducir una mejora cualitativa en los usos operativos del sector.

BIBLIOGRAFÍA

- Anheier, H. and Seibel, W. (eds.) *The Third Sector: Comparative Studies of Non-profit Organisations*. N.Y., de Gruyter.
- Belo Moreira, M. and Manuela Neves, M. (2000) *Em Busca da Especificidade do Cooperativismo Agrícola*. En Barros, C.P.; Belo Moreira, M.; Namorado, R.; Gomes Santos, J.C. and Paiva, F. (eds) *Os Líderes Cooperativos Portugueses*. Lisboa, Vulgata.
- Barros, C.P. (2001) *The dynamics of the mutualist movement in Portugal: A time series analysis*. *The Journal of Socio-Economics*, 30, 6, 549-552.
- Barros, C.P. and Gomes Santos, J.C. (2003) *Earnings and schooling of cooperative managers*. *Annals of Public and Cooperative Economics* (forthcoming).
- Barros, C.P. (2000) *As confrarias Portuguesas: A sociedade civil, igreja e o Estado*. En Barros, C.P. and Gomes Santos, J.C. (eds.) *As Misericórdias Portuguesas no Início do Milénio*. Lisboa, Vulgata, 2000, pp. 121-132.
- Barros, C.P. and Gomes Santos, J.C. (eds.) *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*. Lisboa, Editora Vulgata, 1997, pp. 119-138.
- Barros, C.P. and Gomes Santos, J.C. (eds.) *A Habitação e a Reintegração Social em Portugal*. Lisboa, Vulgata, 1997.
- Barros, C.P. and Gomes Santos, J.C. (eds.) *O Mutualismo Português: Solidariedade e Progresso Social*. Lisboa, Vulgata, 1998.
- Barros, C.P. and Gomes Santos, J.C. (eds.) *Cooperativismo, Emprego e Economia Social*. Lisboa, Vulgata, 1999.
- Barros, C.P. and Gomes Santos, J.C. (eds.) *As Fundações Portuguesas*. Lisboa, Vulgata, 2000.
- Barros, C.P. and Gomes Santos, J.C. (eds.) *As Misericórdias Portuguesas no Início do Milénio*. Lisboa, Vulgata, 2000.
- Barros, C.P. ; Belo Moreira, M.; Namorado, R. ; Gomes Santos, J.C. and Paiva, F. (eds) *Os Líderes Cooperativos Portugueses*. Vulgata, Lisboa, 2000.
- Baumol, W.J. (1967) *Macroeconomics of Unbalanced Growth*. *American Economic Review*, 62, 415-426.

- Baumol, W.J.(1993) Health care, education and cost disease: A looming crisis for public choice. *Public Choice*, 77, 17-28.
- Defourny, J. and Monzón Campos, J. (eds.) *Économie Sociale - The Third Sector*. Bruxelles, De Boeck/ CIRIEC
- Eurostat (1977) *Le Secteur Cooperatif, Mutualiste et Associatif dans l'Union Européene*.
- Jensen, M.C. & Meckling, W. (1976). Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and capital structure. *Journal of Financial Economics*, 3: 305-60.
- Olson, M. (1965) *Logic of Collective Action*, Cambridge, MA. Harvard University Press.
- Santos Luis, A. (1997) As instituições particulares de solidariedade social e a acção social em Portugal. En Barros, C.P. and Gomes Santos, J.C. (eds.) *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*. Lisboa, Vulgata.
- Silvestre, A. (2000) O inquérito às *Misericórdias* em Portugal: Uma análise de correspondências. En Barros, C.P. and Gomes Santos, J.C. (eds.) *As Misericórdias Portuguesas no Início do Milénio*. Lisboa, Vulgata, 2000, pp. 87-120.
- Viçoso, D. (1998) A Contabilidade das Organizações Sem Finalidade Lucrativa. En Barros, C.P. and Gomes Santos, J.C. (eds.) *O mutualismo Português: Solidariedade e Progresso Social*. Lisbon, Vulgata, 1997, pp. 203-216.
- Williamson, O.E. (2002) the theory of the firm as governance structure: From Choice to contract. *Journal of Economic Perspectives*, 16, 3: 171-195.