



Revista Española del

Tercer Sector

Nº12 MAYO-AGOSTO 2009

• *Artículos*

Marta Rey García

Gorka Moreno Márquez

Esther Gómez Campelo

Germán Jaraíz Arroyo

• *Panorama*

Renáta Nagy e István Sebestény

Adriana Rofman



Fundación Luis Vives





Fundación Luis Vives

Misión:

Apoyo y fortalecimiento del Tercer Sector Social

Ejes de actuación:

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

Patronato

Presidente

D. Oscar Alzaga Villaamil

Vicepresidente

D. Virgilio Zapatero Gómez

Vocales

D. Eloy Domínguez- Adame y Cobos

D. José Antonio Escartín Ipiens

D.^a Simoneta Gómez-Acebo Borbón

D. Manuel Gala Muñoz

D. José Luis Leal Maldonado

D. Juan Irazzo Martín

Director Gerente de la Fundación Luis Vives

Subdirectora de la Fundación Luis Vives

D^a Paula Cisneros del Prado

REVISTA ESPAÑOLA DEL Tercer Sector

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

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

Nº12 MAYO-AGOSTO 2009

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

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

Impreso en España – Printed in Spain

Dirección de Arte y Producción:

Carlos Halcón de Villavicencio

ISSN:1886/0400

Fundación Luis Vives

Plaza de Oriente, 7. Bajo izq

28013 Madrid

915400878

rets@fundacionluisvives.org

PRECIO DE VENTA:

Suscripción anual: 25 €

Números sueltos: 12 €



Fundación Luis Vives

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director: D. Gregorio Rodríguez Cabrero.

Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá.

Subdirector: D. Vicente Marbán Gallego.

Profesor titular de la Universidad de Alcalá

Secretaría: D^a. Virginia Moraleda Tejero

Coordinadora de Comunicación de la Fundación Luis Vives

Consejo de Redacción:

- **D. Silverio Agea Rodríguez,**

Secretario General de Cáritas Española y Director Ejecutivo de FOESSA

- **D. Óscar Alzaga Villamil,**

Presidente de la Fundación Luis Vives

- **D. Luis Ayala Cañón,**

Profesor de la Universidad Rey Juan Carlos

- **D. Luis Cayo Pérez Bueno,**

Presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)

- **D^a Paula Cisneros del Prado,**

Subdirectora de la Fundación Luis Vives

- **D^a. Carmen Comos Tovar,**

Coordinadora General de la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES)

- **D. Rafael de Lorenzo García,**

Secretario General del Consejo General de la ONCE

- **D. Fernando Fantova Azcoaga,**

Consultor Independiente, experto en el Tercer Sector Social

- **D. Juan A. Gimeno Ullastres,**

Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

- **D. Carlos Mataix Aldeanueva,**

Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid

- **D. José Luis Piñar Mañas,**

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad San Pablo - CEU de Madrid

- **D. Víctor Renes Ayala,**

Coordinador del Equipo Relaciones Externas de Cáritas Española

- **D^a. Teresa Sanjurjo González,**

Directora de la Asociación Nacional Española de Fundaciones

- **D. Joan Subirats Humet,**

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona

- **D. Alfred Vernis Doménech,**

Profesor de ESADE, Universidad Ramón Llull

COMITÉ CIENTÍFICO

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

COMITÉ ASESOR

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Alfredo Abad Heras*
Cáritas Española, *Silverio Agea Rodríguez*
Obra Social de Caixa Galicia, *Manuel Aguilar López*
Obra Social Ibercaja, *Román Alcalá Pérez*
Confederación Estatal de de Personas Sordas, *Mar Amate García*
Confederación española de organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual, *Paulino Azúa Berra*
Confederación Española de Cajas de Ahorro, *Carlos Balado García*
Unión Romaní, *Mª Carmen Bastante García*
Federación Nacional de la Mujer Rural, *Juana Borrego Izquierdo*
Organización Juvenil Española, *José Antonio Callen Larraz*
Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, *Luis Cayo Pérez Bueno*
Obra Social de Caja Madrid, *Carmen Contreras Gómez*
Price WaterHouse, *Miguel Cruz Amorós*
Obra Social de CAM, *Carlos de la Torre Sánchez*
Obra Social de Unicaja, *Francisco de Paula Molina*
Federación de Scouts de España, *Julio del Valle Iscar*
Kutxa – Obra Social, *Francisco Esquiroz Fernandino*

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

EDITORIAL

.....	11
-------	----

ARTÍCULOS

Marta Rey García

<i>La filantropía doméstica en doce países europeos: El estado de la cuestión investigadora y el caso de España</i>	17
---	----

Gorka Moreno Márquez

<i>Realidad, presente y futuro de las políticas contra la exclusión social en el País Vasco</i>	41
---	----

Esther Gómez Campelo

<i>La compleja aplicación de la directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar</i>	73
--	----

Germán Jaraíz Arroyo

<i>El Tercer Sector de Accion Social en la intervención comunitaria</i>	101
--	-----

PANORAMA

Renáta Nagy e István Sebestény

<i>Práctica metodológica y metodología práctica: Quince años de estadísticas del Tercer Sector en Hungría</i>	131
---	-----

Adriana Rofman

<i>Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires: Entre las teorías y las realidades ...</i>	157
--	-----

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Luís Ignacio Álvarez González y María José Sanzo Pérez

<i>Dinámica organizativa de las fundaciones asturianas</i>	185
--	-----

Beltrán Roca Martínez

<i>La financiación pública de las ONGD. Tendencias, redes y discursos .</i>	193
---	-----

Ricard Calvo Palomares

<i>Las entidades de Tercer Sector en el modelo de desarrollo local: Un decálogo de con(di)vergencias</i>	199
--	-----

Demetrio Casado

<i>El asilo de hijos de lavanderas. Nota de aproximación institucional</i>	209
--	-----

RESEÑAS Y HEMEROTECA INTERNACIONAL

<i>Reformas de las Políticas de Bienestar en España, siglo XIX, Madrid .</i>	221
<i>CIVIL SZEMLE 2008/4 Vol. 18</i>	225
<i>El Tercer Sector construyendo ciudadanía. La participación del Tercer Sector en los servicios sociales de Andalucía</i>	233

DOCUMENTOS

<i>La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector</i>	239
<i>Feasibility Study on a European Foundation Statute</i>	243

NORMAS DE PUBLICACIÓN	252
-----------------------------	-----

NOTE OF THE EDITOR

.....	11
-------	----

ARTICLES

Marta Rey García	
<i>Household giving in twelve european countries:</i>	
<i>Research state and the case of Spain</i>	17
Gorka Moreno Márquez	
<i>Reality, resent and future of the politics against social exclusion</i>	
<i>in the Basque Country</i>	41
Esther Gómez Campelo	
<i>The complex aplication of directive 2003/86/EC</i>	
<i>on the right to family reunification</i>	73
Germán Jaraíz Arroyo	
<i>Third Sector entities in comunity intervention</i>	101

INTERNACIONAL SCENE

Renáta Nagy e István Sebestény	
<i>Methodological practice and practical methodology:</i>	
<i>Fifteen years in nonprofit statistics</i>	131
Adriana Rofman	
<i>Civil society organizations and social policies in the metropolitan</i>	
<i>area of Buenos Aires: Between theory and reality</i>	157

NOTES AND CONTRIBUTIONS

Luís Ignacio Álvarez González y María José Sanzo Pérez	
<i>Dinámica organizativa de las fundaciones asturianas</i>	185
Beltrán Roca Martínez	
<i>La financiación pública de las ONGD. Tendencias, redes y discursos</i> .	193
Ricard Calvo Palomares	
<i>Las entidades de Tercer Sector en el modelo de desarrollo local:</i>	
<i>Un decálogo de con(di)vergencias</i>	199
Demetrio Casado	
<i>El asilo de hijos de lavanderas. Nota de aproximación institucional</i>	209

BIBLIOGRAPHIC REVIEWS AND INTERNATIONAL LIBRARY

<i>Reformas de las Políticas de Bienestar en España, siglo XIX, Madrid .</i>	221
<i>CIVIL SZEMLE 2008/4 Vol. 18</i>	225
<i>El Tercer Sector construyendo ciudadanía. La participación del Tercer Sector en los servicios sociales de Andalucía</i>	233

DOCUMENTS

<i>La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector</i>	239
<i>Feasibility Study on a European Foundation Statute</i>	243

ARTICLES PUBLICATION GUIDELINES	252
---------------------------------------	-----

EDITORIAL

El número 12 de la Revista Española del Tercer Sector es el segundo número del año 2009, un número abierto al que se incorporan materiales de calidad recibidos y evaluados a lo largo de 2008. La progresiva consolidación de la revista está suponiendo un flujo creciente de trabajos de calidad que el consejo de redacción irá incorporando a los números abiertos ya que la revista publica hasta hoy dos números anuales con carácter monográfico.

En la sección **Artículos** se incluyen cinco trabajos que cubren diferentes aspectos del desarrollo del Tercer Sector y del impacto de su actividad en el ámbito de los servicios sociales y la exclusión social. En primer, el trabajo de **Marta Rey** de la Universidad de A Coruña con el título **La filantropía doméstica en doce países europeos: el estado de la cuestión investigadora y el caso de España**, en el que se comparan trece países de la UE en cuanto a las donaciones de los ciudadanos a las entidades no lucrativas. El artículo pone de manifiesto las dificultades a la hora de analizar las fuentes de información y su comparabilidad.

Gorka Moreno Márquez, de la Universidad del País Vasco, analiza en su trabajo **Realidad, presente y futuro de las políticas contra la exclusión social en el País Vasco** la evolución reciente de las políticas de lucha contra la exclusión en dicha Comunidad Autónoma y su evaluación a partir de la opinión de los actores políticos que intervienen en el plan vasco.

Por su parte el trabajo de **Esther Gómez Campelo**, de la Universidad de Valladolid aborda la problemática de la reagrupación familiar en su trabajo jurídico sobre **La compleja aplicación de la directiva 2003/86/ce sobre reagrupación familiar**, considerando sus posibilidades y límites.

El profesor **Germán Jaráiz Arroyo** de la Universidad Pablo de Olavide analiza en su trabajo **El Tercer Sector de acción Social en la intervención comunitaria** el papel de las entidades sociales de acción social en su intervención en barrios desfavorecidos en los que se ven obligadas a combinar una gestión eficiente con una intervención relacional que añada valor a los programas de forma que las acciones en favor de colectivos vulnerables y excluidos promuevan el apoderamiento de la comunidad.

La sección **Panorama** incluye dos aportaciones: en primer lugar el trabajo de **R. Nagy y I. Sebestany**, de Hungría, sobre **Metodología práctica y práctica metodológica: 15 años de estadísticas del Tercer Sector** en el que se analiza el resultado de de la investigación social durante los últimos quince años sobre la sociedad civil húngara y sus características: tamaño, composición, financiación y recursos humanos.

En segundo lugar el trabajo de **Adriana Rofman**, **Participación de las O.S.C. en la gestión de políticas públicas en espacios locales, en municipios del área metropolitana de Buenos Aires**, analiza mediante estudio de casos la necesidad de que Estado, mercado y sociedad civil compartan la definición de las políticas públicas en base a una lógica de colaboración permanente desde la independencia de cada espacio. Según la autora las teorías que identifican a la sociedad civil como el campo no lucrativo y distinguen el asociacionismo solidario de las relaciones mercantiles, dejan fuera a un amplio espectro de actividades sociales.

En este número se ha sustituido la sección de **Notas y Colaboraciones**, en base a consultas a expertos y directivos de entidades sociales, por otra de **Notas de Investigación** con la cual la revista da entrada a trabajos que, como su mismo nombre indica, constituyen avances de investigación o notas metodológicas sobre un tema determinado. En concreto se recogen en esta sentido las siguientes notas: a) El trabajo **Dinámica organizativa de las fundaciones asturianas** de los profesores **Álvarez González y Sanzo Pérez** de la Universidad de Oviedo en base a una muestra de 17 fundaciones sobre un total de 149. b) Por su parte **Beltrán Roca Martínez** analiza las redes de **La financiación pública de las ONGD** en Andalucía, su estructura y complementariedad. c) **Ricardo Calvo** en su trabajo **Las entidades de tercer sector en el modelo de desarrollo local: un decálogo de con(di)vergencias** analiza la colaboración entre el sector público y el tercer sector en las agencias locales de empleo y desarrollo local. d) Finalmente, **Demetrio Casado** analiza en la nota **El asilo de hijos de lavanderas. Nota de aproximación institucional** la fundación de un asilo para los hijos de las lavanderas, a modo de guardería, creado por la reina María Victoria, esposa de Amadeo de Saboya. Es

una aportación de interés en la historia social de Madrid en relación con las necesidades de la mujer trabajadora.

En la sección **Reseñas y Hemeroteca** de libros, se reseñan cuatro textos de importancia. El primero es el libro coordinado por el profesor **Luis Moreno** sobre **Reformas de las políticas sociales**, de reciente publicación, en el que aborda en profundidad la evolución reciente general y sectorial de las políticas sociales en España en el marco del modelo social europeo. Se reseña también el último número de la revista **húngara Civil Szemle**. El profesor **Juan Velarde** reseña el trabajo coordinado por los profesores **Barea y Monzón** bajo el título **Manual para la elaboración de las cuenta satélite de las empresas de la economía social, cooperativas y mutuas**, publicado por el CIRIEC en la que se destaca la importancia de la economía social como economía alternativa. Finalmente, se reseña la tesis doctoral de **M^o Ángeles Espadas: El tercer sector construyendo ciudadanía. La participación del tercer sector en los servicios sociales de Andalucía** en la que se aplica una combinación de métodos para el análisis y comprensión del tercer sector en dicha Comunidad.

La revista ofrece una síntesis de dos **documentos**. El primero se refiere a la reciente publicación por la Fundación Luis Vives de los resultados del V Foro Tercer Sector bajo el título de **La transparencia y rendición de cuentas en el Tercer Sector**. Por otra parte se resume el reciente estudio de la Comisión Europea sobre la viabilidad de un estatuto de la fundación europea aparecido bajo el título **Feasibility study on European Foundation Statute**. Remitimos al lector interesado a su lectura completa accediendo por internet a ambos documentos.

Marta Rey García
martarey@udc.es

LA FILANTROPÍA DOMÉSTICA EN DOCE PAÍSES EUROPEOS:
EL ESTADO DE LA CUESTIÓN INVESTIGADORA Y EL CASO
DE ESPAÑA
HOUSEHOLD GIVING IN TWELVE EUROPEAN COUNTRIES:
RESEARCH STATE AND THE CASE OF SPAIN

Marta Rey García es doctora en Ciencias de la Información y licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid y MBA por la Columbia Business School de la Universidad de Columbia, NY. En 1996 se incorpora a la Fundación Pedro Barrié de la Maza, de la que es directora entre 2000 y 2008. Desde 2006 y hasta la actualidad, es profesora asociada del Departamento de Análisis Económico y Administración de Empresas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidade da Coruña. Es vocal del Consejo Asesor de la Asociación Española de Fundaciones y miembro del Consejo Editorial de la revista Compromiso Empresarial. El interés investigador de la profesora Rey se centra en los modelos de relación entre el tercer sector y el mundo empresarial, con especial atención a la responsabilidad social corporativa.

RESUMEN

El artículo presenta un avance de resultados del primer estudio comparativo sobre el estado de la investigación acerca de la filantropía doméstica en doce países europeos (Austria, Bélgica, República Checa, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, España, Suecia y Reino Unido). Se revisan las fuentes de información, las encuestas y las estadísticas descriptivas disponibles acerca de las aportaciones de los particulares a las entidades no lucrativas, y se analizan sus fortalezas y debilidades país por país, con especial atención al caso de España. Aunque existe un cierto corpus de datos sobre la materia en la mayoría de países analizados, la mayor parte provienen de fuentes parciales, no

sistemáticas o indirectas. La falta de series longitudinales sobre las donaciones, la ausencia de información sociodemográfica y de otro tipo sobre los donantes, la diversidad de metodologías empleadas en la recogida de datos y la inexistencia de preguntas relativas a comportamientos filantrópicos en las encuestas oficiales de presupuestos familiares hacen que la comparación de base temporal o entre diversos países sea prácticamente imposible, con la única excepción de las donaciones en efectivo deducibles cuyos datos son publicados por las agencias tributarias.

ABSTRACT

This paper advances the results of the first comparative study on the state of household giving research in twelve European countries (Austria, Belgium, Czech Republic, France, Germany, Hungary, Ireland, Italy, the Netherlands, Spain, Sweden and United Kingdom). Data sources, surveys and descriptive statistics available on household charitable giving to nonprofits are highlighted, and their strengths and weaknesses analyzed on a country basis, with Spain as a detailed case study. Although diverse data on giving are available for the majority of countries analyzed, most of those data are gathered through partial, non-systematized, or indirect sources. The lack of longitudinal series on donations, missing information on socio-demographic and other background characteristics of donors, the diversity of methodologies employed, and the absence of questions about philanthropy in household expenditures official surveys, prevent comparisons over time and between countries, the only exception being deductible cash donations published by tax agencies.

PALABRAS CLAVE

Filantropía, redes de investigación, Europa, filantropía doméstica, sociedad civil

KEYWORDS

Philanthropy, research networks, Europe, household charitable giving, civil society

SUMARIO:

1. EL ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE FILANTROPÍA DOMÉSTICA EN DOCE PAÍSES EUROPEOS
2. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN INVESTIGADORA SOBRE LA FILANTROPÍA DOMÉSTICA EN ESPAÑA
3. CONCLUSIÓN

1. EL ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE FILANTROPÍA DOMÉSTICA EN DOCE PAÍSES EUROPEOS

1.1. La Red de Investigación Europea sobre Filantropía (ERNOP)

En el año 2007 un grupo de estudiosos de diversas disciplinas unieron sus esfuerzos para constituir una red que facilitase una colaboración estructurada en el ámbito de la investigación sobre filantropía en Europa. El campo filantrópico, por su rica diversidad, es objeto de aproximaciones investigadoras desde diferentes áreas de conocimiento, desde la economía hasta el marketing, pasando por el derecho, la sociología o la psicología. Esto hacía que los investigadores europeos interesados por la materia tuviesen hasta entonces dificultades para encontrar, fuera de sus universidades, a otros investigadores con los que trabajar en red para avanzar líneas de trabajo comunes de ámbito transnacional e interdisciplinar. En enero de 2008 se creó formalmente la *European Research Network on Philanthropy (ERNOP)*, con la misión de “avanzar, coordinar y promover la excelencia en la investigación sobre filantropía en Europa”. A día de hoy ERNOP agrupa a 41 miembros en dieciséis países europeos

El primer objetivo de ERNOP consistió en mapear las fuentes de información sobre aportaciones de los individuos a entidades no lucrativas o filantropía doméstica (por oposición a la filantropía corporativa o institucional) disponibles en Europa. El segundo objetivo de ERNOP es doble: se trata, por un lado, de incorporar preguntas acerca de comportamientos y actitudes filantrópicas a encuestas existentes y, por otro, de promover la realización de encuestas *ad hoc* sobre la materia que permitan no solo aumentar la disponibilidad de datos sino sobre todo posibilitar estudios comparativos entre distintos países europeos.

1.2. Conclusiones de una aproximación comparativa a las fuentes sobre filantropía doméstica en doce países europeos

El resultado del esfuerzo realizado por ERNOP en pro de la consecución de su primer objetivo aparece recogido en la que será su primera publicación (Wiepking ed., 2009), una obra colectiva de la autoría de investigadores miembros de la red, en estos momentos en imprenta. Esta publicación arroja luz sobre el estado de la cuestión investigadora sobre filantropía en doce países europeos: Austria, Bélgica, República Checa, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, España, Suecia y el Reino Unido. En la Tabla 1 se avanza un sumario de los resultados obtenidos.

TABLA 1: El estado de la cuestión investigadora sobre la filantropía doméstica en Europa: sumario del primer estudio comparativo en doce países realizado por la *European Research Network on Philanthropy* (ERNOP)

Autores del informe	Fuentes de información	Puntos fuertes	Puntos débiles	Estadísticas descriptivas
AUSTRIA				
Florian Bittner (Geschäftsführung ÖFSE, Austrian Research Foundation for International Development, Viena) y Micaela Neumayr (Research Institute on Nonprofit Organisations, University of Economics and Business, Viena)	- Encuestas e informes anuales del <i>Österreichisches Institut für Spendenwesen</i> sobre filantropía doméstica - Encuestas comerciales anuales sobre filantropía doméstica	- Datos comparables para 1996, 2000, 2004 y 2008 con la misma metodología - Amplio abanico de información de fondo (demográfica, socioeconómica)	Difícil comparación con estadísticas internacionales	- En 2006 el 7,9% de los ingresos totales de las entidades no lucrativas procedían de la filantropía (doméstica y corporativa) - En 2007 el 81% de la población de Austria había donado a ENL
BÉLGICA				
Lesley Hustinx (Centre for Sociological Research, K.U. Leuven) y Caroline Gijssels (HIVA, K.U. Leuven)	- Datos sobre donaciones deducibles vía impuesto sobre las rentas personales - Encuestas parciales en cuanto a ámbito geográfico o temático	Series longitudinales anuales para el país en su conjunto	- La última explotación de esos datos a nivel federal se hizo en 1999 - Escasa información de fondo - Estrecho rango de donaciones deducibles	- En 1999 los contribuyentes belgas dedujeron 97.9 millones de euros en su impuesto sobre la renta personal en concepto de donaciones superiores a 30 euros a una lista cerrada de ENL - La cooperación al desarrollo recibió el 48% de las donaciones deducibles de personas jurídicas y físicas

Autores del informe	Fuentes de información	Puntos fuertes	Puntos débiles	Estadísticas descriptivas
REPÚBLICA CHECA				
Andreas Ortmann (CERGE-EI, Charles University and Academy of Sciences of the CR, Center for Design Economics, Prague) y Katarina Svítková (Anglo-American University, Praga)	- Datos sobre las entidades de la economía social recogidos por la Oficina Estadística Checa y disponibles para 2002-2006 - Memorias anuales disponibles en diversos registros de ENL - Datos agregados acerca de las donaciones deducibles fiscalmente - Datos detallados sobre las donaciones vía DMS (Donors Message Service) - Encuestas comerciales parciales		Todas las fuentes se refieren a ENL; ninguna aborda específicamente la filantropía doméstica	
FRANCIA				
Antoine Vaccaro, Chris Olivier y Edith Bruder (Centre d'Etude et de Recherche sur la Philanthropie, París)	- La Dirección General de Finanzas Públicas para las donaciones deducibles en el impuesto sobre las rentas personales - La encuesta bi/trianual de Fondation de France / TNS Sofres para los hábitos filantrópicos de donantes individuales	Para las donaciones deducibles hay series longitudinales anuales con: - Desglose del número de hogares donantes y las cantidades donadas por departamento y comuna - Desglose de los hogares donantes por segmentos de renta - La encuesta de FF incluye donaciones en especie, tiempo y dinero	- Los datos de origen fiscal se refieren solo a donaciones en efectivo declaradas y hay un retraso de dos años en la publicación - La muestra encuestada por TNS Sofres no es representativa del perfil del donante - Riesgo de que los encuestados sobreestimen sus actividades filantrópicas	- Las donaciones declaradas por los contribuyentes personas físicas en 2006 ascendieron a 1,575 millones euros. - Respecto a 2005 aumentaron las donaciones para las rentas superiores a 35,000 euros en un 31%; pero disminuyeron un 22% para las inferiores a 35,000 euros. - Incremento del peso relativo de los grupos de donantes por debajo de 30 años y por encima de 60
ALEMANIA				
Burkhard Wilke (Deutsches Zentral Institut für Soziale Fragen, Berlin)	- La Oficina Estadística Federal para la Encuesta de Presupuestos de los Hogares y las donaciones deducibles - TNS Infratest para la encuesta anual sobre el gasto de los hogares - GfK para la encuesta a los hogares "Charity Scope" - El <i>German Institute for Social Issues (DZI)</i> para la encuesta a 236 ENL "Donations Almanac"	- La Encuesta de Presupuestos de los Hogares incluye preguntas relativas a donaciones y cuotas abonadas a ENL - Series longitudinales anuales para el país en su conjunto	- Los resultados obtenidos por las diversas encuestas comerciales acerca de la filantropía doméstica varían sustancialmente	- De acuerdo con la Encuesta de Presupuestos de los Hogares en 2005 los contribuyentes donaron 4,400 millones euros a ENL y abonaron 6,700 millones euros en concepto de cuotas - En 2005 los contribuyentes alemanes dedujeron 3,100 millones en su impuesto sobre la renta personal por donaciones realizadas a ENL - Según TNS en 2007 los alemanes donaron 2,800 millones a ENL; según GfK en 2004/5 los alemanes donaron 2,800 millones de euros a ENL; según el DZI en 2008 los alemanes donaron entre 3,000 y 5,000 millones de euros a ENL

Autores del informe	Fuentes de información	Puntos fuertes	Puntos débiles	Estadísticas descriptivas
HUNGRÍA				
Klára Czike (Hungarian Volunteer Centre, Budapest) y Éva Kuti (Budapest College of Management)	- La Oficina Estadística Central de Hungría para la encuesta anual a ENL desde 1993 y para la encuesta a individuos sobre hábitos filantrópicos y actividades voluntarias de 1993 y 2004	- Series longitudinales anuales 1995-2008 con donaciones individuales por tipo y tamaño de ENL, área de actividad y área geográfica - Tasa de respuesta del 70% a la encuesta a ENL - La encuesta a individuos incluye todo tipo de donaciones	- Interrupción de la encuesta a ENLs en 2001, 2002 y 2004 - Las donaciones en especie no se estudian en la encuesta a ENL - Largo periodo transcurrido entre las dos encuestas a individuos - Riesgo de que los encuestados sobreestimen sus actividades filantrópicas	- En 2004 casi cuatro quintas partes de la población por encima de 14 años (7 millones de personas) hizo al menos una donación, por lo general en efectivo - Los más generosos son personas de mediana edad, preferentemente mujeres, casadas o que viven en pareja, con educación, con hasta 3 hijos, estatus social alto y pertenencia a organizaciones cívicas - El porcentaje de húngaros que dona ha subido del 51 al 68% entre 1993 y 2004
IRLANDA				
Geraldine Prizeman y Andrew O'Regan (Centre for Nonprofit Management, School of Business, Trinity College Dublin)	- Estudios sobre las donaciones y voluntariado individuales en 1992, 1994 y 1997/98 - La Oficina Estadística Central del Estado para la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares cada cinco años - Encuesta a individuos sobre sus donaciones de 1995 (sin seguimiento) - Encuesta a ENL sobre sus fuentes de ingresos de 2005 (sin seguimiento)	- Los estudios de los 90s incluyen datos sobre la motivación de los donantes y la renta de los hogares - La Encuesta de Presupuestos de los Hogares incluye preguntas relativas a donaciones a clubes, asociaciones e iglesia y proporciona series longitudinales desde 1951	- En ausencia de un marco legal claro no existe un único registro de ENL - Los estudios de los 90 no incluyen datos sobre las donaciones en especie - La Encuesta de Presupuestos de los Hogares se refiere solo a donaciones en efectivo y no incluye preguntas relativas a la motivación de los donantes - Las categorías empleadas en todas estas encuestas (relativas a estatus laboral, nivel de renta y otras características sociodemográficas) no son consistentes	- A pesar del periodo de crecimiento económico experimentado hasta 2006 la donación promedio por hogar como porcentaje de su renta disponible ha disminuido - El 87% de los irlandeses habían donado a ENL en 97/98. Un 86% lo había hecho a petición de otros; un 8% lo había hecho de forma planificada. Los beneficiarios más frecuentes eran ENL activas en servicios sociales (29%) y en salud (23%). - Los más generosos eran los habitantes de áreas no urbanas con mayores niveles de religiosidad, renta disponible, educación y empleo - Las donaciones totales se estimaron en €450 millones en 2005, con una donación promedio mensual de €15

Autores del informe	Fuentes de información	Puntos fuertes	Puntos débiles	Estadísticas descriptivas
ITALIA				
Giuliana Gemelli (International Studies in Philanthropy, Universidad de Bolonia)	- La Agencia Nacional de Estadísticas (ITSAT) para la primera encuesta sobre fundaciones (2007) - <i>Istituto Ricerca Sociale</i>		- La ITSAT no ha abordado los hogares como agente filantrópico - El sector no lucrativo en Italia al margen de la Iglesia es joven - Faltan datos sobre el voluntariado, que ha protagonizado, más que las donaciones en dinero o especie, el avance del sector	- Las áreas más cultivadas por las ENL italianas son la asistencia social (17.3%), la cultura (16.5%) y la educación (13.5%) - Las donaciones de los italianos a las ENLs se estimaron en más de €4,000 millones en 2005 (proporción 6-7 veces inferior a la de EE.UU.)
PAÍSES BAJOS				
Pamala Wiepking (Department of Philanthropic Studies, VU University Amsterdam)	- <i>Giving in the Netherlands de Theo Schuyt</i>, encuesta bianual sobre filantropía entre 1993 y 2000 - <i>GINPS</i>, estudio bianual sobre filantropía doméstica desde 2001 - Agencia tributaria sobre donaciones deducibles	- Series longitudinales sobre filantropía doméstica en general y donaciones deducibles en particular disponibles - Amplia información de fondo (demográfica, socioeconómica) para las encuestas - Información fiscal sobre todos los niveles de renta	- Escasa información de fondo para los datos de la Agencia tributaria - Las encuestas sobre filantropía cubren solo desde niveles de renta baja hasta medio-alta	- Las donaciones de particulares a ENL han crecido de forma sostenida entre 1995 y 2005 - En 2005 la cantidad donada por particulares a ENL ascendió a €1,900 millones - En 2007 la donación promedio ascendió a €239.11 - Las entidades religiosas de diverso signo fueron las principales destinatarias, seguidas de las de ayuda internacional, medioambiente y salud
ESPAÑA				
Marta Rey (Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Coruña)	- Fuentes primarias: "barómetros" y estudios del CIS, donaciones deducibles publicadas por la Agencia Tributaria, datos del 0,7% del IRPF, informes anuales de la CONGDE y memorias anuales de las entidades especiales - Fuentes secundarias: Ruiz Olabuénaga 2000 y 2006 (tercer sector); García Delgado ed. 2004 (economía social), Pérez Díaz ed. 2008 (filantropía privada).	- Disponibles series longitudinales sobre donaciones deducibles declaradas por los contribuyentes y subvenciones diferenciales vía 0,7% del IRPF - Disponibles cifras anuales de donaciones de particulares a los miembros de la Coordinadora de ONGs para el Desarrollo (CONGDE) - Disponibles valoraciones económicas del voluntariado en fuentes secundarias	- Escasa información de fondo para los datos de origen fiscal, que se publican con retraso - El INE no incluye cuestiones relativas a gasto o actividades filantrópicas en la Encuesta de Presupuestos Familiares - El CIS no ha abordado en sus encuestas la filantropía privada más que tangencial y ocasionalmente - Las fuentes secundarias y las memorias anuales de la mayor parte de entidades no lucrativas no discriminan la filantropía doméstica de otros recursos filantrópicos	- El 10,5% de los contribuyentes declaró donaciones a fines de interés general por un promedio de €184/donante y un total de €330 millones en la campaña del IRPF de 2005 - La cuantía recaudada a través del 0,7% del IRPF en el ejercicio 2007 ascendió a €240 millones - Las donaciones de particulares a las entidades miembros de la CONGDE ascendieron en 2007 a €104,6 millones, es decir, el 15,6% del total de fondos obtenidos

Autores del informe	Fuentes de información	Puntos fuertes	Puntos débiles	Estadísticas descriptivas
SUECIA				
Lars-Erik Olsson y Lars Svedberg (Ersta Sköndal University College, Estocolmo)	- <i>Ersta Sköndal University College</i> para encuestas sobre voluntariado desde 1992			- Algo más del 50% de la población realiza voluntariado de manera regular, con un promedio de 14 horas semanales, principalmente en las áreas de tiempo libre, deporte y cultura - El voluntario típico es de mediana edad, con buena educación e integración social y laboral, con hijos, nacido en Suecia y con una tradición familiar de compromiso cívico
REINO UNIDO				
Cathy Pharoah (Centre for Charity Effectiveness, Cass Business School, Londres)	- Encuestas anuales sobre filantropía individual desde 1987 (<i>UK Giving</i>) - Encuesta anual gubernamental sobre gasto de los hogares - Encuesta bianual gubernamental sobre participación ciudadana - Estadísticas gubernamentales anuales sobre donaciones deducibles y legados - “Generosity Index” del Sunday Times sobre los 1.000 más ricos - Preguntas en encuestas anuales sobre hábitos de consumo	- Existencia de amplias series longitudinales - Las encuestas sobre filantropía individual aportan abundante información de fondo y abarcan todo tipo de donaciones	- Las encuestas sobre filantropía individual dependen de la financiación del sector no lucrativo y adolecen de poco tamaño muestral, de cambios metodológicos y de falta de validación estadística, lo que hace difícil la comparación interanual - Las fuentes gubernamentales cubren solo ciertos tipos de donación - Los resultados de las encuestas son muy sensibles a las diferencias metodológicas	- Durante los últimos treinta años ha descendido suavemente la proporción de hogares que dona, aunque ha aumentado la donación promedio - Según <i>UK Giving</i> en 2007 las donaciones individuales ascendieron a 9,500 millones de libras - La donación mensual promedio se estima entre 26.53 y 31 libras - El porcentaje de donantes sobre la población total se estima entre el 54 y el 81% - Las causas más apoyadas son la investigación médica (17%), la religión (16%), infancia y juventud (12%) y hospitales y hospicios (11%)

Fuente: Elaboración propia

La primera conclusión de este trabajo confirma la creciente importancia de la filantropía como objeto de investigación en Europa, al hacer visibles tanto a centros como a investigadores que sostienen líneas de trabajo estables sobre la cuestión. La segunda conclusión apunta a la existencia de un cierto corpus de datos sobre filantropía en la mayor parte de países, acompañada de una enorme dificultad para hacer comparaciones de base temporal (por la inexistencia de series longitudinales), sociodemográfica (por la falta de datos desagregados por segmentos de población o de datos cualitativos), nacional (por el carácter regional o parcial de ciertas encuestas), o transnacional (por la diversidad de metodologías). En concreto podríamos concluir los siguientes puntos de mejora:

- La recogida de datos sobre filantropía doméstica no está centralizada en ninguno de los 12 países estudiados. Así las cosas, la obtención de datos sobre filantropía doméstica se realiza a través de estadísticas oficiales, encuestas comerciales a donantes y centros de documentación sobre ENL (Entidades No Lucrativas), redundando en información parcial, ausencia de series longitudinales y difícil comparación.
- Las estadísticas oficiales suelen ser de dos tipos: relativas a patrones de gasto de los hogares vía encuestas de presupuestos familiares (cuando incluyen preguntas acerca de donaciones filantrópicas) y cifras agregadas sobre las donaciones deducidas en la cuota del impuesto sobre las rentas personales.
- En la mayoría de países (Bélgica, Chequia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, España) los datos se coligen de estadísticas oficiales y encuestas comerciales parciales y/o ocasionales. Algunos países cuentan, sin embargo, con entidades o encuestas específicas que estudian con regularidad anual las donaciones privadas (Austria, Alemania, Reino Unido, Países Bajos) o el voluntariado (Suecia). Ahora bien, incluso en estos últimos, las significativas diferencias entre los resultados obtenidos ponen de manifiesto la gran sensibilidad de esas encuestas a la metodología empleada.
- En la mayoría de países estudiados los datos sobre las aportaciones indirectas vía deducciones en la cuota del impuesto sobre la renta personal están disponibles, con mayor o menor retraso. Ahora bien, estos datos solo cubren la filantropía doméstica deducible y declarada, y casi siempre relativa a donaciones en efectivo. Quedan fuera las donaciones en especie, los legados, el voluntariado, las donaciones no deducibles o no declaradas, y todos los individuos no obligados a declarar. Así p.ej. en Francia en 2006, y a pesar del incremento en las tasas de deducción y de las donaciones declaradas durante la última década, las donaciones declaradas ascendieron a 1,575 millones de euros; las no declaradas se estimaron en 650 millones de euros. En el Reino Unido y para 2007 se estima-

ba que un tercio del volumen de la filantropía individual era deducible y que una tercera parte de los donantes utilizaba fórmulas deducibles.

- Es urgente utilizar categorías consistentes (relativas a qué se entiende por donación, qué se entiende por ENL, cómo definimos los individuos/hogares/ unidades familiares, qué se entiende por estatus laboral, nivel de renta y otras características sociodemográficas) para poder comparar los estudios entre sí, a lo largo del tiempo y para distintos países.
- Las agencias y organismos del Estado encargados de las fuentes estadísticas tienen un gran papel que jugar, p.ej. incluyendo preguntas acerca de las donaciones de todo tipo en las Encuestas de Presupuestos Familiares.

A la vista de estas conclusiones urge coordinar los esfuerzos investigadores sobre filantropía en Europa desde la base, esto es, impulsando la recogida y explotación de datos con metodologías consistentes que faciliten la comparación. Sin esta coordinación será difícil responder a las preguntas esenciales sobre la filantropía doméstica en Europa, que continúan abiertas. Ejemplos de estas preguntas son por qué en ciertos países los habitantes son más generosos que en otros; qué efectos tienen las subvenciones públicas a entidades no lucrativas sobre las donaciones privadas particulares a esas mismas entidades; o qué efectos tienen los distintos regímenes fiscales sobre la filantropía doméstica.

2. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN INVESTIGADORA SOBRE LA FILANTROPÍA DOMÉSTICA EN ESPAÑA

2.1. Una aproximación metodológica

Cuando realizamos una primera aproximación a la cuantificación de la filantropía doméstica en España no solo varían ampliamente las metodologías empleadas en la confección de encuestas y la explotación de datos estadísticos, sino también los conceptos básicos utilizados. Las tres diferencias básicas en este ámbito se refieren a las definiciones empleadas para “doméstica”, “donaciones” y “entidades no lucrativas” o ENL por quienes investigan la filantropía.

¿A qué nos referimos cuándo hablamos de “filantropía doméstica”? La contribución privada a fines de interés general o filantropía puede originarse en distintas categorías de donantes (Salamon and Anheier, 1999). A continuación sigue una propuesta tipológica que construye sobre esas categorías de donantes, integra diversos mecanismos utilizados para donar y se adapta a la realidad de la España contemporánea: (Tabla 2):

Tabla 2. Propuesta tipológica para la filantropía en España

Filantropía			
Filantropía doméstica		Filantropía corporativa e institucional	
Directa	Indirecta	Directa	Indirecta
• Inter vivos • Mortis causa	• Tax credit o deducción en la cuota del IRPF • Mecanismos de subsidio diferencial (0.7% del IRPF) • Loterías, sorteos y colectas	• Gasto empresarial en fines de interés general • Fundaciones corporativas • Obras sociales • Entidades no lucrativas	• Tax credit o deducción en la cuota del Impuesto de Sociedades • Exención en el Impuesto de Sociedades • Mecanismos de subsidio diferencial vía Ley de Presupuestos Generales del Estado • Loterías, sorteos y colectas

Fuente: Elaboración propia.

- Filantropía doméstica directa durante la vida de los individuos (*inter vivos*), dirigida tanto a colectivos de individuos como a entidades no lucrativas, o mediante la constitución de una fundación. Utilizamos el epíteto “directa” para denotar la capacidad del donante de designar directamente al colectivo o entidad beneficiarias de su contribución en pro de fines de interés general y de hacérsela llegar en su integridad sin mediación o colaboración alguna del Estado, administraciones públicas u organismos oficiales.
- Filantropía doméstica directa a título testamentario (*mortis causa*), dirigida tanto a colectivos de individuos como a entidades no lucrativas, o mediante la constitución de una fundación *mortis causa*.
- Filantropía doméstica indirecta a través de los incentivos fiscales previstos en la *Ley 49/2002 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo*, p.ej. *tax credit* (deducción en la cuota del impuesto de un porcentaje del importe donado) en el *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* o *IRPF*.
- Filantropía doméstica indirecta a través de mecanismos de subsidio diferencial como el *tax designation scheme* (posibilidad de que los contribuyentes asignen un determinado porcentaje de sus impuestos a ciertos beneficiarios) implementado en el 0.7% del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (López Tello, 2008; Carmichael, 2008).

- Filantropía doméstica indirecta a través de loterías oficiales y sorteos privados (p.ej. *ONCE*, *Asociación Española contra el Cáncer*), o vía colectas (*Cáritas* y otras entidades no lucrativas vinculadas a la iglesia católica).
- Filantropía corporativa (“responsabilidad social corporativa”, “mecenazgo empresarial”, “gasto empresarial en fines de interés general”, “acción social de la empresa”, etc.), que incluiría:
 - Gasto empresarial directo en fines de interés general.
 - Mecenazgo empresarial vía fundaciones corporativas.
 - “Obra social”. Un rasgo distintivo del sistema español es el gran peso relativo del gasto en fines de interés general de las cajas de ahorros. Aunque las cajas de ahorros españolas son entidades financieras de naturaleza fundacional y la legislación les impone un *payout rate* u obligación de destinar a obra social la porción del beneficio después de impuestos no dotada a reservas, esta obra social se considera hoy en día responsabilidad social corporativa. En 2007 las cajas de ahorros españolas invirtieron 1,824.29 millones de euros en obra social (CECA, 2008).
- Filantropía desarrollada por entidades no lucrativas (fundaciones, asociaciones, etc.), tanto directamente como a través de incentivos fiscales (exención en el *Impuesto de Sociedades*).
- Otra filantropía institucional.
- Gasto empresarial en fines de interés general a través de los incentivos regulados en la Ley 49/2002 (*tax credit* en el *Impuesto de Sociedades*) y mecanismos de subvención diferencial (i.e. mecenazgo de determinadas instituciones o iniciativas de interés general priorizadas cada año en la *Ley de Presupuestos Generales del Estado*).
- Mecenazgo empresarial vía loterías, sorteos y colectas.
- La filantropía directa, por oposición a la filantropía vía incentivos fiscales, loterías, sorteos o colectas indiferenciadas, puede emplear canales de distribución de longitud diversa:
 - Los individuos (*man-to-man philanthropy*), empresas o instituciones pueden donar directamente al colectivo de beneficiarios.

- Pueden asimismo hacer sus contribuciones a entidades no lucrativas que a su vez donan o prestan servicios al colectivo de beneficiarios.
- Pueden, por último, hacer sus aportaciones a entidades no lucrativas que a su vez apoyan a otras personas jurídicas no lucrativas que son las que finalmente donan o prestan el servicio a la población objetivo.

¿Qué entendemos por “contribuciones a fines de interés general”? Estas pueden consistir en donaciones en efectivo o en especie (bienes o servicios), o en la donación de tiempo (voluntariado). Las donaciones en efectivo son las únicas que se cuantifican de manera habitual; las donaciones en especie se pueden valorar de forma indirecta a precio de mercado; la cuantificación de la donación de tiempo es incluso más complicada. Las cuotas que abonan los asociados no debieran considerarse donaciones.

Por último, habría que acotar qué entendemos por “entidades no lucrativas” en España. La principal distinción metodológica en el ámbito de la investigación sobre el Tercer Sector en España es la relativa a las aproximaciones que denominaríamos de la ley fiscal, del sector no lucrativo y de la economía social. La primera aproximación, la de la *Ley 49/2002 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo*, utiliza una definición “estrecha” para las “entidades sin fines lucrativos” que incluiría las siguientes categorías:

- Fundaciones (hay que recordar que el derecho de fundar está reconocido en la Constitución de 1978 y goza por tanto del máximo nivel de protección).
- Asociaciones declaradas de utilidad pública. En 2002 solo 1,135 de un total de 268,826 asociaciones habían obtenido la declaración “de utilidad pública” (Ruiz Olabuénaga 2006).
- ONG de desarrollo.
- Federaciones deportivas.
- Federaciones y asociaciones de entidades sin fines lucrativos.
- Entidades singulares como la *Organización Nacional de Ciegos (ONCE)*, la *Cruz Roja Española* o *Cáritas*.

La aproximación del sector no lucrativo, utilizada por el *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, proyecto pionero dirigido por Lester Salamon (Salamon and Anheier, 1998, 1999; Ruiz Olabuénaga, 2000), engloba todo tipo de entidades caracterizadas por estar organizadas, tener naturaleza privada, autogobernarse, no repartir benefi-

cios e incluir un componente de voluntariado en sus recursos humanos. Excluye a entidades religiosas y a la mayoría de cooperativas y mutualidades. Incluye por tanto a todas las fundaciones y asociaciones, las tres entidades especiales, una selecta minoría de cooperativas y mutualidades, centros educativos, clubes deportivos, hospitales y cajas de ahorros con sus obras sociales.

La aproximación de la economía social, originada en el CIRIEC, ha sido utilizada por el ambicioso estudio sobre *La Economía Social en España*, dirigido por el Profesor García Delgado entre 2001 y 2004 con el apoyo de la Fundación ONCE. Esta aproximación amplía el concepto de Tercer Sector a los siguientes apartados:

- Todas las cooperativas, mutualidades y asociaciones.
- Las fundaciones, aunque solo recientemente.
- Las tres entidades especiales (*ONCE, Cruz Roja, Cáritas*)
- El sector de cajas de ahorros en su totalidad.
- Sociedades laborales, centros especiales de empleo y empresas de inserción.

Si llevamos esta aproximación “extensa” al límite podríamos considerar, en cierto modo, a los sindicatos, partidos políticos, organizaciones patronales, colegios profesionales y entidades religiosas como parte del Tercer Sector.

2.2. Fuentes de información y estadísticas descriptivas de la filantropía doméstica en España

2.2.1. Fuentes secundarias: estimando el Tercer Sector y la filantropía en España

La primera estimación económica del Tercer Sector y la filantropía en España fue elaborada por un equipo dirigido por el Prof. Ruiz Olabuénaga bajo el paraguas internacional del *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* de Lester Salamon (Salamon y Anheier, 1998, 1999; Ruiz Olabuénaga, 2000). Las principales fuentes de información utilizadas fueron el *Instituto Nacional de Estadística (INE)* y datos procedentes de diversos ministerios y encuestas sociológicas, tanto referidas a poblaciones como a organizaciones. De acuerdo con este estudio, el gasto del sector no lucrativo en España en 1995 fue equivalente al 4.61% del PIB, porcentaje que se elevaba al 5.87% cuando se imputaba el trabajo voluntario. Bajo esta aproximación el peso relativo del sector no lucrativo español sería comparable al de Francia, Alemania o Austria. En cuanto a los ingresos del sector, procedían en su mayoría de la prestación de servicios y las cuotas. Las contribuciones filantrópicas ocupaban el segundo lugar en la estructura de ingresos, aportando el 18.8% de los ingresos totales o, en caso de incluir el trabajo voluntario, hasta el 36.3% de aquellos. La filantropía doméstica no se detallaba, no obstante, de otras fuentes filantrópicas (mecenazgo empresarial, entidades no lucrativas).

Este estudio fue actualizado parcialmente años después (Ruiz Olabuénaga, 2006), mostrando un crecimiento del gasto del sector no lucrativo español hasta el 4.7% del PIB en 2002; o el 6.4% si se imputaba el voluntariado. Un total de 7,300,000 individuos habían donado dinero a entidades no lucrativas ese año, y el peso relativo de las contribuciones filantrópicas en la estructura de ingresos de estas organizaciones queda reflejado en la Tabla 3.

Tabla 3. Peso relativo de las contribuciones filantrópicas en la estructura de ingresos del sector no lucrativo español (2002)

	Ingresos < 100,000 euros/ año	Ingresos > 100,000 euros/ año
Asociaciones	12.35%	32.16%
Fundaciones	33.43%	38.50%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ruiz Olabuénaga (2006).

Seguía sin discriminarse, por tanto, la filantropía doméstica. El 81% de las asociaciones y el 34% de las fundaciones contaba con ingresos anuales inferiores a 100,000 euros. Una década más tarde, el equipo investigador dirigido por el Dr. Salamon está intentando que se implemente la metodología del *UN Handbook on Nonprofit Institutions* en el Sistema de Contabilidad Nacional de España, a partir de la creación de una cuenta satélite para el sector no lucrativo.

La segunda estimación económica del Tercer Sector y la filantropía en España fue realizada por el equipo dirigido por el Prof. García Delgado y utilizó la aproximación de economía social (García Delgado, 2004; Jiménez, 2005). Este estudio actualizó el peso relativo del Tercer Sector, voluntariado incluido, al 5.6% del excedente bruto de explotación en 2001; y al 8.2% si las cajas de ahorros eran tenidas en cuenta (incremento que pone de manifiesto el extraordinario peso de estas entidades en el conjunto del Tercer Sector en España). Las contribuciones filantrópicas se cuantificaban en el 9.7% de los ingresos totales de las asociaciones y las fundaciones, a partir de la *Encuesta a Directivos de las entidades, FONCE-2001*.

El estudio que ha abordado por vez primera la filantropía en España de forma monográfica ha sido realizado por un equipo dirigido por el Prof. Pérez Díaz (Pérez Díaz ed., 2008). Este estudio incluye un análisis cuantitativo de la filantropía en general (Sánchez Pérez, 2008) a partir de datos de la *Agencia Tributaria* y el *Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)*; y un análisis específico para individuos de rentas altas basado en una encuesta monográfica realizada en 2007 (Chuliá y Muñoz Comet, 2008). Esta encuesta explora las ideas y percepciones que acerca de la filantropía tienen los

consejeros de sociedades cotizadas. A pesar de que su tasa de respuesta fue del 7%, la encuesta arrojó resultados sugerentes:

- El 94% de los que respondieron creía que la filantropía estaba poco o muy escasamente desarrollada en España y el 66% que estaba infradesarrollada en relación a países comparables en Europa.
- El 56% creía que las grandes donaciones filantrópicas beneficiaban a pocas o a muy pocas personas.
- El 82% consideraba que esos beneficiarios adolecían de una falta de conocimiento adecuado sobre los donantes o filántropos.
- El 89% pensaba que ni la opinión pública, ni la sociedad en general ni los políticos valoraban las actividades filantrópicas adecuadamente.
- El 80% creía que una mejora en los incentivos fiscales se traduciría en un incremento significativo de las donaciones filantrópicas.
- El 90% creía que era importante educar a los hijos en el valor de la filantropía.
- El 62% diría que las actividades filantrópicas realizadas por sus amigos o conocidos responde a sentimientos de obligación moral hacia la sociedad; el 49% que a la creencia en causas como la justicia social o el valor de la cultura; el 15% que al deseo de prestigiar un apellido o una persona; el 12% que al deseo de beneficiarse de deducciones fiscales.
- El 79% pertenecía al patronato u órgano de gobierno de una fundación o entidad filantrópica, pero el 47% declaraba no dedicar tiempo con regularidad a actividades filantrópicas.

2.2.2. Fuentes primarias: encuestas, estadísticas y memorias anuales

El *Centro de Investigaciones Sociológicas* o *CIS* no realiza ninguna encuesta de opinión específica sobre actitudes o comportamientos relativos a la filantropía en España, ni doméstica ni institucional. No obstante, algunos de sus "Barómetros" (p.ej. 2000 o 2001) y publicaciones han abordado temáticas relacionadas con la participación privada en fines de interés general: la participación social y ciudadana a través de todo tipo de asociaciones y partidos políticos (Montero et al., 2006), la conexión entre las ONG de Desarrollo, la política y los medios de comunicación (Jérez et al., 2008), la imagen pública del Tercer Sector y las actitudes y comportamientos en relación al voluntariado (De la Torre Prados, 2005), o determinados aspectos del movimiento asociativo (Ayuso, 2007).

Así, el estudio de 2006 sobre participación social y ciudadana incluye datos de interés acerca del estatus socioeconómico que los donantes consideran que tienen (que no de su nivel de renta objetivo) y de otros aspectos sociodemográficos (Sánchez Pérez, 2008). El 51.9% de los “técnicos y cuadros medios” declaraba haber bien donado bien recaudado fondos para causas de interés general durante los últimos doce meses, seguidos de los “empleados de oficinas y servicios” (33.3%), “directores y profesionales” (32.8%), “pequeños empresarios” (30.7%), “estudiantes” (24.5%), “obreros cualificados” (24.4%), y “obreros no cualificados” (23.9%), entre otras categorías. Los “agricultores” resultaban ser el grupo socioeconómico con la menor propensión a donar/recaudar (solo 14%). Aquellos pertenecientes a las clases media y alta mostraban una mayor propensión a donar/recaudar (por encima del 30% en promedio), comparado con los trabajadores (en torno a o por debajo del 20%). De acuerdo con el mismo análisis, más del 35% de los individuos entre 35 y 44 años y más del 30% de las personas entre 45 y 54 años habrían bien donado o recaudado, mientras que los porcentajes para los más jóvenes y más viejos estarían entorno a o por debajo del 25%.

La *Agencia Tributaria* proporciona anualmente los datos sobre filantropía doméstica más valiosos y actualizados de entre los disponibles. Sánchez Pérez (2008) los analiza para la campaña del IRPF del ejercicio 2005, concluyendo que la filantropía doméstica en España no es territorio exclusivo de los individuos de rentas altas:

- 1.794.516 contribuyentes (el 10.5% del total) declaraban haber donado para fines de interés general.
- Las donaciones declaradas ascendía a 330,000,000, euros es decir un promedio de 184 euros por donante.
- Tanto el porcentaje de contribuyentes que declaraban donaciones como las cantidades donadas resultaban ser directamente proporcionales al nivel de renta. Esta correlación entre renta y donaciones, sin embargo, se incumplía para aquellos contribuyentes que declaraban ingresos anuales por debajo de 1,500 euros.
- En términos absolutos, los contribuyentes con el mayor nivel de ingresos anuales eran los más generosos, tanto desde el punto de vista de donantes sobre el total de contribuyentes como desde el de las cantidades promedio donadas. En términos relativos, sin embargo, sus donativos ascendieron al 0.29% de sus ingresos, mientras que los segmentos de renta media fueron más generosos con donativos equivalentes al 0.44% de sus ingresos.

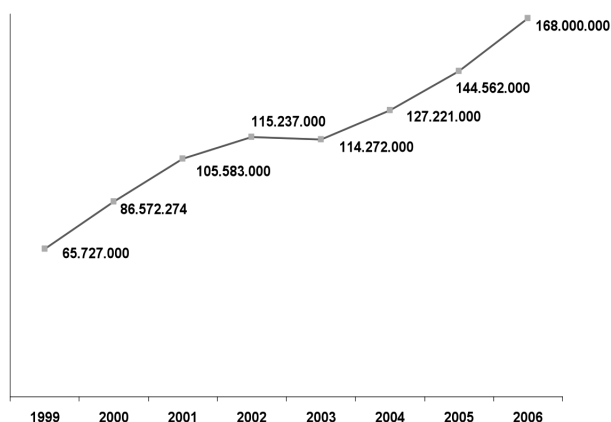
El *INE* ha producido desde 1985 la *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* con información trimestral y anual sobre el origen, cuantía y utilización en diversos gastos de consumo de las rentas de los hogares (a partir de enero de 2006 *Encuesta de Presupuestos*

Familiares de periodicidad anual). Sus cuestionarios solicitan información acerca de los bienes y servicios adquiridos para consumo final, autoconsumo, autosuministro, salario en especie y consumos gratuitos o semi-gratuitos; no obstante, no incluyen desde 1992 ninguna pregunta relativa a filantropía doméstica.

Los datos sobre las contribuciones filantrópicas recabadas indirectamente a través del 0.7% del IRPF (0.52 % hasta el ejercicio fiscal de 2006) se publican cada año. Este mecanismo de subsidio diferencial permite a los contribuyentes dedicar con carácter voluntario el 0.7% de su cuota íntegra a fines de interés general. Pueden optar en la declaración del impuesto entre dedicar esa cuantía bien a la iglesia católica ("Iglesia"), bien a organizaciones no gubernamentales activas en el campo de la acción social y la cooperación ("finés sociales"); pueden duplicarla y repartirla entre las dos opciones sin coste adicional (0.7% + 0.7%); o pueden por último marcar ninguna de las dos opciones, dejando así la cuantía para fines generales del Estado. El Ministerio de Sanidad y Política Social administra el 80% de los fondos recaudados para "finés sociales", distribuyéndolos a través de una convocatoria anual entre ONG de acción social; el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación hace otro tanto con el restante 20% entre las ONG de cooperación al desarrollo. La Ley de Presupuestos Generales del Estado puede poner un límite a la cuantía finalmente dedicada a estas convocatorias de subvenciones.

De acuerdo con la *Plataforma de ONG de Acción Social* y para la campaña fiscal de 2005, el 22% de los 17,105,088 contribuyentes eligieron solo "iglesia", el 33.83% marcaron "finés sociales", el 11.36% ambas opciones, y el 32.81% ninguna de las dos. Esto significa un incremento cercano al millón en el número de contribuyentes que marcaron la casilla "finés sociales" entre 2002 y 2005. La cuantía recaudada indirectamente para las ONG a través de este *tax designation scheme* se ha casi triplicado entre 1999 y 2006 (vid. Fig. 1).

Fig. 1 Fondos recaudados por las ONG a través del mecanismo de subsidio diferencial (tax designation scheme) del 0.52% del IRPF (en euros para cada ejercicio fiscal)



La nueva regla del 0.7% ha sido implantada por vez primera para el año fiscal de 2007, resultando en un incremento sin precedentes desde los 168,000,000 euros recaudados en el ejercicio anterior hasta los 240,000,000 euros. Este incremento de más del 40% es atribuible no solo al incremento del porcentaje girado sobre la cuota íntegra (del 0.52% al 0.7%), sino también a la campaña publicitaria realizada por la *Plataforma de ONG de Acción Social* en 2008 para explicar el mecanismo a los contribuyentes.

Otras fuentes primarias a tener en cuenta son las memorias e informes anuales de las entidades no lucrativas más relevantes y de sus entes coordinadores. En su *Informe 2008 la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo de España (CONGDE)* incluía datos relativos a las donaciones privadas recibidas por las más de 100 organizaciones miembros para sus programas de cooperación internacional. Estas organizaciones incluyen a grandes ONG como *Ayuda en Acción*, *UNICEF*, *Intermón Oxfam*, la católica *Manos Unidas* o *Acción contra el Hambre*, y entidades especiales como *Cáritas Española* o *Cruz Roja Española*. De acuerdo con este informe, la filantropía doméstica (donaciones de particulares) aportó en 2007 104,594,046 euros, es decir el 15.6% del total de fondos –privados y públicos– obtenidos, cercano a los 657 millones de euros. El número de donantes particulares cayó en 276.890 personas, esto es un 55% respecto a 2006, pero la cantidad donada disminuyó solo en un 9%. Esto pone de manifiesto, por un lado, el impacto sobre los donantes de supuestas irregularidades cometidas por alguna ONGD española y, por otro, el incremento en los donativos promedio. Seis ONGD absorbían el 86% de los donativos particulares, con *Manos Unidas* a la cabeza con el 36%. A título comparativo, resaltar que las cuotas de afiliación y otras aportaciones recurrentes a título individual (p.ej. cuotas de apadrinamiento de niños) ascendieron a 127,160,000 euros, esto es el 17,5% del total de fondos obtenidos. Los miembros de la CONGDE contaron en 2007 con 25,582 voluntarios.

Hay que destacar que, aunque algunos de los miembros más relevantes de la CONGDE son ONG generalistas activas en diversas áreas, los datos del informe se refieren de manera exclusiva a sus proyectos de cooperación y desarrollo internacionales. Si tuviésemos en cuenta todas sus áreas de actividad tanto el total de recursos como la porción aportada por la filantropía doméstica crecerían notablemente. Un ejemplo significativo serían las dos entidades con mayor volumen total de ingresos de la CONGDE, esto es *Cruz Roja Española* y *Cáritas*, ambas generalistas. En el caso de *Cruz Roja Española*, sus ingresos totales ascendieron en 2007 a 520,341,130 euros, pero los fondos obtenidos para proyectos de educación al desarrollo y cooperación internacional sumaron solo 35,698,298 euros. Su memoria no desglosa donantes particulares de donantes empresas o entidades públicas, de manera que no permite conocer con exactitud la aportación de la filantropía doméstica indirecta; aunque sí detalla los ingresos obtenidos a través del “Sorteo del Oro” y de los fraccionamientos de la Lotería Nacional, cercanos a 29 millones de euros. En el caso de *Cáritas*, la confederación que coordina a entidades no lucrativas vinculadas a la iglesia católica española, contó con unos ingresos totales de 200,278,373

euros, y solo obtuvo para proyectos de cooperación 26,678,879 euros. Por contraste Manos Unidas, la ONGD católica, capta y aplica recursos de forma exclusiva para proyectos de cooperación internacional.

La *Plataforma de ONG de Acción Social* agrupa a 25 organizaciones que incluyen a entidades especiales como *ONCE*, *Cáritas* y *Cruz Roja Española*, a ONGD como *Médicos del Mundo*, y a ONG de acción social como la *Asociación Española contra el Cáncer (AECC)*, que atraen un volumen significativo de filantropía doméstica. Hasta donde sabemos, la Plataforma no publica datos económicos agregados para el conjunto de sus miembros en la línea de *CONGDE*, y las memorias anuales de cada organización miembro rara vez separan las donaciones de individuos o unidades familiares de otras fuentes filantrópicas. Un ejemplo de ello sería *ONCE*, a destacar por el gran volumen de ingresos que maneja (2,813,102,000 euros en 2007), y que proviene en parte de filantropía doméstica vía cupones y otros sorteos. Otro ejemplo sería la *AECC*, cuyos ingresos totales para 2007, de acuerdo con su memoria anual, ascendieron a 47,773,580 euros. De esa cantidad, 23,598,823 euros procedían de filantropía doméstica (lotería y sorteos, colectas, donaciones y legados).

2.2.3. Puntos fuertes y débiles de las fuentes primarias

Para concluir este apartado, podríamos mencionar los siguientes puntos fuertes de estas fuentes primarias:

- La Agencia Tributaria provee de datos anuales sobre las donaciones individuales declaradas vía IRPF. Estos datos se publican agregados para segmentos o tramos de renta. El subsidio diferencial vía el 0.7% del IRPF también proporciona datos anuales agregados para la filantropía doméstica indirecta.
- La mayor parte de la filantropía doméstica directa se concentra en entidades especiales como *Cruz Roja Española*, *ONCE* o *Cáritas*, o sobre grandes ONG como *Manos Unidas*, *AECC*, *UNICEF*, *Ayuda en Acción* o *Intermón Oxfam*. Estas organizaciones incluyen desde hace años información acerca de las donaciones recibidas en sus memorias anuales pero solo ocasionalmente detallan la filantropía doméstica de otras fuentes.

En relación a sus puntos débiles, podríamos destacar los siguientes:

- Existe una urgente necesidad de combinar datos agregados por tramos de renta de la Agencia Tributaria con datos sociodemográficos para individuos y para hogares segmentados de igual modo que podrían ser recopilados con un coste incremental muy moderado vía la *Encuesta de Presupuestos Familiares* del INE, los "barómetros" del Centro de Investigaciones Sociológicas y otras encuestas.

- El Sistema Nacional Contable de España no incluye ninguna cuenta específica para las entidades de la economía social o del Tercer Sector, o para la filantropía. En estas circunstancias, cualquier aproximación al gasto filantrópico basada en las estadísticas disponibles adolece de un carácter parcial o estimativo (p.ej. el valor del voluntariado o el peso relativo de las fuentes filantrópicas sobre los ingresos totales del sector no lucrativo), haciendo prácticamente imposible separar la filantropía doméstica del mecenazgo empresarial o la filantropía institucional.
- Existe un riesgo obvio de duplicidades. Un ejemplo típico de ello son las donaciones intrasectoriales, esto es las aportaciones filantrópicas a entidades no lucrativas intermediarias que a su vez donan a otras entidades no lucrativas. Otra fuente de duplicidad proviene de los datos agregados de las coordinadoras sectoriales. Las estimaciones de las aportaciones de la filantropía doméstica a fundaciones o a asociaciones se solapan con los datos relativos a las ONGD, pues el 44% de estas entidades se constituyen como asociaciones y el 36% escogen la fórmula fundacional. Las aportaciones a los proyectos de cooperación internacional de la Cruz Roja Española pueden contabilizarse dos veces si los datos de *CONGDE* se agregan sin más a los de la memoria anual de la entidad.
- No se realizan en España con periodicidad anual encuestas generales o parciales sobre aspectos relativos a la filantropía doméstica. Cualquier comparación longitudinal o transversal que pretenda incorporar datos sociodemográficos sobre los donantes es por tanto imposible de efectuar.

3. CONCLUSIÓN

España necesita mejorar con urgencia su capacidad de recogida de datos y de investigación relativas a la filantropía en general y a la filantropía doméstica en particular. Los notorios crecimiento y fortalecimiento de su sociedad civil desde la transición a la Democracia, medidos en términos de economía social o de Tercer Sector, o en términos de actitudes sociales cambiantes o de contribuciones filantrópicas, exigen que la filantropía doméstica sea investigada y mapeada acorde a las nuevas dimensiones socioeconómicas alcanzadas por este fenómeno.

Las encuestas y estadísticas oficiales no prestan atención a la filantropía doméstica, limitando con ello la presencia del fenómeno en las excelentes fuentes secundarias disponibles (como los estudios dirigidos por Ruiz Olabuénaga o García Delgado); con la excepción del volumen dirigido por Pérez Díaz. Las escasas encuestas monográficas no se han repetido y las encuestas oficiales habituales no incluyen preguntas relativas a filantropía doméstica, pues para ello se requerirían interés académico, apoyo económico y voluntad política. Rara vez se separa la filantropía doméstica de la empresarial y la insti-

tucional, presentando en cambio las donaciones o ingresos de origen filantrópico como una categoría monolítica. En cuanto a las fuentes primarias, la carencia de datos sociodemográficos sobre los donantes y/o de series longitudinales que permitan apreciar la evolución de sus actitudes, perfiles y aportaciones refuerza ese vacío. En términos relativos, el mecenazgo empresarial y la filantropía institucional, y muy particularmente la filantropía de origen fundacional y el mecenazgo de empresas cotizadas o de gran tamaño, han sido objeto de una atención mucho más intensa (Projecció, 2003, Fundación Luis Vives, 2004).

El apoyo del *INE* y del *CIS* es esencial para avanzar tanto en los estudios de corte poblacional como en los de carácter organizativo, y también para completar el paisaje pergeñado por los datos que la Agencia Tributaria publica sobre las donaciones declaradas por los contribuyentes. Adicionalmente, un enfoque organizativo requeriría, en primer lugar, una fuerte coordinación entre las administraciones estatal y autonómicas en lo relativo a los registros públicos, y también entre las diferentes plataformas y redes de entidades no lucrativas (Asociación Española de Fundaciones o *AEF*, *CONGDE*, *Plataforma de ONG de Acción Social*, etc.). En segundo lugar, se precisaría de una política de transparencia clara en relación a las donaciones recibidas de particulares en las memorias anuales, en línea con los esfuerzos ya realizados por miembros de la *CONGDE* y otras entidades no lucrativas españolas de relevancia.

La falta de visibilidad de la filantropía doméstica en España es sobre todo consecuencia de la relativa omisión del Tercer Sector en las estadísticas y encuestas oficiales. En tanto en cuanto las macromagnitudes del tercer sector no tengan reflejo en el sistema de contabilidad nacional como una porción nueva y relevante de la economía con entidad propia, y en tanto en cuanto la actividad de las entidades no lucrativas no sea evaluada en sus justos términos, valorando económicamente sus especificidades, esto es los *inputs* voluntarios y las externalidades positivas (p.ej. el efecto de las actividades no lucrativas sobre la integración y bienestar social, el desarrollo cultural o educativo o los equilibrios territoriales), no habrá mayores incentivos para cuantificar la aportación de la filantropía doméstica a los ingresos y recursos de estas organizaciones. Entre tanto, el Tercer Sector permanecerá en una zona de sombra y la filantropía doméstica en España seguirá siendo, en el mejor de los casos, una variable subestimada.

PREFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Agencia Tributaria (AEAT), <http://www.aeat.es>
- Asociación Española Contra el Cáncer (2008): *Informe anual 2007*.
<http://www.todocancer.org>
- AYUSO SÁNCHEZ, L. (2007): *Las asociaciones familiares en España*, CIS, Madrid.
- CABRA DE LUNA, M.A. (1998): *El tercer sector y las fundaciones de España hacia el nuevo milenio. Enfoque económico, sociológico y jurídico*, Escuela Libre Editorial, Madrid.
- CARMICHAEL, C. M. (2008): "Doing Good Better? The Differential Subsidization of Charitable Contributions", paper presented to the ISTR Conference, Barcelona.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): <http://www.cis.es>
- Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) (2008): *Memoria 2007 de Responsabilidad Social Corporativa de las Cajas de Ahorros : Obra Social*, Madrid.
- Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo de España (2009): *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2008*, Madrid.
- Cruz Roja Española (2008): *Memoria 2007*. www.cruzroja.es
- CHULIÁ, E. y MUÑOZ COMET, J. (2008): "En torno a la filantropía de las élites económicas en España. Un estudio empírico como punto de partida", en PÉREZ DÍAZ, V. (ed.): *La filantropía: tendencias y perspectivas*, Fundación de Estudios Financieros, Madrid.
- DE LA TORRE PRADOS, I. (2005): *Tercer Sector y participación ciudadana en España*, CIS, Madrid.
- Fundación Luis Vives (2004): *Anuario del mecenazgo empresarial de la acción social*, Madrid.
- GARCÍA DELGADO, J.L. (Dir.) (2004): *Las cuentas de la economía social: el tercer sector en España*, Thomson Civitas, Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística (INE): <http://www.ine.es>
- JEREZ, A., SAMPEDRO, V. y LÓPEZ REY, J.A. (2008): *Del 0,7% a la desobediencia civil. Política e información del movimiento y las ONG de Desarrollo*, CIS, Madrid.
- JIMÉNEZ, J.C. (coord.) (2005): *Un enfoque económico del Tercer Sector*, Fundación ONCE, Madrid.
- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- LÓPEZ TELLO, J. (2008): "Sobre la filantropía y los impuestos", en PÉREZ DÍAZ, V. (ed.): *La filantropía: tendencias y perspectivas*, Fundación de Estudios Financieros, Madrid.
- MARCUELLO SERVÓS, C. (coord.) (2007): *Capital social y organizaciones no lucrativas en España. El caso de las ONGD*, Fundación BBVA, Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda, <http://www.estadief.meh.es>

- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005): *Quién es quién. Las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0,52% del IRPF, convocatoria 2004*, Madrid.
- MONTERO, J.R., FONT, J. y TORCAL, M. (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, CIS, Madrid.
- ONCE (2008): *Memoria 2007 de la ONCE y su Fundación*. <http://www.once.es>
- PÉREZ DÍAZ, V. y LÓPEZ NOVO, J.P. (2003): *El Tercer Sector Social en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Plataforma de ONG de Acción Social (2008): *La asignación tributaria del IRPF y la Acción Social*. <http://www.plataformaong.org>
- Projeccio Mecenatge Social (2003): *Directorio 2002 del Patrocinio, Mecenazgo y Responsabilidad Social Corporativa en España*, Barcelona.
- RUIZ OLABUÉNAGA J.I. (Dir.) (2006): *El sector no lucrativo en España. Una visión reciente*, Fundación BBVA.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (Dir.) (2000): *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao.
- SALAMON, L.M., ANHEIER, H.K. et al. (1998): *The Emerging Sector Revisited. A Summary*, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, MD.
- SALAMON, L.M., ANHEIER, H.K. et al. (1999): *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, MD.
- SÁNCHEZ PÉREZ, E.J. (2008): "Evolución y situación actual de la filantropía en España", en PÉREZ DÍAZ, V. (ed.): *La filantropía: tendencias y perspectivas*, Fundación de Estudios Financieros, Madrid.
- VV.AA. (2001): *La realidad de las Fundaciones en España. Análisis sociológico, psicosocial y económico*, Santander, Fundación Marcelino Botín.
- WIEPKING, Pamala (Ed.) (2009): *The State of Giving Research in Europe. Household Donations to Charitable Organizations in Twelve European Countries*, Pallas Publications (Amsterdam University Press).

Gorka Moreno Márquez
gorka.moreno@ehu.es

REALIDAD, PRESENTE Y FUTURO DE LAS POLÍTICAS CONTRA
LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL PAÍS VASCO
REALITY, PRESENT AND FUTURE OF THE POLITICS AGAINST
SOCIAL EXCLUSION IN THE BASQUE COUNTRY

Licenciado en Ciencias Políticas y Doctor en Sociología por la Universidad del País Vasco. Sus líneas de investigación se han centrado en el campo de lo social, y más concretamente en temas como las políticas sociales, la precariedad laboral, la exclusión social o la inmigración. Asimismo, ha publicado diversos artículos y materiales en revistas científicas y divulgativas sobre estas temáticas. Entre las publicaciones pueden destacarse los libros *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto* (2003) y *Crisis y reconstrucción del Estado del Bienestar. Las posibilidades de la Renta Básica de Ciudadanía* (2008). Igualmente, ha presentado diversas comunicaciones y ponencias en congresos, charlas y mesas redondas. Actualmente es profesor de la Universidad del País Vasco e investigador en el Observatorio Vasco de Inmigración – Ikuspegi.

En este artículo se analizan las características de las principales políticas públicas centradas en la lucha contra la exclusión social en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Para ello, se han realizado una serie de entrevistas a los responsables políticos de las áreas que trabajan en este ámbito. En primer lugar se presentan cuáles son las principales medidas y programas y cómo se articulan estas. Posteriormente, se evalúan estas medidas apuntando y subrayando las debilidades y carencias resaltadas por las personas entrevistadas. Finalmente, se examina la opinión de los responsables políticos sobre la Renta Básica de Ciudadanía y se vislumbra cuáles pueden ser las posibilidades de esta no tanto en el contexto actual como de cara al futuro.

ABSTRACT

In this article there are analysed the characteristics of the main public policies centred on the fight against the social exclusion in the Autonomic Community of the Basque Country. For this, we have made a series of interviews to the political responsables of the areas that work in the fight against social exclusion. First, there are shown which are the principal measures and programs, and how they work. Later, these measures are evaluated, revealing and underlining the weaknesses and lacks highlighted by the interviewed people. Finally, we examine the opinion of the political responsables about the Basic Income of Citizenship, and there are glimpsed which could be the possibilities of this one, not so much in the present context as with a view to the future.

PALABRAS CLAVE

Exclusión social, Estado del Bienestar, políticas públicas, Renta Básica.

KEY WORDS

Social Exclusion, Welfare State, public policies, Basic Income.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN

2. LAS POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN EN EL PAÍS VASCO. UN MODELO DESCENTRALIZADO

3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

4. CONCLUSIÓN: ¿PUEDE SER UN HORIZONTE LA RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA?

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza las diferentes medidas políticas que desde las instituciones públicas vascas se están articulando para hacer frente a la exclusión social y fomentar la inserción social. Estas diferentes políticas se articulan en gran parte sobre la Renta Básica, que es un programa de rentas mínimas que se conforma como la última red de protección social (Moreno, 2000) y la principal herramienta para la lucha contra la exclusión social en la CAPV. El de las rentas mínimas en la CAPV comienza en 1989, con la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Familiar –IMF–, que nace altamente influido por el modelo francés del Revenu Minimum d’Insertion –RMI– (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995). Este último establece una lógica en la que se diferencia una doble vertiente dentro de las rentas mínimas: la prestación económica por un lado; y el derecho a la inserción social y laboral, por el otro. En 1990 el IMF cambia de denominación pasándose a llamar Ingreso Mínimo de Inserción –IMI–. Y en el año 2000, tras la puesta en marcha de una Iniciativa Legislativa Popular auspiciada por diferentes y diversos agentes sociales, el Parlamento Vasco aprueba la Ley de Carta de Derechos Sociales en la que el programa de rentas mínimas vasca pasa a llamarse Renta Básica. El IMF va a suponer el primer programa de rentas mínimas en el Estado y el *pistoletazo de salida*, junto a la presión de las organizaciones sociales (Arriba, 1999), para el posterior desarrollo de otros programas a lo largo de los primeros años de la década de los noventa. Así, por ejemplo, en 1990, Navarra, Madrid, Cataluña y Cantabria tenían ya algún tipo de programa de rentas mínimas.

Con respecto al modelo español de rentas mínimas, es importante subrayar que los diferentes programas existentes son de carácter autonómico y que cada una de las Comunidades Autónomas desarrolla su propio modelo. Este hecho hace que la diversidad, la pluralidad e incluso la fragmentación entre los diferentes programas sea muy alta (Roberts, 2001; Gavira y González, 2002). Este es precisamente uno de los rasgos más destacables dentro del modelo español: las diferencias entre programas, y por ende, entre Comunidades Autónomas, son muy grandes. De esta manera, el modelo vasco de rentas mínimas es el programa más desarrollado del conjunto del Estado. Detrás de este,

se situarían otros programas como el navarro, el madrileño o el catalán. Entre aquellos programas que están menos desarrollados pueden subrayarse algunos como el canario, el castellano leonés, el extremeño o el cantabro (Martínez Torres, 2001). Algunos datos pueden ilustrar mejor lo descrito en las líneas precedentes. Así, en el año 2003, un tercio del gasto total en el Estado en rentas mínimas se ejecutaba a través de la Renta Básica vasca (SIIS, 2005: 16). Así mismo, uno de cada cuatro perceptores de rentas mínimas en el Estado era del País Vasco (Laparra, 2004).

En los últimos años no parece que las diferencias entre los diferentes modelos hayan decrecido e incluso las mejoras se han dado sobre todo en los programas que estaban más desarrollados, como por ejemplo el modelo vasco, el navarro, el madrileño o el catalán. De hecho, y en vista de este contexto y de estas desigualdades uno de los mayores expertos en la materia a nivel estatal, Miguel Laparra, afirma que se puede hablar de una *travesía del desierto* para definir el desarrollo y la situación de las rentas mínimas a nivel estatal (Laparra, 2004). A su vez, son varios los autores que subrayan que el modelo vasco es el único que puede catalogarse y compararse a los parámetros del resto de programas a nivel europeo (Moreno, Matsaganis, Ferrera y Capucha, 2003; Laparra, 2004).

Teniendo en cuenta este contexto y tomando como punto de partida el puesto que ocupa el modelo de rentas mínimas vasco en el conjunto del Estado, se ha visto interesante estudiar y analizar más profundamente las características de la Renta Básica, así como de otras medidas que aparecen ligadas a esta, como pueden ser las Ayudas de Emergencia Social –AES–, que actualmente se utilizan sobre todo para el pago de los gastos derivados de la vivienda; los programas de empleo protegido para la inserción socio-laboral que combinan empleo y formación –Programas Auzolan–; la creación de empresas de inserción; o los incentivos al empleo, que nacen con el objetivo de reducir la desincentivación que pudiera ocasionar la Renta Básica en el acceso al mercado laboral de las personas perceptoras.

Del mismo modo, y en un segundo plano, con base en las carencias y lagunas que se han podido detectar en estas, se intenta vislumbrar cuáles son las posibilidades de una medida como la Renta Básica de Ciudadanía (Van der Veen y Van Parijs, 1988; Van Parijs, 1992, 2000; Raventós, 1999, 2000; Moreno, 2008), entendida esta como una medida de garantía de rentas de carácter universal, individual y generalizada, y por lo tanto, diferente al actual modelo de rentas mínimas de inserción vasco conocido como Renta Básica.

Para el desarrollo de este artículo se han realizado varias entrevistas en profundidad a responsables políticos que desempeñan su labor en el campo de las políticas sociales. La primera persona entrevistada ha sido el Viceconsejero de Inserción Social del Gobierno Vasco, siendo esta viceconsejería la encargada de impulsar y dotar económicamente algunas de las prestaciones que se dirigen contra la exclusión social, como por ejemplo la Renta Básica, las Ayudas de Emergencia Social –AES– o las diferentes medidas

para la promoción de la inserción laboral y social (Entrevista 1). El segundo entrevistado ha sido el Viceconsejero de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, encargado de la puesta en marcha de diferentes programas con colectivos desfavorecidos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o exclusión social (Entrevista 2). Y por último, se ha entrevistado al Diputado Foral de Acción Social en el territorio histórico de Bizkaia, que también tiene importantes competencias en este campo, sobre todo en lo tocante a los servicios sociales de carácter especializado (Entrevista 3). A lo largo del artículo se pondrá tras cada cita textual el número de la entrevista y el cargo institucional de la persona entrevistada: (E 1: Inserción Social. Gobierno), (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno), (E 3: Acción Social. Diputación), para saber en todo momento a quien corresponde cada una de ellas.

A la hora de elegir las entrevistas a realizar se ha intentado por un lado dar voz a las diferentes instituciones que participan y elaboran las políticas dirigidas a las personas con más dificultades. Por el otro, se ha optado también por reflejar la opinión de responsables institucionales de diferentes trayectorias y signo político, para poder vislumbrar, en el caso de que los hubiera, los distintos acercamientos que sobre este tema pueden encontrarse tanto a nivel teórico como práctico dentro de la agenda pública. Igualmente, a través de estas entrevistas se ha querido indagar en la estructura y el organigrama de estas políticas públicas, así como plantear a modo de diálogo algunas de las cuestiones que aparecen ligadas a los debates sobre las políticas sociales. Como por ejemplo, qué se entiende por exclusión o integración social, cuál es el grado de conocimiento de la propuesta de la Renta Básica de Ciudadanía, etc. De esta manera, la información compilada en este artículo se ha estructurado con base en tres apartados. El primero, analiza cuáles son las principales medidas que a día de hoy se están llevando a cabo en materia de exclusión social dentro del País Vasco por parte de sus instituciones, la estructura y la distribución competencial en este ámbito y también los órganos existentes para fomentar la coordinación y la cooperación interinstitucional. En una segunda sección, se ha subrayado cuál es la valoración de las políticas existentes. Con base en esta, se han apuntado cuáles son las deficiencias o campos de mejora que vislumbran los propios responsables políticos, tanto en lo concerniente a las medidas confeccionadas e implementadas por ellos, como al actual sistema, entendido en todo su conjunto. En una última parte, y estrechamente ligada a la segunda, se han esbozado una serie de cuestiones y reflexiones en torno a las posibilidades de la Renta Básica de Ciudadanía en el contexto actual y con miras al futuro –medio y largo plazo–.

2. LAS POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN EN EL PAÍS VASCO. UN MODELO DESCENTRALIZADO

Un primer aspecto a subrayar y tratar en este apartado es el de apuntar cuál es la estructura institucional de las políticas contra la exclusión social –garantía de ingresos– dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco –CAPV–. En este sentido, hay que destacar que las políticas que se centran directamente en este campo son competencia del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, más concretamente de la Viceconsejería de Inserción Social. En palabras del Consejero, dichas políticas se podrían clasificar en tres grandes apartados. Las dos primeras medidas serían las prestaciones económicas que se dirigen a las personas con mayores dificultades. Dentro de estas, pueden diferenciarse por un lado la Renta Básica –rentas mínimas de inserción– y las Ayudas de Emergencia Social –AES–, por el otro. La primera trata de dotar a dichas personas de una garantía de mínimos económicos y la segunda, fundamentalmente se concentra en los gastos derivados de vivienda. Por último, se encontraría una tercera medida, que sería la de la puesta en marcha de mecanismos de inserción para estas personas, dentro de los cuales pueden destacarse la puesta en marcha de las empresas de inserción o los programas de Auzolan, programas de empleo protegido que combinan tanto formación como empleo.

Pues yo diría que son tres grandes medidas. Dos prestaciones económicas fundamentales que protegen la necesidad elemental de la alimentación y la vivienda, como son la Renta Básica y las Ayudas de Emergencia Social. (...) Y después todos los procesos de inserción socio-laboral, desde las ayudas que se dan a las ONG para la puesta de servicios sociales de base... (...) Hemos puesto en funcionamiento el Auzolan que en estos momentos son más de 120 auzolanes con más de 1.000 personas que están siendo atendidas en estos programas de formación y empleo. Y después las empresas de inserción, que a día de hoy son más de 30 las que están recibiendo ya las subvenciones con más de 200 beneficiarios. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Dentro de este mismo nivel administrativo, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales también tiene ciertas competencias en este ámbito de actuación. Principalmente, mediante la competencia legislativa en materia de servicios sociales. Pero también, a través de acciones que actúan de forma transversal en la lucha contra la exclusión social, ya sea a través de políticas sectoriales o de otras que se dirigen a ciertos colectivos concretos, como pueden ser subvenciones para entidades del tercer sector que trabajan con colectivos excluidos, o ayudas para el desarrollo de los servicios sociales de base a nivel municipal, sobre todo para hacer frente al problema de la dependencia. La puesta en marcha de programas, en colaboración con entidades del tercer sector, para que colectivos en riesgo de exclusión tengan ciertas alternativas residenciales también formarían parte de la labor de esta Consejería. En todo caso, el principal gasto economi-

co en estos campos recae en las Diputaciones Forales, que son las que tienen la competencia de los servicios sociales especializados. Este tipo de ayudas se dirigen a colectivos como el de los drogodependientes, la infancia o las personas discapacitadas, que son algunos de los sectores que se incluyen dentro de las competencias de esta Viceconsejería. De igual forma, dentro de la Viceconsejería de Asuntos Sociales se ha trabajado en la legislatura 2005-2009 en la elaboración de una nueva Ley de Servicios Sociales, siendo una de las *medidas estrella* de la Consejería de Vivienda y Asuntos Sociales y que ha sido aprobada a principios de diciembre de 2008¹.

La competencia actualmente es la competencia reguladora, planificadora, de normativa, de coordinación, etc., en el ámbito de los servicios sociales. Pero también tenemos unas líneas de subvención a través de las que financiamos a las entidades sociales, muchas de ellas trabajando con colectivos excluidos. (...) ...Estamos intentando tener una especie de red de viviendas que cubran la necesidad de alojamiento a determinados colectivos que están en situación de exclusión o riesgo de exclusión. Lo estamos haciendo muy de la mano del tercer sector. (...) Luego hemos empezado este año una cosa que es nueva frente a la anterior legislatura, que es la incorporación de los ayuntamientos a una red de subvenciones, fundamentalmente dirigidos a prevenir las situaciones de dependencia. (...) Y luego la Ley de Servicios Sociales, que para nosotros creemos que es el cambio de signo y de estadio en cuanto al desarrollo de los servicios sociales. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Esta división competencial que se da dentro del Gobierno Vasco en las políticas dirigidas a la lucha contra la exclusión social y en los servicios sociales se debe principalmente a los avatares y las negociaciones políticas que se ponen en marcha en el momento de llegar a un acuerdo entre diferentes partidos para formar el ejecutivo. Por ello, generalmente, más que a criterios prácticos o de eficiencia, esta separación atiende a elementos que se sitúan en un campo ajeno a la gestión pública *pura y dura*. Este hecho, frecuentemente es subrayado tanto por responsables políticos de un partido político como de otro, fundamentalmente resaltando este elemento como un inconveniente a la hora de la puesta en marcha de dichas políticas.

Pero en este campo no solo es destacable la división competencial a nivel horizontal, dentro de la Administración que se sitúa en un mismo nivel. Si se desciende en la estructura administrativa también puede observarse que tanto Diputaciones Forales como Ayuntamientos tienen amplios campos de intervención en este apartado. En el

¹ En el transcurso del proceso de corrección de este artículo se han aprobado en el Parlamento Vasco tanto la Ley de Servicios Sociales como la Ley de Garantía de Ingresos e Inclusión Social –diciembre 2008-. La segunda ley que se menciona es la que más influye en la definición y el desarrollo de las principales medidas que se analizan en este artículo. Así, por ejemplo, se plantea que los complementos a las pensiones, que hasta ahora estaban dentro de la Renta Básica y eran un importante porcentaje dentro de esta, se gestionen desde fuera.

caso de las Diputaciones podría hablarse de tres campos de actuación. Por un lado, el ámbito de las prestaciones económicas, en las que pueden destacarse los complementos de subsidios y pensiones, las ayudas a la inserción o la gestión del complemento a la Renta Básica que algunas de las diputaciones han establecido y que se le suma a la cuantía fijada por el Gobierno Vasco. Por otro lado, se encontraría el acompañamiento social de las personas en situación de exclusión o vulnerabilidad, principalmente, a través de la atención puntual y residencial. Y finalmente, podrían subrayarse las subvenciones y convenios firmados con organizaciones del tercer sector.

Yo hablaría quizás de tres cuestiones. Una es el ámbito de las prestaciones económicas, donde podríamos distinguir la tramitación de la Renta Básica con el complemento de la prestación asistencial de garantía mínima, que este sí es estrictamente foral, las ayudas a la inserción, como ayudas también estrictamente forales, en su doble faceta de individuales y familiares. (...) El servicio de acompañamiento que incluye la acogida, el diagnóstico, la programación de la planificación de la intervención, la realización y evaluación de la intervención y finalmente la gestión de la salida. (...) Y finalmente, una tercera línea podría ser la típica de una administración, que es la subvencionadora, pero que para nosotros es residual. Porque la subvención pensamos que es pan para hoy y hambre para mañana y hemos optado claramente por la vía de los convenios. (E 3: Acción Social. Diputación).

En el caso de los ayuntamientos, hay que destacar sobremanera la importancia de los servicios sociales de base, ya que son el primer punto de contacto para la persona con dificultades. Además, al ser la administración más cercana a la población también es la que detecta inicialmente las carencias que entre esta pueda darse. Otra labor importante de los servicios sociales de base es la de dar información, asesoramiento y orientación a las personas que lo soliciten y si se da el caso y es necesario, la de derivarlas a otros servicios de carácter foral o autonómico. La administración local se centra, entre otras, en la labor con colectivos que pueden tener problemas de exclusión social, como por ejemplo las personas inmigrantes, las mujeres maltratadas, las personas sin hogar, la tercera edad, la infancia, etcétera.

De hecho, la gestión de las políticas dirigidas expresamente a la inserción social –RB, AES y programas de inserción– son quizás el ejemplo paradigmático de reparto interinstitucional en la implementación de las políticas dirigidas a la lucha contra la exclusión social. La solicitud de la RB es tramitada por los ayuntamientos. La resolución de la misma se hace en las diputaciones, que también conceden los complementos de RB. Finalmente, la financiación queda en manos de la Viceconsejería de Inserción Social. En el caso de las AES, tanto la solicitud como la resolución es competencia municipal, mientras que la financiación es de carácter autonómico, pero también municipal a través de complementos que los ayuntamientos establecen para esta prestación. En los programas de inser-

ción, como por ejemplo los *Auzolanes*, la gestión es del Gobierno Vasco, pero pueden acogerse a estos programas tanto las Diputaciones Forales como los municipios. Entre estos últimos, los ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz y Bilbao tienen en marcha algunos proyectos de Auzolan, pero no solo estos, en municipios de menor tamaño también se han puesto en marcha programas de este tipo, tanto de forma individual como a través de mancomunidades.

Esta distribución competencial, tanto dentro del Gobierno Vasco como entre este y las otras instituciones, hace que la coordinación interinstitucional sea un elemento imprescindible para la puesta en marcha de estas políticas. De esta forma, hay varias comisiones de coordinación y seguimiento en las que se reúnen las diferentes instituciones y entidades que participan en la gestión de algunas de las políticas anteriormente apuntadas. Al respecto y en líneas generales se da una valoración positiva de estos órganos de coordinación.

Yo creo que está siendo positiva la participación en la comisión o el consejo de inserción, con el gobierno, donde nos juntamos en el entorno de la Viceconsejería de inserción social tanto entidades como instituciones para el desarrollo y seguimiento de políticas, de herramientas... (E 3: Acción Social. Diputación).

...existe una comisión de seguimiento donde se van a hacer diagnósticos sociales utilizando una herramienta única. (...) Y bueno esas comisiones, donde está el Gobierno, EUDEL y las diputaciones... (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Las relaciones son fluidas, son buenas relaciones. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

De todos modos, también se aprecian posibilidades de mejora en dicha coordinación, en el caso, por ejemplo, de las discrepancias que suelen surgir en materia de interpretación legislativa o competencial. Pero con respecto a este apartado la crítica más importante que se realiza es la del riesgo de que la estructura administrativa pueda crear diferencias entre territorios históricos y que esto pueda generar una posible desvertebración o diferenciación territorial en materia de políticas dirigidas a la lucha contra la exclusión social. La nueva Ley de Servicios Sociales parece que quiere hacer frente a esta realidad a través de la puesta en marcha de un *Sistema Vasco de Servicios Sociales*, en el que se garantiza un igual trato a todo el conjunto de la población de la CAPV. Para ello, se ha establecido en la ley que la inspección general de los servicios prestados quedará en manos del Gobierno Vasco. Este hecho ha creado ciertas tensiones entre el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales, que habrá que ver cómo se gestionan en el desarrollo y la puesta en marcha de la ley.

Ahora, por ejemplo, estamos teniendo problemas con el aplicativo del diagnóstico de intervención que intenta unificar. (...) Las diputaciones tienen esa función de resolución y ahí también hay problemas de unificación en cuanto a criterios de gestión, de aplicación, de resolución, etc. (...) ... podría funcionar mejor, ahí es donde tenemos que insistir. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

... hemos ido complementando prestaciones en función de que una tenía más recursos que otra, en función de coyunturas. (...) Yo creo que ahí hay un elemento de reflexión para intentar a nivel de país que se homogenicen las prestaciones, me parecería algo importante. (E 3: Acción Social. Diputación).

Yo creo que el sistema de servicios sociales tiene una cierta desvertebración en cuanto a que hay una multiplicidad de agentes que toman decisiones. Hay 200 ayuntamientos que pueden tomar decisiones presupuestarias ligadas a los servicios sociales y que hacen que haya menor o mayor intensidad en la ayuda. Lo mismo con las diputaciones, entonces hay ciertos desequilibrios en los niveles de cobertura y atención en diversos servicios sociales. (...) Hay una multiplicidad de agentes, y en esa situación es difícil abordar una política que mantenga unas mínimas bases comunes. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Esta realidad en la que se dan diferentes coberturas y medidas con base en la voluntad política de las diferentes Diputaciones Forales, aparece en campos tan diversos como el de la Tercera Edad, o en algunos servicios sociales de carácter municipal. Pero también se da de forma directa, en los diversos complementos de la RB que ofrecen las instituciones forales y que dependen de la disponibilidad presupuestaria, de la voluntad política y de los criterios que establecen las diferentes Diputaciones. En el caso de Bizkaia y Araba estos complementos se ofrecen para todos los receptores de RB y en Gipuzkoa para aquellos que tienen más de 60 años. El acuerdo firmado por el Gobierno Vasco y parte de la oposición parece que va a subsanar esta situación a través del complemento para pensiones bajas que equiparán a estas con el Salario Mínimo Interprofesional. Aunque el desarrollo de este acuerdo está teniendo algunas dificultades, sobre todo en lo tocante a la gestión y la cobertura de todas las personas potencialmente perceptoras. Esta falta de unificación y de riesgo de creación de desigualdades dentro de la comunidad autónoma ha sido ya apuntada por diferentes estudios, como por ejemplo el realizado por el Ararteko – Defensor del pueblo- sobre los servicios sociales de base (Ararteko, 1999) y que es también citado por el Viceconsejero de Asuntos Sociales.

El Ararteko tiene varios informes en los que los detecta. Es verdad que en estos últimos años hay una conciencia de estas diferencias y se están corrigiendo. Aquellos ayuntamientos o diputaciones en los que están más atrasados en algunas intensidades van invirtiendo más financiación... (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Finalmente, para acabar con este apartado en el que se han analizado las diferentes políticas que se están llevando a cabo en el País Vasco y la distribución competencial que se da dentro de ellas, se va a apuntar un elemento que resaltan algunas de las personas entrevistadas y que es la importancia que desde ciertas administraciones se le está dando a la coordinación y la cooperación, pero no solo entre instituciones, sino también en lo que respecta a la relación entre estas y las entidades y organizaciones sociales que componen el Tercer Sector. De esta forma, se subraya que estas relaciones pueden suponer un elemento novedoso y positivo en la elaboración y gestión de las políticas públicas. Para comprender esta apuesta quizás haya que tener en cuenta que algunas de las personas entrevistadas, que ahora son responsables políticos, han participado activamente con más o menos intensidad en organizaciones de este tipo a lo largo de su trayectoria vital.

En el terreno más de la intervención específica nosotros observamos un reconocimiento claro al tercer sector en su conjunto, y particularmente el que está trabajando en la inserción. Yo creo que tenemos una comunidad autónoma en la que hay un tercer sector muy dinámico que aporta mucha creatividad. (...) Yo creo que ahí hay una eclosión en ese sentido de muchas posibilidades que están creciendo en el tercer sector. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

...hemos desarrollado un proceso, yo calificaría de bonito, con un buen número de asociaciones en el cual hemos intentado definir los servicios que queremos prestar. (...) hemos optado claramente por la vía de los convenios con las entidades que hace que la relación sea de estabilidad tanto en la prestación del servicio como en la financiación. (E 3: Acción Social. Diputación).

3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Con respecto a las políticas públicas que existen actualmente en la CAPV, los diferentes responsables políticos hacen una valoración en general positiva de las mismas, resaltando aspectos como la amplia cobertura, el desarrollo del modelo y la puesta en marcha de un modelo con unos elementos que pueden ser comparables a políticas puestas en marcha a nivel europeo. En esta línea, es generalizada la opinión de que, a nivel estatal, el modelo vasco de inserción social, con la RB como *buque insignia*, es el más desarrollado y el que más cobertura ofrece a las personas receptoras, situándose la mayoría de los programas autonómicos de renta mínimas a *años luz* del programa vasco. Por poner solo un ejemplo, ya mencionado en la introducción de este artículo, en el año 2003, un tercio del gasto total en rentas mínimas correspondía a la Renta Básica vasca (SIIS, 2005: 16). Las personas entrevistadas subrayan también un elemento importante, que es que las políticas públicas han jugado a modo de avanzadilla dentro de la sociedad, han servido para hacer una cierta labor pedagógica entre la población con respecto a la problemática de la exclusión social y de la respuesta que debe darse frente a ella. La puesta en marcha de las rentas mínimas en la CAPV, allá por 1989 y con el nombre de Ingreso

Mínimo Familiar, es un ejemplo de esta labor que desde las instituciones vascas se ha impulsado y que ha servido para influir dentro de la sociedad vasca, pero también en otras comunidades autónomas.

Valoración altamente positiva, aunque pueda parecer triunfalista. (...) El sistema de prestaciones es un buen sistema, un sistema de alta calidad, que a nivel comparativo con los países más avanzados de Europa sigue en la misma línea, cuando nuestro nivel de renta es muy inferior. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Yo creo que podemos hablar en líneas generales y también se habla desde la otra parte, desde la parte del mundo asociativo, en general positiva me atrevería a decir. (E 3: Acción Social. Diputación).

Yo creo que la valoración general de la Renta Básica es que ha conseguido contener, ha logrado que haya una pedagogía social en el sentido de que se ha ido creando la convicción de que hay que, de algún modo, apoyar y que no puede haber una persona que no tenga recursos, no puede haber ciudadanos que no tengan recursos. Ese es un salto. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

... yo suelo pensar y yo creo que a Imanol Zubero se lo he oído alguna vez, que al final la sociedad puede ir por detrás de los planteamientos que se están haciendo desde las instituciones... (E 3: Acción Social. Diputación).

En cualquier caso, y tras comentar que el sistema para la lucha contra la exclusión social es en conjunto y para la mayoría de los responsables políticos satisfactorio y efectivo, tampoco pueden olvidarse algunas de las carencias o deficiencias que suelen apreciarse con respecto a estas políticas y al problema de la vulnerabilidad y la exclusión social en general. De este modo, con base en el discurso de las personas entrevistadas, pueden señalarse dos tipos de insuficiencia con respecto a este campo de actuación: en primer lugar, las carencias que se aprecian en el propio dispositivo de lucha contra la exclusión social; y en un segundo plano, las debilidades que se vislumbran en lo que es el conjunto del sistema social, en sus apartados económicos, sociales, laborales o culturales. Es decir, aquellas lagunas que se dan a nivel estructural y que superan el ámbito de actuación de estas instituciones.

3.1. Diagnóstico y propuestas de mejora dentro de las políticas de lucha contra la exclusión social

Un primer aspecto que es destacado por las personas entrevistadas es el de la saturación de los servicios sociales de base, que hace que muchas veces las trabajadoras sociales acaben desarrollando más una labor administrativa, y no una de acompañamiento social. En el caso de la Renta Básica este hecho ocurre frecuentemente.

Hay servicios sociales de base que están muy saturados, que dan cita con mucho tiempo y eso hace que en ocasiones las personas que necesitan una prestación económica pues la vean diferida en el tiempo y es algo que a mi no me gusta, y tampoco me gusta excesivamente cuando entre unos y otros empezamos a exigir papeles de forma muy burocrática para determinadas situaciones concretas de las personas. (...) En el mundo de las trabajadoras y trabajadores sociales se percibe que realizan una labor excesivamente administrativa y con poco añadido en lo social. Eso hace que se dediquen mucho al papeleo y poco al desarrollo de lo que debiera ser ese convenio de inserción que hoy en día está puesto en cuestión. (...) Esto hace que a veces se dilaten excesivamente en el tiempo la resolución de problemas. Por lo tanto, creo que ahí hay un ámbito claro de mejora de los servicios sociales de base y los servicios especializados. (E 3: Acción Social. Diputación).

Aunque esta opinión es matizada parcialmente por el Viceconsejero de Inserción Social, cuando apunta que muchas veces desde los servicios sociales de base se prefiere esta labor administrativa más que la de intervención social, ya que la primera resulta más sencilla y exige menos esfuerzo. Para fundamentar esta tesis, se argumenta que desde la Viceconsejería se están ofertando una serie de ayudas económicas a los ayuntamientos para deslindar el trabajo administrativo y el social y que están siendo pocos los municipios que están solicitando dicha ayuda.

Nosotros, les damos la posibilidad de la contratación no solo de trabajadores sociales sino también de administrativos para apoyo en la gestión de procesos de inserción. (...) Quien tiene voluntad de hacerlo tiene instrumentos en estos momentos y recursos que el Gobierno pone a disposición de los ayuntamientos. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

De esta manera, se percibe la necesidad de poner en marcha mecanismos de mejora en la gestión de medidas como la RB o las AES para hacer frente a estos problemas que se dan dentro de los servicios sociales de base. En este orden de cosas, concretamente, podrían situarse por ejemplo, las ayudas para la contratación de personal administrativo, que ya han sido comentadas en el párrafo anterior, o la puesta en marcha también de la herramienta de diagnóstico social, que entre otros objetivos tiene los de

sistematizar y agilizar el seguimiento y toda la labor de acompañamiento social que se subraya dentro de estos programas, especialmente en los convenios de inserción que se firman entre la Administración y la persona receptora de Renta Básica². Aunque en este caso también se destaca que desde algunos sectores se prefiere la realización del trabajo administrativo porque resulta más rutinario y fácil.

Y más te diría yo, en estos momentos se puede hacer trabajo social importante con la herramienta, yo creo que por primera vez en ciencias sociales experimentales se ha creado una herramienta práctica y de praxis social. Y la verdad es que estoy sorprendido, todo el mundo lo ve como algo interesante. Lo han puesto en marcha ya más de cien ayuntamientos y ya lo están utilizando. Pero tampoco te creas que ha creado mucho entusiasmo a la hora de aplicarlo, es más fácil hacer cosas rutinarias y sencillas. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Ahí está la posibilidad de implantar la herramienta de diagnóstico social (E 3: Acción Social. Diputación).

En esta misma línea, se observa que la próxima reforma de las AES puede suponer también un aminoramiento en la labor administrativa a realizar por los servicios sociales de base. Mediante esta reforma, que probablemente se articulará a lo largo del 2009, las AES que se dirigen a hacer frente al problema de la vivienda y que actualmente se sitúan en torno al 80% del total, van a pasar a ser un complemento de vivienda dentro de la RB, con las características de esta segunda: derecho subjetivo y no condicionado al presupuesto disponible. De igual forma, las AES seguirán existiendo, se mantendrá su actual presupuesto y se intentará que retomen la función que inicialmente se les asignó. Es decir, la de hacer frente a situaciones de emergencia social, como bien indica su nombre y no a situaciones estructurales, como es en el caso actual con respecto a la vivienda.

Separar las AES, lo que es la parte de vivienda, que viene a ser el 80% hablando a groso modo, pero la parte más importante, y que esta sea un complemento de vivienda que también está basado en un reconocimiento del derecho subjetivo. De modo que no esté ligado a una limitación presupuestaria anual. Que se revise anualmente, como se hace con la RB, pero que no haya que solicitar, con lo cual provoca un efecto de bajada de presión de las solicitudes a los servicios sociales de base, y entonces no tienes que estar tramitando todos los años la petición de AES. Y eso yo creo que hará que los trabajadores sociales puedan trabajar en mejores condiciones, dedicándose a lo que se tienen que

² Para profundizar en esta medida: DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2006): Diagnóstico e Intervención Social. Herramienta Informática para el Trabajo Social, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

dedicar y evitando así unas situaciones a veces poco dignas en determinados ayuntamientos, colas o esperar dos o tres meses para tener cita. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Un complemento de vivienda que va a ser definido como derecho subjetivo. (...) Se siguen manteniendo las AES, pero ya para resolver problemas de emergencia social, auténticamente de emergencia social, para proteger situaciones temporales, coyunturales y de emergencia social para las personas que están en esa situación. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Otro tema controvertido que ha surgido a lo largo de las entrevistas ha sido el de la inserción. Por un lado, se advierten algunas *indecisiones discursivas* a la hora de concretar y definir si la inserción debe ser o no un derecho o una obligación y cuáles deben ser las relaciones que se establezcan entre la administración y la persona receptora de una prestación económica. Este es un tema controvertido (Bouchoux, 2004; L'Horty, 2006) y esto se percibe en las respuestas que se dan por parte de los responsables políticos, que distan mucho de ser tajantes o taxativas. Con la aprobación de la Ley de Garantía de Ingresos e Inclusión Social parece que se va a impulsar una mayor obligación en lo tocante al convenio de inserción y su cumplimiento para la persona receptora de Renta Básica. Pero a su vez, el responsable institucional de la reforma intenta dejar claro en la entrevista que la modificación no bebe de la filosofía del *workfare*, ni existe riesgo de que una persona pueda ser expulsada de los programas de lucha contra la exclusión. En todo caso, habrá que ver en el futuro cuáles son las concreciones de esta reforma y cuáles las consecuencias prácticas que esta introduce en el modelo para realmente valorar el sentido y las consecuencias de la futura reforma. Igualmente, habrá que ver cómo influyen en la Renta Básica vasca y sus posibles reformas los cambios acaecidos en Francia y el paso del *Revenu Minimum d'Insertion* –RMI– al *Revenu de Solidarité Active* –RSA– (Euzébi, 2008).

Yo como cuestión de principios creo que deben ser derechos desligados, como una cuestión de principios: el derecho a percibir un salario o una renta para subsistir; y por otro lado, el derecho a la inserción. (...) Y yo creo que hay que mantener el principio general de separación, pero en base a una prescripción técnica se pueda asociar, de modo que se pueda vincular en algunos casos, para poder evitar relajaciones excesivas de gente que pueda estar viviendo de políticas de renta pública. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

La sociedad te da y te ofrece recursos, prestaciones y programas y el ciudadano tiene el derecho y la obligación de superar la situación de exclusión y pobreza. (...) En la nueva norma, el cambio de norma va a ser esa reciprocidad, va a ser obligatoria. Por una parte va a ser obligatorio poner todos los recursos personales que tiene ese individuo, poner todos los recursos necesarios para salir de esa situación de la Renta Básica. ¿Se prevén sanciones? Sí, reducciones

en principio. Reducciones y en función de las circunstancias supresión, hasta cierto punto, si es responsabilidad de terceras personas no sé... ¿Se podría llegar a situaciones en las que personas quedasen al margen del sistema? Yo llegar a este punto me parece demasiado... (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Relacionado también con la inserción, y sobre todo la inserción laboral, que es el eje central para la Viceconsejería de Inserción Social, aparece en varias ocasiones el tema de las limitaciones que esta entraña. Ya sea porque existen colectivos con unas grandes dificultades que se encuentran prácticamente en situaciones de exclusión crónica, ya sea porque un importante porcentaje de personas receptoras no necesitan de una inserción, puesto que están integradas y sus carencias se sitúan en el campo de la garantía de ingresos y no en el de la inserción o la exclusión social.

Aquellas situaciones de cronificación en las que evidentemente no va a ser el trabajo el instrumento a través el cual se van a insertar y que va a haber que establecer otro tipo de situaciones que atiendan a esas personas en sus necesidades más básicas, previendo además que en muchos casos van a ser de por vida. (E 3: Acción Social. Diputación).

Porque un jubilado pues no necesita un convenio de inserción para nada, lo que necesita es complementar su renta de jubilación y ya está. Una persona que está ya trabajando y que complementamos su renta del trabajo pues tampoco necesita, eso está clarísimo. (E 1: Inserción Social. Diputación).

Para concluir con este apartado que se ha centrado en las carencias que se ven en el dispositivo de lucha contra la exclusión social vasco, hay que destacar un punto que frecuentemente es tratado *de puntillas* por los responsables políticos y que a veces queda en un segundo plano cuando se habla de estas realidades. Y este es el caso del colectivo que se encuentra en situación de exclusión social severa y que generalmente puede asociarse a las personas sin hogar y/o con un alto grado de desvertebración social. En este sentido, parece que se constata que los mecanismos para la inserción social se adecuan bien a colectivos en situación de vulnerabilidad o exclusión social, pero no llegan al último escalafón, al de las personas en una situación verdaderamente dramática. Por ello, el Viceconsejero de Asuntos Sociales, subraya en un par de ocasiones, que a este tema ha de dársele prioridad y que deben articularse políticas y medidas que se dirijan a este colectivo de manera directa y efectiva.

Me preocupa sobre todo el problema de la extrema exclusión, creo que no hay todavía un pacto político-administrativo concreto que permita unas políticas de cero personas durmiendo en la calle. Que es el objetivo, que ningún ciudadano o ciudadana vasca, o que pase por el País Vasco, debiera de... y no es un slogan turístico... que las personas que estén aquí, hay que tener dispositivos

y evitar que estén en situación de dormir en la calle. Son situaciones que deben corresponder al siglo XIX. (...) Yo creo que se está desarrollando una política sensata ...pero en esto se nos están quedando los de alta exclusión, creo que en este colectivo hay que focalizar las necesidades y los recursos y tal. Porque hay mucha gente en la Renta Básica, que está perfectamente, vamos que es normalizada (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

3.2. Factores estructurales que dificultan la lucha contra la exclusión social

Relacionado con el punto anterior hay que destacar que entre los responsables políticos se da la certeza de que las políticas de lucha contra la exclusión no pueden *per se* acabar con ella y que la problemática es mucho más compleja que la puesta en marcha de medidas más o menos extensas. Del mismo modo, se subraya que el problema de la exclusión social atiende directamente a elementos inherentes al sistema y a factores estructurales, que se sitúan en la base del actual modelo social.

Porque el tema de la integración no solo depende de nuestros procesos y de nuestras políticas de inserción. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Yo creo que en primer lugar habría que decir que las políticas sociales son una herramienta y no la única. (E 3: Acción Social. Diputación).

El otro día leía en algún documento que por fin los servicios sociales han comprendido que su misión no es la lucha contra la exclusión, porque es imposible luchar desde los servicios sociales contra toda la exclusión. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

En este sentido, aparecen de forma constante dos elementos que influyen y fomentan el desarrollo y el mantenimiento de la vulnerabilidad y la exclusión social y en los que también se debería de incidir. Por un lado, la precariedad laboral; y por el otro, la problemática de la vivienda, que son actualmente dos aspectos exclusógenos que tienen una gran relevancia para explicar y analizar los fenómenos sociales que se están tratando a lo largo de este trabajo. Muchas de las dificultades de las personas entrevistadas se sitúan, precisamente, en estos apartados: la dificultad para acceder al mercado laboral y tener un empleo no precario y las carencias y deficiencias a la hora de acceder y disfrutar de una vivienda.

Las principales políticas tienen que darse en cada una de las variables o factores, que son factores exclusógenos. Es decir, hablamos de vivienda, en la medida en la que haya un mayor número de viviendas a un precio accesible,... (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Ahí habría que desarrollar, como decíamos, políticas de empleo, políticas de vivienda, que no son estrictamente sociales, en el sentido estricto de la organización de una institución. Ahí habría que coordinar ese tipo de políticas y desarrollar políticas que fomenten la inserción. En este sentido, la idea de la transversalidad de la actuación pública debiera ser muy clara. (E 3: Acción Social. Diputación).

Dependen de otros aspectos más estructurales, como puede ser el tema de la calidad del trabajo y de la accesibilidad al tema de la vivienda. Y mientras no tengamos resueltos estos dos temas, difícilmente un sistema de inserción va a conseguir una inserción en toda regla, es imposible. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Estos dos elementos son fundamentales para la integración social. Así se deja ver en las definiciones que de este concepto se hacen por parte de los responsables políticos, siendo la vivienda y el empleo los dos ejes en los que se sustenta dicha definición sobre la integración social.

Yo suelo decir que conozco dos elementos fundamentales para que una persona se sienta integrada. Son vivienda y empleo, son dos instrumentos que normalmente hacen que incluso desde un punto de vista social las personas vivan una situación de pertenencia a una comunidad. (E 3: Acción Social. Diputación).

La base de la integración es precisamente esa. Atacar las causas de la exclusión en su vertiente no solamente económica sino también de formación y empleo y la atención de los problemas que son materiales y personales. (E 1: Inserción Social. Diputación).

Y junto a la definición de integración social, y como reverso de una misma moneda, también se han expuesto cuáles son las principales características que delimitan el concepto de exclusión social. De tal forma que las tres definiciones coinciden en subrayar una acepción plural y compleja en la que la exclusión social atiende a diferentes factores, y no solo a la carencia de recursos económicos. Igualmente, se resalta que los aspectos que influyen en ella son principalmente de carácter estructural y no como consecuencia únicamente de la actuación individual, como puede defender la visión anglosajona de la teoría de la cultura de la dependencia o *underclass* (Auletta, 1982; Mead, 1997). De esta forma, parece que se hace una clara apuesta por el concepto de exclusión social, en detrimento, por ejemplo, del de pobreza, que hasta hace unas décadas era el predominante en el discurso teórico y político (Tezanos, 1999). En conclusión, y aún pudiendo resaltar alguna diferencia de matiz más o menos importante, en las tres se opta por la definición

predominante en el campo europeo a la hora de analizar las políticas contra la exclusión social.

De alguna forma puede definirse la exclusión, podríamos decir que es una situación por la que pasan un número de personas que no llegan a adquirir o se deterioran o incluso desaparecen vínculos o relaciones que tienen esas personas, y que les sirven para satisfacer lo que pueden ser sus necesidades básicas, o por lo menos para dar respuesta a las mismas. (...) Y es una situación que provoca que las personas que están en dicha situación tengan serias dificultades para ejercer un buen número de derechos, y sobre todo los denominados sociales. (...) Normalmente se identifica exclusión y pobreza, pero podríamos decir que la pobreza es una consecuencia y no en todo caso una manifestación de la exclusión, pero no es algo que se identifique sin más. (E 3: Acción Social. Diputación).

Para mí la exclusión es una situación que se provoca por situaciones estructurales. (...) Insisto, situaciones y no tanto características de las personas, que a veces se pone el acento en cómo afecta a ciertos colectivos o grupos sociales, pues parece que siempre el drogodependiente o el sin techo es el excluido y al que hay que integrar. Y de lo que hay que hablar es de necesidades personales, sociales no satisfechas, de que los dispositivos de las administraciones, de que el entramado social pues no ha satisfecho determinadas necesidades. (...) Yo creo que tiene que ver con políticas generales de índole económico, políticas de índole educativo, de empleo, la vivienda... (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Para nosotros la exclusión social tiene un carácter multifuncional. Es una situación de pobreza, de carencia de recursos, no solamente económicos, también personales, sociales, etc. Imposibilidad de acceso a prestaciones, a los servicios, a los derechos, a la formación, etc. No solamente es carencia de recursos económicos, sino que hace también especialmente referencia a carencia de recursos personales y humanos y para acceder a todo un sistema de prestaciones sociales y de protección social. Y sobre todo imposibilidad de acceso a la formación y al empleo. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Como puede observarse en estos comentarios, factores estructurales o inherentes al sistema como el mercado laboral o el tema de la vivienda son para las personas entrevistadas las que delimitan y conforman la problemática de la exclusión social. Esta afirmación se ve claramente reflejada en la puesta en marcha de las políticas contra la exclusión social en la CAPV, que básicamente se concentran en hacer frente a los aspectos relacionados con la vivienda y el mercado laboral y las dificultades que estos entrañan. Por un lado, el tema de la vivienda ha hecho que las AES se dirijan en gran parte –un 80% más o

menos- a hacer frente a este asunto. No obstante, no es este el único aspecto que condiciona y limita las políticas actuales. Con respecto al mercado laboral, el hecho de que el Salario Mínimo Interprofesional (SMI), sea de una cuantía realmente baja a nivel estatal es un verdadero lastre para las políticas de garantía de rentas.

De hecho, el SMI se situaba en el año 2006 en 570 euros, siendo este el segundo por la cola de la Europa de los quince. De esta forma, tan solo Portugal se situaba en este año por debajo. Incluso un país con unos datos macroeconómicos sensiblemente peores que España, como es Grecia, tenía un SMI de 668 euros. A gran distancia se encontraban países como Francia (1.218 euros), Bélgica (1.234), Holanda (1.273), Reino Unido (1.269) o Irlanda (1.293). EEUU, que hasta hace unos años no tenía un salario mínimo y que frecuentemente suele utilizarse como el paradigma de los empleos precarios y mal remunerados, contemplaba en 2006 un SMI de 753 euros (*El País*, 11/11/2006). De esta manera, la Renta Básica se encuentra ante la disyuntiva de no poder incrementar su cuantía como consecuencia del *techo de cristal* que establece el SMI; o hacerlo por encima de este, con las posibles consecuencias que esto podría acarrear en aspectos relacionados con el mercado laboral. Esto para el caso de la Renta Básica dirigida a una sola persona, porque para familias con uno, dos o más hijos la Renta Básica se sitúa ya hoy por hoy por encima del SMI. Esta situación, es una y otra vez destacada a lo largo de las entrevistas como un verdadero reto para las políticas de lucha contra la exclusión social, ya que el SMI roza y en algunos casos no garantiza el umbral de la pobreza. Por no hablar del indicador que el gobierno central ha intentado establecer para las rentas mínimas, el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), que se sitúa en una cuantía todavía más baja que el SMI.

En este momento es que el SMI no es una renta de garantía de bienestar o de resolución de las necesidades elementales materiales básicas. Entonces estamos vinculados al SMI y esta vinculación hace que nosotros no podamos sobrepasar esta barrera. Si ya decimos que el SMI es de pobreza, luego lo que está vinculado a una renta de pobreza no puede ser de bienestar social, eso está clarísimo. Entonces estamos atrapados, pero ¿qué otra vinculación podemos tener que no sea el SMI? ¿el IPREM, que ha intentado poner el PSOE en marcha? (...) No puede ser, si ya el SMI es una renta de pobreza, el IPREM es una renta de pobreza severa, o sea, de pobreza extrema. Entonces queremos ir a algo más que el IPREM. ¿Pero qué otro criterio? (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Hay un elemento que creo que en cuestiones de renta es básico y es la referencia del SMI. (...) el SMI realmente te lleva a un escenario que estás en la mitad de los mileuristas. (...) Entonces yo creo que hay que plantearse muy seriamente desde una perspectiva de diálogo social el incremento del SMI. (...) Yo creo que es una especie de vergüenza que en el ámbito europeo tengamos esos mínimos. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Para superar este *corsé* que establece el SMI en la Renta Básica, se han establecido los incentivos al empleo, que posibilitan que se supere este umbral a través de rentas obtenidas mediante el empleo, mediante la computabilización parcial de una parte de los ingresos laborales a la hora de determinar la cuantía de la Renta Básica. En todo caso, la opinión con respecto a esta medida no es unánime y el Viceconsejero responsable de este campo destaca que desde algunos sectores se estima que los incentivos lo que realmente fomentan es la subvención a los empresarios para que estos puedan precarizar aún más las relaciones laborales. En todo caso, para hacer este tipo de críticas se necesitaría de informes y estudios que pudieran avalar dicha tesis, y a día de hoy lo que es constatable únicamente es que a través de los incentivos al empleo se ha conseguido que muchas familias receptoras de Renta Básica puedan obtener unos ingresos adicionales para superar situaciones muy cercanas al umbral de la pobreza. Además se ha fomentado su inserción laboral a través de estos incentivos.

Hombre, lo que estamos intentando romper es ese círculo de acero. ¿Y ese círculo cómo lo rompemos? Pues a través de los incentivos al empleo. El incentivo al empleo sí que queda por encima... Yo creo que es una buena vía... (...) Hacemos una valoración positiva, porque nos posibilita lo que tú estás comentando, sobrepasar el umbral de la pobreza. Pero por otra parte tenemos la crítica de que somos los que estamos sustentando un sistema laboral precario, porque así ya se limpia las manos el sistema... (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Para hacer frente a esta paradoja, junto a los incentivos al empleo, las diferentes Diputaciones Forales, de forma no coordinada –por lo menos hasta ahora-, están dotando a las personas receptoras de Renta Básica de un complemento económico que hace que esta primera se equipare en muchos casos al SMI. Y si a estos complementos se le añaden otro tipo de ayudas como las AES o ciertas ayudas escolares se da la situación de que puede ocurrir que una persona receptora de RB obtenga mayores ingresos que otra a través de rentas del trabajo, algo a primera vista contraintuitivo y que puede provocar que en ciertos casos se dé la *trampa de la pobreza*, es decir, que pueda resultar más atractivo recibir una prestación social que acceder a un empleo precario e inestable. En esta próxima cita queda reflejada esta opinión.

Y es verdad que hay personas y familias que cobrando la RB, familias que tienen uno y dos hijos o tres hijos, pues están cobrando más que personas que están trabajando, sumando AES, los complementos por hijo, el complemento de la diputación... Evidentemente tiene que haber una reflexión serena sobre la relación y el referencial que tiene que haber en los sistemas de protección y de fomento de la incorporación y la inserción social, y de cómo está el mercado de trabajo. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Tras considerar todo lo expuesto en este punto, se puede decir que los responsables políticos analizan y reflejan de forma clara y concisa cuál es la fotografía actual del modelo social, las medidas políticas de lucha contra la exclusión y las deficiencias y posibles mejoras que pueden darse tanto en la primera como en la segunda. Bien diferente es la respuesta ante la pregunta de cuáles pueden ser las pautas de mejora, las buenas prácticas o las alternativas que pueden ponerse en marcha para hacer frente a estas situaciones. En este caso, priman las opiniones generales, poco nítidas y no muy precisas.

Quizás ahí la reflexión que te apuntaba anteriormente, de la vertebración institucional, de su cohesión, del acceso universal, de la equidad y de todo ese tipo de cuestiones, de que tiene que haber zonas de decisión común. Entonces estamos más en esto... (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Pues la verdad es que nosotros casi siempre nos hemos fijado en Francia, pero vemos que el modelo francés no nos ofrece garantías viendo los últimos conflictos. Y la verdad es que las buenas prácticas las estamos inventando nosotros. Por ejemplo, nuestro programa Auzolan se está poniendo en práctica ahora en Francia y oye pues mira... (...) pero la verdad es que tampoco hay demasiado porque las buenas prácticas te llevas la sorpresa de que cuando vas a simposiums internacionales son propuestas principalmente teóricas que proponen universidades, que no han tenido contraste, entonces tampoco te fías demasiado... (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Uf, yo de buenas prácticas no te puedo hablar en exceso. (...) No sé, me resulta... Es la pregunta del millón. Hombre yo sí que creo que en el ámbito del empleo todavía se pueden hacer cosas (...) desde cláusulas sociales, mercados protegidos, empresas de inserción... (E 3: Acción Social. Diputación).

Y ya que se está hablando del tema de las reformas o las alternativas que se vislumbran, en un último punto se va a trabajar y profundizar en la idea de la Renta Básica de Ciudadanía y en las posibles aportaciones de esta en un contexto como el detallado en líneas precedentes. Por lo tanto, en el último apartado de este artículo se va a examinar cuál es la opinión de estas personas respecto a dicha propuesta.

4. CONCLUSIÓN: ¿PUEDE SER UN HORIZONTE LA RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA?

En primer lugar, un aspecto que se ha podido percibir cuando se ha tratado el tema de la Renta Básica de Ciudadanía³ es que ya no es una propuesta totalmente ajena y desconocida para los responsables políticos. En este sentido, dentro del cuestionario realizado, la primera pregunta para este apartado planteaba si se conocía o no la idea, sobre todo para saber el grado de conocimiento sobre la propuesta o la posible confusión entre la Renta Básica actual y la Renta Básica de Ciudadanía. Pues bien, en este trabajo dicha pregunta ha sido innecesaria, ya que en todos los casos, con un mayor o un menor grado de conocimiento, se sabía sobre qué se estaba hablando. Este hecho puede mostrar que poco a poco la propuesta va siendo conocida cada vez en más sectores de la sociedad, y la clase política y dirigente no es ninguna excepción. También puede apuntarse que da la sensación de que es una medida que de forma tímida va abriéndose camino en la agenda política y pública, la ponencia parlamentaria que al respecto se ha habilitado dentro del Parlamento Vasco y el conocimiento y el seguimiento que de esta han realizado algunos responsables políticos atestiguan dicha afirmación. De todos modos, se puede decir, que dentro de esta primera *fase de conocimiento* todavía son muchos los pasos a dar.

Yo creo que en el ámbito político la propuesta es conocida, la propuesta es valorada y la propuesta es bienvenida. Y creo que es un buen síntoma que haya una ponencia parlamentaria en el parlamento y que los parlamentarios dediquen tiempo y energía a reflexionar y conocer también a los actores sociales y sus propuestas (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

En ese sentido, yo creo que lo que se ha hecho en el Parlamento Vasco, no sé si es una ponencia o un grupo de trabajo, o qué, pero me parece que es una buena forma de hacer las cosas... (E 3: Acción Social. Diputación).

Este mayor conocimiento no quiere decir que todo sean parabienes para la propuesta. Es más, en líneas generales se aprecia un cierto rechazo o unas ciertas reticencias con respecto a la Renta Básica de Ciudadanía. Este es el caso del Viceconsejero de Inserción Social y del Diputado de Acción Social de Bizkaia. En una posición más receptiva con respecto a la idea se coloca el Viceconsejero de Asuntos Sociales.

³ En este artículo se sigue la definición de Renta Básica de Ciudadanía esbozada por la Red Renta Básica: "un ingreso pagado por el Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro de pleno derecho o residente de las sociedades, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva".

¿Ves la medida como una propuesta viable o adecuada? Pues la verdad es que no. Yo creo en la renta universal y creemos los que estamos trabajando aquí. Pero pensamos que hay que contar con las rentas del trabajo y pensamos que hay que contar con las rentas, subsidios de desempleo y con todo tipo de rentas. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Lo veo con dudas, lo veo con dudas... (E 3: Acción Social. Diputación).

Me parece que la propuesta es provocadora, que fuerza a mirarnos delante del espejo... (...) Pero en cualquier caso yo creo que es una propuesta que en general es bienvenida en el mundo político y al menos como revulsivo y como revisión de políticas actuales que se están desarrollando. (...) Desde el punto de vista de principios yo comulgo con ese deseo, con esa aspiración me parece que cada ser humano traiga un pan debajo del brazo, por así decirlo, por ser un ser humano, pues me parece bien, que es una evolución social... (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Asimismo, aparecen bastantes de las críticas o aspectos que suelen plantearse en torno al debate sobre la Renta Básica de Ciudadanía (Moreno, 2003: 279-288). Entre ellas, pueden destacarse la disociación entre renta y empleo, el cobrar sin trabajar, el aumento de la inflación, la necesidad de implementar una medida de estas características en un marco mayor al autonómico o el estatal, la posible limitación de la propuesta al norte más próspero, el carácter universal de la propuesta, o el riesgo de utilizar la RB a modo de palanca para derribar o intentar privatizar el Estado del Bienestar y sus políticas sociales, al estilo del impuesto negativo propuesto por Milton Friedman (1966).

Y la mayor duda que tengo es la de que yo creo que una renta de ciudadanía, universal, una renta básica universal al final lo que provocaría es una subida de escalón por parte de todo el mundo, pero si se puede hablar en esos términos, los pobres, la gente vulnerable seguiría siendo igual de vulnerable. (...) Creo que hay que decir de forma muy nítida que este planteamiento no puede ser un planteamiento pues a nivel de comunidad autónoma, me atrevería a decir que ni siquiera a nivel de Estado. (...) Tercer planteamiento, me parece un planteamiento del Norte, no un planteamiento del Sur y eso también me genera algunas dudas. (...) Y creo que también nuestra idiosincrasia o forma de ver las cosas a nivel local o de comunidad autónoma, creo que no vemos con buenos ojos eso de cobrar sin trabajar, en líneas generales, o una renta para todo el mundo, pero creo que es un tema más que anecdótico... Más te razonaría por las otras vías que te he comentado. (E 3: Acción Social. Diputación).

A mí personalmente, y hablo en un plano estrictamente personal, se me revuelven un poco determinados principios al pensar que pueden recibir la

renta determinados sectores sociales que tienen un nivel de renta tremendo. (...) A mí un elemento que no me gustaría es que la Renta Básica se convirtiera en una especie de cheque de servicio, yo creo que hay que diferenciar los servicios públicos, que tienen que ser públicos, pueden concertarse con entidades de reconocido prestigio... (...) ... pero no se puede caer en un proceso en el que yo le pago, tiene una necesidad y la compra en el mercado. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Sin embargo, de este primer acercamiento no puede extraerse la conclusión de que es una propuesta rechazada y condenada al ostracismo dentro de la agenda política y pública. Más aún, según se perfilan y se concretan algunos de los postulados de la propuesta, este rechazo inicial se ve atemperado y se percibe que pueden encontrarse puntos comunes y lugares de encuentro entre las diferentes perspectivas que aparecen en las entrevistas. En el transcurso del diálogo entre las personas entrevistadas y el entrevistador se han detectado opiniones que matizan parcialmente la opinión inicial y que muestran una cierta afinidad con respecto a la propuesta, siempre y cuando se den elementos tales como el debate sereno, el gradualismo en la propuesta, la flexibilidad, la moderación, el no partidismo y una serie de aspectos relacionados con la viabilidad social y política de la Renta Básica de Ciudadanía.

Yo creo que hay un campo de trabajo. Ese intento de Pinilla y Sanzo y todos estos... de conectarlo. Yo creo que deberíamos insistir ahí, en conectar lo que hay y evolucionarlo hacia esa universalización utilizando mecanismos fiscales. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Tiene que tener diversas fases. En estos momentos ha pasado a determinados círculos más selectos por así decirlo del ámbito de la intelectualidad, para empezar a tener contacto con el mundo de los movimientos sociales en su conjunto, con el mundo político. Y entonces esos mundos tienen que hacer su reflexión, tienen que digerir la propuesta. Y en la medida en la que se vaya haciendo la digestión se irán produciendo determinados hechos que harán que el proceso vaya más rápido o más lento... (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Creo que no sería bueno que la reflexión en términos políticos llevara a unas reflexiones o unos planteamientos maximalistas, total por estar en la oposición o en el gobierno. Creo que sería bueno que hubiera un consenso sobre la materia. (...) Y a mí me gustaría que fuese algo que se trabaje con seriedad y en este sentido como te decía creo que lo que se está haciendo en el parlamento me parece correcto. (E 3: Acción Social. Diputación).

La viabilidad técnica y económica también es demandada por parte de los responsables políticos, por ejemplo cuando uno de ellos incide en la necesidad de plantear modelos experimentales a modo de programa piloto, para de esta manera poder saber con más precisión cuáles pueden ser las consecuencias sociales y económicas que se derivan de una propuesta como esta en un contexto económico y social real y dinámico.

Yo creo que hay que concretar propuestas de este tipo en determinadas zonas o municipios, hacer cosas pequeñas a escala para poder simular lo que en un escenario más macro pudiera ocurrir. Porque propuestas estupendamente bien intencionadas pueden tener efectos perversos. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Tras estas primeras apreciaciones sobre la opinión de los dirigentes políticos sobre la Renta Básica de Ciudadanía, hay que apuntar que en todas las entrevistas de forma más o menos solapada aparece que el actual modelo muestra importantes huecos o deficiencias para hacer frente a la vulnerabilidad o la exclusión social. Y esta debilidad se hace más que palpable cuando las personas entrevistadas subrayan que la Renta Básica actual está actuando cada vez más en sectores como las personas que tienen un empleo que no garantiza el umbral de la pobreza, colectivo que también se conoce como *working poors* (Peña-Casas y Latta, 2004), o como aquellas otras que reciben una pensión y esta tampoco llega a dicho umbral y por lo tanto necesitan el complemento de la Renta Básica.

Y luego tendríamos que ser capaces a nivel político y en otros ámbitos para que las pensiones contributivas estén en otro ámbito de actuación y no sean objeto de complemento por Renta Básica, que no sean objeto de complemento, sino que estén por encima o en el mismo nivel y que la prestación de Renta Básica se dedique a otro tipo de prestaciones. (E 3: Acción Social. Diputación).

Porque claro si decimos que susceptibles de inserción socio-laboral es el 50% y si consideramos que dentro de ese 50% un veintitantos por ciento pues ya están percibiendo rentas del trabajo... (...) un 25% de los receptores actuales de Renta Básica ya son rentas del trabajo precario. Y ahí no podemos hacer nosotros nada. (...) Pasa lo mismo con las rentas estas de jubilación. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

De hecho, con base en estas dinámicas en algunos casos se habla claramente de agotamiento del modelo, y en otros, de forma más velada, también se apunta hacia una cierta crisis de un modelo que aparentemente está mostrando unos efectos contradictorios e ilógicos. En esta línea, cada vez se está dando más la circunstancia de que el sistema de rentas mínimas, de carácter asistencial y subsidiario está atendiendo a personas que ya forman parte de los dos sistemas que por antonomasia garantizan la integración

de las personas en el Estado del Bienestar, que no son otros que el empleo y los derechos sociales, y que en este caso, aparecen representados por el colectivo de los *working poors* y de los pensionistas.

Nosotros nos resistimos. La Seguridad Social no es competencia nuestra, es del Estado y es un derecho subjetivo, universal, las rentas de pensiones. Pero por otra parte dices es que son tan bajas que de alguna manera tienes que acudir ahí. Entonces a nivel asistencial, pues muy bien, a nivel asistencial nosotros complementamos, pero estamos convencidos de que es una depreciación de los derechos universales, de los derechos sociales. Se están asistencializando los derechos sociales básicos y eso no es bueno para el sistema de bienestar social. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

Es una buena cuestión, quizás sea de las más claves también. Yo creo que en estos momentos se puede producir, es como si el modelo no diera más de sí en cierto modo. (...) En la medida en que la Renta Básica está complementando a pensiones del sistema de la Seguridad Social hay un agotamiento, porque desde mi punto de vista los movimientos les toca fundamentalmente a otra parte, a la parte de las políticas estructurales. Entonces desde esa perspectiva hay un agotamiento del modelo, como un modelo residual, un modelo complementario al otro. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Estas dos últimas citas muestran notoriamente cuál es el *quid* de la cuestión y uno de los principales aspectos a destacar en la actualidad. Se da un escenario en el que cada vez más personas se encuentran en situaciones de precariedad vital, y tanto el empleo como las diferentes y variadas prestaciones sociales a menudo no son capaces de hacer frente a esta realidad. En este contexto, puede tomar más fuerza todavía una propuesta como la de la Renta Básica de Ciudadanía. Tal es así, que incluso dentro de las opiniones de los responsables políticos se aprecian aspectos y elementos que beben de la filosofía de dicha propuesta y que actualmente podrían ser útiles, como por ejemplo, una mayor universalización de las prestaciones existentes o la puesta en marcha de un mecanismo garante para todas aquellas personas que se encuentran en riesgo o en situación de exclusión social.

