



# Modelos europeos en la evolución del Tercer Sector Social



**Monográfico**



Monográfico

# Modelos europeos en la evolución del Tercer Sector Social



Fundación Luis Vives



CAJA MADRID  
OBRA SOCIAL

## **Modelos europeos en la evolución del Tercer Sector Social**

© Fundación Luis Vives, 2011

Doctor Zamenhof, 36 Duplicado. Planta Baja  
28027 Madrid

Informe realizado por:  
Antares Consulting

Coordina:  
Fundación Luis Vives

Financiadores:  
Obra Social Caja Madrid  
Fondo Social Europeo, dentro del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación 2007-2013  
Fundación Luis Vives

Diseño, maquetación y producción:  
MINIM Comunicación

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

**Fundación Luis Vives ha publicado, en colaboración con Obra Social Caja Madrid, el monográfico *Modelos europeos en la evolución del Tercer Sector Social* en soporte digital, para su consulta y divulgación, pensando en la protección del medioambiente y contribuyendo así a un menor consumo de papel.**

### **Consejos para la óptima consulta de este archivo PDF**

Para obtener la mejor visualización de este documento es preferible hacerlo a través del programa Acrobat Reader directamente instalado en su ordenador, y no con el navegador de Internet.

Si ya tuviese instalado dicho programa pero al consultar el documento PDF se le presenta algún mensaje de error, es probable que esté utilizando una versión antigua de Acrobat Reader. Puede descargarse de forma gratuita la versión actualizada **pulsando aquí**.

Este documento PDF lo puede consultar utilizando la barra de navegación de Acrobat Reader, las teclas de su propio teclado (AvPag: página siguiente / RePag: página anterior / Flecha dcha. o arriba: avanzar página / Flecha izqda. o abajo: retroceder página) o bien mediante los enlaces directos que se han creado en los contenidos del índice de la publicación (Ver pág. III).

Para hacer uso de estos últimos, basta con situar el cursor sobre el contenido de interés y hacer clic apretando el botón izquierdo del ratón. Automáticamente se le presentará la primera página del contenido que desea visualizar.

Por otra parte, cada una de las páginas de esta publicación en formato PDF reproduce un icono  que le permite volver directamente al índice con sólo hacer clic sobre él.

Para una cómoda lectura del documento en pantalla, se recomienda ajustar la visualización de la página mediante la herramienta zoom.

# Índice

## Agradecimientos

V



**Presentación** por Virgilio Zapatero Gómez,  
Vicepresidente de Caja Madrid

1

**Presentación** por Óscar Alzaga Villaamil,  
Presidente del Patronato de la Fundación Luis Vives

3



### Metodología y contexto del estudio

5

1. Introducción 6
2. Metodología del estudio 8
3. Elementos a tener en cuenta 10
4. Enfoque del estudio:  
el Tercer Sector Social y sus cuatro funciones básicas 11



### El caso de Italia

13

1. Antecedentes históricos 14
2. Los actores y el sistema de protección social 19
3. Mapa actual del Tercer Sector Social 25
4. Factores de cambio en el proceso de integración  
y desarrollo del sector 38
5. Tendencias y oportunidades del Tercer Sector Social 46



### El caso de Gran Bretaña

53

1. Antecedentes históricos 54
2. Los actores y el sistema de protección social 61
3. Mapa actual del Tercer Sector Social 66
4. Factores de cambio en el proceso de integración  
y desarrollo del sector 81
5. Tendencias y oportunidades del Tercer Sector Social 87

<b>4</b>	<b>El caso de Francia</b>	<b>97</b>
	1. Antecedentes históricos	98
	2. Los actores y el sistema de protección social	101
	3. Mapa actual del Tercer Sector Social	108
	4. Factores de cambio en el proceso de integración y desarrollo del sector	126
	5. Tendencias y oportunidades del Tercer Sector Social	138
<b>5</b>	<b>El caso de Alemania</b>	<b>145</b>
	1. Antecedentes históricos	146
	2. Los actores y el sistema de protección social	149
	3. Mapa actual del Tercer Sector Social	156
	4. Factores de cambio en el proceso de integración y desarrollo del sector	170
	5. Tendencias y oportunidades del Tercer Sector Social	182
<b>6</b>	<b>Tendencias del Tercer Sector Social en España</b>	<b>191</b>
	1. Gobernabilidad de las organizaciones	192
	2. Participación interna y diálogo con la sociedad civil	193
	3. Financiación del sector	196
	4. Organización y gestión del Tercer Sector	197
	5. Gestión de recursos humanos	198
	6. Políticas de calidad	199
	7. Voluntariado	200
	8. La representación e incidencia política del sector ante la sociedad	201
	9. Estructura del sector: el papel de las organizaciones de segundo y tercer nivel	203
<b>7</b>	<b>Modelos de consolidación del Tercer Sector Social:</b>	
	<b>Conclusiones</b>	<b>205</b>
<b>a</b>	<b>Anexos</b>	<b>211</b>
	ANEXO I. Relación de expertos internacionales entrevistados	212
	ANEXO II. Expertos españoles que han colaborado en este trabajo	213
	ANEXO III. Guión de entrevista a expertos internacionales	214
	ANEXO IV. Encuesta realizada a los expertos del Tercer Sector Social en España	215
<b>b</b>	<b>Bibliografía</b>	<b>221</b>
	1. Italia	222
	2. Gran Bretaña	222
	3. Francia	224
	4. Alemania	225

# Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración desinteresada de todas aquellas personas y entidades que nos han apoyado durante todo el proceso de elaboración y a quienes queremos agradecer de forma explícita esta colaboración.

En primer lugar, agradecemos a la **Obra Social Caja Madrid** su apoyo, impulso y compromiso con este trabajo, no sólo con la cofinanciación del mismo, sino también con sus aportaciones y el acompañamiento al equipo de la Fundación Luis Vives.

Queremos agradecer también al **Fondo Social Europeo** que, a través de su cofinanciación, ha invertido en el futuro del Tercer Sector de Acción Social. Esta cofinanciación realizada dentro del marco del Programa Operativo de Lucha Contra la Discriminación 2007-2013, ha hecho posible el desarrollo de los trabajos previstos para este estudio.

El trabajo realizado ha requerido el esfuerzo de unir las aportaciones de todos los participantes, sintetizar y plasmar aquello que supone la visión común de todos ellos. Ello ha sido posible gracias a **Antares Consulting**, empresa que ha realizado la investigación y a la profesionalidad de **Ricard Valls**, director de la misma, y la colaboración de **Yolanda Rueda** y **Raquel Riera** que han formado el equipo de trabajo.

Este estudio ha sido posible gracias a la colaboración desinteresada de **23 expertos que hemos entrevistado en los cuatro países analizados, Italia, Gran Bretaña, Francia y Alemania**, cuya relación adjuntamos en este informe como Anexo I. Algunos de estos expertos nos han acompañado también en un seminario de debate realizado en Madrid, en el marco de esta investigación. Agradecemos a todos ellos su interés y dedicación, sin la cual no habiéramos podido obtener la información que nos ha permitido describir los factores de cambio y las tendencias que configuran el Tercer Sector de Acción Social en cada uno de ellos.

Agradecemos del mismo modo a cada uno de los **30 expertos de España que han aportado su conocimiento y visión del Tercer Sector de Acción Social** español, debatiendo

a partir de la información obtenida del resto de países. Su participación en los dos seminarios realizados y a través de la encuesta elaborada, ha sido esencial para poder describir retos y tendencias para nuestro país, cuya relación figura en esta publicación como Anexo II.

Del mismo modo, agradecemos de manera muy especial a todo el equipo de la **Fundación Luis Vives** que se ha implicado de forma intensa durante todo el proceso, desde su inicio hasta la redacción final del estudio y su publicación. Su iniciativa, esfuerzo y tenacidad han contribuido al buen fin de este proyecto.

Han sido muy numerosas las personas del Tercer Sector, las Administraciones Públicas, Universidades, etc., que han manifestado su interés y la necesidad de que el Tercer Sector de Acción Social en España se dote de instrumentos eficientes para plantear sus retos y proyectarse hacia el futuro. A todas ellas queremos agradecerles el apoyo, el aliento y las sugerencias recibidas.



# Presentación

POR  
**VIRGILIO ZAPATERO GÓMEZ**  
VICEPRESIDENTE DE CAJA MADRID

El estudio *Modelos europeos en la evolución del Tercer Sector Social*, en cuya realización y publicación Obra Social Caja Madrid ha tenido la satisfacción de colaborar, proporciona una visión profunda y cualitativa de la realidad del Tercer Sector Social en cuatro países europeos (Italia, Gran Bretaña, Francia y Alemania). Esta visión permite además elevar al ámbito europeo la comparación con las tendencias y oportunidades del sector en España anunciadas ya en la publicación del *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*.

En Obra Social Caja Madrid y en nuestra labor de apoyo y promoción a los proyectos de investigación social, consideramos de sumo interés conocer la realidad de este sector en otros países europeos, así como los modelos de actuación implantados en cada país como fruto de su propio desarrollo histórico y paradigma cultural.

La consolidación del conjunto de entidades sin ánimo de lucro de acción social se fortalece con el mejor conocimiento de la realidad del propio sector, que se ha visto impulsado a partir de los años 90 por el proceso de gestión externa de los servicios públicos, poniéndose de manifiesto progresivamente la necesidad de medir el valor añadido que aporta a la cohesión social y eficacia de los servicios.

Igualmente importante resulta que este conocimiento pueda ampliar las bases para que el Tercer Sector Social en España incorpore en su desarrollo cada vez más la integración a nivel europeo, tanto a través de redes de trabajo y gestión del conocimiento como a través de la participación en plataformas de representación a nivel comunitario, porque muchos de los retos que afrontará el sector en el futuro deben ser abordados desde esta perspectiva.

En este sentido, es preciso considerar que la aproximación que se ha efectuado a un modelo de organización local y de proximidad, como adaptación del sector a la realidad de la descentralización de muchas decisiones que les afectan por parte del sector público, debe complementarse con la unión de estrategias a nivel europeo para trabajar en aspectos regulatorios y fiscales propios de este ámbito de decisión.

Queremos agradecer al equipo que ha hecho posible la realización de este estudio y a la Fundación Luis Vives su trabajo y dedicación en esta publicación.

En Obra Social Caja Madrid esperamos que esta monografía aporte al lector una panorámica más completa de la realidad de las entidades sin ánimo de lucro que trabajan en el campo de la acción social en el ámbito europeo, y que contribuya a reflexionar sobre aquellos elementos esenciales para su desarrollo futuro en nuestro país.

Virgilio Zapatero Gómez  
Vicepresidente de Caja Madrid



# Presentación

POR

**ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL**

**PRESIDENTE DEL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN LUIS VIVES**

El Tercer Sector Social en nuestro país está experimentando importantes cambios en los últimos años, no solamente en el número y tamaño de las entidades que lo integran, sino también en su composición, el tipo de actividades que lleva a cabo, su estructuración y articulación interna, relevancia y notoriedad social, etc.

Así, se trata de un sector que está en proceso de consolidación, cambio y adaptación a las nuevas variables en el entorno actual, que afectan a sus diferentes roles en la sociedad: como representante de los intereses de los más vulnerables, como instrumento clave de la sociedad para conseguir la integración social y la participación, como agente prestador de servicios, en resumen, como agente de cambio social.

La Fundación Luis Vives y Obra Social Caja Madrid han realizado este estudio que presentamos, denominado *Modelos europeos en la evolución del Tercer Sector Social*, estudio que ha contado con la cofinanciación del Fondo Social Europeo, en el marco del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación 2007-2013. El análisis se ha llevado a cabo por Antares Consulting, empresa de consultoría experta en estrategia y gestión de servicios sociales.

El estudio aborda una investigación internacional cualitativa para conocer aspectos comunes y diferenciales del Tercer Sector Social en Italia, Gran Bretaña, Francia y Alemania, centrándose especialmente en el análisis de su génesis histórica, los procesos de consolidación y evolución del sector en cada uno de estos países, los actores que forman parte del mismo y la concreción de los puntos clave y de los factores que han influido en su evolución, así como en la identificación de las tendencias y oportunidades de desarrollo, para poder compararlos con el caso español y aprovechar los aprendizajes que se extraen de otros modelos.

Como es conocido, el Tercer Sector Social no solamente crece y se transforma en España, sino que también lo hace en la mayoría de los países europeos. A lo largo de la geografía europea nos encontramos diversidad de situaciones del Tercer Sector, con distintas fisonomías, composición, estructuración y tendencias. En cierto sentido se puede hablar incluso de distintos modelos. Desde la Fundación Luis Vives y Obra Social Caja Madrid pensamos que es de sumo interés y utilidad, tanto para las entidades no lucrativas españolas como para la Administración y otros actores, conocer cuáles son las tendencias más relevantes que se están dando en la evolución del Tercer Sector en otros países, la manera en que se está configurando y las lecciones o reflexiones que ello puede aportar al caso español.

Esperamos que la lectura de este informe aporte al lector una visión amplia de los elementos conductores y de las tendencias del Tercer Sector de Acción Social en los países estudiados. Al mismo tiempo, esperamos que sirva como un elemento que pueda ser utilizado por los distintos actores del Tercer Sector Social español, para profundizar en los aspectos clave para su desarrollo y la puesta en marcha de iniciativas para su fortalecimiento.

Óscar Alzaga Villaamil  
Presidente del Patronato de la Fundación Luis Vives

# 1

## Metodología y contexto del estudio

# 1

## Introducción

El presente estudio tiene por objeto analizar el Tercer Sector de Acción Social en cuatro países europeos: Italia, Gran Bretaña, Francia y Alemania. Igualmente, aunque con menor profundidad, se analiza el caso español, tratando, sobre todo, de identificar tendencias y retos de futuro.

Este estudio no pretende desarrollar un análisis comparativo a nivel europeo sobre la situación del Tercer Sector Social en sentido amplio, sino de identificar sólo cuatro países de la Unión Europea que, por su trayectoria, situación actual, relevancia o consistencia son casos significativos para la realidad española, que representan distintos modelos y tendencias y cuya realidad aporta puntos de vista interesantes para la evolución que las entidades del Tercer Sector Social español están teniendo actualmente.

Teniendo en cuenta las difusas fronteras del Tercer Sector de Acción Social, a los efectos de este estudio, la definición orientativa será la siguiente:

*El Tercer Sector de Acción Social es el ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario, no gubernamentales y sin ánimo de lucro que surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social activa de las personas en todas sus dimensiones, prestando especialmente apoyo a aquellas personas y grupos sociales que se encuentran en situación más vulnerable o en riesgo de exclusión social.*

Esta definición es, lógicamente, orientativa dadas las distintas realidades y tendencias en el escenario europeo.

Teniendo en cuenta que lo que se entiende por Tercer Sector Social es notablemente diferente en cada uno de los países objeto de estudio, al comienzo del análisis de cada caso, se acotan las organizaciones que van a ser objeto de estudio, teniendo en cuenta una serie de aspectos, como el tipo de entidades que se incluyen en el sector, su campo de actividad, o su forma jurídica.

Por otra parte, también hay que tener presente que, si bien existen estudios sobre el Tercer Sector en los cuatro países, éstos no siempre abordan el Tercer Sector Social de forma idéntica o bien no lo diferencian del conjunto del Tercer Sector. Cuando hemos contado con información disponible, se han utilizado diferentes fuentes parciales para enriquecer la información, que han sido integradas, aun a riesgo de que a veces los estudios no correspondan exactamente al mismo año. En los casos en que se realiza este tipo de agregaciones de información, así se hace constar en el apartado correspondiente.

Intentar homogeneizar y obtener información cuantitativa y comparable entre los países objeto de este estudio, puede resultar un intento vano dada la diversidad del sector, pero ha de permitir, al menos, ver los aspectos coincidentes en los casos estudiados, al menos, en términos generales.

## ► El contexto del estudio

La conveniencia de realizar un estudio comparado sobre la situación y tendencias del Tercer Sector de Social en otros países europeos y sus lecciones para el caso español, viene determinada por varias razones:

En primer lugar, porque no existen estudios comparativos que se hayan realizado recientemente desde esta perspectiva. Bien es cierto, que hace ya casi dos décadas se realizó alguno con perspectiva similar y que recientemente han aparecido algunas publicaciones que analizan, desde la perspectiva de las magnitudes económicas, la realidad de las cooperativas, fundaciones, etc., en Europa; pero no desde la perspectiva cualitativa que, esencialmente, se aborda en este estudio.

En segundo lugar, porque si nos atenemos a la realidad española actual, el Tercer Sector Social se trata de un sector dinámico, que se encuentra en un fuerte proceso de crecimiento, transformación y cambio, tanto desde la perspectiva del número de entidades, como desde su actividad, configuración interna, sistemas de organización, etc. Esta transformación afecta no sólo a la actividad del sector, sino también a su articulación, las alianzas estratégicas que establece, etc.

En tercer lugar, porque el entorno europeo cercano no solamente es plural en cuanto a los modelos de configuración del Tercer Sector Social, sino que ha tenido una evolución muy ligada al desarrollo de los sistemas y modelos de bienestar social de cada uno de los países. En la medida en que el caso español representa un ejemplo de desarrollo tardío del mismo y opta por un modelo de provisión de servicios mixto (público-privado), esto ha influido en el modo en el que se articulan las entidades del Tercer Sector Social. Contrastar los procesos que han vivido y están viviendo otros países será, sin lugar a dudas, de mucho interés para el caso español.

En cuarto lugar, los cambios recientes, no sólo los económicos sino también los sociales, son muy importantes y someten al Tercer Sector Social, no solamente a una continua evolución sino a la necesidad de plantearse nuevos retos, repensar su posicionamiento, opciones estratégicas y en definitiva sus estrategias de consolidación.

Por último, el Tercer Sector de Social es clave en la provisión de servicios y en el caso español está, en cierto sentido, en búsqueda de su modelo de desarrollo. Así, para que su misión sea posible y se oriente estratégicamente, requiere una reflexión continuada, seguir la evolución y tendencias, teniendo una idea ajustada de su fisonomía, composición y complejidad, que identifique las cuestiones clave en su desarrollo, etc. Realizando esto con una perspectiva abierta y buscando los posibles aprendizajes que se pueden obtener de otras realidades, no sólo se estará en mejores condiciones de prestar apoyo al sector, sino que también se podrá provocar la reflexión conjunta con otras entidades y otros actores sociales.

## ► Objeto del estudio

El objeto del presente estudio no es solamente saber cómo se configura el Tercer Sector Social en distintos países europeos y cuáles son sus tendencias de cambio, sino identificar las claves que han llevado a su crecimiento, organización, estructuración y situación actual y, en definitiva, descubrir los modelos que subyacen en cada uno de los países, con sus fortalezas y debilidades, así como extraer las lecciones que estas distintas realidades pueden tener para el caso español y las prácticas y estrategias que podrían ser extrapolables.

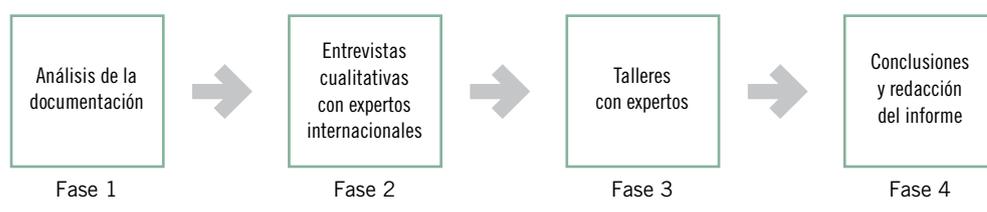
Se analizan cuatro países del entorno. **Italia**, por ser un modelo social mediterráneo pero con una realidad de las entidades sociales distinta a la española; **Gran Bretaña** por representar un modelo anglosajón con cambios profundos recientes y con una realidad y panorama, tanto normativo como de enfoque y relación con el sector público, claramente diferenciado de otros países; **Francia**, por ser un caso representativo de la realidad centroeuropea y representativo de un sector atomizado y poco vertebrado con grandes y pequeñas asociaciones; y, por último, **Alemania**, caso también centroeuropeo pero con estructura federal y una articulación histórica en grandes organizaciones nacionales.

Se analiza el Tercer Sector en su conjunto en el contexto socio-económico y de las políticas sociales del país. Se persigue, por tanto, tener una visión panorámica contextualizada en la que se detecten las fortalezas del sector y las claves que han llevado a las mismas.

## 2 Metodología del estudio

El análisis de cada país aborda, primero, una parte cuantitativa y, posteriormente, un análisis cualitativo. Para obtener la información, se han seguido las siguientes fases metodológicas. La fase 3 se ha utilizado sólo en el caso español, como se explicará más adelante.

Ilustración 1: Fases metodológicas



En lo que se refiere a la **primera fase** del estudio, el análisis de documentación de los diferentes países, existen diferencias en las fuentes de información consultadas. Dado que no existe una fuente que agrupe la información del Tercer Sector para los diferentes países objeto de estudio, esta información ha sido extraída de fuentes diferentes para cada país.

A causa de la diferencia de fuentes de información disponible, existen algunas diferencias en la estructuración de la información y en la propia información proporcionada en la parte cuantitativa de los diferentes países.

En algunos países, como Italia o Francia, el Instituto Nacional de Estadística ha publicado datos sobre el Tercer Sector y sus organizaciones principales. Sin embargo, en el caso de Gran Bretaña, el Instituto Nacional de Estadística no proporcionaba información que permitiera un estudio detallado de los tipos de organizaciones, por lo que esta información se ha extraído de algunas de las principales organizaciones del sector.

**La segunda fase** del estudio se ha abordado desde una óptica metodológica cualitativa, para analizar los factores de cambio en el desarrollo del sector y las principales tendencias de futuro. Para obtener la información correspondiente a esta parte cualitativa, se han realizado entrevistas personales en profundidad a expertos del Tercer Sector y de la economía social de los diferentes países, entre los meses de julio y noviembre de 2009.

Con el fin de aportar una visión del Tercer Sector desde diferentes puntos de vista, se ha entrevistado a personas vinculadas al Tercer Sector Social: directivos de organizaciones, personalidades del Gobierno relacionadas con el sector, profesores y estudiosos de éste y de la política social en los diferentes países, entre otros. La relación de los 23 expertos internacionales entrevistados en esta fase, así como el cuestionario utilizado en ella, se recogen en el Anexo 1.

Además, en la **tercera fase** de la investigación, para abordar el caso español, se han realizado dos seminarios, uno de ámbito nacional y otro de ámbito internacional.

Por un lado, el seminario nacional, celebrado el 17 de noviembre de 2009, contó con veinticinco expertos del Tercer Sector Social. Este seminario perseguía dos objetivos: el primero de ellos, presentar las primeras conclusiones de los factores de cambio en la consolidación del Tercer Sector Social en los cuatro países analizados; en segundo lugar, apuntar las tendencias identificadas para la evolución del Tercer Sector Social español. Este primer seminario de expertos españoles se complementó con un cuestionario posterior, con la finalidad de identificar las grandes tendencias del Tercer Sector Social en España con el nivel de detalle requerido en este estudio. La lista de expertos participantes en este primer seminario, así como el cuestionario utilizado, se recogen en el Anexo 2.

Por otro lado, se realizó un seminario internacional, celebrado el 19 de febrero de 2010, que contó con la participación de una parte de los expertos entrevistados en cada uno

de los países objeto de estudio y de expertos del Tercer Sector Social en España. Este seminario sirvió para presentar las principales conclusiones sobre el Tercer Sector Social en España y para conocer la opinión y recomendaciones de los expertos internacionales y las experiencias de los cuatro países, centrando el análisis en aquellos aspectos clave para el desarrollo del Tercer Sector en nuestro país.

Finalmente, en la **cuarta fase** metodológica se elaboraron las conclusiones finales a partir de identificar los factores de cambio y tendencias comunes a los países analizados y de los retos del Tercer Sector Social en España, y se procedió a la redacción final de esta publicación, con las aportaciones finales del equipo de la Fundación Luis Vives.

Este informe final integra toda la información obtenida en las fases anteriores y ha sido complementada con información de los resultados cualitativos de las encuestas realizadas a 819 entidades sociales en el marco del estudio que ha realizado la Fundación Luis Vives, con el apoyo de Obra Social Caja Madrid, *Anuario del Tercer Sector Social en España, 2010*.

## 3

### Elementos a tener en cuenta

En la realización de este estudio y para su correcta comprensión, hay que tener en cuenta un conjunto de variables que son críticas:

- El Tercer Sector Social se define de manera diferente en cada uno de los países: por ejemplo, la economía social en Francia, las empresas sociales en Gran Bretaña o las cooperativas en Italia.
- Es arriesgado hacer generalizaciones en un sector tan diverso en actividad y dimensión, con grandes organizaciones profesionalizadas junto a muchas organizaciones de voluntariado.
- La acción social y los servicios sociales tienen diferentes contenidos en cada uno de los países, según el modelo de desarrollo de su Estado de Bienestar: ocio y tiempo libre, servicios socio-sanitarios, deporte de base, empleo y educación.
- La congruencia de las cifras sobre el Tercer Sector en cada país no es homogénea ni mide los mismos contenidos, por tanto, es difícilmente comparable.
- El modelo de Tercer Sector Social en cada país es fruto de su historia, de su propia sociedad civil y del desarrollo de su Estado del Bienestar, y son modelos sin duda dispares.
- Estas diferencias de modelo son más evidentes en el caso de Gran Bretaña, por el papel desarrollado históricamente por la *charities*, y en España e Italia, donde el Estado del Bienestar tiene un nivel de desarrollo menor.

- A pesar de estas diferencias, sí hay tendencias comunes de fondo en los cinco países, que tienen su base en el reconocimiento de la sociedad civil como actor social, en la dimensión europea de determinadas políticas económicas y sociales, así como en los cambios en los modelos de gestión pública de los últimos años y su impacto en el Tercer Sector.
- Estas tendencias comunes son de carácter estructural y, por tanto, van a promover mayor coherencia entre los modelos futuros del Tercer Sector Social en la Unión Europea.
- La existencia de plataformas europeas del Tercer Sector Social y de representación de la sociedad civil, está contribuyendo a definir estrategias y agendas comunes ante los retos que comparte el sector a nivel de la Unión Europea.
- En España llevamos un cierto retraso en el desarrollo del Tercer Sector Social debido, entre otros factores, a nuestra propia historia y a la falta de desarrollo de la sociedad civil en los siglos XIX y XX. Así, algunas organizaciones del Tercer Sector Social en Europa están celebrando su 50 o 90 aniversario, mientras que en España, excepto en casos muy concretos, como Cruz Roja, Cáritas o la ONCE, la mayoría está próxima a su 25 aniversario.

Realizar un análisis de estas características ha sido un reto y confiamos en que aporte información de valor para las organizaciones del Tercer Sector Social en un contexto en que, a pesar de partir de modelos radicalmente diferentes, hay retos y tendencias comunes que este estudio ha querido resaltar.

## 4

### Enfoque del estudio: el Tercer Sector Social y sus cuatro funciones básicas

Para la realización de este estudio, se han tenido en cuenta las cuatro funciones que consideramos básicas del Tercer Sector Social, su evolución en el tiempo, así como cuál de estas funciones tiene un papel dominante.

Las cuatro funciones del Tercer Sector Social son las siguientes:

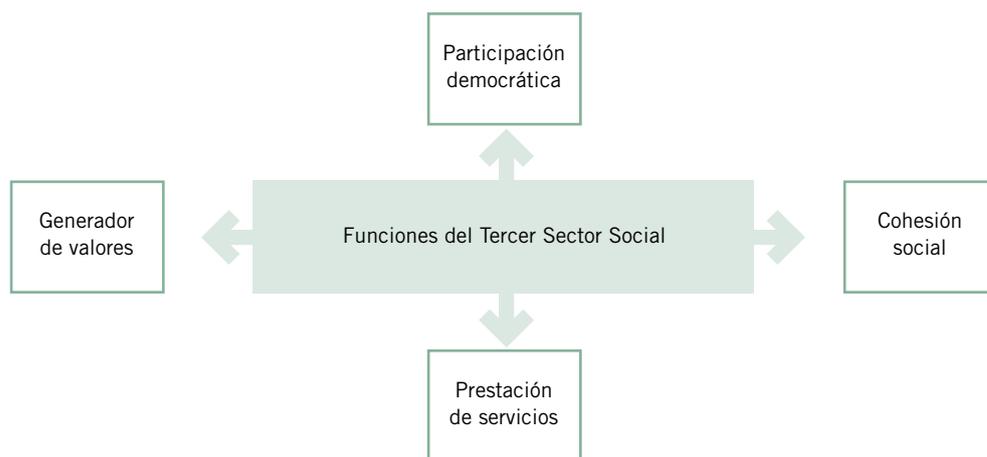
- **Función de cohesión social:** El Tercer Sector Social y sus entidades ejercen, a través de su actividad, una función de cohesión de diferentes grupos sociales: desde la integración social de los propios usuarios, los voluntarios y los socios, a la interrelación con otras organizaciones del Tercer Sector y otros agentes de su entorno próximo.
- **Función de participación democrática:** Las organizaciones del Tercer Sector, especialmente las asociaciones y las cooperativas, tienen su origen en la participación

de diferentes ciudadanos en la solución de problemas de la sociedad. Más allá de esta participación fundacional, son organizaciones democráticas en la toma de decisiones estratégicas, dando voz y voto a sus propios socios y fundadores.

Por otra parte, son organizaciones que implican al propio usuario en la definición del servicio que recibe, da entrada a la participación de sus empleados y sus voluntarios en la toma de decisiones.

- **Función de generador de valores:** Las entidades del Tercer Sector tienen su razón de ser y su misión vinculadas a valores que fomentan en su actividad cotidiana y que actualizan y adaptan a medida que se producen cambios en la sociedad y nuevas necesidades en su entorno.
- **Función de prestación de servicios:** Una de las razones de ser del Tercer Sector es precisamente atender a las necesidades de los grupos más vulnerables o con riesgo de exclusión social, a través de la prestación de un conjunto de servicios que permitan, en primer lugar, cubrir sus necesidades y, en segundo lugar, facilitar el que tengan oportunidades de participación e integración en la sociedad. En la mayoría de los casos, aunque no en todos, estos servicios están financiados gracias a subvenciones o compra de servicios del sector público, pero, en otros casos, su financiación se deriva de los recursos propios de las entidades o de los recursos conseguidos de sus socios y de otras organizaciones.

### Ilustración 2: Las cuatro funciones básicas del Tercer Sector Social



Fuente: Elaboración propia.

Cada organización da un peso específico diferente a las cuatro funciones según sea su misión: desde aquellas estrictamente asistenciales a aquellas más orientadas a la generación de valores. Sin embargo, y como veremos a lo largo de este estudio, la existencia de cierto equilibrio entre las cuatro funciones es uno de los retos que se plantean las organizaciones del Tercer Sector Social en los países analizados.

# 2

## El caso de Italia

# 1

## Antecedentes históricos

La historia del Tercer Sector Social en Italia se remonta a la época de la Roma Imperial en la que ya se podían observar organizaciones no lucrativas, entre ellas las organizaciones que prestaban lo que hoy denominamos servicios sociales.

