

A D E B A T E

Hacia el pluralismo del bienestar: actores públicos e iniciativa social

CARMEN ALEMÁN BRACHO* Y MERCEDES GARCÍA SERRANO**

RESUMEN

El sector no gubernamental, aunque presente bajo distintas formas en las diferentes etapas evolutivas de la acción social, ve en la actualidad reforzado su protagonismo en el contexto de un sistema de bienestar pluralista. Conjugando lo público y lo privado, se buscan formas innovadoras que aborden y den respuesta a los cambiantes retos de la sociedad. La multiplicidad organizativa del espacio social, la contribución que el Tercer Sector pueda realizar al bienestar y su relación con los actores gubernamentales, especialmente con la administración social, aparecen como puntos centrales de la agenda social.

1. ACTORES PÚBLICOS Y DESARROLLO ASOCIATIVO ANTE LA CRISIS DEL SISTEMA DE BIENESTAR

Entidades voluntarias y administración social se imbrican en una relación cada vez más estrecha y dinámica en las políticas sociales. El Estado del bienestar, configuración que dio forma política a las democracias occidentales surgidas tras la Segunda Guerra Mundial, es cuestionado como actor único y comparte crecientemente reconocimiento y participación con la iniciativa social en la satisfacción de unas necesidades que, con el paso del tiempo, adquieren extensión y diversidad. Ocurre esto, además, en un momento coincidente con la revitalización del papel de la sociedad civil en su

* Catedrática de Escuela Universitaria de Trabajo Social y Servicios Sociales de la UNED (caleman@poli.uned.es).

** Técnico de Administración Local.

multiplicidad de formas, –movimientos sociales, asociaciones, organizaciones no gubernamentales...–, respaldada por nuevos valores y nuevos modos de participación que tratan de ir más allá de cauces representativos institucionalizados, como los partidos políticos o sindicatos, afectados por un cierto déficit de legitimidad. Avanzamos hacia un nuevo modelo definido en torno al “pluralismo del bienestar” o la “sociedad del bienestar”, en el que diversos actores sociales, públicos y privados, comparten responsabilidad en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Pero esta complementariedad no está exenta de contradicciones. No hay duda de que se tiende hacia una cierta desregulación de la actividad estatal, en la que las actividades centralizadas anteriormente en la administración social, tienden a desconcentrarse bien hacia el mercado, bien hacia las entidades voluntarias, generando una densa red de relaciones que no dejan de desplazarse entre la colaboración y el conflicto.

En efecto, son diversas las formas de fomento de la actividad voluntaria por parte de los poderes públicos, desde las exenciones fiscales y la concesión de subvenciones, hasta el establecimiento de convenios y fórmulas que se acercan cada vez más al contrato de servicios prestados por entidades voluntarias, de tal forma que, “el sujeto público renuncia a prestar un servicio en primera persona y utiliza la organización voluntaria como un verdadero y propio agente público, comprando a esta última el servicio mismo” (Ascoli, 1988: 190). Al mismo tiempo, la independencia de la acción de las entidades voluntarias se ve en ocasiones comprometida al depender buena parte de sus recursos de la financiación obtenida a partir de fondos públicos.

2. TERCER SECTOR Y VOLUNTARIADO: EN BUSCA DE UNA DEFINICIÓN PARA LA PLURALIDAD

Dentro del denominado "Tercer Sector" –definido en la mayor parte de las ocasiones por exclusión, diferenciándolo del Estado y del ámbito mercantil–, la realidad adopta una diversidad de formas asociativas y organizacionales que dificultan la formulación de una definición comprehensiva de la totalidad de las mismas. En este sentido, sería necesario conocer en primer lugar qué entendemos por Tercer Sector, e incluyendo dentro de éste a las organizaciones voluntarias, establecer las notas que caracterizan a estas últimas. Entre las definiciones que han encontrado mayor eco dentro de la doctrina se encuentra la de Salamon y Anheier, para quienes tal sector presenta los siguientes rasgos: a) una organización orientada hacia unos objetivos generales y cuyos recursos se destinan a conseguirlos; b) naturaleza privada y, por tanto, regulación por el derecho privado; c) ausencia de distribución de beneficios, aunque sí los puedan conseguir con el fin de generar el máximo de utilidad, no con un fin lucrativo; d) órganos de gobierno propios; e) carácter altruista, lo cual implica la participación del voluntariado en algún grado¹ (véase el cuadro 1 del artículo de Demetrio Casado en este mismo número).

Este Tercer Sector vendría a encontrar su propia identidad en contraste con el resto de los sectores que contribuyen al bienestar social, esto es, el sector gubernamental y el privado mercantil. Entidades no lucrativas, entidades filantrópicas, organizaciones no gubernamentales, sector del voluntariado, entidades voluntarias o economía social son denominaciones para realidades muy próximas, en la mayor parte de los casos, superpuestas. Bajo el paraguas del Tercer Sector aparece, por tanto, una gran variedad de realidades organizativas, pudiendo establecerse diversas tipologías y clasificaciones. Así, por ejemplo, Ascoli (1987: 123), ha distinguido en el marco del Tercer Sector entre organizaciones religiosas, organizaciones relacionadas con el trabajo (sindicatos, organizaciones profesionales) o con la instrucción, fundaciones, organizaciones culturales y organizaciones de servicios de bienestar. Es en estas últimas en las que centramos nuestro interés en este artículo.

¹ Citado en Rodríguez Cabrero y Montserrat Codorniú (1996: 23-24) y Billis y Glennerster (1998: 80-81).

Respecto de las asociaciones, pueden clasificarse según diversos criterios (por ejemplo, por el área de actuación, por el fin social que cumplen, etcétera). En el caso del Registro de Asociaciones español, y sirva como ejemplo cercano, se establecen las siguientes categorías de asociaciones: culturales e ideológicas; deportivas, recreativas y juveniles; de disminuidos físicos y psíquicos; económicas y profesionales; familiares, de consumidores y de la tercera edad; de género; filantrópicas; educativas; de vecinos, y la categoría residual "otras". En cualquier caso, todo parece indicar que el Tercer Sector, en constante movimiento, crea nuevas formas organizativas que desafían las tipologías establecidas.

3. REDES PARA LA SOLIDARIDAD SOCIAL EN ESPAÑA: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

Obviamente, el fenómeno del voluntariado y las entidades voluntarias no es nuevo en España. Si bien las iniciativas filantrópicas y de caridad cuentan con una larga tradición, lo cierto es que los cambios políticos y sociales que conllevó la transición a la democracia marcaron un antes y un después en el fenómeno². En efecto, el paso a un régimen de libertades y derechos fundamentales del ciudadano –entre ellos el de asociación–, así como la modernización social favorecieron el crecimiento de las asociaciones y la participación en ellas, rompiendo de esta forma una imagen que había permanecido durante el régimen anterior, en la que "(e)l voluntariado sólo podía evocar el sentido militar del término. No existía en estos momentos en el universo social el concepto de voluntariado social. ... (S)ólo analógicamente podemos hablar de voluntariado, con el sentido que le otorgamos actualmente" (Mora, 1996: 117). Será por tanto la llegada de la democracia la que propulse el voluntariado y las entidades voluntarias. Siguiendo el esquema ofrecido por Rodríguez Cabrero, cabría contemplar a partir de este período las siguientes etapas en la evolución del concepto de voluntariado y la realidad a la que hace referencia:

a) Los primeros años de la democracia, fase durante la cual el clima ideológico favoreció el

² Véase Rodríguez Cabrero y Montserrat Codorniú (1996: 97-98).

desarrollo de una imagen positiva en torno al sector voluntario en España. No obstante, la tendencia a la desmovilización y la integración de muchos líderes asociacionistas en el ámbito de la política "profesional", por un lado, y la borrosa memoria acerca de un fenómeno apenas conocido, por otro, explican un cierto recelo hacia el fenómeno y una preferencia clara por que el Estado del bienestar español se encargue del ámbito de la acción social.