¿Qué podemos universalizar más? Estoy de acuerdo,... (...) Ahí sí que hay ámbito para el debate, para ampliar. (...) Yo creo que se podrían hacer intentos en ese sentido. Yo creo que por ejemplo nuestro intento, es un paso, de poner en tela de juicio las unidades convivenciales y de universalizar, pues es un intento posible e interesante, a la vez que costoso pero que va a posibilitar que entre bastante más gente y que se eleve la calidad de la renta. (E 1: Inserción Social. Gobierno).

En este escenario, uno de los responsables políticos entrevistados constata que la Renta Básica de Ciudadanía puede ser hoy en día una medida que aunque no se ponga en marcha a plazo corto o medio, sí que puede influir determinadamente en la elaboración de futuras políticas públicas. Incluso se atreve a vaticinar cuál puede ser la evolución de las diferentes prestaciones sociales en un contexto como el actual, en el que se dan diferentes prestaciones sociales que no consiguen superar en muchos casos la barrera de la vulnerabilidad social.

¿Qué creo que puede ir ocurriendo en los próximos años? No sé si lo preguntas pero creo que es interesante. Se me ocurre que lo que va a pasar es un horizonte que va a estar ahí, que no se va a implantar a corto plazo, evidentemente, pero que va a ser un horizonte que va a ser la liebre que va a inspirar políticas y que creo que se va a ir produciendo unas especie de ampliación por segmentos parciales.

Que la Renta Básica en su extensión de cobertura como derechos ciudadanos, las pensiones que puedan crecer y ampliarse a más colectivos, la situación de los que se integran en el mercado laboral, que están en esa zona gris, becarios, con contratos... Si vamos sumando cada uno: pensiones contributivas, sistemas de protección social no contributivos, zonas un poco que promueve la propia administración, de becas, de situaciones que cobras un salario, pero que no estás trabajando por así decirlo, pero a cambio de... o determinadas formas de integración en el mercado de trabajo y este tipo pues pueden ir evolucionando, determinadas percepciones que podamos tener las personas por ser dependientes, pues soy dependiente y recibo una prestación económica o un servicio, o por el cuidado de mis hijos yo cojo una excedencia y percibo....

Se están produciendo o bien por colectivos que tienen una situación o por situaciones vitales por las que voy pasando, determinadas prestaciones económicas que si vamos sumando todas y las vamos viendo en movimiento y las aceleramos en el tiempo, rápidamente va a ir haciendo que cada vez mayor número de personas vayan teniendo digamos el retorno en términos económicos de determinadas prestaciones. (E 2: Asuntos Sociales. Gobierno).

Como puede apreciarse, es una cita textual bastante larga, pero se ha optado por introducirla porque de forma clara y concisa queda reflejada la filosofía de la Renta Básica de Ciudadanía y sus posibilidades para hacer frente a las debilidades que muestra el Estado del Bienestar. Al respecto, pueden apreciarse bastantes situaciones o colectivos que necesitan de una mayor garantía material. Asimismo, temas como el de la conciliación laboral y familiar o la dependencia y el cuidado de las personas que se sitúan en esta situación también entran de lleno en este orden de cosas. Por todo ello, el análisis, la valoración y el diagnóstico de la situación actual que realizan los responsables políticos ha de

ser tomado como un interesante punto de partida para el impulso de la reflexión en este campo de actuación.

De hecho, la Renta Básica de Ciudadanía entronca de lleno con una de las *ideas-motor* del Estado del Bienestar, que no es otra que la necesidad de un mínimo material o económico para garantizar una ciudadanía digna dentro de una *sociedad decente* (Margalit, 1997). En este sentido, los diferentes dispositivos dirigidos a hacer frente a la exclusión social y a dotar a la ciudadanía de una garantía de ingresos, como se ha visto a lo largo de este artículo, muestran algunas carencias y debilidades. Los ejemplos ya mencionados de las personas pensionistas –sobre todo mujeres viudas- o aquellas con un empleo y que siguen recibiendo la Renta Básica son bastante ilustrativos.

Lógicamente, la Renta Básica de Ciudadanía tiene todavía un gran trecho por recorrer y sigue siendo *una gran desconocida* para la mayoría de la población. No obstante, puede influir en el desarrollo de las políticas contra la exclusión en la CAPV. Por lo menos, el análisis, la valoración y el diagnóstico de la situación actual que realizan los responsables políticos ha de ser tomado como un posible primer punto de partida para el impulso de la reflexión y del debate en este ámbito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario; LAPARRA, Miguel (1995): *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, Fundación Foessa, Madrid.
- ARARTEKO (1999): *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV*, Ararteko (Defensoría del pueblo de Euskadi), Vitoria-Gasteiz.
- ARRIBA, Ana (1999): "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España", Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Documento de Trabajo 99-09, en www.iesam.csic.es/doctrab1/dt-99-09.pdf
- AULETTA, Ken (1982): *The Underclass*, Random House, New York.
- BOUCHOUX, Jacques (2004): "Los Contratos de Inserción en el RMI francés", en Encuentro Renta Básica y procesos de inserción, 1-2 de diciembre, Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2006): *Diagnóstico e Intervención Social. Herramienta Informática para el Trabajo Social*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- EUZÉBY, Chantal (2008): "Vers un revenu de solidarité active au rabais?" en *Futuribles*, nº 345, pp. 61-68.
- FRIEDMAN, Milton (1966): *Capitalismo y libertad*, Rialp, Madrid.
- GAVIRA, Lina y GONZÁLEZ, Francisco (2002): "Propuestas integradas de políticas activas de bienestar y empleo: sumario", en www.eurofound.eu.int/publications/files/EF0260ES.pdf
- LAPARRA, Miguel (2004): "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España", en *Documentación Social*, nº 135, Octubre-diciembre, pp. 57-76.
- L'HORTY, Yannick (2006): "La opinión de los franceses sobre el RMI se ha vuelto mayoritariamente negativa en los últimos años" (Entrevista), en *Hilero Eguneratuz*, nº 63, marzo, pp. 7-8.
- MARGALIT, Avishai (1997): *La sociedad decente*, Paidós, Barcelona.
- MARTÍNEZ TORRES, María (2001): "Rentas mínimas autonómicas en España. Su dimensión espacial", en *Papeles de Trabajo*, nº 33, Instituto de Estudios Fiscales.
- MEAD, Lawrence M. (Ed.) (1997): *The New Paternalism*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- MORENO, Gorka (2008): *Crisis y reconstrucción del Estado del Bienestar. Las posibilidades de la Renta Básica de Ciudadanía*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- MORENO, Luís (2000): *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*, Ariel, Barcelona.
- MORENO, Luís; MATSAGANIS, Manos; FERRERA, Maurizio; CAPUCHA, Luís (2003): "Existe una malla de seguridad en la Europa del sur", Documento de Trabajo, 03-1, CSIC, en www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0317.pdf

- PEÑA-CASAS, Ramón y LATTA, Mia (2004): *Working poor in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions en www.eurofound.eu.int/publications/files/EF0467EN.pdf
- RAVENTÓS, Daniel (1999): *El derecho a la existencia*, Ariel, Barcelona.
- RAVENTÓS, Daniel (2000): "El salario de toda la ciudadanía", en *Claves de Razón Práctica*, nº 106, en www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/ClavesRentabasica.pdf
- RAVENTÓS, Daniel (2007): *Las Condiciones Materiales de la Libertad*, El Viejo Topo, Barcelona.
- ROBERTS, Ellen (2001): "Coordination of activation programmes for minimum income recipients. European experiences: a synthesis", Paper presented in the Workshop "Social Exclusion, minimum income support and workfare in Europe", en www.eurofound.eu.int/pubdocs/2000/74/en/1/ef0074en.pdf
- SIIS (2005): "La CAPV por debajo de la media en Políticas Activas de Empleo" en *Hilero Eguneratuz*, nº 53, abril, p. 16.
- TEZANOS, Jose Félix (Ed.) (1999): *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Sistema, Madrid.
- VAN DER VEEN, Robert y VAN PARIJS, Philippe (1988): "Una vía capitalista al comunismo", en *Zona Abierta*, nº 46-47, Enero-Junio, pp. 19-45.
- VAN PARIJS, Philippe (Ed.) (1992): *Arguing for Basic Income. Ethical foundations for a radical reform*, Verso, Londres.
- VAN PARIJS, Philippe (1996): *Libertad real para todos. Qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*, Paidós, Barcelona.

DATOS BÁSICOS DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS

- Entrevista 1. Viceconsejero de Inserción Social del Gobierno Vasco. Eusko Alkartasuna.
- Entrevista 2. Viceconsejero de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Ezker Batua – Izquierda Unida.
- Entrevista 3. Diputado Foral de Acción Social en la Diputación de Bizkaia. Partido Nacionalista Vasco.

Esther Gómez Campelo
esgomez@ubu.es

LA COMPLEJA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2003/86/CE
SOBRE EL DERECHO A LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR
THE COMPLEX APPLICATION OF DIRECTIVE 2003/86/EC ON
THE RIGHT TO FAMILY REUNIFICATION

Esther Gómez Campelo cursó sus estudios en la Universidad de Valladolid. Doctora en Derecho y Profesora responsable de la asignatura Derecho Internacional Privado en la Universidad de Burgos. Imparte anualmente varios Cursos de Doctorado y de Postgrado, teniendo como referente “El Derecho Internacional ante las nuevas relaciones familiares”. Publica en revistas nacionales y extranjeras sobre temas de reagrupación, protección de los inmigrantes menores de edad o la política internacional de la Unión Europea en la tutela de los derechos humanos. Asimismo, tiene publicado un libro sobre el análisis de la extradición en el Derecho español y otro sobre la armonización de los regímenes matrimoniales en Europa. Forma parte del Grupo de Investigación de Estudios Jurídicos sobre Inmigración en Castilla y León y son numerosas sus participaciones en Congresos nacionales e internacionales en los que ha disertado sobre el multiculturalismo y la inmigración.

RESUMEN

En este trabajo se expone el contenido de la Directiva 2003/86/CE relativa al derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países en el marco territorial de la Unión Europea y su paralelismo con lo que, para el ordenamiento español, establece la normativa autónoma sobre extranjería. La Directiva 2003/86/CE establece normas comunes sobre el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros.

El derecho a la vida privada y a fundar una familia, contemplado en numerosos Instrumentos internacionales ratificados por España, ha de compatibilizarse no solo con los objetivos fijados por Europa sino también con la cambiante situación nacional vista desde perspectivas plurales. Las limitaciones, requisitos y exigencias que toda normativa estatal imprime al concreto ejercicio del derecho no han de verse como obstáculos a su desarrollo efectivo si se muestran coherentes y proporcionados.

ABSTRACT

The present paper seeks to show the content of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, and specifically the right to family reunification by third-country nationals residing lawfully in Member States and its parallelism with what establish the Spanish legislation on immigration. Directive 2003/86/EC setting out common rules on the exercise of the right to family reunification by third-country nationals residing lawfully in Member States.

The right to the private life and to create a family, contemplated in numerous international treaties ratified by Spain, should be harmonized not only with the objectives set by the EU but also with the changing situation at the Spanish national in different levels. The limitations, requisites and demands that every national regulation sets to the concrete exercise of this right should not be seen as obstacles to their effective development if shown coherent and well-proportioned.

PALABRAS CLAVE

Inmigración. Vida familiar. Directiva sobre Reagrupación

KEY WORDS

Immigration. Family life. Directive to Right to family reunification

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN

2. LOS OBJETIVOS DE LA DIRECTIVA

3. EL CONTENIDO DE LA DIRECTIVA Y SU APLICACIÓN COMPARATIVA EN LOS ESTADOS MIEMBROS

4. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

1. INTRODUCCIÓN

Firmado en Roma en 4 de noviembre de 1950 bajo los auspicios del Consejo de Europa, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) fue ratificado por todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE)¹. Su original sistema de protección de derechos se apoyaba en el estricto control judicial de los derechos individuales (Feldman, 1997; Labayle, 1999; Monéger, 1999 o Liddy, 2000).

Su artículo 8, trascendental para la materia que aquí se va a abordar, dice así: “1. *Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.* 2. *No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás*”.

La familia es parte integrante, constitutiva de la estructura social de un Estado (Bucher, 2000), lo que la convierte en criterio esencial de su identidad. En la medida en que el CEDH es un instrumento de Derecho Internacional necesariamente asumido por cada Estado miembro, el respeto a la vida familiar se convierte en un principio de *ius cogens*, un derecho imperativo internacional que obliga a los países a concretar su contenido bajo reglas de riguroso respeto a la norma citada. El cómo se lleve a cabo, con qué alcance y eficacia, bajo qué extensión y garantías y con qué límites, corresponderá a cada Estado, autónomamente, si bien bajo una serie de parámetros básicos comunes². El

¹ Instrumento de ratificación de 26 septiembre de 1979. Publicado en BOE nº 243, de 10 octubre de 1979

² “Las excepciones (...) al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos han de estar en consonancia con la legislación en vigor y respetar el principio de proporcionalidad”. Recomendación 1/97 llevada a cabo por el Grupo de Trabajo de la Comisión Europea el 25 de febrero de 1997 sobre la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales. Doc. XV/5012/97-ES.

precepto garantiza el derecho a la vida familiar, de tal forma que las excepciones solo están toleradas si son necesarias, es decir, cuando así lo requieran las leyes y con unos fines adecuados, con el objetivo de lograr el equilibrio entre el derecho particular y el interés del Estado.

Dicho esto, pensar que el CEDH es un instrumento internacional que busca la protección transnacional de los derechos humanos desde la fijación de los criterios o baremos mínimos de actuación, exige conocer bien el objeto de tal tutela, los límites en que se enmarca. Siendo el crear e integrar una familia uno de los derechos inherentes a la persona, conformadores del contenido inviolable de derechos propios de la dignidad del ser humano (Mariño Menéndez, 1995 y Coussirat-Coustère, 2000), ha de aparecer plasmado también en cada normativa interna. Así, el Título I de la Constitución española (CE) y, en concreto su artículo 18,¹³ -por lo que al tema a tratar respecta- se concreta en el derecho a la integridad e intimidad personal y familiar. Estos derechos, imprescindibles para garantizar la dignidad humana y el desarrollo de la personalidad, se predicen también de los extranjeros como derechos compartidos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)⁴ indica en su artículo 16,3 que *"la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado"*. Tampoco fue ajeno a este sentir el artículo 16 de la Carta Social Europea⁵, que entendía a la familia como *"célula fundamental de la sociedad"*.

Pero ¿en qué consiste la vida familiar?; si definimos la familia -siguiendo los contenidos del Diccionario de la Lengua Española- como un *"grupo de personas emparentadas entre sí que viven juntas"*, no podemos por menos de apreciar que esos lazos de parentesco y de vida en común son numerosos y cambiantes, con un grado de diversidad reflejo de la época presente. A una sociedad plural le corresponde una pluralidad de modelos de familia, circunstancia que enriquece el debate pero que, asimismo, lo complica enormemente. Lo que sí parece claro es que el parentesco y la convivencia, ambos con todos los matices que los ordenamientos pretendan, son los dos pilares sobre los que se sustenta el concepto.

Sin entrar en cuestiones biológicas, antropológicas o psicológicas, lo cierto es que, pese a poder fijar una serie de objetivos comunes, como el poder llevar a cabo un proyecto de vida conjunta dirigida a la procreación (partiendo de la idea de que el matrimonio, en sí mismo considerado, no es familia hasta que la relación no se "modifica" con la llegada de la prole), ese grupo familiar ha de tener una respuesta jurídica, y más si le vemos como un sujeto de derecho de naturaleza compleja.

3 "Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen".

4 Aprobada en la Asamblea General de la Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

5 Hecha en Turín el 18 de octubre de 1961. Instrumento de ratificación de 29 de abril de 1980.

Dicho todo lo anterior y con el fin de ir ciñendo el discurso, sería conveniente pensar en la expresión “vida familiar” como susceptible de sugerir dos opciones: o bien considerarla como institución jurídica en sí misma, o bien entender que existe una referencia velada o explícita -según los casos- a sus miembros integrantes. Ahora bien, si se pueden observar diferencias en el tratamiento jurídico de la institución según países, mayor es aun el abismo que les separa respecto de la consideración de quienes han de ser o, de hecho, son sujetos conformadores de esa vida familiar: ¿los cónyuges y sus descendientes?; ¿todos los descendientes o ha de existir algún límite de edad?; ¿también los ascendientes?; ¿hasta qué grado?; ¿por qué han de ser cónyuges?; ¿y por qué de sexo diferente?...

El establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, previsto en el Tratado de Ámsterdam (firmado en 1997 y en vigor desde 1999), exige llevar a cabo políticas armonizadas en numerosas materias y, entre ellas, en el marco de la inmigración. A ello se refirió el Consejo Europeo de Tampere⁶ en unas Conclusiones emitidas por la Presidencia y basadas en planteamientos globales no solo de la gestión de los flujos migratorios sino también, y sobre todo, de las consecuencias que la presencia de nacionales de terceros Estados debían asumirse por los países de acogida. Así, la UE “... *debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones equiparables a los de los ciudadanos de la Unión*”⁷. La complejidad de esta materia se pone de manifiesto al percibir su plural naturaleza, jurídico-política y humana. El diseño normativo ha de girar sobre la política migratoria, la política exterior y de seguridad común, la política social comunitaria y las específicas políticas nacionales.

Son múltiples las exigencias en cuanto a la protección de los derechos de los sujetos provenientes de terceros países que se derivan de un numeroso repertorio de textos internacionales; en todos ellos se acoge el derecho a la vida en familia como manifestación inseparable del desarrollo de la persona⁸. Pues bien, su concreción, su plasmación efectiva, se hace presente, también, con el reconocimiento del derecho al extranjero a la reagrupación familiar. Con todo, resulta llamativo comprobar cómo el único Convenio

⁶ El Consejo de Tampere se celebró los días 15 y 16 de octubre de 1999. Los criterios de actuación fueron reiterados en el Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001).BRINKMANN, 2001

⁷ Punto 18 de las Conclusiones de la Presidencia.

⁸ - Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948 (artículo 16,3: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”)

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966 (artículo 23,1 -copia literal del anterior-)

- Convenio Europeo para de protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de 1950 (artículo 8,1: “Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar...”)

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 2000 (artículo 7 -copia literal del anterior-).

Desde la perspectiva doctrinal es de interés reseñar las obras de ARRIAGA IRABURU, 2003 y de SANTOLAYA MACHETTI, 2004

que le hace explícita mención es el Convenio Europeo sobre el estatuto jurídico del trabajador migrante⁹.

2. LOS OBJETIVOS DE LA DIRECTIVA

La Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar¹⁰, tras el reconocimiento del derecho, se hace eco de la necesidad de elaborar las condiciones materiales para su ejercicio bajo pautas comunes entre los Estados miembros. Entre sus motivaciones se encuentra la fijación de criterios comunes para el ejercicio del derecho, garantizar una política de integración ordenada, así como respetar y fomentar los derechos derivados del ámbito familiar otorgando un trato justo y digno a los extranjeros nacionales de terceros Estados que residan legalmente en el territorio de la UE (Vargas Gómez-Urrutia, 2006 y Quirós Fons, 2008). No podemos olvidar que la reagrupación es una de las principales causas de entrada de inmigrantes en el territorio europeo, por lo que la adecuada gestión de los flujos ha de pasar, necesariamente, por una correcta política en este marco.

A lo largo del Preámbulo se desgrena, en 18 Considerandos, la filosofía del legislador europeo sobre la política de integración de quienes residen legalmente en el territorio y las pautas que han de seguirse para su desarrollo. Y así, se parte de que el respeto a la vida familiar y la obligación de tutelar la familia se hace presente en las concretas medidas sobre reagrupación: *“La reagrupación familiar es necesaria para la vida en familia. Contribuye a la creación de una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro, lo que permite, por otra parte, promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad, tal como se declara en el Tratado”* (Considerando nº 4).

Los primeros Considerandos desglosan de forma genérica una asunción de la reagrupación como derecho necesario para el desarrollo de la vida en familia. No obstante, a medida que se avanza en la lectura, es fácil observar cómo de lo genérico se transita a lo concreto, incluyendo entonces límites a tal derecho y causas de denegación bajo diferentes parámetros (los nº 11, 12 o 14). El texto comienza (artículo 1) con una explícita declaración de prioridades: *“El objetivo de la presente Directiva es fijar las condiciones en las*

⁹ De 27 de noviembre de 1977. BOE nº 145, de 18 de junio de 1983. Su artículo 12, titulado “Reagrupación familiar” indica en su nº 1: “El cónyuge del trabajador migrante, empleado legalmente en el territorio de una Parte Contratante, y sus hijos no casados, mientras se les considere como menores por la legislación pertinente del Estado de acogida, y que dependan del trabajador migrante, están autorizados en condiciones análogas a las estipuladas en el Convenio para la admisión por la legislación o por acuerdos internacionales, a unirse con el trabajador migrante en el territorio de una Parte Contratante, siempre que este disponga para su familia de una vivienda considerada como normal para los trabajadores nacionales en la región donde esté empleado. Cada Parte Contratante podrá supeditar la autorización mencionada a un plazo de espera que no podrá exceder de 12 meses”.

¹⁰ DOUE L251, de 3 de octubre de 2003. Se aplica en todos los Estados miembros, excepto en Irlanda, Reino Unido y Dinamarca.

cuales se ejerce el derecho a la reagrupación familiar de que disponen los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros". Por el contrario, los integrantes de la familia de un ciudadano comunitario están al margen de la aplicación de este texto, si bien su derecho a circular y residir en un Estado miembro se contempla en otra Directiva, la 2004/38/CE.

Nuestra Directiva quiere, desde sus primeros preceptos sancionar el reconocimiento del derecho, como circunstancia asumida *ab initio* y, de paso, dejar claro su carácter restrictivo, "de mínimos"; consecuentemente, su regulación no pretende obstaculizar "*la facultad de los Estados miembros de adoptar o conservar disposiciones más favorables*" (artículo 3,5).

Adoptar criterios armonizados de actuación es la finalidad de toda norma comunitaria, y esta Directiva no es una excepción. A través de ella se pretende lograr la defensa y el ejercicio de un interés general que no tiene por qué coincidir con el de cada Estado miembro, teniendo siempre como referentes los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹¹. Se imponen, pues, a los Estados obligaciones precisas que han de positivarse en los supuestos que expresamente se contemplan.

Se ha construido un procedimiento jurídico que intenta asegurar los intereses estatales compatibilizándolos con las necesidades particulares de quienes se hallan en su territorio; la dificultad es evidente, por lo que solo el transcurso del tiempo dirá si esa pretensión se ha logrado. Por el momento, nos limitaremos a observar cómo el texto europeo está siendo transpuesto a las legislaciones nacionales y si el objetivo armonizador se está cumpliendo.

3. EL CONTENIDO DE LA DIRECTIVA Y SU APLICACIÓN COMPARATIVA EN LOS ESTADOS MIEMBROS

A lo largo de su articulado la Directiva trata de regular con exhaustividad, pero con un marcado respeto a los principios arriba citados, la institución que nos ocupa, a veces ofreciendo pautas genéricas, casi imprecisas y, en otras ocasiones, disponiendo con minucioso afán hasta llegar al casuismo. No parece que el legislador haya querido edificar un rígido modelo de solución sino, más bien, ofrecer patrones para lograr respuestas nacionales armonizadas.

¹¹ "Dado que los objetivos de la acción pretendida, a saber, el establecimiento de un derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países que se ejerza según modalidades comunes, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguientes, pueden lograrse mejor, debido a las dimensiones o los efectos de la acción, a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad, enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos". (Considerando nº 16). También, sobre el proceso nacional de comunitarización de los derechos nacionales de extranjería, Vid. QUIRÓS FONS, 2003.

He de aclarar que, conscientemente, he querido dejar fuera de estudio el Capítulo V, relativo a la reagrupación familiar de los refugiados, por entender que el análisis de sus cuatro artículos permite un interesante tratamiento independiente, digno de un más pormenorizado estudio.

A través del reciente Informe relativo a la aplicación de la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar¹², se analiza cómo los Estados miembros han adaptado su normativa interna a las prescripciones de la Directiva; para ello, vamos a detenernos en los diferentes aspectos que integran el contenido del texto, lo que nos servirá para conocer la posición legislativa de cada país, su filosofía política ante la inmigración y la manera de acomodarla a las exigencias comunitarias.

3.1. Familiares que han de ser reagrupados

Quizá uno de los aspectos que suscita más interés y debate es el de los familiares que van a ser reagrupados, a quienes los Estados autorizarán la entrada y la residencia. La Directiva obliga a autorizar la reagrupación de algunos miembros de la familia del reagrupante, sin que sobre ellos quepa el ejercicio de la facultad discrecional. A lo largo del Capítulo II -integrado por un único pero extenso artículo- se pasa revista a los distintos miembros de la familia que pueden beneficiarse del derecho. Vaya por delante la aclaración de que tanto el reagrupante como sus familiares a reagrupar deben ser nacionales de terceros Estados puesto que la pertenencia por nacionalidad a un Estado miembro de la UE de cualquiera de ellos obligaría a activar la aplicación de la Directiva 2004/38/CE¹³.

Van a ser beneficiarios, en todo caso, los integrantes de la “familia nuclear” que, para la Directiva, se reduce al cónyuge y los hijos menores de edad, valorándose la posibilidad de que otros familiares puedan ser reagrupados a tenor de cada legislación interna y sin que ese criterio regulador nacional pueda suponer aceptación o compromiso por parte de los demás Estados. La tradición histórica, el grado de valoración del *status* de quienes se encuentran unidos por vínculos de sangre, o el nivel de compromiso con el objetivo de la integración social de los extranjeros, son factores que incidirán en cada país en la regulación de este aspecto y que, por ello, es dejado a su particular sentir normativo, siempre con el “mínimo” marcado por la Directiva en cuanto al concepto de “familia nuclear”¹⁴.

¹² Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo. COM (2008) 610 final. Bruselas 8.10.2008. El artículo 19 de la Directiva prevé que la Comisión informe periódicamente al Parlamento y al Consejo sobre el desarrollo de su aplicación, proponiendo, si es preciso, las necesarias modificaciones. Ya se ha redactado una Comunicación “Una política común en inmigración para Europa”, de 17 de junio de 2008 COM (2008) 359 final, y se han hecho estudios por la Red Odysseus, en 2007 y por la Red Europea de Migración (2008)

¹³ Directiva 2004/38/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

¹⁴ En el derecho español, la protección a la familia es un principio rector de la política social. Así se explicita en el artículo 39 de la Constitución y en numerosas resoluciones de nuestros tribunales; a modo ejemplificativo:

3.1.1. El cónyuge

El derecho del cónyuge del reagrupante es admitido de forma generalizada en todas las legislaciones y la norma europea no podía ser una excepción, entendiendo como previsiblemente equivalente la pareja no casada siempre que pueda acreditarse la estabilidad de la relación¹⁵.

Ya el TJCE, en su sentencia de 17 de abril de 1986 (*Asunto Reed*)¹⁶ defendió la equiparación en virtud del principio de no discriminación, con la única reserva de que el Estado de recepción mantuviera idéntico criterio.

La interpretación generosa y actual del contenido del precepto se hace, en nuestro país también por el Tribunal Constitucional (TC) que, partiendo de que matrimonio y unión de hecho son términos inequívocamente dispares, indica que *"cabe la equiparación entre el matrimonio y la unión de hecho estable cuando se trata de aplicar normas que contemplan exclusiva o preponderantemente la situación de convivencia y de afectividad"* (STC 222/1992, de 11 de diciembre). Este criterio de amplitud se observa también en otros Estados como Suecia, Países Bajos, Holanda, Dinamarca y Reino Unido en los que permite reagrupar a las parejas de hecho y, por extensión, ya sean de distinto o del mismo sexo.

Tal previsión queda a lo que cada normativa estatal disponga en ese punto, a tenor de sus valores, principios o reglas particulares. Así, mientras que, de un lado, la Directiva indica que *"Los Estados miembros autorizarán la entrada y la residencia (...) del cónyuge del reagrupante"* (artículo 4,1-a), de otro, precisa en su artículo 4,3 que *"Los Estados miembros podrán (...) autorizar la entrada y la residencia (...) de la pareja no casada (...) "*¹⁷.

STSJ nº 52/2001, de Madrid, de 15 de enero de 2001 (JUR 2001/132153)

STSJ nº 654/2001, de 6 de abril de 2001 (JUR 2001/209838)

STSJ nº 764/2001, de Madrid, de 4 de mayo de 2001 (JUR 2001/302294)

STSJ nº 1495/2001, de Madrid, de 12 de septiembre de 2001 (JUR 2001/314413)

¹⁵ Acerca de la posible equivalencia entre el matrimonio y las uniones de hecho en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, pueden aludirse sentencias como las siguientes:

STS, de 6 de mayo de 2000 (RJ 2000/5582)

STS, de 6 de junio de 2000 (RJ 2000/6119), en la que se citan algunas resoluciones del TC como las de 19 de noviembre de 1990 (RJ 1990/8767); 21 de octubre de 1992 (RJ 1992/ 8589), o la de 11 de diciembre de 1992 (RJ 1992/9733)

STS, de 20 de marzo de 2003 (RJ 2003/2422)

También resulta de interés conocer la interpretación que de la convivencia extramatrimonial hacen nuestros tribunales; así:

STSJ Murcia, de 5 de octubre de 1998 (RJ 1998/32067)

STS de 15 de diciembre de 1998 (RJ 1998/29922)

STS, de 9 de marzo de 2000 (RJ 2000/5397).

¹⁶ Asunto 59/85, Estado neerlandés c. Ann Florence Reed. Rec. 1986

¹⁷ El subrayado es nuestro. Sobre el concepto de cónyuge, pueden citarse sentencias como:

STS de 23 de marzo de 1999 (RJ 1999/17206), en la cuestión relativa a la ayuda mutua.

STSJ Galicia, de 6 de mayo de 1999 (RJ 1999/18870), sobre la duración del vínculo.

STSJ Valencia, de 13 de octubre de 1998 (RJ 1998/31874); RDGRN, de 27 de septiembre de 2000 (BIMJ nº 1881, de 15 de noviembre de 2000), sobre el matrimonio de complacencia.

Junto a lo anterior, por razones de orden público y aunque en el país del extranjero se admita el matrimonio poligámico en aplicación de la ley nacional, la reagrupación familiar solo podrá beneficiar a un cónyuge, cualquiera, pero solo uno. El artículo 4,4 de la Directiva dice: *"En caso de matrimonio poligámico, si el reagrupante ya tuviera un cónyuge viviendo con él en el territorio de un Estado miembro, (...) no autorizará la reagrupación familiar de otro cónyuge"*. Esta excepción es reconocida igualmente en el artículo 17,1-a de la LO de Extranjería 4/2000, cuando dice: *"... En ningún caso podrá reagruparse más de un cónyuge, aunque la ley personal del extranjero admita esta modalidad matrimonial"*.

El derecho a la vida familiar que ha de procurársele al cónyuge que reside y trabaja en un país europeo, y que con arreglo a su ley nacional requeriría de un modelo de convivencia más complejo, necesariamente ha de verse recortado y acomodarse a las normas internas que sancionan el matrimonio como institución monogámica (Gómez Campelo, 2008 y Solanes Corella, 2008). En este contexto, el Considerando 11 de la Directiva habla de la adopción de *"medidas restrictivas a las solicitudes de reagrupación familiar de familias poligámicas"*.

Al hilo de todo ello, aunque desde diferente perspectiva, la autenticidad del matrimonio es un requisito que está siempre presente en la mente del legislador comunitario, especialmente sensible a la presencia de los matrimonios blancos o de conveniencia.

Tal preocupación se refleja en el articulado de la Directiva, por ejemplo y en concreto, en el artículo 16, apartados 2-b y 4. En este sentido, se posibilita al Estado miembro afectado, la denegación de una solicitud de entrada y de residencia o de una renovación de residencia para reagrupación familiar si se demuestra la prestación de un consentimiento matrimonial viciado, es decir, otorgado con el fin de entrar o residir en el país. De igual forma se permite a los Estados miembros llevar a cabo controles e inspecciones concretas si existen sospechas fundadas de fraude y elaboren normas para impedir la reagrupación si los propósitos de la unión incurren en ello. Ahora bien, hay normativas que incurren en ciertas peligrosas presunciones de culpabilidad cuando uno de los cónyuges es nacional de un tercer Estado; en esos casos, Países Bajos y Austria establecen la previsión de que un policía de extranjería evalúe personalmente cada solicitud.

Desde la UE se alienta a los países a examinar la recta intención de los sujetos, el que el deseo de la vida en familia no se supedite a intereses espúeos o se garantice la transparencia en el procedimiento de examen de las solicitudes. En tal sentido, y habida cuenta de la sensibilidad comunitaria en esta materia se ha redactado una Resolución¹⁸ sobre las medidas que deberán adoptarse en materia de lucha contra los matrimonios fraudulentos. Entre los objetivos se encuentra luchar contra este fenómeno producido

¹⁸ Resolución del Consejo de 4 de diciembre de 1997 sobre las medidas que deberán adoptarse en materia de lucha contra los matrimonios fraudulentos. Diario Oficial n° C 382 de 16/12/1997

entre ciudadanos de la Unión y ciudadanos de países terceros ya residentes en un Estado miembro con un ciudadano de un país tercero, con el fin de impedir que se eludan las normas relativas a la entrada y residencia de los ciudadanos de países terceros.

Esa ha debido ser la teleología del artículo 4,5 de la Directiva, que permite al Estado miembro condicionar la decisión favorable a la reagrupación a la obtención de una edad por parte del extranjero reagrupante y de su cónyuge, limitada a los 21 años. Se prevé que los Estados puedan exigir una edad mínima para llevar a cabo la reagrupación del residente y su cónyuge que, en ningún caso podrá exceder de los 21 años, y que está pensada para garantizar una mayor integración de la pareja y, sobre todo, para disuadir la celebración de posibles matrimonios forzados.

Ningún argumento puede, desde mi punto de vista, apoyar un precepto que se fundamenta en una filosofía en la que se discrimina bajo dudas y presunciones al solicitante y su cónyuge en atención a su edad. Sin embargo, existen ya varios países que han hecho uso de esta condición adicional sobre la edad; en concreto, han sido Bélgica, Lituania, Malta, Países Bajos y Chipre, país este último que exige, además, que el matrimonio se hubiera celebrado como mínimo un año antes de presentarse la solicitud. Ahora bien, si pensamos en la Directiva como un texto de mínimos, circunstancia ya señalada, no parece posible que un Estado añada más condicionantes y limitaciones a las que el texto comunitario recoge y puesto que la restricción de la legislación chipriota no resulta amparada, es muy cuestionable su presencia en la normativa nacional.

En este orden de cosas, también el mencionado artículo 16 de la Directiva se suma a la necesidad de arbitrar controles e inspecciones para luchar contra el fraude o el empleo de medios ilícitos. Con todo, y pese a las legítimas razones que asisten al legislador, las dificultades probatorias y la escasez de recursos harán de estas medidas un baremo acerca de la eficacia de la lucha contra las conductas dolosas.

3.1.2. Los hijos

Por lo que se refiere a los hijos menores - tanto biológicos como adoptivos, con idéntico tratamiento-, es preciso hacer una aclaración de base: la minoría de edad no se precisa con arreglo a la ley nacional del sujeto -como sería de recibo según la norma conflictual del artículo 9,1 de nuestro Código Civil- sino con arreglo a la ley del país europeo que concede el derecho a reagrupar. La Ley española de Extranjería (artículo 17) y su Reglamento de ejecución (artículo 39) precisan que minoría de edad es equivalente a tener menos de 18 años, aun cuando en el país de donde es nacional la mayoría se obtenga con posterioridad (caso, por ejemplo, del Sultanato de Omán, que la fija en 21 años). La ausencia de respeto a la ley nacional encuentra justificación, en su caso, no solo en la preocupación del legislador por restringir el ámbito de aplicación personal del derecho, objetivo que se logra plenamente, sino también por conseguir un tratamiento parejo de

los hijos con independencia de su nacionalidad y una mayor seguridad jurídica en la consideración del menor como sujeto beneficiario, al margen de plurales criterios, fruto de cada normativa nacional (Gómez Campelo, 2004).

Una de las cuestiones que hoy por hoy suscitan la polémica nace al poner en relación la familia poligámica y el derecho a reagrupar a los hijos habidos con todas las esposas. Aun cuando la Directiva parece permitir (artículo 4,1-c) la reagrupación de todos los hijos menores del extranjero reagrupante solo si tiene atribuida la custodia y los tiene a su cargo, lo cierto es que, en principio, y como regla de actuación general, el derecho excluye a los hijos de las esposas no consideradas como tal por el ordenamiento de acogida, a no ser que el interés de los menores aconseje lo contrario, en aplicación del Convenio sobre los Derechos del niño, de 1989. Así, cuando el artículo 4,4 *in fine* dice que “No obstante (...) los Estados miembros podrán limitar la reagrupación familiar de hijos menores de otro cónyuge y del reagrupante”, hay que proceder a una interpretación conexa con el ya citado Considerando 11, por lo que sería justificado no entender como cónyuge a quien está unido con el reagrupante por vínculos no admitidos en la normativa del Estado miembro.

Desde este punto de vista, el objetivo básico de fomentar la integración de los miembros de la familia pasa, necesariamente, por el respeto de los valores y principios vigentes en los países de la UE, de forma que cualquier expresión que supusiera una vulneración del orden público o de la seguridad pública daría lugar a la adopción de medidas restrictivas y, en su caso, denegatorias del derecho.

Cuando el hijo reagrupado sea mayor de 12 años y llegue separado del resto de su familia, la Directiva permite al Estado de acogida comprobar su teórica integración antes de proceder a autorizar su entrada y residencia (artículo 4,1-d *in fine*). Solo se limita tal actuación estatal a que en la fecha de aplicación de la Directiva ese criterio de integración previsto como medida limitativa ya existiera en la legislación nacional. En estos momentos, solo Chipre y Alemania recogen esta disposición en sus ordenamientos.

La edad de 15 años aparece mencionada como criterio distintivo en el artículo 4,6. Si la legislación nacional lo contempla antes de la adopción de la Directiva, el Estado podría exigir al menor de edad que presente la solicitud de reagrupación antes de cumplir esa edad; de otra forma, el Estado miembro conocerá de la solicitud y valorará todos sus aspectos no tanto en atención a las previsiones de la reagrupación como en consideración a otros motivos, nacidos del interés por tutelar al menor (Fernández Collados, 2006). A fecha de hoy, primavera de 2009, ningún Estado miembro ha aplicado esta restricción y, habida cuenta que esta cláusula solo podía introducirse por los países antes de la fecha de aplicación de la Directiva y no se ha hecho, ahora estaría prohibida la inclusión de tal limitación en cualquier legislación nacional.

Pero la aplicación del contenido de la Directiva no ha sido pacífica. Ante el tenor literal de los mencionados artículos, el Parlamento europeo interpuso un recurso contra el Consejo de la UE¹⁹. En el asunto C-540/03 se solicitaba la anulación del artículo 4,1 último párrafo; del 4,6 y del artículo 8, todos ellos de la Directiva que estudiamos. Por lo que se refiere a los contenidos del artículo 4, el Parlamento afirmaba que no se respetaban los derechos humanos, en especial el derecho a la vida familiar y que se incurría en discriminación por razón de la edad de las personas afectadas. Además, al no definirse en la Directiva el concepto de “integración” los Estados podían restringir sensiblemente su contenido (Álvarez Rodríguez, 2004).

Tres años después y tras un análisis pormenorizado de los argumentos del recurrente, el TJCE emitió una resolución favorable al mantenimiento de los citados preceptos por entender que cumplían con los objetivos comunitarios sin vulnerar la política de integración y los Tratados internacionales vigentes. Para el Alto Tribunal, la ausencia de definición de un concepto tan impreciso como la “integración” no puede conducir -y, según afirma, no conduce- al ejercicio de una actuación arbitraria de los Estados contra los derechos fundamentales de las personas; la ponderación de intereses, la valoración de circunstancias objetivas, como los lazos familiares, los vínculos sociales o el grado de implicación en la nueva sociedad, indicarán al órgano nacional competente el compromiso de los solicitantes bajo criterios de proporcionalidad y respeto²⁰.

3.2. Familiares que pueden ser reagrupados

Pero el ámbito de sujetos beneficiarios no finaliza aquí: existen otros familiares susceptibles de reagrupación. La Directiva, en estos casos, posibilita pero no obliga a los Estados miembros a ampliar la reagrupación a otros familiares, “alejados” del concepto de familia nuclear. De esta forma, ascendientes, hijos mayores a cargo o parejas no casadas podrán acceder al beneficio del derecho si la legislación nacional así lo valora. En el artículo 4,2 se alude a:

3.2.1. Ascendientes

Sobre el tratamiento de las denominadas “familias intergeneracionales” se ha escrito lo suficiente como para extraer la conclusión de que, pese a algunas apariencias, no

¹⁹ Recurso interpuesto el 22 de diciembre de 2003. La sentencia del TJCE es de 27 de junio de 2006. TJCE/2006/177

²⁰ La Abogada General, Sra. J. Kokott, defendió la eficacia y plena validez de los preceptos cuestionados. Pero, aun así, son muchos los autores que han compartido, en todo o en parte, los criterios argumentales del Parlamento Europeo. Así, por ejemplo, MONEREO ATIENZA, 2007; CANEDO ARRILLAGA, 2006; ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, 2006 o IGLESIAS SÁNCHEZ, 2007

La Comisión Europea en su Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo, COM (2003) n° 336 final, de 3 junio 2003 que “el derecho a la reagrupación es, de por sí, un instrumento imprescindible de la integración” (p. 5)

puede afirmarse que, en todo caso, los ascendientes formen parte de la familia; la doctrina suele coincidir en que la ausencia de presunción de vida familiar podrá ser contrarrestada a la luz de las concretas circunstancias de cada caso, en las que se valorarán situaciones puntuales de dependencia o de afectividad (Liddy, 1990).

“Los ascendientes en línea directa y en primer grado” (es decir, padre y madre, lo que deja fuera a tíos y a abuelos) del reagrupante o de su cónyuge, siempre que estén a su cargo y carezcan del adecuado apoyo familiar en el país de origen. Por el contrario, el artículo 17, 1-d de la Ley de Extranjería habla simplemente de *“ascendientes”*.

Hoy, más de la mitad de los Estados miembros permiten a los padres del reagrupante y del cónyuge el ejercicio de este derecho: entre ellos, pueden citarse a Bélgica, República Checa, Hungría, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Suecia y España.

3.2.2. Hijos mayores de edad

Los hijos mayores de edad del reagrupado o del cónyuge, que estén solteros y no sean capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud. Es precisa la condición de dependencia, de imposibilidad material para valerse por sí mismos.

3.2.3. La pareja no casada

Pero estos no son los únicos familiares sobre las que recae la atribución potestativa del derecho de reagrupación. En el artículo 4,3 se menciona a la pareja registrada -sin precisarse mayores indagaciones- y a la pareja no casada que mantenga con el reagrupante una relación estable debidamente probada; ello implica (artículo 5,2) que la solicitud deberá acompañarse de los documentos que acrediten dicho vínculo.

Los Estados que expresamente contemplan ambas posibilidades son: Bélgica, Alemania, Finlandia, Países Bajos, Suecia, Portugal y Lituania. En el Derecho español, como ya se ha comentado, la doctrina reiterada del TS y TC permite la interpretación amplia pese a la ausencia de concreción legal.

3.3. Requisitos para llevar a cabo la reagrupación

El derecho a la reagrupación obliga, a quien lo solicita, a ostentar una situación de regularidad administrativa; ha de disfrutar de la residencia legal a tenor de lo establecido en la respectiva normativa estatal²¹, porque conviene no olvidar que la “gran política

²¹ En este sentido, es de interés el Reglamento (CE) nº 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países. DOUE L157, de 15 de junio de 2002.

migratoria”, es decir, las decisiones acerca de quiénes pueden entrar, residir, permanecer y salir de cada país le corresponde solo a ese Estado. De esta forma se circunscribe el ámbito de aplicación personal, dejando fuera de él a quienes se encuentren en cualquiera de los Estados miembros en situación irregular.

En todos los países se realizan entrevistas o cualquier tipo de actos de información destinados a despejar dudas acerca del reagrupante y los miembros de su familia; a veces se llega hasta realizar pruebas de ADN que permitan justificar tales vínculos (es el caso de España, pero también de Países Bajos, Lituania, Italia, Francia, Austria, Finlandia, Bélgica o Alemania). Es este un tema delicado en el que confluyen los intereses del Estado que busca controlar el acceso a su territorio y el del extranjero, amparado por su derecho a la vida familiar, a la intimidad y a su propia imagen. En países como Lituania y Bélgica, las pruebas se costean por el extranjero; también en Países Bajos si se acredita que no existe relación de parentesco, pero en caso contrario, al Administración nacional se hace cargo del gasto, como sucede en todos los países citados que contemplan tal medida.

La exigencia de que el reagrupante disponga de una autorización para residir con un período de validez igual o superior a 1 año ha de complementarse, acumulativamente, con que *“tenga una perspectiva fundada de obtener un derecho de residencia permanente”*²². Además, la Directiva prevé que *“Los Estados miembros podrán requerir que el reagrupante haya residido legalmente en su territorio durante un período de tiempo, que no podrá superar dos años, antes de reagrupar a los miembros de su familia con él”*²³.

No es este el tenor de la nueva redacción del artículo 18,2 de nuestra LO 14/2003, de 20 de noviembre²⁴, de reforma de la LO 4/2000: *“(...) podrán ejercer el derecho a la reagrupación familiar con sus familiares en España cuando hayan residido legalmente un año y tengan autorización para residir al menos otro año”*.

Parece incuestionable no solo el carácter más favorable del texto español, su menor índice de exigibilidad -que no parece interesado en agotar los 2 años que permite la Directiva-, sino también la seguridad jurídica que proporciona la ausencia de conceptos jurídicos indeterminados como el de “perspectiva fundada”, empleado por la Directiva. Esta problemática condición se comparte en Luxemburgo, Lituania, Malta y

²² Para conocer la regulación vigente de los permisos de residencia a que se refiere el texto de la Directiva, vid. Reglamento (CE) 1030/2002, de 13 de junio, por el que se establece el modelo uniforme de permiso de residencia para los nacionales de terceros Estados (DOUE L 157, de 15 de junio de 2002)

²³ Artículo 8, primer párrafo de la Directiva 2003/86/CE. Como indica el ya citado Informe de la Comisión relativo a la aplicación de esta Directiva, el Convenio Europeo relativo al Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante (1977) establece un plazo de espera que no podrá exceder de 12 meses. La escasa ratificación (Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, España y Suecia; también, como países no miembros de la Unión Europea Albania, Turquía, Moldavia y Ucrania) ha hecho que su alcance resulte extremadamente limitado.

²⁴ BOE nº 279, de 21 de noviembre de 2003.

Chipre²⁵. Francia tan solo exige un período mínimo de residencia de 18 meses, mientras que Suecia y la República Checa reclaman un permiso permanente.

La exigencia, coincidente en todos los ordenamientos, de permisos o autorizaciones de residencia que denoten, a medio o largo plazo, una estabilidad o permanencia hace que, por vía interpretativa, haya que dejar fuera a quienes ostentan una autorización de residencia prolongada más allá de un año pero considerada temporal por las autoridades de concesión: es el caso de los estudiantes.

3.3.1. Procedimiento

El procedimiento a seguir queda regulado en los Capítulos III (artículo 5) y IV (artículos 6, 7 y 8). De entre todos los Estados miembros, tan solo cuatro carecen de un procedimiento específico para llevar a cabo la reagrupación, prefiriendo hacerlo mediante la remisión genérica a su normativa sobre inmigración; es el caso de la República Checa, Hungría, Letonia y Polonia.

Con un contenido alejado, solo en apariencia, del que se contempla en el Derecho español, la Directiva permite a los Estados determinar quién presentará material, físicamente “la solicitud de entrada y residencia”, si ha de ser el reagrupante o el miembro de la familia a reagrupar. Casi todos los países exigen al extranjero reagrupante que sea él quien inicie los trámites; las excepciones están en Hungría y Austria, que solo conceden esta posibilidad al familiar que va a ser reagrupado. El caso de Portugal es curioso por lo que tiene de excepcional, al permitir al familiar presentar la solicitud siempre que se encuentre en territorio portugués (se acoge a la excepción contemplada en el artículo 5,3 que admite la solicitud presentada por miembros de la familia que ya estén en su territorio).

No obstante, tanto el artículo 17 de la Ley de Extranjería como el artículo 1 de la Directiva dejan claro, de forma coincidente que, con carácter general, el derecho a la reagrupación lo ostenta solo el extranjero residente en el Estado miembro; dicho con otras palabras, se ha de ser titular -que no mero solicitante- de una autorización de residencia. Pese a esta previsión del legislador comunitario, la República Checa, Finlandia, Hungría, Portugal y Polonia no hacen mención alguna a este requisito básico.

Tal condicionante exigido por el ordenamiento español dificulta, en principio, la previsión, del mencionado artículo 5,3 *in fine*: “Excepcionalmente, los Estados miembros

²⁵ En el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo relativo a la aplicación de la Directiva, de 8 de octubre de 2008 (COM (2008) 610 final, se plantea la peculiar situación de Chipre que, pese a exigir permiso de residencia permanente para proceder a la reagrupación, existe una regla general de residencia máxima de 4 años, tras la cual los permisos no se renuevan, lo que de facto supone el no reconocimiento efectivo del derechos a reagrupar por parte de los nacionales de terceros Estados.

podrán aceptar, en determinados casos, que la solicitud se presente cuando los miembros de la familia ya estén en su territorio". Esto nos indica que la regla general exige que el familiar resida fuera del país reagrupante en el momento de iniciarse los trámites de la solicitud, aunque caben supuestos diferentes como el contemplado por la normativa austríaca que permite la presencia del familiar si concurren circunstancias humanitarias. Chipre, por ejemplo, no admite ninguna excepción en su ordenamiento.

Como es sabido, en nuestra LO, la complejidad del procedimiento exige de ambas partes una iniciativa coordinada: la solicitud de autorización de residencia a favor de los miembros de la familia que quiera reagrupar es competencia del reagrupante, mientras que será el familiar en el extranjero quien solicite, en su país, el correspondiente visado de residencia para reagrupación familiar.

La Directiva no hace mención alguna a las tasas administrativas que han de abonarse por el interesado y, cuando se exigen (que es en todos los Estados miembros, salvo Italia y Portugal) no se precisa si lo que se abona es el visado de residencia para reagrupación o la propia solicitud. El coste es mínimo, casi simbólico en España y Bélgica; en Estonia y la República Checa es de 35 euros que llega hasta 1368 en los Países Bajos²⁶.

3.3.2. Condiciones materiales

En cuanto a las condiciones materiales que han de cumplirse para ejercer el derecho, el extranjero reagrupante tiene que acreditar (Blázquez Rodríguez, 2003), al presentar su solicitud, una serie de extremos que, de manera potestativa, queda al albur y discrecionalidad de cada Estado su exigencia:

1. *"(...) disponía de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia..."* (artículo 7,1-c); la naturaleza y regularidad de la acreditación se evaluará por cada Estado. Así, los ingresos mensuales requeridos oscilan entre los 120 euros de Polonia y los 484 de Países Bajos. Lo habitual es prever cantidades crecientes en función del número de familiares que se van a reagrupar, lo que conlleva en ocasiones un nivel de exigencia tan elevado que puede llegar a obstaculizar gravemente el derecho especialmente de los extranjeros reagrupantes más jóvenes (en Finlandia, por cada hijo reagrupado hay que añadir 450 euros; importe que se duplica por cada nuevo miembro de la familia en Estonia).

²⁶ El Informe de la Comisión relativo a la aplicación de la Directiva indica que en este país, una solicitud de visado para reagrupación cuesta 830 euros y la prueba que acredita la integración alcanza los 350 euros; por último, cuando se expide el permiso de residencia temporal para reagrupación hay que abonar 188 euros.

2. El precepto reclama además, un seguro de enfermedad para el reagrupante y los miembros de su familia (artículo 7,1-b). La mitad de los Estados miembros contemplan este requisito, si bien Hungría permite una acreditación alternativa de seguro sanitario o suficientes recursos financieros para hacer frente a la enfermedad. Podría cuestionarse si esta última condición, inexistente en el texto de la Directiva puede ser incorporada por una legislación nacional.
3. Una vivienda “considerada normal para una familia” en tamaño, seguridad y salubridad (artículo 7,1-a), a fin de que el país de acogida no tenga que hacerse cargo de esos gastos y la familia no tenga necesidad de acudir al Sistema de Asistencia Social del Estado miembro. Las condiciones de alojamiento varían en exigibilidad y precisión; así, mientras que la mayoría de países requieren una vivienda “normal”, en otros casos se exige un número determinado de metros cuadrados en función de las personas que convivan. Austria y Bélgica exigen al reagrupante este requisito antes de la entrada de sus familiares en el territorio, lo que no deja de plantear dudas de tipo práctico en cuanto que el procedimiento de reagrupación, al poderse dilatar en el tiempo de forma prolongada, provocará en el reagrupante unos gastos a veces imposibles de asumir. Hay países como Polonia en los que el grado de exigencia es tal que se reclama el alojamiento incluso a los refugiados (lo que contraviene el artículo 12 de la propia Directiva).

3.3.3. Las medidas nacionales de integración

Entre los requisitos requeridos para ejercer el derecho a la reagrupación algunos países exigen que los nacionales de terceros Estados cumplan determinadas medidas de integración, fundamentadas en el artículo 7,2. Se trata, en consecuencia, de una condición potestativa que puede ser introducida en la legislación nacional, si se valora su oportunidad y que, como ya hemos visto antes, da lugar a incertidumbres derivadas de su falta de concreción. Las políticas de integración incluyen la educación y la formación como ejes básicos en el proceso.

Los Países Bajos, Alemania y Francia incorporan tales medidas como condición previa para la entrada con variantes de contenido (Jault-Seseke, 1996)²⁷; en todos los casos se exige conocimiento básico del idioma, con peculiaridades específicas en cada supuesto. Otros Estados reclaman ese requisito una vez verificada la reagrupación mediante la participación en cursos de integración, principalmente de idioma (Austria,

²⁷ Alemania, por ejemplo, habilita cursos de integración, imponiéndose multas de hasta 1000 euros a quienes no asistan con regularidad. También son frecuentes actividades para promocionar la participación de los inmigrantes en la vida local. En los Países Bajos el nivel de formación sobre las costumbres de la sociedad holandesa es un condicionante que se verifica mediante un examen cuyo resultado no puede ser impugnado pero sí repetido hasta conseguir acreditar esos conocimientos.

Grecia o Chipre). En el caso de Lituania, su normativa solo exige un aceptable conocimiento del idioma si el extranjero pretende obtener la autorización de residencia permanente.

En Francia, además, el familiar reagrupado debe firmar un “contrato de acogida e integración” por el que se obliga a llevar a cabo un esfuerzo de integración como miembro de una familia en un nuevo Estado.

El objetivo de toda medida integradora ha de ir dirigido a fomentar la plena incorporación del extranjero a la vida y costumbres del Estado de acogida, de forma que resulta preceptivo que su nivel de exigibilidad sea proporcionada a esos fines, accesible para quienes han de cumplirlas y sin que pueda percibirse un agravamiento de las condiciones o un trato de discriminación en atención a los recursos económicos de los solicitantes.

3.4 Permiso de residencia independiente

Avanzando un poco más en el desarrollo del derecho, una de las consecuencias de toda reagrupación familiar es el acceso a un empleo por parte de los familiares extranjeros. De ello se deduce la inicial dependencia del reagrupado respecto del reagrupante (duración del permiso de residencia inicial, que no puede superar la duración del reagrupante; limitaciones para el ejercicio de una actividad económica, remunerada). Pero también es preciso recordar que el ejercicio de una actividad lucrativa por cuenta propia o ajena es una legítima pretensión del reagrupado. La expectativa de derecho existe; no obstante, cada Estado fijará las condiciones y ellas “(...) establecerán un plazo no superior en ningún caso a 12 meses, durante el cual los Estados miembros podrán estudiar la situación de sus mercados laborales antes de autorizar a los miembros de la familia a ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia”²⁸, lo que propiciará una dependencia no solo económica sino también legal, del reagrupante, ya que la obtención del permiso de residencia autónomo suele condicionarse al disfrute de una autorización para trabajar²⁹.

La citada cláusula opcional ha permitido que siete Estados miembros hayan limitado el acceso a un puesto de trabajo condicionando las autorizaciones a la verificación de sus respectivos mercados laborales (Austria, República Checa, Alemania, Grecia, Hungría, Eslovenia y Eslovaquia). Lo que la Directiva no permite es la exclusión general de determinados integrantes de la familia reagrupada durante los períodos inmediatamente siguientes a la admisión en el territorio; así sucede, contraviniendo las previsiones del texto comunitario, en Alemania, Hungría y Eslovaquia. Por el momento, Finlandia, Francia, Estonia, Lituania y Luxemburgo, omiten cualquier medida restrictiva de acceso al mercado laboral respecto del extranjero regular que se encuentra en su territorio.

²⁸ Artículo 14,2 in fine.

²⁹ Artículo 19 tras la redacción de la LO 14/2003, de 20 de noviembre.

En todo caso, el lapso de cinco años de residencia se considera *per se* suficiente como para proporcionar al cónyuge o pareja y a los hijos mayores de edad el derecho a solicitar el permiso independiente del reagrupante; y es que acreditar el arraigo en el país es requisito esencial para ser titular soberano de tal derecho, habida cuenta que, incluso en la norma española, la residencia se convierte en permanente tras esos cinco años de residencia temporal (artículo 32,2 de la Ley de Extranjería). Así lo indica, también, el artículo 15,1 de la Directiva: *“A más tardar a los 5 de residencia, y siempre que al miembro de la familia no se le haya concedido un permiso de residencia por motivos distintos de la reagrupación familiar, los cónyuges o parejas no casadas y los hijos que hubieren alcanzado la mayoría de edad tendrán derecho, previa solicitud, en su caso, a un permiso de residencia autónomo, independiente del permiso del reagrupante”*.

Actualmente, 20 de los 27 Estados miembros aplican el plazo máximo de los 5 años, aunque se rebaja a 3 años en Francia, Países Bajos, República Checa y Bélgica. Hungría, Rumanía y Finlandia también aportan particularidades nacionales al plazo.

En el artículo 15,4 de la Directiva se hace una remisión a las legislaciones nacionales la fijación de las condiciones necesarias para conceder un permiso de residencia independiente. La inexistencia de una norma que garantice, más allá de lo expuesto en el artículo 15,1, la concesión del permiso de residencia autónomo, fue el fruto de una labor de obstaculización por parte de siete Estados miembros para quienes lo más adecuado era que cada país dispusiera de un gran margen de maniobra. La iniciativa consensuada de Bulgaria, Estonia, Finlandia, Hungría, Italia, Rumanía, Polonia y Eslovenia ha logrado que el margen de discrecionalidad de los Estados sea tan amplio en la práctica como jurídicamente inadmisibile.

3.5. Causas de denegación

La solicitud de entrada y de residencia para reagrupación familiar puede ser denegada, así como retirado o no renovado el permiso de residencia previamente concedido, por razones tasadas y, en concreto, circunscritas a tres: orden público, seguridad pública o salud pública. La gravedad del tipo de infracción cometida contra el orden o la seguridad públicos y la peligrosidad que la persona presente son circunstancias que deberá valorar el ordenamiento afectado (Sanz Caballero, 2008)³⁰. Esa valoración habrá de hacerse mediante criterios de ponderación y proporcionalidad, en los que se tengan en cuenta aspectos de índole personal. Y si se trata de la salud pública, parece asumido que la enfermedad o la incapacidad no son motivos suficientes por sí mismos para retirar o no renovar un permiso de residencia (no obstante, hay Estados miembros que no lo entienden así: Estonia³¹, Eslovenia y Rumanía).

³⁰ La particular valoración que de cada una hace el respectivo ordenamiento estatal ha hecho que a estas tres causas de denegación se les denomine “cláusulas de soberanía”. Vid. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, 2006

³¹ Estonia utiliza un criterio que se excede, con mucho, de las previsiones de la Directiva: “la amenaza para el interés de otras personas”, expresión de gran indefinición y nula seguridad jurídica.

La concreción que se desprende de este artículo 6 de la Directiva se matiza con la remisión que hace al artículo 17, que indica que, en el momento de denegar una solicitud, retirar un permiso de residencia o rechazar su renovación, se tenga en cuenta "(...) *la naturaleza y la solidez de los vínculos familiares de la persona y la duración de su residencia en el Estado miembro, así como la existencia de lazos familiares, culturales o sociales con su país de origen*". Tal norma permite entrever una voluntad de dotar a los órganos estatales competentes de un mayor margen de maniobra en su toma de decisiones valorando, mediante premisas de naturaleza transversal, una multiplicidad de circunstancias que pueden influir favorable o desfavorablemente en la resolución y que se fijan en el interés familiar a tutelar por cada Estado.

En el caso de los Países Bajos, la Comisión Europea en el Informe relativo a la aplicación de la Directiva, de octubre de 2008, reflexiona con preocupación sobre la aplicación en exceso estricta de los requisitos exigidos mediante esta "cláusula horizontal" (nivel de ingresos económicos, haber aprobado el examen de integración en el extranjero, límite de edad...). También hay una parecida percepción ante las normativas de Luxemburgo, Austria y Eslovaquia. De este modo, los principios de necesidad y de proporcionalidad se presentan como imprescindibles en la decisión que, en cada caso, adopten las autoridades nacionales competentes.

Pero no son esas las únicas causas por las que el ejercicio del derecho que ahora nos ocupa puede verse restringido. Excepcionalmente y en atención a la específica capacidad de acogida del Estado en cuestión, cabe establecer -artículo 8, párrafo 2 de la Directiva- "*un período de espera de tres años como máximo entre la presentación de la solicitud de reagrupación familiar y la expedición de un permiso de residencia a los miembros de la familia*".

Si ponemos en relación este plazo de espera de 3 años con los 2 años de residencia que, como máximo puede exigir un país al reagrupante, este puede ver cómo transcurren 5 años en la práctica, sin que el derecho a la vida familiar legalmente reconocido pueda ser efectivamente ejercitado. Más aun, transcurrido ese largo plazo no existen garantías por parte del Estado de que su respuesta será favorable si su capacidad de acogida es limitada.

Esta restricción, que supone posponer el ejercicio del derecho a la vida en familia en atención a coyunturales intereses estatales, no parece casar bien con la trascendencia que esta materia tiene, al menos para la normativa española, al regularla en un Capítulo II, independiente del destinado a los "*Derechos y libertades de los extranjeros*", pero dentro del Título I, titulado de igual modo. En cualquier caso, conviene no olvidar que ningún derecho nacional puede introducir ahora la capacidad de acogida como condición para el ejercicio efectivo de la reagrupación si en el momento en que fue adoptada la Directiva no era exigible; este es el caso de Austria, único país que dispone en su normativa de un

sistema de cuotas que ahora se ve ratificado y apuntalado por el texto comunitario permitiendo la extensión del plazo de espera y que hace que una vez transcurridos 3 años desde que el extranjero residente solicita la reagrupación, deba serle concedido el derecho a reunir consigo a su familia con independencia de la mencionada cuota, que ha servido no para reducir los supuestos de entrada sino para dilatar su efectividad en el tiempo. Por eso no entiendo la previsión genérica que hace el Pacto Europeo sobre inmigración y asilo (Consejo de Europa, octubre 2008) cuando textualmente dice: *“La inmigración familiar... debe llevarse a cabo... en función de la capacidad de acogida de los Estados miembros y de la capacidad de integración de las familias”*³².

El derecho que todo extranjero con residencia en el país tiene a la vida familiar y al respeto a su vida privada, bajo los requisitos contemplados en la normativa propia, hace imprescindible un tratamiento realista, pero comprometido y sin demagogias³³. Quizá por eso, puede que este artículo sea uno de los más significativos del vuelco que experimenta en este texto el tratamiento de la reagrupación familiar frente al que se le otorga desde los ordenamientos internos y, en concreto, desde el derecho español en la LO 4/2000.

En cualquier caso, la reacción no se hizo esperar, y el Parlamento europeo, en el ya citado Asunto C-540/03, planteó un recurso de anulación del artículo 8 de la Directiva, por entender que con él se podían resolver de manera diferente casos similares, dependiendo de criterios basados en la capacidad de acogida del país. Se trata, a juicio del Parlamento, de una medida desproporcionada que no permite mantener el necesario equilibrio entre intereses contrapuestos.

El TJCE, en la ya mencionada Sentencia de 27 de junio de 2006, no vio en el precepto menoscabo alguno al derecho a respetar la vida familiar contemplado en el artículo 8 del CEDH. El margen de apreciación estatal se considera limitado, razonable y garantiza una reagrupación “en buenas condiciones”.

Los condicionantes para el ejercicio de tal derecho son señalados por la Ley y el Reglamento españoles de Extranjería de forma taxativa y bajo un estricto criterio de *numerus clausus*, de forma que su cumplimiento conlleva, inevitablemente, la aptitud del sujeto para su disfrute. En ningún caso se hace mención en la normativa española a esa

³² Vid. texto completo en http://immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_ES.pdf

³³ Como se está queriendo poner de manifiesto, la reagrupación familiar es un derecho de trascendencia humana y con un gran significado social. Así se observa en algunas sentencias que se reseñan como ejemplo: STS, de 24 de abril de 1993 (RJ 1990/11942); STS, de 19 de diciembre de 1995 (RJ 1995/9883); de 2 de enero de 1996 (RJ 1996/252); de 12 de mayo de 1998 (RJ 1998/4958); de 21 de diciembre de 1998 (RJ 1999/374) o de 28 de diciembre de 1998 (RJ 1999/375). STS, de 29 de junio de 2000 (RJ 2000/7083); STEDH de 28 de noviembre de 1996 (RJ 96/12146).

circunstancia ambigua y difusa de la “capacidad de acogida” del país receptor, quizá por entender que por encima de inciertos y poco definidos intereses estatales ha de prevalecer el derecho al desarrollo de la vida familiar, tantas veces proclamado³⁴.

Ahora bien, aun cuando este condicionante no aparece entre los requisitos precisos para ser titular del derecho a la reagrupación del ordenamiento español, puede verse implícitamente contemplado, en tanto en cuanto el familiar que desea reagruparse con el que ya reside en el país de acogida, ha de solicitar -y obtener- (salvo excepciones) un visado de residencia para reagrupación familiar, cuyo procedimiento de concesión -regulado en el Reglamento de Extranjería de forma minuciosa- toma en cuenta, entre otras consideraciones, la situación peculiar del país y la capacidad de acogida.

3.6. El derecho a la tutela judicial efectiva

La duración del procedimiento (artículo 5,4) ha de ser lo más breve posible y llevarse a cabo cuanto antes la adopción de la resolución, en atención a las legítimas expectativas del sujeto, si bien se fija un plazo máximo de nueve meses desde que se presentó la solicitud. Cualquiera que sea el tenor de la resolución se adoptará por escrito; de esta forma, cuando la denegación de la solicitud se produzca en virtud de alguna de las circunstancias que la Directiva contempla, se deberá motivar suficientemente e informar al sujeto reagrupante o a los miembros de su familia de los recursos que les asisten³⁵. Esta previsión pone de relieve la diferencia normativa de los Estados miembros en cuanto al alcance material de contenidos y personal de afectados y legitimados ante tales recursos.

Todo ello debe aplicarse conforme a los cauces habilitados para el ejercicio de la tutela judicial efectiva, derecho fundamental de los ordenamientos internos³⁶ enunciada en el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales, pilar de la jurisprudencia del TJCE y, por ello, atribuible a todas las personas, en tanto derecho irrenunciable. Aun cuando no se hace explícita mención a él en el texto europeo, puede entenderse el derecho a la interposición de los correspondientes recursos como una de sus más directas manifestaciones, así como la garantía de un abogado que asesore al extranjero afectado. Ello no obsta para que algunos países, como Alemania, Chipre, Grecia, Italia, Polonia, Letonia y Eslovaquia no faciliten asistencia letrada.