Durante el periodo medieval, nacieron diferentes tipos de organizaciones, como las hermandades o fraternidades. Sin embargo, el actual Tercer Sector Social en Italia ha estado influido principalmente por una serie de sucesos importantes de la segunda mitad del siglo XIX (la creación del Estado italiano *Risorgimento*, la revolución industrial y la lucha por el poder entre el nuevo Estado, la Iglesia y los nuevos movimientos sociales). Durante el siglo XX, con la crisis del Estado del Bienestar y la participación ciudadana durante los años 70 y 80, es cuando el Tercer Sector ha ganado importancia en la prestación de servicios para las instituciones públicas y se ha convertido en un actor importante en la ejecución de políticas sociales.

En la primera mitad del siglo XIX, las entidades católicas, fundadas la mayoría de ellas durante el medioevo, prestaban servicios asistenciales y de beneficencia. Todas estas organizaciones estaban administradas por las *Opere Pie*, que agrupaban unas 22.000 instituciones financiadas por legados y donaciones, dedicadas a satisfacer las necesidades sociales y de salud básicas de los colectivos desfavorecidos. Estas organizaciones fueron muy significativas, y de hecho, en 1880 se constató que las *Opere Pie* actuaban en 33 sectores de actividad, de manera que los servicios prestados por estas organizaciones superaban en gran medida aquellos prestados por las instituciones públicas. De hecho, el Gobierno gastaba sólo un 60% de la cantidad invertida por las *Opere Pie* en la prestación de servicios.

Después de la unificación italiana en 1860, los conflictos entre la Iglesia y el nuevo Estado aumentaron y tuvieron su impacto tanto en áreas políticas como en las legislativas. El establecimiento del Estado italiano generó una nueva élite política que tenía principalmente dos objetivos: reducir la influencia y la fuerza de la Iglesia Católica y de sus instituciones, y conseguir la integración política de la clase trabajadora en la sociedad para limitar los conflictos sociales.

Con el fin de reducir la influencia de la Iglesia Católica, entre 1866 y 1890 el Estado confiscó los activos de diversas órdenes y congregaciones católicas y obligó a organizaciones como las *Opere Pie* a adherirse a la jurisdicción estatal. En 1866, el Estado promulgó una ley para eliminar más de 1.800 órdenes y congregaciones religiosas y confiscar sus activos, siguiendo un modelo parecido a la desamortización de Mendizábal en España durante el mismo período, que consistió en enajenar en subasta pública bienes y tierras no productivas de la Iglesia Católica o de las órdenes religiosas y territorios nobiliarios, que los habían acumulado como habituales beneficiarias de donaciones, testamentos y sucesiones abintestato. La finalidad de esta desamortización, fue incrementar la riqueza nacional y crear una burguesía y clase media de labradores propietarios.

El Estado asignó los edificios que habían sido expropiados a las autoridades locales para que albergaran escuelas, hospitales e instituciones sociales, dando protagonismo al mundo

local en los servicios de beneficencia. Sólo un año más tarde, el 15 de agosto de 1867, se promulgó una segunda ley *Per la liquidazione dell'asse ecclesiastico* que hizo que 25.000 organizaciones religiosas más, vieran como sus activos eran confiscados y subastados.

Esta ley afectó principalmente a las *Opere Pie* de gran tamaño y otras organizaciones que no ofrecían servicios sacramentales, ya que las organizaciones que sí los ofrecían, como las iglesias locales o parroquias, no se vieron afectadas por la ley. Con el fin de compensar a los miembros de estas organizaciones, el Estado italiano promulgó la perpetuidad del fondo *per il culto*, una ley promulgada en 1866 con el objetivo de dar apoyo financiero a las órdenes religiosas como compensación a la confiscación de sus activos. Posteriormente, en 1890 se promulgó una tercera ley para reducir la influencia de la Iglesia Católica en la sociedad civil italiana y crear un sistema de servicios de beneficencia controlado únicamente por el Estado, conocida como *Legge Crispi*.

Bajo esta ley, las *Opere Pie* pasaron a ser *Instituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza* (IPAB), es decir, instituciones benéficas y de asistencia que formaban parte del sistema de beneficencia público. Además, la *Legge Crispi* requería que cualquier organización que prestara servicios benéficos, estuviera sometida a control público.

El segundo objetivo de la nueva élite política resultado de la unificación italiana, era la integración política de la clase trabajadora. El fin era reducir el descontento social y facilitar la expansión de la industrialización. Una de las medidas más importantes implantada por el Estado, fue un sistema para proveer ciertos seguros de enfermedad y de jubilación a los trabajadores. En 1898 el Estado instauró los seguros obligatorios de accidentes industriales y en 1919, ya durante la era fascista, se establecieron las pensiones y el seguro de desempleo.

Durante la etapa fascista, el rol del Tercer Sector se vio reducido, ya que la doctrina fascista creía que la sociedad civil italiana no debía tomar parte en la implementación de políticas sociales y que el partido debía asumir la responsabilidad directa en la prestación de servicios. Además, el fascismo acalló a las cooperativas, especialmente a aquéllas asociadas con los trabajadores y el movimiento social más radical, y las organizaciones de segundo nivel. De hecho, ya en 1942, el Código Civil confirmó el papel secundario que jugaba el Tercer Sector, ya que el objetivo principal del Código Civil era apoyar las empresas con ánimo de lucro, frente al movimiento asociativo. Una de las consecuencias más significativas del modelo del Tercer Sector Social en Italia, es que el sector asociativo sigue estando regulado por una legislación de la época de Mussolini.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado del Bienestar se consolidó y, como consecuencia, el rol de las organizaciones no lucrativas disminuyó en los sectores de la prestación de servicios de salud y educación, que fueron asumidos en buena parte por el Estado, mientras que el resto de servicios sociales los administraban principalmente las organizaciones católicas que, históricamente, se habían dedicado a solucionar las necesidades de los más desfavorecidos. Por tanto, durante este periodo tuvo lugar una separación entre los servicios prestados por el Estado y los prestados por las organizaciones no lucrativas, que se mantiene hasta hoy.

En 1946, Italia se estableció como República y adoptó una nueva Constitución en enero de 1948. Gracias a esta nueva Constitución, el Tercer Sector debía experimentar un cambio, dado que se reconoció el rol y la importancia de la sociedad civil y de las organizaciones no lucrativas, que pasaron a gozar de más libertad de actuación, a la vez que se creó un marco de colaboración entre las organizaciones del Tercer Sector y las instituciones públicas y privadas. Sin embargo, este cambio de relación con el Tercer Sector fue sólo teórico y no fue hasta los años 70 cuando la sociedad civil empezó a tener un papel activo en la definición de políticas sociales.

Después de 1948 y hasta los años 60, las organizaciones del Tercer Sector todavía estaban limitadas por el rol que jugaban los partidos políticos y por el aumento de funciones del Estado del Bienestar. Sin embargo, este periodo se caracterizó por la proliferación de organizaciones sin ánimo de lucro de carácter local, cooperativas y la formación de redes asociativas de voluntariado cada vez más formales: organizaciones como ARCI y ACLI, con una fuerte presencia y vinculación con el territorio, son la muestra más clara de estas organizaciones de nueva creación.

También durante este periodo, se dividieron las organizaciones sin ánimo de lucro en dos: instituciones eclesíásticas que fundamentaban su actividad en obligaciones morales que les llevaban a participar en actividades benéficas, y asociaciones nacionales, que protegían o defendían intereses de determinados colectivos.

Durante los años 60, empezaron a aparecer en Italia movimientos estudiantiles y sindicales que mostraron su disconformidad con la política del momento, y que fueron aun más importantes durante los años 70, como resultado de la movilización social, del poder del Partido Comunista Italiano (PCI) y de la aparición de nuevas necesidades sociales y nuevos colectivos.

A partir de los años 70, la evolución del Tercer Sector estuvo caracterizada por la estrecha relación con la expansión del Estado del Bienestar, la legislación creciente de estas entidades y la absorción de organizaciones privadas por parte del sistema público. Es a partir de esta década cuando las organizaciones del Tercer Sector adquirieron una gran importancia en el entramado de la prestación de servicios sociales.

En 1977, el Estado promulgó una ley para descentralizar los servicios sociales y de la salud mediante la cual las *Instituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza* (IPAB) quedaban sujetas a las autoridades locales, aunque aún no existía un sistema de bienestar a disposición de toda la población. Fue en 1978 cuando, por primera vez, se llevó a cabo una reforma en el sistema sanitario que garantizó el acceso a la salud a toda la población. Durante este periodo se dieron también diversos cambios sociales significativos, como la incorporación de la mujer al mundo laboral o la creciente población de personas mayores, y surgieron nuevas necesidades y nuevos colectivos, como las personas sin hogar, personas con problemas de drogodependencia, personas inmigrantes o personas desempleadas. El sector público intentó satisfacer estas nuevas necesidades, aumentando la prestación de servicios pero se vio dificultado por los altos costes en los que incurría. Esta crisis en

el Estado del Bienestar derivó en que la sociedad civil ganara importancia, a la vez que se empezaban a consolidar las organizaciones intermedias o de segundo nivel.

Es en este periodo cuando se empieza a hablar de “ciudadanía activa”, ya que se desarrollaron movimientos de crítica social, feministas, de consumidores y de protección medioambiental. Además, el movimiento estudiantil creó organizaciones con el fin de satisfacer las necesidades de algunos colectivos.

Durante los años 80, se dio una transformación de las organizaciones del Tercer Sector, con el fin de mejorar su transparencia y su eficiencia, evitando favoritismos y reduciendo el gasto público en la prestación de servicios. Los servicios sociales prestados por organizaciones sin ánimo de lucro mostraron que estas organizaciones eran:

- Más eficientes que el Estado.
- Capaces de identificar de forma más precisa las necesidades de la población.
- Capaces de ofrecer servicios más flexibles.
- Capaces de atraer a voluntarios para participar en la prestación de servicios.

De hecho, las organizaciones no lucrativas han destacado por ser capaces de crear nuevas formas de intervención contra la exclusión social y para la integración social, que después han sido financiadas por las instituciones públicas.

Aunque las organizaciones no lucrativas ganaron importancia durante este periodo, no fue hasta 1986 que se promulgó la *Legge 349* que concernía al movimiento asociativo, aunque únicamente reconocía las asociaciones de protección del medioambiente. Sin embargo, la creación de una ley que hiciera referencia a las asociaciones fue importante y dio paso a la realización de diversas acciones en el Tercer Sector que hicieron que éste se estructurara, fuera reconocido políticamente y se convirtiera en un agente activo en la planificación e implementación de políticas sociales.

Por ejemplo, en 1988 se celebró la primera Conferencia Nacional del Voluntariado, del Asociacionismo y de la Cooperación Social, y se celebró el Congreso de la *Federsolidarietà* (organización de segundo nivel que actualmente agrupa a cooperativas sociales, mutuas y empresas sociales) que manifestó la importancia de las cooperativas sociales en la consolidación del Tercer Sector italiano y supuso la consolidación de una plataforma efectiva de segundo nivel. En 1990 la *Legacoop* (organización de representación de las cooperativas, mutuas y *social enterprise*), fundó la ANCST (Asociación Nacional de las Cooperativas de Servicios y Turismo) una cooperativa que agrupaba cooperativas de servicios. Más tarde, se creó la *Drom*, un consorcio que agrupaba once consorcios regionales situados en territorio italiano y representaba a unas 150 cooperativas sociales. En 1991 se promulgaron dos leyes en referencia para las organizaciones del Tercer Sector: la nº 266 en relación con el Voluntariado y la nº 381 para las Cooperativas Sociales, dada la importancia que estaban adquiriendo estas organizaciones. En 1995 y 1996 se celebraron las Conferencias del RITS, Coordinación italiana de la Investigación del Tercer Sector, que han remarcado los aspectos productivos de muchas iniciativas del Tercer Sector.

Como consecuencia de los cambios en la legislación y las políticas sociales, los líderes de las organizaciones no lucrativas empezaron a ser conscientes del rol económico, social y político de las organizaciones del Tercer Sector. Esta nueva concepción incrementó los debates, los diálogos y la colaboración entre las organizaciones del Tercer Sector, las instituciones públicas y los partidos políticos. Como resultado, se continuaron creando organizaciones de segundo nivel que apoyaban y daban servicios a sus miembros (investigación, formación, participación en proyectos en el ámbito europeo...), al mismo tiempo que aumentaba la visibilidad institucional del sector como conjunto ante la sociedad.

Este aumento de la visibilidad del sector derivó en la creación en 1997 del *Forum del Terzo Settore* (Forum del Tercer Sector), que agrupaba a más de 60 asociaciones formalmente constituidas, las principales cooperativas sociales, la *Federsolidarietà-Confcooperative* y la *ANCST-LegaCoop*. El *Forum del Terzo Settore* fue promovido para construir una cultura compartida del Tercer Sector, para defender su autonomía y para contrarrestar la fragmentación de éste, a la vez que preservaba los diferentes objetivos y valores de los miembros asociados.

La creación de esta organización fue muy significativa ya que fue la primera plataforma del Tercer Sector que no pertenecía ni estaba directamente controlada por el Estado. Hoy en día, este órgano agrupa a organizaciones de segundo y tercer nivel y actúa como representante social y político de todo el sector frente al Gobierno y las instituciones. Como resultado del *lobbying* de esta organización, diez representantes de diversas organizaciones no lucrativas han sido recientemente nombrados en el *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (Consejo Nacional de Economía y Empleo).

Además, durante esta etapa se siguieron desarrollando acciones que incrementaron, cada vez más, el rol de las organizaciones no lucrativas. De hecho, se constituyó un Comité de Expertos en el Departamento Nacional de Trabajo para desarrollar la importancia económica de las organizaciones no lucrativas. En concreto, este Comité desarrolló un proyecto para demostrar que el Tercer Sector era capaz de crear nuevos puestos de trabajo y empleo de calidad. También se estableció una Agencia para las Organizaciones No Lucrativas creada por el Estado, con el fin de dar más importancia a la legislación del sector y crear una estructura que fuera el punto central para la interacción entre el Tercer Sector y las instituciones públicas, aunque esta organización no ha estado muy activa en los últimos años. Por último, se desarrolló un censo de las organizaciones no lucrativas a nivel nacional por parte del ISTAT (*Istituto Nazionale di Statistica*) que fue publicado en el año 2001. Además de tener datos cuantificables importantes del Tercer Sector, la creación de este censo también reconoció su relevancia social, cultural y económica en Italia.

Como consecuencia de todos estos avances en el sector durante los años 90, las organizaciones del Tercer Sector se profesionalizaron, actuaron de forma más independiente de la Iglesia y de los partidos políticos, y se agruparon en organizaciones de segundo y tercer nivel que adquirieron un papel crítico en la consolidación y representación del sector. Además, esta etapa se caracterizó por la fuerte interrelación entre el Estado y el

Tercer Sector, ya que se intentaron potenciar las relaciones entre estos dos agentes, que prestaban servicios públicos.

En definitiva, la década de los 90 estuvo caracterizada por una mayor consolidación del Tercer Sector y un reconocimiento en el rol que éste tenía en la creación de políticas sociales y en la prestación de servicios.

A partir del año 2000, se hizo referencia al Tercer Sector en diferentes leyes promulgadas a nivel tanto nacional como local. De hecho, en el año 2000 fue promulgada la ley para reformar las políticas sociales que reconocía el papel subsidiario del Estado respecto a la sociedad civil en la prestación de servicios, el derecho de todos los ciudadanos con dificultades a recibir atención social y la necesidad de aumentar la prestación de servicios sociales. Ésta fue la primera vez en Italia que se creó un fondo nacional específicamente destinado a financiar los servicios sociales, conocido como el 5% de la Declaración de la Renta.

En los últimos años, el número de organizaciones sin ánimo de lucro ha crecido de forma exponencial, pues aumentó un 283% entre 1991 y 2001. Actualmente estas organizaciones ocupan el espacio que hay entre el Estado y el mercado lucrativo y juegan un rol importante en el desarrollo de las políticas sociales y el desarrollo económico de zonas concretas. Hoy en día, las organizaciones del Tercer Sector actúan en diferentes campos de actividad, ofrecen diferentes servicios e incluso tienen diferentes formas legales; sin embargo, comparten los mismos valores.

En Italia, el sector no lucrativo representa el 2% de la población empleada del país<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Moreschi, B., Zamaro, N. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le organizzazioni di volontariato in Italia 2003*. Octubre 2005.

## 2

## Los actores y el sistema de protección social

A diferencia de otros países europeos, el sistema de bienestar social italiano se caracteriza actualmente por una “asociación” entre el Estado y las organizaciones del Tercer Sector, en la que el Estado, a través de las regiones y municipios, es el responsable de la financiación mientras que las organizaciones son las encargadas de gestionar y prestar servicios.

Históricamente, no obstante, existen dos principales diferencias entre el Tercer Sector italiano con el de otros países. En primer lugar, tradicionalmente en Italia no ha existido una política nacional para dar ayuda financiera al Tercer Sector, ni tampoco una política pública asociada con éste. Este factor viene dado por la debilidad de la Administración central y por el proceso de descentralización de la prestación de servicios a nivel regional y local.

En segundo lugar, el reconocimiento que se ha dado a las organizaciones del Tercer Sector en lo que se refiere a la elaboración de políticas públicas ha sido más bien pragmático, siendo el reflejo de decisiones puramente políticas y tácticas, más que un esfuerzo por estructurar e involucrar al sector en la creación de estas políticas.

De hecho, el Tercer Sector en Italia se caracteriza por la falta de independencia presente en gran parte de las organizaciones no lucrativas, que, a menudo, están vinculadas a la Iglesia y a los partidos políticos. Por tanto, aunque las organizaciones del Tercer Sector han tenido un papel importante en las decisiones de creación y financiación de políticas públicas, este rol no ha sido más que un efecto de su prestación de servicios públicos a cambio de financiación por parte del Estado.

Como resultado, la prestación de servicios sociales ha ido cambiando de manos dependiendo del momento histórico en el que se encontraba el país, de las necesidades de la sociedad y de los objetivos del Gobierno. Desde los años 90 hasta hoy, el Tercer Sector Social ha experimentado un fuerte crecimiento y desarrollo ampliando sus servicios a diferentes ámbitos de actividad, todo esto potenciado por la creciente tendencia por parte del Estado a la externalización de la prestación de servicios sociales, especialmente en el campo del cuidado de la salud y de los servicios sociales. De hecho, según los datos del ISTAT (*Istituto Nazionale di Statistica*) de 2001, un 55% de los ingresos de las organizaciones no lucrativas provenían de instituciones públicas, y en el caso de las organizaciones que prestaban servicios sociales, este porcentaje se situaba en 75%, siendo el resto de los ingresos procedentes de las cuotas o de la contribución de los usuarios al pago de los servicios en la mayoría de los casos. Esto ha provocado un sistema de prestación de servicios mixto con pocas pautas claras de cooperación entre los dos agentes (el Estado y las organizaciones no lucrativas).

Sin embargo, cabe destacar que en Italia, desde el año 2000, existe una ley que regula las relaciones entre las organizaciones públicas y el Tercer Sector llamada *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* (Ley 328/2000). Además de especificar los objetivos de las políticas sociales, esta ley establece también una serie de compromisos por parte del Estado y de las organizaciones del Tercer Sector para garantizar la correcta prestación de servicios. Con esta ley, el Estado se compromete a coordinar y a regular las políticas sociales, así como a identificar las necesidades esenciales en la prestación de servicios. Por otra parte, esta ley no se centra en las organizaciones del Tercer Sector y en su regulación sino que se centra en las relaciones entre las organizaciones públicas y el Tercer Sector, sin especificar qué es exactamente, qué organizaciones se incluyen y su regulación, ya que, como se verá más adelante, no existe una regulación específica de éste.

También establece que las regiones (territorios autónomos dotados de órganos y funciones propias) son responsables de la planificación, coordinación y gestión de las políticas sociales a nivel regional. Las provincias (división administrativa entre la región y el municipio) son responsables de obtener y reunir el conocimiento sobre los datos de las necesidades y de los recursos disponibles en las diferentes comunidades. Por último, los

municipios son responsables de programar, planificar e implementar los servicios locales así como la coordinación de los recursos humanos y financieros con la implicación de los actores del Tercer Sector.

Las organizaciones más significativas en la prestación de servicios sociales en Italia son las asociaciones (categoría en la que destacan las organizaciones de voluntariado), las cooperativas sociales y las fundaciones.

**1. Las asociaciones** son todas aquellas organizaciones reguladas por el Código Civil, aún vigente desde 1942, la época de Mussolini, y actúan en el ámbito del deporte, de la cultura, de la religión y del cuidado de la salud, entre otros.

Para constituir una asociación no es necesario tener un objetivo social; este concepto se aplica a las organizaciones de voluntariado. Teniendo en cuenta la forma legal, existen dos tipos de asociaciones: las *associazione legalmente riconosciute* (asociaciones reconocidas legalmente) y las *associazione non legalmente riconosciute* (asociaciones no reconocidas legalmente).

El proceso de creación de una asociación no reconocida es muy simple y económico, ya que únicamente es necesario dotarse de unos estatutos y registrarlos ante notario: gracias a este fácil proceso, este tipo de asociaciones ha proliferado durante los últimos años.

En cambio, el proceso para constituir una asociación reconocida se alarga varios años y cualquier modificación que se realice en los estatutos de la asociación debe ser aprobada por la Administración. Sin embargo, hay varios motivos por los que es beneficioso constituir una asociación legalmente reconocida. En primer lugar, porque sus socios quedan protegidos frente a pérdidas o daños de la organización, ya que su patrimonio nunca responderá de las deudas de la organización. En segundo lugar, a diferencia de las organizaciones no reconocidas, las organizaciones reconocidas pueden poseer bienes inmuebles y recibir donaciones o legados.

Dentro de las asociaciones destacan las ***organizzazioni di volontariato*** (organizaciones de voluntariado). Se trata de un amplio conjunto de organizaciones dedicadas a solucionar problemas, principalmente relacionados con la salud y los servicios sociales. Legalmente, estas organizaciones son tratadas como asociaciones no reconocidas.

**2. Las cooperativas sociales** se distinguen de las cooperativas clásicas por velar por el interés general de una comunidad y tener como objetivo principal promover la inclusión social de todos los ciudadanos. Las funciones de las cooperativas sociales suelen ser la gestión de servicios sociales y educativos y actividades relacionadas con otros sectores, como el agrícola, el industrial, el comercial o el de servicios. Teniendo en cuenta las actividades que realizan las cooperativas, éstas se dividen principalmente en cuatro tipos:

- Cooperativas tipo A: se trata de cooperativas que centran su actividad principalmente en la prestación de servicios sociales y educativos a personas mayores, niños y personas con discapacidad, por ejemplo, a través de la gestión de residencias protegidas, de asilos, de centros de día o de la atención domiciliaria.
- Cooperativas tipo B: son cooperativas dedicadas a la inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión.
- Cooperativas con objetivo mixto (A+B): son cooperativas que combinan los objetivos de las cooperativas previamente explicadas.
- Consorcios: cooperativas de segundo nivel que se caracterizan por estar constituidas por una cooperativa social en un porcentaje superior al 70%. Son cooperativas de cooperativas.

Las cooperativas sociales surgieron con fuerza en Italia en la década de los 80, para responder a necesidades hasta el momento no cubiertas, en especial, la integración al mercado laboral de los grupos en riesgo de exclusión. En Europa ésta fue la primera iniciativa de *social enterprise*, actualmente extendida a muchos otros países, como Gran Bretaña.

Es importante destacar que Gran Bretaña e Italia son los países en los que las *social enterprise* son más significativas en volumen, en comparación con los otros países objeto de este estudio.

**3. Las fundaciones** son organizaciones con personalidad jurídica que destinan sus activos a un fin establecido previamente por el fundador, que no puede recibir beneficios de la fundación o de los activos. Son fundaciones de capital que distribuyen fondos a otras entidades no lucrativas.

Las fundaciones nacieron en Italia durante la década de los 90, como resultado de la modificación de la estructura de las Cajas de Ahorro y los bancos públicos, ya que éstos fueron divididos en dos: una compañía que se dedicaba a las actividades financieras y una fundación que mantenía parte de la propiedad sobre las antiguas Cajas de Ahorro: con los beneficios obtenidos de su participación en la compañía financiera, estas fundaciones han mantenido un modelo parecido al de las Obras Sociales en España.

Años después, estas fundaciones han sido obligadas a vender las propiedades de los bancos y dedicarse a actividades sociales en áreas como la investigación científica, la educación, la promoción de las artes, la salud y la atención social.

Todas las anteriores organizaciones pueden asumir la condición de Organizaciones No Lucrativas de Utilidad Social (ONLUS) si cumplen una serie de condiciones<sup>2</sup>: la realización de actividades relacionadas con la asistencia social, la salud, la educación, la caridad... ; la no distribución de los beneficios obtenidos de la realización de la actividad y una actuación

<sup>2</sup> Es posible consultar todos los requisitos para constituirse como ONLUS en el enlace siguiente: <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/97460dl.htm>

basada en el principio de la solidaridad social, entre otras condiciones especificadas en el artículo 10 del Decreto Legislativo de 1997 (*Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilita' sociale*).

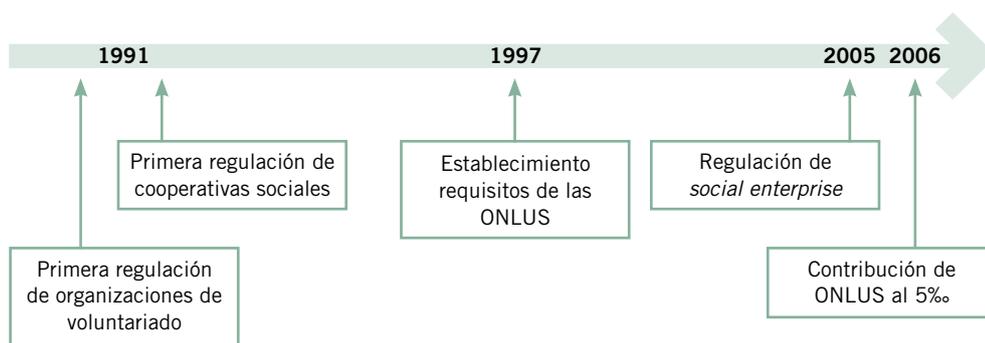
## ► 2.1. La regulación del Tercer Sector Social en Italia

En Italia no existe una regulación estatal propiamente del sector per se ni de las organizaciones que pertenecen a él. Es por esto que el rol de las organizaciones del Tercer Sector en la elaboración de políticas sociales, no ha estado claramente definido hasta la década de los 90. Aunque no existe una regulación del sector en sí, en Italia se pueden encontrar normas que hacen referencia a estas organizaciones en diferentes legislaciones.

En la Constitución se reconocen las organizaciones sociales y en el Código Civil son reconocidas como "personas legales". Además, existen también regulaciones que hacen referencia a organizaciones concretas, la mayor parte de ellas surgida durante la década de los 90, época de mayor proliferación de organizaciones no lucrativas.

Sin embargo, como consecuencia de la fragmentada legislación de las entidades no lucrativas, existen contradicciones en el tratamiento legal de diferentes entidades que se dedican a actividades similares.

### Ilustración 3: Cronología de la regulación de las organizaciones no lucrativas en Italia



Fuente: Elaboración propia.

Una regulación que entró en vigor en 1991 *Legge quadro 266/1991*, se refiere a las organizaciones de voluntariado. Esta ley establece las características del voluntariado y lo define como "trabajo prestado de forma personal, espontánea, libre y a través de organizaciones en las cuales el voluntario presta servicios únicamente con objetivos solidarios".

La elaboración de esta ley fue significativa en la medida que se reconoció formalmente el valor social de las organizaciones de voluntariado y se dio énfasis a su carácter no

profesional y a la importancia del rol de los voluntarios en la gestión y prestación de servicios de estas organizaciones.

Otra ley promulgada en 1991 define las cooperativas sociales y los objetivos y requisitos que debe cumplir una organización para constituirse como una cooperativa social. Esta ley fue muy significativa por el reconocimiento de estas cooperativas basadas en el principio de solidaridad, llamadas *cooperative di solidarietà sociale* (cooperativas sociales solidarias), que más tarde pasaron a llamarse cooperativas sociales. Aunque estas cooperativas existían desde los 80, no fue hasta 1991 cuando el Estado las reconoció legalmente.

Estas dos formas legales han sido los puntos de referencia de la legislación durante toda la década de los 90 y el principio del siglo XXI. Por otra parte, esto ha provocado que no se haya prestado tanta atención a otros tipos de organizaciones no lucrativas a la hora de desarrollar políticas públicas.

En 2005, como consecuencia del gran desarrollo de actividades sociales, la mayoría de ellas por parte de las cooperativas, se creó una ley para las *impresa sociale* (empresas sociales o *social enterprise*). Esta ley permitió que muchos tipos de organizaciones, no sólo las cooperativas, adquirieran la "etiqueta" de *impresa sociale* bajo las condiciones de la no distribución de beneficios y de la representación de diversos grupos de interés, como trabajadores y beneficiarios, en la organización. Esta nueva ley limitó la actividad de las empresas sociales a determinados tipos de servicios sociales: servicios relacionados con el bienestar, la integración laboral, el medioambiente, la salud, la educación, la investigación, el turismo social y el patrimonio cultural, entre otros. Sin embargo, hasta el momento, pocas organizaciones han optado por esta nueva forma legal, dado que no se reconocen ventajas claras.

Por último, respecto a las Organizaciones No Lucrativas de Utilidad Social (ONLUS), organizaciones sin ánimo de lucro cuyo objetivo es la solidaridad social, están reguladas por el decreto legislativo de 1997 número 460, *Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*<sup>3</sup>, que establece los requisitos que deben cumplir las organizaciones para ser calificadas como ONLUS y beneficiarse de las desgravaciones fiscales, respecto al impuesto sobre la renta, el IVA y los impuestos indirectos. Esta ley entró en vigor el 1 de enero de 1998 y, a través ella, también fue posible una mayor deducción de los donativos realizados a favor de las ONLUS, con el objetivo de fomentar la recaudación de fondos. Además, a partir de 2005, las empresas y personas físicas pueden deducirse de los ingresos imposables hasta un 10% de las donaciones destinadas a las ONLUS. Por último, desde el 2006, se puede contribuir con las ONLUS a través de la aportación del 5% del Impuesto sobre la Renta, siguiendo un modelo parecido al 0,7% del IRPF en España.

Desde el 26 de septiembre del año 2000, las ONLUS están agrupadas en la organización llamada *Agenzia per le ONLUS*<sup>4</sup>, un organismo gubernamental de derecho público que fue creado por el Consejo de Ministros y su función principal es garantizar el cumplimiento

<sup>3</sup> Es posible consultar la Ley completa en el siguiente enlace de la Agenzia per le ONLUS: <http://www.agenziaperleonus.it/intranet/Home-page/Home-page/index.htm>

<sup>4</sup> La página web de esta organización es: <http://www.agenziaperleonus.it>

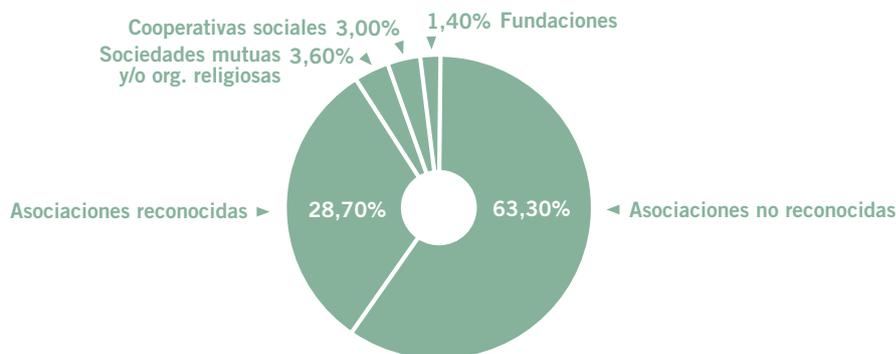
de la legislación y regulación de las ONLUS y del Tercer Sector. El reglamento *Decreto presidente del consiglio* (DPCM)<sup>5</sup>, de 21 de marzo del año 2000, define el alcance de las funciones de este organismo y sus competencias.

