

## TEMAS DE ACTUALIDAD

# 2

### LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS Y LA ECONOMIA SOCIAL

## 2.1

#### HACIA UNA IDENTIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL SECTOR NO LUCRATIVO EN LAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS

**Antonia Sajardo Moreno**  
**Departamento de Economía Aplicada**  
**Universitat de València**

Tradicionalmente aquellas organizaciones cuya lógica de creación no podía atribuirse al Sector Público y cuyas actuaciones no seguían un comportamiento empresarial de mercado (lucrativo) eran integradas, en virtud de una definición negativa, en lo que se ha dado en llamar el Tercer Sector. Esta aproximación ha conducido a que algunos autores identifiquen a este sector como un sector intermedio o mediador entre los fines del mercado, por un lado, y los intereses políticos de las agencias estatales, por otro, pero manteniendo relaciones con ambos (Berger & Neuhaus, 1977). Se pretendía concebir así a un sector al que se le atribuía una inherente dinámica empresarial original y autónoma, y que constituía una alternativa diferente frente a las desventajas asociadas a la gestión capitalista y a la burocracia económica de los poderes públicos, combinando la flexibilidad de los mercados con la equidad y el comportamiento redistributivo público (Anheier & Seibel, 1990).

Tal forma de identificar al Tercer Sector resulta cuanto menos incorrecta por dos factores, de un lado, la propia denominación de tercer sector considera de manera unitaria algo que no es sino un grupo heterogéneo de agentes, con orígenes, comportamientos y estructuras variadas, y de otro lado, el propio hecho de definir algo a través de connotaciones negativas no parece adecuado si se quiere dotar al conjunto de cierta entidad. Un paso adelante lo constituiría el establecimiento de identificaciones positivas estructuradas en torno a los rasgos propios del sector y que lo hacen configurarse como un sector con identidad propia tanto respecto del Sector Público como del Sector Privado Lucrativo. Esta labor se halla condicionada por una serie de limitaciones metodológicas (Salamon & Anheier, 1992).

La primera limitación, no tanto de orden metodológico cuanto conceptual, estriba en la existencia de una amplia diversidad terminológica para la identificación del propio sector, cada una de las cuales no implica una aprehensión global del mismo, sino que enfatiza un aspecto de la realidad que este sector representa. Así, aparecen los términos de Sector Caritativo, Sector independiente, Sector Voluntario, Sector Exento de Impuestos, Sector de Organizaciones No Gubernamentales, Sector Intermedio, Sector independiente, Sector de Nonprofit Organizations (Sector No Lucrativo), o Sector de la Economía Social.

La segunda limitación se fundamenta en la difícil distinción entre las acciones propias del Tercer Sector y las acciones filantrópicas. Ciertamente aunque en muchas ocasiones ambos tipos de acciones tienen a ser identificadas, debe considerarse que las actividades filantrópicas (como acciones que implican donaciones en tiempo o dinero para la realización de propuestas sociales) son solo una parte de las actividades (en concreto financieras) realizadas por el Tercer Sector.

En tercer lugar debe plantearse la difícil extrapolación internacional de la unidad de análisis utilizada para conceptualizar al Tercer Sector. Así, mientras en el caso de Estados Unidos el Tercer Sector se halla recogido en un único e integrado cuerpo legal (Salamon, 1992), en Japón existe un basto entramado legal en base al que se definen las instituciones que pueden entrar a formar parte de este sector (Amenomori, 1993). En idénticos términos se concibe la amplia variedad internacional respecto del grado de estructura formal requerida por estas entidades para quedar incluidas dentro del propio sector. En Estados Unidos, las entidades del Tercer Sector se integran como sector en virtud del sometimiento a las leyes del Estado. Por contra, en países donde esta integración legal no está permitida (como es el caso de los antiguos países comunistas-Kuti, 1992-), donde se da un gran desarrollo práctico de estructuras informales (como en Italia -Ranci, 1994), o como en el caso español, donde se permite la creación de entidades asociativas con carácter informal por período temporal limitado y para determinadas actividades (Sajardo, 1993), la existencia de un requisito legal de incorporación al propio sector podrá condicionar el alcance del mismo.

La cuarta limitación estriba en el diferente tratamiento legal dado al Tercer Sector entre los sistemas legales de base común o de base civil. En países de Ley Civil (como Francia, Italia, Alemania, España y la mayoría de los países del centro europeo) existe un cuerpo legal separado para las actividades públicas y para las privadas. En tales países, el Sector Público asume por ley las tareas de intervenir en el ejercicio del bien público, mientras puede (bajo específicas provisiones legales) conceder a las entidades privadas el derecho de actuación en esferas de interés público. Ello da lugar a una esfera institucional separada de entidades que poseen una amalgama de factores públicos y privados, actuando bajo los límites de la ley pública. Se construye así, un sistemático cuerpo legal que regula las intervenciones privadas en pro del bien público. En este contexto el Tercer Sector tiende a situarse más próximo al Sector Público colaborando, por lo general, en la realización de acciones comunes y, en no pocas situaciones, bajo criterios y estructuras de acción similares. Por contra, en países que cuentan con Ley Común las entidades privadas pueden alcanzar el derecho de actuar en acciones de interés público, apareciendo así un conjunto ambivalente de sistemas normativos que definen el sentido de la implicación privada en la búsqueda del bien público. En este

caso, el Tercer Sector se ubica más próximo al Sector Privado Lucrativo, con el que comparte nichos y estrategias de actuación.

En quinto lugar, debe considerarse el grado de desarrollo de la sociedad en la que se ubica el Tercer Sector como condicionante y determinante del mismo. En este sentido en las sociedades de bajo desarrollo económico y diferenciación social, el Tercer Sector estará integrado por organizaciones que trabajen para el desarrollo económico-local, que ejerzan funciones de defensa en pro de los derechos sociales, o que movilicen recursos profesionales al objeto de fomentar una autónoma y dinámica vida asociativa. Por contra, en sociedades de mayor avance socio-económico tales actividades se ubicarían con mayor probabilidad en el Sector Lucrativo, mientras que el Tercer Sector primará las funciones de producción o provisión de outputs frente a los fallos de oferta del mercado o del Estado.

Por último, no debe olvidarse que los particulares factores históricos condicionan el carácter y la forma de los distintos sectores en cada sociedad. En este sentido deben señalarse las relaciones históricas existentes entre el Sector Público y la religión. Así, parece constatarse que en países donde el Sector Público y la Iglesia poseen una evolución histórica muy relacionada, el Tercer Sector posee un limitado desarrollo, como es el caso español (Vidal, 1994; Sajardo, 1994; Cabra de Luna, 1993). Por el contrario, donde se da una fuerte separación entre ambos agentes (como es el caso de Estados Unidos), el Tercer Sector cuenta con una más amplia implantación social (Salamon, 1981 y 1992). Pueden también darse situaciones híbridas como es el caso de Alemania, donde aún existiendo una estructura formal de relación entre el Sector Público y Tercer Sector, que dota a las instituciones religiosas de un estatus legal que le permite crear entidades de carácter cuasi-público, éstas funcionan de manera relativamente independiente (Seibel, 1992). Junto a ello, debe considerarse el grado de desarrollo autónomo del sector que ha marcado la historia de cada sociedad, lo cual es muy relevante en los países en desarrollo, donde Tercer Sector ha sido incentivado por agentes externos (como ordenes religiosas y misionarias, fundaciones privadas, agencias de desarrollo) lo cual les atribuye un carácter diferenciador frente a las entidades nacionales. Por último ha de señalarse que la particular tradición nacional de cada país imprime un signo condicionante al surgimiento y desarrollo del sector. Por citar algunos ejemplos cabe señalar la tradición Jacobina de la Francia revolucionaria, hostil a las asociaciones de signo independiente; el individualismo antimonárquico en la América Latina; el principio católico de la subsidiariedad en Alemania, la restrictiva dictadura franquista en España, o la corporativista tradición Waqf del Islam (Kandil, 1993).