³⁴ La importancia de este derecho hace que se entienda que “(...) en cualquier caso, ha de primar la interpretación más favorable a la reagrupación familiar (...)”; así lo hace la STSJ Valencia, nº 259/2001, de 14 de marzo de 2001 (JUR 2001/162985).

³⁵ Artículo 18.

³⁶ En nuestra normativa, así puede leerse, entre otros en los artículos 24,1 de la Constitución y 20,1 de la LO 4/2000.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

Las constantes reformas de la legislación sobre extranjeros han convertido el estudio de esta materia en una prueba de obstáculos, en un ejercicio de disciplina. Buena prueba de ello no son solo los cambios habidos desde la entrada en vigor de la española LO de Extranjería 4/2000, con su correlativo Reglamento, sino una de sus más recientes reformas, la de la LO 14/2003 y la adaptación llevada a cabo por su nuevo Reglamento de Ejecución (Real Decreto 2393/2004), preocupado por incorporar al ordenamiento jurídico el acervo de la UE en tan compleja materia.

El interés del legislador comunitario ante la importancia del control adecuado y la correcta gestión de los flujos migratorios ha quedado patente a lo largo de las anteriores páginas mediante el análisis de la Directiva 2003/86/CE. No hay que olvidar que estamos ante el primer instrumento legislativo sobre inmigración en la UE, de ahí su trascendencia teórica y su relevancia práctica. Pero, si analizamos su reflejo real en cada normativa autónoma con ánimo realista y pragmático, el objetivo de la armonización en una materia tan delicada -por su tradicional adscripción a cada legislación nacional-, tan sujeta a coyunturas estatales -de toda índole- y tan apegada a la tradición de cada país y a su particular grado de sensibilidad en tan espinosa materia, no está dando los frutos pretendidos, al menos por ahora.

Los Estados miembros tenían que haber concluido la obligada transposición del texto comunitario el 3 de octubre de 2005. Desde ese momento, se han incoado procedimientos de infracción a 19 Estados por no haber comunicado las medidas de transposición adoptadas. En el caso de Luxemburgo, se llegó a dictar sentencia por parte del TJCE³⁷. Esto ha significado que de los 24 Estados vinculados por la Directiva, en estos momentos tan solo Luxemburgo está en proceso, mientras que nuestro país todavía no ha incluido una cláusula de armonización en su normativa interna, lo que no significa que no la haya ido incorporando por referencia y de forma no explícita, en la Ley de Extranjería. Hemos visto cómo la LO 14/2003 y el Reglamento de aplicación permiten vislumbrar un futuro e inminente panorama post-transposición, mediante una redacción que ha intentado adaptar la normativa interna a las últimas decisiones adoptadas en el seno de la UE. Dos meses después de publicarse la Directiva sobre reagrupación, la reforma de la Ley de Extranjería quiso plasmar algunos de los objetivos marcados desde Europa, como la lucha contra el fraude, los instrumentos legales que eviten las reagrupaciones en cadena, la obtención independiente de las autorizaciones de trabajo y residencia o las circunstancias limitativas que sobrevuelan a los familiares reagrupables³⁸.

³⁷ C-57/07, sentencia de 6.12.2007, Comisión c. Luxemburgo.

³⁸ España ha llevado a cabo los siguientes actos destinados a adaptar -que no transponer- nuestra normativa a la Directiva: Acto jurídico: Concordance table ; Referencia: (MNE(2005)55191)

1. Corrección de errores del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su inte-

La efectiva transposición de la Directiva está también provocando problemas diversos, bien porque su carácter escasamente vinculante hace que los países adapten su normativa con excesiva flexibilidad, o bien derivados de su incorrecta aplicación, que pueden afectar al respeto a la vida familiar como derecho fundamental, circunstancia que reclama el ser verificada y controlada periódicamente por la Comisión Europea (La Spina, 2007).

De este somero desglose del contenido de la Directiva se puede extraer una idea de conjunto; nos situamos, pues, ante una materia resbaladiza en la que se contraponen claramente dos actitudes ante el fenómeno migratorio: la imprescindible adopción de medidas que se imponen desde hace décadas por Convenios ratificados -y que ya cuentan con regulaciones propias- exhortando a los Estados ante la obligación jurídica de proteger a la familia y respetar la vida familiar, y la particular necesidad estatal de limitar y definir la entrada de extranjeros y, claro está, de sus familiares, en atención a razones económicas, políticas, sociológicas o de cualquier otra índole.

Pocos años después de su redacción, se reclama la necesidad de *“evaluar la aplicación y la necesidad de modificar la Directiva 2003/86/CE del Consejo relativa al derecho a la reunificación familiar”*³⁹

Concretar estos derechos, proceder a su desarrollo y compatibilizarlos con las políticas restrictivas en cuanto a la obtención de autorizaciones estatales para acceder a territorio europeo es una labor compleja cuyo análisis futuro se prevé no exento de interés.

gración social. Acto jurídico: Corrección Errores , Número: 2393/2004 ; Diario Oficial: Boletín Oficial del Estado(B.O.E), Número: 130/2005, Fecha de publicación: 01/06/2005, Página: 18353-18354 Referencia: (MNE(2005)51402)

2. Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Acto jurídico:Real Decreto, Número:2393/2004; Diario Oficial: Boletín Oficial del Estado (B.O.E), Número: 6/2005, Fecha de publicación: 07/01/2005, Página: 00485-00539, Entrada en vigor: 07/02/2005 Referencia:(MNE(2005)54816)

3. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Acto jurídico: Ley Orgánica , Número:4/2000 ; Diario Oficial: Boletín Oficial del Estado (B.O.E , Número: 10/2000 , Fecha de publicación: 12/01/2000, Página: 01139-01150, Entrada en vigor: 01/02/2000 ; Referencia: (MNE(2005)54811)

4. Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. Acto jurídico: Real Decreto, Número: 203/1995 ; Diario Oficial: Boletín Oficial del Estado (B.O.E), Número: 52/1995 , Fecha de publicación: 02/03/1995, Página: 07237-07246, Entrada en vigor: 22/03/1995; Referencia: (MNE(2005)54810)

5. Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. Acto jurídico: Ley, Número: 5/1984; Diario Oficial: Boletín Oficial del Estado (B.O.E), Número:74/1984, Fecha de publicación:27/03/1984, Página:08389-08392, Entrada en vigor: 16/04/1984; Referencia: (MNE(2005)54808)

³⁹ Así lo dice la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos” COM (2008) 359 final. Bruselas 17.6.2008

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia (2006): "La transposición de las Directivas de la UE sobre inmigración. Las Directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración", en *Documentos CIDOB, Serie Migraciones*. Barcelona.
- ARRIAGA IRABURU, Inés (2003): *Derecho a la vida familiar de los extranjeros en la jurisprudencia de Estrasburgo*. Editorial Eunsa, Navarra.
- BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Irene (2003): "La reagrupación familiar: complejidad y desigualdades del régimen jurídico actual", en *Portularia 3*, 2003. Universidad de Huelva.
- BRINKMANN, Gisbert (2001): "Family reunion, third country nationals and the Community's New Powers", en *Implementing Ámsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*. Hart Publishing, Oxford-Portland.
- BUCHER, Andreas (2000): "La famille en Droit International Privé", *Recueil des Cours*, tome 283, 2000.
- CANEDO ARRILLAGA, M^a Pilar (2006): "La reagrupación familiar en los instrumentos internacionales. La perspectiva del menor", en *Nuevos retos que plantean los menores extranjeros al Derecho. IV Jornadas sobre Derecho de los Menores*. Servicio Publicaciones Universidad de Comillas. Madrid.
- COUSSIRAT-COUSTÈRE, Vincent (2000): "Famille et CEDH", en *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Editorial Carl Heymanns Verlag, Koln .
- FELDMAN, David (1997): "The developing scope of Article 8 of the European Convention on Human Rights", en *European Human Rights Law Review*, nº 3.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio (2006): *Derecho Comunitario de la inmigración*. Editorial Atelier, Barcelona.
- FERNÁNDEZ COLLADOS, M^a Belén (2006): "Las controvertidas excepciones previstas en la Directiva 2003/86/CE de reagrupación de familiares de nacionales de países terceros", en *Aranzadi Social Paraf. 40*. Pamplona.
- GÓMEZ CAMPELO, Esther (2004): "El derecho a la reagrupación familiar según la Directiva 2003/86/CE", *Actualidad Administrativa*, nº 13.
- GÓMEZ CAMPELO, Esther (2008): "Algunas reflexiones sobre el impacto de la multiculturalidad en el ámbito de la familia", en *Por una adecuada gestión de los conflictos: la mediación*. Editorial Servicio de Publicaciones Caja de Burgos.
- IGLESIAS SÁNCHEZ, Sara (2007): "El valor de la Directiva 2003/86/CE sobre reagrupación familiar a la luz de los derechos fundamentales y de la sentencia del TJCE en el asunto 540/03", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 26, Madrid enero-abril.
- JAULT-SESEKE, Francois (1996): *Le regroupement familial en Droit Comparé français et allemand*, Editorial LGDJ, Paris.
- LABAYLE, Henry (1999): "L'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et le droit de l'étranger au respect de sa vie privée familiale", en

PETTITE, L.E.; DECAUX, E. y IBERT, P.H. (Dir.): *La Convention Européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*. Editorial Paris.

- LA SPINA, Encarnación (2007): "La transposición de la Directiva 2003/86/CE en Italia: ¿hacia la armonización legislativa de la reagrupación familiar?", en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 15.
- LIDDY, Jane (2000): "Article 8: the pace of change", en *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 5, nº 3.
- LIDDY, Jane (1990): "The concept of Family Life under the ECHR", en *European Human Rights Law Review*.
- MARÍÑO MENÉNDEZ, Fernando (1995): "Los extranjeros y el Derecho Internacional", en *Derecho de extranjería, asilo y refugio*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.
- MONÉGER, Françoise (1999): "L'étranger parent d'un enfant français. Le droit des étrangers au respect de leur vie privée et familiale (art. 8 CEDH):", en FULCHIRON, H. (Dir.): *Les étrangers et la Convention Européenne de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*. Editorial Paris.
- MONEREO ATIENZA, Cristina (2007): "Derecho a la reagrupación familiar de los hijos menores de países terceros", en *Aranzadi Social* nº 6/2007 Pamplona.
- QUIRÓS FONS, Antonio (2003): "Derecho Comunitario de Extranjería: Directiva 2003/86/CE sobre reagrupación familiar y reforma del Derecho interno español", en *Anales de Derecho*, nº 21, Universidad de Murcia.
- QUIRÓS FONS, Antonio (2008): *La familia del extranjero. Regímenes de reagrupación e integración*. Editorial Tirant Monografías 531, Valencia.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (2004): *El derecho a la vida familiar de los extranjeros*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.
- SANZ CABALLERO, Susana (2008): "La familia, ¿una preocupación europea?", en *Retos del siglo XXI para la familia*, Editorial Práctica de Derecho, Valencia.
- SOLANES CORELLA, Ángeles (2008): "Perspectiva jurídica sobre el régimen de reagrupación familiar", en *Tratamiento Jurídico de la Inmigración*. Editorial Bomarzo, Albacete.
- VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, Marina (2006): "La dimensión familiar de la inmigración y el derecho a la reagrupación familiar", en *Anuario de la Escuela de Práctica Jurídica, UNED*, nº 1.

Germán Jaraíz Arroyo
gjararr@upo.es

EL TERCER SECTOR DE ACCION SOCIAL EN LA
INTERVENCIÓN COMUNITARIA
THIRD SECTOR ENTITIES IN COMMUNITY INTERVENTION

Germán Jaraíz Arroyo (Almoharín, Cáceres. 1967). Trabajó durante 16 años en Cáritas, entidad en la que fue Secretario General en Andalucía, así como de Cáritas Diocesana de Sevilla. Ha colaborado también con redes como la Plataforma de Voluntariado de Sevilla o la Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza. En la actualidad es profesor del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Pertenece también al Consejo de Redacción de la Revista Documentación Social y al Patronato de la Fundación FOESSA. Es autor de varias publicaciones sobre temáticas relacionadas formación del voluntariado, desarrollo local, política social, investigación social e intervención social.

RESUMEN

Este artículo se preocupa por el papel desempeñado por las entidades del tercer sector de acción social en barrios desfavorecidos. Después de contextualizar el fenómeno, el autor se detiene sobre tres elementos que inciden en lo que denomina *procesos de tersectorización* de la intervención en lo local: las estrategias de despliegue, la renovación actuacional y la formación de las diversas formas o modelos de gobernanza local. Analiza por último, apoyándose en los diversos posicionamientos de las organizaciones sociales en el territorio, algunos de los principales nodos a tener en cuenta para la búsqueda de un equilibrio entre enfoques de lógica gerencial y relacional en la intervención.

ABSTRACT

This paper deals about the social action played by third sector entities and their role in disadvantaged neighbourhoods. After contextualizing this phenomenon, the author focuses on three elements that affect what he names *thirdsectoralizacion process in local intervention*: strategies on display, action renovation and the formation of different ways or models of local government. At last, he analyzes, supported on the diverse position of social organizations in the territory, some of the main nodes to consider in the search of a balance between approaches to management logic and relational logic in intervention .

PALABRAS CLAVE

Tercer Sector, barrios desfavorecidos, intervención social.

KEYWORDS

Third Sector, disadvantaged neighbourhood, social intervention

SUMARIO:

1. UNA APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO
2. BIENESTAR SOCIAL, ACTORÍA Y TERCER SECTOR
3. LOS TERRITORIOS DESFAVORECIDOS COMO EXPRESIÓN DE LA NUEVA CUESTION SOCIAL
4. ZONAS VULNERABLES E INTERVENCIÓN. PARTENARIADO Y TERSECTORIZACIÓN DEL TEJIDO LOCAL
5. CAMPOS DE ACTUACIÓN DEL TERCER SECTOR EN LO LOCAL: PRÁCTICAS ASENTADAS Y PRÁCTICAS INNOVADORAS
6. CAMBIOS EN EL GOBIERNO DE LO LOCAL
7. EL POSICIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR
8. REFLEXIÓN FINAL

1. UNA APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO¹

La creciente *relevancia actorial* del denominado Tercer Sector² en el desarrollo de las políticas e intervenciones sociales es hoy un hecho incuestionable. Con ánimo metafórico podríamos decir que después de un periodo donde la representación de la *obra* de las políticas sociales se guió de modo predominante por la *monodialógica* de lo público, el contexto sociopolítico generado a partir de 1989 ha traído consigo una revisión en el *papel* de los *actores*. Para el *nuevo reparto*, una parte importante del tejido de entidades reconocidas como del tercer sector va a ir modificando su presencia, abandonando poco a poco el rol de *actor figurante* para incorporarse cuanto menos a la *nómina de actores de reparto*. Este proceso de refuerzo del *welfare mix*, parece que aun incompleto, es común en sus rasgos más gruesos para los distintos países de nuestro contexto, con independencia del *régimen de bienestar*³ que les sea característico. Aunque lógicamente tendrá para

¹ Nota: Agradezco los comentarios y anotaciones hechas por Auxiliadora González y Esteban Ruiz. Sus aportes han supuesto una inestimable ayuda para la elaboración de este texto.

² No es objeto de este texto entrar en el debate terminológico sobre el Tercer Sector. Sin embargo hemos de apuntar que a menudo aparecen otras denominaciones perfectamente compatibles: Entidades no Lucrativas, Organizaciones no gubernamentales, Asociaciones voluntarias, Sociedad Civil... Lo que refleja su enorme heterogeneidad y la dificultad de englobarlas en una única definición (Cabra de Luna y De Lorenzo García, 2005).

³ Esping Andersen (1985), identifica varios tipos ideales de bienestar social: El Modelo Nórdico, con gran despliegue protector y amplia presencia pública. El Continental, muy apoyado en esquemas corporativos. El

cada caso diferentes intensidades y sobre todo distinta *textura* institucional. Un último hecho que consolida esta dinámica se concreta a partir del año 2000, cuando la Unión Europea promueve su propia estrategia para la inclusión social, incorporando como uno de los pilares de la misma el denominado Método de Coordinación Abierta, una herramienta pensada para fortalecer la cultura relacional entre actores públicos y privados en la evaluación, diseño y ejecución de las políticas de inclusión (Rodríguez Cabrero, 2005).

El auge del fenómeno se ha identificado de modo más visible en aquellos ámbitos de acción social más nítidos por su naturaleza específica, sectores como la atención a la discapacidad, la inclusión social o la cooperación al desarrollo nos sirven de ejemplo ilustrativo. La mayor visibilidad del actor en estos terrenos ha contribuido también a que la parte gruesa del despliegue analítico haya mirado, bien a las relaciones entre las especialidades y el tercer sector, o bien a describir las singularidades y conexiones de este tipo de organizaciones en el contexto de las dinámicas políticas generales de bienestar social. Sobre uno y otro enfoque encontramos abundante bibliografía, no nos detenemos ahora sobre ella porque hacerlo en modo justo agotaría varios artículos. El análisis desde enfoques locales-comunitarios de lógica transversal ha sido más escaso, si bien en los últimos años han aparecido trabajos de indudable valor (Alguacil, 2008. Hamzoui, 2005.). Nosotros vamos aquí a situarnos sobre esta línea de estudio, con la intención de indagar en los procesos que están guiando la participación de las entidades sociales en las iniciativas de desarrollo comunitario para zonas (barrios) de especial vulnerabilidad social. Lo hacemos además prestando nuestro interés por la intervención expresa de una tipología específica, la de las denominadas organizaciones del *tercer sector de acción social*, que serán aquellas que orientan su esfuerzo en el ámbito de los servicios sociales. El interés por la aproximación desde lo comunitario viene a nuestro juicio justificado por un doble motivo: De un lado por la naturaleza más abarcable del espacio local, hecho que nos permite visualizar con mayor nitidez las relaciones y posiciones que condicionan las estrategias de los actores en torno a propósitos operativamente realizables. De otro por el enorme poder de generación y transferencia *abajo-arriba* inherente a lo local.

Anglosajón, con fuerte arraigo en esquemas de partenariado. A estos Luís Moreno (2001:94) añade un cuarto tipo al que denomina Modelo Mediterráneo, por entender que afecta a los países de esta región que han vivido una incorporación tardía a los sistemas democráticos modernos. Este cuarto régimen vendrá caracterizado por un fuerte familiarismo y por un desarrollo incompleto de los sistemas de provisión del bienestar.

2. BIENESTAR SOCIAL, ACTORÍA Y TERCER SECTOR

2.1. La ciudadanía social. Fundamento de la intervención social moderna

Antes de aproximarnos a las prácticas del tercer sector en el espacio local vemos necesario describir el escenario general en el que las mismas adquieren sentido. Partimos aquí de una idea, la intervención social de nuestro tiempo se caracteriza por la convicción generalizada (propia de la modernidad), de que la sociedad dispone de herramientas para condicionar, manipular, orientar, transformar, cambiar... la realidad. Hecho este que diferencia la política social contemporánea de momentos anteriores⁴. Para este esquema del tiempo moderno, las principales formas de organización sociopolítica se articulan en torno al reconocimiento de derechos, como soporte del nuevo *andamiaje* social para la garantía de la ciudadanía. Como nos explica T.H. Marshall (1992), en su recurrente esquema sobre las transformaciones históricas en la concepción de la ciudadanía⁵, van a desplegarse tres *versiones* de derecho que inspiran otros tantos proyectos de ciudadanía: La primera, apoyada de modo único en la garantía de derechos económicos, de lógica liberal, no aspira al universalismo en lo social, vinculando el ejercicio de la ciudadanía a la capacidad de iniciativa económica. La segunda *versión* incorpora a los económicos, derechos políticos, que posibilitarán la participación en la determinación del gobierno de las sociedades (el sufragio universal es el aporte más claro) y facilitarán el desarrollo de modos de ciudadanía más activa. Formalmente la cobertura de derechos económicos y políticos parece garantizar el acceso a una ciudadanía universal, pero en la práctica esta materialización no se hará del todo real, ya que el solo reconocimiento de unos y otros derechos no posibilita la desaparición o compensación de las condiciones socioestructurales que dificultan la fraternidad. Es en la preocupación por el abordaje de estas condiciones en la que se sostiene lo que llamamos tercera *versión*, la de la garantía de derechos sociales básicos, cuya formalización más completa es para muchos, hasta la fecha, lo que se ha venido reconociendo como *Estado del Bienestar*.

⁴ Sobre el asunto de la evolución histórica de las formas de intervención se ha escrito mucho. Con distintas denominaciones diversos autores (Casado, 2002. Sarasa, 1993...) coinciden en diferenciar como grandes etapas: La caridad, en la que la institución predominante será la Iglesia y se caracteriza por una intervención graciable y paternalista. La beneficencia, de lógica mixta (privada y pública) caracterizada por una intervención de lógica procuracionista que no genera por tanto garantía de derechos. La asistencia social, de lógica similar a la etapa de beneficencia pero con mayor intensidad actuarial de Estado. La última de estas etapas es denominada de distintos modos (Servicios Sociales, o Servicios de Bienestar Social), se caracteriza por tomar su base en un sistema servicios orientados a la garantía de derechos ciudadanos de lógica universalista en lo formal, que tratan de proporcionar unos estándares mínimos de acceso a bienes sociales a todo ciudadano (educación, salud, vivienda, protección social) y por último que procura un nivel de acceso social básico a través del empleo. (Cortajarena y De las Heras, 1985). Hemos de apuntar sin embargo que la mayoría de estudios sobre el desarrollo de este modelo señalan que, aun reconociendo avances destacables, la pretensión de acceso universal al bienestar, sin duda el pilar de la propuesta, no ha sido logrado de completo, persistiendo en la actualidad situaciones que excluyen del acceso a los bienes básicos de un buen número de ciudadanos (Moreno 2001).

⁵ El autor utiliza aquí como variable explicativa las mutaciones en el sistema de derechos.

Aparece en el proceso descrito una mutación sustancial. Mientras que los derechos de las dos primeras *versiones* (económicos y políticos), se hacen efectivos con posicionamientos de lógica pasiva (la libertad de expresión se garantiza no interviniendo sobre la capacidad de los individuos para opinar, la libertad de iniciativa económica se hace efectiva por el principio de no intervención del Estado en el mercado). De modo contrario la activación de los derechos sociales, condición indispensable para la ciudadanía, ha de promoverse interviniendo en el curso *natural* de la sociedad, trastocando sus lógicas, para así posibilitar el acceso a bienes sociales (como el empleo, la vivienda, la sanidad, la seguridad económica...) a toda persona, incluidas aquellas que no disponen de condiciones para proporcionárselo por sus propios medios. En este cambio se contiene la intervención social de nuestro tiempo.

2.2. El bienestar social como referente relacional

Asentadas, estas nuevas formas políticas e interventoras han decantando el *sistema de lo social* en torno a un *patrón* de relaciones entre actores en el que el bienestar ejerce de nexo conector⁶ (Renes et al, 2007. Jaraíz y González, 2009). Dicho *patrón* se ha conformado sobre la provisión de programas, acciones y servicios diversos, orientados a facilitar el acceso a un conjunto de bienes sociales predefinidos, que responden a satisfactores de necesidades reconocidas socialmente como universales. Las energías se han canalizado de modo preferente o expreso a facilitar el acceso a estos bienes de personas, grupos y territorios con dificultades para proporcionárselos por sí solos, o sea a aquella parte de la sociedad que, bien se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, o en situación directamente de exclusión social respecto a la *ciudadanía del bienestar*.

Dentro del *sistema relacional* referido puede identificarse a un amplio abanico de entidades y grupos de distinta naturaleza (pública y privada), con una base organizativa y vocación de continuidad claras, cada cual con su *cartera de servicios*. Estas organizaciones despliegan también una enorme diversidad de objetivos, tareas y resultados; que irán desde actuaciones de intencionalidad más paliativa, a enfoques transformadores. Es cierto que no todos generan las mismas prácticas, visiones, opiniones y posiciones respecto al bienestar. Tomando como soporte el recurrente ejemplo de la caña y el pez diremos que unas actorías vienen siendo más proclives a tareas de *reparto del pez*, otras han orientado su energía a la enseñanza del *arte* de la pesca, también hay *gentes* sensibilizando sobre las insostenibles condiciones del río. Algunos incluso intentan combinar las tres *artes*. Sin embargo, sostenemos aquí que el conjunto de actores (con su enorme diversidad de identidades), y las energías relacionales por ellos generadas (de afinidad, colaboración,

⁶ Nos referimos aquí a nuestro contexto occidental y al periodo que va de inicios de los años 50 a nuestros días. En otras sociedades y épocas se han dado otros patrones justificadores de la intervención social (caridad fue un patrón de referencia en otras etapas de la historias, del mismo modo que el desarrollo es patrón al uso para algunos países y regiones de otros lugares del planeta...).

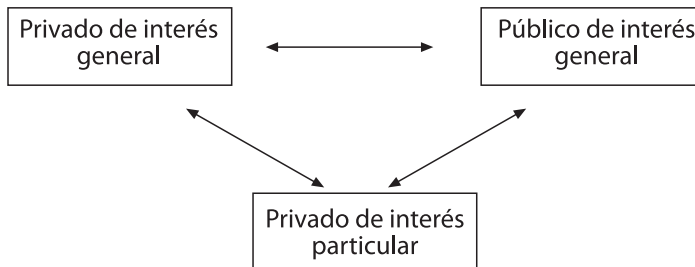
confrontación...), han terminado por configurar un especie de dinámica de *autopoiesis*⁷ que ha acabado por conformar un *organismo* o *sistema* identificable, en el que bienestar ejerce de catalizador del conjunto de energías, ya sea de modo directo o indirecto.

La perspectiva sugerida aquí nos permite pensar el bienestar como un factor articulador con naturaleza propia, distinta incluso al Estado⁸ en el sentido clásico (que será un actor relevante, pero no explica por sí mismo el sistema). Diríamos que la fotografía del *patrón bienestar social* se concreta en el *complexo* de relaciones desplegadas para ese momento concreto por el conjunto de actores del bienestar. Que abarcaría como nos dice Pepa Franco (2009):

"- a - la Administración en sus distintos niveles, sindicatos, asociaciones, fundaciones, entidades religiosas, de economía social, empresas desde sus actuaciones de responsabilidad social, etc."

En este contexto relacional habremos de situar al tercer sector, que incorpora al *sistema* las energías interventoras surgidas de la esfera de lo *privado de interés general* (Giner, 2005: 22), desarrolladas siempre en conexión con el resto de esferas de la intervención, como ilustramos a continuación.

Cuadro 1



Fuente: Jaraíz y González. 2009

⁷ Maturana y Varela nos dice con su idea sobre la autopoiesis, que todos los organismos genera un continuo de energías orientadas a la producción de sí mismos. Estas fuerzas conforman patrones de organización, entendidos como "red de relaciones que no pueden pesarse ni medirse.../..., son redes relacionales que configuran y caracterizan un determinado sistema" (Maturana y Varela, 1980). Dichos patrones otorgan significado a las formas de estructuración para cada momento concreto. Estarán dotados de dimensión estática y al mismo tiempo de capacidad para generar mutaciones.

⁸ Por lo que la recurrencia a la crisis del Estado del Bienestar, afectarán de modo diferenciado (aunque dialógicamente) al Estado como aparato, y al bienestar como referente legitimador y aglutinador de energías de actores diversos.

El enfoque explicativo que proponemos trasciende algunos discursos de *suma 0* que han caracterizado una parte del análisis de las relaciones entre actores para el bienestar (a menos administración, más tercer sector y viceversa). Entendemos que estas miradas reducen el espacio del tercer sector a la relación unívoca, dependiente y meramente colaboradora respecto a la administración. Podríamos decir que la supervivencia del *patrón bienestar* para la política social, está conectada, pero también diferenciada de la supervivencia del Estado del Bienestar, al menos en las formas que hasta hace poco hemos venido conociendo. Lo que posibilita otras miradas más proclives a la búsqueda de posiciones sinérgicas en las que tienen cabida, si se dan las condiciones, estrategias de refuerzo mutuo de cada actor (un tercer sector que refuerza lo público y un Estado que refuerza lo cívico). Sobre ello nos detendremos más adelante haciendo referencia expresa a lo local

3. LOS TERRITORIOS DESFAVORECIDOS COMO EXPRESIÓN DE LA NUEVA CUESTION SOCIAL

Aterrizando un poco más nuestra línea argumental podríamos decir que las tensiones que afectan y reconfiguran en el momento actual las formas del *patrón bienestar* para la política social vienen influidas por dos circunstancias que aparecen entrelazadas. De un lado están los efectos de los procesos macroeconómicos generados a la sombra de la globalización⁹, aunque no entraremos aquí a su descripción, hay que señalar que estas transformaciones van a provocar, entre otras consecuencias, el debilitamiento de uno de los pilares del modelo social: El pleno empleo, que venía siendo el principal aporte de la esfera de lo *privado de interés particular* al *patrón bienestar social* descrito en el apartado anterior. La quiebra respecto al acceso a este bien ha traído consigo una nueva ruptura, que se entrelaza con otras quiebras históricas no resueltas¹⁰. Autores como Castell (1997) o Paugam (2007) señalan que la consecuencia social más directa de esto ha sido la fragmentación de la sociedad en: Ciudadanos *integrados*, a los que las nuevas condiciones socio-productivas permiten el acceso pleno al bienestar. No ciudadanos o *excluidos*, por inservibles para el nuevo escenario productivo, privados del acceso al bienestar y por tanto de ciudadanía en el sentido formulado por Marshall. Y finalmente ciudadanos *vulnerables*, situados en la frontera entre ambas dimensiones, transitan hacia dentro o hacia fuera en función de coyunturas económicas, como puede apreciarse con claridad consultando las estadísticas sobre evolución reciente del empleo, o el desbordamiento de la demanda asistencial que están percibiendo algunas entidades sociales desde sus programas de atención¹¹.

⁹ Hablamos aquí de elementos como: tecnologización de la fuerza productiva, desregulación de las relaciones laborales, flexibilización, precarización laboral, deslocalización...

¹⁰ Hablamos de la interrelación entre pobreza y exclusión social. Fenómenos distintos pero con un alto nivel de correlación.

¹¹ "Cáritas pide un fondo especial de ayudas al verse desbordada". Diario El País, 18-12-2008.

La segunda de las rupturas reviste tintes paradójicos. La globalización creciente de los procesos económicos viene acompañada por una localización progresiva de los procesos sociales (Hamzoui, 2005). La separación entre ambas esferas, la económica (cada vez más macrolocalizada) y la social (cada vez más microlocalizada), deshace el *principio dialógico*¹² sobre las que se cimentaban en origen los equilibrios que hacían posible el *patrón bienestar social*. Esta desconexión debilita la funcionalidad social del actor mercado (reduciendo la transferencia social de riqueza ya sea en forma de empleo o de impuestos), dinámica que precisa ser, bien afrontada en sus cuestiones de fondo, bien compensada en la medida de lo posible para intentar sostener, aunque sea parcialmente, el *patrón*. La adopción de una u otra postura dependerá de muchos y muy diversos factores, no pocos de ellos enormemente *externalizados*, pero en el trasfondo está presente la pérdida de fuerzas, tanto del Estado, como de la Sociedad Civil (Tezanos, 2008), para sostener o recuperar la dialógica perdida entre las dos esferas (económica y social). Esta debilidad ha posibilitado que el discurso predominante hasta el momento se haya orientado hacia la segunda postura, en la idea de que para no renunciar al elemento sustancial (el bienestar), era preciso redefinir en lo posible inmediato y con criterio compensatorio, las relaciones y papeles de los actores, especialmente los asumidos por Estado y Tercer Sector.

Las dos rupturas que hilvanan nuestro argumento, afectan a la esfera individual y a la colectiva, se manifestarán también de modo similar en el espacio físico, sobre todo en los contextos urbanos. Cuando los procesos de movilidad y estructuración se determinan sobre las condiciones de integración, vulnerabilidad y exclusión descritas, los territorios se conforman en torno a estas mismas dinámicas, el espacio se convierte en estructura social (Castells, 2000: 476). La ciudad expresa las tensiones de la desconexión en diversas formas (urbanísticas, sociales, etnoculturales...), generando simultáneamente espacios, zonas o barrios de naturaleza relacional integradora, vulnerable y excluida (Jaraíz: 2004: 131). Si bien estos tres procesos, ahora socio-espaciales, vendrán determinados para cada caso por una enorme diversidad de circunstancias (historia, centralidad o periferia respecto al conjunto de la ciudad, diversidad etnocultural, tradición asociativa...) ¹³, lo que nos obliga a entender los mismos como tipos ideales que expresan la existencia de distintas *estructuras de oportunidades* (Obradors y Del Valle, 2008: 279) en la trama de barrios de la ciudad.

¹² "El principio dialógico nos permite mantener la dualidad en el seno de la unidad. Asocia dos términos a la vez complementarios y antagonistas" (Morin, 1994)

¹³ Félix Arias (2000: 280) diferencia cuatro grandes tipologías espaciales barrios en cascos históricos, áreas urbano-centrales, promociones y polígonos de vivienda pública y áreas marginales periféricas. FOESSA (2008:279) Establece una tipología más simplificada, al hablar de dos tipos: centros histórico y barrios periféricos)

4. ZONAS VULNERABLES E INTERVENCIÓN. PARTENARIADO Y TERSECTORIZACIÓN DEL TEJIDO LOCAL

Desde la intervención social se ha dedicado una parte importante del esfuerzo a corregir, compensar, o revertir en lo posible los efectos de la fragmentación social sobre el espacio urbano. Aunque a menudo estas actuaciones aparecen presentadas como innovadoras, en realidad el abordaje del espacio urbano desde lógicas de trabajo social tiene ya una larga práctica. En la década de los 60 se inicia en nuestro país la tradición de análisis y acción comunitaria, sobre algunos de aquellos planteamientos re-emergen ahora enfoques renovados. A modo de ejemplo hacemos mención expresa, y de paso homenaje, a los aportes que en 1966 nos hacía ya Marco Marchioni (Marchioni, 1966).

A partir de la década de los 80, favorecidas por la expansión de las políticas sociales en las administraciones autonómicas y locales, se van a ir generalizando un conjunto de iniciativas legislativas y planes dirigidos a promover actuaciones de refuerzo en estos *barrios de actuación preferente*¹⁴. El grueso de iniciativas han contemplado como líneas más recurrentes de intervención: 1. La dotación de recursos para actuaciones específicas en ámbitos como la activación sociolaboral y el desarrollo local. 2. Apoyo a programas orientados a corregir problemáticas y carencias asociadas a los sistemas de bienestar asentados (educativo y sanitario sobre todo). 3. Intervenciones relacionadas con el habitar (vivienda, espacio público, equipamientos...) 4. Fomento de dinámicas de partenariado dirigidas a la implicación de entidades vecinales y sociales en programas específicos de lógica complementaria.

Con independencia del mayor o menor impacto transformador de estas políticas, cuestión sobre la que nos detendremos más adelante, parece claro que uno de los criterios articuladores de la *nueva gobernanza* aplicada a la intervención en lo local, viene estando hoy en el despliegue de alianzas. Para ello las estrategias de *partenariado* están siendo una de sus fuerzas principales (Just *et al*, 2000). Esto ha posibilitado el desarrollo en un parte significativa del tejido cívico presente en estos barrios de una *cultura del tercer sector de acción social*, entendida como la incorporación o asunción por parte de las entidades de determinados criterios y lógicas tecno-organizativas como: 1. Oferta de servicios y/o intervenciones concretas dirigidas a abordar problemáticas específicas. 2. Funcionamiento por programas. 3. Incorporación de profesionales, diversificándose (o renovándose) los roles de la organización (técnico, voluntarios...). 4. Mayor dedicación a la captación de recursos económicos, sobre todo mediante el concurso en convocatorias de financiación pública (subvenciones, convenios...). 5. Implantación de modos de gestión económica convencionales (presupuesto, aplicaciones contables, seguridad social, impuestos...). Todos ellos son en definitiva esquemas de organización que ya se

¹⁴ Utilizamos aquí por proximidad la denominación vigente para la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA. Decreto 202/89 de Barriadas de Actuación Preferente).

venían desarrollando por las entidades del tercer sector que habían iniciado su expansión en lo que llamamos intervenciones especializadas (discapacidad, solidaridad, cooperación...). No pocos de estos criterios estaban asentados previamente en algunas de las organizaciones dedicadas a la intervención en el barrio, el cambio más relevante se produce ahora por la traslación de estas lógicas organizativas a una parte mayoritaria del tejido cívico local dedicado a la acción social.

Esta *tercersectorización* de una parte del tejido interventor ha provocado a menudo un mayor despliegue de actores en el barrio. Aunque hay que señalar que este incremento de la presencia de entidades no ha sido uniforme, se ha ajustado a diversas estrategias formales que, lógicamente, inciden sobre los resultados de la intervención. Identificamos aquí tres grandes estrategias:

- **Estrategia 1. Renovación funcional** de entidades del tejido vecinal, que funcionaban en tiempos anteriores por otras lógicas y han terminado por adaptarse a las demandas de las nuevas formas de gobernanza. El caso más visible es el de determinadas asociaciones de vecinos que han pasado al ámbito de la gestión de programas y servicios sociales. También encontramos entidades, no pocas, exentas incluso de personalidad jurídica en sus inicios, que surgieron con esquema de autoayuda directa (AMPAS, asociaciones de afectados por problemas de toxicomanías, asociaciones de mayores, juveniles, movimientos parroquiales...) y que han seguido la misma dinámica, con intensidades diversas, lógicamente.
- **Estrategia 2. Generación**, desde dentro del propio entorno del barrio, de nuevas organizaciones, pensadas ya desde sus inicios con lógicas de tercer sector dedicadas a la prestación de servicios para la atención a problemas sociales. A menudo posicionadas en la conexión dialéctica del *interface* economía social-tejido vecinal.
- **Estrategia 3. Instalación** de entidades externas al tejido local, organizaciones venidas de *fuera del barrio*, con hábitos de gestión asentados, especializadas en la atención a fenómenos o problemas concretos (inmigración, desempleo, toxicomanías...), o bien en la propia intervención transversal o general sobre lo comunitario. En unos casos la identificación de sus prácticas y modos organizativos con el mundo del tercer sector puede apreciarse de modo nítido. En otros conviven con formas de autoempleo u otras figuras, sin dejar de lado ciertos criterios sociales, no están exentas de dinámicas de economía de mercado.

Hemos de señalar, para cerrar este apartado, que la existencia de diferentes formas de despliegue del tercer sector en lo local, será uno de los factores que contribuya a la diversidad en las alianzas de *partenariado* en la intervención. Hablamos aquí, de la mayor o menor presencia de entidades que intervienen en el barrio, pero sobre todo la de *textu-*

ra relacional de este tejido social, pudiendo aparecer aquí situaciones paradójicas en las que a primera vista identificamos en un determinado barrio un tejido más o menos nutrido de entidades dedicadas a la intervención, y sin embargo resulta que la mayoría de las mismas han surgido de un proceso de instalación ajenos a la comunidad local. Será este uno de los *cabos* a *atar* más adelante.

5. CAMPOS DE ACTUACIÓN DEL TERCER SECTOR EN LO LOCAL: PRÁCTICAS ASENTADAS Y PRÁCTICAS INNOVADORAS

Adjunto al proceso de despliegue de actores referido en el apartado anterior se ha producido también un segundo proceso de *renovación actuacional*, concretado a menu-do en la aparición de nuevos programas e iniciativas de intervención social. A ello ha contribuido la promoción de líneas de financiación para la intervención en estos barrios por parte de diversas administraciones (sociales, educativas, sanitarias, de empleo...). Siguiendo la lógica del *patrón bienestar*, podemos decir que estas líneas han desarrollado la oferta de actuaciones *especializadas en lo comunitario*. Otro factor que ha ejercido un efecto de renovación de la acción viene de la mano de algunas iniciativas cívicas y vecinales, realizadas no pocas veces al margen de los circuitos de financiación, guiadas habitualmente por criterios de autoayuda apoyo mutuo, o simple solidaridad entre iguales.

Vamos a continuación a detenernos a identificar los principales ámbitos o sectores de intervención, integrando para cada campo propuesto las iniciativas surgidas en las dos líneas (programas públicos y prácticas cívicas). Si bien hemos de convenir con Ruíz de Olabuénaga (2005: 138) que delimitar de modo general los campos de actuación del tercer sector es una tarea difícil, hacerlo además en lo local añade si cabe un plus, ya que su naturaleza le hace un espacio más proclive a facilitar la interconexión, que la diferenciación y especialización, por lo que corremos el riesgo de expresar de modo claro y unívoco lo que no lo es. La descripción que hacemos es por tanto tentativa, para su elaboración nos han servido diversas propuestas y clasificaciones sobre las actuaciones del tercer sector a nivel general (Ruiz Olabuénaga 2005. Cabra de Luna y De Lorenzo García, 2005. Donati, 1977. Monteano Ganuza, 2006), además del propio contraste sobre el terreno. Entendemos como ámbitos/tipos de intervención los siguientes:

5.1. Solidaridad Social

Acogemos aquí toda la intervención que se desarrolla en el campo de la lucha contra pobreza y la promoción social en el barrio. Es tal vez el ámbito de mayor trayectoria de las entidades del tercer sector. Existen una gran variedad de intervenciones dirigidas a colectivos en situación de vulnerabilidad y/o exclusión social. Es conocida la importancia de la labor asistencial (atención en situaciones de emergencia social, ayuda alimentaria...), aun necesaria hoy en muchos de estos territorios. Pero de modo complementario las entidades del tercer sector están presentes en primera línea de las interven-

ciones de acompañamiento social (trabajo de calle con menores, itinerarios personalizados de acompañamiento a la inserción...). También es preciso destacar como en expansión el referido a la inclusión por lo residencial (FOESSA, 2008: 364), que se concreta a menudo en la gestión de programas como los de acompañamiento al acceso y uso de vivienda social.

Todo este vasto espacio ha sido y es lugar natural para la presencia de organizaciones de voluntariado, a menudo con el apoyo de entidades vecinales, parroquias... Si bien algunas de estas entidades se han dotado también de profesionales como herramienta para la mejora de su acción, aun sin perder por ello su identidad. Se ha promovido también la aparición de organizaciones no estrictamente voluntarias.

5.2. Autonomía

Es otro un espacio de intervención de asentada tradición asociativa. Contempla por un lado las actuaciones encaminadas a afrontar el déficit de autonomía personal o familiar en sentido amplio, relacionados a menudo con diversas circunstancias: discapacidades (físicas, psíquicas o sensoriales), problemáticas de salud (drogodependencias, enfermedades varias...), envejecimiento, etc. Siendo muy diversos estos ámbitos, tienen en común que, con independencia del aporte de terceros (profesionales y voluntarios), los afectados y/o su red primaria (familiares normalmente) suelen tener a menudo algún tipo de implicación en la gestión y en la propia intervención de estas entidades (son asociados, participan de la gestión de la organización, incluso de la propia atención). Son habituales en este campo las organizaciones pensadas desde criterios de autoayuda o ayuda mutua, si bien finalmente los servicios suelen dirigirse a todo el colectivo afectado con independencia de la existencia de vínculo familiar. Algunas de las entidades presentes en este campo gozan de gran capacidad de conexión a redes externas al territorio, tal vez el caso más claro sea el de las asociaciones locales vinculadas al sector de la discapacidad.

También acogemos a este campo las actuaciones orientadas a lo que podemos llamar autonomía social. Nos referimos aquí a diversas iniciativas ciudadanas emergentes en forma de grupos de apoyo para la *autosatisfacción* de necesidades mediante el intercambio. Varias de estas nuevas formas interventoras han sido posibles gracias a la presencia en los barrios de comunidades de inmigrantes, que han *traducido* prácticas de cooperación habituales en sus culturas de origen en forma de iniciativas innovadoras. Un ejemplo claro lo tenemos en la aparición en algunos barrios y ciudades de los denominados *Bancos de Tiempo* (Torns, 2001), nuevos modos de organización y gestión pensados para que personas (inmigrantes y no inmigrantes) puedan intercambiar su tiempo y habilidades mediante el trueque solidario. De otra naturaleza, pero también en el ámbito de lo que hemos denominado autonomía social, estarían otras experiencias de cooperación como los denominados *Grupos de Abuelas Cuidadoras* (Villalba, 2002), ideados para facilitar el apoyo mutuo entre familiares de segundo grado (normalmente abuelas/os) que se

han visto abocados a asumir la crianza de sus nietos por problemáticas sociales asociadas a la familia (condenas de padres, retiradas de tutela...). A menudo estas prácticas emergentes de intervención no se constituyen de modo formal-legal, pero ello no significa que carezcan de estructura, base organizativa mínima y continuidad en la acción. Son modos organizativos no formales, con enorme potencialidad para enriquecer las nuevas presencias en el tercer sector local, del mismo modo que en los años 80 surgieron los grupos no formales de *madres contra la droga* como antecedente de lo que hoy es el movimiento asociativo antidroga. Son por tanto formas organizativas emergentes a las que habremos de estar enormemente atentos.

5.3. Economía social

Acogerá aquellas iniciativas que procuran incorporar al mercado la lógica del interés común, para favorecer la integración por lo económico de personas y grupos desfavorecidos. Es un espacio de intervención que toca, con criterio social, aspectos como la producción y el consumo. Existen aquí diversas orientaciones. Un ámbito claro está en los programas enfocados al empleo protegido, que tratan de integrar al mercado de trabajo a colectivos que por sus especiales dificultades precisan de tutela o apoyo para incorporarse al tejido productivo (jóvenes en situación de vulnerabilidad, mujeres, discapacitados...). Habitualmente estas organizaciones desarrollan con la acción productiva trabajos previos de acompañamiento para la inserción (pre-talleres, talleres de formación laboral...).

A menudo estas iniciativas de activación sociolaboral están orientando también sus energías creativas a la expansión de la demanda, a *inventar el empleo* necesario para los sujetos. Un ejemplo de ello lo tenemos en la incorporación creciente de estas entidades a redes de consumo (justo y/o social), pensadas para comercializar y rentabilizar la producción. Otra línea va encaminada al impulso de empresas de inserción generadoras de nuevas ofertas tanto al mercado como al sector público. Algunas de estas experiencias ha aportado un plus de sinergia al poner en diálogo las carencias del propio entorno (déficit de recursos de atención personal, deterioro del hábitat...), con la generación de una oferta sociolaboral emprendedora específica (servicios de ayuda domiciliaria, cuidados del barrio...). Este enfoque posibilita un doble valor social, la inserción laboral y la mejora de las condiciones generales del territorio.

Este campo de actuación facilita la aparición en el territorio de entidades de cooperación social que, con independencia del aporte voluntario, necesitan de una importante presencia profesional. Por otro lado es visible en estos casos la no siempre fácil combinación de las lógicas de gestión social y empresarial-productiva.

5.4. Socio educativo y cultural

Aglutina diversas actuaciones dirigidas a terrenos como la educación no formal, la animación sociocultural, educación en el tiempo libre, cultura, deporte... A nuestro juicio uno de los ámbitos emergentes más visibles y relevantes de renovación de la intervención de las entidades sociales se sitúa para este campo en los programas relacionados con la *Pedagogía del Hábitat*. Iniciativas que inciden en la sensibilización y educación a los pobladores de los barrios, soportadas en la idea de que el cuidado y el respeto de la casa y del barrio, son una dimensión inseparable del cuidado y el respeto por uno mismo. También se han consolidado en algunos barrios iniciativas de entidades sociales orientadas a problemáticas de corte socio-educativo, especialmente las relacionadas con el absentismo escolar, estas entidades realizan a menudo funciones de nexo entre los servicios sociales, la escuela y la familia.

El asociacionismo ha venido siendo su forma organizativa por excelencia, habitualmente también con soporte o impulso directo de otros ámbitos como las organizaciones vecinales.

5.5. Sensibilización y reivindicación social

Centrados en la creación de opinión y la defensa pública de derechos. El asociacionismo de lógica cívico-vecinal ha sido la forma organizativa más representativa de este ámbito. Los campos tradicionales de sensibilización en lo local tuvieron un enorme peso en la configuración social durante la transición democrática, para entrar en una acentuada crisis cuando se produce el cambio de modelo a mediados de los años 80. Parte de este movimiento resurge en algunos barrios y ciudades (Alberich, 2007) con nuevos planteamiento en torno asuntos como: calidad de vida, sostenibilidad medioambiental, urbanismo habitable, desarrollo social inclusivo, impulso de modos de gobierno participativo....

Más allá de la renovación en la *agenda* de actuaciones hay que destacar aquí la capacidad de algunas de estas experiencias para la generación de redes y procesos de presión y apoderamiento encaminados a incidir sobre el diseño, gestión y evaluación de diversas iniciativas políticas de intervención en lo local. Se plantean así criterios alternativos de gestión pública soportados en enfoques de democracia participativa.

Para cerrar este apartado hemos de apuntar que se ha descrito aquí una tipología de campos de acción, que no debe ser asimilada a los modos o tipos organizativos de las entidades del tercer sector. Aunque podemos identificar entidades especializadas en el desarrollo de cada uno de los campos identificados, viene siendo más habitual encontrar en lo local organizaciones que trabajan de modo simultáneo en varios de los terrenos señalados.

En las tareas de diseño de esta propuesta de ámbitos de actuación en lo local hemos recuperado diálogos mantenidos previamente mediante entrevistas o grupos de discusión con diferentes agentes (vecinos, técnicos, voluntarios)¹⁵. En el inicio de diferentes conversaciones era habitual que, al intentar identificar las actuaciones que se llevaban a cabo en sus barrios, apareciesen expresiones del tipo *“aquí casi nadie hace nada”*; mas adelante, el análisis reposado ha hecho fluir el goteo de programas, iniciativas, entidades... sobre cuya codificación y sistematización se soporta esencialmente esta propuesta. Cuando hemos devuelto dicha propuesta a algunos de nuestros informantes en un segundo momento, la impresión recibida se expresa en el siguiente discurso *“cuando nos ponemos a mirar juntos vemos que se hace más de lo que podría parecer a primera vista, pero el efecto sobre la realidad es mínimo”*¹⁶. La distancia entre la primera visión (intuitiva) y la segunda visión (más reposada), respecto a las actuaciones percibidas nos parece enormemente expresiva del predominio de una cierta tendencia a la desconexión en la intervención sobre el territorio, que hace que acabes no viendo lo que hacen otros si no te paras a pensar (todos a una, pero cada uno a lo suyo). Subyace aquí con meridiana claridad una idea: la mejora de la capacidad transformadora de la intervención no se resuelve solo promoviendo una mayor densidad formal del tejido y el desarrollo de nuevos programas y ámbitos de actuación; precisa también afrontar asuntos de naturaleza más intangible y compleja, que afectan a las formas y lógicas de relación, gestión y gobierno. Sobre estos aspectos nos detenemos en las siguientes páginas.

6. CAMBIOS EN EL GOBIERNO DE LO LOCAL

Como ya se ha dicho, las nuevas formas de interacción entre Estado y sociedad civil en la lucha contra la exclusión, propician una mayor participación de los actores de la esfera de lo privado en la provisión de servicios públicos de bienestar (Kooiman, 1993, Mayntz, 1999). Para ello han surgido diferentes estrategias de *welfare mix*, a las que se han incorporado diversos agentes procedentes del mercado, el sector informal (la familia), y el sector no lucrativo o tercer sector (Rodríguez Cabrero, 1994). Estas dinámicas han tenido sus especificidades sobre la intervención en los territorios urbanos vulnerables, ejerciendo cambios sobre sus formas de gobierno y gestión habituales, que han derivado hacia esquemas de cooperación soportados en complejos o redes de intervención (Blanco y Goma, 2002: 21). Enfoques surgidos desde la convicción de que la exclusión territorial precisa enfoques de intervención en las que el todo sea más que la suma de cada una de las partes.

¹⁵ Aunque no se ha hecho un trabajo expreso sobre los campos de actuación para este artículo, este asunto ha sido abordado en diversos trabajos de investigación previos desarrollados desde el grupo de investigación GISAP al que pertenece el autor en barrios como Polígono Sur, Torreblanca o Tres Barrios en la ciudad de Sevilla.

¹⁶ La frase es una anotación de la conversación con una voluntaria de una entidad social del Barrio de Torreblanca, en Sevilla.

Como expresión de estas nuevas maneras toman fuerza también diferentes propuestas de planificación local en forma de Planes Estratégicos Locales, Planes Comunitarios Integrales, Planes Locales de Inclusión, Pactos Locales, Agendas... Distintas denominaciones y figuras sobre las que no podemos detenernos aquí de modo detallado¹⁷ pero que, con sus especificidades, enraízan en un sustrato común de intervención sintetizado en los criterios de: 1. Refuerzo, al menos en lo formal, de orientaciones transversales-integrales. 2. Modos de gestión de la intervención de carácter mixto (administraciones varias, tercer sector, empresas). 3. Impulso desde estructuras de lógica relacional (Agrupaciones de Desarrollo Local, Agencias, Fundaciones mixtas, Patronatos...). 4. Planificaciones temporales más amplias (a medio-largo plazo). 5. Relevancia de objetivos e indicadores relacionados con el protagonismo de la comunidad. Si bien es cierto que bajo este último criterio se acogen diversas concepciones, desde las que abogan por la implicación de los ciudadanos en todo el proceso interventor (diagnóstico, planificación, gestión y evaluación), a las propuestas que simplemente contemplan su aporte como elemento consultivo de lógica instrumental y difusa.

El desarrollo de estos modos de gobernanza local no es sin embargo, ni generalizable para todos los territorios, ni uniforme. Supone más bien una tendencia de avance, sobre la que pueden apreciarse diversas posiciones de fondo, que estarán condicionadas por distintas circunstancias y opciones. Destacamos aquí las de mayor relieve:

- Un primer elemento de diferenciación se acoge a la dialéctica interna entre **los criterios orientadores de las intervenciones**: Unas iniciativas han priorizado sobre los demás el criterio de eficiencia, en la búsqueda de los mejores resultados posibles, al más razonable de los costos. Otras han primado la participación, poniendo mayor énfasis en factores como la implicación y apoderamiento de la propia comunidad de los procesos. La diversidad de propuestas de planificación y gestión vendrá dada en una parte importante como resultado de la proporción en que son combinados ambos criterios.
- Un segundo elemento incidente estará en lo que podemos llamar la **morfología o textura relacional**. Recurrimos nuevamente aquí al asunto de la consistencia del tejido asociativo. Encontramos barrios con diferente capacidad de generación o regeneración de su propio tejido interventor. Lo que viene a significar que en unos casos los ciudadanos disponen de sus propias herramientas de actuación, mientras que en otras ocasiones el tejido, o es muy frágil, o es de predominio exógeno o *instalado*. El asunto planteado aquí tiene que ver sobre todo con factores relativos al protagonismo y la participación de la población en estos espacios y redes. Hablamos del mayor o menor grado de conexión y apropiación

¹⁷ Recomendamos para los interesados en el conocimiento de estas herramientas de planificación en lo local la lectura de Blanco, I y Gomá, R (2002). Gobiernos locales y redes participativas. Ariel. Barcelona.

que la comunidad percibe respecto a sus entidades. Todos estos aspectos están profundamente relacionados con la capacidad para desarrollar dinámicas de arraigo entre el tejido y las gentes del barrio, factor que, de modo erróneo, no siempre ha sido considerado como de primer orden en la práctica y que aparece hoy como uno de los elementos más incidentes sobre la eficacia de los procesos de intervención (Vidal *et al*, 2008: 591).

- Las **condiciones socio-territoriales relativas** al nivel de vulnerabilidad y dependencia de sus habitantes, a la intensidad exclusógena, suponen un tercer factor en profunda conexión con las características del capital social comentadas en el punto anterior, así como con la mayor o menor centralidad del barrio en el contexto ciudad.
- El **marco-institucional**, que hace referencia a las dinámicas generales (de ciudad o de comunidad autónoma), que orientan la política de intervención en barrios. Moviéndonos aquí en un terreno acotado en un extremo por orientaciones hacia modos de gobierno clásicos en los que permanecen inmóviles los centros de poder y toma de decisiones (y fuera del barrio); y de otro por opciones descentralizadas en las que parte de la capacidad de toma de decisiones se transfiere y sitúa dentro del territorio, orientada hacia espacios de lógica mixta. En este mismo terreno hablamos también del nivel de prioridad que las instituciones otorgan a las políticas de desarrollo local social en lo presupuestario.

Las renovadas políticas de lo local, con independencia del escenario concreto para cada caso, van a precisar actores capaces de ofrecer una mayor ductibilidad y flexibilidad en la intervención, capacidad de gestión eficiente (y de paso más barata), accesibilidad al espacio cívico-comunitario, y capacidad de innovación adaptada a los nuevos condicionantes sociales (como ya hemos descrito en el capítulo quinto). Un exigente catálogo de condiciones que a priori se adaptan de modo más que idóneo a las entidades sociales.

La mayor idoneidad formal para asumir estas nuevas condiciones ha favorecido la posición de las entidades del tercer sector de acción social para asumir la intervención en territorios vulnerables, llegando a otorgarse una considerable relevancia al papel de determinadas organizaciones en la gestión de diversas iniciativas. En algunos casos estas entidades han pasado de ser colaboradores, para evolucionar hacia roles de liderazgo de las redes de actuación en zonas. Este hecho que parecería casi imposible en otros ámbitos de la política social, e impensable apenas un lustro atrás, presenta sin duda nuevas oportunidades para las entidades sociales, pero no está exento tampoco de cuestiona-

¹⁸ Un claro ejemplo lo tenemos, para el caso de Andalucía, en los planes de intervención surgidos para las denominadas 25 Zonas Necesitadas de Transformación Social (ZNTS) demarcadas al amparo de la normativa de barriadas de actuación preferente. En algunas de estas ZNTS, como por ejemplo el Distrito V de Huelva, las labores de liderazgo y dinamización de la intervención integral recaen sobre entidades sociales.

mientos de fondo, por lo que ha de ser analizado en toda su complejidad. Hablamos de la necesidad de mirar al asunto del/los posicionamiento/s del tercer sector.

7. EL POSICIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR

Descritos algunos de los elementos que a nuestro juicio inciden sobre las presencias del tercer sector en lo local¹⁹, nos toca ahora indagar sobre el modo en que se están desarrollando las principales dinámicas de intervención, siempre con la atención centrada en el posicionamiento que están adoptando las entidades sociales. Hablamos aquí de posicionamiento en un doble sentido: Por un lado al espacio ocupado-otorgado a estas organizaciones en el continuo centro-periferia respecto a las relaciones de poder inherentes a la gobernanza. Por otro a la mayor o menor capacidad para el reconocimiento relacional de estas entidades por parte de la ciudadanía.

7.1. El posicionamiento del Tercer Sector. Las dinámicas de relación entidades sociales-administraciones públicas

En relación a las estrategias de relación entre administración y entidades sociales Just *et al* (2000: 257) aportan una primera orientación, cuando se refieren a las formas de partenariado en el ámbito local identificando dos modelos de gobierno: El que denominan *Modelo vertical con tendencia a horizontalizarse*, caracterizado por la existencia de un ente de animación y dirección responsable de contratar, planear, dirigir, proponer, con el propósito de ir cediendo parcialmente su posición de poder según se vaya estableciendo la red interventora. Y el denominado *Modelo horizontal de inicio*, asentado en la existencia previa de esta red de partenariado, que asumirá colegiadamente todo el proceso de diagnóstico, planificación, gestión y evaluación de la intervención. Parece que ambas formas contemplan la aspiración a la horizontalidad en lo relacional, en el primero de los casos como consecuencia de un proceso en el que la administración pública lidera y los demás van evolucionando del rol de colaboradores al de co-gestores del proceso. En el segundo modelo, se otorga de entrada la capacidad de co-gestión a todo actor reconocido como tal (se supone que en distinto grado).

Recurriendo a los criterios de eficiencia y participación antes aludidos, podríamos decir que el modelo horizontal entiende que la participación es parte de la estrategia de eficiencia, motivo por el que tendrá cabida una amplia arquilla de posiciones en las entidades sociales, que irá desde posturas de colaboración a la asunción de roles de liderazgo. Mientras que el otro esquema diferencia y jerarquiza ambos criterios (antes y primero

¹⁹ Nos referimos a las estrategias de despliegue de los actores en el territorio (abordadas en el capítulo 4), la renovación en los campos o ámbitos de intervención específica sobre lo local (tratada en el capítulo 5) y el desarrollo de nuevas formas de planificación integral y gobierno local que fueron introducidas en el sexto capítulo y que retomamos aquí.

eficiencia, luego participación si se dan condiciones *idóneas*), dejando más espacio disponible para posiciones de colaboración en la gestión, pero limitando y condicionado las posiciones de liderazgo en todo el proceso interventor. La diferenciación nos resulta clarificadora, aunque pensamos que presupone para los dos modelos una voluntad hacia la horizontalidad que consideramos que no siempre existe en la realidad.

Recurrimos a otra mirada, Navarro y Rodríguez (2004: 116) se detienen sobre la relación específica entre las entidades del tercer sector y las administraciones públicas, identificando tres tipos relacionales. El primero, al que denominan *Modelo de canalización de la demanda*, contempla a las entidades sociales como representantes de los intereses de la comunidad encargados de transmitir las peticiones de la misma, su papel se concreta en la conexión entre interventores e intervenidos. Un segundo tipo será el *Modelo Intermedio*, en el que las entidades representativas de las diversas sensibilidades de la comunidad, además de hacer de transmisores, suelen tener un cierto papel colaborador en el desarrollo de actividades dirigidas a los beneficiarios. El tercero viene denominado como *Modelo de prestación de servicios*, las entidades entran ya de lleno en la gestión de la intervención directa en forma de programas e iniciativas dirigidas a la población, accediendo para ello a la concertación y financiación de la administración pública. En esta clasificación, más matizada y concreta, el papel de las organizaciones sociales oscilará entre la colaboración informativa y la prestación directa de servicios. Pero al ser un enfoque general no contempla posiciones de co-liderazgo de la intervención que, aunque poco habituales, pueden observarse en algunas experiencias. Citamos aquí como ejemplo ilustrativo de caso que trasciende la prestación de servicios, la iniciativa que de modo conjunto están liderando actualmente la Plataforma Cívica de Tres Barrios – Amate²⁰ (Sevilla), y las diferentes administraciones de ámbito autonómico y local competentes para el diseño de un Plan Comunitario Integral para estas barriadas. La dinámica relacional diseñada está permitiendo que en la totalidad de espacios de análisis, planificación y gestión ideados desde el plan exista, más allá de la gestión de programas y actuaciones concretas por parte de unos u otros, una estructura mixta de toma de decisiones en la que toman parte conjuntamente administraciones, entidades vecinales y organizaciones sociales.

Más próximo a este escenario está la aportación que hace Julio Alguacil (2004. b)²¹, en referencia a los modelos de administración desplegados en el ámbito local, en la que se trasluce que la posición de las entidades sociales viene determinada en gran parte por el modelo de gobierno promovido por las administraciones, ya sea como adhesión a la propuesta, o como reacción a la misma. El primer modo identificado en esta relación sería

²⁰ Esta Plataforma aglutina a 24 organizaciones y entidades vecinales presentes este barrio, declarado Zona con Necesidades de Transformación Social. Para más información consultar <http://plataforma3barriosamate.wordpress.com/>

²¹ Si bien el autor señala que para su propuesta de clasificación ha utilizado aportaciones de Brugüe, Font y Gomá (2003), Ramió, Mas y Santolaria (1999)

el que denomina *Burocrático*, que por su naturaleza vertical no deja espacio a la participación, lo que hace proclive la adopción en el movimiento asociativo de posiciones de lógica reivindicativa, o bien a intervenciones al margen de los espacios formales. El segundo tipo será el *Modelo Gerencial*, que contempla la contribución del tercer sector como actor capacitado para hacerse cargo de aquellos programas o servicios que den respuesta a las demandas priorizadas (normalmente desde el nivel político); promueve la adhesión de las entidades sociales en la gobernanza, basando la colaboración en criterios de capacidad, eficiencia, costo y *feeling* relacional. La mayor o menor centralidad de las posiciones de estas entidades viene dada por su dominio de la gestión en sentido amplio (conocimiento de los problemas, información, relaciones, contactos...), quedando en la periferia de la red las entidades sin cultura o prácticas de gestión (con independencia de su potencial relacional). La tercera de las formas se acogería al *Modelo relacional*, orientado desde la cultura alter-activa, entiende que la posición de las entidades depende, no solo de las condiciones para elegir o ser elegido para la prestación de servicios promovidos desde la esfera política formal (que también), sino por la capacidad de estas entidades para desarrollar procesos de mediación y cooperación guiados por criterios de responsabilidad comunitaria. Este modo utiliza como indicador el apoderamiento comunitario para valorar las dinámicas de participación cívica, por lo que el espacio de adhesión será de naturaleza compleja, definible según cada caso y abierto al aporte de entidades y grupos con capacidades diversas (de gestión, de relación con los vecinos, de propuestas, de mediación...). En el *modelo gerencial* las relaciones se concentran en los espacios de *colaboración con*, mientras que el *modelo relacional* se fundamenta en el criterio *colaboración para*, lo que implica el manejo más crítico de la dialéctica confrontación-colaboración.

Contrastando las diversas aportaciones tipológicas descritas, podemos identificar un conjunto de posturas que las entidades no lucrativas están adoptando en la intervención sobre lo local, concretadas en: posiciones reivindicativas, de gestión alternativa a las estructuras formales, de canalización de la demanda, colaboración marginal, gestión directa de programas y servicios, coliderazgo y/o mediación comunitaria. Esta diversidad de posicionamientos en las entidades del tercer sector pone de manifiesto que, lejos de existir una posición uniforme, hay una gran diversidad de discursos del tercer sector en lo local.

Por otro lado observamos como las tres propuestas clasificatorias citadas anteriormente, parecen coincidir en que la renovación de las políticas sociales en lo local viene marcada por una evolución de formas más *verticales* y *burocráticas*, en las que la cooperación del tercer sector se limitaba a la mera canalización o colaboración marginal; a esquemas de lógica *gerencial*, donde el peso de lo relacional recae en la posición moda de: gestión directa de programas y servicios. La intervención desde *modelos horizontales de inicio, o relacionales*, aun siendo un claro referente discursivo en el mundo de la intervención social, supone un escenario de renovación de las políticas locales más restringi-

do en la práctica, debido en gran parte al déficit de cultura relacional de la propia administración (Alguacil, 2004, b), pero también a la existencia de una cierta tendencia a la asunción de esquema gerencialista en el tercer sector. Este predominio de enfoques gerenciales, que no es exclusivo de lo local, tendrá además un enorme poder condicionante, imprimiendo a una gran parte las dinámicas de participación de las entidades un carácter individualizado, instrumental y difuso (Rodríguez Cabrero et al: 2008 :173).

7.2. El posicionamiento del Tercer Sector. Dinámicas de la relación entidades sociales-vecinos

La segunda etapa de nuestra incursión indagatoria sobre este asunto del posicionamiento mira ahora a las dinámicas relacionales con el territorio y sus gentes, a la forma en que son percibidas las entidades del tercer sector de acción social por/en/desde la comunidad local y de modo especial, por los destinatarios de las intervenciones. Entendemos como premisa que estas organizaciones operan en lo comunitario contemplando entre sus fines, de modo más o menos explícito, el impulso del protagonismo de los destinatarios de sus actuaciones (Malgenisi, 2004: 109). Sobre ello algunos de los datos aportados por el epígrafe 6.5 del VI Informe FOESSA (2008: 581²²) nos llevan a concluir que las personas excluidas ven más posible adoptar una postura activa de participación, en la medida en que las organizaciones de su entorno son más concretas, próximas, menos institucionalizadas y sobre todo les permiten una posición de intercambio²³ (las entidades o grupos vistos como más accesibles serían los de autoayuda, mientras que los más alejados serían los de resistencia sociopolítica).