b) Durante la época de los ochenta el voluntariado siguió bajo sospecha "...de los sindicatos, como encubridores de puestos de trabajo; de los partidos políticos, que veían al voluntariado como una rémora de progreso; de las organizaciones profesionales, que estimaban la labor voluntaria como intrusismo profesional" (Mora, 1996: 121). Sin embargo, el apoyo y la legitimación de la acción voluntaria vinieron "desde arriba", de los poderes públicos, quienes, conscientes de la dificultad de hacer frente a los problemas sociales como actor único de la política social, comenzaron a considerar al sector voluntario como un complemento necesario. A partir de ese momento se observa una tendencia alcista en el número de asociaciones: frente a 2.573 asociaciones creadas en 1985, la cifra asciende a casi 7.000 en 1990, 2,7 veces más.

c) La década de los noventa dio paso a un mayor auge del voluntariado, convirtiéndolo en símbolo de una solidaridad social de carácter "expresivista", acorde con los valores socialmente respaldados. El concepto de voluntariado se expandió a toda actividad no remunerada, en tanto que el desarrollo de diversos programas e iniciativas sociales por parte de las entidades voluntarias, y la necesidad de evaluar los logros conseguidos tanto ante la población como ante los financiadores, hicieron necesario un mayor avance en el componente técnico y en la formación de las personas que integran la organización. A través de acciones directas o indirectas, la administración pública favoreció la acción de la sociedad civil organizada, considerando el bienestar social como objeto propio tanto del sector público como del privado. Desarrolló para ello una serie de incentivos y medidas destinadas al fomento del voluntariado y a la colaboración con las acciones voluntarias, entre ellas la Ley del Voluntariado³.

A principios del siglo XXI, y según el estudio realizado por Pérez-Díaz y López Novo (2003) se

³ Véase la legislación sobre el voluntariado recopilada en Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007).

contabilizan en torno a 25.000 ONG de acción social en España, de las cuales el 55 por cien (13.601) son asociaciones, y el 6 por cien (1.539) fundaciones. El 91 por cien de las asociaciones son de creación posterior a 1977, el 52 por cien no superan los 10 años de vida, y sólo el 2,5 por cien tienen más de cuarenta años. Por otra parte, el número total de trabajadores asalariados en el Tercer Sector de acción social en nuestro país ronda las 200.000 personas, estimándose en 734.000 la cifra aproximada de los voluntarios que actúan en dicho sector. Entre los voluntarios predominan las mujeres sobre los hombres (58 por cien y 42 por cien, respectivamente), y son más los jóvenes que las personas mayores (dos terceras partes no superan los 35 años). Los voluntarios suelen contar con un nivel de estudios superior a la media (una quinta parte tiene estudios universitarios), y la mayoría de ellos dedica menos de cinco horas semanales a la organización.

Según recoge el *Diagnóstico de Situación del Voluntariado en España*, realizado para el Plan del Voluntariado 2005-2009, si se considera el Tercer Sector en su totalidad, más allá de su ámbito asistencial, las cifras se sitúan, para 2001 en 164.870 entre asociaciones, fundaciones, entidades singulares, cooperativas, sociedades laborales, mutualidades y cajas de ahorros (García Delgado, 2004). A éstas habría que añadir 1.112 centros especiales de empleo y 147 empresas de inserción, organizaciones que, por sus características, pudieran considerarse parte integrante del Tercer Sector. La mayor parte de estas entidades no lucrativas españolas forman parte del mundo asociativo (76 por cien) o bien revisten la forma jurídica de cooperativas (14 por cien).

4. EL RECONOCIMIENTO DEL PAPEL DEL VOLUNTARIADO EN LA UNIÓN EUROPEA

Son diversos los textos europeos que han influido en el ordenamiento de la acción voluntaria en España, concentrados primeramente en los años ochenta. Su reconocimiento jurídico quedó consagrado formalmente con la ratificación por España, el 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, la cual "compromete a los Estados miembros del Consejo de Europa a fomentar servicios que, utilizando los métodos de servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos de la comunidad, así como su adaptación al medio o entorno social, y a estimu-

lar la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios". Asimismo es necesario tener en cuenta la Recomendación de 21 de junio de 1985 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre el trabajo voluntario en actividades de bienestar social. Dicha recomendación sirvió de impulso para la toma de iniciativas más o menos fructuosas por parte de nuestra administración nacional. Por ejemplo, a raíz de dicha acción, se declaró la voluntad de potenciar el que se llamaría Centro de Bienestar Social y del Voluntariado y la Plataforma para la Promoción del Voluntariado, que se mantiene en activo en nuestro país (Casares, 1994: 317-318; Plataforma, 1995). También hay que mencionar en este apartado la Decisión 89/457/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas de 18 de julio de 1989, en la que se hizo mención importante a la acción voluntaria como medio de atención e integración de las personas económicamente menos favorecidas.

Todas estas iniciativas plasman y profundizan en una cultura política favorable al fomento de las asociaciones y la protección de la acción voluntaria, generando así programas de actuación inclinados hacia esta vertiente, entre los cuales destacan las medidas encaminadas al intercambio y a la movilidad de jóvenes voluntarios dentro del territorio de la Unión, la creación del Comité de Coordinación del Voluntariado, fundado en 1990, o la "Carta Europea para los Voluntarios" promovida por dicho Comité. En el año 2000, el documento de trabajo "La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: construyendo un partenariado más fuerte" (2002) y el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (2001) reflejaron la voluntad de dinamizar el diálogo de la Comisión con la sociedad civil, contando para tal fin como actor destacado con la Plataforma Social de Organizaciones No Gubernamentales Europeas.

La vinculación de voluntariado y juventud se encuentra presente tanto en los documentos políticos como en los programas de apoyo. La Comisión incluye el objetivo de impulsar esta vinculación en el seguimiento de las acciones del Libro Blanco *Nuevo impulso para la juventud europea*, y lo desarrolla desde mediados de los noventa con el apoyo de los programas "Juventud con Europa" y "Servicio voluntario europeo", ambos comprendidos en el programa "Juventud en acción 2007-2013". Para el mismo período, se ha puesto también en marcha el programa "Europa con los ciudadanos" entre cuyas líneas estratégicas se encuentra el fortalecimiento de una "Sociedad civil activa en Europa".

5. LA ACCIÓN PÚBLICA DE PROMOCIÓN Y COLABORACIÓN CON EL VOLUNTARIADO SOCIAL: EL PLAN ESTATAL DE VOLUNTARIADO Y EL PLAN ESTRATÉGICO DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

A la vez que la realidad social y política ha venido constatando la dinamización de la vida asociativa y el incremento de la participación ciudadana, se ha hecho necesario establecer unos marcos de referencia que promuevan y a la vez regulen el fenómeno del voluntariado. En los diferentes niveles político-institucionales, se ha dado luz verde a una serie de proyectos que tratan de fomentar la acción voluntaria como forma de iniciativa social que venga a complementar los esfuerzos del Estado dentro de la perspectiva del conocido "pluralismo del bienestar". En España, una regulación normativa actualizada al marco constitucional y al cambio social, unida a nuevas estructuras administrativas para la colaboración y/o el protectorado –según los casos–, sirven de soporte para las acciones agrupadas tanto en los sucesivos planes estatales de voluntariado como en el Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social, puesto en marcha en 2006.

Los marcos normativos para la acción voluntaria

La Constitución de 1978 refleja un decidido compromiso político con la participación de los ciudadanos dentro de la vida social y política del país. Muestra de ello es el artículo 9.2., que establece la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; el artículo 22, que reconoce el derecho a la participación en los asuntos públicos; o el artículo 34, que reconoce el derecho de fundación para fines de interés general.

El voluntariado, y con él las organizaciones sociovoluntarias, se ha convertido en los últimos años en objeto de diversas iniciativas legislativas tanto autonómicas como estatales. No obstante, fueron algunas regulaciones autonómicas las pioneras en el tratamiento de esta cuestión, haciendo referencia a la misma en la mayor parte de las leyes de servicios sociales y desarrollando normativa específica durante la década de los noventa.