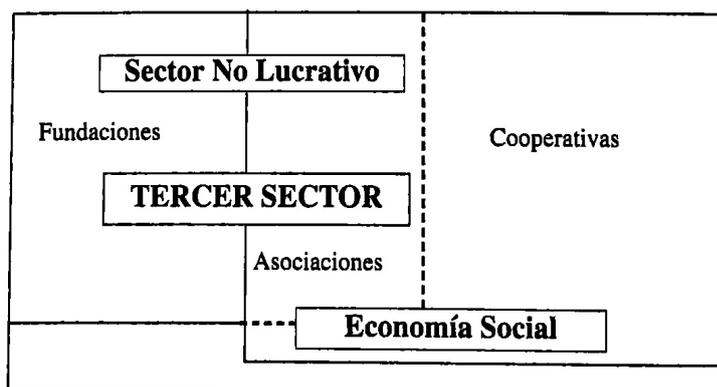
Planteadas estas limitaciones, desde una óptica positiva dos son las aproximaciones conceptuales más relevantes para aproximarse al estudio de este Tercer Sector: de un lado el enfoque de la Economía Social y de otro lado, el enfoque del Nonprofit Organizations.

Según el consejo Central de Economía Social belga, el Sector de Economía Social está compuesto por entidades cooperativas, mutualistas y asociativas, cuyos principios de actuación se caracterizan por la finalidad de servicio a los miembros o a la colectividad, autonomía de gestión, procesos de decisión democrática y primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de los beneficios (Defourny, 1992).

Por su parte en la tradición anglosajona el Tercer Sector (Nonprofit Sector) está conformado por un conjunto de entidades que cuentan con una estructura formal, de carácter privado, autogobernadas, y cuyas actividades, para las que reciben apoyo de fuentes voluntarias (voluntariado y donaciones) deben basarse en el Principio de No Distribución de Beneficios, en virtud del cual no se implica que estas entidades no deban ser rentables, ni puedan obtener beneficios, si no que éstos deben quedar afectos a la propia entidad, sin posibilidad de su distribución a los individuos que efectúan sus funciones de dirección y control.

Dos son los aspectos de distinción más significativos entre el enfoque del Nonprofit y el de la Economía Social. En primer término, el tratamiento dado a las entidades cooperativas, que son excluidas por el segundo enfoque, pero incluidas en el primero. La justificación de esta exclusión no viene motivada por razones estructurales u operativas, sino por la pobre experiencia cooperativa de Estados Unidos (de donde es originario este enfoque), y por las inapropiadas herramientas de análisis que posee la tradición americana para diferenciar entre entidades con o sin afán de lucro, y que conduce a concebir a las cooperativas como entidades virtualmente no diferenciadas de empresas comerciales (Salamon & Anheier, 1992). No obstante, la variable clave para dirimir la integración o exclusión de las cooperativas como entidades del Tercer Sector estriba en el estudio de sus posibilidades relativas (respecto a otros sectores) para la correcta consecución de los fines pretendidos por sus miembros, en concretas áreas de actuación (por ejemplo, la autoorganización de ancianos para la satisfacción de sus necesidades de atención o alojamiento, la organización de disminuidos físicos y profesionales para facilitar la integración laboral de los primeros, etc). En segundo lugar, mientras las fundaciones forman parte del Sector Nonprofit, en la medida en que participan de todos los rasgos de identificación del propio sector, estrictamente no pueden considerarse incluidas en el Sector de la Economía Social, dado que la estructura jerárquica de las fundaciones vulnera el principio de democracia mencionado. El gráfico siguiente muestra la ubicación del Sector de la Economía Social y del Sector Nonprofit dentro del universo del Tercer Sector, así como las divergencias y convergencias conceptuales entre cada uno de estos enfoques.

**Cuadro 1. Caracterización del Tercer Sector desde la Economía Social y del Nonprofit.**



Ciertamente el Tercer Sector no constituye un conjunto homogéneo de entidades, y ello no solamente desde una perspectiva jurídica, sino que en su interior, y dependiendo del criterio adoptado pueden identificarse diferentes tipologías de entidades. Uno de los criterios más generales se fundamenta en la consideración del colectivo objeto de las actividades realizadas por las entidades de economía social, en cuyo contexto se obtienen dos tipos de entidades. De un lado las entidades de tipo mutua, de ayuda mutua o de autoayuda, y cuyas funciones se efectúan en interés de sus propios miembros (Casado, 1989a; O'Neill, 1989). El rasgo básico de estas entidades, también denominadas introvertidas (IGAS, 1983) estriba en que la consecución del bienestar de sus miembros se efectúa con una conciencia de solidaridad, buscando que el beneficio logrado repercuta en la colectividad del entorno (Pérez, 1993). De otro lado las entidades denominadas de interés general, de heteroayuda, humanitarias, filantrópicas o altruistas, en la medida en que sirven a la población en general (Defourny, 1994; Azúa, 1989). La característica esencial de este grupo de entidades (identificadas como extrovertidas -IGAS, 1983-) se encuentra en la solidaridad con los ajenos, fundamentada muy frecuentemente, en la caridad y la filantropía. Indudablemente pueden existir casos de entidades de tipo mixto, cuyas funciones distribuyen sus beneficios tanto a sus propios miembros como a terceros.

No obstante uno de los criterios de mayor significación se basaría en la selección del colectivo receptor de las actividades no lucrativas (Anthony & Young, 1988) y de otro lado, en la identificación la tipología de outputs ofertados por estas entidades (Buchanan, 1965 ; Monserrat, 1991). En este sentido se localizan, en un extremo, las entidades de proyección interna aquellas donde el colectivo receptor de sus acciones son sus propios miembros. Este tipo de entidades ofertan bienes y servicios caracterizados como cuasi-privados, bienes que se encuentran más próximos a las características propias del Sector Privado Lucrativo es decir, que comparten con éste las propiedades de consumo rival, pero no practican el principio de exclusión en sentido estricto. En éstas, la exclusión se aplica de manera parcial por motivos económicos a través del sistema de cuotas y/o de reserva de admisión sobre la pertenencia al grupo puesto que en este caso resulta relevante la dimensión del mismo, y los costes (generalmente de congestión ...) que la superación de su tamaño óptimo implicaría. En estas entidades se produce una redistribución interna de rentas entre sus propios miembros, resultando inoperante para la mayor parte de éstas la presencia de bienes y servicios con algún tipo de externalidades.

En el extremo opuesto se ubican las entidades de proyección externa cuyos beneficiarios son terceras personas ajenas a las mismas. Los outputs proporcionados por estas entidades se denominan bienes cuasi-públicos, que comparten con los bienes públicos las características de consumo no rival y la presencia de externalidades, por lo que no es posible o no se considera factible una tarificación vía precios, no resultando a estos efectos relevante la dimensión del grupo. Este tipo de entidades produce un tipo de bienes, servicios y relaciones de intercambio en las que se torna no eficiente o no aceptable moralmente la exclusión económica o el control del derecho de admisión, dándose a lo sumo un cierto grado de exclusión por motivos ideológicos, lo que por otro lado, es la esencia de cierto tipo de instituciones que aquí se integran (piénsese por ejemplo el caso de una fundación con objetivos docentes regida por una orden religiosa). La oferta de estos bienes va dirigida básicamente a la corrección de

desigualdades o a la redistribución externa de rentas, colaborando con el Sector Público en cuanto que participan con él en la realización de fines de interés general.

Por último, y con el objeto de finalizar esta breve identificación del Sector No Lucrativo cabría señalar, aunque fuera someramente las principales funciones que este realiza.

El Sector No Lucrativo realiza funciones de producción (o provisión cuando esta actividad es financiada por el Sector Público) a varios niveles:

En primer lugar, la oferta de outputs no producidos por el Sector Privado Lucrativo, ante ausencia de rentabilidad económica, debido a dos factores: de un lado, a las propias características socioeconómicas del colectivo receptor de tales outputs (como por ejemplo la oferta de servicios hospitalarios en países del Africa Central); de otro lado, a la naturaleza pública de los outputs en cuestión (de oferta conjunta, no rivalidad y afectados por problemas de free-rider).