Esto nos permite identificar la importancia del arraigo en lo comunitario al que ya nos referimos como un factor esencial en la determinación de unas u otras dinámicas de gestión de la intervención. Desde el *patrón bienestar social* se han priorizado tradicionalmente actuaciones enfocadas al de acceso a bienes y servicios sociales, en las que ha predominado el rol de receptor; en detrimento de respuestas de arraigo comunitario (Renes et al: 2007). Este enfoque se ha impuesto en primer lugar desde los propios dispositivos públicos que fueron ideados de modo expreso para revertir esta lógica e impulsar dinámicas de arraigo, el caso más visible es el de los Servicios Sociales Comunitarios, cuyas actuaciones se han concentrado de modo creciente sobre lo prestacional, lo que pone de manifiesto el déficit de capacidad relacional que en nuestro país han tenido las políticas sociales en general (García Roca, 2006: 197).

En este escenario las entidades del tercer sector de acción social han acabado adscribiéndose posiciones de lógica gerencial o de lógica relacional. Optando en unos

²² Nos referimos aquí a la Tabla 6.35 nos hablan sobre la opinión que los profesionales que intervienen en espacios de exclusión sobre el tipo de organizaciones en las que es más posible que se integren las personas excluidas.

²³ Nos referimos aquí a posturas que permitan roles horizontales en los que se da se recibe.

casos por la reproducción de las prácticas públicas, buscando la especialización en lo prestacional; mientras que en otros han intentado mantener posiciones de mediación, procurando el equilibrio entre las dinámicas de acceso a bienes y de arraigo comunitario. Esto ha traído como consecuencia diferentes grados de interacción con lo comunitario. Es posible que la configuración de posturas frente a lo comunitario tenga cierta relación con los *procesos de tersectorización*²⁴ de los barrios detallados en el capítulo cuarto. Parece que en la medida en que la configuración predominante en el tejido de entidades del territorio es del tipo *reconversión funcional* o *generación*, se dan condiciones más óptimas para el equilibrio entre las dinámicas de acceso a bienes y de arraigo comunitario, existiendo también premisas más sólidas para el desarrollo de *formas de lógica relacional*. Mientras que cuando la configuración más común del tejido social corresponde a entidades surgidas de *procesos de instalación*, priman *modelos de naturaleza gerencial*.

No hemos de caer sin embargo en la idealización o demonización de situaciones. La realidad es más compleja que esto. Proceder del tejido vecinal no garantiza convicción sobre lo comunitario. Como tampoco ha de entenderse que las entidades que acuden desde fuera al barrio son en todo caso *paracaídas* con ayuda humanitaria. Encontramos nutridos ejemplos de organizaciones venidas de fuera que han contribuido a los procesos de apoderamiento local. De modo similar, entidades *históricas* de algunos barrios *reconvertidas* a la gestión (de programas, recursos, plantillas) no han sido capaces de conectar las nuevas actuaciones con la presencia en lo vecinal. El valor de fondo está a nuestro juicio en la medida en que las entidades desarrollan su capacidad de conexión comunitaria expresada en factores como: el tiempo, esfuerzo y recursos destinados a dialogar, comprender, implicar y legitimarse ante los vecinos. El peso que se otorga a la participación y apoderamiento de la entidad por parte del barrio. La mayor o menor prioridad que se da hacia dentro de la organización a la transformación relacional de la comunidad. La propia capacidad para re-convertirse según estas claves. La incorporación de objetivos, criterios organizativos y recursos en esta línea implica una reorientación necesaria en la mirada práctica a lo comunitario.

La renovación de las políticas sociales y las formas de intervención social en lo local ha ido enfocada de modo principal a la mejora (necesaria) en los procesos de racionalización y gestión. Este hecho ha facilitado el despliegue de las entidades del tercer sector de acción social, por su mejor adaptación a las nuevas características de gobernanza. De modo simultáneo a la búsqueda de formas de intervención más eficientes, su presencia en lo local puede aportar otros valores añadidos, resultando especialmente útil aquí su capacidad para conectar y equilibrar las estrategias de acceso a bienes sociales que caracterizan las intervenciones del *patrón bienestar social*, con las intervenciones de arraigo comunitario, pensadas sobre patrones de desarrollo (Ruiz: 2005) y criterios de apoderamiento.

²⁴ Hablamos de tres procesos: renovación funcional, generación e instalación

Pensamos que la presencia idónea de las entidades del tercer sector en el territorio es aquella que aporta una adecuada combinación entre actuaciones dirigidas a personas y colectivos en situaciones de vulnerabilidad y exclusión, con el desarrollo de dinámicas de mediación que faciliten un creciente apoderamiento de la comunidad sobre los procesos de diagnóstico, búsqueda de alternativas, planificación, gestión y evaluación.

Aunque es cierto que en los últimos tiempos se han dado a conocer diferentes iniciativas de intervención en barrios guiadas por este doble criterio. Hemos de señalar que, observado el panorama general, las *mimbres* disponibles permitirían cuando menos tejer un *cesto* más consistente que el actual, sobre todo en lo relativo al despliegue comunitario-relacional del tercer sector local. Sobre ello influye que en la mirada principal de nuestro actor sigue primando una visión de lo local, más como objeto sobre el que intervenir, que como medio desde el que reconstruir relaciones. Esta mirada es provocada en gran parte porque la mayoría de espacios ocupados por las entidades del tercer sector son otorgados por las administraciones, necesitadas de colaboración en la gestión eficiente de problemas que superan sus posibilidades.

También ha de ser considerado aquí el papel que ejercen *ad intra* los diversos agentes de las entidades, de modo especial de los/as profesionales²⁵. En unos casos la mayor centralidad de la gestión en la vida de las organizaciones ha hecho pivotar el mayor peso y poder en el/la técnico. En otros ha sido la incorporación de técnicos a entidades de base y tradición voluntaria la que ha provocado, a veces de modo casi espontáneo, la aparición creciente de nuevas iniciativas de gestión, que en ocasiones han desplazado total o parcialmente las energías relacionales. Sea como fuere, nos parece aquí que los/as técnicos/as no siempre hemos sido capaces de contribuir al equilibrio entre gestión y relación. Dándose a veces la paradoja de que el empoderamiento de la parcela técnica ha supuesto un desempoderamiento de voluntarios y vecinos en el marco de la organización. Nadie dudará que esta no es una práctica positiva para el sector. Hay que aclarar sin embargo que no sería justo señalar al técnico como *chivo expiatorio* del problema: De un lado porque es cierto que el aporte técnico es hoy indiscutiblemente necesario como contribución a la intervención social del tercer sector; de otro porque el retrato de una parte de la realidad deja en la sombra el trabajo de muchos/as técnicos que ejercen de facilitadores de procesos de animación, participación y acompañamiento en lo local (principal valor añadido de su trabajo). El problema de fondo está, aquí sí hemos de poner énfasis, en que en la formación de los propios técnicos ha ido perdiendo peso la capacitación sobre el desarrollo y manejo de los aspectos relaciones orientados al manejo de lo colectivo, lo que provoca a menudo un desajuste entre las capacidades profesionales y las necesidades referidas al aporte sobre lo comunitario. El asunto no se soluciona solo con

²⁵ Es indiscutible que uno de los procesos más relevantes en las entidades del tercer sector ha sido el incremento de profesionales.

el conocimiento instrumental sobre lo comunitario (técnicas, herramientas...), ha ser mirado también desde elementos sustantivos, entre ellos y de modo relevante el referido al manejo técnico del poder. Sobre ello la propia formación de los profesionales parece haber ido primando progresivamente la adquisición de competencias sobre de lo gerencial, en detrimento de lo relacional.

Una tercera dificultad sobre la que nos detenemos en esta indagación final se refiere a las relaciones de dependencia de unos actores sobre otros. Es sabido que un mal endémico del Tercer Sector de Acción Social es su excesiva dependencia financiera de la Administración Pública. Hasta hace una década podíamos decir que se daba una situación que podríamos calificar como de *monocultivo*. El impulso, sobre todo en el último lustro, de diversas formas de responsabilidad social corporativa ha permitido *achatar* parcialmente esta tendencia. Sin embargo hemos de decir que esto se ha notado más en los ámbitos más asentados y *mediáticos* del sector (atención a determinados grupos de población específicos), que en la intervención sobre lo local-comunitario, donde a menudo ha venido a ocurrir que la intención primera de las organizaciones sociales acaba siendo la posibilidad última a financiar. Todo esto sin hablar de la permanente tensión que la dependencia económica provoca sobre la autonomía y libertad de las organizaciones sociales, para desarrollar iniciativas de tipo sensibilizador y de denuncia, sobre todo si se cuestiona el papel de las entidades financiadoras, es una historia conocida que ilustra el déficit de cultura de colaboración-confrontación. Hay que decir sin embargo que para afrontar estos condicionantes han surgido algunas iniciativas cargadas de posibilidades, destacamos sobre todo la creación de redes cívicas, plataformas de encuentro... que ofrecen un potencial indudable para intercambiar conocimiento, compartir y racionalizar determinados recursos, alzar de modo colectivo (y más genérico) la voz para llamar la atención de las administraciones, ganar poder de inter-locución con lo público en línea de reforzar posicionamientos de intervención de tipo relacional. También destacamos en similar línea el surgimiento de algunas nuevas formas de trabajo transversal como los planes comunitarios integrales, planes locales de inclusión...

Podemos decir, para finalizar, que en la revisión del objeto de intervención y en las relaciones de poder hacia dentro de las organizaciones y hacia fuera, se juega buena parte de la capacidad de mejora de la incidencia en lo relacional comunitario de las entidades del tercer sector de acción social.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALBERICH NISTAL, T. (2007): “Contradicciones y evolución de los movimientos sociales en España” En *Documentación Social*, Nº. 145. Págs. 183-210. Madrid.
- ALGUACIL GÓMEZ, J (2004): “La calidad de vida y el tercer sector. Nuevas Dimensiones de la complejidad”. En *Cuadernos de Investigación Urbanística*. Nº. 42. Págs. 57-88.
- ALGUACIL GÓMEZ, J (2004): “Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”. En *Revista Polís*. Nº 12. Universidad Bolivariana. Chile.
- ARIAS GOYTRE, F (2000): “Las periferias sociales: Los barrios desfavorecidos en las ciudades española”. En *Documentación Social*. Nº 119. Cáritas Española. Madrid. Págs. 275-294.
- BLANCO, I y GOMA, R: (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ariel. Barcelona.
- CABRA DE LUNA, M. A. y DE LORENZO GARCIA, R. (2005): “El tercer sector en España: ámbito, tamaño y perspectivas”. En *Revista del Tercer Sector*, Nº 1. Fundación Luís Vives. Madrid. Pág. 95-134.
- CASADO, D. (2002): *La reforma política de los Servicios Sociales*. Ed. CCS. Madrid.
- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social, Una crónica del salariado*. Paidós.
- CASTELLS, M. (2000): *La era de la información, Vol. 1*. Alianza Editorial. Madrid.
- DE LAS HERAS, P. y CORTAJARENA, E (1985): *Introducción al bienestar social*. Ed. Siglo XXI. Madrid.
- DONATI, P. (1977): “El desarrollo de las organizaciones del tercer sector en el proceso de modernización y más allá”. En *Revista REIS* Nº. 79 Madrid. Págs. 113-142.
- HAMZAOUI, M. (2005): *Trabajo social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*. Ed. Nau Llibres. Valencia.
- FOESSA. (2008): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. 2008*. Madrid.
- GARCIA ROCA, J (2006): “Memorias silenciadas en la construcción de los Servicios Sociales”. En *Cuadernos de Trabajo Social*. Universidad Complutense. Madrid. Págs. 197-212.
- GINER, S. (2005): “Ciudadanía pública y sociedad civil republicana”. En *Documentación Social*. Nº 139. Caritas Española. Madrid. Págs. 13-34.
- JARAÍZ ARROYO, G. y GONZÁLEZ PORTILLO, A. (2009): “Tercer Sector e intervención Social”. En *Intervención Social*. Ed. Aconcagua. E/P.
- JARAIZ ARROYO, G (2004): “Desarrollo local, barrios desfavorecidos y cohesión urbana. La necesidad de un nuevo marco de actuaciones en línea inclusiva”. En *Rev. Documentación Social* 133. Ed. Cáritas. Madrid. Págs. 127-152.

- JUST, J; MARTÍNEZ, O; ESTANYOL, V y MORA, A. (2000): "El partenariado como estrategia de trabajo social comunitario". En *Rev. Cuadernos de Trabajo Social*. Nº 13. Universidad Complutense. Madrid. Págs. 253-268.
- MALGESINI, G (2004): "Reflexiones sobre el concepto de participación en las personas afectados por procesos de exclusión". En *Rev. Documentación Social*, Nº. 139. Caritas Española. Madrid. Págs. 109-124.
- MARCHIONI, M, (1966): "Algunos elementos teóricos sobre desarrollo comunitario". En *Documentación Social* Nº 1. Caritas Española. Madrid. Págs. 5-19.
- MARSHALL, Th. Y BOTTOMORE, T. (1992): *Ciudadanía y clase social*. Alianza. Madrid.
- MATURANA, H y VARELA, F. (1980): *Autopoiesis and Cognition*. D. Reidel. Dordrecht.
- MAYNTZ, R (1999): "La teorie della governance: slide e prospettive". *Rivista Italiana di Scienza Política*. A XXIX, Nº. 1. Págs. 3-21.
- MONTEANO GANUZA, I. (2006): *El mapa de la solidaridad en Navarra: análisis de campos y actividad solidaria*. Asociación de Voluntariado Geriátrico Franciscano.
- MORENO, L. (2000): *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*. Ed. Ariel. Barcelona.
- MORIN, E. (1994): *Introducción al pensamiento complejo*. Ed. Gedisa. Barcelona.
- NAVARRO YAÑEZ, C.J. y RODRÍGUZ GARCÍA, M.J. (2004): "Administración pública y tercer sector. Propuesta analítica y estudio del caso de Andalucía". En *Papers*. Nº 73. Universidad de Barcelona. Págs. 105-125.
- OBRADORS PINEDA, A y DEL VALLE GÓMEZ ANDINO, G. (2008): "*La dimensión territorial de la exclusión social*". En *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Ed. Fundación FOESSA y Cáritas Española. Madrid.
- PAUGAM, S. (2007): *Las formas elementales de pobreza*. Alianza Editorial. Madrid.
- RENEZ AYALA, V; FUENTES REY, P; RUIZ BALLESTEROS, E y JARAÍZ ARROYO, G. (2007): "Realidad, pensamiento e intervención social". En *Documentación Social*, 145. Caritas Española. Madrid. Págs. 11-36
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (coord.). (2008): "Actores institucionales y sociales en las políticas sociales". En *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Ed. Fundación FOESSA y Cáritas Española. Madrid.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (2005): "Los retos del Tercer Social en España en el Espacio Social Europeo. Especial referencia a las organizaciones de acción social". En *Revista Española del Tercer Sector*. Fundación Luís Vives. Madrid. Págs. 63-91.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994): "Estado del bienestar y sociedad del bienestar". En *Revista Internacional de Sociología*, Nº 8 y 9. Págs. 7-29.
- RODRIGUEZ VILLASANTE, T (1995): *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Ed. HOAC. Madrid.
- RUIZ BALLESTEROS, E (2005): *Intervención social: cultura discursos y poder. Aportaciones desde la antropología*. Talasa. Madrid.

- RUIZ DE OLABUÉNAGA. (2005): "El tercer sector española y sus campos de actuación". *Revistas Española del Tercer Sector*. Nº. 1. Fundación Luís Vives. Madrid. Págs. 135-162.
- SARASA, S (1993): *El servicio de lo social*. INSS. Madrid.
- TORNOS MARTÍN, M.T (2001): "¿Para qué un banco de tiempo?". *Rev. Mientras Tanto*. Pp. 117-125.
- TEZANOS, J.F. (2008): "Nuevos retos y desarrollos de la democracia en el siglo XXI". En *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, Nº 203-204. Madrid. Págs. 3-20.
- VIDAL, F. Coord. (2008): "Capital Social y capital simbólico como factores de exclusión y desarrollo social" En FOESSA. (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Ed. Fundación FOESSA y Cáritas Española. Madrid.
- VILLALBA QUESADA, C (2002): *Abuelas cuidadoras: Una aportación para el Trabajo Social*. Ed. Tirant lo Blach. Valencia.

PANORAMA

Renáta Nagy
renata.nagy@ksh.hu
István Sebestény
istvan.sebesteny@ksh.hu

PRÁCTICA METODOLÓGICA Y METODOLOGÍA PRÁCTICA:
QUINCE AÑOS DE ESTADÍSTICAS DEL TERCER SECTOR EN
HUNGRÍA
METHODOLOGICAL PRACTICE AND PRACTICAL METHODO-
LOGY: FIFTEEN YEARS IN NONPROFIT STATISTICS

Renáta Nagy es licenciada en finanzas y contabilidad por el Instituto de Finanzas y Contabilidad en 2001 y por la Universidad de Economía en 2003. Trabaja en la Oficina Central de Estadísticas Húngara desde 2004. Su principal actividad profesional se centra en el análisis de la financiación del sector no lucrativo. Desde 2004 es miembro de la asociación Civitalis especializada en la investigación sobre ciencias sociales.

István Sebestény, es licenciado en Economía, Sociología, Historia y Demografía y trabaja en la Oficina Central de Estadísticas Húngara desde 1992 en el ámbito de las estadísticas del sector no lucrativo. Miembro fundador de la asociación Civitalis, miembro del consejo editorial de Civil Review y de Civil Forum in Cluj (Rumania). Formó parte de la investigación e implementación del Fondo Civil Nacional entre 2004 and 2009.

RESUMEN

La Oficina Central de Estadística de Hungría ha estado realizando encuestas anuales sobre el Tercer Sector desde 1993. Durante los últimos 15 años se ha desarrollado un método de recogida y procesamiento de datos. El estudio presenta no sólo la metodología, sino su función en la práctica describiendo las características de la esfera civil húngara. Este proceso se realiza mediante diferentes indicadores estadísticos que se refieren a 2006 y a series de tiempo. Los datos sobre el tamaño, composición, finanzas y recursos humanos del sector muestran una imagen satisfactoria para los expertos extranjeros que tienen interés en la investigación del Tercer Sector húngaro.

PALABRAS CLAVE

Tercer Sector, Análisis de estructura, Financiación.

ABSTRACT

The Hungarian Central Statistical Office has been carrying out annual surveys on the nonprofit sector since 1993. A method of data collection and processing has been developed for the last 15 years. The study presents not only the methodology, but its function in the practice describing the features of the Hungarian civil sphere. This process is performed by different statistical indicators referring to 2006 and in time series. The data on the size, composition, finance and human resources of the sector can show a satisfying picture to foreign experts having interest in Hungarian nonprofit research.

KEYWORDS

Nonprofit sector, Analysis of structure, Financing.

SUMARIO:

1. LA HISTORIA DEL TERCER SECTOR EN HUNGRÍA TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL
2. LA HISTORIA DE LAS ESTADÍSTICAS ASOCIATIVAS
3. LA EMERGENCIA DE LAS ESTADÍSTICAS DEL TERCER SECTOR HÚNGARO
4. DEFINICIONES Y CONCEPTOS
5. LA DESCRIPCIÓN DE LOS TIPOS DE ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO
6. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR
7. A MODO DE CONCLUSIÓN

APÉNDICE

“La importancia de las asociaciones sociales ha aumentado recientemente. La actividad de las asociaciones afecta a casi todos los aspectos de la vida social hoy en día. Millones de personas están vinculadas entre sí en estas organizaciones. Sus operaciones se basan en enormes ingresos anuales que ascienden a millones. Dichas asociaciones ejercen una importante influencia en el desarrollo de la vida social, así como en la dirección y fundamento de este desarrollo ya que movilizan los fines morales y los recursos materiales dentro de la sociedad. Por tanto la vida asociativa merece una gran atención en las consideraciones político-nacionales, y los esfuerzos del gobierno para regular el trabajo asociativo en línea con el creciente interés público en estos temas están totalmente justificados” (*Dobrovits* (1936)). Estas ideas escritas por *Sándor Dobrovits* en la introducción de su trabajo titulado “*Associations of Budapest*” en 1936 son también relevantes para el actual Tercer Sector húngaro. Tras 18 años de cambios en el sistema político, podemos decir que se ha desarrollado una economía trisectorial en Hungría. En este sistema, la sociedad civil opera a veces en cooperación, a veces en competencia, con el Estado y las esferas con ánimo de lucro. El Tercer Sector húngaro ha experimentado un largo y difícil desarrollo y se ha transformado recientemente en un agente ampliamente reconocido y elogiado dentro del país.

1. LA HISTORIA DEL TERCER SECTOR EN HUNGRÍA TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

El régimen comunista que tomó el poder en Hungría en 1947 y duró más de 40 años interrumpió el desarrollo del sector voluntario, destruyendo y vilipendiando la sociedad civil. El gobierno prohibió la mayoría de asociaciones voluntarias. Lo que quedó del sector voluntario fue nacionalizado y llevado bajo el control estatal. El derecho de asociación se denegó, y tampoco había modo de establecer una fundación. En teoría, el régimen comunista hacía las declaraciones más grandilocuentes sobre el derecho de asociación. Sin embargo, en la práctica, cualquier aplicación de dichas declaraciones y leyes escritas hubiese sido inconcebible.

La Revolución de 1956 reveló que los gobiernos comunistas habían sido capaces de disolver la mayoría de organizaciones voluntarias, pero no habían podido erradicar completamente la autonomía, solidaridad e iniciativas personales de los ciudadanos.

La revolución fracasada fue seguida por un compromiso tácito: se desarrolló una versión más flexible del socialismo de Estado.

Se introdujeron reformas graduales en la economía, se concedió más libertad a las personas en su vida privada. Las reformas, los cambios graduales y el reconocimiento del escaso rendimiento de los sistemas de suministro estatales llevaron al gobierno a adquirir una actitud de mayor tolerancia hacia las iniciativas cívicas.

A partir de los años ochenta, este cambio se aceleró, y después de mediados de la década de los ochenta era obvio que la crisis del sistema era tan profunda que cualquier ajuste habría sido inútil. Hubo necesidad de una revisión general.

Este proceso gradual de reformas explica el hecho de que la rehabilitación de la sociedad civil ya llevaba tiempo en marcha antes del hundimiento final del sistema comunista en Hungría. Uno de estos pasos fue la “rehabilitación” de las fundaciones: las provisiones legales relacionadas con ellas reaparecieron en el Código Civil en 1987. En el momento en que la crisis del Bloque Soviético había realizado cambios políticos viables en 1989, las organizaciones de la sociedad civil eran numerosas, y estaban suficientemente desarrolladas y expandidas para convertirse en importantes agentes del cambio sistémico. Desde entonces, se han desarrollado junto con otras instituciones de la economía y la sociedad, intentando encontrar respuestas adecuadas a los retos generados por el proceso de transición.

Mientras el Parlamento aprobaba la Ley de asociación en 1989, y se promulgaban las garantías legales de libertad de asociación, la vida asociativa en Hungría empezó a despegar tanto cualitativa como cuantitativamente. Las organizaciones crecieron vertigi-

nosamente, su número se triplicó durante la década de los noventa, y desde prácticamente la nada, nació un sector formado por casi 20.000 fundaciones. Se crearon nuevas formas legales como las fundaciones públicas, las compañías de beneficio público, las asociaciones de derecho público, fondos de seguros mutuos voluntarios, y estas organizaciones se convirtieron día a día en agentes dentro de un amplio rango de campos diferentes.

Al mismo tiempo la Oficina Central de Estadística de Hungría reconoció la importancia socio-económica de este movimiento e inició la observación estadística regular de las fundaciones y asociaciones para hacer un seguimiento del desarrollo del Tercer Sector. Este proceso aún está en marcha; no obstante, cabe mencionar que este trabajo tenía algunos antecedentes.

2. LA HISTORIA DE LAS ESTADÍSTICAS ASOCIATIVAS

El primer plan para un censo nacional de asociaciones surgió en 1848 en el programa de la Oficina Nacional de Estadística dirigido por *Elek Fényes*. Sin embargo, el primer informe relevante no se emitió hasta 1862 por el Comité de Estadística de la Academia de las Ciencias de Hungría (*Hunfalvy*, 1862b). No fue en realidad el resultado de una encuesta, sino un informe basado en diferentes datos oficiales (*Domokos*, 1968: 221) en el que las organizaciones se clasificaban por provincias y cinco campos de actividad, y se incluían los nombres de las organizaciones además de los de sus presidentes y miembros.

La primera recogida real de datos a nivel nacional tuvo lugar en 1878. Este censo comenzó por una ley aceptada en 1874, que decía que “a petición de la oficina de estadística, los institutos privados, asociaciones y compañías que traten con fines públicos están obligados a enviar directamente a la oficina sus datos operativos necesarios para evaluar de año a año el estado público de los países de la Corona de Hungría”. Al final, los datos se reunieron por municipalidades, pero esta acción no fue fácil ya que –como *Károly Keleti* escribió en la introducción de la publicación, bastante amplia, de los resultados– “había tantos errores y deficiencias en los datos presentados que el número de cartas de amonestación enviadas a las asociaciones y compañías ascendió a 3.048” (*Vargha*, 1880). A pesar de esto, tuvo éxito en la recogida de datos bastante detallados sobre 4.000 organizaciones, que incluían no solo el fin, el año de establecimiento y la afiliación de las asociaciones, sino también el historial financiero como la tasa de afiliación, los ingresos, gastos y activos (*Reisz*, 1988). En cuanto al campo de actividad, las organizaciones se clasificaron en 16 grupos y 76 subgrupos (*Bocz*, 1992: 843). La importancia de este análisis aumentó debido a que no se produjo una recogida de datos similar durante el período de la Monarquía Austro-Húngara, aunque habría sido una encuesta básica que serviría como punto de inicio para otras observaciones más profundas y exhaustivas según la intención original.

No se realizó un censo de asociaciones tan exhaustivo como el de 1878 hasta 54 años después, cuando la Oficina Central de Estadística de Hungría evaluó el número de asociaciones, su afiliación y su situación financiera. Dado que el cuestionario pedía información sobre el año de establecimiento, hizo posible estimar el número de organizaciones existentes en las décadas precedentes (Sebestény, 2003).

Luego hubo otra larga pausa que duró hasta 1970, cuando se realizó una encuesta sobre asociaciones voluntarias, que se repitió en 1982 y en 1989. Las encuestas asociativas que tuvieron lugar durante ese período, representaron un capítulo prominente en la historia de las estadísticas húngaras.

3. LA EMERGENCIA DE LAS ESTADÍSTICAS DEL TERCER SECTOR HÚNGARO

La transformación económica tras la caída del régimen provocó la adopción del sistema de información económica de los países desarrollados, lo cual propició que los observadores tanto internos como externos pudieran empezar a realizar comparaciones con los países recientemente incorporados a dicho sistema. La adopción de los estándares estadísticos del SNA (Sistema de Contabilidad Nacional) y su versión europea, el ESA (Sistema Europeo de Contabilidad) fue parte de este desarrollo. Al calcular el rendimiento económico, el SNA y el ESA clasifican las unidades económicas en cinco sectores institucionales, que son los siguientes: el sector de corporaciones no financieras, el sector de corporaciones financieras, el sector gubernamental general, el sector de las familias y las instituciones sin ánimo de lucro que prestan asistencia a las familias (NPISH). Durante la era socialista no hubo necesidad del registro individual de la última categoría, en parte debido a su escasa importancia económica.

Tras la caída del régimen socialista, la primera publicación de la Oficina Central de Estadística de Hungría (HCSO, por sus siglas en inglés) que trató sobre las organizaciones sin ánimo de lucro se publicó bajo el título *"Social Organisations in Hungary in 1991"* (KSH, 1993). Esta breve visión general no proporcionó adecuadamente datos precisos sobre el Tercer Sector, tan solo llevó la atención de los lectores a la falta de información disponible. Como resultado de esta recogida de datos, que no fue exhaustiva ni representativa, quedó claro que no existía un sistema de registro adecuado ni siquiera para mostrar el número exacto de organizaciones de este tipo. Esto se debía al hecho de que el sistema oficial de registros establecido en los juzgados no era útil para controlar el cese de las organizaciones. Esto justificó el establecimiento de una nueva sección especializada dentro de la HCSO. Dicha sección, establecida en 1992, se encargó de recoger datos de amplio alcance sobre las organizaciones sin ánimo de lucro que operaban en Hungría. El principal objetivo de la recogida de datos fue evaluar, en cooperación con el Departamento de Contabilidad Nacional, la contribución del Tercer Sector a la economía nacional.

Otra razón por la que comenzó de nuevo la recogida de información fue el hecho de que los cambios socio-económicos redujeron la confianza pública en la capacidad de resolución de problemas del sector gubernamental y el simultáneo aumento de la importancia de las organizaciones sin ánimo de lucro. No obstante, había poco conocimiento empírico sobre el número, fuerza económica y características económicas de las organizaciones sin ánimo de lucro o las estructuras de sus actividades. En los países desarrollados, la evaluación académica del Tercer Sector había empezado en las décadas de los setenta y ochenta, aunque el primer estudio comparativo internacional a gran escala que utilizó un sistema uniforme de definiciones y planteamientos no se realizó hasta principios de los noventa.¹

Sobre la base de las estadísticas del Tercer Sector, la HCSO tenía una suposición: que la cuota relativamente pequeña del Tercer Sector (0,5-0,7 por ciento) dentro del PIB iba a crecer en el futuro. Las proyecciones indicaron que durante el desarrollo de los países de Europa Central, emergería un Tercer Sector similar en tamaño y estructura al del mundo desarrollado. Además de monitorizar este proceso, los registros hicieron posible obtener una imagen de los movimientos sociales en desarrollo. El conocimiento emergente de la recogida de datos contribuyó al apoyo civil de organizaciones gubernamentales, así como de investigadores que trataban con el Tercer Sector. Estamos convencidos de que esta continua actividad estadística desempeñó una importante y estimulante función al formar la política “cívica” estatal aparecida en este período, que se orientó al desarrollo y cooperación con el tercer sector. Como resultado de este proceso se llevaron a cabo los siguiente cambios legales:

- 1997: El 1 por ciento de los impuestos de rentas personales puede destinarse a las organizaciones sin ánimo de lucro que seleccionen directamente los contribuyentes.
- 1998: Las organizaciones sin ánimo de lucro que sirven al interés público pueden solicitar el estatus de beneficio público y beneficio público especial; el estatus de beneficio público se convierte en una condición para el tratamiento fiscal preferencial.
- 2004: Institucionalización del apoyo público a las organizaciones de la sociedad civil mediante la creación del Fondo Civil Nacional.
- 2005: Regulación legal de prestaciones libres de impuestos para voluntarios; la forma jurídica de las compañías de beneficio público se sustituye por la de las compañías sin ánimo de lucro; limitación de las preferencias fiscales de donantes individuales (*Kuti*, 2008:13).

¹ Este fue el Johns Hopkins University Comparative Nonprofit Sector Project dirigido por Lester Salamon y su equipo de investigación en el que también participó Hungría. El estudio se repitió en 1995, cuando ya se había presentado la información necesario referente a Hungría en base a los datos publicados por la HCSO (Salamon–Anheier (1995, 1999); Salamon et al.(1999, 2003); Sebestény (2001)).

La observación estadística anual del tercer sector se convirtió en una parte tan importante e indispensable para trazar las condiciones sociales del país que aparece como un elemento independiente de la nueva estrategia civil gubernamental. En lo que respecta al futuro de este estudio, la práctica actual puede ser tanto la base como el punto de inicio para realizar cuentas satélites sin ánimo de lucro regulares con el fin de cumplir las recomendaciones internacionales.

4. DEFINICIONES Y CONCEPTOS

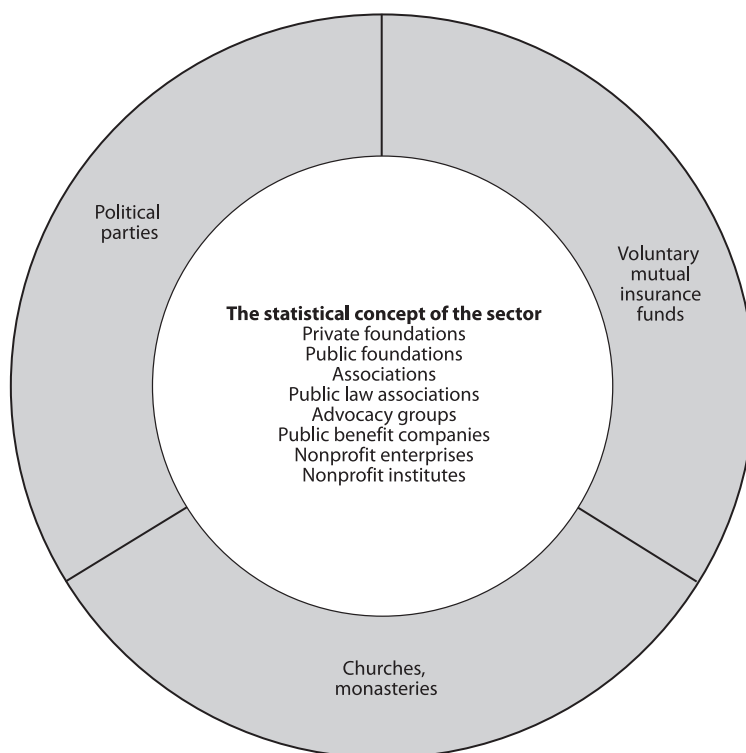
‘Los datos disponibles sobre el Tercer Sector son confusamente diversos. Los usuarios de estos datos a menudo se quejan, justificadamente, sobre las discrepancias de la información procedente de varias fuentes. A menudo las diferencias son considerables, por tanto parece necesario comenzar nuestra revisión aclarando las definiciones y los problemas de contenido.

En la práctica húngara actual, hay tres definiciones diferentes utilizadas para el Tercer Sector (*Balogh–Mészáros–Sebestény*, 2003). Entre estas definiciones la definición legal es la más amplia. Según esto, todas las organizaciones sin ánimo de lucro (fundaciones, fundaciones públicas, asociaciones de derecho público, compañías de beneficio público, empresas sin ánimo de lucro, mutuas de seguros voluntarios, y organizaciones sociales dentro del ámbito del derecho de asociación), que al mismo tiempo no pertenecen al sector gubernamental y están registradas como entidades legales, se consideran como parte del Tercer Sector.

La definición estadística es algo más estricta y más pragmática, y se basa en realidad en los criterios (la prohibición de distribuir el beneficio; independencia organizativa del sector gubernamental; entidad institucionalizada/entidad legal independiente; naturaleza de servicio público; algunos elementos de voluntariado y la exclusión de una operación partidista) establecidos en la práctica internacional. Aunque no es tan amplia como la definición legal (ver Figura 1), es similar en lógica ya que utiliza las formas organizacionales descritas en el Código Civil como su punto de inicio. Según esta definición, las siguientes organizaciones no entran dentro de la categoría del Tercer Sector: mutuas de seguros voluntarios (ya que la restricción de la distribución sin ánimo de lucro no prevalece en este caso), partidos políticos (ya que su misión es adquirir poderes públicos y gubernamentales), e iglesias o monasterios² (en tanto que la regulación que define el marco operacional para las organizaciones sin ánimo de lucro seculares no se les aplica).

² En la práctica internacional, existe una fuerte controversia sobre si las iglesias pueden considerarse como parte del Tercer sector. En Hungría, la HCSO y las iglesias históricas trazaron un acuerdo en 1993 por el cual las iglesias, confesiones y monasterios no se incluyen dentro del ámbito de la observación estadística de la categoría no lucrativa, mientras que las fundaciones eclesiásticas y asociaciones religiosas sí.

Figura 1. La relación de los conceptos jurídicos (más amplios) y estadísticos (más estrechos) del Tercer Sector



La definición de SNA se basa en principios completamente diferentes. Al recopilar las cuentas nacionales, entre las organizaciones incluidas en la definición estadística (círculo interior de la Figura 1) se consideran como parte del Tercer Sector a aquellas que sirven a las familias, que realizan determinadas actividades de recaudación de ingresos y que cuentan con las donaciones privadas como su principal fuente de financiación. Las organizaciones que viven principalmente del apoyo del Estado serían parte del sector gubernamental, mientras que los proveedores de servicios sin ánimo de lucro que se financian principalmente de los ingresos de cuotas y la patronal de empresarios deben incluirse en el sector corporativo. Al mismo tiempo, por ejemplo, de las organizaciones que se incluyen en el círculo externo de la Figura 1 que no cumplen con la definición estadística pero satisfacen la descripción de la legal (partidos políticos, Iglesia y también monasterios) se incluyen en el Tercer Sector que sirve a las familias en el sistema de contabilidad nacional. Sin embargo, el rendimiento económico de los fondos de las mutuas de seguros voluntarios se incluye en el sector de las corporaciones financieras.

5. LA DESCRIPCIÓN DE LOS TIPOS DE ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO

No todos los tipos de organizaciones sin ánimo de lucro descritos hasta el momento están sujetos a nuestra observación estadística, y las principales formas, que están incluidas, se describen a continuación, mediante las definiciones de *Éva Kuti* (2008:17–18). Hay dos formas legales básicas (asociaciones voluntarias, fundaciones privadas) de organizaciones de sociedad civil clásicas dentro de la legislación húngara. Otros dos tipos de organizaciones (asociaciones de derecho público, fundaciones de derecho público) están orientados a ofrecer un marco institucional para las actividades sin ánimo de lucro relacionadas con el gobierno. Las formas legales de la provisión de servicios sin ánimo de lucro están cambiando ahora mismo, las compañías de servicio público están desapareciendo, mientras que las compañías sin ánimo de lucro y las cooperativas sociales se están desarrollando.

Las asociaciones voluntarias son organizaciones de afiliación autónomas formadas voluntariamente para un fin acordado por sus miembros y establecido en sus cláusulas de asociación. Deben tener miembros registrados que se organizan para aplicar activamente los objetivos de las asociaciones. Aunque las organizaciones de afiliación no se llaman necesariamente asociaciones voluntarias y las leyes especiales y decretos gubernamentales pueden especificar reglas para algunas de ellas, la regulación legal básica de asociaciones voluntarias se aplica a todas esas organizaciones, incluyendo sociedades, clubes, grupos de auto-ayuda, federaciones, sindicatos, organizaciones masivas, organizaciones sociales, etc. Estas organizaciones pueden estar formadas en torno a intereses comunes, intenciones, intereses, aficiones, problemas personales, edad, residencia, profesión, ocupación o apoyo para instituciones particulares, ideas y acciones.

Las asociaciones de derecho público son organizaciones de afiliación de auto-gobierno que solo pueden crearse por el Parlamento mediante la aprobación de una normativa específica sobre su establecimiento. La Academia Húngara de las Ciencias, la Cámara de Comercio y las cámaras de algunas profesiones (como médicos, abogados, arquitectos, etc.) se han transformado en asociaciones de derecho público desde la creación de esta forma legal. Aunque la regulación legal de asociaciones voluntarias se aplica generalmente a asociaciones de derecho público, el gobierno debe conferir una autoridad adicional a sus miembros en este tipo de asociaciones (por ejemplo, registro oficial, control de calidad, la emisión de licencias, etc.).

Las asociaciones profesionales son asociaciones cooperativas anónimas fundadas por miembros que tienen personalidad jurídica para mejorar la eficiencia de su gestión financiera, coordinar sus actividades económicas y representar sus intereses profesionales. Una asociación profesional no tendrá ánimo de lucro; sus miembros mantendrán una unión ilimitada y varias responsabilidades para cualquier responsabilidad que exceda sus activos.

Las fundaciones son organizaciones con donaciones establecidas para buscar fines públicos duraderos. Sus fundadores pueden ser personas u organizaciones privadas con personalidad jurídica. A diferencia de las asociaciones, las fundaciones no tienen miembros. Están gestionadas por un comité. Sus fundadores no tienen permitido tener una influencia significativa sobre las decisiones de este comité. Las fundaciones privadas pueden tomar varias formas diferentes, como operar fundaciones (por ejemplo, fundaciones que operan escuelas, residencias de ancianos, instituciones sanitarias y culturales; que ofrecen servicios sociales; publican libros y revistas; gestionan emisoras locales de radio y televisión, etc.); fundaciones que buscan subvenciones que dan apoyo exclusivamente a instituciones públicas como bibliotecas, teatros, museos, escuelas, universidades, hospitales, institutos de investigación que las establecieron o que buscan objetivos y proyectos particulares (creación de monumentos, organización de festivales o desarrollo de colecciones de arte); fundaciones que crean subvenciones que apoyan proyectos u organizaciones; y fundaciones corporativas que respaldan principalmente a empleados actuales o antiguos de las compañías.

Las *fundaciones de derecho público* son fundaciones establecidas para realizar algunas tareas gubernamentales (por ejemplo educación, atención sanitaria, seguridad pública, etc.), que se definen legalmente como responsabilidades gubernamentales. Sus fundadores sólo pueden ser el Parlamento, el Gobierno y los municipios (estas organizaciones pueden establecer sólo este tipo de fundaciones, no tienen permitido crear fundaciones privadas en ningún caso). Las fundaciones de derecho público son responsabilidad financiera de la Oficina Estatal de Auditoría. Los fundadores pueden iniciar la disolución de una fundación de derecho público si creen que su función puede realizarse más eficientemente por otro tipo de organización. La propiedad de la fundación de derecho público disuelta vuelve a su fundador. Aparte de estas provisiones especiales, la regulación legal básica de las fundaciones privadas se aplica también a las fundaciones de derecho público.

Las *fundaciones de beneficio público* y sus sucesoras, las *compañías sin ánimo de lucro* son firmas privadas, que generalmente producen bienes públicos para que puedan obtener el estatus de beneficio público. Su beneficio ocasional no puede distribuirse entre sus propietarios, gerentes o empleados, debe utilizarse para la consecución de sus fines públicos. Aparte de la restricción de no distribución, se les aplica la regulación económica básica de las firmas privadas ordinarias. Esta forma jurídica se ajusta mejor a los proveedores de servicios sin ánimo de lucro, que lógicamente no pueden organizarse como fundaciones o asociaciones voluntarias. En cierto sentido, el tipo de *cooperativas sociales* que ha surgido recientemente ya es una forma jurídica intermedia, a mitad de camino entre el Tercer Sector y el sector con ánimo de lucro. La importancia de su afiliación, sus fines públicos y su elegibilidad para el beneficio público o incluso el estado de beneficio público especial vinculan a las cooperativas sociales al sector voluntario, mien-

tras que la desaparición de la restricción de no distribución es un punto de similitud con las corporaciones privadas con ánimo de lucro.³

6. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR

En este apartado, proporcionamos un resumen de los principales cambios que tienen lugar en el sector entre 1993 y 2006⁴ junto con las tendencias que podemos inferir de ellos.

No solo el tamaño y composición sino también la estructura de las actividades del Tercer Sector ha cambiado fundamentalmente desde 1989. Su estructura ha pasado a estar prácticamente equilibrada y sus funciones se han fortalecido gradualmente. Para hacer un mapa de este desarrollo, presentamos los cambios de los indicadores más importantes en la siguiente sección.

6. 1. El crecimiento y estructura del Tercer Sector

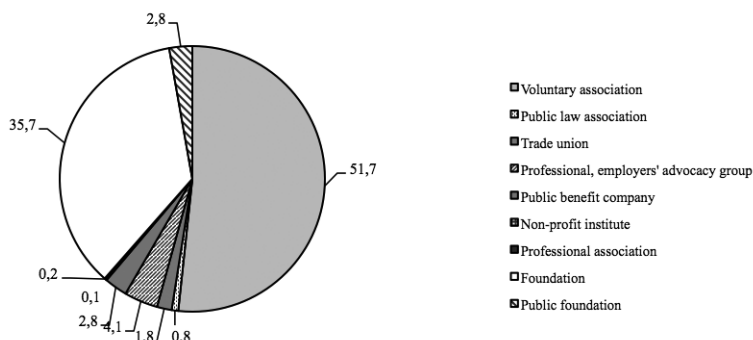
Una encuesta estadística realizada en 1989 descubrió unas 8.500 asociaciones voluntarias (*KSH*, 1990). El número de fundaciones era de unas 400 ese mismo año. En ese momento el tercer sector húngaro era mucho más reducido que el de los países desarrollados. Después de 1989 las organizaciones sin ánimo de lucro (OSAL) crecieron vertiginosamente, elevándose su importancia social y fuerza económica. Desde una absoluta dominancia de las organizaciones de afiliación, en la actualidad sólo la mitad de las OSAL son asociaciones de voluntarios y aproximadamente el 36 por ciento son fundaciones. La cuota de organizaciones de apoyo es de en torno al 7 por ciento. Las fundaciones públicas controladas por el Estado y las compañías de beneficio público representan juntas sólo un 6 por ciento del sector.

En el caso de las organizaciones de afiliación, su crecimiento duró hasta aproximadamente 1995, seguida por un período de estancamiento y de un lento aumento durante los últimos 5 años del período examinado. De 1990 a 1994 también se estableció un gran número de fundaciones privadas, incluso cuando sus donaciones eran normalmente muy pequeñas. Luego este crecimiento se ralentizó.

³ En la actualidad, las cooperativas no están sujetas a la observación estadística sin ánimo de lucro.

⁴ Los datos referentes a 2007 están todavía procesándose, de modo que la última información disponible data de 2006.

Figura 2. La composición del Tercer Sector por tipo de organización, 2006



A lo largo de los años, la estructura de la actividad de las OSAL también ha cambiado gradualmente. Las implicadas en la atención sanitaria, educación e investigación, desarrollo económico y atención social se caracterizan por un *crecimiento dinámico y rápido* a lo largo de todo el período. Puede observarse un *crecimiento en disminución* en los campos de la cultura, el medio ambiente, los deportes y el entretenimiento, las relaciones internacionales y las federaciones sin ánimo de lucro. Sin embargo, se redujo el número de organizaciones de apoyo económico y profesional y las brigadas contra el fuego voluntarias.

Es esencial mencionar que la composición de la esfera de fundaciones y asociaciones difiere fundamentalmente en cuanto a las actividades implicadas. Los ámbitos menos desarrollados en Hungría en comparación con los países desarrollados democráticos, representaron unas cuotas mucho más altas en el sector de las fundaciones que entre las asociaciones voluntarias. La diferencia más notable fue la cuota relativamente baja de organizaciones voluntarias húngaras en los servicios de asistencia social, que son y fueron los ámbitos más importantes de las actividades voluntarias en los países desarrollados. Podría deberse al monopolio estatal de la educación, la atención social y sanitaria bajo el socialismo estatal. Mientras las organizaciones voluntarias como proveedoras de servicios se toleraban en la cultura e incluso se promocionaban en los deportes, entretenimiento y prevención de emergencias, no tenían permitido establecer escuelas u hospitales.

Recientemente, la estructura se ha hecho más equilibrada. Hay un mayor número de organizaciones civiles implicadas en los deportes y el entretenimiento, tradicionalmente en forma de asociaciones voluntarias. Muchas asociaciones sin ánimo de lucro también se clasifican dentro de las artes y la cultura. El campo de la educación y la salud se caracteriza por el predominio de las fundaciones.

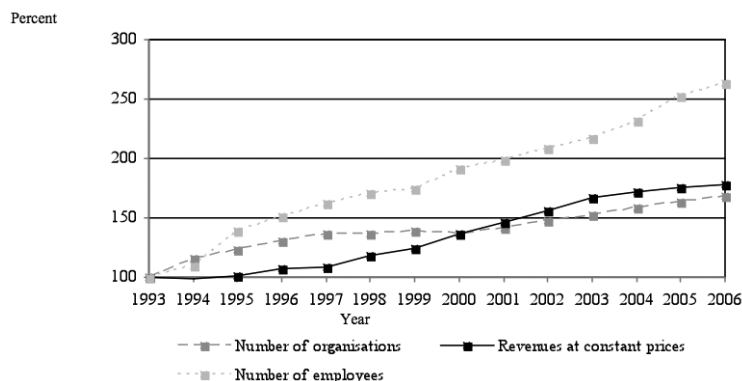
6.2. Los rasgos que caracterizan la financiación del sector

En todo el período de tiempo examinado, los dos índices más importantes que reflejan el desarrollo del sector son el número de organizaciones sin ánimo de lucro y el valor real de los ingresos. Entre 1993 y 2006 el primero aumentó un 68 por ciento; el segundo, en un 78 por ciento, pero sus curvas de crecimiento mostraron grandes diferencias.

Hasta 1997, el número de organizaciones creció constantemente, después se estancó y finalmente cayó. Desde 2000 su número comenzó a aumentar de nuevo.

Los ingresos a precios constantes en los primeros años describieron un ligero descenso y luego tuvo lugar un aumento muy lento seguido por un aumento más dinámico solo después de 1997. Este índice de progreso se ha reducido desde 2003.

Figura 3. El desarrollo del Tercer Sector, 1993–2006



Los ingresos del Tercer Sector fueron de unos 896 billones de forintos húngaros (3.584.000 euros) en 2006. (Ver Tabla 9 del Apéndice). Esta suma procedió de cuatro fuentes principales. En 1993, casi el 55 por ciento de los ingresos totales se obtuvo de la inversión, empresas no relacionadas y donaciones privadas. (Ver Figura 4). Para 2006 el antiguo porcentaje había cambiado, el torno al 68 por ciento de los ingresos totales procedieron de ingresos de actividades básicas y apoyo estatal.

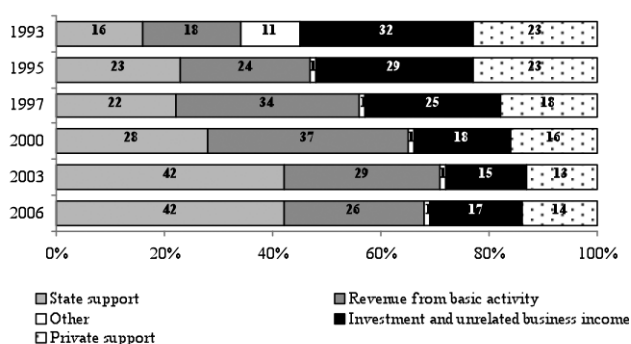
La tasa de apoyo estatal tras un largo período de estancamiento real comenzó a aumentar desde 1999 y llegó al 42 por ciento. El primer impulso se dio cuando se introdujeron las fundaciones públicas y compañías de beneficio público en 1994. Junto con estos mayores subsidios estatales, se fortalecieron las funciones del sector en la redistribución y en la provisión de servicios de asistencia social. Según el objetivo de su establecimiento, las fundaciones públicas desempeñan una importante función en el apoyo financiero, mientras las compañías de beneficio público producen una gran cuota de

inversiones. Actualmente el número y la función de estos tipos de organizaciones sin ánimo de lucro están reduciéndose continuamente, pero todavía gestionaban el 47 por ciento del dinero que fluía en el sector en 2006.

Se han desarrollado dos planes financieros diferentes, el 1 por ciento del sistema⁵ y el Fondo Civil Nacional para garantizar que un gran número de organizaciones civiles tienen acceso al apoyo del presupuesto central. Desde 1997, se ha duplicado el número de organizaciones civiles apoyadas por el 1 por ciento del presupuesto. El Fondo Civil Nacional establecido en 2004 recibe la misma cantidad de dinero del presupuesto del gobierno que los contribuyentes ofrecieron el año anterior.

Entre 1993 y 2006, la tasa de ingresos derivadas de sus actividades básicas creció del 18,4 al 26,3 por ciento. Esto indica que el esfuerzo de las OSAL para obtener ingresos de actividades básicas ha tenido bastante éxito y que cada vez son más capaces de satisfacer las demandas de sus miembros y clientes.

Figura 4. La distribución de los ingresos de las organizaciones sin ánimo de lucro por fuente, 1993–2006



La cuota de donaciones privadas fue de aproximadamente el 14 por ciento en 2006. Esta baja tasa⁶ muestra que las actividades de recaudación de fondos de las organizaciones sin ánimo de lucro no tienen demasiado éxito. Por tanto las organizaciones civiles deberían intentar recoger más donaciones y crear buenas relaciones con sus donantes potenciales.

⁵ La ley del "1 por ciento" adoptada en 1996 y válida desde 1997 permite a los contribuyentes transferir el 1 por ciento de sus impuestos de renta personal a la organización sin ánimo de lucro que elijan. En 2006, 27.426 organizaciones recibieron el 1 por ciento de los contribuyentes, ascendiendo a la cantidad de 8,2 billones de forintos húngaros (33.000.000 euros).

⁶ Bastante alta si se compara con otros países.

Los ingresos e inversiones en negocios no relacionados con su actividad principal son menos importantes, pero todavía suponen una sexta parte de los ingresos obtenidos.

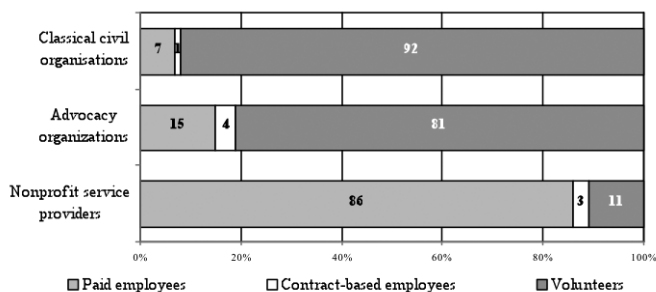
Estudiando la distribución territorial de los ingresos del Tercer Sector puede decirse que la mayor parte de los ingresos todavía se concentra en Budapest. (Ver Tablas 4 y 8 del Apéndice). Aunque su extensión se redujo en cierto modo en comparación con la de 1993 cuando el 28,2 por ciento de las organizaciones sin ánimo de lucro operaban en la capital (donde vive un cuarto de la población) y el 71,1 por ciento de los ingresos totales se canalizaban allí. Los mismos dos porcentajes del año 2006 fueron de “solo” el 23,8 y 59,8 por ciento, lo que aún puede considerarse un poco alto.

Otro problema surge del hecho de que en el sector hay una proporción extremadamente alta de organizaciones con pequeños ingresos. En 2006, cuatro quintas partes de las organizaciones tuvieron ingresos anuales inferiores a 5 millones de forintos húngaros.

6.3. Los empleados, voluntarios y miembros de las organizaciones sin ánimo de lucro

Más de medio millón de personas estaban en activo en el Tercer Sector húngaro en 2006. En los últimos 15 años el número de empleados contratados creció sostenidamente (ver Figura 3), pero actualmente solo 75.000 personas trabajan a tiempo completo, a pesar de que es casi el doble de la cifra registrada en 1993.

Figura 5. La composición de los recursos humanos por tipo de organización, 2006



En 2006, sólo un 15 por ciento de las organizaciones sin ánimo de lucro podía permitirse dar empleo a personal contratado, dado que los ingresos bajos son la característica de la mayor parte del Tercer Sector. Hay una solución rentable muy extendida: para evitar determinadas tasas fiscales y de seguridad social varias organizaciones establecen contratos con subcontratistas independientes. Dos tercios de los empleados contratados trabajaban en organizaciones, que se localizan en la capital o en villas comarcales. Dado

que sólo algunas organizaciones cuentan con empleados bien cualificados y remunerados, la necesidad de profesionalización es un reto importante para ellas.

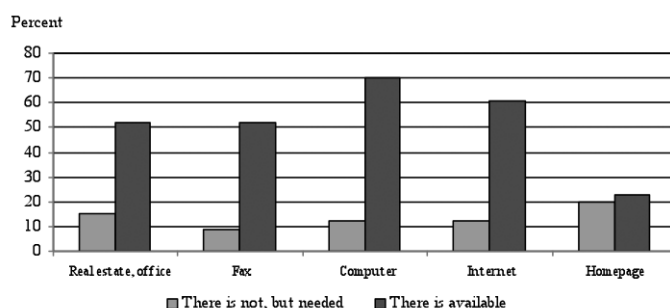
Los voluntarios desempeñan un importante papel, especialmente en la vida de pequeñas organizaciones y en asentamientos más pequeños, y sirven como la principal forma de apoyo individual para estas organizaciones. El número de voluntarios fue de 438.000 en 2006. Los casi 50 millones de horas laborales que proporcionaban equivalen a aproximadamente 24.000 empleados a tiempo completo. El valor del trabajo voluntario superó los 42.000 millones de forintos húngaros. Más del 94 por ciento de los voluntarios estuvieron en activo en asociaciones y fundaciones, haciendo la entrada voluntaria muy importante para las organizaciones civiles clásicas.

El número de miembros en organizaciones sin ánimo de lucro descendió generalmente en el período de tiempo examinado. A pesar de este hecho, las asociaciones registran más de 3,7 millones de miembros, mientras que el número de miembros de grupos de apoyo supera el millón.

6.4. La infraestructura del Tercer Sector

En 2006, más de la mitad del Tercer Sector estaba en posesión de algún tipo de inmueble u oficina. Un tercio de las organizaciones indicaron no necesitar una oficina. En torno a 30.000 OSAL ocupaban inmuebles, la mayoría utilizaban edificios/oficinas gratuitamente, en torno al 20 por ciento alquilaba sus oficinas y sólo el 13 por ciento eran propietarios.

Figura 6. La infraestructura del Tercer Sector, 2006



En relación con el acceso de las organizaciones sin ánimo de lucro a la tecnología de la comunicación y la información, examinamos cuál de las cuatro herramientas básicas (fax, ordenador, Internet, página de inicio) estaban a su disposición. La disponibilidad de ordenadores está asegurada de algún modo en el 70 por ciento del sector. La mayoría de las organizaciones puede acceder a Internet, aunque un número significativo –en torno a

una octava parte- no disponen de dicho acceso. Más de una quinta parte de las organizaciones del sector tienen su propia página de inicio y un 20 por ciento querría aparecer en sitios web. Sin embargo, una de cada cuatro organizaciones civiles dijo no poder obtener ningún tipo de servicio de comunicación.

7. A modo de conclusión

Durante el período observado de una década y media, la función de los proveedores de servicios del Tercer Sector se fortaleció gradualmente y las organizaciones asumieron un mayor rango de tareas públicas, que pertenecían tradicionalmente al Estado. Como consecuencia de estos cambios, los crecientes apoyos gubernamentales directos e indirectos a las OSAL han desempeñado una función cada vez más importante en la financiación de estas actividades de beneficio público. En conclusión, declaramos que el Tercer Sector húngaro está de camino hacia el tipo de sociedad civil moderna de Europa occidental.

APÉNDICE

Tabla A 1. Número de organizaciones sin ánimo de lucro entre 1862 y 2006

Año	Fundaciones	Organizaciones de afiliación	Total
1862*	..	319	..
1878**	..	1 917	..
1932	..	14 365	..
1970	—	8 886	8 886
1982	—	6 570	6 570
1989	400	8 396	8 796
1990	1 865	14 080	15 945
1991	6 182	17 869	24 051
1992	9 703	20 660	30 363
1993	11 884	22 778	34 662
1994 ***	14 216	25 943	40 159
1995	15 650	27 133	42 783
1996	17 109	28 207	45 316
1997	18 603	28 762	47 365
1998	19 225	28 159	47 384
1999	19 754	28 417	48 171
2000	19 700	27 444	47 144
2003	21 216	31 806	53 022
2004	21 817	33 380	55 197
2005	22 255	34 439	56 694
2006	22 464	35 778	58 242

* Número de asociaciones operativas dentro de las fronteras nacionales actuales. En total, 579 asociaciones estaban operativas dentro de las fronteras nacionales en ese momento.

** Número de asociaciones operativas dentro de las fronteras nacionales actuales. En total, 3.995 asociaciones estaban operativas dentro de las fronteras nacionales en ese momento.

*** Desde 1994, el número de fundaciones ha incluido a fundaciones públicas y en el número de organizaciones sin ánimo de lucro corporativas también se han incluido los organismos públicos y compañías de beneficio público.

Nota. Se encontraron en total 8.514 asociaciones durante el proceso de registro de asociación para el año 1989 realizado por la HCSO en 1990 (KSH, 1990). Estos datos están próximos al número de organizaciones registradas. La diferencia deriva probablemente del hecho de que durante la recogida de datos estadísticos, los cuestionarios del procedimiento también llegaron desde organizaciones que no eran entidades legales independientes, y por tanto no se incluyeron en los registros informáticos.

Fuentes: Hunfalvy (1862a, 1862b); Vargha (1880); Dobrovits (1935: 26-27); KSH (1972, 1984); para el período de la base de datos de HCSO 1989- 2006.

Tabla A 2. La distribución porcentual de organizaciones sin ánimo de lucro por forma organizacional, 1993 – 2006 (%)

Forma organizacional	1993	1995	1997	2000	2003	2006
	año					
Fundación	34,3	35,5	37,5	39,3	37,3	35,7
Fundación pública	–	1,1	1,8	2,5	2,7	2,8
Asociación voluntaria	53,0	53,3	52,3	47,6	49,9	51,7
Asociación de derecho público	–	0,6	1,0	1,0	0,9	0,8
Sindicato	5,6	4,8	3,5	2,7	2,2	1,8
Grupo de apoyo a contratistas	2,1	4,2	2,7	4,9	4,6	4,1
Compañía de beneficio público	–	0,4	1,1	1,9	2,3	2,8
Instituto sin ánimo de lucro	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Asociación profesional	–	–	–	–	–	0,2
Otra, desconocida	5,0	–	–	–	–	–
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla A 3. La distribución porcentual de organizaciones sin ánimo de lucro por tipo organizacional, 1993 – 2006 (%)

Tipo de organización	1993	1995	1997	2000	2003	2006
	año					
Organización civil clásica	87,3	88,8	89,8	86,9	87,2	87,3
Organización de apoyo	7,7	9,6	7,2	8,6	7,7	7,0
Otra organización sin ánimo de lucro	5,0	1,6	3,0	4,5	5,1	5,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla A 4. La distribución porcentual de organizaciones sin ánimo de lucro por tipo de comunidad, 1993 – 2006 (%)

Tipo de comunidad	1993	1995	1997	2000	2003	2006
	año					
Capital	28,2	27,4	26,6	26,1	25,4	23,8
Municipios	22,4	23,1	23,3	22,4	22,4	22,1
Otras ciudades	22,5	23,6	23,9	26,1	27,1	28,9
Villas	26,9	25,9	26,2	25,4	25,1	25,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla A 5. La distribución porcentual de organizaciones sin ánimo de lucro por campo de actividad, 1993–2006 (%)

Campo de actividad	1993	1995	1997	2000	2003	2006
	año					
Cultura	10,2	10,1	9,8	10,5	10,8	11,2
Religión	1,5	2,3	2,5	2,7	2,7	2,5
Deportes	21,8	16,6	15,1	13,7	13,2	12,3
Entretenimiento y aficiones	12,7	16,5	16,8	15,4	15,9	16,9
Educación	9,6	10,8	12,4	14,6	14,3	13,9
Investigación	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,0
Atención sanitaria	3,7	4,1	4,4	4,5	4,6	4,7
Servicios sociales	8,0	7,4	8,2	8,8	8,6	8,8
Emergencia y alivio	3,6	2,7	2,3	1,9	1,6	1,5
Protección medioambiental	2,1	2,1	2,1	2,2	2,4	2,4
Desarrollo de la comunidad	3,1	3,5	4,1	5,1	5,7	6,2
Desarrollo económico	1,8	1,3	1,5	1,9	1,9	2,2
Protección de los derechos	1,5	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4
Protección de la seguridad pública	2,2	2,5	2,8	3,0	3,2	3,4
Generación de subvenciones para múltiples fines	1,1	1,6	1,5	1,5	1,5	1,3
Relaciones internacionales	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Apoyo económico profesional	12,1	12,7	10,8	8,7	7,8	7,0
Política	0,9	1,1	0,9	0,7	0,9	0,9
Otro, desconocido	0,5	–	–	–	–	–
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla A 6. Ingresos de las organizaciones sin ánimo de lucro por forma organizacional, 1993–2006 (en millones de forintos húngaros)

Forma organizacional	1993	1995	1997	2000	2003	2006
	año					
Fundación	52 938,2	63 750,6	86 380,0	133 311,2	157 269,4	202 879,0
Fundación pública	–	15 371,1	31 198,6	54 367,5	77 495,4	85 009,5
Asociación voluntaria	42 969,7	65 023,4	89 905,0	104 716,6	149 780,4	169 011,6
Asociación de derecho público	–	6 431,1	11 407,6	15 540,4	16 394,1	21 196,1
Sindicato	6 669,4	9 088,2	7 093,8	8 679,3	10 787,5	13 163,6
Grupo de apoyo a contratistas	7 319,5	10 959,3	7 521,2	46 635,5	72 711,8	53 383,9
Compañía de beneficio público	–	8 045,7	46 728,1	125 721,9	235 815,3	336 543,4
Instituto sin ánimo de lucro	–	3 246,9	4 127,9	6 535,6	10 799,7	7 572,4
Asociación profesional	–	–	–	–	–	7 484,6
Otra, desconocida	8 578,6	–	–	–	–	–
Total	118 475,4	181 916,3	284 362,2	495 508,0	731 053,6	896 244,1

Tabla A 7. La distribución porcentual de los ingresos de las organizaciones sin ánimo de lucro por forma organizacional, 1993–2006 (%)

Forma organizacional	1993	1995	1997	2000	2003	2006
	año					
Fundación	44,7	35,1	30,4	26,9	21,5	22,6
Fundación pública	–	8,4	11,0	11,0	10,6	9,5
Asociación voluntaria	36,3	35,8	31,6	21,1	20,5	18,9
Asociación de derecho público	–	3,5	4,0	3,1	2,2	2,4
Sindicato	5,6	5,0	2,5	1,8	1,5	1,5
Grupo de apoyo a contratistas	6,2	6,0	2,6	9,4	9,9	6,0
Compañía de beneficio público	–	4,4	16,4	25,4	32,3	37,5
Instituto sin ánimo de lucro	–	1,8	1,5	1,3	1,5	0,8
Asociación profesional	–	–	–	–	–	0,8
Otra, desconocida	7,2	–	–	–	–	–
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla A 8. La distribución porcentual de los ingresos de las organización sin ánimo de lucro por tipo de comunidad, 1993 – 2006 (%)

Tipo de comunidad	1993	1995	1997	2000	2003	2006
	año					
Capital	71,1	65,5	61,8	62,8	61,3	59,8
Municipios	13,9	18,3	22,2	19,4	18,3	16,2
Otras ciudades	9,5	9,2	9,8	11,4	13,2	17,2
Villas	5,5	7,0	6,2	6,4	7,2	6,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla A 9. Ingresos de organizaciones sin ánimo de lucro por fuente, 1993-2006. (en millones de forintos húngaros)

Fuente de ingresos	1993	1995	1997	2000	2003	2006
	año					
Apoyo estatal	19 440,6	40 911,4	63 329,3	140 917,4	308 964,0	378 353,7
Apoyo privado	26 764,6	42 492,6	51 942,3	79 993,0	95 117,6	126 466,2
Ingresos de actividad básica	21 730,6	44 275,3	95 490,1	183 105,5	210 740,9	235 820,0
Ingresos por inversiones y negocios no relacionados	37 945,7	52 097,6	69 922,1	87 558,4	110 590,0	147 331,6
Otra	12 593,9	2 139,4	3 678,4	3 933,7	5 641,1	8 272,6
Total	118 475,4	181 916,3	284 362,2	495 50,0	731 053,6	896 244,1

Tabla A 10. El número de empleados de organizaciones sin ánimo de lucro, 1993–2006

Empleado	1993	1995	1997	2000	2003	2006
	año					
Empleo estable – tiempo completo	30 234	41 289	47 709	56 004	63 302	75 413
Empleo estable – tiempo parcial	1 564	3 363	5 770	10 100	12 765	20 035
Sin empleo estable	16 327	25 037	22 344	14 676	11 204	4 212
Total	48 125	69 689	75 823	80 780	87 271	99 660
Dentro de estos, empleados con empleo equivalente a tiempo completo	32 649	45 475	52 828	62 522	70 805	85 852

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALOGH, B. – MÉSZÁROS, G. – SEBESTÉNY, I. (2003): *10 Years in Nonprofit Statistics, 1992–2002*. Központi Statisztikai Hivatal. Budapest. p. 57.
- BOCZ, J. (1992): Egyesületi statisztika Magyarországon. *Statisztikai Szemle*. 70. évf. 10. sz. pp. 840–852.
- DOBROVITS, S. (1935): Magyarország egyesületeinek statisztikája. *Magyar Statisztikai Szemle*. XIII. évf. 1. sz. pp. 23–27.
- DOBROVITS, S. (1936): *Budapest egyesületei*. Statisztikai Közlemények. 3. sz. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala. Budapest.
- DOBROVITS, S. (1938): Társadalmi szervezetek. *Magyar Statisztikai Szemle*. 16. évf. 4. sz. pp. 414–418.
- DOMOKOS, A. (1968): A társadalmi egyesületek statisztikája. In: *A magyar hivatalos statisztika történetéből*. Az V. Statisztikatörténeti vándorülés előadásai és korreferátumai (Gödöllő. 1967. május 23–25.). Magyar Közgazdasági Társaság Statisztikai Szakosztály Statisztikatörténeti Szakcsoport. Budapest. pp. 220–229.
- HUNFALVY, J. (ed.) (1862a): Magyarország különböző egyletei. *Statistikai Közlemények*. IV. köt. I. füzet. Magyar Tudományos Akadémia Statistikai Bizottsága. Pest.
- HUNFALVY, J. (ed.) (1862b): A hazai állapotok ismeretének előmozdítására. (1862). *Statisztikai Közlemények* I. köt. 4. füzet. Magyar Tudományos Akadémia Statistikai Bizottsága. Pest. pp. 246–269.
- KSH (1972): *Egyesületek Magyarországon, 1970*. Budapest.
- KSH (1984): *Egyesületek Magyarországon, 1982*. Budapest.
- KSH (1990): *Egyesületek Magyarországon, 1989*. Budapest.
- KSH (1993): *Társadalmi szervezetek 1991-ben Magyarországon*. Budapest.
- KUTI, É. (2008): *Civil Európa. Civil Magyarország*. Európa Ház. Budapest.
- NAGY, R. – SEBESTÉNY, I. – SZABÓ, I. (2007, 2008): *Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2005, 2006*. Központi Statisztikai Hivatal. Budapest.
- REISZ, L. (1988): Egyletek a dualizmuskori Magyarországon. *Statisztikai Szemle*. 65. évf. 10. sz. pp. 930–646.
- SALAMON, L. M. – ANHEIER, H. K. (1995): *Szektor születik*. Nonprofit Kutatócsoport. Budapest.
- SALAMON, L. M. – ANHEIER, H. K. (1999): *Szektor születik II*. Civitalis Egyesület. Budapest.
- SALAMON ET AL. (1999): *Global Civil Society*. Dimensions of the Nonprofit Sector – The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. Baltimore.
- SALAMON ET AL. (2003): *A civil társadalom "Világnézetben"*. Civitalis Egyesület. Budapest.