La legislación de carácter estatal que reemplazó el marco de la Ley de Asociaciones de 1964 comenzó a fraguarse a mediados los noventa, en un primer momento con la Ley Estatal sobre Voluntariado 6/1996, de 15 de enero, el hito fundamental en el desarrollo legislativo acerca de la materia, y posteriormente en 2002, sumando tres novedades normativas: la Ley 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación y de las Asociaciones, norma con carácter orgánico dado el carácter de derecho fundamental; la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones⁴; y la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos al Mecenazgo.

Por lo que hace a la Ley de Voluntariado, según su exposición de motivos se atribuye una triple tarea: en primer lugar, "garantizar la libertad de los ciudadanos a expresar su compromiso solidario a través de los cauces que mejor se acomoden a sus más íntimas convicciones"; en segundo lugar, "promover e impulsar eficazmente la acción voluntaria en sus diversas modalidades"; y finalmente, "respetar el orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, las normas que sobre esta materia hayan dictado o puedan dictar en el futuro las Comunidades Autónomas"⁵. Se consideran por parte de la Ley como voluntarios a aquellas personas que desarrollen actividades de carácter altruista y solidario, de manera libre, llevadas a cabo sin contraprestación económica y que se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas con arreglo a programas o proyectos concretos. La Ley no se limita a la definición del concepto de la acción voluntaria, sino que llena el mismo de contenido, deteniéndose en los derechos y deberes del voluntario. Entre los derechos incluye el de recibir información, formación, orientación y apoyo de forma permanente, ser asegurados contra riesgos de enfermedad o accidente y participar activamente en la organización.

La Ley de Voluntariado contempla la acción voluntaria integrada dentro de organizaciones, bien sean éstas de carácter privado o público. La admi-

⁴ Actualizó y completó el marco jurídico para las fundaciones, ordenadas por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en las Actividades de Interés General.

⁵ La Ley del Voluntariado, como ha señalado García Inda (1996: 207 y ss), adopta un esquema semejante al de normativas ya existentes como la estadounidense (especialmente la *National and Community Service Act* de 1993) o el modelo italiano, pionero en la promulgación de una Ley del Voluntariado en 1991.

nistración adquiere así un doble papel al ser posible entidad acogedora de voluntariado, al tiempo que instancia para su fomento. Según García Inda (1996: 213), tal hecho podría generar un modelo "público" de voluntariado no exento de riesgos tales como que el voluntariado se convirtiera en un "un mecanismo «tapa agujeros», la tendencia hacia una progresiva «voluntarización» del sistema público, y la posibilidad de que se produzca una excesiva administrativización e instrumentalización de la acción voluntaria".

El impulso estratégico a la acción social del Tercer Sector

Las políticas públicas de promoción y reconocimiento del voluntariado encontraron su primera ordenación a través de los objetivos y medidas recogidos en los sucesivos planes estatales de voluntariado. A ellos se ha ido uniendo la normativa y los planes de acción autonómica y, a partir de 2006, el *Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social*.

El *Plan Estatal del Voluntariado* se desarrolló en el período 1997-2000. Concluido el mismo y con el respaldo de las comunidades autónomas y las ONG de acción social, se elaboró un II Plan para el período 2001-2004. La evaluación del *Plan del Voluntariado 2001-2004* puso de manifiesto la necesidad de continuar simplificando la estructura del mismo y de incluir líneas estratégicas más agregadas y actuaciones versátiles y resolutivas de problemas concretos. Este diagnóstico fue tenido en cuenta en la elaboración del *Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009*, que plantea los siguientes objetivos: en el área de sensibilización, proporcionar información a toda la sociedad acerca del valor, de las oportunidades y la necesidad de participación voluntaria, de acuerdo con las características de cada grupo de población, de edad o social, y con los intereses de cada persona; en el área de apoyo, comprometer al sector público, al privado lucrativo y al propio Tercer Sector en la modernización de las ONG y su dotación adecuada al destacado papel social que han de desempeñar; en el área de coordinación, fortalecer la colaboración entre administraciones públicas y ONG, prestando especial atención a su implicación en las estructuras y redes nacionales e internacionales de cooperación.

Junto a estos planes dirigidos de forma genérica a la acción voluntaria, se inicia un proceso de planificación estratégica orientado específicamente a las ONG de acción social. La iniciativa partió en 2003 del Consejo Estatal de ONG de Acción

Social, órgano desde el que se constituyó el Grupo de Trabajo del Plan Estratégico cuyo diagnóstico de los principales retos del sector y formulación de las propuestas para hacerles frente se recogieron en el *Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social* (2006). Este Plan comienza por definir la visión del sector definiéndolo como “un espacio social autónomo que trabaja en la definición y extensión de los derechos sociales potenciando la participación de la sociedad civil de modo vertebado y coordinado, (que) es respetado por los diferentes sectores y participa activamente en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas, apostando por la transparencia, participación, sensibilización, denuncia/reivindicación y eficacia en sus acciones”.

El propósito general del Tercer Sector de acción social no es otro que el de “contribuir al desarrollo social y a la vertebración de la sociedad civil, promocionando la participación plena, la defensa de la libertad y la igualdad, la inclusión y la cohesión social de todas las personas y grupos que la integran”. Ahora bien, desde un diagnóstico en profundidad de los retos, se proponen tres objetivos estratégicos dentro de los que se agrupan once objetivos específicos y diversas líneas de acción asociadas. Estos tres objetivos son el fortalecimiento de la construcción social del Tercer Sector de acción social, la dotación de un marco de autorregulación del conjunto de su acción y, en particular, de la prestación de servicios desde las organizaciones, y la mejora del consenso sobre los principios esenciales de la cultura organizativa del Tercer Sector de acción social.

En la elaboración y el desarrollo del Plan participaron diversas entidades y plataformas, entre ellas la Plataforma de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social, organización de ámbito estatal sin ánimo de lucro que promueve el pleno desarrollo de los derechos sociales y civiles de los colectivos más vulnerables y desprotegidos y se propone fortalecer el Tercer Sector de Ámbito Social.

6. UN ESPACIO SOCIAL MULTIFORME

Las formas organizativas que toma la iniciativa social son diversas. A cada una de ellas corresponden unas características específicas y un tratamiento legislativo particular. A continuación se revisan aquellos tipos organizativos más significativos dentro de este espacio social multiforme,

entre ellos, asociaciones, fundaciones y entidades singulares como Cáritas, la Organización Nacional de Ciegos o Cruz Roja.

Asociaciones

Las asociaciones son agrupaciones de personas constituidas para realizar una actividad colectiva de forma estable, organizadas democráticamente, sin ánimo de lucro e independientes, al menos formalmente, del Estado.

Hasta el año 2002, el derecho de asociación, recogido en el artículo 22 de nuestra Constitución, era regulado por la Ley de 24 de diciembre de 1964, lo cual, dada la antigüedad de la misma, producía una situación de inseguridad jurídica frente a un fenómeno tan cambiante como el constituido por la realidad asociativa. Será, como hemos visto, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, la que regule tanto las asociaciones como el derecho de asociación.

La Ley Orgánica 1/2002 reguladora del Derecho de Asociación (LODA) (que sustituyó a la Ley de Asociaciones predemocrática de 1964) tiene carácter general y es de aplicación a cualquier asociación que no tenga ánimo de lucro y que no cuente con una regulación específica propia como es el caso, por ejemplo, de partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, así como iglesias, asociaciones de consumidores y usuarios, quedando excluidas aquellas con ánimo de lucro (cooperativas, mutualidades, comunidades de bienes...). La Ley aclara definitivamente que son tres las personas (físicas o jurídicas) necesarias para constituir una asociación. Asimismo establece que las asociaciones podrán ser declaradas de utilidad pública, si sus fines promueven el interés general, su actividad no se circunscribe únicamente a los asociados y si cuenta con los medios personales y materiales adecuados y con la estructura idónea para garantizar el cumplimiento de sus fines. Entre los derechos generados por esta declaración se encuentra la utilización de la mención “Declarada de Utilidad Pública” en toda clase de documentos, a continuación de su denominación, así como el disfrute de exenciones y beneficios fiscales, económicos y asistencia jurídica gratuita.