<sup>5</sup> El decreto DPCM se encuentra disponible en <http://www.spazio-lavoro.it/02cooperazione/329-2000.htm>

### 3 Mapa actual del Tercer Sector Social

Según el Instituto Nacional de Estadística italiano (ISTAT) en 2001, la sociedad civil estaba articulada en 235.232 organizaciones, que representaban un 5,4% del total de los negocios en Italia. Del total de estas organizaciones, un 55,2% se formaron después de 1990, constatando de esta forma el fuerte crecimiento del sector en el país durante la década de los 90.

**Gráfico 1:** Distribución de las organizaciones de la sociedad civil en Italia (2001)



**Fuente:** Lorenzini, F., Di Lullo, F., Moretti, C., Piccinin E., Mosca, S. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Istituzioni nonprofit in Italia. Settore Sanità e previdenza – Pubblica Amministrazione*. Año 2001.

El gráfico 1 muestra que más del 90% de organizaciones de la sociedad civil italiana son asociaciones, ya sean reconocidas o no reconocidas legalmente. Sin embargo, dado que estas asociaciones no tienen porqué dedicarse a fines sociales, será importante estudiar la actividad a la que se dedican las organizaciones.

**Gráfico 2:** Distribución por actividad de las organizaciones de la sociedad civil en Italia (2001)



**Fuente:** Lorenzini, F., Di Lullo, F., Moretti, C., Piccinin E., Mosca, S. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Istituzioni non-profit in Italia. Settore Sanità e previdenza – Pubblica Amministrazione*. Año 2001.

El gráfico 2 muestra que las actividades principales de las organizaciones en Italia son las relacionadas con la cultura, el deporte y el ocio, representando un 63,10% del total, es decir, 148.431 organizaciones. La segunda actividad más significativa es la prestación de servicios sociales y el cuidado de la salud, que representa un 9,50% del total, con 20.465 organizaciones.

De la misma manera que en el caso de Gran Bretaña, también existen en Italia las organizaciones dedicadas a los servicios socio-sanitarios y tienen un papel social significativo en la sociedad italiana, a pesar de ser un sector en el que compete con el sector privado.

Los servicios socio-sanitarios en Italia son prestados por organizaciones que garantizan la prestación de cuidados paliativos, engloba una serie de prestaciones sanitarias, de tutela, asistenciales y de asilo prestadas de manera continuada a personas afectadas por enfermedades crónicas en fase avanzada o evolutiva. El objetivo principal de estas organizaciones es mejorar la calidad de vida de los pacientes. El acceso a las prestaciones de los servicios socio-sanitarios se rige por el principio de universalidad, equidad y adecuación, aunque existen criterios específicos de prestación de servicios a personas en estado terminal.

En octubre de 2007, operaban en Italia 114 centros socio-sanitarios que constituían una parte de los 243 previstos para el año 2011 en base al programa del Gobierno para toda la nación italiana. Respecto a la distribución geográfica de los servicios socio-sanitarios en 2007, prácticamente todos ellos se situaban en las zonas del norte del país, aunque es presumible que esto cambie en un futuro próximo, antes del año 2011, dado que el plan del Gobierno respecto a los servicios socio-sanitarios intenta potenciar la presencia de estas organizaciones en todo el país<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Zuco, F. Ministero della Salute. *Hospice in Italia: prima rilevazione ufficiale 2006*. Octubre 2007.

Los servicios socio-sanitarios pueden estar gestionados por entidades públicas, privadas, por parte del Tercer Sector o de forma mixta. En concreto, en 2006 un 51% estaba gestio-

nado de forma pública, es decir, por entidades como la *Aziende Sanitarie, Aziende Ospedaliere*, las IPABs (*Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza*), organizaciones de servicio a la persona, hospitales públicos, entidades locales y otras instituciones públicas.

Un 9% estaba gestionado por sociedades de capital con una forma jurídica como S.p.a. o S.r.l., es decir, de forma privada lucrativa. Otro 29% de los servicios socio-sanitarios estaba gestionado por el Tercer Sector, es decir, principalmente por fundaciones, asociaciones, cooperativas sociales y entidades eclesiósticas. Por último, el resto está gestionado de forma mixta “pública-privada”, de forma que los aspectos relacionados con la logística, el aprovisionamiento, la administración y los recursos humanos dependen de una entidad “opuesta” (pública/privada), respecto a aquella que tiene responsabilidad legal sobre el centro socio-sanitario.

Teniendo en cuenta la distribución de organizaciones presentada en el gráfico 14, este estudio se centra principalmente en las organizaciones de voluntariado (constituidas como asociaciones reconocidas o no reconocidas), las cooperativas sociales y las fundaciones. Los principales datos de estas organizaciones se presentan en la tabla 1.

**Tabla 1:** Principales datos de la economía social en Italia y por tipo de organización

	Organizaciones de voluntariado (2003) <sup>7</sup>	Cooperativas sociales (2005) <sup>8</sup>	Fundaciones (2005) <sup>9</sup>	Total Tercer Sector Social <sup>10</sup>
Número de organizaciones	21.021	7.363	4.720	33.104
% de organizaciones dedicadas a servicios sociales	27,80	34,88	17,30	
Personas asalariadas	12.000	211.307	81.563	304.870
Voluntarios	825.955	30.478	46.875	903.308

Además, se estudiarán las actividades y fuentes de financiación de las principales organizaciones paraguas (umbrella bodies) de segundo y tercer nivel:

- *Forum Terzo Settore*
- *Consorcio nazionale Della cooperazione sociale Gino Mattarelli (CGM)*
- *Federsolidarietà*
- *Legacoop*

<sup>7</sup> Moreschi, B., Zamaro, N. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le organizzazioni di volontariato in Italia 2003*. Octubre 2005.

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>8</sup> Moreschi, B., Lori, M. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le cooperative sociali in Italia 2005*. Octubre 2007.

<sup>9</sup> Moreschi, B. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le fondazioni in Italia 2005*. Octubre 2007.

<sup>10</sup> Lorenzini, F., Di Lullo, F., Moretti, C., Piccinin E., Mosca, S. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Istituzioni nonprofit in Italia. Settore Sanità e previdenza – Pubblica Amministrazione*. Año 2001.

### 3.1. Entidades de primer nivel

#### Organizaciones de voluntariado

Teniendo en cuenta la tipología legal, las organizaciones de voluntariado se incluyen en la categoría de asociaciones no reconocidas y representan un 8,94% de las organizaciones de la sociedad civil italiana.

Según la actualización del censo de las organizaciones sin ánimo de lucro hecho entre el 2003 y el 2007 por el ISTAT (*Istituto Nazionale di Statistica*), actuaban en el sector 21.021 organizaciones de voluntariado en 2003. Esta cifra supone un crecimiento de 152% respecto a 1995. De hecho, casi el 50% de las organizaciones de voluntariado se creó en la década de los 90.

Las dos principales áreas de actividad de las organizaciones de voluntariado son la sanidad, que representa un 28%, seguida de la prestación de servicios sociales, que representa un 27,80%, es decir, más de 5.800 organizaciones.

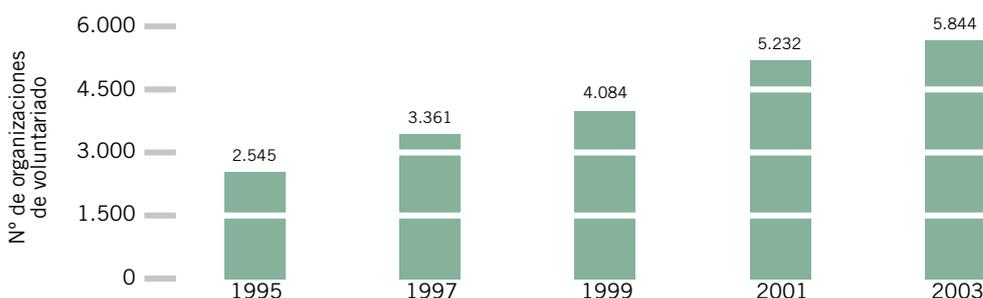
**Gráfico 3:** Distribución de las organizaciones de voluntariado por actividad (2003)



Fuente: Moreschi, B., Zamaro, N. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le organizzazioni di volontariato in Italia 2003*. Octubre 2005.

Las organizaciones de voluntariado dedicadas a servicios sociales han experimentado un gran crecimiento en los últimos años. El gráfico 4 muestra su evolución desde 1995.

**Gráfico 4:** Evolución de las organizaciones de voluntariado social (1995-2003)



Fuente: Moreschi, B., Zamaro, N. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le organizzazioni di volontariato in Italia 2003*. Octubre 2005.

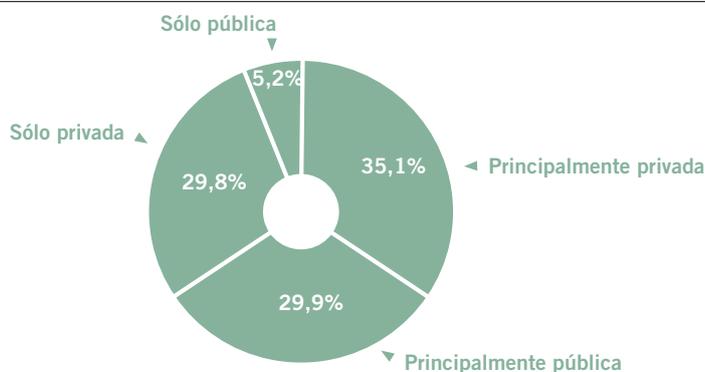
En 2003 existían 5.844 organizaciones de voluntariado dedicadas a actividades sociales, representando un crecimiento del 130% desde 1995 y un crecimiento del 12% en el último año.

En 2003, los ingresos totales de estas organizaciones eran de 1.426 millones de euros. Principalmente las organizaciones que operaban en el sector, eran de tamaño relativamente pequeño y con ingresos inferiores a 100.000 euros. Únicamente un 5,40% de las organizaciones de voluntariado tenía ingresos superiores a 250.000 euros.

Las fuentes de financiación de las organizaciones de voluntariado son diversas y, en la mayoría de casos, no se financian únicamente por un tipo de fuente.

Un 35,10% de las organizaciones se financia principalmente de forma privada; un 29,90% se financia principalmente de forma pública; el 29,80% de las organizaciones se financia íntegramente de forma privada. El porcentaje de entidades que se financian íntegramente de forma pública es muy pequeño, un 5,20%.

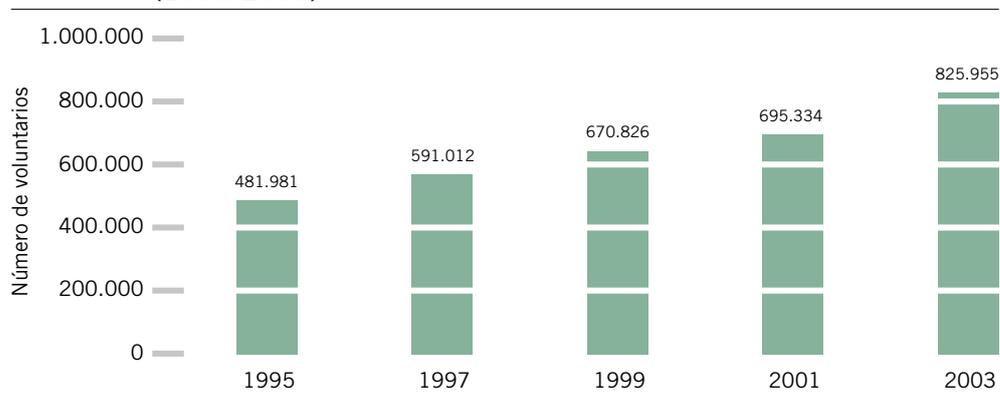
**Gráfico 5:** Distribución de las fuentes de financiación de las organizaciones de voluntariado (2003)



**Fuente:** Moreschi, B., Zamaro, N. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le organizzazioni di volontariato in Italia 2003*. Octubre 2005.

Las organizaciones de voluntariado atendieron en 2003 a un total de 6.863.049 usuarios. El grupo de usuarios más significativo fue el de personas que presentan alguna enfermedad, que representaban más del 50% del total de usuarios. A continuación, se sitúan grupos mucho menos significativos, como usuarios sin una necesidad concreta identificada (9,9%), personas mayores autosuficientes (9,4%), niños (7,7%), personas inmigrantes (4,3%), personas con discapacidad (2,8%) y otro tipo de usuarios.

Las organizaciones de voluntariado emplearon en 2003 a un total de 12.000 personas. En estas organizaciones también colaboraban 825.955 personas voluntarias. Estas cifras muestran un crecimiento significativo: un crecimiento del 77% en el número de empleados y del 71,4% en el de voluntarios en los últimos 15 años.

**Gráfico 6:** Evolución de los voluntarios de las organizaciones de voluntariado (1995-2003)

**Fuente:** Moreschi, B., Zamaro, N. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le organizzazioni di volontariato in Italia 2003*. Octubre 2005.

Según el estudio del Instituto de Estadística sobre los recursos humanos en el Tercer Sector Social, básicamente asociaciones, este sector cuenta con casi 826.000 voluntarios.

Respecto al nivel formativo de los voluntarios, sólo un 12,80% estaba altamente cualificado (licenciatura o grado), mientras un 42,80% tenía un nivel de estudios inferior a la enseñanza media. El 44,40% restante tenía un nivel de formación medio.

Desde 1995, el porcentaje de trabajadores con un nivel de estudios inferior a la enseñanza media ha descendido, mientras los otros dos grupos han aumentado, en especial los trabajadores con un nivel de estudios medio, que ha pasado de 36,60% en 1995 al 44,40% en 2003.

Por último, por edad no existen relaciones claras entre la edad y la participación en actividades voluntarias. El grupo que participa más en estas actividades son las personas entre 30 y 45 años, que representan un 41,10%; los tramos de edad hasta los 29 años y de más de 54 años, representan un 22,10% y 36,80% sobre el total, respectivamente.

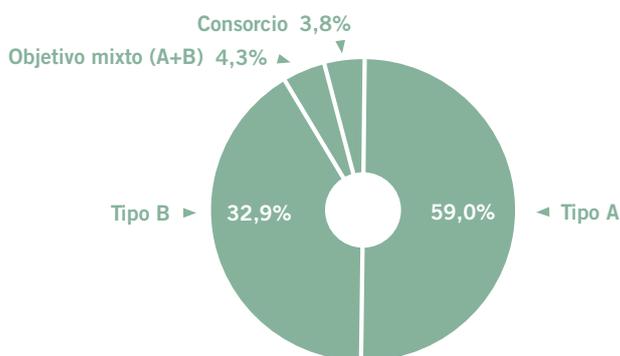
### Cooperativas sociales

Otro tipo de organización representativa en el Tercer Sector en Italia son las cooperativas sociales. Como muestra el gráfico 14, este tipo de organización representa un 2,10% del total en la sociedad civil italiana. El número de cooperativas en 2005 era 7.363, que representa un aumento del 33,5% respecto al 2001. El periodo de mayor constitución de cooperativas sociales se dio entre 1996 y el año 2000, cuando se fundaron más del 30% de las cooperativas sociales.

Respecto a las fuentes de financiación de las cooperativas sociales, un 65,9% está financiado principalmente por fuentes privadas, mientras que el 34,1% restante está financiado por fuentes principalmente públicas.

Para conocer los servicios de estas organizaciones es necesario tener en cuenta los cuatro tipos en que se dividen las cooperativas sociales: cooperativas tipo A, cooperativas tipo B, cooperativas con objetivo mixto (A+B) y consorcios, a los que ya hemos hecho referencia.

**Gráfico 7:** Distribución de las cooperativas sociales por tipo de organización (2005)

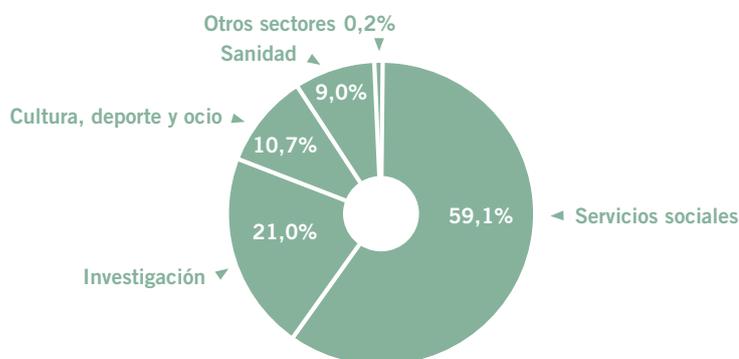


**Fuente:** Moreschi, B., Lori, M. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le cooperative sociali in Italia 2005*. Octubre 2007.

En gráfico 7 muestra que casi un 60% de las cooperativas sociales es del tipo A, es decir, se dedica a servicios sociales y educativos. Este porcentaje representaba 4.345 organizaciones en 2005.

De las cooperativas sociales de tipo A, la actividad más representativa es la prestación de servicios sociales, que representa un 59,10% del total de cooperativas de este tipo, es decir, 2.568 organizaciones. A continuación, los sectores de investigación, cultura, deporte y ocio y sanidad son los más destacados.

**Gráfico 8:** Distribución de las cooperativas sociales tipo A por actividad (2005)



**Fuente:** Moreschi, B., Lori, M. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le cooperative sociali in Italia 2005*. Octubre 2007.

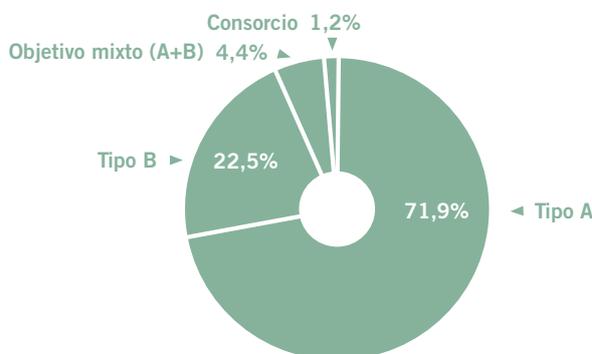
Respecto a los principales servicios ofrecidos por las cooperativas sociales de tipo A, los más numerosos son los relacionados con la asistencia a domicilio, que representa un 36,5% y la asistencia en residencias protegidas, con un 35,9%.

Las cooperativas sociales dan servicio a un total de 3.302.551 usuarios. Los principales usuarios de los servicios prestados por estas organizaciones son niños (25,5%), usuarios sin una necesidad concreta identificada (26,8%), personas mayores con dependencia (11,4%), personas mayores autosuficientes (10,4%), personas inmigrantes (6,3%), personas que presentan alguna enfermedad (5,2%) y personas con discapacidad (3,7%).

Las cooperativas sociales contaron en 2005 con unas 278.849 personas colaboradoras, de las cuales un 71,23% eran mujeres. Por otro lado, un 75,78% fueron trabajadores remunerados, mientras que un 12,15% fueron personas voluntarias. El resto tiene otro tipo de vinculación.

Como muestra el gráfico 9, del total de trabajadores de las cooperativas sociales, el 72%, es decir, 200.051 personas, trabaja en cooperativas de tipo A. Este porcentaje muestra de nuevo el peso de este tipo de cooperativas dedicadas a la prestación de servicios sociales y educativos.

**Gráfico 9:** Distribución de los empleados de las cooperativas sociales por tipo de organización (2005)



**Fuente:** Moreschi, B., Lori, M. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le cooperative sociali in Italia 2005*. Octubre 2007.

Desde la década de los 90, las cooperativas sociales, en especial las de tipo A, han ido empleando a trabajadores cada vez más profesionales para dar servicios relacionados con el cuidado de la salud, la psicología y la atención en salud mental, entre otros. De hecho, el número de puestos de trabajo creados en estos servicios es superior a los creados por las cooperativas de tipo B.

### Fundaciones

El tercer tipo de organización objeto de estudio son las fundaciones, que contaban en 2001 con 3.293 organizaciones, que representan un 1,40% de las organizaciones de la sociedad civil italiana. En 2005, el número de fundaciones en Italia era de 4.720, un 57% más que en 1999. En efecto, el periodo de más crecimiento para estas organizaciones fue de 1996 a 2005.

Según la Clasificación Internacional de las Organizaciones No lucrativas (ICNPO)<sup>11</sup>, los sectores principales en los que operan estas organizaciones son los que se presentan en el gráfico 10.

**Gráfico 10:** Distribución de las fundaciones por actividad (2005)



El sector más representativo son los servicios sociales, que representan un 17,30% del total, seguido por la cultura, la educación, la financiación de proyectos, la filantropía, la religión, la investigación y el desarrollo económico y social. Existen también otros sectores en los que actúan las fundaciones, como la sanidad, el medioambiente, la cooperación internacional, el deporte o la protección civil, aunque son menos representativos, ya que entre todos ellos representan un 6,80% del total.

Además, aunque muchas fundaciones actúan en más de un sector, de las 817 que actúan en servicios sociales, un 52,2% se dedica única y exclusivamente a prestar servicios en este sector.

Respecto a la dimensión económica de las fundaciones, el total de ingresos en 2005 fue de 15.600 millones de euros y el total de gastos fue de 11.500 millones de euros. Las organizaciones que operaban en el sector eran de tamaño pequeño o mediano. En concreto, casi un 70% de las organizaciones tenía unos ingresos de menos de 500.000 euros, y únicamente un 6,40% de las fundaciones tenía ingresos superiores a 5.000.000 de euros.

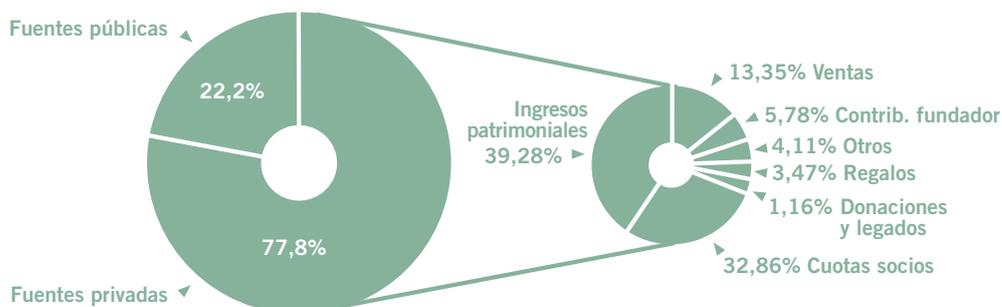
Por otra parte, los ingresos de las fundaciones provienen en un 77,8% de fuentes privadas y en un 22,2% de fuentes públicas. En concreto, los gráficos 11 y 12 muestran el desglose de los ingresos de las fundaciones.

De las fuentes privadas, principalmente la financiación corresponde a ingresos patrimoniales (39,28%) y cuotas de socios (32,86%).

**11** Esta clasificación fue elaborada por la Universidad John Hopkins para constatar la realidad de las organizaciones no lucrativas que existían en 13 países. Desde entonces, la clasificación ha sido utilizada para referirse a las organizaciones no lucrativas en muchos ámbitos y en muchos países. Esta clasificación puede consultarse en: [http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/CNP\\_Working\\_Papers/CNP\\_WP19\\_INCPPO\\_1996.pdf](http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/CNP_Working_Papers/CNP_WP19_INCPPO_1996.pdf)

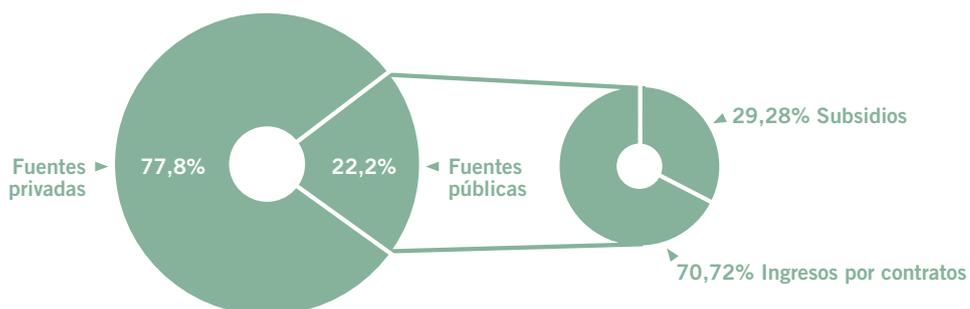
**Fuente:** Moreschi, B. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le fondazioni in Italia* 2005. Octubre 2007.

**Gráfico 11:** Distribución de los ingresos privados de las fundaciones (2005)



Fuente: Moreschi, B. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le fondazioni in Italia 2005*. Octubre 2007.

**Gráfico 12:** Distribución de los ingresos públicos de las fundaciones (2005)



Fuente: Moreschi, B. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le fondazioni in Italia 2005*. Octubre 2007.

Dentro de las fuentes públicas únicamente encontramos los ingresos por contratos (70,72%) y los subsidios (29,28%).

Las fundaciones en 2005 prestaron servicios sociales a más de dos millones de usuarios. Los principales beneficiarios de estos servicios fueron las personas que presentan alguna enfermedad, que representan un 49,1% del total de beneficiarios de servicios sociales. A este grupo le siguen las personas mayores (20%), las personas con otras dificultades (10%) y grupos menos representativos, como niños (6,9%), personas con discapacidad (5,6%), personas con dificultades económicas (5,3%), personas inmigrantes (3,1%) y personas con problemas de alcoholismo y drogodependencia (0,3%).

En 2005, en las 4.720 fundaciones existentes colaboraron 156.251 personas, de las cuales un 65,10% eran mujeres; un 52,20% eran trabajadores remunerados y, aproximadamente, un 30% eran voluntarios, es decir, 46.875 personas. El 20% restante tenía otro tipo de vinculación.

## ► 3.2. Entidades de segundo y tercer nivel

En Italia también existen entidades de segundo y tercer nivel. Estas organizaciones representan a las organizaciones de primer nivel, especialmente frente a los organismos públicos.

Las principales entidades del segundo nivel son:

1. La **Federsolidarietà** que agrupa a las cooperativas sociales, las mutuas y las empresas sociales, con el fin de representarlas a nivel institucional. La **Federsolidarietà** agrupa 5.179 cooperativas y empresas sociales, de los cuales 256 son consorcios y cuenta con una base de recursos humanos de 185.000 personas, de las cuales 15.000 son voluntarias y 13.500 son personas contratadas con riesgo de exclusión. Estas cifras hacen que la organización represente aproximadamente el 55% del empleo total de la cooperación social en Italia y casi el 13% de todo el sector no lucrativo.
2. La organización **Legacoop** también actúa como órgano de representación de las cooperativas, las *impresa sociale* y las mutuas. Tiene su origen en el poder del Partido Comunista italiano (PCI). La creación de **Legacoop** fue el resultado del Congreso de Milán donde 100 delegados que representaban a 248 empresas y 70.000 miembros, decidieron crear una estructura que asegurara el desarrollo y la coordinación del movimiento cooperativo. Actualmente están asociadas más de 15.000 empresas cooperativas, con aproximadamente 8 millones de miembros activos en todas las regiones italianas y en todos los sectores. En concreto, esta organización actúa en el sector social bajo el nombre de **Legacoopsociali**, creada en 2005, que representa a las cooperativas sociales que pertenecen a **Legacoop**. Actualmente, pertenecen a esta organización 1.550 cooperativas sociales, de las cuales 1.110 actúan en el sector de servicios sociales, de salud y educación, 440 se dedican a servicios relacionados con la inclusión social y el empleo para las personas desfavorecidas. Además, tenemos que tener en cuenta que de estas 1.550 cooperativas sociales, 60 son consorcios.
3. **ARCI (Associazione Ricreativa e Culturale Italiana)** se creó en 1957 como continuidad del movimiento mutualista italiano. Tiene 1.100.000 socios y más de 6.000 organizaciones a nivel local. Tiene como misión facilitar la participación y la cohesión social gracias a su amplia presencia territorial. Su actividad es amplia y abarca desde la acción social y la cooperación internacional y, recientemente, ha ampliado su actividad a otros campos como el medio ambiente. Al tratarse de una federación que presta servicios a sus asociados no hay información económica que integre el conjunto de actividad de todos sus asociados. Su actividad por tanto es la coordinación y prestación de servicios a sus entidades asociadas, la generación de conocimiento y la realización de actividades de incidencia política.
4. **ACLI (Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani)**, creada en 1945, es una asociación de cristianos laicos dedicada a la promoción y atención social de las personas en riesgo de

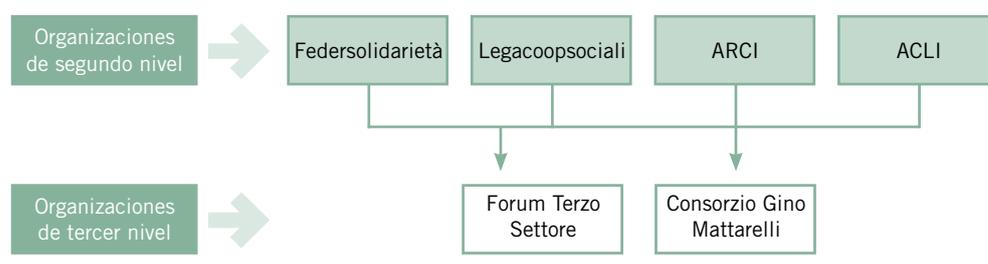
exclusión. Con una notable red territorial de más de 8.100 organizaciones territoriales, tiene un complejo sistema de organización y apoyo a sus entidades locales asociadas, en el que destaca el *Consorzio Solaris*: este consorcio creado en 1993 integra a más de 200 cooperativas sociales y empresas de inserción, tiene como objetivo promover, integrar y apoyar a sus entidades asociadas. Sus funciones van desde el apoyo en la gestión de los recursos humanos, financiero y de acceso al crédito, a la integración de sistemas de información, comercialización de productos y gestión del conocimiento. También es activa en el ámbito de la cooperación internacional, estando presente en más de 30 países.

Las principales organizaciones de tercer nivel del Tercer Sector son:

1. El **Forum del Terzo Settore** es una organización que representa a más de 100 organizaciones de segundo y tercer nivel de todo tipo (asociaciones, cooperativas sociales, comercio justo, banca ética, etc.). Esta organización fue creada oficialmente en junio de 1997 y tiene como principal objetivo la promoción de actividades y experiencias que mejoren la calidad de vida de las comunidades. Con el fin de conseguir estos objetivos, el *Forum del Terzo Settore* lleva a cabo tareas de representación social y política de las organizaciones miembro frente al Gobierno y otras instituciones y apoyo a las organizaciones miembro.
2. El **Consorzio nazionale della cooperazione sociale Gino Mattarelli (CGM)** es un consorcio nacional de tercer nivel formado en 1987, que actualmente agrupa a 83 consorcios locales y más de 1.300 cooperativas en todo el país. Los consorcios nacionales han surgido como resultado de la agrupación de consorcios locales, con el objetivo de promocionar las cooperativas sociales y dar soporte a estas organizaciones locales. Principalmente, el CGM representa a las organizaciones miembros para responder a las necesidades de los ciudadanos y promover el bienestar social. Además, CGM negocia a nivel nacional con las organizaciones gubernamentales con el fin de mejorar las condiciones de las cooperativas sociales. CGM cuenta una base de recursos humanos de 35.000 personas, de las cuales 9.000 son personas contratadas con riesgo de exclusión o voluntarios.