En segundo lugar la oferta de outputs donde el mercado falla, es decir donde el Sector Privado Lucrativo produce cantidades y calidades de outputs inadecuados o a un precio superior al normal de mercado. De un lado, puede tratarse de situaciones donde exista un oferente monopolista en cuyo caso la oferta proporcionada por el Sector No Lucrativo evita esta circunstancia (Ben-Ner, 1986). De otro lado, pueden producirse fallos del contrato o fallos del mercado por información asimétrica, (debido a las características complejas del output, separación física entre el demandante y el consumidor del output, distancia temporal entre el momento de la venta y el consumo), en cuyo la opción del demandante por el Sector No Lucrativo es considerada como la alternativa de oferta más fiable (Hansmann, 1980).

En tercer lugar, la oferta de outputs donde se generan fallos del Sector Público, bien por inexistencia de oferta, o por exceso o heterogeneidad de demanda. En estos contextos el funcionamiento del propio sistema de decisión democrático (fundamentado en la satisfacción de las demandas correspondientes a una mayoría política determinada) deja a colectivos insatisfechos con la oferta pública. La producción del Sector No Lucrativo suplementa y/o complementa la oferta del Sector Público de bienes de naturaleza colectiva o de mérito (Weisbrod, 1977).

En cuarto lugar, la oferta de outputs no comerciales afectados por un alto componente ético o moral (como es el caso de las artes, la religión o la educación) que requieren para su correcto desarrollo condiciones de independencia de otros sectores institucionales. La oferta proporcionada por el Sector No Lucrativo permite satisfacer estas condiciones (Ware, 1989).

Por último, la provisión de las condiciones necesarias para el éxito de los mercados (Gassler, 1990). En este sentido el Sector No Lucrativo puede cambiar las condiciones del entorno en el cual el mercado opera (este es el caso por ejemplo de los colegios propiedad de entidades no lucrativas que son creados para modelar las preferencias ciudadanas - Weisbrod, 1988 -). Asimismo este sector favorece las actividades relacionadas con el establecimiento, mantenimiento y transformación de la propia

economía que deben establecerse como condiciones antes de la operación de los mercados. Estas actividades incluyen el establecimiento de derechos de propiedad y la generación de unos mínimos costes de transacción (información, control y negociación). El Tercer Sector fomenta el establecimiento de derechos de propiedad a través de presiones políticas y/o relaciones sociales frente al Sector Público. Asimismo estas entidades contribuyen a la reducción de los costes de las transacciones económicas, en particular en situaciones donde existe asimetría informativa entre oferentes y demandantes (donde los outputs poseen características complejas, y donde se da una distancia temporal entre el momento de la demanda y el del consumo).

El Sector No Lucrativo ejerce también funciones de redistribución y estabilización. La redistribución efectuada por el Tercer Sector aparece fundamentalmente en dos ámbitos: cuando se ofertan outputs a precios nulos o inferiores a los de mercado, y cuando se produce una discriminación de precios en función del tipo de receptor de los outputs (Archambault, 1986; Gassler, 1990). La propia oferta de trabajo voluntario puede ser considerada como un acto de redistribución in natura, así como las donaciones o legados que se realizan para el sostenimiento de las actividades del Sector No Lucrativo. Los valores de solidaridad y justicia social subyacen tras las acciones redistributivas de este sector. Esta redistribución puede poseer un carácter vertical, cuando se efectúa a través de entidades filantrópicas, o concebirse desde una perspectiva horizontal, y en general, realizada en el seno de entidades mutualistas. La función de regulación no lucrativa puede ser realizada en el tiempo o en el espacio. A través de la regulación en el tiempo se estabilizan los movimientos coyunturales que afectan al empleo, nivel de precios y tipo de cambio. En el espacio ésta armoniza el crecimiento interespatial (regional, local, federal) y el nivel global de vida.

El hecho de que el Sector No Lucrativo comparta con el Sector Público la realización de las funciones de producción, distribución y regulación conduce a que ciertos autores afirmen que la principal función del mismo estriba en ayudar al Sector Público en el cumplimiento de sus responsabilidades sociales (Kramer, 1987; Salamon, 1987).

El Sector No Lucrativo contribuye al fomento de la democracia en la medida en que incrementa la participación social en los asuntos de decisión pública es decir, favorecen la cultura democrática en el contexto del Sector Público. La existencia de múltiples entidades con variadas concepciones e intereses promueve la diversidad de ideas y opiniones, facilita la concepción y aceptación de una sociedad plural. Asimismo este sector cuenta con la capacidad de movilizar los intereses y demandas de una sociedad, y por tanto de lograr igualdad política y social. A través de las entidades no lucrativas los ciudadanos pueden articular sus demandas sociales, la defensa de sus intereses y la reivindicación de sus derechos frente al Sector Público. Por último el Sector No Lucrativo se concibe como agente de integración socio-política, generada a través de la lealtad que las propias entidades proporcionan a los individuos.

Todas y cada una de las acciones con las que el Sector No Lucrativo contribuye al fomento de la democracia son objeto de una importante debilidad, que estriba en la posibilidad de que se generen comportamientos free-rider que acaben socavando el

éxito de las mismas. Junto a ello se adicionan las dificultades financieras y la ausencia de profesionalismo para su correcta instrumentación (Salamon, 1986).

Por último el Sector No Lucrativo desarrolla la función de pionerismo, en la captación de las necesidades sociales y la innovación de respuestas adecuadas para su satisfacción (Kramer, 1981). El fundamento de esta función debe hallarse en la evolución histórica de cualquier país. Así, en los orígenes de cualquier sociedad, frente al recurso de las redes familiares y comunitarias aparecen grupos de carácter altruista (básicamente sobre una base religiosa). Posteriormente, la creciente secularización social introdujo la aparición de grupos mutualistas de carácter laico. El advenimiento de los Estados de Bienestar supuso el reconocimiento como derecho de outputs que históricamente han sido ofertados por el Sector No Lucrativo. En este contexto, las entidades no lucrativas se configuran como auténticas instituciones de oferta para colectivos no incluidos en el sistema institucionalizado, propiciando el establecimiento público de derechos sociales aún no considerados, y ejerciendo un importante papel de innovación y de respuesta ágil para todo tipo de demandas sociales existentes. El papel pionero e innovador del Sector No Lucrativo se verá especialmente reconocido tras la crisis de los Estados de Bienestar, en virtud del cual éstas se erigen como elementos básicos de ayuda al Sector Público en el cumplimiento de sus responsabilidades sociales, a través de la instrumentación de modelos de colaboración funcional entre ambos agentes.

### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AMENOMORI, T. (1993): "Defining the Nonprofit Sector: Japan". Working Paper of the Johns Hopkins University. nº 15. Baltimore. USA.
- ANHEIER, H. & SEIBEK, W. (1990): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Ed. W. de Gruyter. Berlin, págs. 7-14.
- ANTHONY, D. & YOUNG, D. (1988): *Management Control in Nonprofit Institution*. Ed. Irwing. Illinois.
- ARCHAMBAUTL, E. (1986): "L'économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions économiques des pouvoirs publics". *Revue des Etudes Coopératives, Mutualistes et Associatives*, nº 18, págs. 23-43.
- AZÚA, P. (1989): "Relaciones en el interior del Sector Voluntario". En Casado, D. et al. (Ed) (1989b): *Coordinación de la acción voluntaria*. Ed. Acebo, págs. 83-87.
- BAGER, T. (1994): "Coments to part two" En 6, P. & Vidal, I (Eds) (1994): *Delivering Welfare. Repositioning and Co-operative in Western European Welfare State*, Ed. CIES. Barcelona.
- BEN-NER, A (1986): "Nonprofit Organizations: Whydo they exists in markets economics". AA.VV (1986) *The Economics of Nonprofit Institutions*. Ed. Oxford University press, págs. 94-113.
- BUCHANAN, J.M (1965): "An Economic Theory of Clubs". *Economica*. nº 3. Pág. 1-14.
- CABRA DE LUNA et. al. (1993): *El Sector No Lucrativo en España*. Ed. Fundación ONCE. Escuela libre de Empresa. Madrid.