- SEBESTÉNY, I. (2001): A magyar nonprofit szektor nemzetközi és funkcionális megközelítésben. *Statisztikai Szemle*. 79. évf. 4–5. sz. pp. 335–373.
- SEBESTÉNY, I. (2003): Az egyesületek számbavételének módszertani problémái a történeti statisztikában. *Statisztikai Szemle*. 81. évf. 4. sz. pp. 373–387.
- VARGHA, GY. (ed.) (1880): *Magyarország egyletei és társulatai 1878-ban*. Hivatalos Statisztikai Közlemények. Országos Magyar Királyi Statisztikai Hivatal. Budapest.

Adriana Rofman
arofman@ungs.edu.ar

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y POLITICAS
SOCIALES EN EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES:
ENTRE LAS TEORÍAS Y LAS REALIDADES
CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS AND SOCIAL POLICIES IN
THE METROPOLITAN AREA OF BUENOS AIRES: BETWEEN
THEORY AND REALITY

Adriana Rofman es socióloga, candidata al Doctorado en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, especializada en temas de política social, organizaciones de la sociedad civil y desarrollo local. Además, realiza estudios aplicados para organismos internacionales (IAF, PNUD, entre otros). Ha coordinado la edición de los libros “Desarrollo local: una revisión crítica del debate” (en colaboración con Alejandro Villar), 2006; “Universidad y desarrollo local: aprendizajes y desafíos”, 2006 y “La acción de las organizaciones sociales de base territorial”, 2002. Ha publicado, además, numerosos artículos en su especialidad.

RESUMEN

Este artículo desarrolla un conjunto de cuestiones que están en el centro del debate actual acerca de las concepciones sobre la sociedad civil y su relación con el Estado, y relaciona estas perspectivas con el análisis de algunas experiencias concretas de acción de organizaciones de la sociedad civil. El interés del artículo es establecer un correlato entre tres enfoques teóricos sobre la sociedad civil y las dinámicas efectivas de las organizaciones de la sociedad civil en algunos municipios periféricos del Area Metropolitana de Buenos Aires. El fenómeno de la participación de las organizaciones sociales en la gestión de programas sociales, que tiene lugar en el marco del modelo actual de implementación de programas sociales, no se ajusta a los postulados de las teorías normativas, basadas en el concepto de autonomía. Por lo tanto, la conclusión resalta el potencial del enfoque sociopolítico para la mejor comprensión de estas realidades.

ABSTRACT

This article considers a set of questions that are at the heart of the current debate about the conceptions of civil society and its relationship with the State, and relates these perspectives to the analysis of some concrete experiences of actions undertaken by civil society organizations. This article's goal is to establish a correlate between three theoretical approaches about the civil society and the actual dynamics of CSOs activities in some peripheral municipalities in the Metropolitan Area of Buenos Aires. The participation of CSOs in social programs' management, within the current model of implementation of social policies, doesn't match properly with normative theories, which are based on the concept of autonomy. Thus, the conclusion emphasizes the value of the sociopolitical approach to better understand the current situation.

PALABRAS CLAVE

Sociedad civil, Estado, Organizaciones de la sociedad civil, Participación en políticas sociales.

KEYWORDS

Civil society, State, Civil society organizations, Participation in social policies.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. DISTINTAS PERSPECTIVAS SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL
3. DEL IDEAL A LA REALIDAD: EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES
4. CONCLUSIONES

1 INTRODUCCIÓN

La transformación de las políticas públicas que tuvo lugar en la Argentina en las últimas décadas del siglo pasado, caracterizada por la privatización, la descentralización y desregulación, significó un cambio de rol importante para las organizaciones de la sociedad civil. Particularmente en el campo de la intervención social del Estado, las organizaciones de la sociedad civil (O.S.C.) pasaron a ocupar un papel importante en el entramado de implementación de las políticas sociales.

La ampliación del espectro de actores que intervienen en la gestión de las políticas públicas se apoya, en parte, en la multiplicación de instituciones, grupos e individuos que se consideran representantes de la sociedad civil. La noción de sociedad civil, que está en la base de los argumentos que promueven estos procesos, se vuelve así poco precisa. Es por ello que resulta relevante detenerse en el análisis de un concepto que nació en contextos históricos y político-institucionales muy diferentes a los que encontramos actualmente en Argentina y otros países de América Latina. En este artículo me propongo profundizar en un conjunto de interrogantes que están en el centro del debate actual, acerca de la concepción de la sociedad civil y la redefinición de la relación entre Estado y sociedad civil. En especial, interesa indagar cómo se reconfiguran, en este escenario, las concepciones que proponen los distintos enfoques que dan cuerpo a este debate, y relacionar estas perspectivas con el análisis de algunas experiencias concretas de acción de organizaciones de la sociedad civil. Resulta especialmente interesante estudiar estos procesos en espacios locales – municipales o barriales-, puesto que es en esta escala donde mejor se advierte la intervención pública de las O.S.C. En este artículo se tomarán algunos casos ubicados en municipios periféricos del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, particularmente en las localidades donde habita la población con mayores niveles de pobreza, donde la participación de O.S.C. en la cadena de gestión de programas sociales es especialmente relevante.

La primera sección de este artículo está dedicada a la revisión de los principales enfoques que orientan los análisis sobre la sociedad civil. En la segunda parte, se buscará establecer un correlato entre estos enfoques y las dinámicas reales de acción de organizaciones de la sociedad civil en el modelo actual de gestión de políticas sociales. En las conclusiones, por último, se intentará fundamentar la pertinencia de recurrir a perspectivas sociopolíticas para estudiar esta problemática en la actualidad.

2. DISTINTAS PERSPECTIVAS SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL

Este proceso de reestructuración de las políticas estatales ha modificado las pautas de interacción entre el Estado y la sociedad, y ha generado también transformaciones en el ámbito de la sociedad civil. Se habla de la “emergencia” o el “resurgimiento” de la sociedad civil, para hacer referencia a la irrupción en la escena política de un conjunto de actores que no forman parte del sistema político pero se reclaman portadores legítimos de intereses universalizables, con responsabilidad sobre la gestión de lo público. Si bien este fenómeno se hizo visible, inicialmente, en el contexto de gobiernos autoritarios, particularmente en Europa del Este y América Latina, las transformaciones que produjo en la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad, se han mantenido, o profundizado, durante los períodos democráticos que los sucedieron.

En este marco de profundas transformaciones producidas en las últimas décadas en la relación entre el Estado y la sociedad, se han multiplicado las menciones a la “sociedad civil”, tanto en contextos académicos como políticos. El resultado es cierta polisemia del concepto, que resulta asociado a distintos enfoques normativos y recortes empíricos de la vida social, por lo que se hace necesario un esfuerzo de especificación para comprender mejor de qué estamos hablando. En este apartado se revisará este debate, intentando ubicar a los aportes de los distintos autores en tres corrientes principales, que a los fines de su presentación, se han denominado perspectiva normativa, empirista y gramsciana.

2.1. Visión normativa asociada a la autonomía, la democratización y la solidaridad

En el contexto de los procesos de globalización neoliberal, y la consiguiente concentración del poder económico y político a nivel mundial, numerosos autores y discursos públicos rescatan el valor de la sociedad civil como un ámbito social construido sobre valores más democráticos e igualitarios que los que regirían en las relaciones propias de la economía y de la autoridad estatal propios de esta época. Como correlato de esta visión, se postula que la sociedad civil llevaría en su seno la potencialidad de transformación, en el sentido de una mayor democratización, de la esfera pública en general.

Entre los pensadores académicos que desarrollan esta visión, se destacan Cohen y Arato, autores de un tratado ya clásico sobre el tema. La concepción acerca de la noción de sociedad civil propuesta en este texto expresa claramente esta orientación, ya que la comprenden “en torno a una noción de movimientos democratizadores autolimitados que procuran extender y proteger espacios tanto para la libertad negativa como para la libertad positiva y volver a crear formas igualitarias de solidaridad sin obstaculizar la autorregulación económica” (Cohen y Arato 2000: 36-37).

Esta definición asigna a los espacios de la sociedad civil un carácter radicalmente diferente del que definiría al ámbito estatal – teóricamente regido solo por relaciones de autoridad- y a la esfera económica – supuestamente orientada exclusivamente por los principios de la acumulación capitalista y la competencia individual. En este sentido, como explicitan los propios autores, la noción lleva implícita una crítica a los límites de régimen democrático representativo, asumiendo una concepción de democracia que da importancia a la intensidad y la calidad de la participación. Dadas las restricciones que presentan los sistemas políticos y el mercado para extender los espacios de libertad y reducir la desigualdad, la potencialidad de democratización efectiva de la vida social radicaría en la sociedad civil, gracias a los valores y orientaciones normativas que constituyen estos espacios.

En esta línea Cohen y Arato conciben a la sociedad civil en torno al valor de la solidaridad y a su potencial de democratización de las relaciones sociales, frente al posible autoritarismo del Estado y al egoísmo individualista del mercado. Para estos autores, esta fuerza democratizadora de la sociedad civil se apoyaría en la vigencia del principio de autonomía, tanto a nivel individual como colectivo.

Se trata entonces de una perspectiva que se basa en criterios de tipo normativo para definir las características propias del ámbito de la sociedad civil, ya que caracteriza las acciones, relaciones y propósitos de los actores que conforman este ámbito en función de ideales, valores y principios, en este caso ligados al ideario democrático, que deberían orientar estos espacios. Es decir, este enfoque define a la sociedad civil en relación a los valores y principios que idealmente deberían regir su funcionamiento, en vez de la comprensión más realista de la acción pública de los espacios asociativos,

La potencialidad transformadora de la sociedad civil se especifica, en la visión de estos autores, en la idea de “autolimitación” de esta intervención democratizadora: no se trataría de revolucionar el mundo de la política y de la economía, sino de resguardar la vigencia de estos principios y mecanismos en una esfera societal diferenciada. “Nuestro concepto de sociedad civil retiene el núcleo normativo de la teoría democrática” –puesto que no postulamos que los movimientos sociales reemplacen a los sistemas partidarios competitivos. También diferenciamos economía de la sociedad civil, pero creemos

que “es posible que los principios de la sociedad civil influyan en las instituciones económicas dentro de lo que llamamos la sociedad económica” (Cohen y Arato, op.cit.:39).

La noción de “autolimitación” aseguraría, según estos autores, el resguardo de la diferenciación de la sociedad civil respecto del sistema político representativo y de la lógica del mercado, diferenciación que parece constituir, para los autores, la base imprescindible del desarrollo democrático de la sociedad. “Nuestro libro toma una posición clara respecto de estos conflictos en defensa de una sociedad civil moderna capaz de conservar su autonomía y formas de solidaridad ante la economía y el estado modernos” (Cohen y Arato, op.cit.:54).

En síntesis, el principio de autonomía, entendido tanto como el resguardo de los principios y valores de la sociedad civil respecto de las lógicas de otras esferas, como también en términos del respecto de la libertad y autonomía individual como principios normativos de la dinámica de este ámbito, constituye uno de los pilares de esta concepción sobre la sociedad civil.

Se desprende de este enfoque que la sociedad civil estaría desvinculada de los intereses ligados a la legitimación de relaciones de poder institucionalizadas, ya que en este ámbito primaría el principio de la autonomía en relación a las estructuras del Estado y del sistema político. También surge de este postulado que los mecanismos de conformación de las organizaciones de la sociedad civil deberían ser voluntarios y ajenos a las obligaciones y presiones que establecen las estructuras de articulación de intereses políticos. Es decir, la sociedad civil es vista como el dominio de la libertad, opuesto a las relaciones de autoridad que regulan las acciones estatales, y al interés por la acumulación de poder, propio del sistema político.

Esta nítida distinción entre sociedad civil y Estado se asienta en una importante tradición del pensamiento político moderno. En este sentido, Taylor describe a la sociedad civil como “una red de asociaciones autónomas, independientes del estado, que vinculan y agrupan ciudadanos en torno a cuestiones de interés público, y pueden tener efectos en las políticas públicas por su mera existencia o acción.” (Taylor, 1995:204)¹. A su vez, Bobbio comienza un capítulo sobre el tema afirmando que “En el lenguaje político actual la expresión “sociedad civil” es conocida en términos de la gran dicotomía sociedad civil / Estado ... no se puede determinar el significado ni delimitar la extensión de la sociedad civil, más que refiriendo y delimitando al mismo tiempo al término “Estado”. Negativamente, se entiende por sociedad civil la esfera de relaciones sociales que no está regulada por el Estado.” (Bobbio, 1995:39). En ambas definiciones el rasgo principal que identifica a la sociedad civil refiere a su autonomía respecto de las relaciones de autoridad propias de la dominación estatal.

¹ La traducción del texto de Taylor, es responsabilidad de la autora.

El modelo conceptual de estructura societal tripartita que supone fronteras nítidas entre el dominio de la sociedad civil, del Estado y del mercado, tanto en lo referente a las lógicas de cada ámbito como en cuanto al campo organizacional que lo compone, no toma en cuenta la diversidad interna de la sociedad civil, ni la complejidad propia del ámbito estatal y del económico, ni tampoco las intensas interacciones que se producen entre estos tres espacios.

Otra vertiente de la visión normativa de la sociedad civil es la que postula que el principio orientador de este espacio es la solidaridad, entendida como una actitud de reconocimiento de las necesidades de los otros, particularmente los sectores de escasos recursos, y la búsqueda de soluciones a través de mecanismos no mercantiles y por fuera de las políticas estatales. Esta perspectiva, que tiene sus orígenes en el ideario de la filantropía, ha superado el sesgo jerárquico que estaba implícito en la labor de beneficencia, para asumir el valor de la solidaridad, como aporte en la construcción de un horizonte de igualdad. La sociedad civil se caracteriza, en este enfoque, como un ámbito de libre asociación entre individuos, que se agrupan voluntariamente en función del interés público de servicio a otros, es decir, sin fines de lucro privado.

En este sentido, una corriente importante de estudios inscriptos en esta perspectiva, asume como rasgos evidentes de la sociedad civil la centralidad del “bien público”, en contraposición con los intereses privados que caracterizan al mercado. En algunos enunciados, este valor es asociado con la idea de igualdad y el reconocimiento de las situaciones de inequidad; de donde surge el compromiso que debería mostrar la sociedad civil con quienes están afectados por las injusticias y la discriminación. Se supone, en esta visión, que las organizaciones de la sociedad civil tienen presente este compromiso y que sus acciones están basadas en el principio de la igualdad – expresado en el reconocimiento de los destinatarios de sus acciones como “iguales” – al mismo tiempo que están orientadas por el objetivo de superar las desigualdades existentes. En un plano más operativo, esta percepción se traduce en el postulado del desinterés económico que debería regir las acciones de la sociedad civil, principio que da sentido a una de las denominaciones usuales de las O.S.C. como “organizaciones sin fines de lucro”.

Esta visión sobre la sociedad civil está más presente en discursos políticos que en textos académicos. Buena parte de los argumentos políticos e institucionales que se presentan para fundamentar la importancia de la labor de las organizaciones de la sociedad civil hacen referencia a su compromiso solidario con los destinatarios de las acciones. Por ejemplo, un importante estudio de alcance nacional realizado en Argentina por una agencia de las Naciones Unidas, asigna a las organizaciones “el propósito de dar respuesta a las necesidades de los pobladores, ...de realizar donaciones y desempeñar actividades filantrópicas, ayudar a otros”. Las características fundamentales de estas organizaciones, serían para este estudio, entre otras: “privadas, en el sentido de constituir una

estructura separada del gobierno, no lucrativas, autogobernadas, voluntarias, no partidarias" (PNUD/BID, 1998: 24-25) .

Prima en estas concepciones la idea de una frontera muy precisa entre el sentido de las organizaciones que tendrían por objetivo la consecución de objetivos de interés público , es decir, las O.S.C., y aquellas entidades movidas por la búsqueda privada de la ganancia, es decir, el mundo privado empresarial.

Esta visión sobre la sociedad civil aparece en la mayoría de las autopresentaciones que formulan las organizaciones de la sociedad civil, en la fundamentación de los diseños de políticas públicas participativas, en los discursos de los organismos internacionales de crédito que financian dichas políticas, en los medios de comunicación, etc. A la vez, esta visión normativa de la sociedad civil está muy presente en los discursos públicos que fundamentan la participación de organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. En el diseño de la mayoría de los programas sociales actualmente vigentes, por ejemplo, están previstos mecanismos de participación de organizaciones de la comunidad, apoyados en consideraciones acerca de la importancia de la ampliación de la participación social en la implementación de políticas, en la garantía de compromiso solidario con la comunidad que estas organizaciones ofrecerían, y en el reaseguro de transparencia –es decir, ruptura de los mecanismos clientelares del Estado- que su presencia aportaría.

En síntesis, el argumento normativo, que construye definiciones de la sociedad civil en función de los valores que este ámbito portaría –o debería portar-, lleva a simplificar la caracterización de las distintas esferas societales. Al suponer, aunque sea de manera implícita, el monopolio de la sociedad civil sobre los valores de la autonomía, la democracia y la solidaridad, facilita la instalación de una imagen, sumamente difundida en la actualidad, de una estructura fragmentada de ámbitos sociales, que no podrían compartir valores o principios semejantes. Es decir, a la vez que se distinguen con extrema nitidez los principios éticos que orientarían la acción de la sociedad civil de los principios instrumentales que organizarían el funcionamiento del Estado y del mercado, se propone una separación también drástica entre la acción política – propia del Estado- y la competencia capitalista – propia de la economía.

2.2 Enfoque empirista y sectorial

Otra corriente destacada en el análisis del campo de la sociedad civil se ha abocado a los estudios empíricos sobre el universo asociativo que da cuerpo a este espacio, con el objetivo de caracterizar las asociaciones que lo componen, y estimar el peso de este sector en la dinámica societal general.

Los actores de la sociedad civil son, para esta corriente, las asociaciones u organizaciones sociales, entidades que reciben distintos nombres según los autores y las orien-

taciones vigentes: organizaciones no lucrativas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, etc. El conjunto de instituciones y las tramas de relaciones entre ellas constituye, para este enfoque el “tercer sector”, definido así para diferenciarlo del sector estatal y del mercado.

La definición en términos de “sector” expresa una perspectiva que se interesa fundamentalmente por describir el mapa de la estructura societal, esto es, a cartografiar los campos que la conforman. Los estudios que se ubican en esta corriente desarrollan un enfoque empirista, y asimilan directamente la noción de sociedad civil con un conjunto empíricamente delimitado de asociaciones: las que no se rigen por la lógica económica del mercado ni forman parte de la estructura estatal. Esta perspectiva ha dado lugar a un cuerpo importante de estudios aplicados, que se proponen identificar a las instituciones que componen el sector, clasificarlas según criterios diversos, valorar su aporte social, describir sus trayectorias históricas, etc.

Un hito importante en la construcción de este enfoque en Argentina tiene su origen en el proyecto promovido por la John Hopkins University, dirigido por Lester Salamon, un amplio estudio comparativo sobre el “sector no lucrativo” en varios países del mundo, iniciado en la década del '90. Dado el carácter comparativo de esta investigación, la elaboración de definiciones conceptuales homogéneas para la caracterización del objeto de estudio constituyó un punto de partida clave, promoviéndose así un amplio consenso en torno a los criterios de definición del sector que proponía este equipo de investigación. Para este proyecto, los atributos de las instituciones que componen el sector no lucrativo son²:

- Organización: cierto grado de formalidad institucional
- Privadas o no gubernamentales: institucionalmente separadas del estado
- No distribuyen ganancias: no lucrativas
- Autónomas: ejercen el control sobre sus propios asuntos
- Voluntarias: la membresía no es requerida legalmente y las contribuciones en dinero o tiempo que recogen, son ofrecidas también voluntariamente.

Los estudios que se realizaron en Argentina en el marco de este enfoque³ tienen generalmente por objetivo hacer evidente la importancia de este sector en el desarrollo social, e incidir así tanto en la orientación de las agendas científicas – promoviendo la multiplicación de estudios sobre este tema- como también en el debate público sobre la relación entre el Estado y la sociedad. Compartiendo entonces el fin de destacar el aporte del sector asociativo, esta línea de trabajo se apoya en un enfoque metodológico empirista y descriptivo, por un lado, y en la preferencia por el tratamiento cuantitativo de los

² Salamon, Anheier, et al, 1999.

³ Cabe mencionar, entre otros: Roitter y Gonzalez Bombal, 2000; PNUD / BID, 1998; Thompson, 1995.

datos, por el otro. La mirada cartográfica, influenciada por la necesidad de comprender mejor la estructura del sector, aparece en los esfuerzos de elaboración de tipologías, de clasificación de sectores y subsectores y de identificación de las características principales de cada conjunto. Por el otro lado, estos estudios privilegian el análisis cuantitativo de la información, como medio para sistematizar datos agregados, referidos al conjunto del campo asociativo, y poder así medir el peso o el impacto del sector en la vida social.

Como puede advertirse, la opción por estos enfoques conceptuales y metodológicos se explica, en buena medida, por la concepción del ámbito de la sociedad civil en tanto “sector”. La asimilación de este espacio a un recorte empírico de la estructura social o económica, trae consigo la adopción de modelos de análisis semejantes a los que se aplican a otros sectores de actividad.

Esta línea de trabajos constituye una contribución destacada al conocimiento de la conformación y de la acción del campo asociativo en cada sociedad, y aportan así a la comprensión de las características efectivas de esta trama de organizaciones. Sin embargo, la definición de “tercer sector” conlleva, como decíamos previamente, una visión sectorialista y da lugar a la proliferación de estudios dedicados a “mapear” el sector. Es decir, en este enfoque, la complejidad de la noción de sociedad civil queda restringida a un sector de actividad asociativa relativamente acotado.

Por otro lado, este acercamiento empirista esconde un fundamento teórico no explicitado sobre la noción de sociedad civil, que está presente en los criterios de demarcación del campo del tercer sector. Los atributos que distinguen a las organizaciones que componen el sector, enunciadas por el proyecto John Hopkins y asumidas por la mayoría de los estudios que se inscriben en esta corriente, hacen hincapié en el carácter no lucrativo, autónomo y voluntario de las mismas; se trata de los mismos criterios que traducen, en el plano operativo, los principios y valores que se proclaman como fundamentos del campo de la sociedad civil en la corriente normativa. Es decir, este enfoque asimila las nociones de tercer sector y sociedad civil casi como sinónimos, concibiendo así a la sociedad civil como un “sector” social, pero que – a diferencia de otros sectores de actividad – no se distingue por atributos empíricamente contrastables, sino por principios asignados normativamente, es decir, definidos sobre la base de criterios que estos actores deberían idealmente cumplir.

De esta manera, muchos de estos estudios, al detenerse en una mirada descriptiva del espacio asociativo, corren el riesgo de asumir acríticamente una definición del espacio institucional de la sociedad civil en base a los valores que los propios actores involucrados dicen sostener. Aquí radica la operación conceptual de “autocelebración” a que hacen referencia Nun y Aboy Carles (2002), y que se multiplica en los diversos discursos públicos que idealizan la acción de las organizaciones de la sociedad civil.

2.3. Perspectiva sociopolítica, de origen gramsciana

Un tercer enfoque, que desarrolla una lectura sociopolítica de la sociedad civil, se basa en los postulados de Antonio Gramsci sobre este tema.

El pensamiento de Gramsci sobre la estructura societal se apoya en el clásico modelo marxista de estructura y superestructura, donde el primer nivel alude a las relaciones económicas de producción, y por lo tanto, base material de la dominación; mientras que la superestructura se refiere al nivel de las relaciones políticas y las formas de legitimación – política, ideológica y cultural- del sistema de dominación. En esta concepción, el Estado y la sociedad civil forman parte del mismo nivel, y por lo tanto, el mismo papel de sostén y garantía de la reproducción del orden económico. Sin embargo, sus modos de acción, y por lo tanto, las instituciones que los constituyen, difieren sustantivamente: mientras que el Estado –o “sociedad política”– asegura por medios coercitivos el sistema de dominación, apelando particularmente a las instituciones del aparato estatal, y al sistema judicial; la “sociedad civil” se ocupa de cimentar la hegemonía de los grupos dominantes, es decir, de construir el consenso en torno al sistema de dominación, para lo cual opera principalmente en el campo de la ideología, a través de las instituciones clave de la formación cultural en la sociedad de su época: la Iglesia, la escuela y la prensa.

En este sentido, en el pensamiento gramsciano no existe una separación efectiva entre el ámbito del Estado y el de la sociedad civil, puesto que constituyen dos caras de una misma función: la consolidación de la hegemonía. Gramsci lo dice explícitamente en varios de sus escritos: al plantear el vínculo estrecho que entrelaza a la sociedad política con la sociedad civil, en la fórmula “Estado=sociedad política + sociedad civil, vale decir, hegemonía revestida de coerción” (Gramsci, op.cit.:165).

Esta perspectiva difiere sustantivamente de los enfoques presentados previamente, que jerarquizaban la autonomía como principio central de la sociedad civil, puesto que para Gramsci los principios de la sociedad política y la sociedad civil confluyen en una sola totalidad más amplia, el Estado, cimiento del sistema económico de dominación. Por otro lado, también se distingue este enfoque de la visión sectorialista, ya que la distinción entre la esfera de la sociedad civil y del Estado sería, para esta corriente, una operación solo analítica, formulada con el objetivo de clarificar mejor la ambivalencia dialéctica entre coerción y consenso implicada en la dominación hegemónica.

En este sentido, la hegemonía difiere de la coerción porque incorpora, de alguna manera, las necesidades y visiones de los grupos dominados, a fin de asegurar el consenso sobre la dominación. La mirada de Gramsci acerca de la amplitud de esa operación ideológica era, sin duda, algo estrecha: las instituciones de la sociedad civil – principalmente los intelectuales, la Iglesia y la escuela- eran necesariamente orgánicos a los sectores hegemónicos o, en su defecto, debían ser orgánicos a los movimientos políticos revo-

lucionarios. Esta visión acerca de los matices o “grados de libertad” que podría abarcar esa operación de inclusión de los intereses de los sectores subordinados estaba, sin duda, profundamente marcada por su perspectiva marxista, y por la característica propia del Estado liberal de principios del siglo XX, como señala Portelli (2000). Una concepción más actual de la hegemonía, que tome en cuenta los múltiples y complejos procesos que intervienen en la formación del consenso social, llevaría a visibilizar un conjunto más amplio, y mucho más diverso, de instituciones y organizaciones que toman parte en el proceso de legitimación del orden dominante.

Además, hoy podría señalarse que la incorporación de los intereses subordinados no es solo un proceso ideológico, sino también material, corporizado en el desarrollo de los sistemas de bienestar y la ampliación de los derechos sociales, como señala Portantiero (1988). Esta observación resulta especialmente pertinente para analizar la acción de las organizaciones de la sociedad civil en el mundo actual, y fundamentalmente en los países periféricos. Como desarrolla este autor, para comprender el papel del Estado y de la sociedad civil en la reproducción del sistema de dominación es necesario deconstruir la “concepción reificada” del Estado en el capitalismo, y hacer visible “el carácter estructuralmente constitutivo de este en las contemporáneas relaciones capitalistas... El fin del estado liberal es, en resumen, el fin del Estado político... , separado de la sociedad civil y encargado solo de asegurar las condiciones externas de la producción... La red de poder se complica enormemente, corriendo las fronteras tradicionales entre “lo público” y “lo privado”, entre “lo económico” y “lo político”, hasta que permita construir, en el sentido de Foucault, una verdadera “microfísica del poder”. (Portantiero, 1988:196-197)

Sintetizando, la concepción gramsciana manifiesta una visión política de los principios que caracterizan a la sociedad civil, puesto que concibe este ámbito en relación a la función que cumple en la reproducción del orden social y, en este sentido, permite un abordaje más comprensivo de la complejidad de su accionar. Una mirada que se basa en la comprensión de las relaciones de poder que estructuran el funcionamiento general del sistema societal y que, por lo tanto, permite analizar la conformación y la acción del campo de la sociedad civil en relación a dinámicas de más amplio alcance. Es indudable que las marcas de origen, tanto históricas como ideológicas, de este pensamiento, aparecen con mucha nitidez en su concepción de dicho orden societal, lo que conduce a delinear una visión de la sociedad civil recortada en torno a su función de reaseguro cultural e ideológico del orden dominante, mirada que sería necesario ampliar para interpretar mejor la realidad actual. Es decir, este enfoque visualiza a las instituciones de la sociedad civil como vías de legitimación del sistema social y político, haciendo hincapié en el papel político que desempeñan en el sostenimiento de la hegemonía.

2.4. En síntesis: tres enfoques en debate

A lo largo de este apartado se exponen las principales corrientes que alimentan actualmente los estudios sobre la sociedad civil, que reflejan un debate centrado en la concepción acerca de la relación que se establece entre este ámbito y el Estado.

El primer enfoque se apoya en una concepción normativa, que comprende a la sociedad civil en torno a los principios y valores que este campo debería sostener, particularmente la *autonomía* respecto de las lógicas de actuación de otras esferas y la *solidaridad*, entendida como ausencia de intereses de lucro. Se construye, así, una *visión fragmentada de la estructura societal*, en tres sectores claramente diferenciados según sus principios y lógicas de funcionamiento.

El segundo se caracteriza por la visión sectorialista, ya que define a la sociedad civil como un *sector* de actividad, recortable empíricamente de los otros dos, manteniendo la *visión fragmentada* antes señalada. Los estudios inscriptos en este enfoque se basan en metodologías *empíricas* y cuantitativas, con escasa crítica teórica respecto de los parámetros y características del sector

El tercero se apoya en una comprensión de la dinámica sociopolítica de la relación entre la sociedad civil y el Estado, estableciendo así que la *distinción entre estos dos espacios es analítica* antes que empírica. La definición de la sociedad civil se formula en relación a la función que este ámbito desempeña en el sostenimiento de la *hegemonía* del orden dominante, función que consiste, principalmente, en la producción y transmisión de la *ideología*.

La comprensión de este debate teórico ayudará a construir un marco analítico apropiado para analizar con mayor pertinencia la dinámica actual de implicación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas sociales en Argentina, como se presenta en los apartados siguientes.

3. DEL IDEAL A LA REALIDAD: EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Esta sección se propone poner en relación los marcos conceptuales antes expuestos con el análisis de la dinámica efectiva de interacción entre el Estado y la sociedad civil y, más precisamente, el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en esta estructura.

Para avanzar en esta línea de análisis es necesario describir las características del proceso de reforma del complejo de políticas sociales en Argentina, particularmente en el nivel local, en el marco de la reestructuración del Estado y de la economía.

3.1. El modelo actual de gestión de políticas sociales en espacios locales y las organizaciones sociales de base

La reestructuración neoliberal del Estado y de la economía implicó la redefinición del modelo de desarrollo económico y de la intervención estatal, influyendo también en la transformación del complejo de políticas sociales. Si en el período de vigencia del modelo estatista e industrializador las políticas sociales tendían a ser universales, homogéneas, y formuladas e implementadas centralmente desde el nivel nacional, la reforma las reorientó hacia un abanico múltiple de intervenciones focalizadas social y territorialmente, y cuya implementación descansa en un entramado institucional que incorpora a diversos actores en momentos y roles diferentes del proceso de gestión. Como bien sintetiza Cabrero, la profunda transformación del campo de las políticas sociales ha dado lugar a tres fenómenos nuevos: “Por una parte, el Estado central en plena reconversión fiscal, descentraliza la política social. Por otra parte, y derivado de lo anterior, la política social deja atrás su visión unívoca y monolítica, surge un repertorio diverso de políticas concebidas cada una de ellas de diferente manera. Por último, se detona una creciente aparición de actores diversos entre los que se encuentran los diferentes niveles de gobierno, diversos grupos sociales, organismos no gubernamentales, asociaciones privadas, ciudadanos comunes, fundaciones internacionales, religiosas, etc.” (Cabrero, 2004:116). Según este diagnóstico, la reforma del modelo de gestión de las políticas sociales estaría atravesado por tres ejes confluyentes: la descentralización, la diversificación de la oferta de programas, y la expansión de estrategias participativas de gestión de las políticas.

Es decir, el modelo de gestión de políticas sociales actualmente vigente en Argentina asigna mucha importancia a la incorporación de actores no gubernamentales en la gestión de políticas, y, por consiguiente, a la inclusión de modalidades participativas en el diseño de la mayoría de los programas sociales. Si bien estos formatos participativos de gestión no se han extendido a la totalidad de los servicios sociales estatales, el importante avance que registraron en la última década y el peso que tienen en los discursos políticos, hablan de un nuevo modelo de políticas sociales.

El proceso de desuniversalización de las políticas sociales no solo significó modificar la cantidad y calidad de prestaciones sociales, sino que también trajo consigo una importante redefinición en el marco institucional de implementación de los servicios. Si las políticas universales se apoyaban en una estructura vertical y centralizada en torno al Estado nacional, el complejo fragmentado y heterogéneo de intervenciones que se impuso con la reforma convocaba a un entramado de actores institucionales diferente para cada programa, y que incluía tanto a niveles de gobierno subnacionales, como también a la sociedad civil. El marco institucional se ha visto, entonces, ampliado a la incorporación de otros actores, y la cuestión de la participación social en la formulación e implementación de políticas ocupa hoy un lugar central en la planificación y en el análisis de la acción social del Estado.

Esta modalidad tiene especial vigencia en los espacios locales de gestión de los programas sociales, es decir, en el nivel municipal de organización de las actividades, ya que la intervención de actores no estatales se concentra en la etapa de prestación de los servicios. El extremo local del encadenamiento de instituciones que componen el entramado de gestión de los programas sociales está conformado, en general, por organizaciones sociales de base territorial, esto es, asociaciones de vecinos que habitan las mismas zonas empobrecidas en donde están interviniendo las políticas del Estado. En este sentido, la adopción de formatos participativos para la gestión de las políticas sociales implica revalorizar los recursos y las articulaciones que tienen lugar en el ámbito local, puesto que los actores sociales implicados en la implementación de los programas sociales focalizados, tienen necesariamente un fuerte arraigo en el territorio. Ello pone de manifiesto la importancia de la inserción territorial local que generalmente tienen las organizaciones y los proyectos que trabajan en el campo de lo social, reconociendo y recuperando la dinámica territorial de trabajo que traen las organizaciones de base, generadas desde los sectores populares.

Esta realidad asume características particulares en las localidades periféricas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), un territorio profundamente afectado por las sucesivas crisis socioeconómicas y la retracción de la intervención social del Estado de las últimas décadas.⁴ Las organizaciones sociales de base territorial constituyen un sector del espacio asociativo de la sociedad civil que cumple un papel destacado en la satisfacción de las necesidades de una importante porción de la población de esta región. Estamos hablando de un amplio segmento poblacional que, al no poder acceder a todos los bienes y servicios necesarios para su reproducción a través del mercado ni recibe la

⁴ El Área Metropolitana de Buenos Aires es una gran ciudad metropolitana donde habitan más de 12.000.000 de personas, conformada por la Ciudad de Buenos Aires y 24 municipios. Es una región marcada por una gran heterogeneidad interna, ya que incluye desde el centro más concentrado y moderno –donde se toman las decisiones nacionales– hasta barrios periféricos con indicadores socio económicos que dan cuenta de las condiciones de vida más difíciles del país. La vulnerabilidad social de la población de las localidades más periféricas es resultado de procesos de larga data de urbanización irregular, desempleo y trabajo precario, bajos ingresos e insuficiencia de los servicios sociales estatales. Ver, al respecto, Suarez y Palma Arce, en prensa.

cobertura apropiada de parte de las políticas estatales, ha generado formas autogestionadas para atender a estos problemas.

En términos generales, el proceso de desuniversalización y asistencialización de la política social argentina consistió en la progresiva desregulación del mercado de trabajo y el consiguiente retiro del control estatal en ese campo; la privatización de un sector relevante de la protección social, como los seguros sociales de previsión y la diseminación de formas encubiertas de privatización de los seguros de salud; y una fuerte disminución de la calidad y cobertura de los servicios universales, promoviendo así la expansión de la oferta privada en este sector. Por último, a medida que se profundizaban las reformas neoliberales, cobraron centralidad las intervenciones asistenciales, destinadas a paliar algunos de los efectos más críticos de la reestructuración económica. (Soldano y Andrenacci, 2006)

El campo de la sociedad, particularmente en los sectores más populares, ha sido profundamente influenciado por este conjunto de transformaciones, y así han proliferado organizaciones de base territorial más o menos consolidadas, que se crean con el objetivo de resolver sus propias necesidades básicas. Especialmente en los municipios más empobrecidos del AMBA, esta trama asociativa asume un papel central en la atención de los problemas ligados a la reproducción de la vida, centralidad que se explica por las características particulares de esta región: un espacio marcado por su alta densidad poblacional, la multiplicación de necesidades sociales y una fuerte historia de politización de la participación social. Estas organizaciones nacidas en los barrios periféricos de la ciudad metropolitana de Buenos Aires, desarrollan un trabajo de carácter territorial y sus actividades se enmarcan en las dinámicas comunitarias o “de base”. Es decir, los objetivos que las movilizan se explican a partir del modo específico en que estas organizaciones vinculan sus actividades con el territorio.

En este sentido, las organizaciones de base territorial constituyen una categoría específica de organizaciones de la sociedad civil, en tanto espacio de relaciones y asociaciones, relativamente estables, conformadas de manera voluntaria, que se movilizan por objetivos de carácter público y cuya finalidad no es la acumulación indiscriminada de ganancias. Se trata, entonces, de un espacio público no estatal, es decir, acciones y organizaciones que no forman parte del Estado, pero que se proponen intervenir en cuestiones que interesan al conjunto de la comunidad. Dadas sus condiciones de surgimiento, este universo asociativo ha asumido tareas, orientaciones políticas y formas organizativas muy variadas, en un abanico de enorme diversidad, que incluye pequeños comedores o centros comunitarios poco institucionalizados, amplias redes de organizaciones que funcionan como ONGs, movimientos sociales de desocupados, asociaciones de microempresarios y empresas sociales, y muchos otros etc.

En particular, las organizaciones de base territorial son aquellas conformadas por personas vinculadas por el territorio – generalmente vecinos- que se agrupan para buscar soluciones a sus propios problemas, mayormente relativos a la condiciones de vida en ese territorio. Es por ello que también se llaman “organizaciones comunitarias”, puesto que nacen en el seno de una comunidad –en este sentido son “de base” -, y sus esfuerzos están destinados a mejorar la situación de esa misma comunidad.

3.2. Participación de las organizaciones sociales de base en las políticas sociales

A fin de comprender mejor el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en esta región, apelaremos a datos provenientes de diversas fuentes, generadas en el marco de un proyecto de investigación desarrollado en la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento⁵.

Puesto que el objetivo es precisar las formas y grados de intervención de O.S.C. en políticas sociales en el nivel local, un primer aspecto a considerar se refiere a la oferta pública de espacios de participación, en especial a los programas sociales en ejecución en tres de los municipios estudiados. En dicho estudio se identificaron 49 programas sociales, que cubrían distintos sectores de la política social, desde programas alimentarios, de vivienda, de capacitación, de salud, etc.⁶ En cada uno de estos casos, se indagó acerca de la modalidad prevista de intervención de organizaciones sociales en su implementación, y con la variedad de situaciones encontradas se construyó una tipología de modalidades de participación.

Estas distintas modalidades de interacción suponen distinto grado de incidencia de las O.S.C. en la gestión de las políticas, ya que el papel que desempeña la organización en el entramado de gestión guarda relación con la capacidad de intervenir en las decisiones al respecto. Esta dimensión puede ser analizada en función del momento del ciclo de políticas en que se hace efectiva la intervención de las organizaciones no estatales, lo que daría por resultado cuatro categorías de incidencia:

- *Alta incidencia*: participación en el diseño de la política, que hablaría de un alto nivel de incidencia la toma de decisiones acerca de los objetivos y estrategias de las políticas.

⁵ La Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (UNGS) está localizada en la periferia del Área Metropolitana de Buenos Aires, región en la que se está desarrollando el proyecto “Escalas para el desarrollo de una subregión de la RMBA”. Durante su ejecución, este proyecto ha aplicado varios instrumentos de recolección de información: un relevamiento de programas sociales ejecutados en los municipios, entrevistas a miembros de organizaciones, el registro de intervenciones de miembros de organizaciones en el marco de talleres de capacitación y una encuesta semiestructurada a 60 organizaciones de la zona.

⁶ Relevamiento de programas sociales en ejecución en tres municipios del AMBA: José C. Paz, San Miguel y Moreno

- *Incidencia media (1)*: participación en la ejecución. En este caso las organizaciones operan como simples ejecutores de las acciones o prestadores de los servicios, por lo que su incidencia en las decisiones es muy reducido.
- *Incidencia media (2)*: participación en el control. Este papel supone una cierta exterioridad respecto del proceso de gestión, ya que la sociedad controla la acción estatal desde afuera del entramado de gestión. Este lugar no asegura un papel relevante en las decisión, pero permite a las organizaciones mantener una relación de mayor independencia respecto de las instituciones estatales.
- *Incidencia baja o nula*: cuando la participación prevista es baja o nula.

Tomando como base este criterio de clasificación, se podrían identificar muchas modalidades de participación para cada categoría, pero en el estudio de campo se encontraron solo las que se detallan a continuación

Cuadro 1: Participación de la sociedad civil en la gestión de programas sociales: grado de incidencia y modalidad de participación (José C Paz, San Miguel y Moreno, 2005).

Grado de Incidencia	Modalidad de participación	Cantidad de programas
ALTA (Diseño)		0
MEDIA (Ejecución)	Organización ejecutora: organización participa solo en la ejecución de las actividades o la prestación de los servicios, sin intervención en el diseño	4
	Socioproductivo: los destinatarios se involucran en la ejecución de las acciones, fundamentalmente aportando su trabajo como parte de la prestación que reciben, pero sin intervención en las decisiones	16
	Gestión asociada: la gestión de la implementación del programa se basa en una asociación entre el municipio o organizaciones de la sociedad civil quienes toman decisiones en conjunto, aunque solo referidas a la fase de la implementación	2
	Agentes comunitarios: cuando los destinatarios se involucran activamente en la implementación del programa, ejecutando actividades destinadas tanto a sí mismos como a otros beneficiarios, y tomando decisiones referidas a esta fase de la gestión del mismo	2
MEDIA (Control)	Consejos Consultivos: espacios de articulación de organizaciones, implicados principalmente en el seguimiento y control	1
BAJA	Baja o Nula: donde los destinatarios son solo receptores, y no está prevista ninguna forma de participación de organizaciones	24
TOTAL		49

Fuente. Elaboración propia en base a información primaria.

Como se puede observar, los dos extremos del cuadro expresan con claridad el papel que desempeñan las O.S.C. en la gestión de programas sociales: no se ha encontrado ningún caso en el que los representantes de la sociedad civil intervengan en el momento de la decisión sobre el sentido de las políticas; y cerca de la mitad de los casos examinados no implican ninguna forma de participación de organizaciones en su implementación. La intervención de las O.S.C. se concentra en las situaciones de incidencia media en la formulación de las políticas, limitándose, en su gran mayoría, a tomar parte en la ejecución de las actividades. Solo un caso prevé la presencia de instituciones no estatales en la instancia de control de las mismas. La gran mayoría de los programas analizados se dividen en dos grupos: los que no implican a actores sociales en la implementación, y los que los convocan para colaborar en la ejecución de las actividades. Es decir, si bien las O.S.C. están cada vez más involucradas en el entramado de gestión de las políticas estatales, su lugar en esta asociación es restringido, en el sentido que solo pueden intervenir en la prestación de los servicios.

Para la mayoría de los programas sociales analizados, la intervención de las O.S.C. funciona como nexo entre el Estado y los destinatarios de las políticas sociales.

Esta realidad muestra que la institución estatal requiere de la intervención de las organizaciones de la sociedad para hacer efectivas sus políticas, constatación que constituye una buena ilustración de la función de mediación y de construcción de legitimidad que desempeñan estas instituciones. Se trata de un papel de intermediación no solo material – en el sentido que se ocupan de intermediar recursos desde el Estado hacia la población necesitada-, sino también de mediación cultural e ideológica, puesto que el desempeño de esta función también implica transmitir ideas y visiones del mundo. Esta segunda forma de mediación se hace efectiva de manera tanto formal – a través de las actividades de capacitación y asistencia que estas organizaciones brindan junto con los alimentos y la ayuda- como también informal, a través de las redes sociales que contribuyen a construir.

¿Cómo impacta el desempeño de este papel en las capacidades de desarrollo de la autonomía de las O.S.C.? ¿El lugar que ocupan en el circuito de gestión de las políticas sociales, condiciona su accionar en el territorio?. Un camino para responder a este interrogante consiste en analizar la estructura de financiación de las O.S.C., a fin de identificar la importancia de los fondos estatales en el conjunto de sus recursos. Esta información proviene de datos originados en una encuesta a 60 organizaciones sociales de base localizadas en la misma región⁷.

⁷ Encuesta semiestructurada a 60 organizaciones sociales de base de 4 municipios seleccionados: José C Paz, San Miguel, Morón y Moreno.

Cuadro 2: Fuentes de financiación de las actividades de las organizaciones de base
(José C Paz, San Miguel, Morón y Moreno, 2008.)

	Cantidad de menciones	%	
Recursos propios	55	20%	45%
Aranceles por actividades	44	16%	
Trabajo ad honorem/ fondos socios	23	8%	
Subsidios ONG	19	7%	49%
Subsidio Estado nacional	37	14%	
Subsidio Estado provincial	30	11%	
Subsidio Estado municipal	23	8%	
Donaciones particulares	18	6%	
Aportes estatales a través de ONG	5	2%	
No necesita recursos.	4	1%	
Otros	11	4%	
NS	2	0,7%	
Total	271	100%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta a Organizaciones. 2008

Este cuadro muestra que las fuentes de financiación de las organizaciones están actualmente muy diversificadas, ya que, en conjunto, las 60 instituciones mencionaron 271 fuentes, lo que indica que cada asociación recurre, en promedio, a 4,5 mecanismos diferentes de obtención de recursos. También es relevante señalar que las principales fuentes de recursos son los organismos estatales, fondos que en su gran mayoría se asignan en función de la intervención de las organizaciones en la estructura de gestión de las políticas sociales. Se trata de recursos cuya asignación está predeterminada por el diseño del programa, situación que no solo deja escasos márgenes de autonomía a las agrupaciones, sino que además las ubica en medio del entramado de implementación de los programas sociales. En este sentido, estas organizaciones estarían cumpliendo un rol de mediación – entre el Estado y los ciudadanos- de las prestaciones sociales, desempeñando así un papel importante – aunque complejo- en la legitimación del modelo de políticas sociales.

Resultaría muy interesante complementar estas reflexiones, realizadas sobre la base de información objetiva, con las percepciones subjetivas de los actores implicados en esta relación. Es decir: ¿cómo caracterizan las organizaciones de la sociedad civil su modalidad de relación con las políticas públicas?

Para responder a esta interrogante contamos con información más acotada, recogida con métodos cualitativos, a través de entrevistas realizadas a un conjunto de 31

organizaciones sociales de base territorial, localizadas en esta misma región.⁸ Sobre la base de esas entrevistas, hemos identificado tres formas típicas de participación en políticas públicas, categorización que se realizó siguiendo criterios semejantes a los expuestos previamente.

Cuadro 3: Modalidades de interacción con el Estado

	Cantidad de casos
Recepción de subsidios:	16
Participación en ejecución de programas	15
Participación en espacios de articulación	7
Total casos entrevistados	31

Fuente: entrevistas a organizaciones de base

Estas respuestas ponen de manifiesto que la suma de respuestas supera el total de casos, lo que indica que varias organizaciones se vinculan con el Estado en más de una modalidad. Además, al indagar a las propias organizaciones locales acerca de la forma de interacción entre Estado y las O.S.C., las dos respuestas más frecuentes se refieren al otorgamiento de subsidios – es decir, dinero - de parte del Estado para ayudar al mantenimiento de la organización, situación que hace evidente un alto grado de dependencia de estas asociaciones del soporte estatal; y a la participación en la ejecución de los programas sociales, respuesta que confirma las interpretaciones elaboradas previamente sobre la muestra de la encuesta.

En efecto, los datos resultantes de la encuesta semiestructurada presentan un panorama semejante al que se acaba de exponer: se detectó que 41 de las 60 organizaciones relevadas interviene en la gestión de algún programa social. Además, cuando se indagó por el programa específico, resultaron mencionadas 78 políticas estatales, es decir, un promedio de casi dos programas por organización. Por otro lado, cabe señalar que 17 organizaciones, el 28% de la muestra, desarrolla toda su actividad en base a la interacción con el Estado.

Cuando se indaga acerca de la naturaleza de este vínculo, se evidencia que se trata de una relación fuertemente asimétrica, puesto que la gran mayoría de las respuestas aluden a la transferencia de recursos, principalmente financieros, por parte del Estado hacia las organizaciones. Como se señala previamente, estos circuitos de transferencia de recursos funcionan, en su gran mayoría, en el marco de la participación de las organizaciones en el entramado de gestión de programas sociales.

⁸ Se trata del proyecto de capacitación /investigación el "Seminario Taller" "Organizaciones sociales y políticas públicas

En segundo lugar, la encuesta pregunta por las relaciones que se establecen en el marco de “espacios de articulación”; es decir, ámbitos de interacción entre actores, donde se definen, diseñan, ejecutan o controlan las políticas. Estos mecanismos consisten en una modalidad de relacionamiento supuestamente más paritario entre los actores que lo conforman, porque su objetivo supone que todos los integrantes tienen capacidades semejantes de incidir en las decisiones. Los resultados indican que 28 organizaciones respondieron que participan o han participado en los últimos 5 años en algún espacio de articulación con el Estado, y algunas pocas incluso declararon participar de más de un espacio a la vez. Estos espacios identificados por las mismas organizaciones son los foros temáticos o vecinales (por ejemplo, foros de seguridad, de salud, etc.), los consejos (de salud, de la niñez y la adolescencia, etc.), las redes, las mesas de coordinación de algún proyecto u acción conjunta o de concertación respecto de algún tema, las comisiones que también se organizan por algún tema en particular y los espacios generados en el marco de los Presupuestos Participativos, en aquellos municipios en donde existen estos mecanismos.

En síntesis, estos datos ponen de manifiesto que existe una intensa interrelación entre las O.S.C. de esta región y las políticas sociales, relación que consiste, fundamentalmente, en la intervención de las organizaciones sociales en el entramado de gestión de las políticas estatales.

4. CONCLUSIONES

Como se señala en la introducción, el objetivo de este artículo es revisar las teorías que dan cuerpo hoy al debate sobre la sociedad civil, desde una mirada que recupere las experiencias efectivas de acción de organizaciones de la sociedad civil en espacios locales. La hipótesis que sostiene este propósito plantea que, en el marco de la profunda transformación que han atravesado en Argentina las políticas públicas, y las políticas sociales en particular, la relación entre Estado, mercado y sociedad civil ya no puede pensarse en términos de una estructura de sectores escindidos y con lógicas claramente diferenciadas, sino que es más pertinente recurrir a teorías que permitan comprender la interacción – cada vez más intensa – que tiene lugar entre las instituciones y los patrones de acción de cada uno de estos ámbitos.

Siguiendo este pensamiento, a lo largo del artículo se han presentado casos que no solo ponen de manifiesto una estrecha vinculación entre O.S.C. y Estado, sino que además muestran una sociedad civil que forma parte del proceso de implementación de políticas públicas y que, por lo tanto, contribuyen a la legitimación del sistema político de dominación. La comprensión de esta realidad lleva, desde nuestro punto de vista, a marcar los límites de la visión normativa sobre la sociedad civil que la caracteriza en relación a la democratización y la autonomía.

Por otro lado, los casos expuestos también hicieron evidente que una porción importante de organizaciones de la sociedad civil está dedicada, actualmente, a la realización de actividades económicas, a brindar servicios o producir bienes que teóricamente deberían ser adquiridos en el mercado o provistos por el Estado. Este fenómeno no solo es un resultado no buscado del empobrecimiento de las sociedades donde trabajan estas organizaciones, sino que, a juicio de algunos autores, constituye un campo de acción propio de este tipo de redes sociales, que implica, necesariamente, interacción con el mercado. Por consiguiente, las teorías que identifican a la sociedad civil como el campo no lucrativo, y distinguen así tajantemente el asociacionismo solidario de las relaciones mercantiles, dejan afuera a un amplio espectro de actividades sociales.

Estas reflexiones llevan a valorizar las perspectivas más políticas sobre la sociedad civil, y a entender ese ámbito en relación con los otros espacios de sociabilidad: el mercado y el Estado. Pensando en la realidad que es objeto de este artículo, la acción local de las organizaciones de la sociedad civil en territorios empobrecidos, la visión de origen gramsciano resulta mucho más rica, ya que ayuda a comprender el papel de estas organizaciones en la construcción – desconstrucción y reconstrucción de la hegemonía. Las organizaciones desempeñan un rol de mediación entre el Estado y los ciudadanos, que no solo viabiliza ideas, visiones del mundo, etc., y construye así el consenso social; sino que también intermedia bienes y servicios, que dado el valor que adquieren en contextos de necesidad, contribuyen fuertemente a consolidar la legitimidad de sistema político vigente.

Como se señalara previamente, en el pensamiento de Gramsci se concibe a la esfera de la sociedad civil en relación a la función de mediación para la formación o cuestionamiento del consenso social en torno al sistema de dominación. Es decir, la sociedad civil constituye una esfera social, entendida en términos más funcionales que estructurales, donde se produce la hegemonía, entendida como la legitimación de las relaciones de poder económicas y políticas. La hegemonía, señalan Cohen y Arato, no debe ser comprendida como “algo que se genera autónomamente dentro de la sociedad civil, sino como una de las formas en que el poder del Estado funciona efectivamente” (Cohen y Arato, op.cit. p:183) En este sentido, la producción de hegemonía es una dimensión esencial para el funcionamiento del Estado, a la vez que constituye un proceso donde la sociedad civil desarrolla un papel fundamental.

Si la perspectiva sobre la relación entre la sociedad civil y el Estado toma en consideración otros elementos no normativos, y se interroga por la lógica efectiva de funcionamiento de cada uno de esos ámbitos, se llegaría a una concepción de tipo relacional acerca del Estado, que lo definiría en función de los principios que teóricamente orientarían su acción, sino en base al papel que desempeñan en la estructura societal. En este sentido, Portantiero señala que “ el poder estatal solo puede entenderse como una categoría relacional, como el producto de una correlación entre actores sociales...”. Según este

autor el Estado no es sólo una organización con su estructura de personal y de recursos económicos, sino la encarnación institucional del sistema social y económico, “un complejo de relaciones sociales ...(que)... solo puede entenderse como una categoría relacional producto de una correlación entre actores sociales” razón por la cual es “estructuralmente constitutivo de las relaciones capitalistas”. (Portantiero 1998: 196-199). En esta perspectiva, el Estado penetra la sociedad civil, y viceversa, tanto en el plano de la reproducción de las relaciones sociales y económicas como también en el nivel ideológico político, puesto que la legitimidad estatal se construye en esa red de poder que atraviesa los diferentes ámbitos de la vida social.

Estas afirmaciones no conllevan, sin embargo, la propuesta de eliminar toda distinción entre el sistema político y la sociedad civil, sino limitar esta diferenciación a criterios de orden socioinstitucional. En este sentido, Gramsci distingue entre las instituciones implicadas en la construcción de la hegemonía – entre las que se destacan las instituciones culturales -, y el aparato legal, burocrático, policial y militar del Estado o sociedad política, a cargo de la coerción. En esta misma línea, Portantiero apunta que “analíticamente, podríamos distinguir entre “sociedad civil”, “sistema político” y “Estado o sociedad política”. Por la primera entenderíamos el cuadro de clivajes sociales que pueden dar lugar a un primer nivel asociativo a partir de la solidaridad de intereses. El sistema político implicaría un grado más: los grupos que lo integran interactúan ya en el espacio en que se formulan las decisiones globales, y en sus comportamientos se asientan los pactos constitutivos del Estado... Finalmente el Estado político aludiría al cuadro institucional-burocrático organizado alrededor de la ley y compuesto por ramas y aparatos de gobierno” (Portantiero, op.cit. : 202)

Desde esta perspectiva se pone en cuestión la distinción tajante entre el Estado y la sociedad civil en función de la preeminencia de valores o mecanismos ligados a la constitución del poder político. Como queda en evidencia en este estudio empírico acerca del papel de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios participativos de gestión de políticas públicas, el campo de la sociedad civil participa de manera activa en la consolidación o debilitamiento del sistema político, y su funcionamiento está atravesado por dicha lógica.

La aplicación de las teorías gramscianas en este tipo de procesos requeriría, por supuesto, un esfuerzo importante de precisión y operacionalización de conceptos, que permita incorporar en ese pensamiento al sector de las organizaciones de base territorial como un sector importante de la sociedad civil, facilite la comprensión del plano subjetivo de la sociabilidad que sostiene la labor de estas asociaciones, permita distinguir las especificidades del estado local en el marco del modelo actual de políticas públicas, etc. Son, sin duda, tareas pendientes que superan los propósitos de este artículo pero dan pistas sobre recorridos futuros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOBBIO, Norberto. (1995): *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- CABRERO, E. (2004): "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar". En Ziccardi, A. (comp) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM, México.
- COHEN, Jean y ARATO, Andrew. (2000): *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- CORAGGIO, José Luis. (2002): *La Economía Social como vía para otro desarrollo social*, [http://: www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar).
- CUNILL GRAU, Nuria (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad*. CLAD / Nueva Sociedad, Caracas.
- DE PIERO, Sergio (2005): *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- DONATI, Pierpaolo. (1999): *La ciudadanía societaria*. Universidad de Granada.
- GONZALEZ BOMBAL, Inés. (1995): *¿Entre el Estado y el mercado? ONGs y sociedad civil en la Argentina*. en *Público y privado*. Thompson, Andrés, (comp.) Ed. UNICEF / Losada, Bs As.,
- NUN, José y ABOY CARLES, Gerrardo. (2002): *Los estudios sobre organizaciones de la sociedad civil*. Informe CENOC. Buenos Aires.
- PORTELLI, Hugo. (2000): *Gramsci y el bloque histórico*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.
- PORTANTIERO, Juan Carlos. (1988): *Sociedad civil, Estado y sistema político. La producción de un orden*. Ed Nueva Visión, Bs. As.
- PNUD - BID (1998): *El Capital Social. Hacia la construcción del Índice de Desarrollo Sociedad Civil del Argentina*. Edilab, Buenos Aires.
- SALAMON, Lester; Helmut ANHEIER y Asociados. (1999): *The Emerging Sector Revisited*. The John Hopkins University, Baltimore.
- SUAREZ, Ana Lourdes y PALMA ARCE, Carolina. (en prensa): *Condiciones de vida en el Conurbano Bonaerense. Los partidos de Morón, San Miguel, Moreno y José C. Paz*. www.ungs.edu.ar
- ROITTER, Mario y Inés GONZALEZ BOMBAL. (2000): *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*. CEDES. Buenos Aires
- THOMPSON; Andrés. (comp.) (1995): *Público y privado*. Ed. UNICEF / Losada, Bs As.,
- TAYLOR, Charles. (1995): *Invoking Civil Society. Philosophical arguments*. Harvard University Press. Cambridge/London.

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Luís Ignacio Álvarez González
María José Sanzo Pérez
Universidad de Oviedo

DINÁMICA ORGANIZATIVA DE LAS FUNDACIONES ASTURIANAS

1. INTRODUCCIÓN

Las últimas dos décadas han sido para el sector fundacional español no solo de consolidación en la sociedad civil sino también de cambio en sus estructuras organizativas. Este cambio se observa a dos niveles. Por un lado, a nivel global, con la integración o asociación de las fundaciones para poner en común su experiencia y conocimiento, y generar, de esta forma, sinergias sumamente beneficiosas para su quehacer ordinario. Un punto crítico en este proceso de integración fue la constitución a principios del año 2003 de la *Asociación Española de Fundaciones*. Por otro lado, el cambio se observa a nivel individual de cada fundación. Pese a la heterogeneidad, cabe hablar ya de fundaciones con una estructura formal que repercute positivamente en la flexibilidad, eficacia y efectividad del trabajo realizado y facilita la coordinación entre sus distintas unidades de trabajo.

Ante esta evidencia, el objetivo del presente trabajo es evaluar en qué medida la estructura y gestión interna de las fundaciones ha evolucionado para conseguir una satisfacción más eficaz de las necesidades de sus beneficiarios y de las expectativas de quienes aportan los recursos necesarios para el desarrollo de la acción fundacional. Para alcanzar este objetivo se ha llevado a cabo un estudio cualitativo entre una muestra representativa de fundaciones del Principado de Asturias. El motivo de utilizar como unidad de estudio esta realidad geográfica sectorial es que el reciente "*análisis de situación de las fundaciones en la realidad socio-económica del Principado de Asturias*" muestra

una realidad fundacional dinámica y en constante evolución de la que se pueden derivar enseñanzas muy generalizables al conjunto de las fundaciones españolas.

2. DINÁMICA ORGANIZATIVA DE LAS FUNDACIONES

Existe consenso en la literatura especializada sobre el hecho de que la efectiva aplicación de un concepto propio de la gestión empresarial como es el de *orientación al mercado* tiene consecuencias positivas sobre la capacidad de las organizaciones no lucrativas, en general, y de las fundaciones, en particular, de alcanzar sus objetivos a corto y largo plazo. La orientación al mercado en este contexto implica la adopción integrada y coordinada, por parte de todos los involucrados en el funcionamiento de la entidad, de una cultura de gestión que tenga como eje argumental y operativo la satisfacción real tanto de las necesidades de los beneficiarios de las acciones organizativas como de las expectativas de quienes aportan los recursos materiales o inmateriales precisos para su pleno desarrollo.

Si la adopción de este concepto tiene consecuencias positivas para las fundaciones, parece recomendable identificar aquellos factores o variables organizativas que pueden estimular su efectiva implementación. En la literatura clásica de orientación al mercado a estos factores o variables se les denomina *antecedentes de la orientación al mercado*. La presencia o ausencia de estos factores condiciona el que unas organizaciones estén más orientadas al mercado que otras, de ahí que su identificación y valoración tenga implicaciones prácticas para los responsables de cualquier organización.

En trabajos previos en el ámbito de las fundaciones se ha contrastado empíricamente que su efectiva orientación al mercado se ve favorecida por el siguiente conjunto de variables vinculadas a su *estructura organizativa básica*: (1) el compromiso del equipo directivo con los principios de esta cultura de gestión, (2) la formalización de procedimientos organizativos y la (3) recompensa al personal de las fundaciones, aunque no sea en términos monetarios, en la medida en que los resultados de sus actuaciones sean tanto más positivos. Por el contrario, también se demuestra como (4) la excesiva centralización en la toma de decisiones desincentiva la adopción de esta cultura de gestión.

La evidencia respecto al necesario compromiso directivo con esta cultura nos hace reflexionar sobre otros *antecedentes* relacionados con la estructura organizativa de las fundaciones. Así, en primer lugar, creemos que el hecho de que los directivos asuman su compromiso y responsabilidad con los principios de una cultura de orientación al mercado debe venir acompañado por un efectivo proceso de integración y coordinación interna de los departamentos o áreas en las que se estructure la fundación. Un segundo aspecto adicional a contemplar es el grado de aversión del equipo directivo a encarar nuevas actividades o a asumir riesgos financieros. Un tercer aspecto clave es la necesidad de esta-

blecer sistemas de evaluación del desempeño, dado el complejo entorno actual de estas entidades.

Sin lugar a dudas, la mejora de la gestión de las fundaciones debe pasar por la consideración de los aspectos relacionados con la estructura básica que se acaban de delimitar. Sin embargo, la experiencia ha evidenciado la necesidad de abordar otros cada vez más importantes. Así, por ejemplo, ¿en qué medida la *caracterización del patronato fundacional* puede condicionar su capacidad de actuación? Por otra parte, el *asociacionismo* y el recurso a los *medios de comunicación*, ¿están generalizados como elementos clave a la hora de proyectar su imagen en la sociedad? Preguntas a las que se trata de dar respuesta a través de una evidencia empírica centrada en el caso del sector fundacional del Principado de Asturias.

3. EL SECTOR FUNDACIONAL ASTURIANO: METODOLOGÍA DE ESTUDIO

El estudio de la dinámica organizativa de las fundaciones asturianas se ha materializado en la realización durante los meses de febrero y marzo del año 2007 de una serie de entrevistas en profundidad entre una muestra de entidades representativa de este sector. En total, 21 entrevistas. 17 de ellas fueron con fundaciones, 3 con los Registros-Protectorados autonómicos existentes y una última con otros entes administrativos del Gobierno del Principado de Asturias vinculados al sector fundacional.

La selección de la muestra de 17 fundaciones se realizó buscado la mayor representatividad posible del censo de fundaciones activas en el Principado de Asturias. Dicho censo fue específicamente elaborado para la realización del presente estudio. Se compone de 149 fundaciones radicadas en Asturias a las que hay que añadir 18 delegaciones de fundaciones de ámbito nacional con infraestructura física y laboral estable en la región.

La búsqueda de representatividad a la que se hacía mención con anterioridad ha exigido considerar el siguiente conjunto de variables de clasificación a fin de que las opiniones y valoraciones que se obtuvieran pudieran ser inferidas al conjunto del sector fundacional asturiano: (1) tamaño de la fundación, (2) antigüedad, (3) sector de actividad, (4) protectorado, (5) presencia pública en el patronato, (6) existencia de promotor empresarial único, (7) recursos humanos (empleados y/o voluntarios), (8) delegación de fundaciones de ámbito nacional y (9) condición de socio de la Asociación Española de Fundaciones.