La ilustración 4 presenta las cuatro organizaciones paraguas según su nivel. La tabla 6 muestra los principales datos de las entidades de forma comparativa.

**Ilustración 4:** Mapa de las principales entidades de segundo y tercer nivel en Italia



**Tabla 2:** Comparación de las principales entidades de segundo y tercer nivel en Italia

	Número de socios	Principales servicios
<b>Forum Terzo Settore</b>	Más de 100 organizaciones representativas de toda la sociedad civil: asociaciones y cooperativas del ámbito social, educativo, tiempo libre, deporte, cultura y medioambiente.	Tareas de representación social y política de las organizaciones miembro, frente al Gobierno y otras instituciones y apoyo a las organizaciones miembro.
<b>Conorzio Gino Mattereli</b>	1.300 cooperativas y 83 consorcios.	Desarrollo y financiación de proyectos y nuevas áreas de negocio de cooperativas y consorcios.  Promoción de las fusiones en el sector cooperativo.  Prestación de servicios a los consorcios asociados.
	Número de socios	Principales servicios
<b>Federsolidarietà</b>	4.923 cooperativas y 256 consorcios.	Conferencias, eventos y seminarios.  Elaboración de informes del sector.  Prestar servicios a las cooperativas asociadas.
<b>Legacoopsociali</b>	1.550 cooperativas sociales.	Coordinar estrategias y políticas en el sector.  Promover medidas para facilitar las relaciones con las instituciones y otros actores del sector.
<b>ARCI: Asociación de promoción social, cívica e independiente</b>	6.000 sedes o clubs y 130.000 comités territoriales.	Prestación de servicios sociales, lucha contra la exclusión, políticas de inmigración, atención a la infancia, cooperación internacional y lucha contra la mafia.
<b>ACLI: Asociación Cristiana de Trabajadores Italianos</b>	Más de 980.000 socios y 8.100 delegaciones locales.	Presta servicios de atención a la persona a más de 3,5 millones de usuarios.

Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Elaboración propia.

# 4

## Factores de cambio en el proceso de integración y desarrollo del sector

### ► 1. La consolidación y reconocimiento del Tercer Sector en Italia

- El Tercer Sector Social en Italia es fruto de su propia historia, en la que cabe destacar el importante papel que ha realizado la Iglesia Católica y sus servicios de beneficencia privada hasta finales del siglo XIX, junto con la función asignada a las Administraciones locales como nivel de la Administración competente en la beneficencia pública. Es por tanto, un modelo que en su base histórica tiene muchos aspectos en común con el modelo español de beneficencia, a pesar de que tiene de específico la lucha por el statu quo final entre la Iglesia y un Estado italiano en construcción, que tuvo que recurrir a la desamortización de los bienes de la Iglesia para ganar poder e influencia.
- Este modelo originario se vio alterado por los movimientos sociales de finales del siglo XIX, que se plasmaron en la base del movimiento cooperativo y la creación de mutualidades de trabajadores. También recibió un fuerte empuje y creció en las décadas de los 50 a los 80, muy vinculado a los cambios políticos y movimientos sociales emergentes.
- Sin embargo, el movimiento asociativo sigue hoy en día estando regulado de manera restrictiva por el Código Civil de 1942, de la época de Mussolini, en la que era el Estado fascista, y no la sociedad civil, el responsable final de los servicios prestados a la población.

Esto motivó la expropiación de los bienes del propio movimiento asociativo para integrarlos a los del Estado Italiano. La actual legislación asociativa fascista se sigue viviendo como un lastre para la sociedad civil.

- Por otra parte, después de la Segunda Guerra Mundial surge también un fuerte movimiento asociativo y cooperativo que junto con las Administraciones locales, participa en la reconstrucción de Italia en la posguerra. A este periodo corresponden el nacimiento de grandes Confederaciones Nacionales de Asociaciones Sociales con una extensa red local, como ACLI, creada en 1945 por la agrupación local de cristianos laicos de centro izquierda, o ARCI, creada en 1948 y que tiene su origen en la Federación Italiana de Sociedades de Ayuda Mutua de trabajadores de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, por tanto, con un origen y un desarrollo mucho más vinculado a los movimientos sociales, sindicales y a los partidos de izquierda.
- Las relaciones entre el Tercer Sector Social y el sector público cambiaron con la débil consolidación de un Estado del Bienestar que pasó a garantizar, a mediados de los años 60 y 70, la prestación de determinados servicios básicos: algunos de ellos, como la educación, tuvieron una cobertura relativamente pobre que dejó muchos espacios de actividad al Tercer Sector en ámbitos como la cultura y el tiempo libre.
- La falta de una política estatal unificada de apoyo al Tercer Sector, ha dado lugar a un modelo de bienestar mixto, basado en el principio de subsidiaridad reconocido en la Ley de Servicios Sociales del año 2000, en la que el Tercer Sector pasa a ser gestor de los servicios sociales financiados por un sector público en proceso de externalización de estos servicios. Sin embargo, esta relación de financiación no iba acompañada de

políticas, estrategias o un reconocimiento claro del Tercer Sector en su conjunto ni del Tercer Sector Social en particular.

- Sin embargo, y por primera vez, el Tercer Sector Social consigue gracias a la legislación de Servicios Sociales del año 2000, un reconocimiento público similar al de la patronal y los sindicatos que le han llevado a estar presente en el *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (Consejo Nacional de Economía y Empleo) con 10 representantes, y una mayor participación no sólo en la prestación de servicios, sino también en su planificación y diseño a nivel regional y local.
- Paralelamente, se produce en los últimos 15 años el proceso de regionalización y descentralización del Estado, dando más responsabilidad a las regiones, provincias y municipios en las políticas sociales, lo que ha generado un modelo muy disperso y diverso de relaciones según las consideraciones políticas de cada territorio.
- En definitiva, el Tercer Sector Social italiano se caracteriza hoy en día por una fuerte dependencia del sector público en su financiación (75% en el sector social).

## ► 2. Capacidad de diálogo dentro del propio sector

- En un entorno político tan complejo y disperso, la aparición en el año 1997 del *Forum del Terzo Settore*, supuso un reto para el propio Tercer Sector y le permitió adelantarse a la agenda política y a las regulaciones que se produjeron a finales de los años 90. El Fórum pudo participar en la elaboración de la Ley de Voluntariado, la Ley de Servicios Sociales, impulsar la financiación del 5/1000 del IRPF, la Ley de Cooperativas Sociales y más recientemente la legislación sobre empresas sociales.
- Desde una perspectiva actual, hay que resaltar la capacidad del propio sector, ya muy consolidado en fuertes estructuras de segundo nivel como la Confederación de Cooperativas, ACLI o ARCI, de llegar a un acuerdo conjunto para la creación del *Forum del Terzo Settore*, unificando tendencias política e ideológicamente distanciadas, como el movimiento cooperativo de izquierdas y los movimientos asociativos creados alrededor de los grupos sociales cristianos de centro izquierda.
- Parte de la capacidad de crear una plataforma como el Fórum, vino también facilitada por una intensa labor de sectores universitarios que, desde los años 70, se habían dedicado al estudio del Tercer Sector Social, al movimiento cooperativo y al voluntariado, y que permitió disponer de unas bases ideológicas, mínimas pero compartidas. En Italia hay que destacar el alto nivel de reflexión de determinados sectores intelectuales y universitarios en torno al sector social y al sector cooperativo, lo que permitió disponer de una base de consenso para la creación del Fórum y de un reconocimiento en determinados sectores intelectuales muy influyentes en la sociedad. Sin embargo, esta

profundidad de reflexión sobre el sector obedece, exclusivamente, a los intereses de los propios profesores universitarios, sin una estrategia pública detrás.

- Hay que tener en cuenta que las organizaciones de segundo nivel que integran el Fórum comprenden una amplia diversidad de sectores de actividad que van desde la estricta acción social a la educación, pasando por la salud, la cultura, el deporte de base, la participación ciudadana y la cooperación internacional.
- La capacidad de buscar puntos en común entre todas las partes, dejando al margen las abundantes diferencias, fue el factor clave en la creación del *Forum del Terzo Settore*, a pesar de que según expertos como el profesor Costanzo Ranci, también tuvo un papel clave en la creación del Fórum el interés de las organizaciones que lo integraron, al ver que quizá podrían conseguir beneficios a corto plazo en términos de recursos económicos y de contactos directos con el Gobierno.
- Esto ha llevado a que actualmente el *Forum del Terzo Settore* se haya visto progresivamente devaluado como organismo integrado de representación del sector: a las propias dinámicas internas de las organizaciones que lo componen, hay que añadir la estrategia política del Gobierno de Berlusconi, que no quiere potenciar el rol del Fórum como agente social, y prefiere mantener y fomentar acuerdos individuales con las organizaciones que lo integran.
- En este cambio, como apuntábamos, también han tenido su importancia las propias agendas internas de las organizaciones, especialmente del movimiento de las cooperativas sociales y las asociaciones sociales, que han dado respuesta a la falta de reconocimiento del Fórum por el Gobierno con una estrategia de confrontación política a nivel nacional y una estrategia de colaboración en el nivel regional y local.
- La amplitud de ámbitos de los sectores que integra el Fórum, la falta de una estrategia y de unos objetivos comunes claramente definidos, la falta de una articulación de diálogo con el Gobierno central que dé valor a la actividad del Fórum y las diferencias ideológicas, han debilitado el papel del *Forum del Terzo Settore* dentro del propio Tercer Sector y ante los actores públicos y la sociedad.

### ▶ 3. La regionalización y el peso local en la prestación de servicios

- La descentralización de la Administración italiana hacia las regiones y la devolución de competencias al ámbito regional y a los municipios ha supuesto un cambio radical en el sistema. El primer efecto de carecer de un marco estatal claro, es la dispersión de modelos y políticas de relación con el Tercer Sector Social en el ámbito regional, mucho más activas en el norte de Italia.

- Esta dispersión de modelos y relaciones llega al paroxismo en la medida en que es el ámbito local el dominante en las políticas sociales y donde se produce la relación de financiación entre el Tercer Sector Social y las Administraciones, en el marco de la planificación a nivel de región.
- La externalización de servicios en el ámbito de los servicios de acción social iniciada a finales de los años 90 y la Ley de Servicios Sociales del año 2000, posicionaron el Tercer Sector como gestor de los servicios, pero al no ofrecer un marco claro, las estrategias, las tácticas y las relaciones se producen en un ámbito local muy disperso, que dificulta la consolidación de organizaciones grandes en el sector en este ámbito local.
- Estamos, pues, ante un sector muy integrado a nivel de confederaciones estatales, pero débil a nivel local, con organizaciones del Tercer Sector Social con un presupuesto medio de 150.000 euros, pero con una fuerte vinculación con el territorio de proximidad y una amplia cobertura a nivel nacional, con la excepción del sur de Italia.
- Hay una cierta conciencia de que falta dimensión en él, falta de organizaciones fuertes de ámbito estatal. Esta situación dificulta la puesta en marcha de estrategias que permitan tener más influencia política.
- Este cambio orientado a lo local, se produce durante unos años de crecimiento del gasto público en el sector pero, que al mismo tiempo, se ha enfrentado al reto de asimilar las directivas europeas de libre mercado: los procedimientos públicos de contratación están suponiendo un reto para el conjunto del Tercer Sector Social que ve como domina la contratación por precio a la baja casi como criterio exclusivo.
- Como ha manifestado uno de los entrevistados, el Tercer Sector Social realiza en el proceso de externalización de servicios una función de “tonto útil que ofrece servicios a menor coste que la propia Administración”.
- Esta situación está provocando tensiones en las propias organizaciones del Tercer Sector Social, especialmente cooperativas locales, que les enfrenta al reto de bajar salarios para ganar los contratos de los municipios.
- Al mismo tiempo, encierra uno de los mayores riesgos para el conjunto del sistema de acción social: la emergencia de la economía sumergida en la prestación de los servicios sociales.
- El Tercer Sector Social ha recibido la atención de las Administraciones Públicas italianas por el valor añadido y la capacidad de generar empleo en los últimos años: la conversión de parte de la actividad económica del sector en economía sumergida, sería una grave amenaza para las organizaciones del Tercer Sector Social.
- El propio *Forum del Terzo Settore* previó el efecto de la descentralización local de la prestación de servicios sociales y se ha adaptado a la nueva situación: 16 de las 20 regiones

italianas tienen delegaciones formales del Fórum, aunque con una fuerza y capacidad de influencia diversa, según cada territorio y las orientaciones políticas dominantes.

- Como se verá más adelante, la respuesta del Tercer Sector Social a estos retos ha estado en la creación de consorcios de cooperativas y organizaciones que les permite generar economías de escala y mantener los contratos con las Administraciones municipales. Hay que analizar con calma si estos consorcios son meramente oportunistas o tienen la capacidad de generar un trabajo en red, ahora mismo calificado por los expertos como de bajo impacto.

#### ► 4. Crecimiento del sector, calidad, diversificación de la actividad, profesionalización y carácter emprendedor en el Tercer Sector Social

- Una constante en todos los países analizados es el crecimiento del Tercer Sector Social en los últimos diez años, que ha dado valor y reconocimiento a su actividad en la medida en que ha podido ser cuantificado en términos de PIB y creación de empleo. Este crecimiento ha sido con cargo a las transferencias del sector público.
- El impacto de las políticas de la Unión Europea a través del Fondo Social, ha llevado a que los estamentos públicos italianos hayan reconocido la capacidad del Tercer Sector Social de crear empleo. Esta capacidad ha actuado como factor de apoyo y también de legitimación ante las propias Administraciones Públicas y ante la sociedad.
- Necesariamente, el crecimiento del sector, junto a los esquemas que imponen los nuevos mecanismos de contratación pública, han llevado al sector a su profesionalización y a la mejora de su gestión. Esta tendencia ha sido aún más evidente en un Tercer Sector Social con perfiles profesionales de asistente social, educador, psicólogo, alejados del conocimiento de la gestión empresarial, y está teniendo como consecuencia el reciclaje de estos profesionales y la incorporación de nuevos perfiles, como directores financieros. Según los expertos consultados, sigue habiendo déficit en perfiles de dirección, comunicación/captación de fondos, y en perfiles senior en gestión de proyectos, que están siendo compensados con una oferta formativa de diversos máster de calidad, junto con la implicación de las propias universidades de negocios, como la Universidad de Bocconi en Milán.
- Sin embargo, estas dinámicas de profesionalización chocan con la realidad de unos servicios contratados por coste a la baja y, por tanto, subfinanciados.
- Las consecuencias de este proceso de profesionalización y empresarialización del sector, no son uniformes: así, mientras se asume que un 50% de las organizaciones está adaptándose a estos cambios, especialmente en el sector de las cooperativas sociales, otro 50% no sigue este proceso y va a sufrir las consecuencias.

- El segundo efecto que se está produciendo, es el crecimiento de la actividad del propio Tercer Sector Social a través de la diversificación de su actividad. Esta diversificación, también muy focalizada en el sector de las cooperativas y más recientemente de las empresas sociales, tiene diferentes enfoques; desde el crecimiento en el mismo sector de actividad pero enfocado al cliente privado con capacidad de pago, a la clara diversificación en nuevos sectores.
- Así, algunas organizaciones del Tercer Sector están intentado crecer dentro de la propia acción social, con clientes privados o con la entrada en nuevas actividades, como la gestión de equipamientos residenciales. En opinión de algunos expertos, el Tercer Sector Social debe dejar de trabajar exclusivamente para los grupos más vulnerables y orientar su actividad a un mercado real de servicios de acción social. Hay quien opina que el Tercer Sector Social debe ser capaz de emular al sector empresarial, que ha sido capaz de crecer en la base de la pirámide de los clientes, incorporando a aquellos que, siendo menos rentables, son cuantitativamente muy numerosos.
- Con otro enfoque más abierto a la diversificación, la segunda estrategia consiste en dar nuevos servicios a nuestros clientes actuales: así, el sector cooperativo está apostando por el turismo social de mayores, creando agencias de viajes, por la formación permanente de adultos, por el sector medioambiental, la vivienda social y las cooperativas de salud para gestionar centros de atención primaria y especializada, la gestión de centros de educación reglada o los seguros.
- Estas estrategias de diversificación se producen en organizaciones como las cooperativas con una cierta base social, en las que éstas tienen la confianza del cliente para que les preste nuevos servicios. Requieren también del liderazgo de los directivos y su capacidad emprendedora, concepto a veces contradictorio con el perfil cooperativo de las organizaciones.
- Así, la influencia de los conceptos anglosajones, llegados a través de las escuelas de negocios, sobre emprendedores sociales, liderazgo social y empresa social, son conceptos asumidos por el Tercer Sector Social aunque con cierta autocrítica, autocrítica que no se da en Gran Bretaña.
- Toda esta reflexión lleva nuevamente a las estrategias de cambio social y participación en las organizaciones del Tercer Sector Social: Se asume como un tema abandonado, que queda en manos del sector más local, y que está siendo sustituido por movimientos espontáneos de los propios consumidores en las elecciones de compra de productos y servicios ecológicos, junto con algunos movimientos, como el *slow movement*, que intentan dar una respuesta personal a los cambios en la sociedad.
- Preocupa el alejamiento del Tercer Sector Social respecto a la sociedad: La participación, cuando la hay, es formal, no hay estrategias de comunicación claras y, como resultado, plantea dudas sobre la capacidad del propio Tercer Sector, sobre su legitimidad para representar los intereses de la sociedad.

- El crecimiento de nuevas organizaciones del Tercer Sector obedece a su propio crecimiento económico, pero también a la percepción de que las organizaciones tradicionales son organizaciones cerradas por razones básicamente ideológicas, poco flexibles, y que están actuando de manera corporativa y de defensa de su mercado.
- Hay que destacar que el Tercer Sector Social italiano está dirigido por una generación más joven que la de otros países. Como ejemplo, el actual director del Fórum, que lo es también de una de las organizaciones más representativas del sector, tiene 39 años y el resto de personas entrevistadas está en una franja de edad entre los 45 y los 49 años.

#### Cuadro resumen. Factores de cambio en el proceso de integración y desarrollo del sector

##### 1 La consolidación y reconocimiento del Tercer Sector en Italia

1. Un modelo mixto de servicios de acción social y el reconocimiento de la función subsidiaria de la Administración.
2. El reconocimiento del sector en el año 2000 y su presencia en el Consejo Económico y Social.
3. Prestación y financiación de servicios insuficiente por parte del Estado italiano, en proceso de descentralización y la función del Tercer Sector Social.
4. Actual dependencia del Tercer Sector de la financiación pública.

##### 2 Capacidad de diálogo dentro del propio sector

1. El *Forum del Terzo Settore*, de la diversidad a los puntos de convergencia. Emergencia en los años 90 y crisis del Forum en la actualidad.
2. Participación de grandes organizaciones sociales de segundo nivel en la creación del *Forum del Terzo Settore*.
3. Los resultados del Forum: el 5/1.000% del IRPF, la Ley de Servicios Sociales, Voluntariado, Cooperativas Sociales y Empresas Sociales.
4. Pérdida de importancia del Forum a causa de las agendas propias de las organizaciones y especialmente de las cooperativas y política gubernamental: *Agenzia ONLUS*.

---

### 3 La regionalización y el peso local en la prestación de servicios

1. Un modelo disperso de relación en base a la externalización local. El *Forum del Terzo Settore* se regionaliza.
2. Dificultad en la consolidación de grandes asociaciones y cooperativas en un entorno de contratación local.
3. Los consorcios entre organizaciones y las fusiones de cooperativas sociales en respuesta a la debilidad del Tercer Sector local.
4. Los concursos públicos de servicios, el precio como criterio y la lucha por la supervivencia de asociaciones y cooperativas ante la competencia interna y externa.
5. La amenaza de la economía sumergida en la prestación de servicios sociales. Dificultad para mantener empleo de calidad en el Tercer Sector.

### 4 Crecimiento del sector, calidad, diversificación de la actividad, profesionalización y carácter emprendedor en el Tercer Sector Social

1. El reto del precio justo por los servicios y sus consecuencias para el sector. La competencia privada.
2. Un sector liderado por una generación joven. Incorporación de nuevos perfiles profesionales directivos en las organizaciones, pero con problemas de captar y retener profesionales senior en dirección de proyectos.
3. Nuevas actividades en el sector cooperativo y las empresas sociales: turismo social, formación permanente, guarderías, escuelas y vivienda social.
4. Nuevas actividades centradas en nuevos clientes, no únicamente dirigidas a colectivos vulnerables.
5. El mix de negocio, función social y del interés general en el sector.
6. Nuevas organizaciones en el sector ante las organizaciones clásicas, percibidas como muy ideológicas, corporativas y cerradas.

# 5

## Tendencias y oportunidades del Tercer Sector Social

### ► 1. El Tercer Sector Social y la agenda política: la vuelta al ámbito local

- El crecimiento del Tercer Sector Social va a ser una constante en los próximos años, debido al envejecimiento de la población y a nuevas necesidades sociales emergentes. Sin embargo, la alta dependencia de la financiación pública del sector, le somete directamente a la agenda política italiana, ya de por sí muy compleja e inestable.
- La ausencia de una política estatal respecto al Tercer Sector, dará como resultado la vuelta al ámbito local y regional, donde es impredecible definir una evolución homogénea a corto y medio plazo, si no hay un cambio en la propia estrategia del Tercer Sector local y si no se define una agenda propia de la que ahora carece.
- Este entorno tan incierto es un reto para cada organización del Tercer Sector y para su conjunto. Las alternativas que se ofrecen son claras y ya se han apuntado: diversificación de los ingresos con clientes del mercado de la acción social, la captación de fondos privados, el apoyo del voluntariado y la diversificación en nuevas áreas de negocio, junto con la profesionalización y la mejora de la gestión.
- Sin embargo, todas estas estrategias serán difíciles de encajar por sí mismas, sin una acción conjunta de abajo a arriba, contraria a la que dio lugar a la creación del *Forum del Terzo Settore*, como estructura con un funcionamiento de arriba a abajo.
- Las delegaciones del Fórum en las regiones, a pesar de su actual debilidad, debieran ver la necesidad de desarrollarse y ser capaces de influir, de manera que sea desde la política local y regional donde se defina la nueva agenda política del Tercer Sector Social. Sin duda, este cambio generará modelos dispersos y diferentes, ya que así de diversa es la propia sociedad italiana.
- El futuro debe tender hacia el aprovechamiento de las herramientas legales de que dispone el Tercer Sector Social: Su participación en la planificación de servicios a nivel regional y su influencia como gestores de servicios en el nivel local, deben ser las bases sobre las que actuar o fijar una agenda propia como sector.
- Esto supone el reto para el *Forum del Terzo Settore* de generar capacidad de liderazgo en sus delegaciones en el ámbito regional y local, actualmente débiles, de ayudar a definir agendas políticas propias en cada territorio, de saber aprovechar las experiencias que se van desarrollando y de tener la capacidad de transmitir las al resto, generando el conocimiento suficiente que permita la redefinición de la agenda estatal del Tercer Sector Social.
- La propia diversidad del sector, con confederaciones sectoriales y el movimiento cooperativo que tienen sus propias agendas y estrategias, va a ser el segundo gran reto del Tercer Sector Social que al final, debe ser capaz de volver a encontrar los puntos en común que dieron lugar en el año 1997 a la creación del *Forum del Terzo Settore*.

- Sin duda, esto no supone minimizar el rol del Fórum a nivel estatal, ya que es en este ámbito donde se definen las grandes políticas públicas y las leyes que afectan al sector. A ello hay que añadir el impacto de las políticas de la Unión Europea, tanto en la distribución de fondos como en temas clave, como el IVA.
- Las competencias estatales junto con la visibilidad, la comunicación, la creación de conocimiento y el trabajo en red entre las organizaciones del Tercer Sector Social, deberían permitir al Fórum redefinir una agenda propia que dé valor al conjunto.

## ► 2. Los retos de la contratación pública de servicios y su impacto en el sector

- La contratación local de los servicios y los concursos públicos con precios a la baja se van a mantener a corto plazo, ante las propias dificultades del sector público local para financiar los servicios. Sin embargo, hay en este ámbito un trabajo a realizar que acabe con las dudas sobre la gestión del Tercer Sector Social y con la prestación de servicios por debajo de su coste. Es importante mostrar los costes reales de los servicios y la importancia de mantener la calidad en el servicio que recibe el usuario, que no se debe ver comprometida en una política de contratación a la baja.
- Sin embargo, los movimientos que ya se están produciendo no parten tanto de la decisión del sector público local sobre precios y cláusulas sociales, como de las propias estrategias de las organizaciones del Tercer Sector Social. Estas estrategias se resumen en la capacidad interna para generar dimensión y capacidad de negociación y el fomento de los consorcios entre las organizaciones.
- Algunas organizaciones con estrategias más agresivas, se plantearán el crecimiento fuera de sus mercados geográficos naturales, compitiendo con las pequeñas asociaciones y cooperativas, algunas de ellas en situación de riesgo de supervivencia.
- La gestión del crecimiento en otras áreas geográficas, generará competencia interna dentro del propio sector y será fuente de tensiones claras, pero va a ser una realidad que habrá que afrontar. Con esta estrategia de crecimiento se persigue, por una parte, que las organizaciones ganen en dimensión, capacidad de gestión y creación de economías de escala pero, por otra parte, se persigue también mayor capacidad de influencia y capacidad de negociación en el ámbito no sólo local, sino también regional.
- Otro modelo que se está implantando, especialmente por el sector cooperativo, es la creación de consorcios entre entidades del sector que permite a las organizaciones pequeñas ser competitivas y no perder los concursos de prestación de servicios. Se trata de un modelo menos invasivo y agresivo que el anterior, pero es eficaz en la medida en que algunas organizaciones del Tercer Sector tienen una amplia cobertura territorial, como las cooperativas.

- La implantación del modelo de consorcio va a tener potencial de desarrollo en la medida en que no sean sólo estrategias de supervivencia a corto plazo, y a ello deben dar respuestas las confederaciones estatales del sector, como *Federsolidarietà* o el propio Fórum.
- La gestión en consorcio de los servicios de acción social debería dar lugar a un proceso de integración de las organizaciones consorciadas, a una mejora de las capacidades, al aprendizaje mutuo que, en opinión de algunos expertos, pueden ser claves como base para generar innovación y la consolidación del sector.
- Sin embargo, la madurez de los consorcios no oportunistas deben disponer de apoyos externos en *know-how*, para mejorar sus capacidades y disponer de estrategias a medio plazo. La actividad de *Federsolidarietà* ya está orientada a dar apoyo y formación a los consorcios de ámbito provincial o inferior.
- La creación del *Consortio Gino Matarelli* (CGM) es quizá el modelo más sólido, al integrar el conjunto de consorcios de cooperativas con una estrategia de integración y desarrollo en el Tercer Sector Social, parecida a la del Grupo Mondragón en el sector industrial español. El *Consortio Gino Matarelli* integra actualmente 1.200 cooperativas y a más de 40.000 empleados, y ha lanzado el proyecto Welfare Italia, que tiene como objetivo construir alianzas con el sector público y privado no lucrativo para ofrecer servicios sociales de calidad y a un precio razonable en todo el país, incluido el sur de Italia, donde la sociedad civil es más débil.
- Sin llegar al modelo de fusión de Gran Bretaña, los consorcios locales, provinciales y el caso del proyecto Welfare Italia apuntan claramente a una nueva tendencia en el sector que apuesta por mantener los principios cooperativos con la visión empresarial. Sin embargo, ni la tradición de banca ética en Italia, ni las cooperativas de crédito, ni de momento el Consortio Gino Matarelli están solucionando el tema clave para el crecimiento del sector: la capacidad de inversión, que sigue en manos de la banca tradicional y de las fundaciones de las antiguas Cajas de Ahorro.
- Sin embargo, se deberá analizar el impacto de todo este proceso en el movimiento asociativo local, donde la función de participación y de cohesión social son valoradas por las Administraciones locales, y el impacto que van a tener en las asociaciones que realizan una función mixta de gestión de servicios y de cohesión social.

### ► 3. Gestión de servicios y profesionalización vs. participación democrática y participación social

- Tal como se comentaba en el factor de cambio 4 (crecimiento del sector, calidad, diversificación de la actividad, profesionalización y carácter emprendedor en el Tercer Sector), la mitad de las organizaciones no está siguiendo el proceso de adaptación a

los cambios del Tercer Sector en relación a la profesionalización y empresarialización del sector. Se trata, principalmente, de asociaciones que realizan al mismo tiempo, la doble función de prestadoras de servicios y de promoción y participación social; el equilibrio entre ambas funciones depende de cada caso.

- Se asume que los conceptos de liderazgo social y emprendedores sociales son consecuencia de los cambios que se han venido produciendo en la sociedad desde los años 90, que han fomentado el individualismo frente a la acción colectiva y participativa, en las que tuvo su origen el Tercer Sector Social.
- Esta reflexión viene, en parte, confirmada por la propia dinámica de funcionamiento de las organizaciones del sector, que según los expertos consultados, tanto en el sector asociativo como en el cooperativo, se caracteriza por sistemas presidencialistas en los que el presidente es a la vez director y gestor.

#### ► 4. Las empresas sociales y el sector cooperativo

- La reciente regulación de las empresas sociales en Italia, está en línea con el desarrollo y crecimiento de estas nuevas fórmulas de gestión en el Tercer Sector Social y con el apoyo que reciben desde la propia Unión Europea.
- La mayor flexibilidad de gobierno y de gestión de las empresas sociales debería jugar un papel decisivo en el futuro del Tercer Sector Social italiano, a pesar de la escasez de incentivos que hay actualmente.
- El movimiento cooperativo se ha apropiado en cierta manera del concepto de empresa social, a costa de perder el nombre y la tradición del movimiento cooperativo italiano, pero con la voluntad de transmitir y comunicar la gestión empresarial como elemento diferencial.
- El desarrollo y la estrategia del sector cooperativo van a suponer un cambio en el Tercer Sector Social, que apuesta por la diferenciación dentro del propio sector, por una parte, pero que también apuesta por la diversificación de la actividad en nuevos servicios y ámbitos de actividad.
- La actual legislación de las empresas sociales en Italia, al establecer diez ámbitos de actividad claramente definidos, va a beneficiar la estrategia de diversificación en los sectores de servicios sociales y medioambientales pero, también, va a ser una oportunidad para crecer en servicios a los colectivos a los que ya actualmente está dando servicio: personas mayores, infancia y educación y salud.
- La capacidad y la estrategia del sector cooperativo y de las empresas sociales van a ser un reto para el resto del sector, que se verá sometido a fuertes presiones desde el

ámbito local al estatal, y deberá buscar nuevos espacios para su desarrollo. Por otra parte, tampoco hay que descartar tensiones con el propio sector empresarial, ya presente en el ámbito sanitario, pero que puede llegar a extenderse a otros sectores propios de los servicios sociales.