- CASADO,D. et. al. (1989a): Organizaciones voluntarias e intervención social. Ed. Acebo. Madrid.
- CASADO,D. et. al. (1989b): Coordinación de la acción voluntaria. Ed. Acebo. Madrid.
- DEFOURNY,J. (1992): "Orígenes, contexto y funciones de un Tercer gran sector". AA.VV (1992): Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública. Ed. CIRIEC, Valencia, págs. 17-39.
- DEFOURNY,J. (1994): "L'associatif au carrefour des économies formelle et informelle", Recherches Sociologiques. Université de Louvaine. nº 3, págs. 109-127.
- GASSLER, R (1990): "Nonprofit and Voluntary Sector Economics: A Critical Survey". Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. vol. 19, nº 2, págs. 137-149.
- HANSMANN, H (1980): "The Role of Nonprofit enterprise". The Yale Law Journal. Vol. 80. nº 5, pág. 835-910.
- IGASS (1983): La politique Sociale et les associations. Paris.
- KANDIL,A. (1993): "Defining the Nonprofit Sector: Egypt". Working Paper The Johns Hopkins University. nº 10.
- KRAMER,R. (1981): Voluntary Agencies in The Welfare State. Ed. University of California Press. Berkeley. California.
- KRAMER,R. (1987): "Voluntary agencies and the personal social services". En Powell (1987): The Third Sector. A Research Handbook. Ed. Yale University Press. New Haven And London, págs. 240-257.
- KUTI,E. (1992): "Scylla and Charybdis in the Hungarian Nonprofit Sector. En Kuhnle,S. & Selle,P. (Eds) (1992a): Government and Voluntary Sector. Ed. Avebury. England. Págs. 185-197.
- O'NEILL,M (1989): The Third America. Ed. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.
- PÉREZ,F. (1993): La Economía Social: concepto y entidades que comprende. Cuadernos de Trabajo. CIRIEC-España.
- RANCI,C. (1994): "The Third sector in Italian Welfare Policy". En P. & Vidal,I. (Ed) (1994): Delivering Welfare Repositioning Nonprofit and Co-operative in Western European Welfare States. CIES. Barcelona.
- SAJARDO,A. (1993): "Fiscalidad de las entidades no lucrativas: fundaciones y asociaciones". Revista Palau 14, nº 20, págs.5-28.
- SAJARDO,A. (1994): "Entidades No Lucrativas, Economía Social y Estado de Bienestar". Revista CIRIEC, nº 16, págs.147-186.
- SALAMON,L. (1981): "Rethinking Public Mangement: Third Party Government and Changing forms of Public action". Public Policy, nº 29, págs. 255-275.
- SALAMON,L. (1986): "Government and Voluntary Sector in an Era of Retrenchement: The American Experience". Journal Of Public Policy. nº 6, págs. 1-20.
- SALAMON,L. & ANHEIER,H. (1992): "In Search of The Nonprofit Sector I: The Question of Definitions". Working Paper of the Johns Hopkins University. nº2.
- SALAMON,L. & ANHEIER,H. (1993): "In Search of the Nonprofit Sector II: the problem of Classification". Working Paper of the Johns Hopkins University. nº3.

- SEIBEL, W. (1992): "Government-Nonprofit Relationships: styles and linkages patterns in France and Germany". En Kuhnle y Selle (1992) (Eds) (1992): Government and Voluntary Organizations. Ed. Avebury. Aldershot. U.K.
- VIENNEY, C. (1986): Les activiés, les secteurs et les regles des organisations de l' économie sociale. Université de Paris I.
- VIDAL, I. (1994): "Les entitats sense anim de lucre en la gestio dels serveis socials a Catalunya" En 6, P. & Vidal, I. (Eds) (1994): Delivering Welfare. Repositioning Nonprofit and Co-operative en Western European States. Ed. CIES. Barcelona.
- WARE, A. (1989): Between Profit and State. Ed. Polity Press. U.K.
- WEISBROD, B. (1977): For-profit. Organizations as Providers of Collective Goods". En Weisbrod, B. et. al. (Eds) (1977): The Voluntary Nonprofit Sector. Lexington Massachusetts.
- WEISBROD, B. (1988): The Nonprofit Economy. Ed. Harvard University Press. London England.

## MARCO JURIDICO DEL SECTOR NO LUCRATIVO EN ESPAÑA

**Gemma Fajardo Garcia**  
**Prof. Tit. Derecho Mercantil**  
**Universitat de Valencia**

El principal problema que plantea delimitar el marco jurídico del sector no lucrativo en España es definir qué se entiende por sector no lucrativo. En nuestra opinión, la referencia a este concepto se hace frecuentemente en dos sentidos, un sentido que podríamos denominar amplio y otro estricto.

<sup>1</sup> CABRA DE LUNA y DE LORENZO GARCIA "La constelación de las entidades no lucrativas: el tercer sector" en *El Sector no lucrativo en España*. AAVV. Escuela Libre Ed. Madrid. 1993. Colección Solidaridad nº 5 p. 28.

<sup>2</sup> Entidades mutualistas y entidades altruistas según la clasificación de BEVERIDGE ("A report on methods of social advance", Londres. George Allen and Un win Lt. 322, 1948).

La expresión "sector no lucrativo" (non profit corporations) también conocida como "Tercer Sector" en sentido amplio, se define por contraposición a otros dos sectores presentes en la economía: el sector público y el sector privado mercantil (1).

A diferencia del sector público el sector no lucrativo es privado, aunque la financiación pública sea fundamental para el desarrollo de su actividad. Por otra parte, el Tercer sector se diferencia del sector privado mercantil en que su causa no es la obtención de un lucro entendido como beneficio repartible entre los socios, sino conseguir un incremento de los niveles de calidad de vida. Este objetivo permite a su vez distinguir dentro de las entidades no lucrativas aquellas cuyo objetivo primordial es el de ofertar bienes y servicios a sus propios miembros, de aquellas cuyo objetivo es servir a otros, ofertar esos servicios a grupos con necesidades sociales o contribuir al bienestar general de los demás (2).

En nuestro ordenamiento jurídico el lucro es el elemento que caracteriza a las sociedades tanto civiles como mercantiles. El art. 116 del Código de comercio define el

contrato de compañía como aquel por el cual dos o más personas se obligan a poner en fondo común bienes, industria o alguna de estas cosas, para obtener lucro. En términos similares el Código civil en su art. 1665 define la sociedad como un contrato por el cual dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industria, con ánimo de partir entre sí las ganancias.

El contrato de sociedad se caracteriza por tanto, por la puesta en común de bienes con ánimo de lucro es decir, con el fin de repartirse entre los socios las ganancias. La diferencia entre la sociedad civil y mercantil no está en el fin perseguido sino en la actividad (civil o mercantil) y en ocasiones en la forma jurídica adoptada (sociedad anónima y sociedad de responsabilidad limitada).

Si en nuestro ordenamiento son entidades lucrativas las sociedades (3), por exclusión, serán entidades no lucrativas las demás. Dentro de este campo encontramos las asociaciones, fundaciones, cooperativas, mútuas, mutualidades y agrupaciones de interés económico, a parte de otras entidades con personalidad jurídica pero de naturaleza pública como son las corporaciones.

Estas entidades conforman lo que en un sentido amplio podríamos denominar sector no lucrativo. En ocasiones el legislador reconoce expresamente esta característica. Este es el caso de las asociaciones declaradas de utilidad pública (Ley 191/1964, de 24 de diciembre de Asociaciones, art. 4); fundaciones (Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones, art. 1); cooperativas (Exposición de motivos del Código de comercio de 1885 4); mútuas y cooperativas de seguros (Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, arts. 9 y 10); mutualidades de previsión social (Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre, art. 1) y agrupaciones de interés económico (Ley 12/1991, de 29 de abril de Agrupaciones de Interés Económico, art. 2).

En otras ocasiones su naturaleza no lucrativa se deriva implícitamente por no tratarse de sociedades civiles o mercantiles, o bien, porque el legislador excluye expresamente de su régimen la posibilidad de reparto entre los socios de los beneficios y del patrimonio social (Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, art. 5 - 3º).