Por el lado institucional las entrevistas se efectuaron con los responsables de los tres Registros-Protectorados autonómicos asturianos: el de fundaciones docentes y culturales, el de fundaciones asistenciales y el de fundaciones laborales. Además, se realizó una última entrevista con los responsables administrativos del Gobierno del Principado de Asturias que se encontraban más involucrados en los desarrollos normativos en materia

de fundaciones. Tales responsables se adscribían a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y a la Inspección General de Servicios del Gobierno del Principado de Asturias.

El guión utilizado para las entrevistas ha tenido dos versiones debido al carácter diferencial de los tres tipos de interlocutores. Una versión para las entrevistas con las fundaciones. Otra para las conversaciones mantenidas con los responsables de los Registros-Protectorados y de la Administración. Se han clasificado las cuestiones a formular en los siguientes cuatro bloques: (1) caracterización del patronato fundacional, (2) estructura organizativa básica, (3) el asociacionismo en las fundaciones y (4) la comunicación con el entorno.

4. EVIDENCIAS Y APORTACIONES DEL ESTUDIO

A continuación se destacan las principales conclusiones y recomendaciones que se derivan del estudio efectuado. Si bien el ámbito fundacional estudiado es limitado desde un punto de vista geográfico, creemos que la rigurosidad de la metodología empleada nos permite generalizar al conjunto fundacional español muchas de esas conclusiones y recomendaciones.

Respecto al *patronato fundacional* se puede señalar, en primer lugar, que se evalúa positivamente la implicación y estabilidad de los patronos en el desarrollo de las actuaciones fundacionales. Parece constatarse una actitud muy colaboradora de los patronos en el desarrollo de la fundación. Están presentes desde el origen de las prestaciones hasta su desarrollo y supervisión. Además, la estabilidad es otro rasgo distintivo, especialmente entre los patronos físicos y jurídicos de carácter privado, si bien no es tanta entre los representantes públicos. Es fundamental conservar y consolidar este grado de implicación y estabilidad para favorecer el conocimiento, compromiso y dinamización de la actividad fundacional, así como para supervisar su correcto desarrollo.

Igualmente, la presencia de las Administraciones en los Patronatos, cuando esta tiene lugar, se valora satisfactoriamente, si bien se constatan ciertas ineficacias que será preciso corregir. Además del lógico soporte financiero que trae consigo esta presencia, se destaca especialmente la relación directa que se establece con las Administraciones, la fluidez y comunicación existente con ellas y el impulso y confianza que suelen proporcionar a las fundaciones. No obstante se plantea la necesidad de corregir las siguientes cuestiones: relativa inestabilidad que genera la rotación de sus representantes en los patronatos, incremento de la carga burocrática, riesgo de que se confunda presencia con control e intervención y, en ocasiones concretas, dificultad para acceder a determinadas convocatorias públicas de las que quedan excluidas aquellas organizaciones participadas por los poderes públicos.

No obstante, no es habitual que las fundaciones tomen la iniciativa a la hora de buscar e incorporar nuevos patronos. Lo habitual suele ser lo contrario, que los potenciales patronos se dirijan a la fundación, siempre y cuando perciban cierta notoriedad en las prestaciones que proporciona. Así, si se considera oportuno ampliar la composición de los patronatos lo recomendable es poner en valor la actividad de la fundación e intervenir en la búsqueda de aquellos patronos que mejor se adapten a la idiosincrasia de la organización.

En cuanto a la *estructura organizativa básica de la fundación* procede comenzar destacando que se aprecia un importante grado de integración y coordinación entre los departamentos y áreas organizativas. La estructuración organizativa en departamentos y áreas no es en sí misma significativa sino se acompaña de unas dosis mínimas de integración y coordinación. En principio, este es un rasgo observado en el ámbito fundacional analizado, si bien es preciso reforzarlo, especialmente entre las áreas de gestión y de actividades, en una época como la actual marcada por un crecimiento intensivo del sector.

Además, las fundaciones no se caracterizan por un elevado grado de aversión a la hora de emprender nuevas actuaciones, asumiendo riesgos financieros en caso de que fuera necesario. La excepción quizás se encuentre entre las entidades más pequeñas, en donde la limitación de recursos condiciona este carácter emprendedor. Sin embargo, en general, resulta muy interesante potenciar esta actitud de cara a disponer de una mayor capacidad de reacción inmediata ante cualquier contingencia que afecte al beneficiario fundacional y que exija del desarrollo a muy corto plazo de nuevas prestaciones.

Por otro lado, existe un significativo grado de centralización y formalización en el proceso de toma de decisiones. Aunque es recomendable un cierto grado de centralización y formalización en la toma de decisiones estratégicas, un exceso puede condicionar la flexibilidad y agilidad de la fundación a la hora de interactuar con los beneficiarios y con el entorno en su conjunto. De este modo, debe valorarse la conveniencia de incorporar en mayor medida el componente participativo en los procesos de toma de decisiones, sobre todo en aquellos procesos que tienen un carácter más ordinario o frecuente.

Se puede añadir que el sector fundacional se encuentra aún en una etapa incipiente en materia de gestión de calidad. En general, no se dispone de sistemas integrados de gestión. A lo sumo, se ha avanzado en temas de certificación de calidad, si bien únicamente en las grandes fundaciones. En este sentido, es importante ir arraigando en el sector una cultura organizativa fundamentada en principios de calidad, que favorezca la implementación de las prestaciones bajo parámetros de eficiencia y eficacia en el desempeño.

Ya en relación con el tema del *asociacionismo* es de reseñar que pese a las bajas tasas de asociacionismo existentes, se valora favorablemente la vinculación a algún tipo

de ente asociativo. De esta vinculación se destacan varios aspectos positivos. Primero, la posibilidad de disponer de un foro de debate, compromiso y colaboración del que se derivan importantes sinergias para el desempeño de cada fundación. Segundo, el apoyo y asesoramiento que se proporciona desde el ente asociativo. Tercero, el compromiso con la descentralización que ofrece el mismo en lo que a la prestación de servicios se refiere.

Por su parte, las fundaciones no asociadas no perciben adecuadamente las prestaciones que recibirían a cambio de su condición de socio. El principal motivo señalado para no estar asociadas es el coste económico. Frente a ello una alternativa sería redefinir la fórmula de fijación de las cuotas en función de otros parámetros económicos distintos a los actuales, que reflejen en mayor medida la capacidad económica real de las fundaciones. Además, parece fundamental que desde los entes asociativos se potencie y reoriente la estrategia de comunicación con el fin de transmitir el valor real de las prestaciones que proporcionan.

El cuarto bloque de conclusiones relativas a la estructura y gestión interna de las fundaciones hace referencia a su *comunicación con el entorno*. Las fundaciones recurren con cierta regularidad a los medios de comunicación de masas, así como a otras herramientas de comunicación (material publicitario, página web y relaciones públicas). Lo hacen básicamente por dos motivos: difundir sus actividades entre los beneficiarios y darse a conocer, sensibilizando a la sociedad respecto a las problemáticas que les ocupan. Por el contrario, no se suele recurrir a ellos para ampliar la base de beneficiarios de las prestaciones y, sobre todo, para aumentar el volumen de recursos necesarios para las mismas. Esta es una deficiencia que debería ser superada paulatinamente, dado el impacto que tienen en la actualidad los medios de masas en las sociedades modernas.

Por su parte, los medios de comunicación centran su atención en las fundaciones más notorias y conocidas, sin que el modelo de relaciones se generalice al resto del sector. Como consecuencia, determinadas actividades, supuestamente de gran impacto, no obtienen la cobertura necesaria. Ante esta realidad solo cabe trabajar en la línea de transmitir la importancia del desempeño fundacional en su conjunto, intentando establecer relaciones sólidas y duraderas con los medios, que favorezcan su atención con independencia de la entidad que asuma la iniciativa en cada desempeño. A este respecto el papel institucional de los entes asociativos del sector puede resultar clave.

En conclusión, las evidencias obtenidas en este trabajo ponen de manifiesto la importancia que para las fundaciones españolas puede tener la adopción de un nuevo modelo de gestión filantrópica sustentado en principios como los siguientes: (1) adopción de herramientas de gestión empresarial, siempre de acuerdo a sus valores y necesidades específicas, (2) profesionalización de sus recursos humanos y técnicos y (3) autorregulación de forma voluntaria en lo que a transparencia se refiere. Con la adopción de este

nuevo modelo de gestión las fundaciones se orientarán en mayor medida a las necesidades de sus beneficiarios y de quienes aportan los recursos necesarios para sus actuaciones. Y en síntesis, cabe esperar que las posibilidades de que las fundaciones alcancen sus objetivos se vean incrementadas de modo significativo.

Beltrán Roca Martínez
E.U.A. de Relaciones Laborales, Universidad de Cádiz

LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LAS ONGD. TENDENCIAS, REDES Y DISCURSOS

La financiación es uno de los problemas más controvertidos dentro del Tercer Sector. Los recientes escándalos de malversación de fondos por parte de directivos de fundaciones lo atestiguan. Las acusaciones entre partidos políticos de favorecer a las ONG con las que mantienen vínculos son también una parte sustancial del debate en torno al sistema de financiación. En la actualidad existe todo un dispositivo de fundaciones, leyes y códigos de conducta que tienen por objeto regular la gestión y obtención de fondos. En este trabajo pretendemos estudiar el sistema de financiación de las ONGD (Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo) implantadas en Andalucía. En primer lugar, realizaremos una caracterización general del sistema de financiación de esta población organizativa. Posteriormente aplicaremos la perspectiva de redes para profundizar en los patrones de financiación pública de las ONGD. En particular, queremos comprobar si este sigue líneas político-partidistas. Para ello nos basaremos en el análisis de datos secundarios, las entrevistas semi-estructuradas y, especialmente, la perspectiva de redes sociales¹.

¹ Una buena introducción al Análisis de Redes Sociales puede ser José Luis Molina (2001), *El análisis de redes sociales. Una introducción*, Edicions Bellaterra, Barcelona.

1. LA FINANCIACIÓN DE LAS ONGD IMPLANTADAS EN ANDALUCÍA

Nuestro análisis se centra en las ONG pertenecientes a la Coordinadora Andaluza de ONGD (CAONGD), a la que pertenecen las principales ONGD implantadas en este territorio. En la actualidad la federación cuenta con 51 organizaciones. Para facilitar el estudio, hemos seleccionado una muestra de 30 organizaciones cuyos balances económicos se encontraban actualizados en sus memorias anuales del año 2006.

Analizando la información recabada, extraemos que las ONGD implantadas en Andalucía tienen una alta dependencia de los fondos públicos. El 63,2% de los recursos que gestionaron en 2006 provino de las arcas públicas, y solo 36,8% fue obtenido a partir de fuentes privadas (como cuotas de los socios, donaciones particulares, ingresos por venta de productos de comercio justo o herencias).

Es posible, además, construir una tipología de ONGD en función del tamaño (medido por el monto total de fondos gestionados). De este modo, destacan 4 organizaciones *grandes*, que gestionan más de 48 millones de euros (UNICEF, Intermón Oxfam, Manos Unidas y Ayuda en Acción); un grupo de 8 organizaciones *medianas*, que gestionan entre 9 y 22 millones de euros; y un conjunto mayor, formado por 18 organizaciones *pequeñas*, que cuentan con menos de 9 millones de euros anuales. Los fondos (tanto públicos como privados) destinados a la cooperación no gubernamental están muy desigualmente distribuidos entre las ONGD. Las 4 mayores ONGD, que constituyen el 13,33% de la muestra, gestionaron más de la mitad de los recursos. Las ONGD medianas, que son el 26,7% del total, obtuvieron el 26,5% de los fondos. Las ONGD pequeñas, que son el 60%, gestionaron tan solo el 18% de los recursos financieros. Vemos que mientras existe una proporcionalidad entre las ONGD medianas, las ONGD de más tamaño acaparan lo que las ONGD pequeñas no logran adquirir. Se reconoce, por tanto, la dinámica monopolista advertida por otros estudios según la cual las ONGD de mayor tamaño tienden a copar el sector, obteniendo la mayor parte de los recursos (como dinero, prestigio, espacio mediático y voluntarios).

Un aspecto central en el sector de las ONG, que han destacado otros estudios, es su dependencia institucional o, en otras palabras, su alta vinculación con otras entidades sociales—Iglesias, movimientos religiosos, partidos políticos y sindicatos. Es por ello que algunos autores identifican, entre otras, dos “familias” de ONGD: las “religiosas” y las “político-sindicales”. Entre las ONGD de la muestra hay un subgrupo de ONGD religiosas (todas ellas relacionadas, aunque de diferente manera, con la Iglesia Católica) y otro subgrupo de ONGD político-sindicales, relacionadas con partidos políticos de izquierda (PSOE e IU) y organizaciones sindicales.

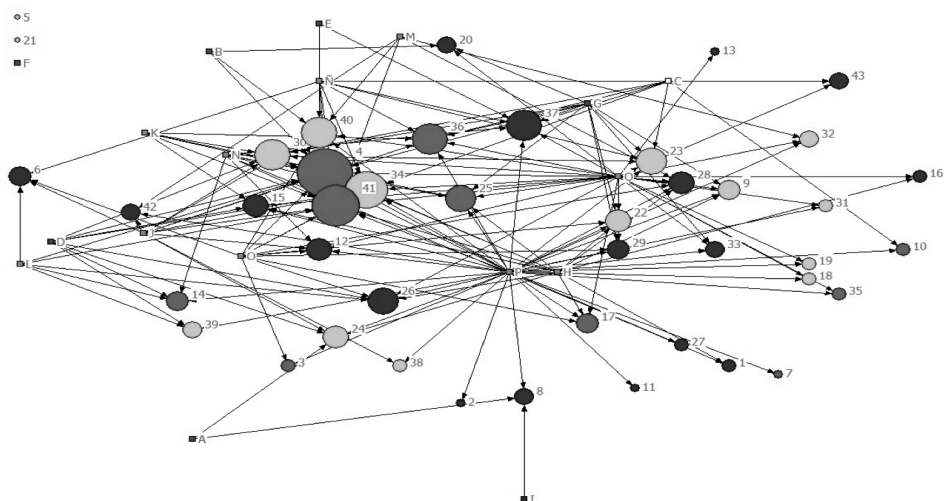
El desglose del análisis del grado de dependencia respecto a los fondos públicos según la vinculación de las ONGD ofrece unos resultados muy significativos. Las ONGD

relacionadas con la Iglesia presentaban un grado ostensiblemente menor de dependencia respecto a los financiadores públicos (56,42%) que las ONGD relacionadas con partidos de izquierda y sindicatos (88,61%). El nivel de dependencia de las ONGD político-sindicales es especialmente llamativo, habiendo casos como el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), relacionado con el PSOE, o la Fundación Paz y Solidaridad-Andalucía, perteneciente a Comisiones Obreras, que superaban el 90% de financiación pública.

2. EXPLORANDO LAS LÍNEAS DE FINANCIACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE REDES

Para conocer los patrones de financiación hemos elaborado un sociograma² que refleja la financiación de las administraciones central, autonómica, provincial y municipal (ayuntamientos de capitales de provincia) hacia las ONGD pertenecientes a la federación andaluza en 2006. Hemos representado con un cuadrado a los financiadores públicos, que aparecen con letras, y con círculos a las ONGD, que aparecen con números. Para diferenciar las administraciones hemos coloreado de naranja a las que estaban controladas por el PSOE, de verde oscuro las gobernadas por el PP, de amarillo la gobernada por IU, y de violeta la gobernada por otros partidos. Respecto a las ONGD, hemos coloreado de verde las relacionadas a la Iglesia Católica, de rojo las relacionadas con grupos de izquierda y de azul las no relacionadas con otras organizaciones e ideologías políticas. Por último, hemos reflejado a través del tamaño de los nodos su grado nodal (*indegree*). Esta medida indica el número de financiadores de una ONGD.

Sociograma de financiación pública de las ONGD en Andalucía



² Para construir el sociograma hemos utilizado el programa informático Ucinet 6.0.

A partir de este sociograma es posible extraer información de interés. En primer lugar, vemos que la administración F (el Ayuntamiento de Jaén) no financia a ONGD. También vemos que dos ONGD “religiosas”—una de ellas católica—, que no reciben financiación pública. En relación a la financiación a través de canales partidistas, vemos que las ONGD católicas, verdes están concentradas en diversos subgrupos. Por un lado, encontramos un subgrupo formado por los nodos 22, 23, 9, 32, 31, 19 y 18 (Entreculturas, INTERED, CESAL, Manos Unidas, Jóvenes del Tercer Mundo, COPRODELI y CODESPA), que ocupan un mismo espacio. Por otro lado, encontramos otro subgrupo de ONGD católicas integrado por los nodos 39, 24 y 38 (SETEM, FISC y PROYDE). Pero, sobre todo, los nodos 30, 40 y 34 (Intermón-Oxfam, Solidaridad Don Bosco y Medicus Mundi) son los que ocupan una posición más central al disfrutar de mayor número de financiadores públicos. Son, no obstante, las ONGD “político-sindicales” las que más destacan en el sociograma. La mayor parte de estas no conforman subgrupos, sin embargo, las organizaciones Solidaridad Internacional, Mujeres en Zona de Conflicto, Paz y Solidaridad, y Asamblea de Cooperación Por la Paz (nodos 41, 36, 25 y 4 respectivamente) presentan modelos de financiación muy parecidos—a la vez que ocupan posiciones centrales en la red.

A pesar de la existencia de subgrupos, no podemos concluir a partir de la visualización del sociograma que la financiación pública siga claros canales partidistas. Parece que las administraciones públicas financian ONGD de diversa índole. En buena medida podemos atribuir este hecho al éxito del control y presión de las mismas ONGD sobre los financiadores públicos. Sin embargo, si analizamos el grado nodal de las ONGD del sociograma podemos saber más sobre la problemática. Como hemos señalado, el tamaño de los nodos refleja el grado nodal (*indegree*), una medida de centralidad de las redes que indica en este caso el número de entidades públicas que financia a cada ONGD. Es un buen indicador de la capacidad para obtener financiación pública de las ONGD. En el sociograma observamos que las ONGD con mayor *indegree* son las relacionadas con partidos políticos de izquierda y sindicatos y las relacionadas con la Iglesia Católica. Los nodos rojos 41, 4, 25 y 36 (Solidaridad Internacional, Asamblea de Cooperación por la Paz, Mujeres en Zona de Conflicto y Paz y Solidaridad), y los nodos verdes 30, 40 y 34 (Intermón-Oxfam, Solidaridad Don Bosco y Medicus Mundi) tienen una posición central en la red. Los nodos de color azul, las ONGD “no relacionadas”, tienen una posición periférica en la red. De nuevo comprobamos que las ONGD “político-sindicales” y “religiosas” obtienen mayor financiación pública.

Podemos profundizar en el análisis de las medidas de centralidad. En términos globales, las ONGD vinculadas a partidos y sindicatos reciben mayor financiación pública de media que las vinculadas a la Iglesia Católica. El grado nodal medio de las “político-sindicales” es de 4,8, mientras que el de las religiosas es 3,6 y el de las “no relacionadas” 3,1. De estos datos se desprende que las ONGD “político-sindicales” reciben mayor financiación pública que las demás, especialmente las cuatro organizaciones que hemos señalado anteriormente.

Si queremos conocer, además, si las administraciones del Partido Popular y del PSOE tienden a favorecer a determinadas familias de ONGD, debemos realizar un análisis más pormenorizado. En esta parte, vamos a excluir del análisis los datos que provienen de la financiación estatal y autonómica, que están gobernadas por el PSOE. Solo tendremos en cuenta la información de ayuntamientos de capitales de provincia y diputaciones. Asimismo, para comprender los datos que vamos a presentar a continuación debemos tener en cuenta que la mayor parte de las administraciones municipales y provinciales andaluzas están gobernadas por el PSOE.

Analizando el grado nodal y la procedencia de la financiación entre distintas “familias” de ONGD descubrimos que las “político-sindicales” reciben el 76,47 % de sus fondos públicos de administraciones municipales y provinciales gobernadas por el PSOE; las “religiosas”, por el contrario, reciben solo el 60% de sus fondos de las administraciones del PSOE. Hay que añadir que el hecho de que la muestra conste de 15 ONGD “religiosas” y solo de 10 “político-sindicales” no hace más que reforzar esta tendencia a favorecer a las ONGD afines por parte del PSOE.

No obstante, es la financiación del Partido Popular la que nos ofrece la prueba más clara de que la financiación pública recibe canales partidistas. Mientras el 17,64% de los financiadores públicos de las “político-sindicales” son administraciones gobernadas por el Partido Popular, el 32,35% de las administraciones que financian a las “religiosas” están dirigidas por este partido. Comprobamos que las administraciones gobernadas por el PP ofrecen casi el doble de financiación a las ONGD relacionadas con la Iglesia Católica que a las ONGD relacionadas con partidos de izquierda y sindicatos.

Podemos afirmar, por un lado, que la financiación pública de las ONGD, en términos generales, sigue canales partidistas; y por otro lado, que las relaciones con otras entidades sociales son un elemento importante en el éxito financiero de estas organizaciones. En las entrevistas semi-estructuradas de nuestra investigación, sin embargo, constatamos que entre las ONGD la independencia financiera e institucional es entendida de distinta manera. En ocasiones, nos encontramos discursos enfrentados: mientras las ONGD “religiosas” presumen de su independencia financiera y critican la falta de independencia de las “político-sindicales” respecto a los partidos, las “político-sindicales” rechazan la intromisión eclesial en la cooperación, critican su carácter “conservador” y justifican su propio sistema de financiación como “defensa de lo público”. Este enfrentamiento discursivo, como vemos, está conectado con los patrones de financiación analizados, pero sobre todo, está relacionado con las diferentes afinidades políticas e ideológicas entre las ONGD.

3. CONCLUSIONES

Analizando el sistema de financiación pública de las ONGD implantadas en la comunidad andaluza, podemos concluir que estas organizaciones presentan una alta dependencia de los fondos públicos y que las organizaciones de mayor tamaño tienden a copar el sector. Descubrimos que las ONGD relacionadas con partidos y sindicatos presentan un grado significativamente mayor de dependencia respecto a las arcas públicas que las ONGD relacionadas con la Iglesia Católica o las que no tienen relaciones con otras entidades sociales.

En un primer examen del sociograma que representa el sistema de financiación público, encontramos varios subgrupos de ONGD, pero no podemos verificar de manera concluyente que la financiación pública a estas organizaciones siga canales partidistas. Al analizar las medidas de centralidad (grado nodal), sin embargo, comprobamos cómo la financiación sí tiende a seguir estos canales políticos. Descubrimos que las ONGD relacionadas con la Iglesia Católica y con organizaciones político-sindicales tienen más probabilidades de éxito financiero. Por tanto, sus redes de relaciones constituyen un preciado recurso (un recurso, del que carecen otras organizaciones homólogas).

Podemos formular una explicación sobre estas tendencias. Por un lado, las ONGD religiosas presentan un nivel menor de dependencia debido a que su cercanía a la Iglesia es—o, al menos, fue en su primera etapa—fuente de recursos (como personal voluntario, donaciones, socios o legitimidad). El caso paradigmático es Manos Unidas, cuyos ingresos provienen de fuentes privadas en más de un 80% (siendo una de las principales, la colecta de febrero a través de las redes parroquiales y los centros educativos católicos). Pero también hemos descubierto que las administraciones del PP tienden a subvencionar a ONGD de esta “familia”. Las ONGD “político-sindicales”, por otro lado, cuentan con otro tipo de redes: canales de afinidad, influencia y conocimiento con los responsables políticos de los partidos de izquierda. Hemos demostrado que reciben mayor financiación pública, principalmente de administraciones gobernadas por el PSOE. En posteriores trabajos pretendemos estudiar las interrelaciones de estos patrones de financiación con las estructuras y actividades de las ONGD. Las relaciones con las administraciones públicas están afectando, queramos o no, de manera significativa a sus modelos organizativos, prácticas y discursos.

LAS ENTIDADES DE TERCER SECTOR EN EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL: UN DECÁLOGO DE CON(DI)VERGENCIAS

INTRODUCCIÓN

El modelo de desarrollo local implantado en España desde la década de los ochenta promovía la paulatina descentralización en el diseño, implementación y desarrollo de las políticas activas de empleo. Este nuevo planteamiento de mejora económica y social del territorio supuso la aparición de las primeras Agencias de Empleo y Desarrollo Local, entidades que en su mayoría, en dependencia económico-funcional de un ente público municipal, fueron asumiendo todas aquellas competencias en materia de desarrollo económico y social del entorno¹. Estas agencias –más conocidas como AEDL o ADL- cumplen en la actualidad un papel social muy importante ya que son una herramienta de trabajo a nivel micro que permite llevar a la práctica las políticas de índole sociolaboral descritas a niveles macro. Serán los encargados de desarrollar y ejecutar los programas

¹ Conforme a lo establecido en la Orden de 15 de julio de 1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre "Fomento del Desarrollo Local e impulso de los proyectos y empresas calificadas como I+E" (Modificada parcialmente por la Orden de 27 de diciembre de 1999, por la Orden 49/2005, de 14 de enero y más recientemente por la Orden TAS/360/2008, de 6 de febrero), los Agentes de Empleo y Desarrollo Local –en adelante AEDL o ADL- se configuran como trabajadores de las corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración local que tienen como misión principal colaborar en la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial, desarrollándose dicha colaboración en el marco de actuación conjunta y acordada de la entidad contratante y el Instituto Nacional de Empleo (en la actualidad en aquellas Comunidades Autónomas con las competencias transferidas en materia de empleo, son los órganos propios los encargados de gestionar estas subvenciones).

por y para el empleo derivados del desarrollo competencial de las políticas activas de empleo.

Es por lo tanto la AEDL –entendida como una agencia o en su caso como el profesional que está al frente de la misma– un instrumento al servicio del empleo a nivel local, que se enfrenta a un reto complejo, como es la mejora económica y social de un territorio en concreto con sus características y particularidades específicas. En este sentido las funciones que originariamente se le asignan a un técnico AEDL son las siguientes²: 1. Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito local, identificando nuevas actividades económicas y posibles emprendedores; 2. Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividad entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras; 3. Acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas, los proyectos generadores de nuevos empleos, asesorando e informando sobre la viabilidad técnica, económica y financiera y, en general, sobre los planes de lanzamiento de las empresas; 4. Apoyo a promotores de las empresas, una vez constituidas estas, acompañando técnicamente a los mismos durante las primeras etapas de funcionamiento, mediante la aplicación de técnicas de consultoría en gestión empresarial y asistencia en los procesos formativos adecuados para coadyuvar a la buena marcha de las empresas creadas; y 5. Cualesquiera otras que contribuyan a la promoción e implantación de políticas activas de empleo e impulsen la creación de actividad empresarial.

En este contexto funcional, este agente social, público y “oficial”, poca repercusión tendrá si no es capaz de movilizar al resto de agentes sociales presentes en el medio en el que desarrolla su trabajo. En la siguiente figura proponemos una clasificación de los agentes sociales locales presentes en el territorio con los que las entidades de desarrollo local han de entrar en contacto en el ejercicio de su labor profesional, para que esta alcance los objetivos planteados.

² Establecidas en el artículo 8 de la citada orden.

Figura 1. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES LOCALES (ASL)

DIRECTOS	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	
	GREMIOS Y ASOCIACIONES DE EMPRESARIOS	
	SINDICATOS	
INDIRECTOS	ASOCIACIONES	ASOCIACIONES DE VECINOS
		ASOCIACIONES DEPORTIVAS Y CULTURALES
		ASOCIACIONES JUVENILES
		ASOCIACIONES DE JUBILADOS
		ASOCIACIONES Y COMUNIDADES RELIGIOSAS
	GRUPOS SOCIALES EXISTENTES	MOVIMIENTOS ECOLOGISTAS
		PARTIDOS POLÍTICOS
		OTRAS ORGANIZACIONES SOCIALES
	ORGANIZACIONES SOCIALES	ORGANIZACIONES PERTENECIENTES AL TERCER SECTOR
		COOPERATIVAS Y ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL
	OTRAS ENTIDADES Y ORGANIZACIONES PRESENTES EN EL MUNICIPIO	INSTITUTOS
		FUNDACIONES
		OBRAS SOCIALES

Fuente.- Elaboración propia

Entre ellos destacamos en este documento todas aquellas entidades y organizaciones pertenecientes al Tercer Sector, que de una manera oculta, sorda y en muchas ocasiones no visible a los ojos públicos, realizan una labor de promoción y mejora social muy destacable, aplicando criterios de compromiso social, mejora colectiva y aportaciones a la sociedad civil con la que conviven.

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivos del estudio

Los datos que se aportan como base empírica para la elaboración de las conclusiones de la presente nota, han sido extraídos de una investigación desarrollada en el segun-

do semestre del año 2008³. El objetivo principal de dicho estudio fue analizar el papel asumido por los distintos técnicos AEDL's como agentes coordinadores del resto de agentes sociales a nivel local. Para la consecución de este objetivo genérico, se establecieron otros de carácter complementario al mismo como: conocer el grado de interacción de los ADL's con el resto de agentes sociales a nivel local; conocer los factores que facilitan o dificultan, en su caso, esta interacción; obtener una visión más real de los agentes presentes en medio local; analizar los foros generados para la interacción entre agentes; y analizar el grado de implicación política de la Corporación.

La hipótesis específica de esta nota

Tras el estudio exploratorio inicial, surgió una línea de investigación materializada en la hipótesis central de esta nota de investigación, en la que planteamos el análisis de la vinculación existente entre la actividad desarrollada por el técnico AEDL como máximo exponente del modelo de desarrollo local implantado, y la actividad desarrollada por las entidades pertenecientes al Tercer Sector.

La población de referencia

La población de referencia del estudio fueron las Agencias de Empleo y Desarrollo Local en funcionamiento en la comarca valenciana de La Ribera Alta en 2008. Un total de 19 agencias de carácter local y una de carácter comarcal. En la figura 2, se observa la representatividad del modelo de desarrollo local en la citada comarca.

Figura 2. REPRESENTATIVIDAD COMARCAL DE LOS MUNICIPIOS CON ADL PROPIA SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL

	TOTAL	
	HABITANTES	REPRESENTATIVIDAD
TOTAL POBLACIÓN LA RIBERA ALTA	210.637	100 %
TOTAL POBLACIÓN MUNICIPIOS CON ADL PROPIA	172.206	81,75 %

Por lo que respecta a las técnicas utilizadas para la recogida de las informaciones, se utilizaron básicamente dos, el envío de un cuestionario a través del correo electrónico y el contacto telefónico posterior con la finalidad de puntualizar determinados aspectos de las informaciones facilitadas por los técnicos. El cuestionario estructurado en base a los objetivos específicos pretendidos, combinaba preguntas cerradas con algunas semiabiertas en las que el técnico según su respuesta debía concretarla. El grado de respuesta obtenido ha sido de la totalidad de las agencias encuestadas.

³ A su vez este estudio es continuación de otro iniciado en 2006 con la misma población en el que se analizaban las políticas activas de empleo desarrolladas por los técnicos ADL desde sus inicios.

PRINCIPALES APORTACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

El desarrollo del citado estudio nos permitió analizar los puntos de convergencia que aproximaban un modelo al otro, así como aquellos aspectos que no la posibilitaban, y que por tanto los distanciaban. Todos estos factores –clasificados y agrupados– los presentamos a continuación en forma de decálogos, uno de para los factores convergentes y otro para los divergentes.

A. Decálogo de factores convergentes

1. **El fin social como objetivo de la actividad.** El mayor nexo de unión entre ambas es la existencia de un interés colectivo que se convierte en sí mismo en la finalidad básica de la actividad desarrollada por ellas. En este interés, destaca la búsqueda de la mejora del entorno social como un pilar de actuación muy importante, para lo que se presumen como existentes en el desarrollo de la actividad –presentes en sus contenidos básicos de trabajo– unos criterios orientados hacia lo social.
2. Por otro lado, tanto la ADL como el Tercer Sector nacen como una **necesidad a una situación que el mercado no es capaz de cubrir** por sí misma. Se trata de actividades de respuesta ante las carencias económicas, sociales y laborales del municipio, que responden por tanto a una serie de necesidades reales de carácter local.
3. Como hemos dicho, ambas optan por aplicar **criterios de respeto del entorno** con el que interactúan, tanto de las personas, del tejido social, como del medio ambiente del territorio. El medio natural de actuación de la agencia local es el municipio que se conforma como el entorno básico de actividad.
4. El desarrollo local es una iniciativa planteada desde sus orígenes –cabe mencionar que nace como una subvención del INEM para posibilitar la mejora económica y social a nivel local– como una **actividad sin ánimo de lucro**, de carácter no lucrativo. Es esta una característica crucial en el desarrollo de su labor social que permite su contacto con colectivos que difícilmente podrían pagar los servicios ofertados por ellas. No cabe ni mencionar el carácter no lucrativo de la mayoría de entidades pertenecientes al Tercer Sector, ni los colectivos con los que habitualmente trabajan.
5. El **progreso social del municipio** será uno de los objetivos básicos de ambos modelos. La agencia local de empleo actuará en primer término sobre aquellas personas desempleadas –inscritas o no oficialmente en las oficinas públicas–, pero en su meta de progreso colectivo pondrá especial énfasis en los colectivos

que se encuentren en situación de peligro de exclusión social. Colectivos con necesidades puntuales y colectivos desfavorecidos frente a la dinámica del mercado de trabajo. Su misión será evitar en la medida de lo posible que el trabajo sea otro factor que cause la exclusión. Las entidades de Tercer Sector desde su constitución van orientadas a colectivos con dificultades sociales específicas.

6. Junto a la anterior, es un rasgo definitorio de la actividad de los ADL's su necesaria ***perspectiva intervencionista del medio*** en el que actúan. Es un aspecto destacable de su actuación, ya que los técnicos locales se posicionan como un instrumento para la consecución de una mejora social a través de su capacidad de transformación social del medio. Así mismo las entidades de Tercer Sector abogan por la transformación social como instrumento de mejora, proponen una equidad social clara en pos de sus colectivos de destinatarios.

7. La ***cooperación con el resto de agentes sociales y entidades presentes en el medio local***. Ambos promulgan –al menos sí como principio institucional- la articulación de unas redes sociales consistentes y duraderas en el tiempo que permitan la potenciación de valores como la colaboración y la implicación colectiva de todos ellos. La capacidad de institucionalizar espacios para el diálogo y la mejora se posicionan como determinantes en este aspecto.

8. A su vez, cabe destacar como un punto de cercanía la definición dada habitualmente de la figura del técnico ADL en términos de ***implicación y compromiso social***, tanto con la tarea y cómo con la finalidad social que persigue la misma, la implicación profesional –y personal- del técnico deviene en un factor de éxito de su actividad, sin el cual esta difícilmente conseguiría los resultados actuales. Sin lugar a dudas que el Tercer Sector es una actividad donde el compromiso social es el motor fundamental, que posibilita que cumpla a la perfección su labor social.

9. ***Independencia en el ejercicio de su labor profesional***. El modelo de desarrollo local nace como un servicio público y se convierte en un staff técnico especializado al servicio de la administración, y por tanto en órgano asesor en la materia. Es el referente municipal del desarrollo a nivel local en materias de fomento del empleo, formación para desempleados y orientación e intermediación de carácter laboral. Por el contrario, el Tercer Sector, pese a su dependencia de ayudas y subvenciones públicas, garantiza en el desarrollo de su actividad una independencia que le permite desarrollar su trabajo.

10. La ***adaptación ante los continuos cambios del entorno***, la capacidad de actuación y de innovación en el territorio, suponen las bases del trabajo de ambos

modelos. A su vez, el dinamismo que imprimen en la ejecución y desarrollo de los programas de promoción sociolaboral es la principal de las ventajas prácticas a desarrollar.

B. Decálogo de factores divergentes

1. La actuación de las Agencias de Desarrollo Local se caracteriza por una cierta **limitación estructural** en el desarrollo de su actividad, manifestada en una **visión a muy corto plazo** de la misma. Aspecto que impide en muchas ocasiones implantar un verdadero proceso de cambio social que aproveche plenamente los recursos disponibles y que generen unos efectos reales en términos de mejora social. Por el contrario el modelo de Tercer Sector plantea sus objetivos a medio o largo plazo, siendo muy conscientes que a corto plazo no tendrían razón de ser.
2. El **predominio de los criterios económicos sobre los sociales** es otra de las grandes cuestiones que alejan las ADL's de la esfera del Tercer Sector. El predominio de estos aspectos cosifican en gran manera la labor desarrollada por los servicios locales de desarrollo local, orientándolos tan solo hacia lo material y fácilmente observable. Por tanto, todo aquello no cuantificable, queda en la actualidad lejos del modelo de desarrollo local.
3. Sin duda, la **dependencia operativa de las subvenciones públicas** es un gran factor limitador de la actividad social de las agencias de empleo. Nos encontramos ante un modelo de desarrollo local que subsiste gracias a la existencia de programas subvencionados. Modelo que después de más de veinte años no ha sido capaz de generar un entramado independiente de actuaciones de los fondos públicos supralocales subvencionados. En el tercer sector se combinan las entidades que dependen directamente de subvenciones públicas con aquellas que actúan con fondos privados.
4. Es, como hemos apuntado, un **modelo basado en la búsqueda de resultados cuantitativos** –y por tanto a corto plazo. Se busca a toda costa la eficacia, definida en términos de justificación documental de la ejecución de los programas, dejando de lado en gran parte de las actuaciones la eficiencia de los recursos invertidos. Los resultados del tercer sector se sitúan en el plano de lo inmaterial, lo social difícilmente puede quedar cuantificado y mucho menos en el corto plazo.
5. Aparecen una serie de **limitaciones originarias en los propios programas** para el empleo que afectan directamente a sus efectos. Entre ellos, podemos citar

como los más destacados, la carencia estructural de no analizar la situación de partida lo que lleva directamente a la definición de unos objetivos en un ámbito muy lejano a la realidad en donde van a ser aplicados, y que en muchos casos no serán totalmente alcanzables. Por su parte el tercer sector nace de un análisis de la realidad con la que ha de convivir, siendo una necesidad del territorio.

6. Otra de estas limitaciones que por su consistencia cabe citar de forma autónoma, es la **escasa o nula capacidad de adaptación de los programas de empleo a la realidad concreta del municipio**. Esta carencia institucional del actual modelo de desarrollo local, origina una situación en la que más bien se adapta la realidad del municipio a los programas. El tercer sector potencia programas adaptados que nacen definidos en sí mismos por la propia necesidad.
7. Las **directrices políticas municipales y el grado de implicación de la Corporación local**, que determinan los objetivos de la ADL, son factores muy a tener en cuenta en el desarrollo de la misma. Serán los encargados de delimitar el terreno de actuación de la Agencia local, posibilitarán o no la mejor coordinación con el resto de actividades municipales, etc.
8. La **temporalidad de los programas de empleo** -que desde un punto de vista práctico tan solo aparecen unos meses al año- genera un foco de limitación muy importante, impidiendo la posibilidad de realizar una planificación adecuada a medio o largo plazo e imposibilitando disponer de los recursos humanos necesarios, ya que estos abandonan el modelo en busca de trabajos con mayores garantías de continuidad en el tiempo. La vida de una entidad de tercer sector no tiene fecha de caducidad, aparece de cara al futuro.
9. Fruto de todo ello, la **posibilidad real de definir objetivos en términos alcanzables y en términos de mejora social** se reduce considerablemente. Resultado de todos los aspectos anteriores es una programación basada en la repetición casi automática de programas y en la solicitud de subvenciones año tras año. Aparece un clientelismo de la agencia hacia los programas ejecutados en ejercicios anteriores, que les permiten cumplir con sus objetivos de cantidad de trabajo realizado.
10. Por último, como complemento a todo lo dicho, una **escasa atención a la búsqueda de indicadores sociales de referencia** nos muestra las debilidades internas de un modelo como el implantado. Los técnicos actúan en muchas ocasiones basándose en su intuición, voluntad o predisposición, sin contar con una base de información técnico-científica que asegure el éxito de la intervención.

CONCLUSIONES FINALES: LAS DIVERGENCIAS COMO RETOS DE FUTURO

Como cierre de la presente nota de investigación, proponemos un cuadro-resumen (ver figura 3) en el que hemos representado de forma gráfica los aspectos en los que las Agencias de Desarrollo Local y las entidades de Tercer Sector comparten valores, objetivos, orientaciones y formas de actuar. En él también hemos expuesto las características básicas que estos dos modelos no comparten y que por tanto suponen un alejamiento entre ambos.

Figura 3. VALORES COMUNES ENTRE EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL Y EL TERCER SECTOR

	AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL	
VISIÓN DE MEJORA SOCIAL PUESTA EN EL LARGO PLAZO CRITERIOS DE ACTUACIÓN TOTALMENTE "SOCIALES" ADAPTADOS A LA REALIDAD, NACEN DE ELLA MODELO DE RESULTADOS NO VISIBLES NI CUANTIFICABLES	FIN SOCIAL	VISIÓN A CORTO PLAZO
	NECESIDAD NO CUBIERTA POR EL MERCADO	CRITERIOS DE ACTUACIÓN "ECONOMICISTAS"
	RESPECTO DEL ENTORNO	DEPENDENCIA DE SUBVENCIONES PÚBLICAS
	SIN ÁNIMO DE LUCRO	MODELO DE RESULTADOS "CUANTITATIVISTAS"
	COLECTIVOS DESTINATARIOS	LIMITACIÓN TEMPORAL
	MEJORA SOCIAL	MODELO INEFICIENTE
	COOPERACIÓN	NO TIENE SIEMPRE EN CUENTA LA REALIDAD DEL MUNICIPIO
	COMPROMISO SOCIAL	
	ADAPTACIÓN CONTINUA	
ENTIDADES DEL TERCER SECTOR		

Fuente.- Elaboración propia

A tenor de lo expuesto, muchos son los aspectos que aproximan a ambos modelos, y que apoyarían la teoría de generar sinergias entre ambos. Pero también aparecen una serie de factores que en la actualidad están dificultando este proceso de convergencia, y que se posicionan como verdaderos retos de futuro a superar por ambos modelos en pro de alcanzar su objetivo máximo de progreso y mejora económica y social del territorio.

Demetrio Casado

EL ASILO DE HIJOS DE LAVANDERAS. NOTA DE APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL

En los últimos años se viene prestando especial atención a la conciliación de la vida laboral y familiar. Esta nota tiene por objeto una iniciativa decimonónica con esa finalidad material –salvo que el concepto es posterior-: el Asilo de hijos de lavanderas. Se trata de una entidad creada por decisión y a expensas de la Real Casa. Lo cual, como se verá, plantea la cuestión de cual debiera ser la clasificación institucional de la entidad: ¿sector público, sector voluntario?

1. LOS LAVADEROS DEL MANZANARES

El Río Manzanares fue el principal medio natural público del que se servía la Villa de Madrid para el lavado de la ropa. Ello dio lugar a que se creara en sus riberas una estructura de servicios y un ámbito laboral femenino de gran tamaño. El calificativo laboral es pertinente porque al menos una parte importante del lavado de ropa era hecha para terceros. El Canal de Isabel II se inaugura en 1858, pero la instalación de agua corriente en las casas se demoró muchos años, durante los cuales el Manzanares siguió cumpliendo su función tradicional, muchos años después; así lo atestiguan, entre otros, numerosos documentos fotográficos.



Tendederos junto al Puente de Segovia sobre el Río Manzanares (comienzos del siglo XX)

He aquí dos indicaciones descriptivas del fenómeno indicado correspondientes al tiempo en el que se creó la entidad objeto de esta nota:

“Por lavadero se entiende cada casa de la parte de orilla y de terreno para tendederos que le corresponde; las *bancas* consisten en un cajón en que se coloca cada lavandera para preservarse en lo posible de la humedad. Con una tabla delante, sujeta con estacas clavadas en la arena, que sirve para lavar sobre ella.” (Fernández de los Ríos, [1876] 1982: 422).

“En 30 de Octubre de 1875 existían en el río Manzanares 86 lavaderos con 7.103 bancas, y además nueve de los primeros establecidos en distintos puntos de la Capital.” (Fernández de los Ríos, [1876] 1982: 783).

Parece del caso recordar que existía en Madrid otra gran estructura de producción servida primordialmente por trabajadoras: la Fábrica de tabacos, sita en la calle de Embajadores. Para la atención de los hijos pequeños de las cigarreras, aparte de permitirles tener a sus bebés encunados cerca de sus puestos de trabajo, en 1840, se creó el llamado Asilo de Cigarreras.

2. LA REINA MARÍA VICTORIA Y LA INSTITUCIÓN DEL ASILO DE HIJOS DE LAVANDERAS

María Victoria del Pozzo y della Cisterna nació en 1847. Recibió una esmerada educación. En 1867 se casó con Amadeo, duque de Aosta. El mismo ocupó el trono de España el 2 de enero de 1871. Amadeo y María Victoria tuvieron tres hijos; interesa señalar aquí al primogénito, Manuel Filiberto Víctor.

En un reportaje periodístico publicado durante el reinado de Alfonso XIII y obrante en el Archivo de Prensa escrita sobre las Hijas de la Caridad –que me facilitó, como otros materiales, Sor M^a Ángeles Infante–, se da noticia de que la Reina, con ocasión de sus paseos en coche, pudo observar de cerca las condiciones de trabajo y riesgos de las lavanderas del Manzanares e hijos menores lo que motivó su decisión de crear la entidad objeto de esta nota (Peña, s. f.: 8). Nótese, por otra parte, que el Palacio Real está situado en una meseta próxima a la ribera izquierda del Manzanares y que desde sus ventanas y balcones de su fachada trasera podrían verse los lavaderos y los tendederos.



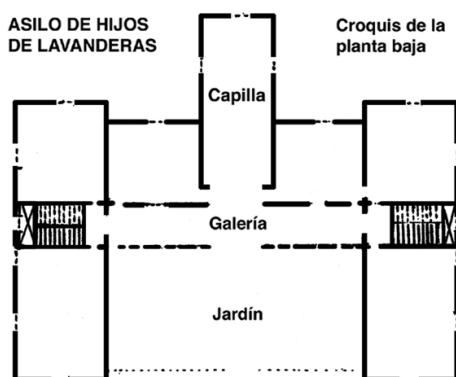
Retrato de la Reina María Victoria

En el Archivo de Villa de Madrid (A.V.M.), y en su sección de Secretaría, se conservan varios legajos -descritos en el tomo 11 del Inventario especial de dicha sección, apartado General- que permiten conocer el nacimiento y primeros pasos de la institución que aquí se reseña.

El primero de tales legajos contiene el "Expediente con motivo de la construcción de un edificio en las afueras de la puerta de San Vicente, que con la denominación de Casa del Príncipe se destine al amparo de las Lavanderas y sus hijos, por acuerdo y a costa de S. M." (A.V.M.-S 6-102-5).

Se inicia dicho expediente con un oficio, fechado el 5 de junio de 1871, mediante el que la Dirección General del Real Patrimonio Tesorería de la Real Casa solicita al Presidente del Ayuntamiento Popular de Madrid licencia para construir la “Casa del Príncipe”; acompaña planos de planta y alzado que suscribe el arquitecto de Su Majestad, Santiago de Angulo. Al día siguiente, el citado órgano de la Real Casa emite otro escrito en el que hace estas aclaraciones: el terreno de emplazamiento será el de la Fuente de “Niñote”, propia del Real Patrimonio y situada frente a la puerta de San Vicente; dicha fuente se trasladaría a un lugar inmediato y sus aguas podrían seguir siendo aprovechadas por la población. Con fecha de 16 de junio de 1871, el presidente de la Junta Consultiva del Ayuntamiento suscribe un dictamen de dicho órgano del que parecen interesantes para esta exposición algunos extremos. Se especifica que se trata de una “casa asilo para recogimiento de los hijos menores de 6 años de las lavanderas, como también para socorro de estas en casos siniestros”. Se valoró el riesgo de que la ubicación prevista por la Real Casa para el Asilo supusiera desatención de las lavanderas de la ribera derecha; se avala la propuesta por la existencia de dos escuelas de párvulos en dicha zona y por la posibilidad de acceder desde ella al proyectado establecimiento por el Puente del Rey. La fluidez de la tramitación queda evidenciada por un oficio, fechado el 7 de julio siguiente, mediante el que el Mayordomo Mayor de S. M. invita al Alcalde a la inauguración –entiéndase inicio de las obras- prevista para el 9 de julio.

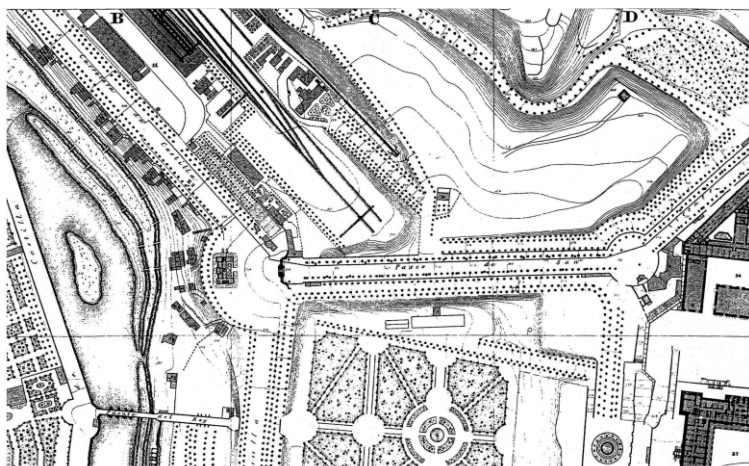
La Ilustración Española y Americana notició así el acto de colocación de la primera piedra: “El domingo 9 del actual se celebró solemnemente la inauguración de las obras que han de ejecutarse a fin de construir la casa-asilo para las lavanderas y los hijos de estas, fundación debida a la caridad de S. M. la Reina María Victoria, cuyos piadosos sentimientos son dignos de una reina católica.” (nº XXI, 355). Cubrieron al acto compañías del ejército y de la milicia. Asistieron autoridades y representantes de corporaciones, dueños de lavaderos, lavanderas y público vario. Presidió el Rey, pero fueron la Reina y el Príncipe primogénito quienes echaron sendas pelladas de argamasa –yeso, según el cronista- en el hueco previsto para colocar la primera piedra.



Fuente: Archivo General de Palacio, plano sin fecha.

Como es sabido, no pocas piedras monumentales de la Villa de Madrid vienen siendo objeto de desplazamientos. La última gestión documental incluida en el expediente referido se inicia con un oficio, de 13 de marzo de 1876, por el que la Presidencia del Ayuntamiento pide a la Real Casa y Patrimonio que ceda las piedras de la fuente del “Niñote”. Cesión que se comunica en el mes de abril siguiente.

A propósito de movimiento de piedras, conste que la citada puerta de San Vicente fue desmontada por motivos funcionales en 1890. Y conste también que en 1995, siendo alcalde Álvarez del Manzano, se repuso en su lugar, en posición inversa (Casado, 2008: 8), una réplica de la original, en la que se aprovecharon los escasos restos hallados.



Instituto Geográfico y Catastral, *Plano parcelario de Madrid*, 1877, hoja nº 9, fragmento. Nº 55, Asilo de lavanderas

Quede dicho que, según fuentes de la propia orden –entre otras-, la gestión asistencial del Asilo les fue encomendada a las Hijas de San Vicente, es decir, de la Caridad. Las mismas proveyeron (Peña, s. f.: 9) a la asistencia de los menores de dos años –departamento de lactantes- y de los mayores de esa edad hasta cinco –departamento de párvulos-. Con colaboración médica, atendieron también al departamento de socorro –seis camas- para las lavanderas que sufrieran enfermedades o trastornos en el curso de su jornada laboral.

Amadeo de Saboya renunció al trono y lo abandonó el 11 de febrero de 1873, año en que se proclama la Primera República. Tras ello, el Asilo pasó ser financiado por la Diputación de Madrid (Peña, s. f.).

3. LA REAL CASA REASUME SU FUNDACIÓN

El Asilo retornaría a la Real Casa en el tercer año de la Restauración, mediante Alfonso XII; que ciñó la corona desde 1874 a 1895, en que murió.

El quinto legajo del bloque documental citado (A.V.M.-S 5-292-54) contiene un expediente del año 1876 descrito con este epígrafe –equivoco, como se verá- -: “A consecuencia de un acuerdo de la Diputación Provincial cediendo al Ayuntamiento el Asilo de las Lavanderas”. El primer documento del legajo es un escrito, fechado el 19 de mayo de 1876, por el que la Diputación Provincial comunica al Alcalde del Ayuntamiento de Madrid la creación en el seno de aquella de una comisión para gestionar la cesión a este del Asilo de hijos de lavanderas. La gestión y solución del caso está documentada en un informe de la Secretaría del Ayuntamiento, fechado el 17 de junio de 1876. Reunidas las comisiones de la Diputación y del Ayuntamiento, la de este puso de manifiesto que se trataba de un establecimiento de patronato real. En vista de ello, proponen que se consulte a la Real Casa si acepta el ejercicio del mismo. Mediante su Intendente, aquella comunica su decisión positiva. De ese modo, se produce la recuperación institucional y patrimonial del Asilo de hijos de lavanderas. La operación dio lugar también a una correspondencia que recoge el reportaje periodístico antes citado (Peña, s. f.). En el mismo se transcribe un escrito de 7 de junio de 1876 mediante el cual la Intendencia de la Casa Real traslada al Presidente de la Diputación el deseo del Rey de que se haga cargo del Asilo dicha Intendencia; cabe presumir que esta iniciativa surgiera con ocasión del proceso indicado. Con fecha 20 de junio, el Presidente de la Diputación comunica a la Intendencia el agradecimiento de la corporación al Rey por su “magnificencia e inagotable caridad” y fija el día 24 de junio para efectuar el traspaso del establecimiento.

Nos ofrece, por otra parte, el reportaje (Peña, s. f.: 9) noticias de la historia del Asilo en esta segunda etapa monárquica. Inicialmente se hizo cargo de la dirección del establecimiento la Princesa de Asturias (Isabel de Borbón, hasta 1880), que proveyó algunas mejoras del inmueble. También ordenó importantes mejoras a su costa la Reina Regente María Cristina -esposa de Alfonso XII y sucesora temporal del mismo, tras su muerte, en calidad de Regente hasta 1902-. Y Alfonso XIII mantenía, en la fecha del reportaje, la financiación del mantenimiento de la institución. En ese tiempo, la actividad de lavado había decrecido, por lo que se abrió el establecimiento a hijos de familias necesitadas del barrio de la Estación del Norte. La asistencia a los menores de cuatro años se dispensa mediante una sala-cuna. El departamento de párvulos atiende a niños y niñas de dos a seis años. A partir de esa edad, el Asilo solo admite niñas, que reciben instrucción y educación; en su estadio superior, el asilo ofrece formación profesional. La entidad mantiene relación con las antiguas alumnas, incluyendo una Caja de fondo común -nutrida con cuotas de las alumnas egresadas y empleadas, donaciones, rifas, etc.- que provee dotaciones con ocasión de los matrimonios de aquellas.

En una crónica periodística –sin firma– publicada en el *El Debate* (20 de enero de 1930) se da noticia de que la citada Reina María Cristina, al margen de la función específica del establecimiento, instituyó la costumbre de distribuir en él trescientas raciones de cocido a obreros en situación de necesidad durante los meses adversos para el trabajo: diciembre, enero, febrero y marzo.

Si la Fundación Luis Vives, dentro de su programa de anuarios del tercer sector social, tomara la iniciativa de hacer el inventario de las entidades del mismo durante los reinados de Amadeo de Saboya, Alfonso XII, María Cristina y Alfonso XIII ¿habría de incluirse en aquel el Asilo de hijos de lavanderas? La Real Casa era, sin duda, parte del sector público, pero la citada institución fue fruto de una iniciativa particular, voluntaria, altruista –caritativa– y a su costa de la Reina María Victoria, como lo acredita la documentación oficial y como fue percibido en la crónica de *La Ilustración Española y Americana* relativa a la ceremonia de la primera piedra. Y fue también de carácter voluntaria la recuperación del Asilo por Alfonso XII y su mantenimiento por él y sus sucesores.

4. DESVINCULACIÓN DE LA CASA REAL

Un amplio reportaje periodístico publicado después de la última guerra civil (Salamanca, 1943) recoge el testimonio de Sor Paz Izquierdo, responsable del Asilo en la coyuntura del advenimiento de la segunda República (1931) y en el momento del reportaje. La caída de la monarquía supuso, obviamente, el cese de la asignación financiera de la Casa Real. Mediante celosas y laboriosas gestiones, la citada religiosa consiguió financiación pública de fortuna para salvar el corte. En una investigación sobre el Ministerio de Gobernación se indica que el Asilo pasó a integrarse en la Beneficencia General, dependiendo de la sección segunda de la Dirección General competente regulada por norma de 14 de septiembre de 1931 (Garijo Ayestarán, 1977: 137 y 138); ello supuso la estatización y centralización administrativa de una entidad de la Casa Real y con ámbito subjetivo local, al menos inicialmente. Durante la guerra civil del 36, el edificio del Asilo fue destruido. Al concluir la misma, el establecimiento recupera su actividad en un hotelito alquilado de la calle Blasco de Garay, nº 13, con Sor Paz Izquierdo como directora (Salamanca, 1943).

En la postguerra, la Dirección General de Regiones Devastadas construyó otro inmueble en un terreno situado en la confluencia de los paseos Imperial y de Pontones y de la Plaza de Francisco Morano. Tuvo lugar la ceremonia de inauguración el día 19 de mayo de 1944. En la misma, el Director General de Beneficencia aparece como titular de del órgano responsable del Asilo (*ABC*, 19 de mayo de 1944, edición de la tarde).

La *Guía de actividades públicas asistenciales* (Ministerio de Gobernación, 1967: 123 y 124) contiene información sobre la última etapa de la institución objeto de esta nota. La

misma aparece con la denominación Albergue María Cristina, si bien no consta el momento y el motivo de dicho cambio de denominación -recordemos la intervención de la Reina María Cristina en el Asilo-. Se mantiene su integración en la Beneficencia general del Estado. Se atribuye a la nueva entidad un reglamento de 1872 –año en que se inauguró el Asilo-, lo que choca con el hecho de que en la fecha de la *Guía* habían desaparecido los lavaderos del Manzanares. La propia Guía pone de relieve el cambio de objeto de la entidad en la descripción de sus destinatarios: huérfanos e hijos de familias necesitadas.

En 1979, un investigador observó que el edificio estaba cerrado y que se conservaba en el mismo este rótulo: “Albergue de María Cristina / Ministerio de Gobernación Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales / Antiguo Asilo de Lavanderas” (esta última indicación semiborrada” (Casas Torres, 1979: 1-273). En la actualidad, el nuevo edificio sirve de sede a la Agencia para el Empleo del Ayuntamiento de Madrid



Segunda sede del Asilo de hijos de lavanderas en la actualidad (2008)

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC, 19 de mayo de 1944, edición de la tarde.
- Archivo General de Palacio.
- Archivo de Villa (Madrid), Secretaría.
- CASADO, Santos, "Puertas al campo", *Quercus*, nº 273, noviembre de 2008.
- CASAS TORRES, José Manuel, "El barrio imperial", en Manuel de TERÁN ÁLVAREZ (coordinador), *Madrid*, Espasa Calpe, 1979, tomo 1.
- *El Debate*, 20 de enero de 1930.
- FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS, Ángel, *Guía de Madrid*, Madrid, Monterrey Ediciones, [1876] 1982.
- GARIJO AYESTARÁN, M^a Josefa, *El Ministerio de Gobernación. Materiales para un estudio de su evolución histórica hasta 1937*, Ministerio de Gobernación, Madrid, 1977.
- Ministerio de Gobernación, *Guía de actividades públicas asistenciales*, Madrid, 1967.
- PEÑA, Concha, "Una visita a la Casa del Príncipe", *Heraldo de Madrid*, s. f.
- *La Ilustración Española y Americana*, nº XXI, 355.
- SALAMANCA, L. "La vida ejemplar de madre Paz", *Hoja del Lunes*, 5 de julio de 1943.

RESEÑAS Y HEMEROTECA INTERNACIONAL

Moreno, L.
(ed.) (2009)

REFORMAS DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR EN ESPAÑA,
SIGLO XIX, MADRID

El libro que coordina el profesor Luis Moreno, uno de nuestros más reputados analistas en política social, es fruto de una investigación que reúne a doce investigadores de diferentes universidades y centros de investigación para analizar los cambios en la dinámica del Estado de Bienestar en relación con los viejos y, sobre todo, nuevos riesgos sociales. El estudio forma parte de un proyecto de investigación del Plan Nacional de I+D+I durante el período 2005-2008 (*Nuevos riesgos sociales y trayectorias de políticas sociales*) donde el enfoque general es el del análisis de políticas públicas. Todos los capítulos han sido elaborados en base a fuentes secundarias y la realización de nada menos que 120 entrevistas en profundidad cuyo listado nominal se encuentra en un anexo (expertos en políticas sociales, responsables, líderes sindicales y empresariales, directivos de entidades sociales, diputados de los diferentes partidos con representación parlamentaria).

En el capítulo de presentación el profesor Moreno sitúa al lector en el contexto general del desarrollo histórico de la reforma social en España, primero como respuesta a la cuestión social mediante la adopción *sui generis* del modelo bismarkiano de seguros sociales que ha llegado hasta hoy y que constituye la columna vertebral del sistema de protección social con el fin de, y a continuación, trazar las etapas de desarrollo del Estado de Bienestar en los últimos 50 años, arrancando correctamente en 1963 y no en 1978. Entre 1963 (aprobación de la ley de bases de la Seguridad Social que reinicia la construcción del Estado de Bienestar, trágicamente suspendida por la guerra civil española) y la actualidad el autor destaca las etapas y rasgos fundamentales del régimen de bienestar

español. Si el problema en los inicios era cómo lograr la cobertura, la universalización, en la educación, sanidad y pensiones, en la actualidad los retos de la política social son el envejecimiento y la dependencia, la integración de los inmigrantes y la extensión de la vulnerabilidad y exclusión social. Lo que se conoce como nuevos riesgos sociales asociados a profundos cambios sociodemográficos.

Estos nuevos riesgos sociales son afrontados en un contexto institucional (descentralización del Estado), político-ideológico (la presencia creciente del sector mercantil en la provisión del bienestar y ofensiva ideológica neoliberal), sociológico (cambios profundos en el papel de las mujeres en el tradicional “familismo” español) e internacional (la influencia del modelo social europeo de mantenimiento contenido de los sistemas de protección social en el marco de una lógica ideológica de activación del ciudadano y de subsidiariedad del Estado). Es decir, un contexto de complejidad que enmarca todos los trabajos del libro cuyo objetivo es, justamente, poner de manifiesto la interrelación, conflictos e incluso contradicciones en el régimen de bienestar español a través de las *ideas, instituciones e intereses* que lo vertebran. O si se prefiere, cómo las ideas de solidaridad y progreso se materializan a través de las instituciones públicas, también privadas (Tercer Sector) una vez que se han interrelacionado con la trama de intereses materiales y político-ideológicos realmente existentes.

De cómo la interrelación mencionada entre ideas, instituciones e intereses ha producido cambios o modulaciones en las políticas de bienestar (en realidad todas ellas excepto educación y vivienda) es de lo que trata este libro. Como resultado, las políticas sociales resultantes de esta interrelación pueden ser de primer orden (las mismas políticas con alguna pequeña variante en los instrumentos de intervención para adaptarlos a la realidad), de segundo orden (modificación en profundidad de instrumentos de política social en base a objetivos permanentes) o de tercer orden (cambio de políticas e instrumentos). Estos distintos niveles de resultados pueden afectar de manera diferente a las políticas sociales a lo largo del tiempo. Por ejemplo, las reformas del mercado de trabajo en España y del seguro de desempleo han sido una combinación de resultados en el primer y segundo orden pero no en el tercero en la medida en que se abrían fuertes conflictos sociales, tal como pudiera suceder en la actualidad si se abordara la reforma del mercado de trabajo mediante la aprobación de la propuesta de la CEOE del contrato único que modula las indemnizaciones por despido a las que se oponen los sindicatos.

El análisis de los nuevos riesgos sociales se enmarca en el contexto del modelo social europeo del que formamos parte. La tensión entre el logro de la competitividad (lógica del capital) en un mundo globalizado y el desarrollo social (lógica de la necesidad) ha generado un complejo entorno de desarrollo de los regímenes de bienestar europeos en los que tienen lugar distintas reacciones – contención en el modelo nórdico, mercantilización en el modelo liberal y recalibración en el modelo continental - dentro del marco de un modelo en fase de profunda reestructuración que, en conjunto, reorienta los sistemas de protección social hacia la primacía relativa de la lógica de la competitividad.

En este contexto los nuevos riesgos sociales, y ya lo hemos apuntado antes, se asocian al cambio en el papel de las mujeres y de la familia tradicional, los cambios en la estructura sociodemográfica (cuidados de personas dependientes y niños), los cambios en el mercado de trabajo (inserción y exclusión laboral), la gestión privada del Estado de Bienestar (mercantil y sin fin de lucro) y, en general, la tendencia al descompromiso o distanciamiento del Estado de los nuevos riesgos que tiende a recargar nuevamente sobre los ciudadanos afectados (internalización del coste) y sobre las mujeres (freno al proceso de igualdad e inserción en el mercado de trabajo) el grueso del coste que de ser socialmente compartido sería estrictamente privado.

Abundando en los argumentos anteriores, la profesora Eloisa del Pino aborda en el capítulo segundo el marco conceptual en el que comprender los cambios en el Estado de Bienestar español en relación con los riesgos sociales. La idea básica del capítulo, defendida por autores de nuestro entorno y del mundo académico europeo, es que los Estados de Bienestar en general han hecho frente en los últimos treinta años a políticas de recorte y expansión del gasto social de manera simultánea poniendo de manifiesto la liza permanente entre la lógica de competitividad y la lógica de los derechos sociales. Se puede afirmar que no ha habido cambios radicales en un sentido o en otro, sino una lógica de statu quo en la que, en todo caso, el indicador de gasto público social no da la medida del cambio puesto que las políticas de regulación han tenido un papel relevante.

En el análisis del cambio en el seno del Estado de Bienestar español son tenidos en cuenta tanto los fundamentos sociodemográficos que dan lugar a las políticas sociales de bienestar como los condicionantes económicos e institucionales que conducen a una u otra política y un estilo de intervención, todo ello modulado por el papel de los agentes sociales y, en su caso, la movilización o pasividad ciudadana. Lo que da lugar como señala la profesora del Pino, a reformas en las que se conjuga lo ideológicamente deseable, lo institucionalmente posible y lo coyunturalmente aconsejable, indicando en estos tres rasgos la realidad del carácter limitado de las reformas sociales en el contexto de transición económica y tecnológica de la tercera y última, por ahora, fase de la mundialización.

Desgraciadamente no podemos dar cuenta detallada de cada uno de los capítulos que componen este libro en cuanto a análisis de sectores o políticas sociales concretas. Me limitaré a su enunciado y autor correspondiente y a un comentario sobre lo que consideramos rasgos comunes en el análisis. Las políticas sociales analizadas son las siguientes: sistema de pensiones (Juan Antonio Ramos y Eloisa del Pino), sistema nacional de salud (Francisco Javier Moreno Fuentes), protección por desempleo (Eloisa del Pino y Juan Antonio Ramos), el sistema de servicios sociales (Manuel Aguilar Hendrickson), la atención a las personas en situación de dependencia (Vicente Marbán), las políticas autonómicas de inclusión social (Begoña Pérez Eransus, Ana Arriba y José Manuel Parrilla), familia y género (Olga Salido y Luis Moreno) y la transición a la vida adulta y políticas de juventud (Alessandro Gentile y Celia Mayer Duque). En cuanto la estructura común de los

capítulos cabe destacar en primer lugar los antecedentes recientes de cada política que sitúan al lector en un plano histórico-institucional sencillo pero claro y efectivo; después se analizan las nuevas reformas combinando la información de fuentes secundarias en relación con la opinión de los expertos entrevistados considerando su alcance, impacto y límites; finalmente, se valoran tentativamente las tendencias futuras a la luz de los resultados de las reformas. El marco europeo y la interrelación del flujo de ideas con la dimensión institucional y el juego de intereses sociales y económicos son factores subyacentes cuando no explícitos en el análisis de todos los capítulos que hacen de ellos trabajos completos y concretos.