- El voluntariado, la participación y la cohesión social, como misiones del sector asociativo, se deberán potenciar para mantener las señas de identidad y los valores diferenciales respecto a la empresa social.
- La situación actual puede tener como resultado no previsto, una especialización del sector asociativo hacia aquellos servicios claramente orientados a los más vulnerables y en los que las estrategias empresariales no tienen cabida.
- El voluntariado, la negociación con los poderes públicos locales y la orientación a la captación de fondos privados en las asociaciones que tienen su origen en los movimientos católicos de centro y centro izquierda, pueden facilitar la salida a un sector asociativo que se va a enfrentar a fuertes retos de supervivencia a corto plazo.
- Sin duda, estas estrategias del sector asociativo pueden permitirles no sólo mantenerse sino también consolidarse como las organizaciones de referencia en el sector, en lo referente a la participación social, y asumir un rol de legitimidad ante la sociedad.

## ► 5. Cómo construir una relación de lo local a lo nacional: una nueva agenda común del Tercer Sector en Italia

- En un entorno tan complejo como el descrito, tanto desde el punto de vista político como de desarrollo a veces desigual del Tercer Sector Social, el reto del propio sector está en la capacidad de conjugar intereses comunes, con la diversidad de agentes públicos que intervienen y las propias estrategias de las diferentes confederaciones nacionales.
- La situación actual acaba reflejando una debilidad clara del *Forum del Terzo Settore* como agente estatal que integra el sector e intenta darle coherencia. Todo ello implica la necesidad de reformular el valor añadido que, como plataforma del conjunto del Tercer Sector, ha representado hasta la actualidad.
- Parece evidente la necesidad de que la orientación actual del Fórum y del conjunto del Tercer Sector Social sea renovada, de manera que tenga la capacidad de dar respuesta a los retos a los que se enfrenta.
- Por una parte, queda patente el importante papel que el ámbito local va a seguir jugando como financiador del sistema, ámbito local que se va a ver sometido a presiones

por parte de las propias asociaciones y organizaciones locales que defienden la proximidad, y de los nuevos consorcios que van a poner en valor su dimensión y su estrategia empresarial.

- Más allá de estas diferencias evidentes, el eje de futuro del Tercer Sector Social en Italia estará en la capacidad de construir una agenda política que sea capaz de conjugar la dimensión local con la dimensión estatal.
- La capacidad de disponer de personas a nivel estatal con el liderazgo suficiente, va a ser el reto para conseguir esta compleja integración, al mismo tiempo que el Fórum refuerce su actividad en los aspectos que puedan dar valor añadido al conjunto: la comunicación en los grandes medios, la creación de conocimiento, puente con lo que ocurre en el Tercer Sector en la Unión Europea, apoyo a la innovación, el *lobby* y la representación de los intereses del sector.
- En definitiva, el futuro del Tercer Sector en Italia pasará por su propia capacidad para encontrar puntos de encuentro entre intereses, a veces en conflicto, y en la capacidad de generar valor al conjunto del Tercer Sector. No va a ser una tarea fácil.

---

### **Cuadro resumen.** Tendencias y oportunidades del Tercer Sector Social

---

#### **1** El Tercer Sector Social y la agenda política: la vuelta al ámbito local

1. Necesidad de una acción conjunta para desarrollar estrategias de ámbito local.
2. Necesidad de aumentar la influencia de las delegaciones del Fórum.

#### **2** Los retos de la contratación pública de servicios y su impacto en el sector

1. La competencia interna dentro del propio sector y los consorcios como respuesta.
2. Crecimiento de las organizaciones fuera de los mercados geográficos naturales.
3. Creación de consorcios orientados a mantener la competitividad de las pequeñas entidades.

### 3 Gestión de servicios y profesionalización vs. participación democrática y participación social

1. Dificultad en equilibrar la empresarización en el sector con la participación social a causa del individualismo y la gobernabilidad de las organizaciones del sector.

### 4 Las empresas sociales y el sector cooperativo

1. Crecimiento de las empresas sociales gracias a la regulación y la flexibilidad del Gobierno como compensación a la falta de incentivos.
2. Diferenciación entre cooperativas sociales y empresas sociales en valores y servicios.

### 5 Cómo construir una relación de lo local a lo nacional: la agenda común del Tercer Sector en Italia

1. Necesidad de combinar las necesidades de carácter local con las de carácter estatal.
2. Necesidad de disponer de liderazgo en las organizaciones estatales y reforzar la actividad del Fórum en las actividades de conjunto.

# 3

## El caso de Gran Bretaña

# 1

## Antecedentes históricos

El Tercer Sector Social de Gran Bretaña es un caso único en Europa, no por lo que representa en términos económicos y sociales, ya que estos indicadores se sitúan en la media europea, sino por una especificidad muy propia de la sociedad británica, como es su dinamismo y capacidad de adaptación al cambio que también han tenido reflejo en el Tercer Sector Social y en el conjunto de la sociedad civil.

El Tercer Sector Social ha crecido, considerablemente, gracias a la propia iniciativa de la sociedad civil y al modelo de compromiso de los ciudadanos británicos con su propio entorno, que ha dado lugar a la proliferación de un gran número de organizaciones, no siempre estrictamente formalizadas, especializadas en aspectos concretos de las políticas sociales. Sin embargo, y como se podrá analizar en este estudio, el gran crecimiento del Tercer Sector Social, especialmente durante la última década, ha estado potenciado y apoyado por las agendas de los propios partidos políticos y de las instituciones públicas de Gran Bretaña.

En el siglo XVI, como consecuencia de la crisis agrícola y la creciente migración urbana, ya se crearon organizaciones de apoyo, a las que denominaremos en adelante *charities*, financiadas por la aristocracia y las clases altas de la burguesía urbana. Eran organizaciones de perfil muy conservador que buscaban solucionar necesidades concretas y locales, financiando determinados servicios para aquellas personas con necesidades, centradas especialmente en la atención a la infancia, con unos esquemas claramente paternalistas. Así, a partir de la *Charitable Uses Act* de 1601 (primera ley creada para establecer un modelo de autorregulación para las *charities*) surgieron las *charities* con una forma legal establecida que, básicamente, conservan hasta la actualidad.

Durante los siglos XVIII y XIX se produjeron importantes cambios económicos, sociales y políticos en Gran Bretaña. La revolución industrial produjo oleadas de migración del campo hacia ciudades como Leeds, Manchester, Liverpool o Londres, que vieron aumentada su población de forma drástica, en apenas cinco años. Además, durante la revolución industrial se consolidaron y crecieron muchas *charities* para financiar o realizar directamente actividades de ayuda a la población; de manera que hacia el año 1880, los ingresos de las *charities* en Gran Bretaña eran superiores a los de algunos gobiernos europeos. De hecho, muchas de las *charities* más importantes del país fueron creadas durante este periodo, bajo el flujo de capitales procedentes tanto de la colonización como de la consolidación de una burguesía industrial y comercial urbana.

Así, aparece ya en este momento una de las características propias del Tercer Sector Social en Gran Bretaña en la medida en que buena parte de estas *charities* son fruto de grandes legados y donaciones de particulares, que les permite, además de autofinanciarse, financiar la actividad de aquellas otras organizaciones de la sociedad civil que prestan directamente ayuda a los grupos sociales más necesitados. A diferencia de los otros países analizados, en los que el Estado asume un papel muy importante en la financiación de las *charities*, en Gran Bretaña también existen *charities* que actúan como financiadoras de otras entidades del Tercer Sector.

A pesar del gran crecimiento del sector voluntario durante la revolución industrial, la filosofía paternalista dominante y la propia eficacia de las *charities* para solucionar los problemas sociales y económicos de la sociedad estaban en constante debate. Esta situación dio lugar a la creación, en 1853, de un organismo público responsable de supervisar las actividades de las *charities*, la denominada *Charity Comission*<sup>12</sup>. Este fue el primer paso hacia un apoyo a nivel nacional a la actividad que realizaban estas organizaciones, muy orientadas hasta el momento a la actividad en el ámbito local.

**12** El enlace web de esta asociación es: <http://www.charity-commission.gov.uk/>

En Gran Bretaña, a principios de los años 20 del siglo pasado, surgieron nuevas necesidades sociales como resultado de la situación de post-guerra. Estas nuevas necesidades dieron, de nuevo, lugar a un papel activo de las *charities* en la resolución de las necesidades básicas de la población.

Estas *charities* estaban financiadas principalmente mediante donaciones y aportaciones de los patronos y se consolidaron tanto en las ciudades grandes y medianas, como en el ámbito rural. Este desarrollo dio lugar precisamente en 1919 a la creación del *National Council for Social Service*, en adelante el NCSS<sup>13</sup>, que centró su trabajo en agrupar y apoyar a todas las *charities* y organizaciones no lucrativas que tenían como misión detener la despoblación rural, promover las comunidades locales y trabajar con personas desempleadas que sufrían situaciones de pobreza. Además, se crearon muchas organizaciones voluntarias con el fin de proveer servicios para el tratamiento de la tuberculosis y promover la creación de *hospices* (organizaciones equivalentes a los centros socio-sanitarios o de pacientes en España) para la prestación de servicios de salud. En 1925, el NCSS, que también daba apoyo a *charities* locales, había aportado alrededor de 46.500 euros a estas organizaciones.

**13** Para obtener más información de esta organización es posible consultar <http://www.ncss.org.sg/home/index.asp>

Durante los años posteriores, la importancia de las *charities* fue creciendo y éstas evolucionaron a medida que se desarrollaba el Estado del Bienestar. El Estado del Bienestar influyó enormemente en el modelo del Tercer Sector Social en Gran Bretaña, en la medida en que en su creación se encontró con un complejo y diverso entramado de *charities* ya existentes que, además, se autofinanciaban y a las que había que respetar su espacio, actividad y autonomía.

En Gran Bretaña, el Estado del Bienestar se empezó a construir después de la Segunda Guerra Mundial para consolidarse en los años 60 y 70 del siglo pasado, como en el resto de Europa. Con esta consolidación, el Estado pasó a prestar servicios relacionados con los servicios básicos de bienestar de la población y, por tanto, coexistían organizaciones creadas por el Estado y organizaciones del Tercer Sector.

Esta situación dio lugar a que creciera la percepción de que había que resolver la situación de coexistencia de organizaciones del Estado y organizaciones del Tercer Sector Social, para evitar conflictos o desigualdades en la prestación de servicios. Ante esta situación, el Tercer Sector se vio obligado a reordenar su función frente al sector público en aquellos servicios básicos, como la salud y la educación, áreas en las que, hasta el momento, las organizaciones de este sector prestaban los servicios. Así, el Tercer Sector dejó de prestar

ciertos servicios relacionados con la asistencia médica o la educación, para especializarse en aquellos ámbitos de estos sectores que no estaban cubiertos por el Estado.

Sin embargo, esta reordenación del rol público y privado coincidió con una percepción de las organizaciones del Tercer Sector como ineficientes y, para algunos, demasiado conservadoras y paternalistas, teniendo en cuenta el contexto socio-político que vivía el país y el fuerte poder de los sindicatos.

Posteriormente y hasta los años 60 y 70, Gran Bretaña vivió una época de notable desarrollo del Estado del Bienestar, impulsado por los gobiernos laboristas. Sin embargo, a finales de los años 70, en algunos sectores ya se consideraba que el Estado había fracasado en la prestación de servicios relacionados con el bienestar de la población y se le reprochó llevar a cabo una gestión demasiado burocrática, centralizada e insensible a las necesidades de los ciudadanos. Incluso en algunos círculos, se consideró que el Estado no sólo había fracasado en la eliminación de la pobreza, sino que había creado nuevas dependencias.

Esta percepción por parte de la sociedad sobre el Estado y su incapacidad para prestar adecuadamente los servicios relacionados con la acción social, ofrecieron nuevas oportunidades al Tercer Sector Social: la sociedad vio las organizaciones de este sector como una alternativa, más cercana a la población, flexible y diferente al mercado lucrativo. Asimismo, se realzaba el valor añadido que podían aportar las organizaciones del Tercer Sector en la prestación de servicios sociales, su gran capacidad para atraer voluntarios, su eficiencia y, al mismo tiempo, su capacidad para actuar como herramienta de cohesión. Éstos fueron los factores clave en la consolidación del Tercer Sector Social.

En mayo de 1979, Margaret Thatcher llegó al poder con la promesa de reducir el papel del Estado en el funcionamiento y la economía del país. Margaret Thatcher impulsó una revolución en la gestión de los servicios públicos por parte de las propias Administraciones, cuyo impacto ha seguido hasta nuestros días. La filosofía de la gestión externa de los servicios públicos a cargo de entidades del Tercer Sector y empresas, pasó a ser la lógica de funcionamiento del Estado en la gestión de los servicios, estimulando la competencia entre los propios proveedores.

A estos planteamientos políticos *'thatcherianos'*, se añadió el reconocimiento de la sociedad civil y del Tercer Sector como agentes activos a los que tener en cuenta y otorgar un rol frente a la gestión pública, al mismo tiempo que mantenía su política de reducción del gasto público y de las propias políticas sociales fuertemente contestada por algunos sectores del propio Tercer Sector Social.

Sin embargo, la política de Thatcher no supuso grandes cambios en la relación entre el sector público y las *charities*, aunque hay que resaltar la acción política de determinadas *charities*, ante la reducción de los presupuestos públicos para programas sociales, que, a su vez, tuvo como respuesta que las *charities* aumentaran sus esfuerzos para autofinanciarse gracias a las donaciones, especialmente de la clase media. Excepto en casos muy

concretos como el de las *hospice*, las *charities* no se implicaron en la gestión de servicios públicos.

A partir de este momento, se vio justificada la necesidad de aprovechar los recursos disponibles, elaborando políticas sociales más coordinadas a nivel local, y se quiso establecer una mayor coordinación con las políticas del Gobierno central, especialmente en la prestación de determinados servicios orientados a ciertos problemas sociales, como por ejemplo, la exclusión social.

Paralelamente, las políticas del Gobierno de Thatcher tuvieron tres efectos más a destacar:

- Las *charities*, especialmente en el ámbito local, se plantearon como reto y parte de su misión el convertirse en instrumentos para la participación democrática y de cohesión social para todos los ciudadanos, especialmente para los más vulnerables.
- Las organizaciones de segundo nivel del Tercer Sector Social, llamadas *intermediary bodies* o *umbrella bodies*, se consolidaron como partners de la Administración Pública, tanto a nivel local como a nivel nacional.
- Este proceso derivó en la legitimación de estas entidades de segundo nivel y en un creciente reconocimiento público por parte de la sociedad.

Hasta los años 70 la relación entre el sector público y el Tercer Sector Social se centró en la *Charity Comission*, con el fin de asegurar que las aportaciones y donaciones particulares a las *charities* se destinaban a las causas sociales previstas. La *Charity Comission*, creada en 1853, tiene como objetivos asegurar la protección de los recursos reservados para las causas sociales y garantizar la independencia, no el control, de las *charities* respecto del Gobierno. La *Charity Comission* está compuesta por nueve miembros que son personas independientes, representativas de la sociedad civil, de reconocido prestigio y reconocimiento en el sector no lucrativo, y totalmente independientes del Gobierno y de la Administración Pública. En este sentido, se puede afirmar que la *Charity Comission* es un instrumento de autorregulación del propio sector de las *charities* en Gran Bretaña.

Actualmente, todas las *charities* con unos ingresos superiores a 11.660 euros están obligadas por ley a entregar a la *Charity Comission* las cuentas anuales. En el momento de su creación, esta institución independiente era la única dedicada a supervisar a las *charities*, bajo el argumento de que era función y responsabilidad de la propia sociedad civil asegurar que las donaciones que recibían de particulares eran utilizadas adecuadamente.

A partir de la reforma del Estado del Bienestar llevada a cabo por Margaret Thatcher y con la voluntad de reconocer la función de la sociedad civil a través de las *charities*, empezaron a introducirse nuevas instituciones de apoyo al Estado con el fin de mejorar la prestación de servicios sociales.

En ese momento, las organizaciones principales eran la propia *Charity Comission* y el *Home Office*, en el sector público, que contaron con una estructura de organizaciones de segundo y tercer nivel que representaban al conjunto del sector no lucrativo

14 El enlace de esta organización es el siguiente: <http://www.ncvo-vol.org.uk>

(*intermediary* o *umbrella bodies*) y que permitieron frecuentes y estructuradas relaciones entre el sector público y el Tercer Sector Social. En este sentido, cabe destacar el papel del *National Council of Voluntary Organisations* (NCVO)<sup>14</sup>, creado ya en 1919 como el NCSS, que integraba al conjunto de organizaciones del Tercer Sector.

Poco a poco el sector se fue consolidando e integrando con la aparición de nuevas organizaciones de segundo y tercer nivel especializadas, por sector de actividad o por tipo de organización, en campos concretos dentro del Tercer Sector Social, a la vez que algunas personalidades políticas empezaron a involucrarse en el ámbito de actividad de las *charities* sociales. En 1981 Margaret Thatcher agradeció públicamente la contribución de los voluntarios en un discurso frente a la asociación *Women's Royal Voluntary Service*.

Como resultado de estas políticas neoliberales, el Tercer Sector Social fue creciendo, especialmente gracias a las donaciones y las estrategias de marketing, ganando independencia y dimensión, a la vez que aparecían nuevas estructuras de segundo y tercer nivel con la finalidad principal de defender y representar los intereses, a veces contrapuestos, de un sector no lucrativo tan diverso como el de Gran Bretaña.

La creación de la *National Lottery* en 1994 permitió financiar, con parte de sus beneficios, el Tercer Sector Social, lo que permitió al Estado disponer de nuevos recursos económicos para financiar las actividades de las *charities* en todos los ámbitos, entre ellos el social. Este modelo financiero, no exento de polémica por las propias entidades del Tercer Sector al no partir de un presupuesto público directo, permitió al Estado apoyar a las organizaciones del sector, aunque sin una política integrada de relación y compromiso de los gobiernos.

El siguiente cambio importante en el Tercer Sector Social se produce en mayo de 1997 cuando el partido *New Labour* subió al poder, con las políticas sociales impulsadas por Tony Blair. El *New Labour* se definía como un partido de centro-izquierda, centraba su ideología en la representación de la clase trabajadora y la defensa de las políticas sociales y el papel de la intervención del Gobierno en la economía, con el objetivo de generar una redistribución de la riqueza en la sociedad.

La llegada al poder de este partido, liderado por Tony Blair, y la potenciación de nuevos valores relacionados con la sociedad civil y el rol del Tercer Sector Social, supusieron una confirmación del apoyo del Estado a las organizaciones del Tercer Sector Social.

Aunque previamente ya existían organizaciones horizontales que coordinaban las relaciones entre el Estado y el Tercer Sector Social, tanto de forma local como nacional, no fue hasta el mandato del *New Labour* cuando éstas se definieron con una política integrada de relación con el Tercer Sector Social y pasaron a tener un papel central en los debates públicos y en la agenda política de Gran Bretaña, que se mantiene hasta nuestros días.

El partido de Tony Blair llevó a cabo cuatro grandes cambios en su relación con el Tercer Sector Social:

1. El lanzamiento de un *Compact* en 1998. El *Compact* es un acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones de segundo y tercer nivel, que tiene como objetivo mejorar la relación entre estos dos sectores para conseguir un beneficio mutuo. Este acuerdo está formado por cinco códigos de “buenas prácticas” o “buenas conductas” que subrayan los principios y las tareas tanto del Gobierno como del sector voluntario. Estos cinco códigos de “buenas conductas” hacen referencia a cinco aspectos de gestión diferenciados:

- a. Financiación y aprovisionamiento
- b. Consulta y evaluación de políticas
- c. No discriminación e integración; organizaciones voluntarias de grupos minoritarios étnicos (*black and minority ethnic voluntary and community organisations*)
- d. Voluntariado
- e. Grupos comunitarios (*community groups*)

Las principales organizaciones involucradas en la supervisión del *Compact* son:

- a. *Compact Voice*: El rol principal es ayudar a las organizaciones del Tercer Sector a aprovechar la oportunidad que representa el *Compact*, a partir de ayuda práctica y orientación sobre cómo implementar el *Compact* en la organización. Además, representa a las organizaciones del Tercer Sector respecto al *Compact* frente al Gobierno, las instituciones legales y otros *stakeholders*<sup>15</sup>.
- b. *Compact Advocacy*: Ayuda a las organizaciones del Tercer Sector cuando tienen problemas con el Gobierno a nivel nacional o local.
- c. Oficina del Tercer Sector: Actúa de guía para que el *Compact* sea implementado por el Gobierno.
- d. Asociación local del Gobierno: Realiza el papel de *lobby* en nombre de organizaciones de carácter local.
- e. Comisión del *Compact*: Es una organización independiente responsable de supervisar el *Compact* y los cinco códigos de buenas prácticas.

**15** Los *stakeholders* son los grupos de interés de una compañía u organización.

La introducción de este programa fue una idea sin precedentes, ya que permitió posicionar al Tercer Sector Social en primera línea en los debates de la política social. En el momento de su creación, el *Compact* fue aceptado por el Gobierno y firmado por el Primer Ministro, pero no se trasladó a la legislación del país. El debate sobre la posible introducción de los principios establecidos en el *Compact* en la legislación continúa y, recientemente, se ha sugerido que la Comisión del *Compact* tenga algún tipo de poder legal. A partir de la redacción del primer *Compact* en 1998, muchas autoridades locales han desarrollado *Compacts* locales en colaboración con organizaciones voluntarias locales.

2. La introducción de un primer presupuesto revisado para la financiación de las *charities*, en el que también destacaba la financiación a través de la Lotería Nacional (*Lottery Fund*).

3. La implicación de las organizaciones del Tercer Sector Social en la reforma de la prestación de servicios públicos, en la medida en que se promovió y capacitó a estas organizaciones para que pudieran acceder a la gestión de estos servicios públicos que fueran objeto de concurso público.
4. El compromiso público de Tony Blair, en un discurso en 1999, de aumentar la inversión tanto en recursos humanos como financieros para el Tercer Sector Social, para que fuera capaz de asumir este nuevo rol de la prestación de servicios públicos.

A pesar del objetivo del *New Labour* de mantener los presupuestos del Estado sin crecimiento, durante este período se produjo una fuerte inversión del Gobierno británico en el Tercer Sector Social, lo que permitió un crecimiento muy significativo en términos cuantitativos.

El programa del *New Labour* respecto a la política del Tercer Sector Social dio un giro a la relación con éste, ya que pasó a ser un tema con peso específico en la agenda del Gobierno central. Previamente, la política y la relación con el Tercer Sector Social se habían elaborado a medida que surgían las necesidades o dificultades, creando políticas ad hoc para cada problema concreto a resolver pero sin una estrategia unificada de los aspectos y una gestión como un solo ente.

A partir de este momento, se estructuraron nuevas relaciones entre el Tercer Sector y el Gobierno y se creó un nuevo marco de actuación para el Tercer Sector Social. El sector ha pasado a ser una parte importante del funcionamiento tanto social como económico del país, ya que ofrece una importante capacidad de creación de puestos de trabajo para colectivos en riesgo de exclusión, a la vez que se le reconoce una importante función y valor añadido en términos de cohesión social.

Como consecuencia de este compromiso, se creó en mayo de 2006 la Oficina del Tercer Sector, vinculada directamente al Primer Ministro, como reconocimiento de la gran importancia del Tercer Sector, tanto en la economía del país como en la sociedad en general. Esta oficina lleva a cabo políticas y acciones con el fin de crear un Tercer Sector sostenible en el futuro, permitiéndole llevar a cabo políticas orientadas al cambio, a la prestación de servicios, a la promoción de las *social enterprise* (empresas con fines sociales y medioambientales que reinvierten los beneficios en su misión) y a fortalecer las comunidades locales y la participación de la sociedad.

Las políticas llevadas a cabo en este período han hecho que el Tercer Sector Social crezca en importancia y poder, así como en tamaño, hasta alcanzar actualmente alrededor del 2% de la población empleada de Gran Bretaña y representar casi un 9% del PIB del país<sup>16</sup>.

16 The Charity Commission for England and Wales (Abril 2009). Facts & Figures of Charities.

## 2

# Los actores y el sistema de protección social

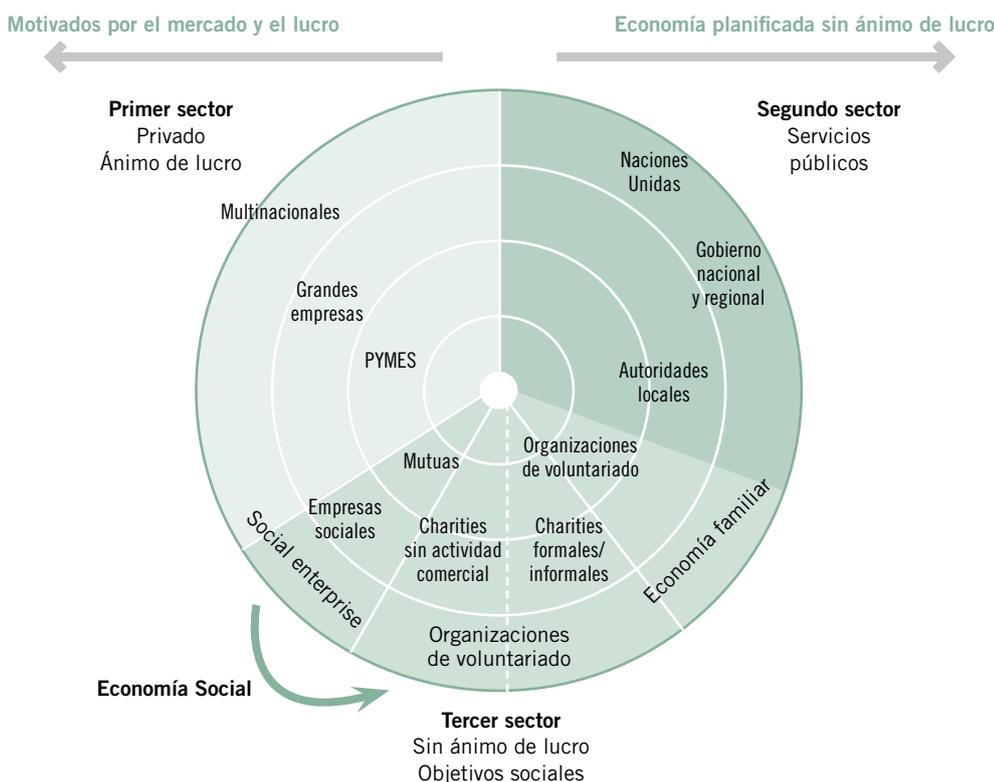
El sistema de protección social en Gran Bretaña actualmente está formado por tres actores principales. El primero es el Estado, que se ha encargado de definir las políticas sociales y establecer los modelos de gestión y evaluación de la prestación de servicios sociales. Los otros dos actores del sistema son el Tercer Sector Social y el sector empresarial; este último con poca presencia, ya que ha centrado su actividad en la gestión de otros servicios públicos de mayor valor añadido.

El modelo de los tres sectores de la economía de Pearce<sup>17</sup> (ilustración 5), es muy útil a la hora de entender las diferencias entre los tres sectores y a qué sector pertenecen las diferentes organizaciones.

Este modelo parte del principio de proximidad, situado en el centro del círculo, y refleja cómo se desarrollan los tres sectores: el sector público, el sector empresarial y el Tercer Sector Social, a medida que se alejan del centro. Al mismo tiempo, sitúa el Tercer Sector Social en la base del círculo, junto a la economía familiar, como generador de valores sociales para la comunidad. A su vez, la ubicación de las diferentes formas de organización del Tercer Sector Social en el círculo, por ejemplo, las empresas sociales próximas al sector privado con ánimo de lucro, permite situar a las organizaciones en su relación con el resto de agentes.

<sup>17</sup> Pearce, J. (2003). *Social Enterprise in Anytown*, Calouste Gulbenkian Foundation: London.

**Ilustración 5:** Los tres sectores de la economía



**Fuente:** Professor Peattie, K., Dr. Morley, A. Social Enterprise Coalition. *Social enterprises: Diversity, dynamics, contexts and contributions*. Año 2008.

En los últimos tiempos, el Gobierno ha transformado el modelo de prestación de servicios públicos para asegurar que cumplen con las necesidades de las comunidades a las que se dirigen y, al mismo tiempo, se adaptan a la realidad local y municipal. De esta forma, en el marco de los programas establecidos a nivel gubernamental, son las Administraciones locales las encargadas de asignar, mediante concurso, la prestación de los servicios sociales. Al mismo tiempo, se promueve en el ámbito local (distritos, municipio) la colaboración de los tres actores del sistema: la Administración, el Tercer Sector y la empresa privada.

Así, en los tres últimos años, el Gobierno ha establecido diferentes mecanismos para que el Tercer Sector Social tenga mayor capacidad para gestionar servicios públicos y para mejorar la calidad de los mismos, al mismo tiempo que se reconoce el valor añadido que el Tercer Sector Social aporta en términos de cohesión social y participación. Este valor añadido se materializa principalmente en los siguientes aspectos:

- Mayor enfoque en las necesidades de los usuarios.
- Conocimiento y *expertise* en abordar aspectos sociales problemáticos.
- Flexibilidad y oferta de servicios adaptados a los colectivos a los que se dirigen.
- Capacidad para inspirar confianza en los usuarios.
- Experiencia e independencia para innovar.
- Capacidad para promover el voluntariado.

Así, la gestión de los servicios sociales por parte de las organizaciones del Tercer Sector Social representa actualmente el 2% del gasto en servicios públicos<sup>18</sup>.

Las organizaciones más significativas por su dimensión en el Tercer Sector Social en Gran Bretaña, se agrupan alrededor de las *charities*, las cooperativas y las *social enterprise*.

1. Las *charities* son organizaciones voluntarias que tienen el objetivo de promover el bien público a través de acciones benéficas, como la prevención de la pobreza, el fomento de la educación, de la salud, de los Derechos Humanos, de la igualdad, etc. Es importante destacar que los objetivos de estas organizaciones para ser consideradas *charities* deben beneficiar a toda la sociedad o un grupo significativo de ella y no cerrarse a una comunidad muy concreta. Actualmente, aún son las principales organizaciones del Tercer Sector Social en Gran Bretaña, aunque se intenta promover otro tipo de organizaciones, como las *social enterprise* o empresas con fines sociales o medioambientales.
2. Las *cooperativas* son asociaciones de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus intereses comunes, ya sean económicos, sociales o culturales. Estas organizaciones son controladas democráticamente por todos sus socios, que son los propios trabajadores. Es conocido que las cooperativas tienen una larga historia en el país y se cree que nacieron en 1844 como consecuencia de la agrupación de 28 hombres y mujeres bajo el nombre de *Rochdale Pioneers*.
3. Las *social enterprise* son empresas con fines sociales o medioambientales, que se diferencian de las empresas mercantiles en que reinvierten sus beneficios en el

<sup>18</sup> Kendall, J. *The mainstreaming of the Third Sector into public policy in England in the late 1990s: Whys and wherefores*. Enero 2000.

cumplimiento de su misión. Las primeras iniciativas de *social enterprise* surgieron alrededor de 1840 en Rochdale, como consecuencia de la agrupación de empleados en una cooperativa, comentada anteriormente.