Pero también podemos encontrar entidades que por su forma no serían lucrativas pero que su concreto régimen jurídico permite el reparto de beneficios e incluso del patrimonio social. Este caso se da en algunas cooperativas. Nuestro Código de comercio en su art. 124 establece que las cooperativas y mutuas se considerarán mercantiles cuando se dediquen a actos de comercio extraños a la mutualidad. Según este precepto cuando una cooperativa o mútua presta sus servicios a terceros se convierte en sociedad mercantil, pero se admite pacíficamente por el legislador que pueda operar con terceros no socios y conservar su estatuto no mercantil, mientras que los beneficios de esas operaciones no se repartan entre los socios, esto es, mientras mantenga su carácter no lucrativo. Por ello entendemos que aquellas cooperativas que obtienen ingresos de prestar sus servicios a terceros y distribuyen estos beneficios entre los socios (al final del ejercicio o a la liquidación de la sociedad) tienen ánimo lucrativo como cualquier sociedad (5).

3 No podemos tampoco desconocer las críticas que niegan "el lucro" como elemento definidor de las sociedades y defienden la posibilidad de sociedades anónimas o limitadas no lucrativas. Vide PAZ - ARES, C. "Animo de lucro y concepto de sociedad" en *Derecho Mercantil de la CEE. Estudios en homenaje a GIRON TENA*. Civitas. 1991 pp. 731 y ss.

4 La Exposición de motivos del Código de comercio excluyó de su ámbito de aplicación a las cooperativas porque -como dice expresamente-: "no es el afán de lucro el que impulsa lo que se ha dado en llamar movimiento cooperativo"

5 Esta posibilidad está contemplada en la Ley 4/1993, de 24 de junio de Cooperativas del País Vasco, art. 67 y en la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de crédito, art. 8.

En sentido estricto, se habla de sector no lucrativo como aquel que puede ser sustitutivo del Estado en la prestación de determinados servicios de interés general. Como señala Salamon: "constituyen aquella parte del sector no lucrativo que se solapa profundamente con los objetivos y funciones del Gobierno" (6). Estas entidades son las que el Estado debe fomentar cuando no se encuentra en condiciones de prestar directamente esos servicios de interés social.

Este ha sido uno de los objetivos de la Ley 30/1994 de 24 de noviembre de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, pues como indica su exposición de motivos, tiene como una de sus finalidades estimular la participación de la iniciativa privada en la realización de actividades de interés general y para ello concede un régimen fiscal ventajoso a la constitución de entidades que persigan fines de asistencia social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, de cooperación para el desarrollo, de defensa del medio ambiente, de fomento de la economía social o de la investigación, de promoción del voluntariado social, o cualesquiera otros fines de interés general de naturaleza análoga.

El legislador, para asegurar la realización de estos fines, cree necesario "identificar de una forma clara e indubitada qué entidades han de constituir el vehículo directo y principal de enlace entre la voluntad de los ciudadanos y el fin social", y estas entidades que define como "entidades sin fines lucrativos, al objeto de ser destinatarias de los beneficios contenidos en la norma" son: las fundaciones inscritas en el Registro correspondiente y las asociaciones declaradas de utilidad pública.

Si el legislador pretendía incentivar con esta normativa las entidades privadas que tienen por objetivo realizar actividades de interés general, no ha contemplado todos los supuestos posibles. Además de las fundaciones y asociaciones de utilidad pública debería haber incluido a las cooperativas que desarrollan actividades de interés general. Téngase en cuenta que las cooperativas por su forma jurídica pueden dedicarse a cualquier actividad sea de interés particular o general, y entre estas pueden incluirse algunas cooperativas de trabajo asociado, de consumo, de vivienda, de enseñanza, educaciones, sanitarias, etc, o más específicamente las cooperativas de integración social. Estas últimas se encuentran reguladas en la Ley vasca 4/1993 (art. 127), en la Ley valenciana 3/1995 (art. 82) y en la Ley navarra 12/1996 (art. 74) en ésta bajo la denominación de "cooperativas de bienestar social", y se definen como cooperativas que procuran atención social a sus miembros, pertenecientes a colectivos de disminuidos físicos o psíquicos, menores y ancianos con carencias familiares y económicas y cualquier otro grupo o minoría étnica marginados socialmente, facilitándoles los bienes y servicios para su subsistencia y desarrollo, y también, aquellas que procuran a los mismos su integración social, organizando, promoviendo y canalizando los productos que elaboran en régimen de empresa en común.

A este respecto es interesante tomar en consideración algunas experiencias llevadas a cabo en nuestro entorno socio jurídico como la aprobación de la Ley italiana 381/1991, reguladora de las cooperativas sociales o la clasificación internacional del sector no lucrativo realizada en 1990 dentro del Programa Johns Hopkins (7).

6 Salamon, M. "El sector no lucrativo en los Estados Unidos de América: una introducción" en la Revista Economía del sector no lucrativo nº 51 oct. - nov. 1991. Ed. por el Colegio de Economistas de Madrid con la colaboración de la Fundación Caja de Madrid. p. 6.

7 En esta clasificación realizada por Salamon y Anheier entre otros, se incluyeron las fundaciones, asociaciones, mutuas sanitarias y sociales y determinadas cooperativas como las escolares y de vivienda (Vide ARCHAMBAULT, E. "Le secteur sans but lucratif: une perspective internationale". RECMA nº 261 de 1996 pp. 36 ss.

El legislador italiano ha visto en las cooperativas sociales el instrumento idóneo para la consecución de objetivos sociales y las ha dotado de un favorable régimen tributario (8). La Ley 381/1991 (art. 1) las define como cooperativas que deben tener por objeto el interés general de la comunidad, la promoción humana y la integración social de los ciudadanos. Estas cooperativas pueden ser de dos categorías: a) las que desarrollan actividades de gestión de servicios socio - sanitarios y educativos no dirigidas a la inserción laboral del personal discapacitado, y b) las que a través de las más diversas actividades (agrícolas, industriales, comerciales o de servicios) están destinadas a dicha inserción laboral.

8 MOSCONI, R. *Manuale della Società Cooperativa. Pirola Società. 1995 p. 198 ss.*

El legislador valenciano al regular la Ley 2/1995 de Cooperativas, consciente de la importante función social que desarrollan determinadas cooperativas estableció la posibilidad de calificar específicamente como "entidad de carácter no lucrativo" (en sentido estricto) a las cooperativas que por su objeto, actividad y criterios económicos de funcionamiento acrediten su función social. Estas entidades por tanto, deberían ser objeto del mismo tratamiento fiscal incentivador que las beneficiarias de la Ley 30/1994 de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

## UNA NOTA SOBRE EL DESARROLLO RECIENTE DEL SECTOR VOLUNTARIO EN ESPAÑA

**Gregorio Rodríguez Cabrero**  
**Departamento Fundamentos de Economía**  
**Universidad de Alcalá de Henares**

### 1. Entorno y punto de partida

La crisis y reestructuración del Estado de Bienestar, como respuesta a las exigencias de la globalización económica y cambios socioculturales y políticos acaecidos en los países industriales avanzados, ha puesto en marcha un proceso de cambio profundo en el modelo tradicional de producción de las necesidades sociales en el que el protagonismo pertenecía al Estado. Se está constituyendo un nuevo mix o entramado más abierto, complejo y, en muchos sentidos, también incierto en cuanto a su efectividad.

España, como país situado en la órbita política y económica de los países con Estados de Bienestar, no es ajena a este proceso de cambio. Pero su peculiaridad es doble: primero porque no se ha consolidado el estado del Bienestar cuando se ha visto abocado a un proceso de reestructuración y cambio en el que las presiones privatizadoras y socializadoras están redefiniendo el entramado institucional de la producción de bienestar. En segundo lugar, porque la reconstitución de la sociedad civil en la actualidad no puede analizarse con rigor sin mirar a un pasado que no nos ha

abandonado (La debilidad y peculiaridad de la sociedad civil española) y sin considerar los profundos cambios que están teniendo lugar en las ideologías y prácticas asociativas del sector voluntario.