Fundaciones

La fundación es otra de las figuras jurídicas fundamentales que dan forma a la realidad

de la acción voluntaria. Los tipos de fundación son muy diversos dependiendo de los fines a los que dirijan su acción. En este sentido, en función de tales fines, el protectorado de dichas entidades –característica que las distingue de otras formas del Tercer Sector– recae sobre organismos públicos distintos. En todo caso, y como parte integradora de esa función de protectorado, al Estado –bien sea a nivel central o a nivel autonómico, según el ámbito de la fundación– corresponde velar por el efectivo cumplimiento de la voluntad del fundador para lograr la máxima rentabilidad social.

Las fundaciones cuentan con una larga trayectoria en su reconocimiento jurídico, si bien fue la Ley 39/1994, de 24 de noviembre, la que ordenó la producción normativa en torno a las mismas, dotándolas de un marco renovado de actuación. En diciembre de 2002, con el fin de acoger en nuestro sistema jurídico algunas experiencias innovadoras que el derecho comparado había puesto de relieve y dar respuesta a las propias fundaciones que demandaban la superación de ciertas rigideces, se aprobó la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Las acciones de promoción e incentivo fueron objeto de otra norma publicada por las mismas fechas: la Ley 49/2002, de 23 de diciembre.

La nueva regulación plantea, tal como se refiere en su exposición de motivos, tres objetivos de las fundaciones, definidas como instituciones creadas por particulares, a través del establecimiento de un fondo de bienes propios para la realización de un bien general: en primer término, reducir la intervención de los poderes públicos en el funcionamiento de las fundaciones; por otra parte, flexibilizar y simplificar los procedimientos, especialmente los de carácter económico y financiero, eximiendo además a las fundaciones de menor tamaño del cumplimiento de ciertas obligaciones exigibles a las de mayor entidad; por último, dinamizar y potenciar el fenómeno fundacional, como cauce a través del cual la sociedad civil participa en la consecución de fines de interés general. En cualquier caso, la regulación normativa de las fundaciones ha sido considerada como un importante avance de cara a contrarrestar sospechas de que camuflan intereses particulares bajo el halo del interés general, o simplemente sus fundadores persiguen obtener mayores beneficios e incentivos fiscales, medidas de apoyo tradicionalmente concedidas por el Estado en el marco de su labor de protectorado sobre la fundación.

Entidades singulares: Cáritas, Organización Nacional de Ciegos y Cruz Roja

Con un amplio desarrollo histórico en nuestro país, y manteniendo vínculos específicos con la administración social, Cáritas, ONCE y Cruz Roja aparecen como entidades a las que merece la pena dedicar especial atención por su singularidad.

Cáritas

Cáritas nació en 1942, dentro del campo de la acción caritativa emprendida por la Iglesia, como Secretariado Nacional de Caridad en el seno de Acción Católica, organización esta última que trataba de coordinar las actividades de las asociaciones católicas. Dentro de la trayectoria de Cáritas y tal como señala Gutiérrez Resa (1993), desde su fundación hasta los años noventa se pueden distinguir diferentes etapas:

1. La etapa fundacional (1942-1963), que destaca por la atención a casos concretos y la intervención con motivo de grandes catástrofes nacionales e internacionales. Entre las acciones desarrolladas en esta época cabe destacar la organización en 1949 de la acogida de los niños abandonados tras la Segunda Guerra Mundial procedentes de Europa Central y la gestión de la Ayuda Social Americana.

2. La etapa de “tecnificación y planificación de la caridad” (1963-1973), en la que se dirigen los esfuerzos a hacer compatibles la caridad con la planificación de la acción social. El Plan Nacional de Promoción, Asistencia Social y Beneficiencia y la creación de la Fundación para el Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA, como medio a través del cual realizar diagnósticos adecuados de la realidad, encarnaron esta filosofía.

3. La etapa de “denuncia profética o crítica” (1973-1976), durante la cual, coincidiendo con la dinamización de la sociedad civil que acompaña al cambio político, Cáritas se alzó en diversas ocasiones como portavoz crítico, denunciando las situaciones de injusticia social.

4. La etapa de “profundización” (1976-1979), caracterizada por el énfasis en las líneas de denuncia y asistencia social, y la voluntad de atajar los problemas desde la raíz, sin dejar todo el protagonismo al incipiente Estado del bienestar.

5. La etapa de “las autonomías y la animación” (1979-1983), en la que, ante la aparición de nuevos problemas como el crecimiento del desempleo, se emprenden numerosas acciones en el campo de la animación comunitaria, la comunicación de bienes y el desarrollo institucional, manteniendo labores de asistencia.

6. La etapa de diálogo (1983-1985), bienio marcado por la investigación social con estudios sobre la pobreza o la inmigración, en constante diálogo entre las distintas posturas que se defienden en el seno de la propia organización, así como con la administración.

7. La etapa de “eficacia empresarial y espíritu cristiano comprometido” (1985-1988), en la que se busca la compatibilidad de ambos principios considerando que la búsqueda de la equidad no debe aparecer necesariamente reñida con la gestión adecuada de unos recursos escasos.

8. La etapa de “cohesión, coherencia y eficacia” (1989-1991), centrada en torno a la coordinación como principio fundamental dentro de la institución, tanto a nivel nacional como europeo.

Cáritas Española, como ponen de manifiesto sus estatutos, es la confederación oficial de las entidades de acción caritativa de la Iglesia Católica en España. Instituida por la Conferencia Episcopal, se entiende como instrumento de la acción de los seglares en pro de la justicia social, definida como deber en tanto miembros de la Iglesia. Cáritas depende de la Comisión Episcopal de Pastoral Social, como “departamento” dentro de la Conferencia Episcopal. Dicha Comisión elige al presidente y al secretario de la organización, cuya estructura organizativa está compuesta por la Asamblea, el Consejo y la Comisión Permanente.

Junto a estos órganos establecidos a nivel central, Cáritas cuenta con Cáritas Diocesanas que trabajan en ámbitos locales coincidiendo en la mayor parte de los casos con el ámbito provincial. Los recursos económicos de Cáritas provienen, como señala Gutiérrez Resa, de tres fuentes fundamentales: la cuota de las Cáritas Diocesanas, los ingresos por actividades (recuperación de propaganda y publicación, donaciones de terceros, intereses bancarios...) y las subvenciones concedidas por el Estado.

Cáritas une a los planteamientos de caridad cristiana y denuncia la apuesta por la solidaridad, dirigida a evitar los riesgos de exclusión social

(Gutiérrez Resa, 1993: 298 y ss). En dicha labor, la participación de la comunidad resulta fundamental; de ahí que desde la organización se elaboren acciones destinadas a la promoción y formación del voluntariado.

Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)

La ONCE se constituye como agrupación de deficientes visuales españoles, que, admitidos estatutariamente en ella, deben afiliarse obligatoriamente para acceder a sus prestaciones y prerrogativas sociales, y sin perjuicio de gestionar y defender sus funciones privativas, ejerce determinadas funciones delegadas de las administraciones públicas. Creada el 13 de diciembre de 1938 por un decreto dictado en plena Guerra Civil, el régimen franquista distinguió al sector de los invidentes de otros sectores de discapacitados que igualmente pudieran haber sido favorecidos por el Estado. A partir de la década de los ochenta, en la que el intervencionismo estatal se frena con el cambio de régimen político y se demanda una nueva estructura más democrática de la organización, se han producido diversas transformaciones. La ONCE ha atravesado un proceso de profunda transformación interna, expansión económica y reorientación de actividades que ha llevado a proyectar su acción hacia otros grupos en desventaja, además de los invidentes.

En función de sus fines, la ONCE aparece como entidad prestadora de servicios en acción social, servicios educativos, culturales y de apoyo al empleo para las personas invidentes y discapacitadas. La singularidad de la ONCE reside tanto en el elevado número de afiliados como en su fuente financiadora: el cupón. En sus inicios, la ONCE tenía entre sus fines –de hecho, aún lo mantiene– el de procurar a los invidentes un trabajo productivo en igualdad de condiciones al resto de los trabajadores, siendo una minoría de ellos los que se dedicarían a la venta del cupón. No obstante, la venta del cupón ocupa todavía en la actualidad a un gran número de personas con discapacidad.