Sin embargo, no fue hasta finales del siglo XX, años 90, cuando resurgieron como resultado de la unión de diversas asociaciones voluntarias, como las cooperativas, comunidades y otros tipos de empresas sociales, que buscaban nuevos modelos de gestión no lucrativos, más flexibles y orientados principalmente a la creación de empleo para grupos en riesgo de exclusión. Es importante tener en cuenta que la definición de las *social enterprise* no tiene unos contornos claramente establecidos.

En Gran Bretaña, la *Social Enterprise Coalition*<sup>19</sup>, organización de segundo nivel que agrupa a las *social enterprise* del país, las define como negocios con objetivos sociales y medioambientales que reinvierten sus beneficios en la consecución de su misión. Dado que es un término relativamente nuevo en Gran Bretaña y puede agrupar organizaciones de todo tipo, desde las propias cooperativas hasta sociedades anónimas (SA) y sociedades limitadas (SL), puede que haya diferencias en la utilización del término en los diferentes países objeto del presente estudio. En España, el modelo más parecido a la *social enterprise* sería la empresa de inserción.

**19** Más información en la página web de la organización: <http://www.socialenterprise.org.uk/>

**Tabla 3:** Cuadro comparativo entre los diferentes tipos de organizaciones

	Puramente filantrópicos	←—————→	Puramente comerciales
<b>Objetivos</b>	Motivados por la misión, valor social y la buena voluntad	Motivados tanto por la misión y valores sociales como por los objetivos del mercado y los valores económicos	Motivados por el interés propio, el mercado y los valores económicos
<b>Beneficiarios</b>	No pagan nada	Precios subvencionados o una combinación entre beneficiarios que pagan el precio completo y otros que no pagan nada	Precios de mercado
<b>Capital</b>	Donaciones y subvenciones	Combinación entre donaciones y capitales cotizados a nivel de mercado	Capitales cotizados a nivel de mercado
<b>Recursos humanos</b>	Voluntarios	Salarios por debajo del mercado o una combinación entre voluntarios y trabajadores pagados	Salarios a nivel de mercado
<b>Proveedores</b>	Realizan donaciones en especie	Descuentos especiales o una combinación entre donaciones y donaciones en especie	Precios de mercado

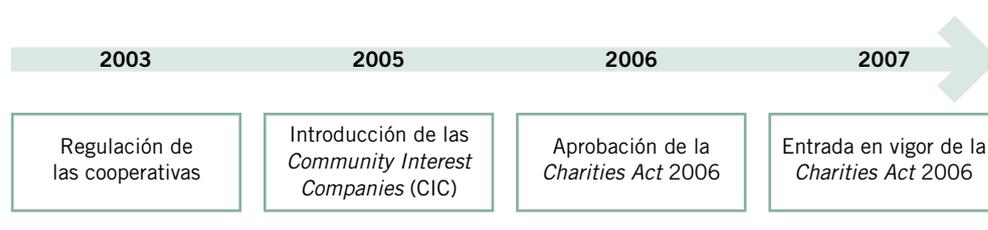
**Fuente:** Professor Peattie, K., Dr. Morley, A. Social Enterprise Coalition. *Social enterprises: Diversity, dynamics, contexts and contributions*. Año 2008.

Las *social enterprise* son organizaciones que se sitúan entre las organizaciones del Tercer Sector Social y las organizaciones del sector mercantil como un híbrido entre ellas en lo que se refiere a los motores principales de las organizaciones: objetivos, beneficiarios, capital, recursos humanos y proveedores. La tabla 3 muestra cómo las *social enterprise* combinan aspectos de las organizaciones del sector privado, movidas por fines puramente comerciales, y las organizaciones del Tercer Sector Social, movidas por fines puramente filantrópicos o de interés general.

### ► 2.1. La regulación del Tercer Sector Social en Gran Bretaña

Respecto a la regulación del Tercer Sector Social, ésta ha ido modificándose para adaptarse a los cambios en la sociedad y en las organizaciones.

#### Ilustración 6: Cronología de la regulación de las organizaciones no lucrativas en Gran Bretaña



Fuente: Elaboración propia.

Actualmente, la ley vigente más significativa del sector es la *Charities Act 2006*, debido a que regula las *charities*, que son las organizaciones más históricas y representativas del sector. La primera *Charity Act* fue promulgada en 1601, para proveer un modelo de autorregulación con escasa intervención del sector público. En cambio, la progresiva gestión de servicios públicos por parte de las *charities* ha dado lugar a la *Charities Act 2006*, que, en base a la gestión de servicios públicos, establece un sistema más intervencionista y de control que la anterior.

La *Charities Act 2006* está orientada a:

- Proveer una definición clara de las *charities*, dando una mayor importancia al beneficio público que satisfacen.
- Mejorar la regulación de la recaudación de fondos de las *charities* así como, reducir las regulaciones para las pequeñas organizaciones.
- Lograr que las *charities* se administren de forma independiente de manera más eficiente y efectiva.
- Modernizar el funcionamiento y funciones de la *Charity Commission*, así como preservar su independencia de los ministerios.

Aunque la *Charity Act 2006* fue aprobada en 2006, su implementación no empezó hasta febrero de 2007. En 2009 se ha publicado un informe de evaluación de las medidas de la ley y se han formulado recomendaciones para su actualización, que se han llevado a cabo a lo largo del 2009. Lo más significativo son las provisiones de fondos propios aplicables a las *charities*, de las que anteriormente estaban exentas, así como, un mayor control en las inversiones de los fondos propios, que se han visto muy afectados por la reciente crisis financiera.

Respecto a la regulación de las cooperativas, la normativa más reciente es la aprobada en 2003. Esta regulación ha surgido de la percepción, creciente a lo largo del tiempo, de que para que las cooperativas fueran organizaciones alternativas al sector mercantil, debía existir una legislación especial para este tipo de organizaciones.

En 2007 se inició el proceso de consulta a las cooperativas de Gran Bretaña, acerca de las restricciones legislativas que impedían a las cooperativas competir con las compañías del sector empresarial. En diciembre del mismo año, se publicó un documento formal que resumía los puntos de vista de estas organizaciones. El objetivo de este proceso era identificar aquellas regulaciones restrictivas para las cooperativas y actualizarlas, con el fin de que éstas fueran competitivas con las empresas mercantiles. Hasta el momento se han conseguido abordar, aproximadamente, tres cuartas partes de los temas identificados por las cooperativas entrevistadas<sup>20</sup> y actualizar la legislación vigente en relación a ellos. Los principales objetivos de la nueva legislación son:

- Permitir el crecimiento del sector en términos económicos.
- Incrementar la eficiencia y la capacidad de las cooperativas para competir.
- Igualar el terreno en el que las cooperativas compiten con otras organizaciones, de manera que, al decantarse por un tipo de organización, esta decisión esté regida por los principios y valores y no por las ventajas que ofrece la regulación en vigor.

En el momento de elaboración de este estudio, estaba previsto que estas políticas se pusieran en marcha a final de 2009.

En relación a la regulación de las *social enterprise* en Gran Bretaña, la reforma más reciente ha sido la introducción de un nuevo modelo de organización llamada *Community Interest Companies* (CIC). Este nuevo tipo de *social enterprise* fue introducida en agosto de 2005, con el fin de asegurar el continuo crecimiento de las *social enterprise*, así como el reconocimiento de esta nueva estructura legal. La particularidad de este tipo de *social enterprise* es que tienen limitaciones en la distribución de capital, de manera que se asegura que sus activos y beneficios son utilizados para conseguir la misión de la organización. La legislación que hace referencia a las CICs se centra, principalmente, en concretar y asegurar el cumplimiento y la transparencia sobre la gestión de las mismas.

La figura de la *Community Interest Companies* (CIC) ha supuesto que de las más de 50.000 *social enterprise* identificadas inicialmente, sólo 2.100 hayan sido reconocidas bajo la nueva normativa, aunque se trata de un proceso a veces formal que dará lugar a que la mayoría de *social enterprise* existentes pase a asumir la regulación de las CIC.

**20** Este dato ha sido extraído de la conferencia *Legislating for co-operative growth* de la organización *Co-operativesUK*, realizada el 26 de junio de 2008.

### 3

## Mapa actual del Tercer Sector Social

**21** Organización de segundo nivel que agrupa a distintas cooperativas y que se explica más adelante. <http://www.uk.coop>.

La información cuantitativa que se recoge a continuación ha sido extraída, principalmente, del informe Almanac 2009 que el *Nacional Council for Voluntary Organisations* (NCVO) publica anualmente y del informe anual de la organización *Co-operatives*<sup>UK21</sup>. En el caso de Gran Bretaña, es importante tener en cuenta que existen aproximadamente 600.000 organizaciones informales de las que no es posible realizar el estudio, ya que no tienen una forma legal definida. Por esta razón, es posible que existan contradicciones o diferencias entre esta información y la extraída de otras fuentes.

En 2007, la sociedad civil en Gran Bretaña estaba formada por unas 923.000 organizaciones, con unos ingresos totales de 135.000 millones de euros. De estas 923.000 organizaciones, existen 600.000 que son organizaciones informales y, a causa de la dificultad de obtener datos por no tener una forma legal definida, no se van a incluir en el estudio cuantitativo. Estas organizaciones informales, de base comunitaria y local y soportada únicamente por la actividad del voluntariado, tienen una fuerte tradición en Gran Bretaña y obedecen a fines y realizan actividades muy diversas, vinculadas a necesidades e iniciativas locales.

Por tanto, de ahora en adelante se estudiarán únicamente las aproximadamente 323.000 organizaciones restantes, que sí tienen una forma legal definida y de las que sí se puede obtener información. Sin embargo, no hay que olvidar que la verdadera red de participación democrática y de proximidad de la sociedad británica la conforman estas organizaciones informales.

El sector en Gran Bretaña se divide en diferentes tipos de organizaciones que abarcan desde pequeñas comunidades locales hasta un núcleo significativo de organizaciones grandes, con un peso importante en términos de presupuesto y recursos humanos gestionados. El gráfico 13 muestra la distribución del sector y los tipos de entidades más representativas.

**\*Nota:** Únicamente se incluyen las organizaciones de las regiones de Inglaterra y Gales. No se incluyen las organizaciones informales, estimadas en 600.000 y que conforman la verdadera red de participación democrática y de proximidad de la sociedad británica, como ya hemos destacado.

**Fuente:** Kane, D., Clark, J., Lesniewski, S., Wilton, J., Pratten, B., Wilding, K. NCVO (National Council of Voluntary Organisations). *The UK Civil Society Almanac 2009*. Febrero 2009.

**Gráfico 13:** Distribución de la sociedad civil en Gran Bretaña (2007)\*



Como muestra el gráfico 13, las entidades más representativas en lo que se refiere a número de entidades, son las *charities*, seguidas de los clubes deportivos, los grupos religiosos,

las sociedades profesionales, las *social enterprise*, las cooperativas y otros tipos de entidades minoritarias.

Las *charities* representan un 52,90% de la sociedad civil de Gran Bretaña (sin incluir las organizaciones informales), es decir, 170.000 organizaciones, y tienen una larga historia en el país. El segundo tipo de organización más numerosa en Gran Bretaña son los clubes deportivos, 104.000 organizaciones que representan un 32,19% y se dividen en diferentes tipos de grupos, como clubes *amateurs*, voluntarios, universidades, etc. A continuación se sitúan los grupos religiosos, con un 4,12%. Las sociedades profesionales son 8.500 organizaciones que representan un 2,63% de la sociedad civil, y son negocios o industrias creadas para el beneficio de la comunidad, en algunos casos en forma de cooperativas. En este grupo no se incluyen las cooperativas que pertenecen a la organización *Co-operatives*<sup>UK</sup>.

A estas organizaciones les siguen las *social enterprise* que representan un 2,07% (6.700 organizaciones) del sector. Finalmente, las cooperativas representan un 1,42% del sector y existen aproximadamente 4.600. Por último, el resto de organizaciones que tienen una representación inferior en el sector, ha sido incluido en el grupo "otros", grupo que incluye universidades, partidos políticos, sindicatos y el nuevo tipo de *social enterprise*, según la nueva regulación.

Además de las organizaciones incluidas en esta distribución del sector, basada en que su actividad es puramente social, existen otro tipo de organizaciones que se encuentran en la frontera del sector porque la clasificación de su actividad no es tan clara, como es el caso de las *hospice*.

Las *hospice* tienen una función similar a los centros socio-sanitarios y residencias de mayores, centrándose en el cuidado paliativo de pacientes terminales. Aunque parte de su actividad sea sanitaria, es importante tenerlas en cuenta cuando nos referimos al Tercer Sector Social, ya que también realizan una importante acción social.

Los servicios que ofrecen estos centros son muy diversos y no únicamente médicos. Los *hospice* ofrecen cuidados médicos y paliativos, rehabilitación, servicios terapéuticos de todo tipo y soporte espiritual, entre otros. Estos servicios pueden ser prestados en diferentes lugares dependiendo de las necesidades del paciente: en el propio domicilio, unidades de servicios paliativos, centros de día y hospitales.

Los servicios de las *hospice* son principalmente prestados por médicos de cabecera, personal de enfermería, fisioterapeutas, trabajadores sociales y religiosos. Además, el voluntariado también representa una parte importante de los recursos humanos de las *hospice*, ya que asciende a unas 100.000 personas.

Actualmente, en Gran Bretaña existen más de 250 centros socio-sanitarios y 308 servicios de cuidado a domicilio. El valor económico de su actividad se estima en unos 131 millones de euros. Los gastos de las *hospice* han aumentado un 17% en los últimos tres años y actualmente se sitúan en 709 millones de euros. Respecto a los ingresos,

22 La fuente de estos datos es: Help the Hospices Organisation. *Facts and Figures*. Julio 2009.

éstos han aumentado en los últimos años hasta situarse en 848 millones de euros en 2008. En total, el incremento en ingresos es superior al incremento en gastos, siendo la tendencia en ambos de crecimiento. En relación a la financiación de las *hospice* en Gran Bretaña, se destinan 1.632 millones de euros, de los cuales la mayoría proviene de la captación de fondos locales y únicamente un tercio de los costes de estas organizaciones es con cargo al Gobierno<sup>22</sup>.

En relación a la distribución de organizaciones del sector que muestra el gráfico 13, las organizaciones objeto de este estudio son las *charities*, las cooperativas y las *social enterprise*; estas últimas por ser el tipo de entidad que tiene mayor proyección de futuro.

Además, se estudiarán las principales organizaciones paraguas (*umbrella bodies*) de segundo nivel, que tienen un papel importante en el sector:

- *National Council for Voluntary Organisations* (NCVO)
- *Association of Chief Executives of Voluntary Organisations* (ACEVO)
- *National Association of Voluntary and Community Action* (NAVCA)
- *Social Enterprise Coalition*
- *Co-operatives*<sup>UK</sup>

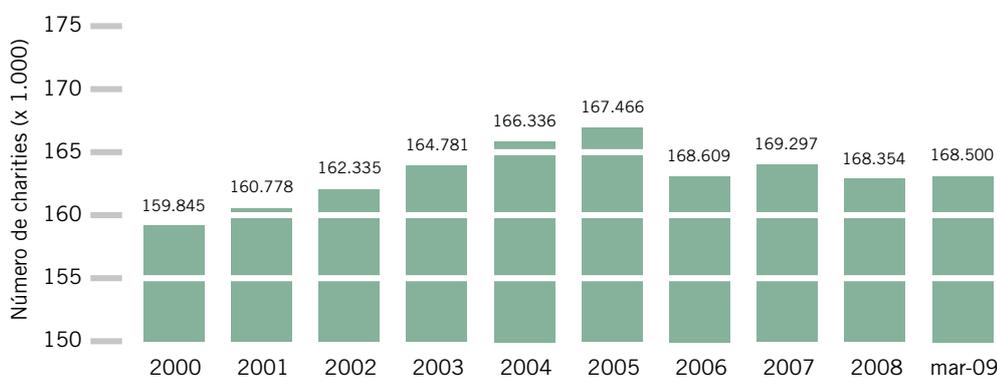
### ► 3.1. Entidades de primer nivel

#### *Charities*

Para comprender la situación actual del Tercer Sector Social en Gran Bretaña, es importante ver la evolución de las principales organizaciones del sector, las *charities*.

El gráfico 14 muestra la evolución del número de *charities* desde el año 2000. La tendencia respecto al número de entidades ha sido creciente en los últimos años, en concreto, desde 2000 al 2009 el número de *charities* ha aumentado un 5,41%, hasta situarse en 168.500 organizaciones registradas en marzo de 2009. Sin embargo, en los últimos dos años se observa un estancamiento en el crecimiento del número de *charities* en el país.

**Gráfico 14:** Evolución del número de charities (2000-marzo 2009)



**Fuente:** The Charity Commission for England and Wales. *Charities' Facts & Figures*. Marzo 2009.

De las 168.500 *charities* que operan en el Tercer Sector, un 23,46% lo hace en el Tercer Sector Social, es decir, unas 40.000 organizaciones. Después de estas organizaciones, las más significativas en volumen son las dedicadas a la educación, cultura y ocio, desarrollo, religión y captación de fondos. En conclusión, más del 80% de las *charities* se dedica a uno de los campos nombrados. En el gráfico 15 se muestra la distribución de las *charities* por actividad.

**Gráfico 15:** Distribución de las charities por actividad (2007)



**Fuente:** Kane, D., Clark, J., Lesniewski, S., Wilton, J., Pratten, B., Wilding, K. NCVO (National Council of Voluntary Organisations). *The UK Civil Society Almanac 2009*. Febrero 2009.

Un análisis detallado por tipo de entidad según el volumen presupuestario, permite diferenciar aspectos como la importancia o el peso de la actividad. Por este motivo, se ha realizado una clasificación que se muestra a continuación:

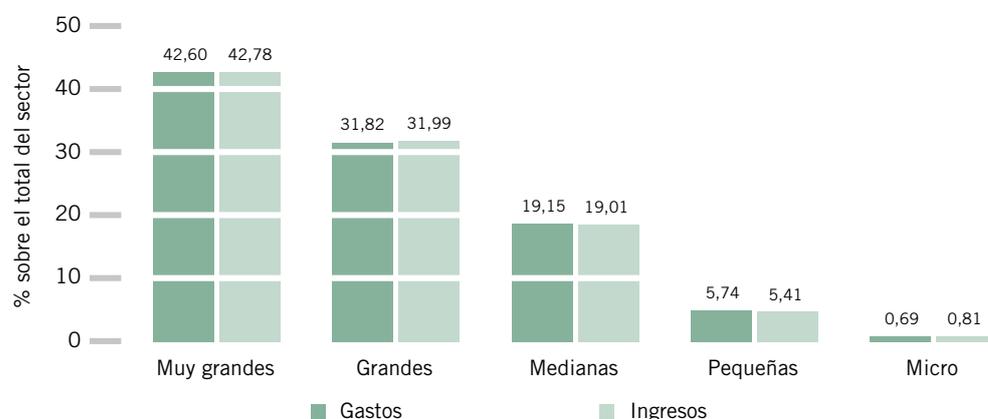
**Tabla 4:** Clasificación de las organizaciones por volumen presupuestario (2007)

Volumen presupuestario en euros	Clasificación	% de charities
Menos de 11.660 euros	Micro	54,8
De 11.660 euros a 116.604 euros	Pequeñas	30,6
De 116.605 euros a 1.166.044 euros	Medianas	12,1
De 1.166.045 euros a 11.660.447 euros	Grandes	2,3
Más de 11.660.447 euros	Muy grandes	0,2

**Fuente:** Elaboración propia a partir de *The UK Civil Society Almanac 2009*.

En lo que se refiere a ingresos y gastos de las *charities*, éstos se concentran principalmente en las organizaciones de gran tamaño (muy grandes y grandes), que representan conjuntamente más del 70% de los ingresos y gastos totales del sector, aunque éstas representan el 2,5% del total de *charities*.

**Gráfico 16:** Ingresos y gastos de las *charities* por tamaño (2007)



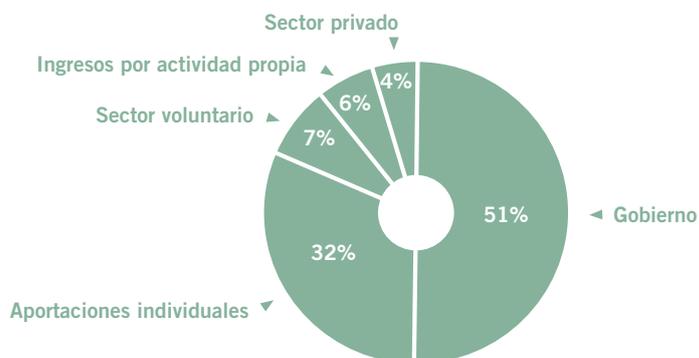
**Fuente:** Kane, D., Clark, J., Lesniewski, S., Wilton, J., Pratten, B., Wilding, K. NCVO (National Council of Voluntary Organisations). *The UK Civil Society Almanac 2009*. Febrero 2009.

La evolución tanto de ingresos como de gastos de las *charities* en los últimos años ha seguido una tendencia creciente, hasta situar los ingresos en 38.681 millones de euros y los gastos en 36.373 millones de euros en 2007. Esto supone un crecimiento en los ingresos y gastos del 3,2% respecto a 2006, y del 40% en ingresos y el 34% en gastos respecto a 2002. Respecto a los ingresos, aproximadamente un 50% procede de ingresos propiamente generados por las organizaciones, a través de *social enterprise* y excluye partidas como los legados o donaciones.

Las *charities* dedicadas a servicios sociales generaron unos gastos de 9.000 millones de euros, que representa un 25,24% del gasto total de las *charities*. Lo mismo sucede con los ingresos, ya que los que provienen de las *charities* sociales ascienden a más de 9.600 millones de euros, representando un 25,23% del total de ingresos de las *charities*.

Respecto a las fuentes de ingresos de las *charities* dedicadas a la prestación de servicios sociales, éstos provienen en gran medida de aportaciones del Gobierno y de particulares.

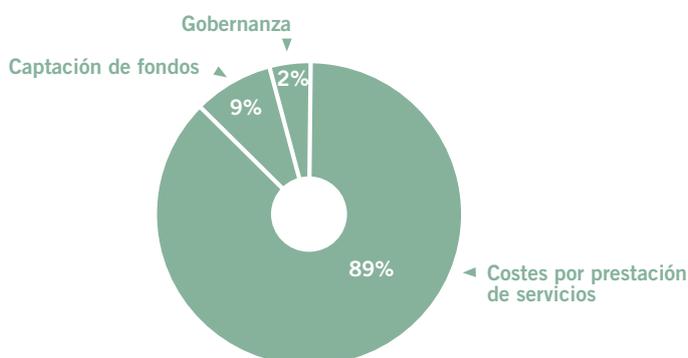
**Gráfico 17:** Fuentes de ingresos de las charities sociales (2007)



**Fuente:** Kane, D., Clark, J., Lesniewski, S., Wilton, J., Pratten, B., Wilding, K. NCVO (National Council of Voluntary Organisations). *The UK Civil Society Almanac 2009*. Febrero 2009.

Respecto a los gastos de las *charities* dedicadas a la prestación de servicios sociales, el gráfico 18 muestra las partidas a las que se destinan.

**Gráfico 18:** Distribución de gastos de las charities sociales (2007)



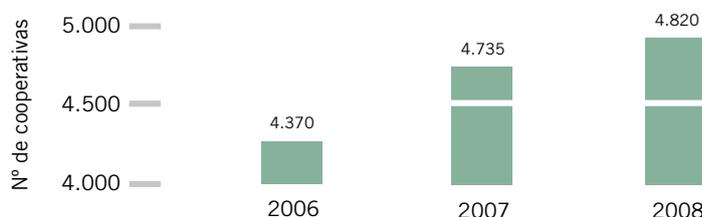
**Fuente:** Kane, D., Clark, J., Lesniewski, S., Wilton, J., Pratten, B., Wilding, K. NCVO (National Council of Voluntary Organisations). *The UK Civil Society Almanac 2009*. Febrero 2009.

Como muestran los resultados del gráfico, las *charities* dedican a la actividad de prestación de servicios la mayor parte de su presupuesto.

### Cooperativas

El segundo grupo objeto de estudio son las cooperativas. Las cooperativas representaban en 2007 un 1,42% en el Tercer Sector en Gran Bretaña, con 4.735 organizaciones. En el caso de estas organizaciones, es realmente representativa la evolución que han tenido en los últimos años (2006-2008), ya que su número ha aumentado en un 10,30%, hasta situarse en 2008 en 4.820.

**Gráfico 19:** Evolución del número de cooperativas (2006-2008)



Fuente: Co-operatives<sup>UK</sup>. *Annual Report 2008, 2007, 2006.*

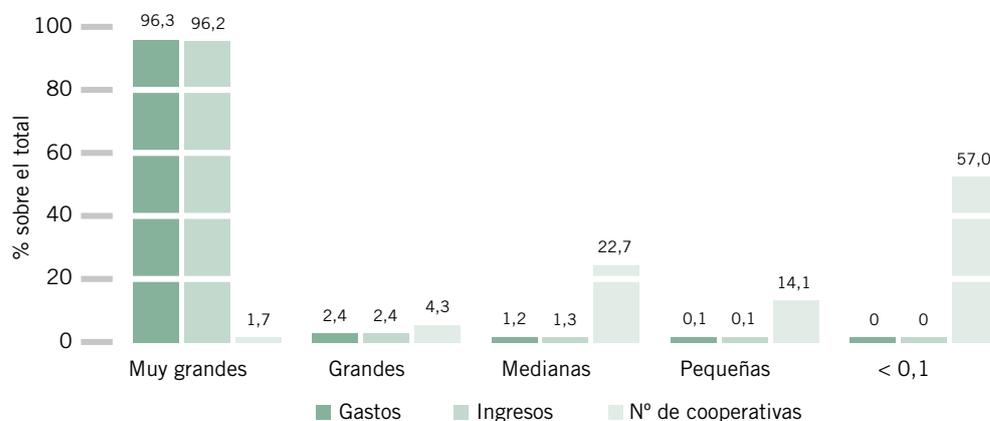
**Tabla 5:** Clasificación de las cooperativas por volumen presupuestario (2007)

Volumen presupuestario en euros	Clasificación	% de cooperativas
Menos de 11.660 euros	Micro	57
De 11.660 euros a 116.604 euros	Pequeñas	14,1
De 116.605 euros a 1.166.044 euros	Medianas	22,8
De 1.166.045 euros a 11.660.447 euros	Grandes	4,4
Más de 11.660.447 euros	Muy grandes	1,7

Fuente: Elaboración propia a partir de *The UK Civil Society Almanac 2009.*

En las cooperativas, los ingresos y los gastos se concentran principalmente en las organizaciones muy grandes, según la clasificación de la tabla anterior. Aunque este tipo de organizaciones es sólo un 1,7% del total de cooperativas del sector, representa un 96% del total de ingresos y gastos del sector. El gráfico 8 ilustra esta información.

**Gráfico 20:** Distribución de los ingresos, gastos y número de cooperativas por tamaño (2007)

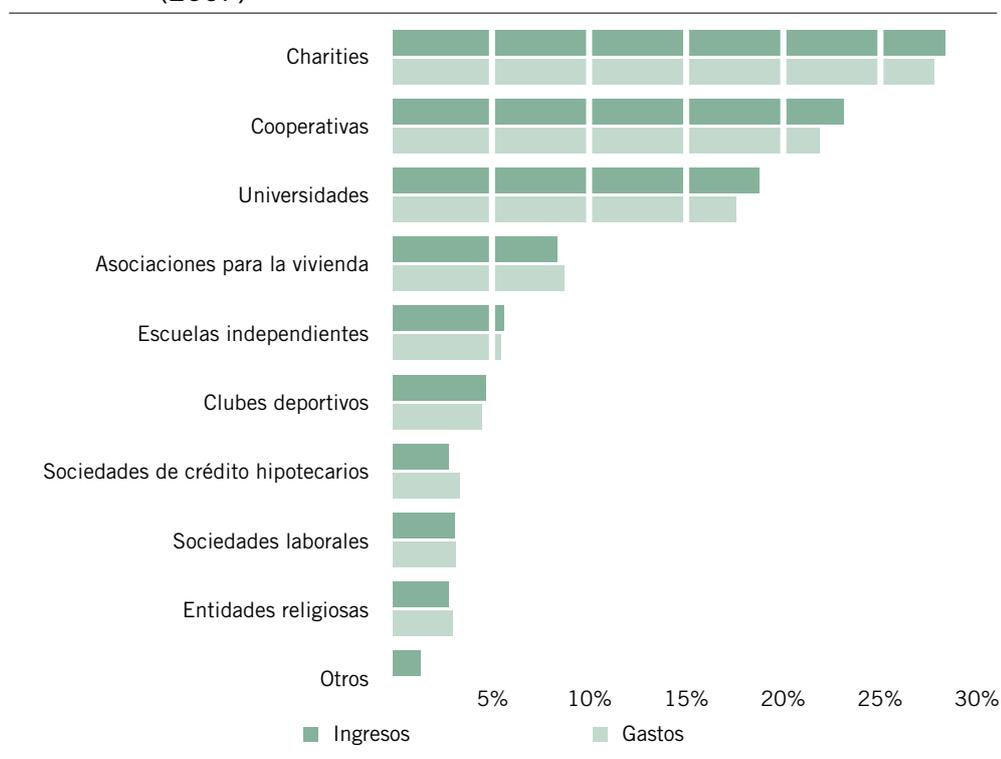


Fuente: Kane, D., Clark, J., Lesniewski, S., Wilton, J., Pratten, B., Wilding, K. NCVO (National Council of Voluntary Organisations). *The UK Civil Society Almanac 2009.* Febrero 2009.

## Peso de las *charities* y las cooperativas en el Tercer Sector

Los dos tipos de organizaciones presentadas anteriormente (*charities* y cooperativas) tienen un peso muy importante en los ingresos y gastos totales del sector. El gráfico 21 muestra la distribución de los ingresos y los gastos del sector y las organizaciones que representan un mayor porcentaje en estos dos conceptos.

**Gráfico 21:** Porcentaje de ingresos y gastos de la sociedad civil en Gran Bretaña (2007)



**Fuente:** Kane, D., Clark, J., Lesniewski, S., Wilton, J., Pratten, B., Wilding, K. NCVO (National Council of Voluntary Organizations). *The UK Civil Society Almanac 2009*. Febrero 2009.

Los ingresos totales del sector ascienden aproximadamente a 135.000 millones de euros y los gastos totales a 123.000 millones de euros.

Si se compara el gráfico anterior con el de la distribución de la sociedad civil en Gran Bretaña (gráfico 13), que consideraba la distribución según el número de entidades que existían en el sector, se observan algunas diferencias significativas:

- Las *charities* siguen siendo uno de los grupos más representativos en el sector, ya que representan más de 27% de los ingresos y de gastos totales, con unos ingresos de casi 39.000 millones de euros y unos gastos de 31.200 millones de euros.
- El segundo tipo de organización más representativo, tanto en volumen de ingresos como de gastos, son las cooperativas, con unos ingresos de 30.000 millones de

euros, 21,47% sobre el total, y unos gastos de más de 29.000 millones de euros, un 22,89% sobre el total. Es muy destacable la diferencia entre la dimensión de las cooperativas en volumen de organizaciones (1,42% sobre la sociedad civil) con su representación en volumen de ingresos y gastos.