De estos rasgos: tardío Estado de Bienestar, debilidad de la sociedad civil y secularización/modernización de la sociedad civil de hoy emerge hacia el futuro un entramado mixto en el que el Estado seguirá teniendo un papel clave como regulador y financiador de un sector voluntario reestructurado, ampliado y modernizado cuya relación atípica seguirá creando tensiones y distanciamientos entre ambas esferas hasta tanto se logre una mayor extensión, madurez y solidez de la sociedad civil que supere la cultura de desconfianza y control del Estado y de resistencia y dependencia de la sociedad civil.

## 2. La modernización del sector voluntario español

### a) *Un proceso de modernización*

En el caso concreto de España hay que destacar cómo la expansión del Estado de Bienestar en un contexto de cambio político y crisis económica estructural hace que estemos ante una variante o caso específico de lo que puede denominarse como patrón latino de Estado de Bienestar actualmente en proceso de modernización.

Como patrón latino estaría alejado tanto de modelos liberales (en los que la sociedad civil tiene una mayor autonomía financiera) como de los socialdemócratas (fuertemente regulados y con profundas implicaciones entre Estado y sociedad civil) e incluso de los corporativistas (en los que, caso alemán, estado y entidades sociales comparten un conjunto de valores). Es decir, nuestro modelo latino sui generis supone que el sector voluntario organizado sea dependiente financieramente, escasamente regulado y basado en no escasas desconfianzas y distancias entre Estado y entidades sociales.

Pero, al mismo tiempo, el modelo español está acometiendo un proceso de modernización desde la segunda mitad de los años ochenta que podemos caracterizar del modo siguiente:

**-Crecimiento:** ha tenido lugar un importante proceso de crecimiento y diversificación del sector social, sobre todo el de carácter humanitario. Además, el sector se ha diversificado tratando de dar respuesta a las nuevas necesidades sociales (SIDA, envejecimiento, inmigración, promoción de la mujer) con lo cual no sólo ha crecido sino que es más complejo y rico. A este crecimiento no sólo no ha sido ajeno el Estado, sino que muy posiblemente es uno de los factores claves que explican tal crecimiento. No en vano dos tercios de los recursos de las entidades generales proceden del Estado. Las entidades singulares tienen una mayor autonomía financiera que se explica en buena medida por su especial estatus legal (Cruz Roja que es colaboradora del Gobierno y la ONCE que tiene el monopolio de la lotería del Cupón).

**-Secularización:** con este proceso constatamos tanto la adaptación del sector religioso a las nuevas necesidades sociales (el ejemplo claro de y proyección es Caritas

Española) como una proliferación de nuevas entidades sociales que forman parte del proceso general de secularización de la sociedad española y de los efectos de la emergencia de nuevos movimientos sociales desarrollados en torno a valores denominados postmaterialistas. Las entidades sociales de mujeres, objeción de conciencia, entidades de defensa del medio ambiente con ejemplos de este cambio.

**-Modernización:** cambio en las formas de gestión y de desarrollo organizativo, implicación activa en la producción de servicios, planificación a medio plazo de los objetivos y concentración organizativa. En esta modernización ha jugado un papel clave el núcleo de entidades singulares (la ONCE, por ejemplo) pero también los nuevos conglomerados asociativos o Federaciones de Asociaciones que han multiplicado su presencia en la sociedad durante los últimos años. De forma que de la división dual anterior del entramado asociativo entre cuatro entidades singulares (Cáritas Española, Cruz Roja, Obra Social de las Cajas de Ahorro y la ONCE que suponían en 1992 el 43% del personal equivalente contratado, el 59% de todo el voluntariado y el 47% del gasto total) y un universo muy fragmentado de varios cientos de entidades (cerca de 800 con actividad regular que suponía el 57% del empleo, el 41% del voluntariado y el 53% del gasto total) hemos pasado a otro de tipo triangular compuesto de las entidades singulares (por razón de su especificidad: -Cáritas-; , por su relación con el Estado que la tutela: -Cruz Roja-, por gozar de una protección especial: -ONCE- o por tratarse de entidades unidas a una organización financiera -Obras social de las Cajas-), por un núcleo medio de Federaciones de gran peso social y económico (UDP, FEAPS, Asociación Nacional de Lucha contra el Cáncer, Federación Nacional de Asociaciones de Viudas, COCEMFE, etc) y un tercer nivel de asociaciones con un bajo nivel de desarrollo organizativo. Es en el primer y segundo nivel donde ha tenido lugar esa transformación o modernización en la que la producción y servicios y la adopción de formas de gestión privada definen las nuevas pautas de comportamiento organizativo como veremos más abajo.

**-Legitimación:** los últimos años han sido testigos de una creciente presencia de las entidades sociales en la sociedad española y en el tercer mundo. se ha puesto de moda, pero también son un cauce nuevo por el que se canalizan la energía solidaria que ni la familia ni los partidos políticos son capaces de absorber. Puede decirse que la imagen social de las entidades voluntarias se ha reforzado como espacio de participación y acción colectiva. El espacio cívico se ha ampliado y con el ha tenido lugar el crecimiento del voluntariado social.

Todos estos cambios, es cierto, han tenido lugar sobre un común denominador: la dependencia financiera de las entidades sociales del Estado que en muchos sentidos son una extensión de sus funciones tradicionales de producción de servicios.

En definitiva, parece que la reestructuración del Estado de Bienestar ha abocado necesariamente a nuestro país a un modelo pluralista que se caracterizará por la importancia central del Estado cuyo protagonismo seguirá siendo crucial para la expansión de los derechos sociales, aunque las CC.AA. y los Ayuntamientos tendrán papeles más importantes, también por la relevancia cuantitativa y cualitativa de las entidades voluntarias si logran no ser tan dependientes de los recursos públicos (lo que no impide, sino que exige, la complementariedad y la cooperación entre ambos niveles)

y el papel más influyente del mercado en la gestión de recursos públicos y en la creación de oferta de servicios y prestaciones económicas para grupos de renta media-alta.

**b) Qué está redefiniendo las funciones y cultura asociativa.**

El sector no lucrativo español está transitando por un proceso de institucionalización en el que están cristalizando tres procesos que condicionan su desarrollo (Rodríguez Cabrero y Monserrat Codorniu, 1996):

- a) Una pluralidad asociativa en la que tienen cabida desde movimientos sociales reivindicativos a entidades con carácter de cuasi-empresas cuya diversidad implica problemas de coordinación interasociativa.
- b) También el desarrollo de un sector fuertemente dependiente de los recursos públicos que condicionan su autonomía y la posibilidad de crear una cultura organizativa propia. Transitar desde la dependencia financiera a la complementariedad entre sector público y entidades sociales es una exigencia necesaria para el desarrollo del sector social.
- c) Finalmente, estamos ante un sector sometido a presiones inevitables de profesionalización para lograr una eficiente gestión pero que necesariamente tienen que articularse con el desarrollo de la participación social y el voluntariado en favor de la extensión de la democracia participativa.

No se trata de contradicciones insolubles sino de los problemas de un sector en proceso de crecimiento y maduración que tiene que conjurar al mismo tiempo , como decimos, reivindicación, profesionalización y participación social lo cual obliga a definir un status social, organizativo y económico específicos para dicho sector. Las nuevas culturas organizativas de las entidades sociales tendrán que evitar la cultura de la dependencia (con la pérdida de autonomía que ello implica) y la cultura del mimetismo (que adoptar como fines los instrumentos de gestión oscurecen los objetivos de solidaridad e identidad social con que fueron concebidos).

En definitiva el proceso de cambio en el sector voluntario ha conducido a una triple cultura organizativa: la “Profesionalización” de la gestión hacia dentro compatible con el protagonismo del voluntariado que también se ve obligado a formarse ante la complejidad de los nuevos problemas sociales; la “coordinación” hacia fuera o conjunción de esfuerzos en el sector que evite la fragmentación y la simple rebatiña por los recursos públicos; la mejora de la “comunicación” con el Estado tratando de reducir la tradicional desconfianza mutua ante las exigencias de actuar complementariamente en el desarrollo de los derechos sociales.