En el capítulo 11 (Eloisa del Pino y Juan Antonio Ramos), en el que se da una visión de conjunto del análisis de las políticas sociales en España, se afirma que el Estado de Bienestar español no está “congelado” si se mide no tanto por el volumen del gasto social, prácticamente estancado en relación al PIB desde hace casi veinte años, como por el hecho de que ha tenido lugar lo que se denomina una expansión contenida en la que se conjugan nuevos avances en políticas sociales (ley de la dependencia, legislación de inserción laboral de personas discapacitadas, legislación de igualdad) con la moderación en el gasto sanitario y en protección por desempleo. Ahora bien, esa expansión contenida pudiera albergar en su seno, es nuestra opinión, poderosos factores de impacto a largo plazo que modifiquen la naturaleza del Estado de Bienestar; los mismos autores hacen referencia a ellos de manera explícita: mecanismos de gestión mercantil, presión creciente en favor de una mayor responsabilidad del ciudadano ante su devenir (activación), las tendencias a la fragmentación en materia sanitaria, de servicios sociales y de protección social a la dependencia o la influencia general del modelo social europeo que presiona en pro de una productividad económica de las políticas sociales y de la flexiseguridad. Los autores parecen haberse contenido ante una visión “pesimista” del problema y han optado por un análisis en el que el desarrollo y el freno a las políticas sociales están en un mismo plano de posibilidades y, por tanto, evitando cualquier género de determinismo, sea el del *path dependency* (nada cambia en la lógica del progreso histórico) o el determinismo económico que margina la acción colectiva (la inevitabilidad del modelo neoliberal). En el corto-medio plazo todos los autores manifiestan una honda preocupación por los problemas de equidad, exclusión social y perspectiva de género en el Estado de Bienestar español, que forman parte de la agenda de investigación de los próximos años, sin olvidar el análisis de tendencias estructurales de la reforma social española.

En suma, el libro es un conjunto coherente y profundo de trabajos sobre política social que, unido a su claridad y fácil lectura, ofrecen un material de investigación que es de utilidad a los profesionales de la política social y a los investigadores de este campo.

Gregorio Rodríguez Cabrero

Durante mucho tiempo, los expertos del sector sin ánimo de lucro en Hungría no tuvieron una revista profesional que tratase los problemas de la vida pública civil, las organizaciones sociales, la investigación sin ánimo de lucro, etc., así como los 15 años de historia del sector desde el cambio de régimen político en Hungría. En 2004, los expertos de la esfera civil, que por esas fechas se había convertido en un auténtico “sector”, acordaron plasmar en una revista los problemas teóricos de este segmento particular.

Organizada en torno al concepto de “ciudadanía activa”, la revista Civil Szemle publica estudios profesionales que tienden a evitar el lenguaje científico de las publicaciones académicas para llegar a los intelectuales interesados y a los dirigentes o voluntarios de las ONG. La publicación trimestral, de atractivo diseño, contiene entre 120 y 160 páginas por número.

Civil Szemle es una publicación de carácter teórico que intenta seguir las tendencias internacionales y que está orientada a presentar y divulgar los logros y diversidad del sector de organizaciones sin ánimo de lucro y la cooperación social. El objetivo de la revista es representar todos los segmentos y direcciones de este campo. Para ello, los autores y editores han tomado una serie de orientaciones profesionales y políticas, que expresan la tolerancia mutua y crean una oportunidad de aceptar y respetar los diversos puntos de vista y opiniones.

Los grupos a los que se dirige la revista son dirigentes de ONG, dirigentes estatales, funcionarios, políticos, así como expertos, investigadores, estudiantes universitarios y otros intelectuales interesados.

Generalmente, la publicación incluye secciones como *Teorías* que incluye estudios sobre la (auto) definición, tipología y estructura del sector civil; la sección *Comunidades y sociedad civil*, formada por artículos, estudios de caso y análisis centrados en la experiencia práctica en relación a la comunidad y el servicio. La sección *Estado y sociedad* incluye análisis, estudios e informes de investigación sobre el contexto social y económico de la sociedad civil y de las organizaciones sin ánimo de lucro con especial énfasis en los estudios sobre cooperación y a las conexiones entre el sector civil y otros sectores (estatal, municipal, económico). La sección *Visión mundial* contiene estudios analíticos y los resultados de la investigación con orientación internacional o en relación a los sectores civiles de cada país. También se publican en esta sección las traducciones de los documentos pertinentes de las organizaciones internacionales (ONU, UE). Y por último, la sección *Reseña* se dedica a estudios, análisis e informes sobre talleres de publicación recientes que se centran en la “sociedad civil” en general, o en los esfuerzos específicos del sector civil.

Hasta la fecha, en el curso de sus cinco años de historia, los 18 volúmenes de la *Reseña civil* han incluido un artículo en 2004 de Vaclav Havel en el primer volumen de la revista, un número bilingüe en 2006, centrado en el sector civil en Europa central, en cinco países y la nominación al premio Pulitzer en 2007. A largo plazo, la revista aspira a iniciar y participar en el establecimiento de una revista sin ánimo de lucro sobre Europa central.

En 2008, la publicación trimestral se incluyó en el Índice de Citación Internacional (*International Citation Index*). El *Informe anual civil* de la revista es de particular importancia. Con la ayuda de reconocidos investigadores y expertos en el sector civil húngaro, los editores pretendieron ofrecer una imagen general del sector civil en Hungría. El objetivo del Informe civil fue presentar el sector civil como un conjunto, y su relación con otros sectores. Además de presentar la situación dentro del sector, y el ámbito de sus actividades, los redactores trataron de sugerir posibles cambios.

Esto supuso un grave dilema metodológico: si examinar el sector desde una perspectiva vertical, según las áreas de especialidad (organizaciones juveniles, sociales, culturales, etc.), o según sus funciones a nivel de sector (derechos, recursos humanos, asuntos financieros, capital social, aparición en medios, etc.). Tras el éxito del primer informe, los redactores continuaron produciendo una visión general anual del sector civil húngaro, alternando entre el enfoque de especialidad y el de función. El género al que pertenece el Informe, y su forma bipolar, puede llevar a pensar en el sector civil húngaro a un nuevo

nivel, ofrecer nuevo impulso a la investigación y reforzar la implicación con la investigación internacional comparativa.

Uno de los números más recientes de la revista es el volumen 18 (2008/4 Vol. 18). Entre los artículos más relevantes destacamos los siguientes:

Anna Maria Bartal en su texto *"En el inicio de la crisis – Sobre el trilema del sector no lucrativo y la cuestión de una "buena" y "mala" sociedad civil"*, analiza como las circunstancias políticas, económicas y sociales en torno al desarrollo del sector sin ánimo de lucro en Hungría no fueron favorables ya que el gobierno ralentizó los procesos legislativos y ejecutivos, la crisis financiera internacional llevó a Hungría a un estado de recesión gradual y a un descenso de la confianza y el capital social. Estos procesos presentan un trilema para el sector sin ánimo de lucro húngaro, que parece que probablemente se resuelva en el debilitamiento de las funciones de los servicios públicos fuertemente dependientes de la financiación estatal, mientras la función de defensa y representación se verá fortalecida, debido al aumento de los problemas sociales.

En el artículo de Renáta Nagy–Péter Nizák, sobre la *Viabilidad financiera del Sector Civil*, se describen las principales características de las ONG que son viables financieramente y además introduce los principales progresos, cambios de los dos últimos años y analiza sus efectos en el estado financiero del sector civil. El entorno financiero de las ONG de Hungría es muy diverso. Los ingresos del sector han aumentado continuamente, las fuentes disponibles no se han reducido y la principal fuente de ingresos del sector es el Estado. La investigación muestra que la diversidad de los ingresos no es una característica propia de las ONG en Hungría. En lugar de ello, la viabilidad financiera tiene fuertes vínculos con las áreas de actividad y los aspectos regionales.

András F. Tóth–Ádám Nagy, por su parte analizan al sector desde la perspectiva de los recursos humanos. Muestra los principales obstáculos y los resultados en la actualidad en especial en lo relativo al voluntariado, capacidad de empleo de las ONG y sobre su estructura de afiliación. También se resumen los posibles objetivos que pueden influir en el desarrollo futuro del voluntariado, la capacidad de empleo y el cambio de la situación de afiliación.

En el texto de Margit Kinyik se analiza el papel de *las ONG como proveedores de servicios en Hungría* y como esta función está sólidamente conectada a las políticas de bienestar, que a menudo determinan las funciones sociales y económicas de las organizaciones sin ánimo de lucro. Se analiza como estas funciones pueden variar por países y como la función del proveedor de servicios ha sido una prioridad de los esfuerzos políticos en todo el mundo. La falta de una clasificación funcional internacional estándar (en la que las características nacionales pueden ser fuertemente evitables) y el mayor número

de intentos de investigación muestran las dificultades de las definiciones funcionales a nivel teórico y empírico.

El siguiente documento, titulado *Fertilización cruzada: ONG y organizaciones empresariales*, escrito por György Ligeti, presenta la naturaleza de la cooperación entre los sectores civil y corporativo y el contexto social en el que se desarrolla la cooperación. Según la hipótesis del autor, uno de los efectos más importantes en la cooperación entre los sectores se demuestra por los cambios de la conducta organizacional: las compañías se han hecho más humanitarias, mientras que las ONG se están haciendo aún más profesionales. El documento ofrece una tipología de organizaciones civiles desde el punto de vista de la RSE y pone de manifiesto como las compañías que reconocieron el valor y utilidad en cooperación con las ONG han obtenido ventajas significativas en relaciones públicas y recursos humanos.

Por último, destacamos el texto de Eszter Márkus sobre *las organizaciones de la sociedad civil en la prensa*. La imagen que puede esbozarse leyendo artículos en periódicos y sitios web sobre el sector de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) húngaro es más que ambigua. La mayoría de la prensa informó sobre escándalos y sobre actividades de organizaciones medioambientales y de derechos humanos, donde los informes presentaron una situación de cuento: los valientes guerreros de la sociedad civil luchan con el enorme y potente dragón, aunque el resultado percibido de dicha batalla nunca puede asegurarse. El mayor reto para las OSC es, sin embargo, que se perciben generalmente como filiales de uno u otro partido político y que están promovidas por intereses económicos y partidistas lo cual requiere mejoras de la comunicación de las OSC y una mayor dedicación hacia los mensajes relativos a las políticas independientes de los partidos al público y a los responsables de la toma de decisiones.

István Sebestény
Senior Councillor
HCSO

José Barea Tejeiro, José Luis Monzón Campos (directores) y Maite Barea y Hans Westeund
CIRIEC. CERES, Valencia. (2007)

MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE LAS CUENTAS SATÉLITE DE LAS EMPRESAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL, COOPERATIVAS Y MUTUAS

UNA ECONOMÍA ALTERNATIVA

¿Se puede comprender la realidad industrial española actual si se prescinde del movimiento cooperativo creado por el padre Arizmendiardieta en Mondragón? O ¿es posible entender nuestra economía agraria si eliminamos la existencia de las Cajas Rurales, en las que, por cierto, también tuvo un papel fundamental otro sacerdote, el jesuita Sisinio Nevares? ¿O la economía del Principado de Asturias si se prescinde de la Central Lechera Asturiana? En el mundo del seguro, ¿se puede pasar página de lo que ahora mismo supone el movimiento mutualista relacionado con la cobertura del riesgo de los accidentes de trabajo? Durante cierto tiempo, ¿no pareció que el mundo del transporte urbano iba a estar presidido por la experiencia que se puso en marcha en Valencia de la primera de las sociedades anónimas laborales, SALTUV? ¿Y no han existido auténticos apóstoles de estas realidades no capitalistas y tampoco derivadas de procesos estatificadores, esto es, controladas por el Sector Público, como, sin ir más lejos, fue Julián Gómez del Castillo? ¿Y qué decir de mensajes que se remontan a Joaquín Costa y su aportación *El colectivismo agrario en España*? ¿O nuestro sistema crediticio es creíble si se prescinde de las Cajas de Ahorros?

Todo eso, y muchísimas otras realidades parecieron intentar consolidarse complementariamente en la etapa que Schumpeter definió como la de “la marcha hacia el socialismo”, pero dentro del denominado “sector no lucrativo”. Es evidente que no deben

hurtarse a la investigación económica. Ahora mismo, en España y, por supuesto en Europa, coexisten con una economía fuertemente basada en el modelo capitalista tradicional. Porque, como acabo de señalar aquí, y más allá de nuestras fronteras esta realidad tiene un peso de cierta significación en el conjunto económico, que incluso no solo no descende, sino que crece en algunos sectores, y conviene que se conozca, tanto su peso macroeconómico como su dinámica, lo que obliga a estudios microeconómicos. De ahí que haya que saludar con alegría la edición del Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de economía social, cooperativas y mutuas, en Valencia, en 2007 por el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC-España), y por la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES). Existe asimismo una versión en inglés. Se presenta aquí ahora mismo con otra obra *La Economía social de la Unión Europea*, publicada en Bruselas por el Comité Económico y Social Europeo (CESE). Yo me limitaré exclusivamente a glosar el Manual.

Este resulta impulsado por nuestro compañero en esta Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, José Barea, así como por José Luis Monzón Campos, del Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativa de la Universidad de Valencia. Pretende, a través de la elaboración de una cuenta satélite para estas empresas de economía social, conocer, tomando como base el SEC-95 y el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (SCN-93), lo que cuantitativamente significan estas empresas de economía social. José Barea, en lo que conozco, comenzó a trabajar en relación con este asunto, en su aportación de 1990, *Concepto y agentes de la economía social*, y Monzón ya en 1989, en su trabajo *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*. Pero sobre todo (págs. 58-59), corresponde a José Barea la prioridad en la elaboración de cuentas satélites de la Contabilidad Nacional en España. Desde 1988, y soy testigo de reuniones sobre esto en la Cristalera vinculada a las actividades veraniegas de la Universidad Autónoma de Madrid, que fue Barea el adalid español más destacado sobre esta cuestión. Naturalmente, como se expone en el capítulo 3 y en la pág. 136 “la gran ventaja de las Cuentas Satélite es que permiten incorporar, a las Ciencias Económicas junto a datos monetarios, datos de actividades no monetarias, como el empleo y remuneración por tipos de empleo y, además, en el caso de cooperativas y mutuas, el número de socios, número de empresas, etc.”.

El primer punto de apoyo es, naturalmente, la definición de su ámbito económico concreto. Es lo que se aclara en la pág. 36 al manifestarse este fruto del “conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando, y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes, así como la forma de decisiones, no están ligadas directamente con el capital o cotizaciones aportadas por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos”. Esto se amplía y puntualiza en las págs. 37-54.

Confieso que esa definición, al emplear el término socios y sus consecuencias –un voto a cada uno de ellos, excluye a las Cajas de Ahorros así como a las Sociedades Anónimas Laborales, que a mi juicio interesaría mucho integrar en este conjunto. No lo niegan sus autores, sino que este Manual se centra en realidades cooperativistas –las mutuas son cooperativas de seguros- y, por ello, no existen en el futuro, a mi juicio, obstáculos para incluirlas. En la pág. 65 parece abrirse esto, concretamente, hacia las cajas de ahorros.

El centro del Manual es el capítulo 5, Metodología para elaborar las cuentas satélite de la economía social de mercado por sectores institucionales. A mi juicio se trata de un claro e impecable planteamiento de esta cuestión. Se completa con un análisis de las catorce ramas de actividad que entre las diecisiete del SEC-95, tienen relación con el ámbito de cooperativas y mutuas (pág. 128).

El planteamiento de este Manual es europeo-comunitario, y los consejos que se contienen, por ejemplo, el objetivo de construir un Registro Estadístico Nacional de Empresas de Economía Social (págs. 142-144 y 147-149) son del mayor interés. También, hacia el futuro, creo que las referencias, abundantísimas, al *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts* (2003), -esto es, el Manual de las organizaciones que no distribuyen beneficios entre quienes las crean o financian- son de extraordinaria importancia, así como una muy valiosa bibliografía que cierra un volumen que, es de esperar, provoque múltiples reacciones en la sociedad de España. Los economistas no podemos ponernos de espaldas a todo esto. Ya nos lo advirtió en su Autobiografía, en relación con el cooperativismo, el gran John Stuart Mill. Estoy seguro que le hubiera encantado haber dispuesto de este Manual.

Juan Velarde Fuertes

Espadas Alcázar, M^a A.
Universidad Complutense, Madrid. (2006)

EL TERCER SECTOR CONSTRUYENDO CIUDADANÍA.
LA PARTICIPACIÓN DEL TERCER SECTOR EN LOS
SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA

El libro que reseñamos es un estudio del desarrollo del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) en Andalucía en el que se estudian las transformaciones y cambios más relevantes acaecidos en dicho sector en los últimos años en relación estrecha con las políticas sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La hipótesis, que la autora convierte en tesis, es que el desarrollo del TSAS en relación institucional con el sistema de servicios sociales de Andalucía tiende a potenciar la función de producción y de gestión de servicios del sector social en detrimento de las funciones expresivas, reivindicativas y de participación cívica. Una tesis que se sitúa en la corriente general que comprende de manera conjunta los cambios en la trama mixta de los regímenes de bienestar europeos que han cristalizado en modelos de regulación y financiación públicas y gestión privada, tanto no lucrativa como mercantil.

De manera concreta la autora demuestra que la función de gestión de servicios ocupa el lugar por antonomasia de las funciones sociales de las entidades sociales, una función que es subsidiaria y dependiente del Sector Público; además, y en segundo lugar, esta función ha supuesto la creación de redes a menudo “inestables, segmentadas y con dificultades de coordinación” lo cual, nos dice la autora, “impide la identificación social y la consolidación de los servicios sociales en Andalucía como un sistema público integrado, universalista y no residual”.

Para demostrar dicha hipótesis M^a Ángeles Espadas, máxime tratándose de una tesis doctoral, recurre a un enfoque teórico y a una conjunción de métodos y prácticas cualitativas que le permiten confirmar dicha hipótesis. Así, y en primer lugar, hace una revisión crítica de los avances en el conocimiento logrados hasta la fecha a partir de la articulación de las distintas esferas de asignación de recursos para el bienestar – redes informales, mercado, tercer sector y Estado –, destacando tanto sus distintos componentes como los tipos de organización, motivaciones de acción, sus ventajas e inconvenientes. Este sistema mixto de bienestar, que se materializa institucionalmente en cada país bajo lo que se denomina como régimen de bienestar, es un sistema dinámico, donde cada esfera produce al mismo tiempo fuerzas de distintos signo (p.e. mercantilizar - desmercantilizar), que en el caso del TSAS supone una contribución tanto en el ámbito de la participación cívica como en el de inserción funcional en el Estado de Bienestar como medio de gestión de servicios.

El libro afronta la compleja delimitación del TSAS tanto en su desarrollo socio-histórico como en su proceso de reciente institucionalización y proceso de conversión relativa de instrumento de gestión de las políticas sociales debido a la dificultad del Estado para dar respuesta a necesidades complejas de colectivos vulnerables y excluidos y a la tendencia de los Estados de Bienestar a abaratar costes económicos y descargar presiones sociales en el seno del sistema de servicios sociales. Establecer dicha relación implica una aproximación metodológica amplia y abierta que obliga a recurrir a varias formas de indagación que en sí mismas cubren una zona de la realidad pero que de forma conjunta permiten una aproximación omnicomprensiva, si bien tentativa y provisional.

Así, la autora ha combinado tanto las técnicas cuantitativas (dimensión cuantitativa) como las prácticas cualitativas (dimensión cualitativa) y, finalmente, lo que la autora denomina como dimensión propositiva. Entre las primeras cabe destacar la encuesta dirigida a los jefes de servicio de las áreas de servicios sociales (61 municipios de más de 20.000 habitantes y 8 Diputaciones Provinciales) bajo la forma de cuestionario precodificado. Desde el punto de vista de las prácticas cualitativas la aproximación a la realidad se ha realizado por doble vía complementaria: entrevistas en profundidad a técnicos en servicios sociales (10) y realización de grupos de discusión (3) en los que han participado profesionales medios del sistema de servicios sociales, profesionales medios de entidades sociales y voluntarios de pequeñas y grandes entidades. Finalmente la autora recurre al desarrollo de la dimensión propositiva mediante el estudio de caso (estudio de las buenas prácticas de una cooperativa de servicios sociales) en base a entrevistas en profundidad (4) y al panel de expertos (3 técnicos del sistema público de servicios sociales, 2 técnicos del TSAS, 2 ciudadanos vinculados a los movimientos sociales y 1 investigador responsable).

Con todos estos materiales la autora construye tres capítulos en los que se analiza el papel del TSAS en la gestión de servicios sociales (capítulo 5), los discursos y prácticas sobre la dimensión de participación cívica de las entidades sociales de acción social (capí-

tulo 6) y el potencial social que supone la participación cívica. Así, el análisis destaca el amplio grado de dependencia del TSAS de la técnica de la subvención con sus consecuencias institucionales y políticas; el potencial y límites de desarrollo de la democracia participativa a través del concurso del TSAS y cómo en las entidades sociales se puede articular gestión y participación.

Esta riqueza de aproximaciones le permite a la autora no solo confirmar la hipótesis de partida en el caso de Andalucía – el predominio de la gestión sobre la participación y la dependencia del TSAS del Estado –, sino indirectamente en el caso español. Es decir, el análisis del caso andaluz confirma la tendencia general del desarrollo del TSAS que de manera conjunta no solo supone un modo de gestión de los servicios sociales para colectivos vulnerables (mediante un modelo de relativa dependencia instrumental del Estado), sino también una vía de participación cívica que tiende a resentirse en favor de la gestión de servicios.

Este doble y ambivalente resultado de la investigación en el que al mismo tiempo el TSAS se convierte en instrumento de gestión y vía de participación cívica lleva a la autora, confirmada esta hipótesis en el caso andaluz, a la proposición de vías que subordinen las funciones instrumentales del TSAS, que no tienen por qué desaparecer, a las funciones orgánicas o participativas (págs. 276-277) como forma de construir entre Sector Público y TSAS un marco de colaboración amplio y estable que supere las dependencia económica y el recelo que ello entraña entre ambas esferas. Condición de tal relación es el desarrollo de la democracia participativa en el seno de las propias organizaciones sociales, la contribución al desarrollo del tejido social en el entorno y el desarrollo del cooperativismo y asociacionismo. Cómo articular las funciones instrumentales y participativas se constituye en el problema central del desarrollo asociativo, no solo en el caso andaluz sino en el conjunto de España. Si duda, las últimas páginas de la investigación constituyen un sugerente programa de debate e intervención social para el lector desde la lógica de la centralidad de la participación social.

En síntesis, la autora señala que el problema no es la gestión de servicios por parte de las entidades sociales sino su reducción institucional a tal función en detrimento de las funciones sociales expresivas y participativas; es más, el problema no es la gestión sino el modo y los fines de la misma ya que la gestión de servicios no tiene por qué ser reducida al estilo de la gestión mercantil sino que puede tener su estilo propio del que forma parte tanto el desarrollo de la participación interna como el de la participación cívica en general.

Montserrat, Julia (coord.)(2009)
Cuadernos de Debate, Fundación Luis Vives, Madrid.

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL TERCER SECTOR

Esta publicación es el resultado del quinto foro presencial promovido por la Fundación Luis Vives en el que, como en ediciones anteriores, se parte de un documento marco y de una serie de preguntas concretas a expertos de distintos ámbitos para que analicen y debatan sobre temas de actualidad sobre el Tercer Sector: en este caso sobre la transparencia y la rendición de cuentas en la organizaciones no lucrativas (ONL).

El documento marco que ha servido de base para el debate de este V foro ha sido elaborado por Julia Monserrat Codorniu y aporta una gran variedad y riqueza de matices sobre este tema.

En primer lugar, Julia Monserrat empieza analizando cómo la falta de regulación y control de las actividades financieras del sistema, o algunos casos de corrupción, han podido influir en la **credibilidad** de las organizaciones no lucrativas en EEUU, Europa y en los países en vías de desarrollo. En el caso de España, según distintos estudios analizados por la autora del documento marco, las ONL siguen contando con un alto grado de confianza a pesar de lo cual su tesis es que sigue resultando imprescindible una mayor transparencia del sector por distintas razones: por su contribución a la generación de capital social, por su contribución económica a la riqueza del país y porque las características específicas del Tercer Sector de Acción social (pluralidad de objetivos, atomización y alta dependencia financiera del Estado) así lo aconsejan.

En segundo lugar, en el documento marco se analizan, entre otros aspectos, el alcance del **concepto de transparencia y de rendición de cuentas así como los niveles de comunicación hacia los destinatarios** de las ONL. En este apartado la autora aboga por un concepto de transparencia y rendición de cuentas en línea con el término de *accountability* que define como “el deber de informar de las políticas y actuaciones de la organización, de justificar sus actos y de someterse a cualquier tipo de control adecuado para verificar la consistencia de la información”. Ello implicaría no solo una “obligación legal” de dar información sino también una “obligación moral”, cuyos principales beneficios para las organizaciones serían generar confianza, credibilidad y reforzar su legitimidad.

También sostiene que en las ONL el nivel de información más desarrollado es el de la información externa hacia “arriba”, es decir, hacia aquellas personas interesadas en la organización pero que no tienen un vínculo directo con las actuaciones realizadas (donantes, vecinos, personas interesadas o empresas patrocinadoras entre otras) y que deberían potenciar el nivel de información a los beneficiarios y hacia los “pares” (personal y voluntarios).

A continuación se analizan **los instrumentos** necesarios para hacer factible la transparencia y la rendición de cuentas en las ONL. Por un lado, se mencionan los instrumentos que generan y recogen información, tanto del área ejecutiva como del área directiva. En particular, los sistemas integrales de gestión (modelo EFQM, ISO 9000), sistemas de información sobre aseguramiento de la calidad y sobre el órgano de gobierno o herramientas evaluadoras, deontológicas, participativas y comunicativas. Por otro lado, se analizan los instrumentos de evaluación externa realizados por agentes externos e independientes como los sistemas de certificación, tipo normas ISO, las auditorías y la certificación de “buenas prácticas”. Con respecto a esta última se comparan en el texto la guía de la Fundación Lealtad con la de la organización Independent Sector, de amplia difusión en EEUU, poniéndose de manifiesto su inespecificidad, al estar dirigidas a organizaciones de cualquier ámbito, así como su limitada capacidad para recoger aspectos como los indicadores de gestión, las políticas de personal o el aseguramiento de la calidad.

Por último, en el apartado de **conclusiones y perspectivas de futuro** se constata el creciente interés del sector por implantar sistemas integrales de gestión y procedimientos para asegurar la calidad en la atención a los usuarios, lo cual contrasta con lo poco generalizadas que están las auditorías y las certificaciones de calidad en la gestión, tipo normas ISO, sobre todo en las entidades de menor tamaño con escasos recursos financieros. También se plantean una serie de propuestas a partir de los déficit detectados en el análisis previo. Entre otras propuestas para mejorar la transparencia de las organizaciones, el lector de este documento podrá encontrar las siguientes: el impulso de los procesos de participación y comunicación con los socios, los profesionales y los voluntarios, mayor formación de los directivos y renovaciones periódicas de las Juntas Directivas, la

elaboración de guías de buenas prácticas específicas por campos de actividad o mayor soporte técnico y financiero de la administración.

A partir de este documento marco, se elaboran tres grupos de trabajo, agrupados en tres bloques temáticos en los que cada experto responde a una pregunta concreta.

El primer bloque se centra en la **transparencia y la responsabilidad del buen gobierno de las ONL**. En particular, en la función que tienen estos principios en las organizaciones y en los factores internos y externos que pueden influir en ellos. Se concluye de manera consensuada que ambos son principios éticos que están plenamente incorporados en el marco estratégico de las organizaciones pero que están condicionados por el tamaño, la formación y el grado de motivación e implicación de los miembros del órgano de gobierno, o en otras palabras, por la responsabilidad en el buen gobierno de la organización.

El segundo bloque, trata sobre el alcance y uso de los **instrumentos e indicadores** en las ONL. Se considera que algunas organizaciones parten de un déficit de activismo y que nuevas fórmulas de gestión como las Fundaciones o el desplazamiento de la actividad participativa de los socios por una gestión más profesionalizada, han ido relegando las decisiones asamblearias y han repercutido en una menor transparencia interna.

Para evitarlo se propone impulsar la aplicación de sistemas integrales de gestión específicas para el sector, una participación proactiva de los socios, el uso de las nuevas tecnologías de la información como instrumento de comunicación y profundizar en el uso de indicadores que midan, además de la buenas prácticas, el buen gobierno de las organizaciones.

El tercer bloque, se centra en los **retos de futuro para las ONL**, en especial en el rol de la administración y la capacidad de autorregulación del sector. Se debate sobre el papel de la administración y si las ONL necesitan su apoyo técnico y financiero. También se pone de relieve la importancia de las organizaciones de segundo nivel en la mejora de la transparencia del sector en especial en los ámbitos formativo, de intercambio y de difusión de experiencias en rendición de cuentas.

En definitiva, se trata de un documento accesible que genera conocimiento sobre el Tercer Sector y que el lector agradecerá dada la pluralidad de los 18 expertos consultados, la mayor parte de ellos provenientes de la administración pública, del mundo asociativo y del académico y que cuentan con destacadas responsabilidades en sus respectivos ámbitos.

Centre for Social Investment (Universität Heidelberg) y
Max Planck Institute (2008)
European Commission.

FEASIBILITY STUDY ON A EUROPEAN FOUNDATION STATUTE

Este estudio de viabilidad sobre un estatuto de las fundaciones en Europa ha sido realizado por reconocidos especialistas en la materia como son K.J. Hopt, T. von Piel, H. Anheier, V. Then, W. Ebke, E. Reimer y T. Vahlpahl de los dos centros universitarios mencionados. En dicho estudio han colaborado representantes de diferentes países de la UE. Se trata de un amplio documento acompañado de ocho anexos sobre metodología, cuestionarios y tipos de fundaciones, entre otros aspectos prácticos, que serán de utilidad al especialista en la materia. La investigación forma parte de una convocatoria de la Comisión Europea entre especialistas para analizar cómo superar las barreras que impiden caminar hacia un estatuto europeo de fundaciones.

El trabajo se divide en cinco partes: una primera parte introductoria en la que se define la idea de la fundación europea y los objetivos del estudio de viabilidad de un estatuto de la fundación europea. Una segunda parte en la que se hace una revisión de la evolución, naturaleza y rasgos institucionales de las fundaciones en Europa y en los EEUU. En la parte tercera se analiza el marco legal comparativo de las fundaciones, constitución, gobierno y supervisión así como las actividades y los incentivos fiscales. En la cuarta parte, cuerpo central del estudio, se analizan las barreras existentes para la creación de un estatuto europeo de fundaciones de tipo civil, administrativo, económico y fiscal. En la parte quinta se analizan los modelos de superación de dichas barreras: modelo de armonización, tratados multilaterales o bilaterales y diferentes opciones por la vía de código de conducta o de exenciones fiscales. A continuación destacaremos los aspectos más

relevantes del informe de modo que el lector encuentre en este documento y sus anexos una guía práctica para su lectura. A dicho informe puede acceder por internet (http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_en.htm).

Se define la fundación como una organización independiente con su propia personalidad legal, que no se compone de miembros formales, que sirve a objetivos específicos, que está dotada de un patrimonio o recursos destinados a un fin reflejado en sus estatutos constitutivos. Una fundación típica tiene una duración ilimitada, está bajo el protectorado o control del Estado y no distribuye beneficios a sus fundadores o miembros de su gobierno. Una definición común en todo el espacio europeo.

En general el tipo de fundación europea predominante es la fundación de utilidad pública con la excepción del caso holandés. Como era de suponer el análisis legal comparativo pone de manifiesto la amplia diversidad de regulaciones en este campo a pesar de lo cual los autores del informe destacan que las semejanzas son superiores a las diferencias, estas son más en los detalles que en la naturaleza y objetivos de las mismas. Sin embargo, esta diversidad, con ser de menor peso cualitativo que las semejanzas, genera amplias barreras legales en el campo del derecho civil y de la legislación fiscal. La barrera por excelencia tiene lugar cuando una fundación decide trasladar su sede a otro país miembro de la UE. Los países que se adhieran a la doctrina de la sede real exigirán que se disuelva; en general los países de la UE no tienen normas o reglas que faciliten la transferencia de la sede de una fundación.

Pero, además, existen otras barreras en el ámbito del derecho civil como son los procedimientos de reconocimiento, así como en la legislación fiscal ya que la mayoría de los países únicamente conceden beneficios fiscales a las fundaciones residentes pero no a las no residentes. De modo que la única manera de superar las barreras fiscales consiste en establecer una o más fundaciones u organizaciones no lucrativas que cumplan con la legislación del país en el que desarrollan sus actividades.

La pregunta obvia es si las actuales barreras infringen las libertades fundamentales del Tratado de la UE, sobre todo la libertad de establecimiento y movimiento de capitales. La doctrina del Tribunal Europeo no es explícita en este punto pero existen argumentos en favor de las fundaciones si consideramos los artº 43 y 48 (derecho de establecimiento). En lo tocante a la legislación fiscal la doctrina Stauffer confirma la existencia de la regla de no discriminación de fundaciones no residentes. La aceptación de una norma general de no discriminación aceptada por el Tribunal Europeo sería una vía para la eliminación de barreras al libre movimiento de creación de fundaciones y de desarrollo de sus actividades, que incorporarían las ventajas fiscales de las fundaciones en cada país miembro. La investigación de campo y su evaluación ha estimado el coste de las barreras legales y fiscales estableciendo distintas hipótesis de mínimos que se sitúan entre 90 y 138 millones de euros anuales o entre 101,7 y 178,7 millones de euros anuales

en función de la inclusión o no de costes no solo administrativos y económicos sino también psicológicos.

¿Cómo superar las actuales barreras legales que generan obstáculos de todo tipo al desarrollo fundacional? Se plantean cinco opciones en el estudio como posibles alternativas que pudieran asumir la Comisión y el Consejo Europeos. En primer lugar, “mantener el actual *statu quo*”, lo que no significa necesariamente pasividad. No se eliminarían barreras legales pero sí se harían campañas de información para reducir incertidumbres legales o establecer códigos de conducta que contribuyan a reducir los costes que suponen tales barreras. Esta alternativa no reduciría de manera significativa los costes actuales.

Frente a esa alternativa se opone la alternativa ideal de un modelo de “armonización” de las leyes civiles y fiscales en la materia. Se trataría de una intervención en profundidad. Obviamente esta alternativa reduciría de manera intensa los costes de las actuales barreras pero no es un modelo realista en el contexto actual en el que la competencia de los Estados nacionales en la materia se considera irrenunciable.

La tercera alternativa estaría en la firma de “tratados entre los países”, lo que produciría el mutuo reconocimiento de la personalidad legal y beneficios fiscales de las fundaciones de los países firmantes. Los costes de esta alternativa son difíciles de evaluar dadas las diferentes posibilidades de tratados entre los países miembros. Si hubiera tratados entre todos los países miembros el resultado sería equivalente a una política de armonización europea en la materia.

La cuarta alternativa sería el “modelo de fundación europea” que crearía un estatuto de la fundación europea en base al artº1 308 del Tratado de la UE en combinación con la libertad de establecimiento y libertad de movimiento de capitales. Las actividades, inversiones y donaciones estarían protegidas por dichas libertades y de este modo las fundaciones nacionales se convertirían en fundaciones europeas sobre la base de la voluntad del fundador. Esta alternativa supondría, según los firmantes de este informe, reducir entre 90 y 102 millones de euros anuales los costes de las actuales barreras. También se reducirían los costes intangibles como el coste de la transferencia de la sede de una fundación. Pero sobre todo, esta alternativa, por la que apuestan decididamente los autores, generaría otros efectos positivos como son los de promover la acción internacional de las fundaciones y estimular las donaciones al tener una mayor visibilidad en su forma legal.

Una última alternativa, variante de la anterior, sería un “modelo de estatuto de fundación europea con exenciones fiscales”. La idea es que en la actual situación el paso hacia delante en el desarrollo de las fundaciones residiría sobre todo en eliminar discriminaciones, particularmente las de tipo fiscal. Ello supondría aprobar un tratado adicional al estatuto europeo de fundaciones recogiendo el común denominador de la legislación

nacional en materia de exenciones fiscales que puedan beneficiar a todas las fundaciones europeas.

Descartando las dos primeras alternativas, la primera por su nulo impacto (mantener el *statu*) o por su imposibilidad práctica en la actualidad (modelo de armonización), contaríamos con dos posibilidades: el establecimiento de tratados entre países reconociendo mutuamente la actividad fundacional y sus ventajas legales y fiscales, o la aprobación del estatuto de fundación europea con capacidad para moverse en todo el territorio de la UE; este modelo puede ser completado con un sistema de incentivos fiscales.

En suma el documento pone de manifiesto el estado de la cuestión sobre las barreras existentes en el ámbito europeo al desarrollo de las fundaciones y la necesidad de su superación mediante fórmulas de convergencia en materia legal y fiscal que favorezcan la internacionalización de las fundaciones en el espacio europeo. En este sentido los autores, en base a la evidencia empírica, apuestan por vías de aproximación o convergencia que no solo se apoyen en el aprendizaje mutuo sino también en la eliminación real de barreras legales y fiscales.

Reis

Revista Española
de Investigaciones
Sociológicas

www.reis.cis.es

127

Julio-Septiembre 2009

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Ramón de Alós
Moner, Antonio
Martín Artiles, Fausto
Migueléiz Lobo
y Francesc Gibert
Badia

¿Sirve el trabajo
penitenciario para la
reinserción?
Un estudio a partir de
las opiniones de los
presos de las cárceles
de Cataluña

José Manuel
Fernández Fernández
y Aníbal Puente
Ferreras

La noción de campo
en Kurt Lewin y Pierre
Bourdieu: un análisis
comparativo

Fernando Gil Alonso
y Albert García Soler

La mortalidad en la
infancia durante la
Guerra Civil.
Impacto territorial
estimado a partir del
Censo de 1940

Pablo Nocera

Los usos del concepto
de efervescencia y la
dinámica de las
representaciones
colectivas en la
sociología
durkheimiana

Verónica Viñas

Catástrofes y cambio
de políticas públicas.
Prestige seis años
después.
Un análisis de marcos
interpretativos

Crítica de Libros

Revista Española de Investigaciones Sociológicas

www.reis.cis.es

127

Julio-Septiembre 2009

**Ramón de Alós
Moner, Antonio
Martín Artiles, Fausto
Migueléiz Lobo
y Francesc Gibert
Badia**

¿Sirve el trabajo
penitenciario para la
reinserción?

Un estudio a partir de
las opiniones de los
presos de las cárceles
de Cataluña

**José Manuel
Fernández Fernández
y Aníbal Puente
Ferreras**

La noción de campo
en Kurt Lewin y Pierre
Bourdieu: un análisis
comparativo

**Fernando Gil Alonso
y Albert García Soler**
La mortalidad en la
infancia durante la
Guerra Civil.
Impacto territorial
estimado a partir del
Censo de 1940

Pablo Nocera
Los usos del concepto
de efervescencia y la
dinámica de las
representaciones
colectivas en la
sociología
durkheimiana

Verónica Viñas
Catástrofes y cambio
de políticas públicas.
Prestige seis años
después.
Un análisis de marcos
interpretativos

Crítica de Libros

Directora

Belén Barreiro Pérez-Pardo

Secretaría

Paloma Aguilar Fernández

Consejo Editorial

Enriqueta Aragonés Alabart, Pau Baizán Muñoz, Joaquín Brugué Torruella, Lorenzo Cachón Rodríguez, Miguel Cainzos López, Julio Carabaña Morales, Teresa Castro Martín, Margarita Delgado Pérez, Juan Díez Medrano, Joan Font Fábregas, Rodolfo Gutiérrez Palacios, Antonio Izquierdo Escribano, José María Maravall Herrero, José Antonio Noguera Ferrer, Javier G. Polavieja Perera, Clara Riba i Romeva, Mariano Torcal Lorient

Edita

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)
Montalbán, 8. 28014 Madrid
www.cis.es - E-mail: publicaciones@cis.es

Precios

Suscripción anual (4 números)

• Electrónica:

Instituciones	160 €
Particulares	50 €

• En papel y electrónica:

	España	Resto del mundo
Instituciones	180 €	220 €
Particulares	60 €	100 €

• Compra de números sueltos en papel:

Cada número 20 €

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Solicitudes de suscripción

Mundi-Prensa. Castelló, 37. 28001 Madrid
Tel.: 91 436 37 00 - Fax: 91 575 39 98
E-mail: suscripciones@mundiprensa.es
www.mundiprensa.com

Revista **Políticas Sociales** en Europa

nº 25-26

mayo 2009

236 páginas, 15,5 x 21 cm, rústica

Número suelto: 18 €

Suscripción anual: 26 €

Edición, administración y suscripciones:

Editorial Hacer

C/ Marqués de Barberà, 18; 08001 Barcelona

Tel. 93 443 06 87; info@hacereditorial.es;

www.hacereditorial.es

Edición en castellano
de la revista internacional
Les Politiques Sociales, Bélgica, 1995

Políticas Sociales en Europa

Gestión de caso (y métodos afines) en servicios sanitarios y sociales



Índice

Presentación. *D. Casado*

Textos introductorios

Introducción a la gestión de caso (y métodos afines). *D. Casado*

El Defensor del Pueblo como gestor de casos sanitarios y sociales. *M. Aznar*

Un viaje sin brújula. La experiencia de los usuarios en la atención sociosanitaria. *P. Monreal y A. del Valle*

Salud mental

Los cambios de las formas de atención generados por la reforma y la desinstitutionalización psiquiátrica. *Dr. J. García*

El Equipo de Tratamiento Asertivo Comunitario del Área Sanitaria de Oviedo. *Dr. J. Montejo*

Los Equipos de Apoyo Social Comunitario. *J. Fernández*

Una experiencia de gestión de casos. PRISEMI. *F. Recalde*

Hospitales

El trabajo social sanitario y la planificación del alta sanitaria. *D. Colom*

Nota sobre el Programa de planificación del alta hospitalaria. *R. Suárez*

El gestor de casos en las Comisiones Hospitalarias contra la Violencia. *B. Gutiérrez*

Marginalidad social

El Programa de acompañamiento para la inclusión social en la Región de Murcia. *C. García y J.L. Ortega*

Programa de intervención psicosocial con ancianos aislados en la ciudad de Madrid. *B. Ausín y A.B. Santos-Olmo*

Discapacidad y dependencia

La gestión de caso en el seguro de dependencia. *M. Montero*

Nota sobre acompañamiento social y autonomía personal. *F. Fantova*

Desarrollo de la gestión de caso en España

La gestión de caso: aproximaciones y experiencias en España. *C. Rimbau*

Los agentes de la gestión de caso. Perfil profesional. *A. Sarabia*

Documentación

VII Jornadas del SIPOSO y Encuentro de Intervención y Políticas Sociales Caja Madrid 2008. *C. Egea y F. Fantova*

Fichero de experiencias de gestión de caso. *M.C. Sánchez*

Recensiones SiUS

Teoría y Realidad Constitucional nº 23

SUMARIO

ENCUESTA: Referéndum en el País Vasco

Antonio BAR CENDÓN; Francesc DE CARRERAS; Marc CARRILLO LÓPEZ; Enric FOSSAS ESPADALER; José Antonio MONTILLA MARTOS; Ignacio TORRES MUÑO

ESTUDIOS

Christoph MÖLLERS, *Dogmática de la organización de poderes en la Ley Fundamental de Bonn*

Pablo LUCAS VERDÚ, *Sobre los valores*

José Luis CASCAJO CASTRO, *Breves observaciones sobre la denominada función constitucional del Estatuto*

Antonio CIDONCHA MARTÍN, *Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: balance jurisprudencial*

Miguel AGUDO ZAMORA; Ciro MILIONE, *El derecho a ser informado de la acusación en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional español*

NOTAS

Landelino LAVILLA ALSINA, *Condicionamientos del régimen parlamentario español consecuentes al sistema electoral*
Ana CARMONA CONTRERAS, *Tratado de Lisboa y organización territorial interna de los estados: ¿nada nuevo bajo el sol?*

Luis A. GÁLVEZ MUÑOZ, *Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación*

Miguel Angel ALEGRE MARTÍNEZ, *Los deberes en la constitución española: esencialidad y problemática*

Francisco Javier DONAIRE VILLA, *Reforma estatutaria y tributos estatales cedidos a las Comunidades Autónomas: ¿Inaplicabilidad (sobrevvenida) del artículo 150.1 de la Constitución?*

PANORÁMICAS

Pierre BON, *La cuestión prejudicial de constitucionalidad en Francia, ¿solución o problema?*

Yolanda FERNÁNDEZ VIVAS, *El régimen jurídico de las elecciones presidenciales en los Estados Unidos*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Javier TAJADURA TEJADA, *Referéndum en el País Vasco (Comentario a la STC 103/2008)*

Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, *La participación de las Comunidades Autónomas en la elección por el Senado de los magistrados constitucionales (Comentario a la STC 101/2008, de 24 de julio)*

TRIBUNAL SUPREMO

Antonio FORTES MARTÍN, *La disciplina del tráfico aéreo en materia de ruido (Comentario a la STS de 13 de octubre de 2008)*

María Mercedes SERRANO PÉREZ, *La objeción de conciencia a Educación para la Ciudadanía (Comentario a las SSTs de 11 de febrero de 2009)*

Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *A vueltas con las garantías de independencia judicial (Comentario a la STS de 13 de junio de 2008)*

CONSEJO DE ESTADO

El recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio (Comentario al Dictamen del Consejo de Estado 1.119/2008, de 3 de julio de 2008)

SEMBLANZAS

Antonio LÓPEZ PINA, *Manuel García Pelayo. Una visión hegeliana del Estado*

RECENSIONES

VALADÉS, Diego: “La parlamentarización de los sistemas presidenciales” (Cayetano Nuñez Rivero)

SOSA WAGNER, Francisco: “El Estado fragmentado” (Juan Luis de Diego Arias)

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: “Estudios sobre el Gobierno” (Santiago Sánchez González)

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo: “La lealtad constitucional en la en la Constitución española de 1978” (Javier Matía Portilla)

AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel: “Cambiar el pasado: posibilidades y límites de la ley retroactiva. Un intento de interpretación del artículo 9.3 de la Constitución” (Andrés Boix Palop)

IGLESIAS BAREZ, Mercedes: “La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español” (Esperanza Gómez Corona)

NUÑEZ MARTÍNEZ, María: “Cuba y Puerto Rico en la historia constitucional” (Mercedes Serrano Pérez)

FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: “Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos; SÁNCHEZ, Oscar: La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales” (Fernando Reviriego Picón)

NORMAS DE PUBLICACIÓN

REVISTA ESPAÑOLA DEL TERCER SECTOR NORMAS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

Los trabajos enviados a la Revista Española del Tercer Sector podrán versar sobre cualquier tema relacionado con el Tercer Sector, la gestión de las entidades que lo integran, las áreas en las que trabajan y las políticas que les afectan. Nuestra vocación multidisciplinar nos lleva a solicitar colaboraciones de todas las especialidades científicas, siempre que demuestren un alto nivel de calidad, en particular del Derecho, la Economía, la Sociología, la Gestión, la Política... El texto original ha de ser inédito en castellano y no estar pendiente de publicación en otra revista. Todos los originales deberán someterse al proceso de evaluación de la revista por expertos anónimos ajenos al equipo editorial.

Los artículos deberán ser enviados en copias impresas a *Revista Española del Tercer Sector, Fundación Luis Vives, Plaza de Oriente 7, bajo izda., 28013 MADRID*. La versión electrónica podrá adjuntarse o enviarse a la dirección de correo electrónico

rets@fundacionluisvives.org

y conforme a las siguientes instrucciones:

Se enviarán tres copias en papel, mecanografiadas a doble espacio (sin dejar INTRO entre párrafos), con tamaño de fuente Times New Roman de 12 puntos, buena calidad de impresión, con márgenes de 2,5 cm. en todos los lados y una extensión que no exceda de 40 páginas (incluidos cuadros, figuras, apéndices, etc.). Dos copias deberán ser anónimas. El procesador de textos deberá ser estándar, indicando el programa informático empleado.

La Secretaría de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción, y el Consejo de Redacción, tras estudiar los informes de los evaluadores anónimos, resolverá sobre su publicación en un plazo máximo de tres meses.

En la primera página deberá constar el nombre del autor o autores junto con un breve *curriculum vitae*, además de las direcciones (postal y electrónica) y teléfonos de contacto.

La reseña biográfica del autor podrá ocupar un máximo de 10 líneas

Cada original incluirá en una hoja independiente, un resumen del trabajo de no más de 120 palabras en español y en inglés, así como una lista de palabras clave en los dos idiomas (al menos dos y no más de cinco) y, deseablemente, las referencias a la clasificación científica internacional correspondiente. Las palabras clave facilitarán la búsqueda en la versión digital de la revista, por lo que deben ser suficientemente informativas del contenido.

Las distintas secciones han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábica (incluyendo, en su caso, como 1 la sección de introducción), y la rúbrica correspondiente se consignará en letras mayúsculas. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos dígitos (1.1., 1.2., ...) y tipo negrita, y tres dígitos (1.1.1., 1.1.2., ...) y tipo subrayado.

Los cuadros, tablas y figuras, en su caso, se numerarán de forma consecutiva y siempre con números arábigos. Cada una dispondrá de título y fuente, siguiendo el formato señalado más adelante. Figurarán al final de documento en la versión impresa y en archivo separado en la electrónica.

Las notas se numerarán correlativamente con números arábigos, a espacio sencillo, y serán ubicadas a pie de página, cuidando que se correspondan con un número volado indicado sobre el texto. Sólo incluirán la referencia bibliográfica concreta (por ejemplo, direcciones de Internet) o/y una brevísima anotación, nunca grandes textos. Si estos fueran necesarios, se llevarán al final del trabajo.

Las citas aparecerán en el texto según el formato "autor-fecha" (por ejemplo, Martínez, 2005) y, en su caso, página (Martínez, 2005: 26). Las referencias en el texto que incluyan más de dos autores usarán la fórmula *et al* (Martínez *et al*, 2005).

Las referencias a la literatura invocada en el trabajo figurarán, por orden alfabético de autores, bajo la rúbrica *Referencias bibliográficas* (no numerada) que se incluirá al final del artículo. Las referencias deben corresponderse con las recogidas en el texto, y deberán ser ordenadas alfabéticamente por el primer apellido de los autores y después por el año, siguiendo las siguientes pautas:

- Apellido (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas) del autor, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, etc. en caso de existir varias citas de un mismo año), título del libro (en cursiva) o título del artículo (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva) y número, editorial (en libros), lugar de publicación y, finalmente, páginas (págs. xxx). En el caso de trabajos no publicados, se incluirá el enlace de Internet "http://" completo, y la fecha de acceso.

En caso de entregar un texto destinado a las secciones de 'Notas y Colaboraciones', 'Hemeroteca', 'Reseñas' y/o 'Documentos', estos deberán tener un máximo de 3 páginas conforme a las instrucciones previstas para la primera parte (secciones de 'Artículos' y 'Panorama') en cuanto al tamaño y tipo de fuente, márgenes, interlineado y notas.

En las secciones de hemeroteca, reseñas y documentos se especificarán en la cabecera del texto el autor, título del libro, editorial, lugar y fecha de publicación del libro reseñado. En el caso de las recensiones de artículos, se indicará el autor, título del artículo, nombre de la revista, número y año, y páginas. El reseñador podrá firmar la reseña al final del texto.

En 'Notas y Colaboraciones' aparecerá en la cabecera del texto el autor, cargo e institución o entidad a la que representa.

En el caso de resultar el original aceptado para su publicación, el autor o autores se comprometen a revisar las pruebas de imprenta pertinentes en un plazo máximo de cuatro días desde su recepción. Los autores recibirán cinco ejemplares del número de la revista en el que resulte publicado el original.

Serán igualmente bien recibidas sugerencias de temas y otras colaboraciones para cualquiera de las secciones previstas en la revista.

THIRD SECTOR SPANISH JOURNAL ARTICLES PUBLICATION GUIDELINES

All articles sent to the *Third Sector Spanish Journal* will have to be on any subject related with the Third Sector (management of organisation, areas of work or policies). Our intention is to receive high quality articles from a wide variety of subjects or scientific specialities such as Law, Economy, Sociology, Management or Policy.

All articles should be unpublished and cannot be waiting to be published in another publication. The original copy of the article will have to be submitted to the evaluation of an independent expert who will not belong to the editorial team.

Three printed version of the articles will need to be sent by post to: *Revista Española del Tercer Sector, Fundación Luis Vives, Plaza de Oriente 7, bajo izda., 28013 MADRID.*

The electronic version can be sent by post together with the printed version or by e-mail to rets@fundacionluisvives.org.

The article's format will have to comply with the following instructions:

- On the front page, the author will have to include the name of author or authors together with a short *curriculum vitae*, with their postal and electronic address and telephone number.
- The text will need to be typed with font "Times New Roman" size 12, double spacing (without spaces between paragraphs) and margins of 2,5cms on all sides.
- The author will have to indicate what programme was used as word processor.
- The extension (diagrams, index and images included) will not exceed 40 pages.

From the 3 printed copies, 2 will need to be anonymous but all need to have on a separate document a short summary of the article (no more than 120 words) in Spanish and English as well as a list of the key words, at least 2 but no more than 5 (in both languages) and, ideally, the references to the international scientific classification applicable to the subject of the article.

The title of the different sections will need to be in capital letters and numbered correlatively using the Arabic numbering (the introduction will count as "1"). The title of subsections will be in bold and numbered according to the section (1.1., 1.2., etc.). If there are any subsections within the subsection, these will be underlined and numbered according to the subsection (1.1.1., 1.1.2., etc.).

Diagrams, tables and images will need to be numbered consecutively with Arabic numbering and sent on a separate electronic document.

Footnotes will also need to be numbered consecutively with Arabic numbering and single space. They will be located at the bottom of each page taking care that the number corresponds to the one assigned on the text.

Quotes will be part of the text with the following format: "author+date" (i.e. Martínez, 2005) and, when applicable, its page (i.e. Martínez, 2005:26). Quotes that include more than 2 authors will use the following format "*et al*" (i.e. Martínez *et al*, 2005).

References to literature included in the text will need to be sent on a separate document under "Bibliographic References" by alphabetical order of authors using the following format:

SURNAME Name, (year of publication, indicating with a, b, c etc. in case there would different publications within the same year), *title of the book* or "*title of the article*"; *name of the journal* and number, publishing house, city of publication and finally pages (págs xxx).

i.e.: THEUVSEN, Ludwig (2004): "Aspectos motivacionales del salario variable en las ONG", (pp. 117 a 136), *Voluntas*, Volumen 15, No. 2, Junio 2004, Dordrecht.

Authors will receive five copies of the Publications in which they have participated. If the text of reference was not published, the author will have to include the internet link.

NORMES ABRÉGÉES DE PUBLICATION

Les articles envoyés à la Revue espagnole du troisième secteur doivent être inédits et ne peuvent avoir été publiés ou être en attente de publication dans d'autres revues. Tous les articles originaux doivent être évalués experts externes anonymes et externe à la rédaction de la revue.

L'auteur doit envoyer trois copies imprimées de son article (dont deux doivent anonymes) par courrier postal à l'adresse suivante:

Revista Española del Tercer Sector
Fundación Luis Vives
Plaza de Oriente 7
28013 MADRID
Espagne

La version électronique peut être envoyée à l'adresse

rets@fundacionluisvives.org.

Quand au format, l'article doit être présenté suivant les indications ci-dessous :

- La police utilisée est Times New Roman, taille 12, double ligne, sans espaces entre les paragraphes. Le document doit comprendre des marges de 2,5cm de chaque côté.
- La longueur de l'article ne peut pas dépasser les 40 pages (images incluses).
- Les versions imprimées envoyées par courrier postal doivent être de bonne qualité.
- La mise en page du texte doit être standard et dans un programme informatique communément employé.
- La première page doit inclure le nom de l'auteur ou des auteurs ainsi qu'un court résumé de leur Curriculum Vitae suivi de leur adresse (postale et électronique) et téléphones respectifs.

Pour chaque article, l'auteur doit envoyer un résumé (de maximum 120 mots) en espagnol et en anglais ainsi qu'une liste de mots clefs (entre deux et cinq mots) et les références bibliographiques citées/utilisées suivant la bonne classification scientifique internationale correspondante.

Les différents chapitres doivent être numéroté en utilisant le numéro « 1 » pour l'introduction). Les titres doivent s'écrire en caractères majuscules. Les sous-titres doivent énumérés consécutivement en utilisant deux ou trois nombres simples (1.1., 1.2.; 1.1.1, 1.1.2., etc.). Les sous-titres de deux nombres doivent s'écrire en caractère gras et ceux de trois nombres doivent être soulignés (Ex : **1.1 Sous-titre** ou 1.1.1 Sous-titre)

Toutes les images (tableaux, figures, etc.) utilisées pour illustrer l'article doivent être numéroté. Par voie électronique, ces images doivent être envoyées séparément.

Les notes de bas de page doivent aussi être numérotées, espacement simple, et placées au bas de la page.

Les citations doivent apparaître dans le texte suivant le format "auteur - date" (par exemple, "Martínez, 2005"). Si nécessaire, il est possible d'également inclure la page (Martínez, 2005 : 26). Les références à plus de deux auteurs doivent suivre la formule *et al* (Martínez *et al*, 2005).

Les références bibliographiques doivent s'inclure en fin d'article sous la rubrique « Références bibliographiques » (sans énumération) par ordre alphabétique des auteurs et en suivant le modèle suivant : Nom de famille (en majuscule) et prénom (en minuscule) de l'auteur, année de publication (entre parenthèse et en distinguant avec les lettres a, b, c, etc. si les références correspondent à des années différentes), titre du livre (en italique) ou de l'article (entre guillemets), nom de la revue (en italique) et maison d'édition, ville de publication et, finalement, les pages (pages xxx). Si la référence est électronique, il faut inclure l'adresse complète Internet "<http://www>." suivie de la date d'accès.

Par exemple: THEUVSEN, Ludwig (2004): "Aspectos motivacionales del salario variable en las ONG", (pp. 117 a 136), *Voluntas*, Volumen 15, No. 2, Junio 2004, Dordrecht.

Les auteurs recevront cinq exemplaires du numéro de la revue où l'article sera publié.

Tercer Sector

Si está interesado en suscribirse a la versión impresa de la Revista Española del Tercer Sector, por favor complete e imprima la siguiente tarjeta, entregando la parte inferior a su oficina bancaria y haciéndonos llegar la parte superior a la Fundación Luis Vives por fax (91 541 90 52), email (publicaciones@fundacionluisvives.org) o correo postal (Plaza de Oriente 7, Bajo izquierda, 28013 de Madrid)

Deseo **suscribirme** por un coste anual de 25 € para el año 2008 (IVA y costes de envío incluidos) a la Revista Española del Tercer Sector, y les ruego me hagan llegar los ejemplares correspondientes al / los años

_____ 2006 (números 2, 3 y 4 + número 1 gratis) _____ 2007 (números 5, 6, y 7)
 _____ 2008 (números 8, 9 y 10) _____ 2009 (números 11, 12 y 13)

Deseo recibir los siguientes **números sueltos** de la Revista Española del Tercer Sector por un coste unitario de **12 € + costes de envío** (IVA incluido): _____ (indique los números que le interesan)

DATOS DEL SUSCRIPTOR (ENVÍO):

ENTIDAD:

Nombre y apellidos: _____

NIF/ CIF

Teléfono

Dirección

Email:

CP

Localidad

Provincia

DATOS DE FACTURACIÓN: (solo si son diferentes del suscriptor)

NOMBRE DE LA PERSONA O ENTIDAD:

NIF/CIF

Teléfono

Dirección

CP

Localidad

Provincia

FORMA DE PAGO

_____ Transferencia bancaria (cuenta nº: 0182-5906-83-0200107646 de la Fundación Luis Vives)

_____ Cheque

_____ Efectivo

_____ Domiciliación. Si elige esta opción, por favor rellene la tabla de Datos Bancarios.

DATOS BANCARIOS

Banco/caja

Dirección Sucursal

Localidad

Titular de la c/c

Número de la c/c (20 dígitos)

En _____, a _____ de _____ de _____

Fdo: _____ envíos por email, firma digital)

IMPRESO PARA LA OFICINA BANCARIA (en caso de que la forma de pago elegida sea domiciliación bancaria)

Ruego carguen a mi cuenta abajo indicada los recibos que en adelante les remita la Fundación Luis Vives, en concepto de suscripción a la revista española del Tercer Sector.

En _____, a _____ de _____ de _____

Fdo: _____

DATOS BANCARIOS:

Banco/caja

Dirección Sucursal

Localidad

Titular de la c/c

Número de la c/c (20 dígitos)

Protección de datos

A efectos de lo dispuesto en ley 15/99, de Protección de datos de carácter personal, le informamos de que los datos suministrados por usted quedarán incorporados a un fichero denominado PUBLICACIONES titularidad de la FUNDACIÓN LUIS VIVES con el finalidad de gestionar su suscripción a esta publicación.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley, la Fundación Luis Vives e compromete al cumplimiento de su obligación de secreto de los datos de carácter personal, y deber de guardarlos y adoptará la medidas necesarias para evitar su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta en todo momento el estado de la tecnología. Asimismo establecerá los contratos y compromisos de confidencialidad con aquellos terceros que en función de una relación jurídica accedan a estos datos personales para la gestión del servicio por usted solicitado.

Asimismo, se autoriza y, al margen de la relación contractual, el tratamiento de sus datos personales para el envío de información sobre otras actividades y servicios de la Fundación Luis Vives por cualquier medio (correspondencia, teléfono, fax, mailing o cualquier otro medio telemático).

En caso de que no desee que sus datos personales sean tratados con los fines señalados, puede ejercitar el derecho de oposición, junto con el de acceso, rectificación y cancelación mediante comunicación dirigida a: Plaza de Oriente Nº 7, bajo izquierda 28013, Madrid

Tercer Sector

If you are interested in subscribing to the Spanish Journal of the Third Sector, please complete and print this form. Please send it to the Fundación Luis Vives by fax (+34 91 541 90 52), e-mail (publicaciones@fundacionluisvives.org) or by post (Plaza de Oriente 7, Bajo Izquierda, 28013 Madrid, Spain)

I would like to subscribe to the Third Sector's Spanish Journal 2008 issues which has an annual cost of 25€ (VAT and postage costs* not included), and I would also like to receive the issues from the following years

_____ 2006 (issue 2, 3 and 4 + issue 1 is free) _____ 2007 (issue 5, 6, and 7)
 _____ 2008 (issue 8, 9 and 10) _____ 2009 (issue 11, 12 and 13)

I would like to receive a specific issue of the Third Sector's Spanish Journal which has **a cost per issue of 12€ + postage costs*** (VAT included): _____

(Please indicate the issues you would like to receive)

CONTACT DETAILS OF SUBSCRIBER

NAME OF ORGANISATION: _____

Name and Surname: _____

Tax Identity Number _____

Telephone _____

Address _____

E-mail: _____

Postal Code _____

City _____

State/Region _____

Country _____

INVOICE DETAILS: (only if they are different from the subscriber)

NAME OF PERSON OR ORGANISATION: _____

Tax Identity Number _____

Telephone _____

Address _____

Postal Code _____

City _____

State/Region _____

Country _____

TYPE OF PAYMENT

_____ Bank account transfer:

Bank:

BBVA

C/ Alcalá 16, 1ª Planta, 28014 Madrid, Spain

Account holder: Fundación Luis Vives

IBAN: ES35 0182 2325 0302 0010 7646

Account number: 0182-2325-03-0200107646

_____ Cheque

_____ Cash

*When we receive this form we will inform you of the postage costs.

Revista Española del Tercer Sector

El noveno número de la Revista Española del Tercer Sector será publicado en el mes de julio y será un número especial, recopilatorio, en inglés.

Además de la Revista Española del Tercer Sector, algunas de las publicaciones más recientes de la Fundación Luis Vives son:

Cuadernos europeos



- Estrategia Europea de Empleo
- Estrategia Europea de Inclusión Social
- Los Fondos Estructurales 2007-2013
- Poniendo en Práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social
- Las perspectiva de los ciudadanos sobre el futuro de Europa
- Políticas de inclusión activa en el plano local

Cuadernos de debate. Foros Tercer Sector



- Inmigración, Gestión de la Diversidad y Tercer Sector Social
- La dependencia funcional y Tercer Sector en España
- Igualdad de trato, de oportunidades y Tercer Sector
- Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones
- Transparencia y rendición de cuentas en el Tercer Sector

Cuadernos de gestión



- Guía del Registro Nacional de Asociaciones
- Guía para la aplicación del modelo EFQM en entidades de Acción Social
- Más de 100 consultas frecuentes de la ONL
- Guía del régimen fiscal
- Manual práctico de contabilidad

Libros



- Problemas sociales de género en el mundo global
- Instrumentos para la gestión de la calidad en las ONG: perspectiva internacional

Revista de Responsabilidad Social de la Empresa



Una Revista para la interacción de la investigación y la acción en el campo de la RSE

Todas las publicaciones pueden descargarse en www.fundacionluisvives.org, o bien solicitarse en formato impreso por correo electrónico a publicaciones@fundacionluisvives.org, o por teléfono al +34 91 540 08 78.

La Fundación Luis Vives publica, con una periodicidad quincenal, un boletín electrónico de noticias sociales de Europa y de España, cuya suscripción puede hacerse desde www.fundacionluisvives.org



Fundación Luis Vives

Revista Española del Tercer Sector

Nº12 MAYO-AGOSTO 2009

ÍNDICE:

Editorial	11
Artículos	
Marta Rey García	
<i>La filantropía doméstica en doce países europeos:</i>	
<i>El estado de la cuestión investigadora y el caso de España</i>	17
Gorka Moreno Márquez	
<i>Realidad, presente y futuro de las políticas contra la exclusión social</i>	
<i>en el País Vasco</i>	41
Esther Gómez Campelo	
<i>La compleja aplicación de la directiva 2003/86/CE</i>	
<i>sobre el derecho a la reagrupación familiar</i>	73
Germán Jaraíz Arroyo	
<i>El Tercer Sector de Acción Social en la intervención comunitaria</i>	101
Panorama	
Renáta Nagy e István Sebestény	
<i>Práctica metodológica y metodología práctica:</i>	
<i>Quince años de estadísticas del Tercer Sector en Hungría</i>	131
Adriana Roľman	
<i>Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en el área</i>	
<i>metropolitana de Buenos Aires: Entre las teorías y las realidades</i>	157
Notas de investigación	
Luís Ignacio Álvarez González y María José Sanzo Pérez	
<i>Dinámica organizativa de las fundaciones asturianas</i>	185
Beltrán Roca Martínez	
<i>La financiación pública de las ongd. Tendencias, redes y discursos</i>	193
Ricard Calvo Palomares	
<i>Las entidades de Tercer Sector en el modelo de desarrollo local:</i>	
<i>Un decálogo de con(di)vergencias</i>	199
Demetrio Casado	
<i>El asilo de hijos de lavanderas. Nota de aproximación institucional</i>	209
Reseñas y Hemeroteca Internacional	
<i>Reformas de las Políticas de Bienestar en España, siglo XIX, Madrid</i>	221
<i>Civil SZEMLE 2008/4 Vol. 18</i>	225
<i>El Tercer Sector construyendo ciudadanía. La participación del</i>	
<i>Tercer Sector en los servicios sociales de Andalucía</i>	233
Documentos	
<i>La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector</i>	239
<i>Feasibility Study on a European Foundation Statute</i>	243
Normas de publicación	252



Fundación Luis Vives



UNIÓN EUROPEA
Fondo Social Europeo