### Social enterprise

**23** Kane, D., Clark, J., Lesniewski, S., Wilton, J., Pratten, B., Wilding, K. NCVO (National Council of Voluntary Organisations). *The UK Civil Society Almanac 2008: Methodology for estimating total social enterprise activity in the UK*. Año 2008.

**24** La cifra de 71% se refiere únicamente al porcentaje que representan las *social enterprise* sobre el total de ingresos propiamente generados por las organizaciones, es decir, excluyendo las donaciones, los legados, los subsidios y becas, las inversiones, las suscripciones de los socios, los beneficios obtenidos por la Lotería Nacional, etc.

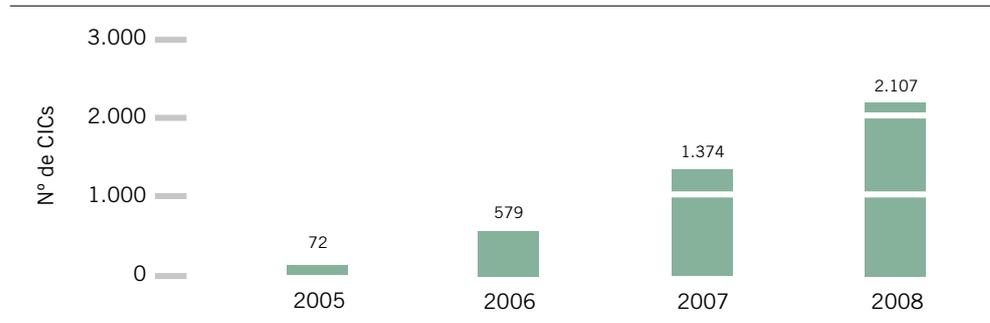
Por último, el tercer grupo de organizaciones de primer nivel que se incluyen en el estudio son las *social enterprise*, especialmente por la importancia que se prevé que tendrán en el futuro. Actualmente existen 62.000 *social enterprises* en el sector, que representan el 71%<sup>23</sup> del total de ingresos propiamente generados<sup>24</sup> por todas las otras organizaciones del sector, aproximadamente 90.024 millones de euros.

Las *social enterprise* son independientes de las organizaciones del Tercer Sector, aunque éstas son la primera fuente de ingresos para muchas *charities* y organizaciones del Tercer Sector.

Los campos de actuación de las *social enterprise* son muy diversos aunque, principalmente, se dedican a prestar servicios sociales o relacionados con la salud. De hecho, aproximadamente el 33% de las *social enterprise* en el sector tiene como única fuente de ingresos la prestación de servicios sociales o sanitarios.

Como se ha observado anteriormente, existen diferentes tipos de *social enterprise* y una de las creaciones más recientes son las *Community Interest Companies* (CIC), promovidas en agosto de 2005. Desde entonces, el número de organizaciones registradas bajo esta categoría ha tenido un crecimiento exponencial. De hecho, en sólo un año, de 2007 a 2008, el número de organizaciones registradas como CIC aumentó en más de un 75%. El gráfico 22 muestra esta evolución.

**Gráfico 22:** Evolución del número de CICs (2005-2008)

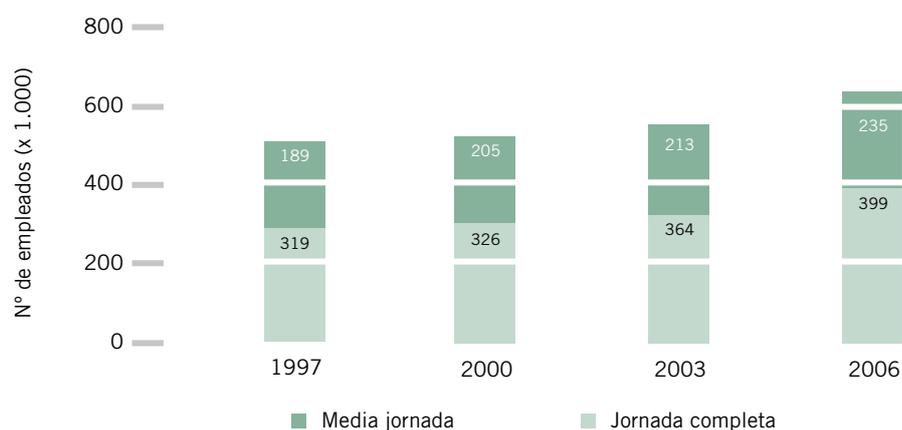


**Fuente:** Kane, D., Clark, J., Lesniewski, S., Wilton, J., Pratten, B., Wilding, K. NCVO (National Council of Voluntary Organisations). *The UK Civil Society Almanac 2009*. Febrero 2009.

### Empleados y voluntarios en el Tercer Sector

El conjunto del Tercer Sector en Gran Bretaña empleó aproximadamente 634.000 personas en 2006. En total, se estima que este sector emplea uno de cada 50 trabajadores en Gran Bretaña, y esto es el 2,2% de la población total empleada del país. Además, esta tendencia es creciente ya que entre 1997 y 2007 el número de personas empleadas en el sector ha aumentado un 24% (123.000 empleados), mientras que en el sector público y privado los aumentos han sido de un 16% y un 9%, respectivamente.

**Gráfico 23:** Evolución de los empleados del Tercer Sector por tipo de jornada de trabajo (1997-2006)



**Fuente:** Kane, D., Clark, J., Lesniewski, S., Wilton, J., Pratten, B., Wilding, K. NCVO (National Council of Voluntary Organisations). *The UK Civil Society Almanac 2009*. Febrero 2009.

En 2006, 235.000 empleados trabajaron en el sector a media jornada y 399.000 lo hicieron a jornada completa. Desde 1997, tanto el número de empleados a jornada completa como a media jornada ha aumentado en aproximadamente un 25%.

Respecto al sexo de las personas empleadas en el sector, alrededor de un 70% son mujeres. Este porcentaje es superior respecto al sector público (64%) y al sector privado (39%). La evolución en el número de mujeres es ligeramente creciente y en el caso de los hombres es estable.

En lo que se refiere al nivel formativo, un gran número de empleados del Tercer Sector está altamente cualificado. De 1997 a 2006, el número de empleados en el sector con una carrera universitaria aumentó un 54%, pasando de 134.000 a 206.000 empleados. Esto constata la tendencia a la profesionalización del sector. El gráfico 24 presenta la distribución de los empleados del sector por nivel formativo.

**Gráfico 24:** Distribución de los empleados según el nivel formativo (2006)



**Fuente:** Kane, D., Clark, J., Lesniewski, S., Wilton, J., Pratten, B., Wilding, K. NCVO (National Council of Voluntary Organisations). *The UK Civil Society Almanac 2009*. Febrero 2009.

Los voluntarios conforman una parte importante del capital humano del sector. En Gran Bretaña, el voluntariado es una actividad muy común y un 73% de la población ha participado en alguna actividad voluntaria como mínimo una vez. De hecho, en 2007 en Gran Bretaña participaron en alguna actividad de voluntariado al menos una vez al año 17,7 millones de personas y 11,1 millones de personas realizaron actividades de voluntariado como mínimo una vez al mes. Sin embargo, aunque el número de voluntarios en el país sea alto, éste se mantiene constante desde el 2001 y muestra un ligero descenso desde el 2005. El gráfico 25 muestra la evolución desde 2001.

**Gráfico 25:** Evolución del voluntariado (2001-2007)



**Fuente:** Kane, D., Clark, J., Lesniewski, S., Wilton, J., Pratten, B., Wilding, K. NCVO (National Council of Voluntary Organisations). *The UK Civil Society Almanac 2009*. Febrero 2009.

Respecto a las edades de las personas voluntarias, no se perciben relaciones claras entre la edad y la actividad de voluntariado. Aunque el rango de edad que participa más en estas actividades es el comprendido entre los 65 y 74 años, representando un 31% del total de voluntariado, no representa un valor diferencial respecto a las otras franjas de edad (18-30 años y 30-65 años), cuya participación como voluntarios se sitúa entre el 22% y el 29%.

## ► 3.2. Entidades de segundo nivel

Las entidades de segundo nivel en Gran Bretaña, las denominadas *umbrella bodies*, son organizaciones que agrupan otras entidades del Tercer Sector Social de ámbito inferior con el fin principal de dar servicios a las entidades, promover mejoras en el Tercer Sector Social y actuar como representación de estas entidades en diversos ámbitos. Por ejemplo, son la voz de las entidades del Tercer Sector frente al Estado.

Gran Bretaña es, con diferencia, el país con un mayor desarrollo de organizaciones de segundo nivel, comparado con el resto de los países europeos analizados. Por otra parte, su característica esencial es que se trata, en la mayoría de los casos, de organizaciones de segundo nivel de carácter transversal. En otros modelos, primero se da una agrupación de entidades de segundo nivel especializadas por el público que atienden (por ejemplo, discapacidad), y luego, estas organizaciones de segundo nivel se agrupan en organizaciones o plataformas transversales.

En Gran Bretaña existen unas treinta organizaciones de segundo nivel, aunque el mismo Gobierno reconoce que los interlocutores reales del sector se limitan a cinco grandes organizaciones.

El estudio de las entidades de segundo nivel se centrará en las cinco organizaciones más representativas en Gran Bretaña, mencionadas anteriormente:

1. **Nacional Council of Voluntary Organisations (NCVO)**. Es la primera organización de segundo nivel del país y fue fundada en 1919 para dar apoyo, soporte y representar al conjunto de organizaciones del sector voluntario y *charities* en Gran Bretaña. Su antigüedad da muestra de la vitalidad, identidad propia y capacidad de organización del Tercer Sector, especialmente en el ámbito social.

La propia consolidación del Tercer Sector Social en organizaciones de segundo y tercer nivel en Gran Bretaña ha estado precisamente condicionada por la emergencia del NCVO, como organización no especialista en colectivos específicos, sino como organización representativa del conjunto del Tercer Sector.

Principalmente es una organización que presta servicios a las propias organizaciones afiliadas, en ámbitos como el asesoramiento y la formación. Además, actúa como *lobby* frente al Gobierno, la *Charity Commission* y la Unión Europea en aquellos aspectos que le afectan. Se encarga de la realización de investigaciones sobre el Tercer Sector y el resto de organizaciones de segundo nivel del Tercer Sector Social, siendo reconocida como el principal portavoz de las organizaciones del sector.

Uno de los objetivos que dieron lugar a la creación del NCVO, fue asesorar a las *charities* en la gestión de sus propios fondos privados, por lo que en 1958 la propia NCVO creó la *Charities Aid Foundation*, con la misión de promover las donaciones y legados al Tercer Sector, así como realizar una gestión financiera profesional de los fondos

propios de las *charities*. En su momento tuvo una función clave en la recepción de donaciones que luego distribuía a las *charities* asociadas, que ha ido adaptando a las nuevas realidades hasta convertirse, en la actualidad, en una herramienta para que los empleados del país puedan dar parte de su salario a las entidades del Tercer Sector (*give as you earn / payroll giving*).

Actualmente, la *Charities Aid Foundation* gestiona fondos de 15.000 *charities* por un importe de 2.900 millones de euros y es el referente en la gestión financiera del sector no lucrativo.

- 2. Association of Chief Executives of Voluntary Organisations (ACEVO).** Es una organización que lleva operando como *umbrella body* desde el año 1987 y que tiene su origen en la asociación de directivos de las entidades del Tercer Sector Social. En un sector tan complejo y numeroso como el sector no lucrativo en Gran Bretaña, ACEVO representa la visión de aquellas organizaciones medianas y grandes que se asociaron bajo el eje de la modernización necesaria del sector y la buena gestión. En consecuencia, sus servicios están más orientados al apoyo a los más de 2.000 directivos de las *charities* y sus organizaciones con planteamientos empresariales en su gestión. Es un modelo alejado del NCVO que, como entidad más generalista, agrupa a todo tipo de organizaciones grandes y pequeñas.

ACEVO ha realizado en estos años un gran esfuerzo de posicionamiento en el sector, no exento de conflictos y competencia con el NCVO, que se ha focalizado en la profesionalización, los resultados en el sector, la gestión y desarrollo de los recursos humanos, el buen gobierno, la transparencia y la innovación.

Es una organización muy activa, con un plan estratégico bien trazado y ejecutado, que además gestiona el Programa Euclide de Liderazgo en el Tercer Sector en Europa, lo que les está permitiendo posicionarse a nivel de Unión Europea. Euclide es un programa que quiere poner en contacto a los líderes del Tercer Sector en la Unión Europea con la finalidad de establecer alianzas, compartir conocimiento, influir en las decisiones que les afectan y contribuir a un Tercer Sector más fuerte e innovador que contribuya a la construcción de la sociedad civil en Europa.

- 3. National Association of Councils for Voluntary Service (NAVCA).** Es también consecuencia de la diversidad del Tercer Sector Social y está dedicada a dar apoyo a las necesidades específicas de las entidades locales del Tercer Sector Social. Formada por más de 140.000 organizaciones, principalmente se dedica a dar apoyo técnico, formación y asesoramiento a estas organizaciones locales, a sus relaciones con las Administraciones locales y defender sus intereses ante la estrategia del Gobierno en relación al Tercer Sector Social.

Su estrategia como asociación de entidades locales está mucho más focalizada en la participación democrática de la sociedad civil, en la identificación de nuevas necesidades y en facilitar una estrategia de partenariado en el ámbito local.

4. **Social Enterprise Coalition.** Es la organización de segundo nivel que representa y agrupa el nuevo fenómeno de las *social enterprises*, entendidas como empresas comerciales que tienen una función social o medioambiental. Creada hace unos 10 años, ha crecido de manera exponencial en los últimos años, gracias al apoyo del Gobierno, que estableció en 2007 un plan específico de apoyo de 24 millones de euros para su desarrollo, con el fin de potenciar este tipo de organizaciones en el país y promover sus buenas prácticas. Hoy en día, la *Social Enterprise Coalition* intenta influir en el Gobierno con el fin de comprometerlo con las *social enterprises*.

Sin duda, el modelo de las empresas sociales, caracterizadas por su orientación al mercado y su autosostenibilidad financiera, ha dado lugar a cierta polémica en torno a la posible competencia con las propias *charities*, como se podrá analizar en la parte de conclusiones. Las principales dudas se plantean en cuanto a la gobernabilidad de las empresas sociales y a la potencial competencia en áreas de actividad propias de las *charities*, especialmente en la gestión de los servicios públicos. Sin embargo, en la *Social Enterprise Coalition* también están integradas, como observadoras, organizaciones como la NCVO o las propias cooperativas.

5. **Co-operatives<sup>UK</sup>.** Es una organización creada en enero de 2003 como consecuencia de la unión de tres organizaciones: *Co-operative Union* de base sindical, la *Industrial and Common Ownership Movement* (ICOM) y *United Kingdom Co-operative Council* (UKCC). *Co-operatives<sup>UK</sup>* es una organización independiente y autónoma, cuyos objetivos se centran en la promoción de los intereses de las cooperativas e incrementar el conocimiento de sus valores y principios y apoyar el desarrollo de nuevas cooperativas. Las cooperativas son muy representativas en determinados sectores como las cooperativas de consumo, financieras o de vivienda, y tienen un peso relativo en los sectores de servicios a la comunidad.

La tabla 6 (ver página siguiente) presenta una comparación de la magnitud y los servicios de estas cinco entidades.

Respecto a las fuentes de financiación de las cinco organizaciones de segundo nivel estudiadas, las más representativas son las cuotas de socios e ingresos provenientes de eventos, conferencias y publicaciones; por tanto, hay un alto porcentaje de generación de recursos propios. Además, estas organizaciones financian parte de su actividad a través de donaciones o financiación del Gobierno para proyectos concretos.

Además, en el caso concreto de la NCVO, esta organización recibe donaciones a través de la *Charity Aid Foundation* (CAF)<sup>25</sup>.

**25** CAF (*Charities Aid Foundation*) es una *charity* que tiene como objetivo crear valor para las *charities* y *social enterprises* mediante la transformación de las formas de gestión de estas organizaciones y de las formas en que se realizan las donaciones.

**Tabla 6:** Comparación de las principales entidades de segundo nivel en Gran Bretaña

	Número de socios	Principales servicios
<b>NCVO</b>	7.000	<p>Apoyo y consultoría para empresas.</p> <p>Campañas y políticas para influir en las políticas del sector.</p> <p>Investigación para el desarrollo de políticas.</p> <p>Financiación para organizaciones.</p> <p>Seguros para las organizaciones del sector.</p> <p>Trabajo en red.</p>
<b>ACEVO</b>	2.000	<p>Apoyo a empresas en la gestión.</p> <p>Conferencias, eventos de patrocinio.</p> <p>Carreras y cursos orientados a directivos o futuros directivos.</p> <p>Trabajo en red.</p>
<b>NAVCA</b>	140.000	<p>Soporte en información.</p> <p>Conferencias y eventos.</p> <p>Seminarios y formación.</p> <p>Publicaciones.</p> <p>Soporte para directivos.</p> <p>Trabajo en red.</p>
<b>Social Enterprise Coalition</b>	50.000	<p>Soporte a las social enterprise.</p> <p>Campañas para actuar en las políticas de cuatro áreas: justicia social y económica, medioambiente, sociedad y bienestar.</p> <p>Eventos y conferencias.</p>
<b>Co-operativesUK</b>	4.992 (428 cooperativas comunitarias)	<p>Investigación para el conocimiento del sector y el desarrollo de políticas para influir en él.</p> <p>Conferencias y eventos.</p> <p>Apoyo a las organizaciones en relación a aspectos de gobernanza, gestión, estructura legal, etc.</p> <p>Servicios financieros.</p> <p>Trabajo en red.</p>

Fuente: Elaboración propia.

# 4

## Factores de cambio en el proceso de integración y desarrollo del sector

### ▶ 1. El reconocimiento y posicionamiento estratégico del Tercer Sector en las políticas públicas y en la agenda política de los partidos

- La adaptación del modelo de *charities* a la aparición y consolidación del Estado del Bienestar con las características propias de Gran Bretaña, supuso un cambio y un reposicionamiento en su actividad en el Sector Social. Antes se mantenían en otros sectores, como la educación, la salud y los servicios socio sanitarios, aunque en posiciones marginales o muy elitistas.
- El cambio de modelo que supuso la era de Margaret Thatcher y los recortes en los presupuestos sociales, implicaron un cambio sustancial en el perfil de los donantes de las *charities*, hacia las clases medias y trabajadoras, apoyadas por los sindicatos, frente al modelo anterior, basado en grandes donaciones de la burguesía urbana, los terratenientes y la burguesía rural. Con este cambio, ciertas *charities* abandonaron sus posiciones conservadoras y paternalistas y se acogieron a modelos más progresistas de fomento de la participación democrática y de defensa de los derechos de las personas con riesgo de exclusión y de las minorías.
- Las políticas de los gobiernos del *New Labour*, dirigidos por Tony Blair, supusieron un cambio radical en la relación con el Tercer Social en la que éste pasó a ser un socio estratégico en el desarrollo y diseño de las políticas sociales.

### ▶ 2. El pacto global entre el Gobierno y el Tercer Sector

- La reforma de la Administración Pública de Tony Blair, mantenida por el Gobierno de Gordon Brown, supone un cambio muy significativo en las relaciones entre el Gobierno y el Tercer Sector Social. El Gobierno se comprometió en 1996 con el *Compact* a reforzar las capacidades del Tercer Sector Social, para que gestionaran servicios públicos de acción social, empujando así al sector a la competencia en la gestión de estos servicios.
- Ha habido una fuerte concentración de las competencias a nivel de Gobierno central, que es quien fija las directrices de los servicios a prestar y sus precios, mientras que los procedimientos de contratación son gestionados a nivel local, con poco margen de autonomía.
- Desde el punto de vista estrictamente político, la gestión de los servicios públicos de acción social, casi en exclusiva por parte del Tercer Sector Social, también es un argumento que justifica la privatización de otros servicios públicos por parte del *New Labour*, como aeropuertos, trenes y otros servicios básicos.
- Ha sido un hito significativo que el Gobierno central y la *Charity Commission* autorizaran que aquellas organizaciones que gestionan servicios públicos, puedan al mismo

tiempo hacer campañas políticas y de sensibilización. Este factor ha supuesto un reconocimiento formal de la independencia del Tercer Sector Social, a pesar de recibir financiación pública.

- En la medida en que las *charities* pasan a ser gestoras de los servicios públicos, aumenta el control financiero del Gobierno sobre las mismas a través de mecanismos de evaluación y auditoría. Hasta ahora este control era independiente, a través de la *Charity Commission*.
- La gestión de servicios públicos de acción social por parte de las *charities* está creando una confusión en la sociedad entre las nuevas funciones de las propias *charities*, hasta hace poco muy independientes, y el propio sector público.
- Al mismo tiempo, la estrategia sostenida por la empresa en los ámbitos de la responsabilidad social corporativa y las fundaciones de empresa, en términos de comunicación en tiempos de crisis como el actual, está generando más confusión a la sociedad. En la medida en que algunas empresas entren a gestionar determinados servicios de acción social, la confusión en la sociedad sobre el rol específico de las *charities* va a crecer y quizá a afectar su buena reputación.
- La legislación sobre terrorismo y la crisis financiera ha supuesto un mayor control del Gobierno sobre los fondos procedentes de donaciones a las *charities*, especialmente entre aquéllas pertenecientes a minorías étnicas.

### ► 3. La consolidación y crecimiento de las *charities* como gestoras de servicios y la pérdida de las funciones de participación

- A pesar de las estrategias de consolidación que promueve el Gobierno en grandes organizaciones, la base del sistema del Tercer Sector Social son las organizaciones locales, menos centradas en la gestión de servicios, y que son las que mantienen las funciones clásicas del Tercer Sector Social de defensa de los valores, el voluntariado y la participación cívica.
- Estas funciones clásicas del Tercer Sector Social son cada vez más difíciles de mantener en aquellas organizaciones centradas en el crecimiento, la gestión de servicios públicos de acción social y la necesidad de profesionalización.
- La participación y la defensa de los valores como misión del Tercer Sector Social, están evolucionando y siendo asumidas a nivel nacional por plataformas reivindicativas de tipo generalista o especializadas en determinados ámbitos de actividad del Tercer Sector Social, con una estrategia a corto plazo y que obedecen a agendas públicas externas (G-8, G20) o bien internas, como la "Campaña para el IVA en el Tercer Sector"<sup>26</sup>.

**26** Puede encontrarse más información relativa a este tema en el enlace siguiente: [www.vatcampaign.com](http://www.vatcampaign.com)

- No hay, por tanto, estrategias de cambio social en las organizaciones de primer nivel, ya que carecen de agendas propias en este ámbito y están más centradas en la atención a las personas. Las funciones de Tercer Sector orientadas al cambio social son asumidas por las grandes organizaciones del Tercer Sector y las organizaciones de segundo nivel (*umbrella bodies*), que tienen agendas específicas y estrategias orientadas al cambio social, muy vinculado a las acciones de *lobby* y comunicación con la sociedad.
- También han aparecido, en los últimos años, organizaciones del Tercer Sector únicamente especializadas en la realización de campañas de sensibilización para aspectos muy concretos del ámbito social como, por ejemplo, el *National Social Inclusion Programme*, desarrollado por el Instituto de Salud Mental, o *National Society for the Prevention of Cruelty to Children* (NSPCC) en el ámbito de las campañas contra el maltrato infantil.

#### ► 4. Inicio de un proceso de cooperación, alianzas y fusiones, aún incierto y con dudas sobre su eficacia

- En un entorno de cambio como el actual, la cooperación, las alianzas y las fusiones entre las propias organizaciones son una alternativa para adaptarse a los nuevos cambios. La cooperación entre organizaciones existe a nivel local en términos de trabajo conjunto, pero no hay verdaderas estrategias de colaboración ni alianzas. Cuando se producen estas alianzas, es a nivel de organizaciones de segundo nivel para temas muy concretos.
- Algunos estudios recientes demuestran la falta de resultados tangibles y concretos de las estrategias de *joint ventures* (colaboración empresarial) en el Tercer Sector Social.
- La falta de cooperación y alianzas está precisamente en el riesgo de pérdida de imagen e identidad que estas estrategias pueden provocar en las organizaciones participantes: esto es muy significativo entre aquellas *charities* que se financian básicamente con donaciones, ya que confunde a los potenciales donantes.
- Otro factor que actúa como barrera en la cooperación y alianzas, es el personalismo que persiste en los patronatos y direcciones de las propias organizaciones. Éstos perciben las alianzas, la cooperación y las fusiones como una pérdida de identidad para las organizaciones y de poder para ellos mismos.
- Excepto en casos muy concretos, las fusiones entre organizaciones del Tercer Sector se producen entre organizaciones medianas con problemas de supervivencia ante la crisis financiera.
- Sin embargo, en opinión de algunos expertos, la tendencia a la profesionalización que promueven algunas organizaciones de segundo nivel, debería dar lugar a que las

fusiones entre organizaciones fueran una tendencia creciente, ya que éstas permiten generar la dimensión suficiente para la gestión de determinados servicios públicos.

- En un entorno como el de las *charities* británicas, en el que la rotación en el nivel directivo se sitúa entre los cinco y ocho años, y con una tendencia a limitar los mandatos de los patronos de las *charities*, sin duda, hay un cambio generacional a corto y medio plazo que puede facilitar las fusiones.

### ► 5. La buena imagen pública del tercer sector, el marketing, la comunicación y la captación de fondos

- La buena imagen del Tercer Sector Social es un valor añadido muy importante y tiene su origen en la dimensión de su propia base social, las estrategias de comunicación y la captación de socios de las *charities*, además de en su independencia del sector público y a sus posicionamientos políticos a lo largo de los años.
- Parte de esta buena imagen como sector es el resultado de la actividad de comunicación de las propias organizaciones de segundo nivel, que son las que han liderado las acciones de *lobby* en los medios de comunicación.
- En un momento de crisis de legitimidad de los partidos políticos y de las empresas, los poderes públicos buscan el apoyo y la proximidad de las *charities* y el Tercer Sector, en la medida en que son organizaciones en quienes confía la sociedad.
- Todo el conjunto de elementos descritos hace que el Tercer Sector Social en Gran Bretaña tenga un alto poder de reconocimiento público en los medios de comunicación y la sociedad, y cuente con una clara capacidad de influencia política. Esto puede suponer también un riesgo de politización del sector.

### ► 6. La creación y consolidación de plataformas/entidades de segundo nivel

- Sin duda, la estructuración del sector en las cinco organizaciones de segundo nivel en Gran Bretaña es muy sólida, si se compara con el resto de países analizados en este estudio. El carácter generalista y transversal de estas organizaciones de segundo nivel, les da una capacidad para prestar servicios, tener poder de representación del conjunto del sector y poder de negociación política muy importante.
- Al mismo tiempo, las organizaciones de segundo nivel, por tradición, experiencia y conocimiento, dan servicios a las propias plataformas de segundo nivel sectoriales,

como la de discapacidad, la de exclusión social o la de la infancia, además de dar servicios a plataformas de segundo nivel funcionales, como el Instituto de Captación del Fondos y la Asociación de Financieros del Tercer Sector, entre otras.

- Las plataformas de segundo nivel, por sus funciones, cartera de servicios y estructura de financiación, están claramente orientadas a la prestación de servicios a sus asociados, en precio y en competencia con el sector privado. En este sentido, su orientación como organizaciones de servicios al sector, les da un mayor potencial de crecimiento y desarrollo y generan valor añadido al propio sector, si lo comparamos con aquellas organizaciones de segundo nivel, cuya función básica es de *lobby* ante los poderes públicos.
- A pesar de que hay tensiones y competencia entre algunas de las organizaciones de segundo nivel analizadas, hay una colaboración clara entre ellas y una agenda compartida entre el conjunto de las cinco grandes organizaciones de segundo nivel. Las tensiones se deben a que cada una de las organizaciones de segundo nivel defiende sus intereses propios (organizaciones locales, organizaciones de directivos, *social enterprise*, cooperativas, etc.).
- Su reconocimiento público, capacidad de gestión y nivel de representación han convertido a NCVO, ACEVO, *Charity Aid Foundation*, *Co-operativeUK* y *Social Enterprise Coalition* en gestoras directas de programas de apoyo público al Tercer Sector Social en determinadas estrategias del *Compact*, como *Capacity Builders*, programa del Gobierno orientado a aumentar las capacidades de gestión del Tercer Sector en Gran Bretaña.

---

#### Cuadro resumen. Factores de cambio en el proceso de integración y desarrollo del sector

---

##### ① El reconocimiento y posicionamiento estratégico del Tercer Sector en las políticas públicas y en la agenda política de los partidos

1. La consolidación del Estado del Bienestar, las políticas en la era Thatcher y los cambios con Tony Blair posicionaron estratégicamente las *charities* del Tercer Sector Social.
2. Cambio en el perfil de donantes hacia las clases medias y de la base social de las organizaciones.
3. Abandono de la posición conservadora de las *charities* hacia una visión más progresista y vinculada a la participación y el cambio social.
4. El Tercer Sector Social como partner estratégico del *New Labour* y del proceso de externalización de servicios.

## ② El pacto global entre el Gobierno y el Tercer Sector

1. Centralización de la planificación.
2. El nuevo posicionamiento de las entidades del Tercer Sector Social como gestoras de servicios sociales públicos, no ha comprometido su libertad de presión y su función de sensibilización.
3. Confusión en la sociedad provocada por las nuevas funciones de las *charities*, la responsabilidad social empresarial y las fundaciones de empresa.
4. La gestión de servicios contratados por el Estado al Tercer Sector implica nuevas funciones públicas de supervisión y evaluación de los servicios.

## ③ La consolidación y crecimiento de las *charities* como gestoras de servicios y la pérdida de las funciones de participación

1. El peso y la especialización que las organizaciones locales tienen dentro del Tercer Sector Social en la defensa de valores y participación cívica.
2. Dificultad en mantener las funciones clásicas de las *charities*, que han sido la base del Tercer Sector Social.
3. La especialización de *charities* de sensibilización y las plataformas informales.

## ④ Inicio de un proceso de cooperación, alianzas y fusiones, aún incierto y con dudas sobre su eficacia

1. Riesgo de pérdida de identidad en las *charities*, a causa de las alianzas y fusiones y su impacto en los donantes.
2. Personalismo en la dirección y patronatos de las organizaciones como dificultad en los procesos de fusión.
3. El papel en las grandes plataformas del sector en los procesos de fusión.
4. Los límites en los mandatos de los patronos y la rotación de directivos como factores de impulso de los procesos de cambios.

## ⑤ La buena imagen pública del Tercer Sector, el marketing, la comunicación y la captación de fondos

1. El papel de las plataformas ha sido clave en la buena imagen del sector, gracias a las campañas de sensibilización en medios de comunicación.
2. Base social, estrategias de comunicación e independencia del sector público.
3. El alto reconocimiento público del sector y su poder político.
4. Riesgo de instrumentalización del sector en tiempos de crisis.