En este sentido, el desarrollo de la sociedad civil española no sólo dependerá de cómo cristalice la división pluralista del bienestar durante los próximos años, sino también de cómo la propia sociedad civil, es decir, las entidades sociales, resuelvan los problemas antes mencionados y ello se traduzca en culturas eficaces

de solidaridad y participación social o, de manera más concreta, de cómo articulen las cinco funciones básicas que constituyen la cultura organizativa de las entidades sociales: la función reivindicativa de derechos sociales, la función de proyección social o simbólica que dignifique la actividad asociativa, la función representativa hacia dentro (desarrollo del voluntariado) y hacia fuera (desarrollo de la democracia participativa) la función organizativa en su doble dimensión de mejora de la coordinación interasociativa y de la complementariedad con otros espacios institucionales, así como de una superior eficacia en la gestión y, finalmente, la función económica o necesidad de que los criterios de eficiencia y rentabilidad social forma parte de la cultura organizativa pues si las entidades sociales ni son ni deben ser empresas, no pueden omitir la responsabilidad de maximizar los recursos económicos y humanos puesto al servicio de los fines sociales y humanitarios.

### Referencias Bibliográficas.

- Ascoli, U, "Towards a partnership between statutory sector and voluntary action?. Italian Welfare pluralism in the 90s" en S. Klunle y P. Selle (eds): "Government and voluntary organizations", Avebury Publ., Aldeshot, 1992.
- Aznar López, M. , "La legislación autonómica de acción social. Análisis Jurídico", Informe FOESSA V, 1994, pág. 1864.
- Casado, D., (Director), "Organizaciones voluntarias en España", Hacer, Barcelona, 1992.
- Comisión Europea, "Libro Verde sobre Política Social Europea", UE, Bruselas, 1993.
- García Roca, J., "Público y privado en la acción social", E. Popular, Madrid, 1993.
- Ranci, C., "El papel del tercer sector en las políticas de Bienestar de Italia", en S. Sarasa y L. Moreno (Compiladores); "El Estado del Bienestar es la Europa del Sur". CSIC, Madrid, 1995.
- Rodríguez Cabrero, G. (Com.). "Estado, privatización y Economía del bienestar", Icaria-Fuhem, Barcelona, 1992.
- Rodríguez Cabrero, G., "Estado de Bienestar y sociedad civil en España: hacia una división pluralista del Bienestar", Hacienda Pública Española, Monográfico 1/1995 sobre Competitividad y Economía del Bienestar.
- Rodríguez Cabrero, G. y Monserrat Codorniu, J., "El sector voluntario en España", Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1996.
- Sarasa, S., "La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y asociaciones altruistas", en Sarasa y Moreno, opus cit.

## CRUZ ROJA EN VALENCIA

**Adela Mollá.**  
**Dpto. Recursos Humanos**  
**Cruz Roja Valencia**

Cruz Roja Española configurada como una institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público, que desarrolla su actividad como auxiliar y colaboradora de las Administraciones Públicas en las actividades humanitarias y sociales impulsadas por las mismas, actúa bajo la protección del Estado a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, si bien conserva su independencia y autonomía, y acomoda sus actuaciones a los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, sobre Humanidad, Imparcialidad, Neutralidad, Independencia, Carácter Voluntario, Unidad y Universalidad.

El Movimiento Internacional está integrado por la Federación de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y el Comité Internacional de Cruz Roja. La Federación, estimula la tarea humanitaria de las Sociedades Nacionales con vistas a prevenir y aliviar los sufrimientos humanos y promover la paz en el mundo. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), es una Institución suiza, independiente del gobierno suizo y autónoma dentro de la gran organización de la Cruz Roja que actúa como “guardián” de la doctrina del Movimiento de la Cruz Roja; es decir, mantiene sus Principios Fundamentales tal y como fueron proclamados en su XX Conferencia Internacional.

La acción de Cruz Roja Española desde su creación el 6 de julio de 1.864, ha seguido una evolución muy similar a la experimentada por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, pasando de la atención a heridos y enfermos en conflictos bélicos; ayuda a refugiados y desplazados y realización de acciones humanitarias a las víctimas de los desastres naturales y de otro tipo en tiempos de paz, a realizar acciones en favor de los colectivos más vulnerables.

*(1) REAL DECRETO  
 415/1996, de 1 de  
 marzo, por el que se  
 establece las normas de  
 ordenación de la Cruz  
 Roja Española.  
 REAL DECRETO  
 2219/1996, DE 11 DE  
 OCTUBRE, por el que  
 se modifican las normas  
 de ordenación de la  
 Cruz Roja Española  
 CRUZ ROJA ESPA-  
 ÑOLA. Trabajando con  
 los más vulnerables.  
 1.995  
 Organización de Cruz  
 Roja*

Así mismo, la estructura organizativa de Cruz Roja también ha ido evolucionando. La democratización de la Institución concretada en 1.990 con la elección del primer presidente democrático de la Cruz Roja Española ha supuesto la realización de una profunda renovación en la normativa de la Institución y una clara apertura a la participación de los socios y voluntarios en sus órganos de gobierno y dirección.(1)

Todo ello le confiere a Cruz Roja un carácter dinámico y actual que se traduce en una Institución con mayor presencia social y una mayor eficiencia en actividades de solidaridad, con una adecuación constante a las necesidades de una sociedad en continua evolución, que mantiene su cooperación con las Administraciones Públicas pero que actúa según sus Principios de manera independiente.

A nivel orgánico, Cruz Roja se estructura en los diferentes ámbitos territoriales en Asambleas y Comités.

La Asamblea General es el máximo órgano de gobierno y representa a la totalidad de la Institución. Así mismo, en cada una de las Comunidades Autónomas, provincias y municipios donde está constituida Cruz Roja, existen Asambleas cuyos representantes son elegidos democráticamente de entre los voluntarios y socios suscriptores miembros de la Institución.

El Comité Nacional ejerce el control y dirección de la gestión de Cruz Roja. Así mismo, los Comités Autonómicos, provinciales y locales asumen la dirección, coordinación y gestión de la Cruz Roja en su ámbito. Los miembros de dichos órganos son socios y voluntarios elegidos de entre los miembros de las Asambleas de cada ámbito.

Administrativamente, Cruz Roja se organiza en Oficinas territoriales que son las encargadas de llevar a cabo la gestión en sus respectivos ámbitos.

## **1. Cruz Roja en Valencia**

En la provincia de Valencia Cruz Roja se encuentra implantada en un total de 53 municipios. Esta amplia cobertura territorial posibilita una intervención más directa y próxima a la población. Históricamente, la presencia de Cruz Roja en nuestra comunidad se remonta a finales del siglo pasado, en que fueron constituidas las primeras Asambleas Locales en diferentes municipios.

Las Asambleas Locales, sensibles con las problemáticas de su entorno más inmediato están ampliando progresivamente sus campos de actuación, desde un sector tan tradicional como el sanitario hacia una intervención más amplia en las áreas del Bienestar Social.

Todo ello supone el mantenimiento de una amplia estructura de recursos humanos basada en el voluntariado que, con su acción, permite consolidar y ampliar la atención de diversos colectivos en situación de riesgo.

### ***Recursos Humanos***

Con su acción Cruz Roja establece una auténtica red de solidaridad ciudadana cuya expresión máxima es el voluntariado. Junto a él, los Objetores y Voluntarios del Servicio Civil configuran la red de recursos humanos con que cuenta la Institución.

El voluntariado de Cruz Roja, representa un amplio espectro de edades y sectores sociales, es un voluntariado para la acción solidaria que interviene en programas diversos en colaboración con los sectores más desprotegidos o con el conjunto de los ciudadanos.

Al incorporarse a Cruz Roja, el voluntario recibe la información oportuna acerca de los proyectos y actividades en que puede participar de acuerdo a sus intereses, aptitudes,

disponibilidad horaria y experiencia. Así mismo, recibe periódicamente cursos de formación donde se les imparten los conocimientos básicos para garantizar una adecuada intervención.