De 1939 a 1983 la forma del cupón no experimentó prácticamente variación, ascendiendo el porcentaje destinado a premios a un 47 por cien de la recaudación. Tras varias reformas sustantivas en los años ochenta, en los noventa se ampliaron las ofertas de juego de la ONCE a través de nuevos formatos que conviven con el cupón. El éxito de las reformas emprendidas, con un aumento de recaudación considerable, tuvo como consecuen-

cia que el Ministerio de Economía y Hacienda considerara la colisión con los intereses comerciales de los juegos que gestionaba su Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, por lo que, en uso de las prerrogativas que la administración tiene sobre la ONCE, se estableció un marco de regulación sobre el mecanismo referente a la venta del cupón. En febrero de 2004 se alcanzó un acuerdo general entre el gobierno central y la ONCE en materia de cooperación, solidaridad y competitividad para el período 2004-2011, que, entre otras materias, regula las condiciones de todas las modalidades de juego concedidas y autorizadas a la ONCE.

La expansión económica de la ONCE y su evolución organizativa motivaron que el Consejo del Protectorado aprobara en 1987 la utilización de un 3 por cien de los ingresos por ventas del cupón para financiar un programa destinado a personas con minusvalías. Se constituyó así la Fundación ONCE para la cooperación e integración social de las personas con minusvalía. Al mismo tiempo que la población objeto de las actuaciones de la ONCE iba aumentando, la organización entraba en el mundo empresarial buscando impulsar la actividad económica mediante la participación y gestión de empresas rentables que generaran empleo para personas con discapacidad visual o con otras discapacidades. Ya en 1993 la ONCE decidió crear un área ejecutiva especializada que dio lugar a la Corporación Empresarial ONCE, S.A. (CEOSA) para agrupar las participaciones en una sola sociedad cabecera. CEOSA cuenta con un consejo de administración compuesto en su integridad por representantes de la ONCE, dado el carácter de accionista único de la organización.

Cruz Roja Española

Nacida la sección de Cruz Roja española en 1864, forma parte del movimiento internacional de la Cruz Roja, acomodando su actuación a los principios fundamentales de éste: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, unidad, voluntariado y universalidad. Se trata de una institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público, que desarrolla su actividad bajo la protección del Estado español y entre cuyos objetivos se encuentran el fomento de la paz, la defensa de los derechos humanos fundamentales, la atención a personas y colectivos que sufren, y la promoción y colaboración en acciones de bienestar social tanto en el ámbito de los servicios sociales como en programas de salud.

Cruz Roja, que hace de la no discriminación (de sexo, edad, raza, nacimiento, religión, credo político o cualquier otra condición) una de sus señas de identidad, dirige su atención hacia la población en general a través de la acción socio-sanitaria, concretamente de la promoción de la salud, la creación de centros hospitalarios, la participación en programas de donación de órganos, el transporte sanitario, la búsqueda de personas desaparecidas, el salvamento marítimo y la asistencia en playas y aguas interiores. No obstante, junto a estos servicios ofrecidos a la población de forma general, Cruz Roja particulariza su atención hacia los colectivos desfavorecidos, entre ellos las personas mayores, los refugiados y extranjeros, los toxicómanos, enfermos y afectados de SIDA, la población reclusa, los niños y jóvenes marginados y las personas con discapacidad.

Para el desarrollo de las acciones inscritas en estos diversos campos señalados, Cruz Roja cuenta con una estructura en la que la Asamblea General es el máximo órgano de gobierno, emanando del mismo el Comité Nacional, a quien corresponde la dirección y el control de la gestión de la organización. Sus órganos de gobierno se estructuran territorialmente a través de los niveles autonómico, provincial y local, con asambleas y comités subnacionales que coordinan las acciones de la organización. Igualmente cuenta con un fuerte soporte formado por socios activos, voluntarios, socios suscriptores, donantes de sangre y miembros de Cruz Roja Juventud.

7. ACCIONES DE PROMOCIÓN Y FORMACIÓN DEL VOLUNTARIADO

A pesar del papel creciente que viene ocupando el voluntariado en la agenda pública, su labor ha sido objeto de críticas a la escasa preparación para el desarrollo de tareas (especialmente, las relacionadas con la atención a personas), a las dificultades para una dedicación y un compromiso estables, así como la escasa implicación en las decisiones de la organización. Dotar a los voluntarios de un valor social propio requiere medidas de apoyo y promoción compartidas por actores públicos y privados. En este sentido, la configuración de un espacio propio para el voluntario pasa por el fomento de acciones en tres ámbitos: la promoción de su valor social, la relación de la entidad con el voluntario, y la formación del y para el voluntariado.

La promoción del voluntariado se convierte en una corresponsabilidad de administraciones públicas y entidades voluntarias. Como señalamos anteriormente, diversas líneas de acción, tanto desde el *Plan Estatal del Voluntariado* como desde el *Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social*, apuntan en este sentido. A ellas se suman medidas y programas autonómicos y locales, así como acciones desde las propias entidades voluntarias. Esta colaboración no puede obviar un requisito indispensable: conservar la naturaleza del voluntariado como espacio social autónomo.

La formación supone un instrumento privilegiado mediante el cual hacer frente a las transformaciones económicas y sociales, reforzando de esta forma y para el caso del trabajo voluntario el carácter innovador característico de este último. Dicho carácter dinámico, unido a la necesidad de realizar servicios de calidad en los que se hagan compatibles eficacia con eficiencia, requiere un proceso a través del cual los participantes en las entidades voluntarias adquieran las habilidades y tecnologías para hacer frente a las cambiantes necesidades.

Diversas son las ofertas formativas que han venido surgiendo en relación al voluntariado o a las entidades de las cuales forma parte el mismo, siendo distintos los agentes que protagonizan dicha oferta, entre ellos las administraciones públicas, las instituciones universitarias y las entidades voluntarias a través de planes de formación propios... Dichas acciones formativas se han venido encuadrando en tres áreas temáticas fundamentales: la gestión de entidades voluntarias (ONG, fundaciones, asociaciones...), la formación para la promoción del voluntariado y determinados ámbitos específicos de acción (tercera edad, drogodependencias, afectados por VIH/SIDA, cooperación al desarrollo, etcétera).

Aun considerando la existencia de esta oferta formativa genérica, no hay duda de que cada entidad habrá de juzgar las necesidades formativas que le son propias, prestando especial atención a aquellas que presentan sus voluntarios. Para ello, y junto a la elaboración del plan de intervención propio de la entidad, es necesario elaborar un plan de formación acorde con el mismo. Según, Armengol (1993), este plan de formación debe desarrollarse siguiendo los siguientes pasos: a) detección de las necesidades de los voluntarios e identificación de los objetivos de la formación; b) estructuración de los procesos de formación valorando, entre otros criterios, la idoneidad del proceso en función de los objetivos a alcanzar, la accesibilidad de la propuesta de formación y la relación coste-

beneficio; c) diseño de las actividades de formación determinando la temática, los métodos de formación, la secuenciación y el formato de las actividades, los recursos con que se cuenta para su realización, así como los mecanismos de evaluación de las acciones formativas.

Los planes de formación bien diseñados y ejecutados incrementan las potencialidades de la acción del voluntariado a través de la mejora de las habilidades y conocimientos, al tiempo que aumentan la cualificación de aquellas personas (voluntarios o profesionales) que orientan las actuaciones de los voluntarios dentro de la organización y logran promover una cultura organizacional basada en la solidaridad interna y externa.

8. LA OPCIÓN MÁS ADECUADA: ¿ESTADO, MERCADO O TERCER SECTOR?

Diversos actores, bajo distintas formas en su evolución histórica, se han venido dando cita en la contribución al bienestar social. Formando parte bien del Estado, del Mercado o del Tercer Sector, presentan una serie de caracteres propios que, en ocasiones, se convierten en ventajas comparativas dentro del ámbito de la acción social. Desde diversos frentes, se viene haciendo hincapié en el necesario aumento del Tercer Sector en el desarrollo social y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de aquellos que se encuentran en desventaja o riesgo de exclusión social. Pero, ¿cuáles son las ventajas de la iniciativa social frente al resto de los actores?, y ¿hasta qué punto la misma se mantiene en todas las situaciones y sectores sociales a cuyas necesidades se trata de hacer frente?

A continuación esbozamos algunas respuestas para estas cuestiones, destacando aquellos elementos definitorios de los actores públicos y privados en su contribución al bienestar.

El Estado

La intervención pública aparece, en términos relativos, como uno de los actores más recientes dentro del ámbito de la acción social: primero, reglamentando otras modalidades de actuación frente a las necesidades sociales, como fue el caso de la beneficencia particular y de las ayudas a los necesitados, y más tarde, siendo agente directo de

las acciones encaminadas a tal fin. En favor de la provisión pública de bienes y servicios sociales se han señalado diversas ventajas, entre ellas las siguientes: a) se promueve un fin social más que el interés personal, la integración social más que la diferenciación individual; b) el control colectivo de los servicios sociales a través de representantes democráticamente elegidos impide la explotación de aquellos cuya posición de necesidad puede colocarlos en una situación de debilidad ante los proveedores que tratan más de maximizar el beneficio que de lograr un bien social; c) los servicios colectivos son distribuidos de acuerdo con la necesidad social, y no siguiendo un estrecho baremo de prioridades económicas; d) el control público es necesario para proveer servicios regulares, estandarizados y eficientes; e) por último, los servicios sociales pueden contrarrestar la tendencia natural de la empresa capitalista a incrementar las desigualdades en la distribución de recursos, estatus y poder (Walker, 1984: 20-21).

Es el Estado el que aparece ante la ciudadanía como el principal responsable de la satisfacción de las necesidades, y no sólo de la iniciativa, sino de la calidad y el control de las acciones realizadas tanto por él mismo como por otros actores. En este sentido, la actuación del sector público es central, pero también mejorable. En efecto, la contribución de las administraciones públicas no siempre responde de la mejor manera a los criterios de eficacia y equidad; de ahí la importancia de que la agenda pública incorpore entre sus temas permanentes la modernización y mejora en la garantía de calidad de la prestación de servicios.

El Mercado

Las acciones llevadas a cabo desde el sector mercantil tienen un fin lucrativo y exclusivista ante el cual cabría cuestionar su idoneidad para satisfacer las necesidades sociales. Por un lado, la búsqueda del beneficio pudiera parecer incompatible con la prestación de unos servicios en los que los costes son, en la mayor parte de los casos, más altos que los beneficios, y la inversión más arriesgada. Por otro lado, la acción dentro del mercado es exclusivista desde el momento en que los beneficios son percibidos por un individuo o un grupo de individuos, no repercutiendo, al menos de forma directa, en el bienestar de la colectividad.

No obstante, el mercado supone un mecanismo más de satisfacción de necesidades, un principio para la organización de la producción y dis-

tribución a través del sistema de precios, sin el cual difícilmente podríamos establecer el valor de aquello que deseamos. Obviando este mecanismo, apenas llegaríamos a conocer y valorar las necesidades. Así lo pone de manifiesto Donahue (1991: 33): "Aun una sociedad de altruistas requeriría de ciertos medios fiables para que sus miembros se enterasen de qué es lo que haría felices a sus vecinos (...). Los precios transmiten información".

Es claro, sin embargo, que el mercado presenta una serie de limitaciones a la hora de dar cuenta de las necesidades que presentan los individuos y grupos sociales. Por ejemplo, no tiene en cuenta las consecuencias de su acción productiva, la cual puede generar una serie de costes sociales y ecológicos que suscitan más necesidades. Asimismo, tal y como plantea Titmuss (1981: 65-68), difícilmente se pueden aplicar los criterios de eficacia que corresponden al sector mercantil a servicios que escapan a la medición en términos de Producto Interior Bruto.

A estos dos argumentos podrían añadirse otros que explican la inconveniencia de que el sector mercantil monopolice la provisión de bienestar: motivos de ineficiencia y motivos morales o filosóficos. Por una parte, existen una serie de "bienes públicos" que no pueden ser suministrados por el mercado, ya que los beneficios no llegarían a cubrir los costes del inversor privado, tal y como sucede normalmente con las grandes obras e infraestructuras o determinados servicios que entran dentro del campo del bienestar social; por otra parte, algunas metas morales y filosóficas pueden ser más eficientemente acometidas por el Estado.

Pese a estas dificultades presentadas, es preciso advertir que en las dos últimas décadas el ámbito mercantil ha cobrado mayor relevancia como consecuencia de dos factores relacionados. De una parte, las crisis económicas han impulsado a numerosos gobiernos a orientar hacia el mercado la satisfacción de necesidades; de otra, el influjo del liberalismo ha acrecentado la presencia de los mecanismos del mercado mediante la política de privatizaciones.

El Tercer Sector

Contando con una amplia participación del voluntariado, el Tercer Sector presenta una serie de elementos que, en principio, dotan de ventajas comparativas a su actuación frente al resto de los sectores. En primer lugar, a diferencia del sector mercantil, no presenta como prioridad la búsqueda

queda del beneficio económico, lo cual lo hace más adecuado a un ámbito en el que los servicios y las prestaciones no siempre pueden someterse a la balanza coste-beneficio en términos puramente económicos. En este sentido, las entidades no lucrativas dirigen habitualmente hacia los colectivos más desfavorecidos aquellos servicios en los que la rentabilidad social es mayor que la económica. En segundo lugar, dichas entidades presentan también ventajas comparativas respecto a los actores públicos, toda vez que registran unos niveles inferiores de burocratización y, consecuentemente, permiten una mayor capacidad de innovación y adaptación a las nuevas necesidades, muchas de ellas en nuevos colectivos, tal y como es el caso de los inmigrantes o las personas afectadas por SIDA. De igual forma, el voluntariado con el que cuenta gran parte de estas organizaciones supone un recurso humano valioso, motivado para un trabajo que no requiere remuneración económica. Asimismo se entiende que las entidades del Tercer Sector poseen un carácter más democrático y participativo, tanto a nivel interno, como hacia el exterior, lo cual permite un mayor acercamiento entre la entidad y la población a la que se dirigen sus actividades.

Partiendo de este cuadro de ventajas, en los últimos tiempos se ha planteado el incremento de la participación del Tercer Sector como una posible vía innovadora capaz de aliviar la creciente presión a la que están expuestos los sistemas de bienestar. Desde este punto de vista, se considera que su acción puede ser más eficiente en la atención a los colectivos más desfavorecidos y en la actuación sobre un marco de necesidades cambiantes. Queda por ver si estas previsiones se vienen cumpliendo.

Las ventajas que presenta el sector no lucrativo en la contribución al bienestar pueden contemplarse en un doble plano de acción; esto es, tanto en lo que se refiere a su acción a través de las diferentes políticas de bienestar (en particular, su participación en el marco de provisión de los servicios sociales) como a su aportación a la dinamización económica, dando lugar a una serie de iniciativas destinadas a prevenir las situaciones de desventaja y posibilitar la integración de las personas en la periferia dentro de la sociedad.

Dentro del ámbito de los servicios sociales, las entidades voluntarias presentan ventajas comparativas cuando coinciden desventaja económica y desventaja social. Para el sector público, dichos "clientes" pueden no ser objeto de acción

preferente, en la medida en que su peso en el mercado político es comparativamente menor en relación a las preferencias de otros grupos. Si dichas personas poseen recursos económicos, pueden dedicarlos a pagar servicios de atención prestados por entidades lucrativas (residencias para mayores o afectados por diversos tipos de dependencias, por ejemplo). No obstante, ambos tipos de desventaja, económica y social, suelen venir de la mano, lo que refuerza el valor de la acción del sector voluntario hacia estos colectivos.