El grado de implicación o dedicación del voluntariado varía en función de sus opciones personales, disponibilidad de tiempo o circunstancias personales. Por ello, Cruz Roja proporciona a cada persona la función o funciones más adecuadas en relación a sus posibilidades de dedicación a la Institución.

La motivación y dinamización del voluntariado como medio para promover una mayor implicación con la Institución y garantizar una vida asociativa gratificante, es uno de los principales retos de Cruz Roja. La permanencia del voluntariado en la misma, posibilita la continuidad y consolidación de los diferentes programas de intervención, por lo que resulta muy importante que ésta sea lo más prolongada posible.

Cabe destacar asimismo, la gran aportación que realizan a la Institución los Objetores de Conciencia que realizan la Prestación Social Sustitutoria y los Voluntarios del Servicio Civil sustitutorio del Militar que con su acción contribuyen junto con el voluntariado al mantenimiento de las actividades y servicios.

### ***Actividades y Servicios***

#### **Área Social y Sanitaria**

Dentro del objetivo general de trabajar con los más vulnerables, Cruz Roja dirige prioritariamente su atención a los siguientes colectivos: personas mayores, discapacitados, refugiados y extranjeros, población reclusa, infancia, toxicómanos y enfermos de SIDA.

#### **Las principales líneas de actuación son:**

- Asistencia en sus necesidades más graves y urgentes o en las que no sean atendidas por la Administración u otras instancias
- Defensa de los derechos de los grupos vulnerables y sensibilidad de la población frente a sus problemas
- Promoción de su reconocimiento social y de su incorporación a una vida activa y su participación como voluntarios.

Siguiendo estas líneas generales de actuación, se llevan a cabo diversos programas según las características y necesidades del colectivo objeto de atención:

- Personas Mayores: Ayuda a domicilio. Compañía dentro y fuera del domicilio. Programa de Teleasistencia Domiciliaria.
- Discapacitados: Centro de Parálisis Cerebral Infantil. Actividades lúdico-deportivas. Gabinete odontológico, campañas de sensibilización, ayuda a domicilio, etc.
- Infancia: Animación hospitalaria para menores internados. Complemento a acción educativa del centro y apoyo familiar.

- Población Reclusa: Ocio y Tiempo Libre con hijos de reclusas del E.P. Valencia II de Picasent, traslado a centros escolares.

- Refugiados y extranjeros: Recepción y acogida, información y asesoramiento legal, prestaciones puntuales de emergencia, asistencia farmacéutica y sanitaria, búsqueda de personas con paradero desconocido, reagrupaciones familiares y envío de mensajes a zonas de conflicto. Clases de castellano y actividades de ocio y tiempo libre.

- Transporte Adaptado: Transporte en vehículos adaptados a centros de atención, rehabilitación y centros escolares de personas mayores o con discapacidad.

- Agencia de colocación: Servicio de integración social cuyo objetivo es facilitar el acceso a un puesto de trabajo regulado a los colectivos atendidos por la Institución, tales como Refugiados, Inmigrantes y otros con problemáticas que dificultan su acceso al empleo.

- Toxicomanías: A través del Centro de Atención al Drogodependiente, se da una cobertura social, psicológica y médica a las personas que padecen esta problemática socio-sanitaria. Así mismo se llevan a cabo campañas de información y sensibilización y Dispensación de metadona en diversos centros de Cruz Roja.

- Enfermos de SIDA: Programa de Hospitalización Domiciliaria. Permite al paciente, una vez tratada en el hospital la fase aguda de su enfermedad, mejorar su calidad de vida ofreciéndole los cuidados socio-sanitarios necesarios.

- ..... (2)

### **Área de Socorros y Emergencias**

El Centro Provincial de Coordinación (C.P.C.) de Cruz Roja en Valencia a través de su red de auxilio coordina los recursos de todas las Asambleas Locales de la provincia de Valencia atendiendo cuantas emergencias se producen.

En su actividad, el Centro coordina los programas de Transporte Sanitario y Salvamento Marítimo poniendo a disposición de la población los recursos materiales y humanos necesarios en cada caso.

Mediante del programa de Transporte Sanitario se efectúa el traslado de enfermos en ambulancia y se desarrolla la cobertura de servicios preventivos de diversa naturaleza.

En el programa de Salvamento Marítimo, Cruz Roja a través de las bases existentes en diferentes puntos de la provincia de Valencia y, merced a los acuerdos con los diferentes ayuntamientos, atiende y vigila durante todo el año las playas y aguas próximas, cubriendo cuantas emergencias se producen. Igualmente existe convenio de colaboración con la Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo para la atención de emergencias marítimas.

Así mismo, cabe destacar la participación de Cruz Roja en los planes de Protección Civil desarrollando sus actuaciones en coordinación con otros organismos públicos.

La intervención en emergencias relacionadas con el medio ambiente que se lleva a cabo desde Cruz Roja, responde tanto a tareas sanitarias y asistenciales, como a colaboraciones en los trabajos de extinción de incendios llevados a cabo por otros

organismos. Así mismo, en el campo de la prevención Cruz Roja desarrolla acciones de información y vigilancia en los montes de la provincia y participa en campañas de sensibilización.

### ***Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria***

Cruz Roja en Valencia, mediante la aportación del 1% del presupuesto de todas las Asambleas Locales de la provincia, desarrolla diversos programas de cooperación. Igualmente se establecen ayudas de emergencia, prevención y rehabilitación para países en situación de conflicto. Dichas actuaciones se complementan con la ejecución de campañas de sensibilización de la población desarrolladas a iniciativa de Cruz Roja o de otras instituciones y ONG'S.

### ***Relaciones externas e institucionales***

Las relaciones que Cruz Roja en Valencia mantiene con otras entidades y organismos suponen el desarrollo de convenios de colaboración en diversos campos de actuación, siendo su ámbito de aplicación provincial o local según los casos.

De este modo, durante el año 95 se suscribieron un total de 46 convenios de colaboración con entidades públicas y privadas para el desarrollo de programas sociales y sanitarios de la Institución: Asistencia Sanitaria en Playas, Agencia de colocación, servicios preventivos, Convenios de cooperación educativa, formación en primeros auxilios, Concierto educativo del Centro de Parálisis Cerebral Infantil, etc.

Así mismo, Cruz Roja participa en diferentes Plataformas y Coordinadoras de ONG'S para el desarrollo de proyectos conjuntos de actuación y colabora y apoya con sus recursos a diversas ONG'S de la provincia de Valencia.

### ***Fuentes de financiación***

Durante el año 96 Cruz Roja contó a nivel autonómico con un presupuesto de aproximadamente 2.000 millones de pesetas y tiene previsto para 1.997 un presupuesto de 2.200 millones aproximadamente.

Para el desarrollo de su acción, Cruz Roja cuenta con diversas fuentes de financiación que pueden ser clasificadas según su naturaleza del siguiente modo:

**Recursos propios:** Constituyen los ingresos generados por la prestación de servicios tales como Reconocimientos Médicos, matrículas y cuotas de cursos de formación y servicios de transporte sanitario.

**Promoción de fondos:** Captación de recursos económicos. Por su cuantía y carácter incondicional constituyen la principal fuente de financiación de la Institución.

- **Socios suscriptores:** Los ingresos procedentes de los socios suponen un importante respaldo económico a las actividades desarrolladas por Cruz Roja, permitiendo su consolidación y expansión.

- Gran premio del Oro
- Sorteos extraordinarios de lotería
- Fiesta de la Banderita
- Otras actividades para recaudación de fondos como fiestas benéficas, etc.
- Donaciones privadas

**Subvenciones y convenios:** Aportaciones económicas de los organismos oficiales en los diferentes ámbitos territoriales, Mº de Trabajo y Asuntos sociales (0'52 I.R.P.F.), Consellería de Servicios Sociales, Consellería de Educación, Consellería de Sanidad y Ayuntamientos.

**Recursos permanentes:** Aportaciones de la Oficina Central de Cruz Roja