Igualmente, la actuación del Tercer Sector adquiere un peso específico en las comunidades en desventaja, las cuales presentan con frecuencia una sociedad civil débil, reciben los servicios del Estado en la mayor parte de las ocasiones de manera puntual e incoherente, sin llevar los mismos a una mejora de las condiciones estructurales que provocan la situación. En este sentido, el Tercer Sector presenta ventajas comparativas a la hora de protagonizar iniciativas de acción social, siendo más efectivas aquellas que surjan de la movilización de la propia comunidad (por ejemplo, a través de grupos de auto-ayuda) que directamente mediante entidades voluntarias externas (Billis y Glennerster, 1998).

A medio camino entre el Tercer Sector y el ámbito empresarial se establecen una serie de iniciativas que forman parte de la economía social y adoptan formas tales como las cooperativas de iniciativa social o las empresas sociolaborales. Las primeras presentan campos de actuación variados: la integración socio-laboral de discapacitados, ex-drogodependientes, la lucha contra pobreza, la atención a la infancia, la educación especial y muchos otros servicios de atención a las personas. Por su parte, las empresas sociolaborales persiguen el propósito de acoger a personas con problemas de integración en el mundo laboral, ampliando sus acciones a las tareas de prevención, rehabilitación e inserción. Entre sus características se encuentra el hecho de carecer de ánimo de lucro y la apuesta por potenciar una financiación solidaria que cree fondos sociales y rotativos dentro de la empresa.

Pero la relación del voluntariado con el bienestar social no concluye en la prestación de servicios sociales, sino que puede contribuir igualmente a la búsqueda de una identidad y el logro de una mayor cohesión social y dinamización económica. En este sentido, la acción voluntaria potencia la creación de nuevos yacimientos de empleo. Tal y como han puesto de manifiesto Rodríguez Cabrero y

Montserrat Codorniu (1996: 264-266), las entidades voluntarias generaban en España, en los años noventa, casi 100.000 empleos en términos de "personal equivalente" (esto es, transformando los diversos contratos de jornada inferior a las 40 horas en "equivalentes" a una jornada completa), lo cual representaba un 1,4 por cien de empleos en relación al total de ocupados en el sector servicios.

9. LA NECESARIA BÚSQUEDA DE EFICIENCIA

Si las entidades voluntarias constituyen un actor privilegiado en la búsqueda del bienestar social, no menos cierto es que, aun partiendo de este reconocimiento prácticamente generalizado, los puntos débiles en la gestión de dichas organizaciones han sido objeto de diversas críticas. La excesiva dependencia de la financiación pública y la consiguiente pérdida de autonomía, los déficits en el estilo democrático de gestión y la falta de un modelo profesional de desempeño han sido eje de algunas de estas críticas.

Conscientes de estos puntos débiles, muchas organizaciones del Tercer Sector han empezado a desarrollar nuevos modelos de gestión en los que la solidaridad no resulte incompatible con la eficiencia. En la elaboración de estos modelos se toman elementos propios del nuevo *management* privado, de los nuevos diseños resultantes de la modernización administrativa del ámbito público, tratando de compatibilizar unos y otros con los caracteres propios resultantes de la dinámica y experiencia de las propias organizaciones. Independientemente del ámbito del que provenga cualquier instrumento de gestión, su inclusión puede resultar valiosa siempre que cumpla un requisito: la búsqueda del equilibrio entre solidaridad y eficiencia. Antes de mostrar las claves centrales para el establecimiento de un modelo de gestión de entidades no lucrativas, conviene detenerse en esbozar la posición desde la que se parte, es decir, en el diagnóstico de la entidad como organización.

La entidad voluntaria como organización

Vivimos en una sociedad de organizaciones, y el sector no lucrativo no constituye una excepción a dicha característica. Es preciso conocer bien una organización, los actores que forman parte de ella, así como sus fortalezas y debilidades, antes de ini-

ciar el diseño de un modelo de gestión adecuado para sus actividades. La gestión, administración, los socios, el voluntariado y otros colectivos que se integran en la organización de forma más transitoria componen la organización y, aunque cada una de ellas posee un interés común con el resto de los grupos –el fin de la organización–, presentan simultáneamente intereses particulares que no siempre coinciden, llevando con frecuencia a situaciones de tensión dentro de la entidad.

Comencemos por el grupo que se encuentra en la dirección (Consejo, Asamblea, Junta Directiva...). Sus actividades se dirigen fundamentalmente hacia el exterior de la organización y adquieren un fuerte componente de carácter político. En efecto, la dirección trata de establecer redes con diferentes organizaciones, tanto del ámbito privado como público, buscando la financiación necesaria para el desarrollo de las actividades de la organización. Quienes constituyen la dirección poseen generalmente un elevado nivel de recursos, bien humanos –formación, trayectoria en otras organizaciones...–, bien sociales –redes con personas clave a la hora de conseguir recursos para la entidad–, conformándose de esta forma una relación entre elites. En este sentido, cabe señalar que, como ha venido ocurriendo en la administración social dentro del ámbito público, las organizaciones han partido de unos patrones culturales de clase media, incluso en ocasiones media-alta, distintos de los de la población beneficiaria de su acción.

Dicha función fundamentalmente política choca en ocasiones con la visión de las personas que desempeñan las funciones más operativas que desarrolla la entidad y constituyen la administración de la misma. La relación entre la dirección y la administración posee un especial carácter paradójico: para muchas decisiones importantes, la dirección es la autoridad final, pero depende a su vez de la administración para el suministro de información que permita la articulación de las políticas. Con todo, el posible conflicto con la dirección no es el único peligro que acecha a la administración de la entidad. La carencia de una visión abierta al cambio puede llevar a una burocratización de las tareas que realiza, acercándose así a algunas de las críticas vertidas sobre la administración social de naturaleza puramente pública. A este respecto, conviene matizar que equidad no significa uniformidad, sino igual atención a cada persona dentro de un tratamiento particularizado de su caso.

Respecto de los socios y voluntarios dentro de la organización, el peso de los primeros en la toma

de decisiones depende de su contribución efectiva –bien en redes personales, bien en recursos económicos– a la organización; igualmente, los voluntarios ocupan una posición diferente: si son fundadores o poseen una larga trayectoria como voluntarios dentro de la organización pueden obtener un peso importante, mientras que el voluntariado más reciente o transitorio no sólo tiene escaso poder de decisión –en muchas organizaciones prácticamente nulo–, sino que, en el peor de los casos, ni siquiera es informado del plan de actuación de la entidad. De esta forma se va dibujando una estructura jerárquica en la entidad que se aleja del estilo participativo y de comunicación horizontal que aparece como elemento propio de la filosofía del sector no lucrativo. Ante esta situación, puede darse el riesgo de que los voluntarios comiencen a percibir su colaboración como carente de significado para la organización y, consecuentemente, intenten dar cauce a su altruismo en otra entidad distinta, incrementando así los niveles de movilidad y la interrupción de la permanencia. Se entra así en un círculo vicioso en el que no se dan mayores responsabilidades a los voluntarios, pues se considera que son inestables y no puede contarse con ellos en la planificación, al tiempo que el voluntario o la voluntaria no acaba de encontrar sentido a la actividad, muchas veces periférica, que realiza en la entidad.

Aunque éste no sea el diagnóstico general del sector no lucrativo, una parte de estos elementos que venimos señalando se repiten con asiduidad. Se observa así que la gestión de la entidad adolece de déficit democrático, las tensiones entre los diferentes grupos se multiplican y los riesgos de alejamiento de la población beneficiaria se incrementan. Estos elementos, cuando se detectan, obligan a redefinir el proyecto institucional de la entidad partiendo de una valoración crítica de su desempeño. De acuerdo con Moss Kanter y Summers (1987), los indicadores de desempeño deben recogerse en tres aspectos centrales para la entidad: el fortalecimiento institucional (información sobre la legitimidad que obtiene la organización y su capacidad de movilización de recursos), las funciones de gestión (información acerca de las actividades de la entidad, los problemas planteados para desarrollarlas, así como de la correspondencia entre éstas y la localización de recursos) y las funciones técnicas (información acerca de la eficiencia y la calidad de los servicios y las prestaciones que ofrece la entidad).

La eficiencia, la calidad y, en definitiva, el impacto de las actividades que emprenda la entidad, dependerán de su proyecto institucional. A continuación presentamos algunos de los ele-

mentos básicos de un modelo de gestión integrado dentro de las organizaciones no lucrativas.

El marco de desarrollo institucional

Diversas son las propuestas que comienzan a realizarse para la mejora de la gestión dentro del ámbito no lucrativo. Por la claridad de su planteamiento y la capacidad de dar lugar a una aplicación práctica de la misma a aquellas personas que no estén necesariamente especializadas en el ámbito de la gestión, partiremos de la propuesta conocida como *Marco de Desarrollo Institucional para el Sector no Lucrativo* (Renzi, 1996: 496 y ss). Dicho modelo establece como principios básicos de actuación la transparencia, el énfasis puesto en la orientación hacia el beneficiario, la consideración del entorno externo, así como las fuentes de ventajas o bien de amenazas a la entidad y, sobre todo, la necesidad de poner en marcha un modelo de gestión y toma de decisiones de carácter participativo.

En España, la Fundación Lealtad se ha propuesto, haciendo suyos los valores de la independencia, transparencia, solidaridad y rigor, fomentar la confianza de la sociedad en fundaciones y asociaciones que cumplan fines de acción social, cooperación al desarrollo o medio ambiente. Con ello, se pretende lograr un incremento de donaciones y voluntariado de particulares y empresas. Los fundadores parten de la hipótesis de que existe cierta desconfianza hacia el Tercer Sector debido al desconocimiento de la realidad de las ONG, del destino de sus fondos y del impacto de las acciones que llevan a cabo. Por ello, para fomentar la colaboración de la sociedad civil con las ONG, la Fundación Lealtad cree que se debe poner el énfasis en la cantidad y calidad de la información disponible sobre el Tercer Sector. A partir de la información facilitada por las ONG, la Fundación Lealtad elabora un análisis basándose en nueve principios de transparencia y buenas prácticas. Este análisis queda reflejado en un informe en el que se recoge de forma detallada el cumplimiento por parte de cada organización de cada uno de los principios, incluyendo también una visión general de la organización y otros datos de interés para que los potenciales colaboradores puedan decidir fácilmente con qué ONG colaborar. Los resultados de los análisis realizados son publicados anualmente en la *Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas de las ONG* que se difunde gratuitamente entre particulares y empresas⁶.

⁶ Al respecto cabe también consultar FUNDACIÓN LA CAIXA (2006).

10. CONCLUSIONES

La participación del voluntariado en la acción social tiene un amplio recorrido histórico marcado en sus orígenes por notas de tipo asistencial y ligadas a la beneficencia. En las décadas postreras del siglo XX, las dificultades del Estado del bienestar como actor hegemónico que haga frente a los problemas sociales, por un lado, y la presencia de nuevos valores en la ciudadanía que apuntan hacia la solidaridad –con los demás y con el planeta–, por otro, han ido dando cuerpo a una fórmula “mixta” de colaboración entre Estado, Mercado y Tercer Sector, conocida como “Pluralismo del Bienestar” o “Sociedad de Bienestar”.

Asistimos a una revitalización del papel de la sociedad civil en su multiplicidad de formas –movimientos sociales, asociaciones, fundaciones, etc.–; una diversidad que aconseja concretar determinados conceptos. Los voluntarios son personas altruistas que desde su acción particular contribuyen a los intereses generales de nuestra sociedad. No es necesario formar parte de una entidad para ser voluntario, aunque lo cierto es que habitualmente los voluntarios se vinculan a la iniciativa social organizada a través de entidades voluntarias y organizaciones no gubernamentales. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la etiqueta “Tercer Sector” comprende asociaciones, fundaciones, entidades singulares, pero también cooperativas, mutualidades, la obra social de las cajas de ahorros o las empresas de inserción.

Sea cual sea su forma, lo cierto es que el número de estas entidades y su participación en la acción social ha crecido en España de forma sostenida en las décadas democráticas dando lugar a una respuesta por parte de los actores públicos dirigida a proteger y fomentar el voluntariado y, de forma paralela, ofrecerle un marco de regulación que marca las pautas de la relación entre actor público y privado y busca garantizar una iniciativa social responsable. El reconocimiento del papel del voluntariado es ya un hecho en el ámbito internacional, especialmente en el de la Unión Europea, y también en España, tanto desde el gobierno central como desde las comunidades autónomas y los gobiernos locales.

En 1996, la Ley del Voluntariado inició la renovación del marco normativo que regula la materia. Poco más tarde, en 2002, se reguló el derecho de asociación recogido en el artículo 22 de la Cons-

titución, se actualizó el derecho de fundaciones y se estableció el régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y el régimen fiscal e incentivos al mecenazgo, apuntando en este último sentido a un concepto que gana cada vez más presencia, el de la responsabilidad social corporativa de las empresas. Simultáneamente se inició una línea de planificación que recoge las líneas de actuación y medidas de apoyo para el sector. El primer *Plan Estatal del Voluntariado* se desarrolló entre 1997 y 2000. Ya entrados en la nueva década, el tercer *Plan Estatal* convivirá con el *Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social* impulsado por el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social. Todas estas acciones vienen a apoyar el fortalecimiento del sector ante los retos a que debe hacer frente desde la transparencia en la información, la formación de sus recursos humanos y la búsqueda de un equilibrio que le permita colaborar con los actores públicos, pero sin perder su propia autonomía.

BIBLIOGRAFÍA

ARIÑO VILLARROYA, A. y R. CASTELLÓ I COGOLLOS (2007), *Asociacionismo y voluntariado en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.

ARMENGOL I SISCARES, C. (1995), “La formació a les entitats de voluntariat”, *Fórum. Revista d'informació e investigació socials*, 2: 29-33.

ASCOLI, U. (1987), “Estado de Bienestar y acción voluntaria”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 38: 119-162.

– (1988), “Voluntariado organizado y sistema público de «Welfare»: Potencialidad y límites de una cooperación”, *Documentación Social*, 71: 183-202.

BILLIS, D. y H. GLENNERSTER (1998), “Human services and voluntary sector”, *Journal of Social Policy*, 27: 1.

CASARES VILLANUEVA, M. L. (1994), “Voluntariado y derecho. Análisis de la Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social”, *Documentación social*, 80.

DONAHUE, J. D. (1991), *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Nueva York, Basic Books.

FUNDACIÓN LA CAIXA (2006), *Buenas prácticas en la gestión del voluntariado*, Barcelona, La Caixa.

GARCÍA DELGADO, J. L. (2004), *Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*, Madrid, Civitas.

GARCÍA INDA, A. (1996), "Aspectos legales del voluntariado: El modelo de la Ley 6/1996, de 15 de Enero", *Documentación Social*, 104: 201-236.

GUTIÉRREZ RESA, A. (1993), *Cáritas Española en la Sociedad del Bienestar, 1942-1990*, Barcelona, Hacer.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007), *Normativa española sobre el voluntariado*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

MORA ROSADO, S. (1996), "El fenómeno del voluntariado en España: aproximación a la evolución del término", *Documentación Social*, 104.

MOSS KANTER, R. y D. SUMMERS (1987), "Doing well while doing good: Dilemmas of performance measurement in non-profit organizations and the need for a multiple-constituency approach", en: POWELL, W. W. (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press.

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

PLATAFORMA PARA LA PROMOCIÓN DEL VOLUNTARIADO (1995), "Manifiesto del Día Internacional del Voluntario", *Documentación Social*, 103.

RENZI, M. (1996), "An integrated toolkit for institutional development", *Public Administration and Development*, 16, 5: 469-483.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. y J. MONSERRAT CODORNIÚ (dirs.) (1996), *Las Entidades Voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

TITMUSS, R. M. (1981), *Política social*, Madrid, Ariel.

WALKER, A. (1984), "The political economy of privatization", en: LE GRAND, J. y R. ROBENSON (eds.), *Privatisation and the Welfare State*, Londres, Allen and Unwin.