---

## 6 La creación y consolidación de plataformas/entidades de segundo nivel

1. La especialización de las plataformas de segundo nivel en una sociedad y un sector flexible y pragmático.
  2. Las plataformas están orientadas a la prestación de servicios a las organizaciones asociadas en competencia entre ellas y en el mercado.
  3. Colaboración y competencia entre las plataformas principales: agenda compartida.
- 

# 5 Tendencias y oportunidades del Tercer Sector Social

## ▶ 1. Un sector en cambio, transformación y riesgo: *charities* tradicionales versus *social enterprise* y la competencia del sector privado

- Se percibe una clara tendencia al cambio del sector, en la medida en que cada vez integran conceptos, fines y valores más diferenciados. Desde las *charities* locales, con su papel clave de fomento de la participación de la sociedad y de la cohesión local, hasta el otro extremo, las *charities* que se han implicado en la gestión de servicios públicos y las *social enterprise* con una vocación claramente empresarial.
- Las diferencias entre las *charities* y las *social enterprise* no son sólo de dimensión, sino que también se van a diferenciar cada vez más, en aspectos clave como la misión y los valores. Esta situación puede generar tensiones internas en el propio sector ya que cada entidad de segundo nivel tenderá precisamente a resaltar sus aspectos diferenciales. En este contexto, el cambio rápido y la transformación dentro del propio sector aumentará las tensiones que ya se perciben actualmente.
- Esta situación de dispersión en la misión, los valores y la actividad de las organizaciones del Tercer Sector en Gran Bretaña, también va a tener un impacto externo, ya que puede modificar la percepción social de las *charities* y crear confusión sobre quién es y qué hace cada uno. Esta confusión podría afectar negativamente a la captación de fondos de las *charities*.
- Si a todos estos elementos le añadimos las estrategias de comunicación de las empresas en responsabilidad social corporativa (RSC) y la posibilidad de que a corto y medio

plazo entren en la prestación de servicios, que ahora son propios de las *charities*, el panorama puede ser de confusión.

- En resumen, la tendencia en este ámbito apunta a una convivencia de, por una parte, un Tercer Sector Social difuso, en el que conviven un sector de *charities* y *social enterprise* cada vez más orientadas a la gestión empresarial del sector, más agresivo en comunicación y competitivo en precio, con el sector tradicional de las *charities* locales aún vinculadas a la imagen de la beneficiencia; y, por otra parte, un sector público también cada vez más difuso en sus fórmulas de gestión.
- Sin duda, se producirán conflictos a nivel local y nacional de competencia dentro del propio sector sin ánimo de lucro, por los contratos públicos y por los mercados privados de las *social enterprise*. Estos conflictos no se van a resolver con una estrategia conjunta de sector, sino contrato por contrato y conflicto por conflicto, dando lugar posiblemente a una caída de los precios en las ofertas, que no va a beneficiar a los usuarios de los servicios ni a las propias organizaciones.
- Parece relativamente difícil prever una tendencia a la ruptura dentro del propio Tercer Sector, entre el sector más empresarial y un sector más orientado a la gestión por valores y a la participación. Sin embargo, la flexibilidad y pragmatismo del modelo británico harán que se encuentren aspectos de interés conjunto, a la vez que cada una de las *umbrella bodies* realizará un mayor esfuerzo en diferenciación del resto.
- En general, preocupa entre algunos expertos la confusión en torno a la misión y objetivos que se va a generar dentro del propio Tercer Sector Social ante la sociedad, a la vez que las fórmulas ya apuntadas de *social enterprise* y fundaciones de empresa llevarán a una posible dilución de las bases que ha tenido el Tercer Sector Social. Si ha de llegar una clarificación en este ámbito, vendrá de la propia Administración Pública a través del establecimiento de medidas fiscales diferenciadas según la misión y objetivo social de las organizaciones.

## ► 2. La tendencia hacia la “empresarialización” y el papel del liderazgo personal

- La propia empresarialización de algunas organizaciones del Tercer Sector, como algunas *charities* y las *social enterprise*, tiene su base en modelos basados en el liderazgo personal como motor de las organizaciones.

Hasta cierto punto, se puede afirmar que estamos ante una traslación al Tercer Sector del individualismo que ha dominado nuestras sociedades en los últimos años y a la influencia, muy sensible en Gran Bretaña, de los planteamientos de “emprendedores sociales” procedentes de Estados Unidos y de sus universidades de referencia, como Harvard.

- Estamos ante unas organizaciones más centradas en lo interno y en la gestión del día a día que en las funciones de relación con el entorno social más directo. El recurso a Internet y a las redes sociales como estrategia y alternativa de participación, movilización y fomento de la participación de proximidad, ofrece debilidades evidentes, como el hecho de que las adhesiones sean puntuales, para temas muy concretos y sin continuidad.

Por otra parte, el Gobierno de Londres ha reducido los presupuestos de los programas de fomento de voluntariado y la participación en el sector social, dejando su financiación en manos de las Administraciones de proximidad, municipios y *counties*.

- El hecho de que los contratos públicos tengan una duración máxima de tres años plantea dudas sobre el futuro de estas estrategias de crecimiento en la prestación de servicios. Por tanto, algunos expertos critican la falta de una estrategia de salida del sector en la gestión de servicios públicos.

Por otra parte, el reciente cambio político en Gran Bretaña abre aun más estas incógnitas en un sector que se ha visto muy protegido y favorecido en la larga etapa política de los gobiernos laboristas.

- Hay dudas de que exista una reflexión seria a corto plazo sobre el impacto de un cambio de políticas.

Sin embargo, serán nuevamente el liderazgo personal de los directivos, la capacidad de influencia de las *umbrella bodies* y la buena imagen del sector social no lucrativo en Gran Bretaña, las cartas con las que se deberá jugar el futuro.

- En la medida en que la estrategia de comunicación y comprensión de la sociedad sobre nuevos modelos, como las *social enterprise*, sea clara, el sector tendrá en su conjunto el apoyo de la sociedad ante futuros gobiernos conservadores, pero el modelo social inglés apunta hacia una enorme flexibilidad y capacidad de reacción, que será clave en el futuro del Tercer Sector Social.

### ► 3. La extensión de las actividades de las organizaciones de acción social

- La segunda conclusión del modelo de empresarización y liderazgo es la estrategia de algunas organizaciones sociales de abrir el abanico de sectores en los que intervienen. Así, una vez consolidado el mercado de los servicios sociales y de inserción de colectivos en riesgo de exclusión, la tendencia apunta a que las organizaciones más agresivas están entrando en nuevos mercados que no han sido los propios del sector.
- En este sentido, se percibe una tendencia que no prioriza sólo la consolidación del crecimiento debido a la entrada en la gestión de servicios públicos sociales, sino que

algunos sectores de *charities* y *social enterprise* aspiran a aprovechar el proceso de externalización de servicios para entrar en nuevos mercados, como algunas partes del sistema penitenciario o el estricto crecimiento en ámbitos del mercado privado.

- Mantener estas estrategias supone disponer de una alta capacidad de liderazgo y de capacidad de gestión, que se encargan de promover las *umbrella bodies*, como ACEVO y *Social Enterprise Coalition*, pero, por otra parte, supone la asunción de riesgos en las organizaciones a corto y medio plazo.
- Por otra parte, se produce en Gran Bretaña un proceso común con el resto de países analizados: Hay una extensión clara del concepto de acción social clásico, centrado en la atención a los más vulnerables y a la integración laboral de grupos en riesgo de exclusión, hacia una nueva dimensión de la acción social que se ve encajada en nuevos ámbitos de la acción pública, como los servicios complementarios a la educación, los servicios asociados a aspectos de la salud, medio ambiente o de rehabilitación social de reclusos.
- Esta ampliación y reconocimiento de la acción social y del papel del Tercer Sector Social en otros sectores en los que no es el interlocutor y proveedor principal, genera nuevos interlocutores en las Administraciones Públicas y oportunidades de entrar en nuevos mercados.
- En definitiva, existe una mayor complejidad en las relaciones con la Administración a todos los niveles, desde la Administración local a la estatal, y la necesidad de adaptarse a nuevos interlocutores públicos, en sectores de actividad nuevos para el Tercer Sector Social. En estos nuevos ámbitos, el Tercer Sector Social no ostenta una posición de liderazgo, ya que la acción social es sólo una parte de la actividad en nuevos sectores como la justicia o la educación, no la principal, y en los que ya hay dinámicas y *lobbies* consolidados a los que es ajeno el Tercer Sector.
- En este nuevo cambio y paradigma, por una parte, tendrá de nuevo un papel muy importante la capacidad de *lobby* de las *umbrella bodies* del Tercer Sector y, por otra, el liderazgo de los propios directivos del Tercer Sector.
- El Tercer Sector Social en Gran Bretaña tiene la ventaja de que dispone de la Oficina del Tercer Sector, cuya visión intersectorial e interdepartamental puede ayudar en el acceso del Tercer Sector a estos nuevos mercados, aunque sin la fuerza que ha demostrado en el ámbito propio de la acción social.
- Finalmente, la situación actual en Gran Bretaña, con una alta tasa de paro, sitúa el Tercer Sector Social, y especialmente las *social enterprise*, ante el reto de ser capaces de tener el carácter emprendedor y la capacidad de generar empleo en nuevos nichos de mercado. Sin duda, éste es el reto y el campo de desarrollo, crecimiento y consolidación del Tercer Social. Sea cual sea el sector de actividad en el que actúa, si demuestra la capacidad de generar empleo de calidad, recibirá el apoyo de los fondos públicos contra el paro.

- Así, nuevamente, son la dimensión económica del Tercer Sector Social y su potencial para generar empleo, las bases en las que éste deberá ser capaz de demostrar sus capacidades para ganarse la confianza de los nuevos interlocutores públicos, junto a la capacidad de crecer en nuevos mercados.

#### ► 4. Gestión de servicios y profesionalización vs. participación democrática y participación social

- En organizaciones como las *charities*, con funciones diversas y un peso específico en ámbitos como la participación, la cohesión social y la representación de los colectivos más vulnerables, el reto de estos modelos empresariales del Tercer Sector Social está en la capacidad de mantener un equilibrio entre estas funciones y el liderazgo personal. De momento, la tendencia parece indicar que hay dificultades de encajar estos esquemas.
- El Gobierno de Gran Bretaña ha desarrollado una estrategia específica de innovación en el Sector Social, *Innovation Exchange*, con la colaboración directa del Ministerio de Empresa e Innovación, orientada a la mejora de las prácticas de atención y relación entre las personas y los profesionales, a generar empoderamiento en la sociedad civil y a la gestión estratégica.
- El modelo adoptado de innovación de abajo a arriba (tendencia número 5), con el fomento de buenas prácticas, su difusión y su desarrollo posterior, es una estrategia coherente con el Tercer Sector Social y, sin duda, ofrecerá oportunidades significativas para modernizar y mejorar su gestión.

#### ► 5. Generación de conocimiento e innovación

- En Gran Bretaña se va a mantener e incrementar la generación de conocimiento como punto crítico del desarrollo del sector: Históricamente, el propio peso específico de las *charities* había merecido la atención de los investigadores y de las universidades, aunque en el futuro la tendencia apunta a que la generación de conocimiento estará muy vinculada no sólo al conocimiento del propio sector y su dimensión, sino a aspectos más pragmáticos.
- En este sentido, la propia apuesta de la Oficina del Tercer Sector de destinar recursos a las universidades para la generación de conocimiento, apunta claramente hacia dónde se orienta. Cabe destacar como primer resultado de este proceso de generación de conocimiento, el reciente estudio sobre *Cómo medir el Valor Social de la actividad del Tercer Sector*, que claramente marca una tendencia a un conocimiento

menos académico, más orientado a aspectos prácticos y a herramientas de gestión de las organizaciones.

- Es de suponer que esta tendencia y el creciente interés de las escuelas de negocios en el Tercer Sector Social, se mantendrá en el futuro y orientará la generación de conocimiento hacia aspectos de gestión y gobernabilidad del Sector Social.
- La innovación ha sido un aspecto tradicional en las organizaciones del Tercer Sector Social, en la medida en que se adelantaban a dar soluciones a nuevas necesidades y nuevos enfoques en la atención a los colectivos más vulnerables. Sin embargo, esta innovación ha sido informal, de abajo a arriba, y ha tenido sólo su reconocimiento en la medida en que las propias organizaciones generalizaban estas prácticas innovadoras y las Administraciones las reconocían y, en algunas ocasiones, las financiaban.
- Las nuevas estrategias políticas del Gobierno de Gran Bretaña y de la propia Unión Europea en la gestión de fondos estructurales, han abierto nuevas oportunidades al Tercer Sector para poner en práctica políticas de innovación y obtener financiación pública para ello.
- De esta forma, la innovación social aparece como una tendencia clara del sector sin ánimo de lucro, aplicable al conjunto de las actividades que realiza, pero especialmente a aquellas con contenido y resultado vinculado a la producción de servicios.
- A pesar de lo reciente de la iniciativa y de las dificultades que implica el desarrollo de la innovación en términos de tiempo, no hay duda de que generará nuevos enfoques que van a cambiar la manera de funcionar del Tercer Sector Social, a los que habrá que estar atentos.

## ▶ 6. Internacionalización y UE

- El sector no lucrativo de Gran Bretaña no tiene una visión clara de su relación con Europa como conjunto, ya que su modelo anglosajón lo ha orientado claramente a los Estados Unidos como referente.
- Sin embargo, se observa un cambio de tendencia en algunas *charities* y, especialmente, *social enterprise*, en el que no tanto Europa sino la Unión Europea gana peso como punto de interés creciente, especialmente debido a las oportunidades de financiación que ofrece el nuevo enfoque de los fondos europeos.
- Sin que este cambio siga la tendencia de algunas organizaciones de cooperación internacional o *charities* de investigación, que claramente están abriendo su mercado

de captación de fondos y actividad hacia los demás países de la Unión Europea, sí es cierto que el Sector Social se está posicionando claramente en algunos aspectos.

- En este sentido, cabe destacar la continuidad y el crecimiento de iniciativas de *lobby* de las *charities* y *social enterprise* a nivel de la Unión Europea, que está teniendo como resultado que las *umbrella bodies* inglesas, como líderes del Tercer Sector Social, estén ocupando espacios y cargos de representación de diversas plataformas sociales europeas, siendo al respecto muy activas y con estrategias muy definidas, de las que va a resultar un crecimiento de su capacidad de influencia a nivel continental.
- Proyectos como Euclide -sobre liderazgo en el Tercer Sector y dirigido por ACEVO-, la nueva estrategia de NCVO de crear una plataforma europea, y el activismo y liderazgo del Tercer Sector inglés en el tema del IVA, son muestras de una tendencia creciente a una mayor implicación del Tercer Sector Social en las políticas europeas de las que, sin duda, todos vamos a salir beneficiados. El IVA aplicado a la contratación pública y el hecho de que las *charities* sean consumidores finales de este impuesto y, por tanto, no puedan compensarlo, están generando consenso en las organizaciones del Tercer Sector Social de todos los países de la Unión Europea sobre la necesidad de cambio de esta regulación a nivel de la Comisión Europea.

### Cuadro resumen. Tendencias y oportunidades del Tercer Sector Social

#### 1 Un sector en cambio, transformación y riesgo: *charities* tradicionales versus *social enterprise* y la competencia del sector privado

1. Retos en la convivencia en el sector de organizaciones cada vez más diferentes: en dimensión, visión y valores.
2. Tensiones entre las plataformas ante la necesidad de diferenciarse.
3. Cambios en la percepción social del sector: conflictos por la creciente competencia entre las organizaciones por los contratos públicos.
4. La RSC, las *social enterprise* y el aumento de la confusión de la sociedad con un sector público más difuso.

#### 2 La tendencia hacia la “empresarialización” y el papel del liderazgo personal

1. Organizaciones cada vez más centradas en la gestión interna y no tanto en la participación.
2. La financiación pública de la participación pasa a ser local.

3. Las nuevas formas de compromiso personal, participación y voluntariado, menos evidente y para temas concretos. Las redes sociales.
4. Ausencia en las *charities* de estrategias de salida a los contratos a tres años de gestión de los servicios públicos, como riesgo.
5. La flexibilidad del modelo social en Gran Bretaña y la capacidad de reacción del sector.

### 3 La extensión de las actividades de las organizaciones de acción social

1. Interlocutores múltiples y apertura de las *charities* y *social enterprise* a nuevos mercados públicos o privados.
2. La asunción de riesgos en el sector y el carácter emprendedor y la capacidad del sector de generar empleo.
3. Mayor complejidad en las relaciones con la Administración a causa del nuevo concepto de acción social, los nuevos interlocutores públicos y nuevos mercados.
4. La función de las plataformas en este proceso y la coordinación con la Oficina del Tercer Sector, adscrita al Primer Ministro.

### 4 Gestión de servicios y profesionalización vs. participación democrática y participación social

1. Dificultades para alcanzar un equilibrio entre la funciones de participación social y la gestión de servicios.
2. Desarrollo de estrategias para potenciar el papel de la sociedad civil: la estrategia de innovación social promovida por el Gobierno.

### 5 Generación de conocimiento e innovación

1. Un sector con información de calidad: las universidades y el Tercer Sector Social como ejes para la generación de conocimiento e innovación.
2. El valor social del tercer sector: del discurso a las herramientas de medición de impacto.
3. Mayor especialización de los aspectos de gobernabilidad y gestión.
4. El papel de las escuelas de negocios.
5. Nuevas políticas de innovación potenciadas por el Gobierno: *Innovation Exchange*.

---

## ⑥ Internacionalización del Tercer Sector y Unión Europea

1. Un cambio de actitud en el sector y el impacto de la regulación a nivel europeo; IVA y contratación pública.
2. Las plataformas de *charities* se posicionan en los núcleos de influencia y poder del Tercer Sector en la UE.
3. La empresa social: financiación del sector potenciada por la Unión Europea.
4. Desarrollo de proyectos que sitúan el Tercer Sector Social en los debates europeos: NCVO, ACEVO, proyecto Euclide y *social enterprise*.



# 4

## El caso de Francia

# 1

## Antecedentes históricos

El Tercer Sector actual en Francia es el resultado de una serie de tensiones entre el Estado (monárquico, bonapartista o republicano) y las organizaciones que representaban a la sociedad civil. Históricamente se dieron luchas contra el orden feudal y contra las organizaciones de ciudadanos en la Edad Media, contra las minorías religiosas protestantes y judías en el viejo régimen, contra la Iglesia Católica y sus escuelas, asilos y hospitales durante la Revolución, y contra el movimiento obrero del siglo XIX. No fue hasta 1848 que la libertad de asociación fue reconocida y en 1901 fue regulada por una ley que la organizaba y regulaba de forma definitiva.

Durante el viejo régimen y la Alta Edad Media, una serie de organizaciones caritativas y educativas se organizaron con la iniciativa de la Iglesia Católica, siendo principalmente organizaciones locales dirigidas por las parroquias.

Durante la Revolución Francesa, las organizaciones vinculadas a la Iglesia Católica fueron desmanteladas, ya que la filosofía jacobina establecía que “todos los agentes intermedios entre el individuo y el Estado creaban una fractura en la unidad de la Nación”. Por esta razón, en 1791 se promulgó el Decreto *d'Allarde*, que suprimió todos los gremios que eran considerados como una traba al comercio. Asimismo, se promulgó la Ley *Chapelier* que suprimió todas las asociaciones existentes. Esta ley fue aprobada de forma unánime, tanto por parte de los movimientos revolucionarios radicales como por parte de los conservadores liberales. Este consenso es testimonio del miedo generalizado que existía alrededor del resurgimiento de las asociaciones antidemocráticas vinculadas al viejo régimen.

La supresión de las asociaciones a partir de la ley de 1791, coincidió con la nacionalización por parte del Estado jacobino de los hospitales, orfanatos y asilos, administrados por congregaciones y fundaciones religiosas. Además, el Estado vendió las propiedades de la Iglesia y parte de los beneficios se destinaron a la asistencia a personas en situación de pobreza.

En contrapartida a la eliminación de las asociaciones que garantizaban una cierta protección social, el Estado tuvo que asumir esta garantía. De esta forma, la Constitución de 1793 afirmaba que “la sociedad debía procurar medios y trabajo a los ciudadanos más desafortunados que no estuvieran en condiciones de trabajar”. Sin embargo, esta Constitución nunca llegó a aplicarse.

A pesar de la supresión impuesta por la Ley *Chapelier*, a principios del siglo XIX aparecieron organizaciones voluntarias y mutualidades de forma clandestina para atender las necesidades de las clases trabajadoras, surgidas como consecuencia de la revolución industrial. Principalmente en las áreas urbanas, aparecieron clubes sociales, organizaciones caritativas católicas y laicas, dedicadas a prestar servicios relacionados con la salud, y grupos de apoyo a los trabajadores.

Los gobiernos jacobinos siguientes vieron en estas asociaciones el resurgimiento del viejo régimen y en el movimiento sindical, el espectro del anarquismo, y temieron que

la clase trabajadora se hiciera con el poder. Movimiento que llegó a su punto álgido en la Comuna de París en 1871, cuando las Autoridades lucharon contra grupos de trabajadores y movimientos de raíz anarquista y revolucionaria<sup>27</sup>.

En 1848 la ciudad de París estaba repleta de asociaciones que exploraban nuevas formas de organización sindical y recuperaban el sentimiento de igualdad política. Así se unieron los esfuerzos de los pioneros del socialismo, los partidarios del ideal republicano y de los trabajadores; esta conjunción de intereses hizo que la reforma social y la política se desarrollaran conjuntamente.

El símbolo de este movimiento fue la creación del Comité de Luxemburgo, nombrado por el Gobierno para tratar el problema de la "organización laboral" y establecer unas reglas mínimas. Bajo este Comité, numerosas asociaciones pequeñas fueron reconvertidas en organizaciones profesionales, reguladas con criterios democráticos y comprometidas con la independencia del movimiento de los trabajadores, siguiendo el principio de libertad de asociación.

A partir de este Comité, intentaron llevarse a cabo diferentes proyectos para transformar el propio Parlamento en un congreso de trabajadores de todos los campos de actividad, pero estos intentos de reforma fracasaron. Sin embargo, a pesar de este fracaso, habían surgido nuevas ideas basadas en los conceptos de ciudadanía, legitimidad, representación y soberanía.

Durante todo el siglo XIX, muchas corrientes de pensamiento empezaron a reconocer los méritos políticos y sociales del movimiento asociativo. De hecho, en esta época se empiezan a proponer sistemas sociales basados en la autogestión, la ayuda mutua, la cooperación y el federalismo. Como consecuencia de esto, el conflicto entre el Estado y el asociacionismo se fue moderando paulatinamente y se cambió la legislación en algunos aspectos: En 1864 fue abolido el llamado "crimen de la coalición" que limitaba el derecho de reunión y asociación; en 1884 los sindicatos fueron legalizados; en 1898 lo fueron las mutualidades con la *Charte de la mutualité*; y, finalmente, las asociaciones voluntarias fueron legalizadas en 1901 (esta ley finalmente reconoció de forma legal las organizaciones no lucrativas). Con la Ley de 1901, se legalizaron aproximadamente unas 45.000 asociaciones que existían de forma clandestina en Francia. Sin embargo, esta Ley reflejaba un recelo respecto al potencial poder de estas organizaciones, ya que se les prohibió poseer y administrar más inmuebles de los necesarios para su actividad y recibir legados y donaciones.

Estas reglas restrictivas sobre el patrimonio pretendían evitar una acumulación improductiva de bienes inmobiliarios, como sucedía con las fundaciones del viejo régimen. Esta regulación también reflejaba el sentimiento anticlerical, ya que las congregaciones fueron excluidas de la Ley de 1901 y fueron objeto de una ley posterior específica, promulgada en 1905.

Durante el siglo XX, la coexistencia entre los poderes públicos y la economía social empezó a ser pacífica e, incluso, complementaria, como quedó demostrado durante la crisis del

**27** La Comuna de París fue una insurrección popular que duró tres meses y que intentó establecer un sistema político democrático. La ideología que guió este movimiento era la utopía y el comunismo, basado en la educación del trabajador y el bienestar.

Estado del Bienestar de finales de los años 80. La expansión de las políticas sociales entre las dos guerras mundiales, hizo crecer el número de mutualidades y afectó la dirección de las políticas de estas organizaciones, obligándolas a reorientar sus objetivos y actividades.

En 1945, en Francia se estableció un sistema de Seguridad Social que protegía a la sociedad francesa de “riesgos sociales” como la enfermedad, la vejez o el desempleo. Algunas medidas que se emplearon para solucionar estos problemas fueron el reembolso de gastos médicos, las hospitalizaciones gratuitas, las pensiones de jubilación, los beneficios para las personas mayores y las prestaciones por desempleo. Sin embargo, este sistema tenía unas carencias que las mutualidades quisieron solventar, desarrollando medidas para completar las que había implementado el Estado.

El reconocimiento gubernamental de estas iniciativas no llegó hasta los años 60 y, a partir de 1965, el componente asociativo del sector no lucrativo creció rápidamente.

Durante los años 70 y 80, muchas organizaciones públicas dedicadas a la prestación de servicios sociales, sufrieron una crisis financiera como consecuencia del estancamiento económico y del crecimiento del desempleo, ya que la financiación de estas organizaciones dependía del sistema de seguridad social ligado a las contribuciones relacionadas con los salarios. Como consecuencia, el Estado buscó la cooperación de la llamada “economía social” y se potenció el rol de las organizaciones no lucrativas. Estas organizaciones pasaron a ofrecer servicios en centros de día, de atención a domicilio, educación para personas desempleadas o jóvenes no cualificados, formación y asilo temporal para los colectivos en riesgo de exclusión.

A partir de los años 80, el Estado potenció y reconoció el Tercer Sector a partir de diversas iniciativas. Se crearon el *Conseil National de la Vie Associative* (CNVA), la *Délégation Interministérielle à l'Économie Sociale* (DIES), el *Fond National de Développement* (FNDVA), la *Conférence Permanente des Coordinations Associatives* (CPCA) y el *Conseil Économique et Social*, con representación de las asociaciones, a la vez que se establecieron ventajas fiscales para las asociaciones no lucrativas y se incrementaron las subvenciones, sobre todo, a partir de la descentralización de 1983. Esta descentralización constituyó un gran cambio en el sector asociativo, ya que los grupos locales delegaron en las asociaciones parte de su rol en materia cultural, educativa, deportiva y, sobre todo, de acción social, mientras ellas aseguraban, conjuntamente con el Estado, la Seguridad Social y la ayuda social. Por lo tanto, esta descentralización, llevada a cabo por el Gobierno socialista, fomentó el desarrollo de la economía social. Además, a través de esta política de descentralización se aumentaron las subvenciones a las asociaciones del Tercer Sector y se potenció el reconocimiento público de la economía social.

En 1983, las mutualidades ya gestionaban servicios importantes en diversos campos: En el ámbito de la salud, gestionaban más de 500 servicios, como prestaciones farmacéuticas y de salud, guarderías, centros de día y centros de convalecencia. En el ámbito de los servicios de bienestar social, gestionaban más de 320 servicios, como centros de ocio e instituciones para personas mayores y personas con discapacidad.

En conclusión desde los años 70 y hasta hoy, Francia ha registrado un “boom asociativo” con un gran número de asociaciones declaradas y registradas cada año. Mientras que entre 1901 y 1939 se registraron 10.000 asociaciones, hasta 1970 se crearon 20.000 más y, entre 1970 y 2003 se registraron 70.000 asociaciones nuevas. En consecuencia, gracias a este espectacular crecimiento, a pesar de que la tradición asociativa en Francia es más reciente y está menos arraigada que en otros países anglosajones o en Alemania, el Tercer Sector Social ocupa hoy en día un lugar comparable al que ocupa en los otros países objeto de estudio.

En 2006, la economía social representaba un 10% del PIB, un 11,7% del PNB y empleaba a 2,1 millones de personas<sup>28</sup>.

**28** Tchernonog, V. ADDES (Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale). *Les associations en France: poids, profils i évolutions*. Noviembre 2007.

## 2

## Los actores y el sistema de protección social

En Francia, el término “economía social” se utiliza desde 1982 para describir el Tercer Sector, que se caracteriza por ser independiente del Gobierno. Básicamente, el término de “economía social” se refiere a los campos de actividad de la salud, la acción social, la educación, el deporte, la formación profesional, el ocio y el turismo. Aunque estos servicios se prestan a colectivos concretos, la sociedad francesa valora su impacto social en la población en general: por ejemplo, la educación de la población mejora la productividad de la sociedad. Es por esto que el Estado tiene un interés creciente en controlar la cantidad y la calidad de estos servicios prestados por las organizaciones que pertenecen a la economía social.

Las organizaciones más significativas que se incluyen en la economía social son las asociaciones, las fundaciones, las cooperativas y las mutuas.

**1. Las asociaciones** se dividen principalmente en asociaciones reconocidas, asociaciones no reconocidas y asociaciones de utilidad pública.

- Las **asociaciones no reconocidas** incluyen diversos tipos de organizaciones religiosas, grupos de vecinos o grupos políticos unidos por una causa concreta.
- Las **asociaciones reconocidas** son las más numerosas. Las asociaciones de este tipo están regidas por la Ley de 1901. Esta regulación define una asociación como “dos o más individuos que ponen en común conocimiento o actividad con otro objetivo que el de obtener beneficios por ello”. Este tipo de organizaciones tiene limitaciones para realizar determinadas transacciones financieras, para poseer bienes patrimoniales y para recibir legados.

- Las asociaciones reconocidas pueden, además, adquirir un estatus legal que las convierte en **asociaciones de utilidad pública**. Este estatus es concedido por el Estado, después de un proceso que suele durar unos dos años. Para conseguir ser declaradas asociaciones de utilidad pública, es necesario que éstas sean reconocidas y que cumplan otros requisitos, como, por ejemplo, dar servicios a todo el colectivo de la sociedad. Las asociaciones de utilidad pública gozan de determinados beneficios. Por ejemplo, a diferencia de las demás asociaciones reconocidas, éstas pueden adquirir bienes patrimoniales y otros activos financieros y recibir legados, sin restricciones.

2. **Las fundaciones** también son muy representativas en Francia. Las fundaciones, definidas por la Ley del 23 de julio de 1987, son “organizaciones en las que uno o más individuos u organizaciones deciden irrevocablemente traspasar bienes, derechos o recursos para el cumplimiento de fines no lucrativos que beneficien a toda la sociedad”. Las fundaciones, igual que las asociaciones de utilidad pública, pueden adquirir bienes patrimoniales y bienes financieros y pueden prestar servicios en diferentes campos, entre ellos, el campo de acción social.

Algunas de las fundaciones más significativas de Francia son el *Institut Pasteur*, la *Fondation Auteuil*, el *Musée Cognac-Jay*, la *Fondation Cartier*, y la *Fondation de France*, entre otras. En la Ley de 1990, que fue, en realidad, una revisión de la primera regulación de fundaciones promulgada en 1987, se fijaron tres tipos de fundaciones: de utilidad pública, de empresa y protegidas.

- En las **fundaciones de utilidad pública** se asegura la solidaridad y la permanencia de los bienes adscritos al fin fundacional a través de la regulación de los activos que poseen. Los donativos que reciben estas fundaciones, en principio, deben cubrir los gastos y permitir financiar su misión social.
- Las **fundaciones de empresa** se caracterizan porque el presupuesto que tienen no está basado en las donaciones que reciben, sino que proviene de recursos aportados por las grandes empresas. En el momento de su creación, se estableció que la empresa fundadora debía aportar una donación mínima de 152.500 euros como capital fundacional, aunque esta obligación se eliminó en 2002.
- Las **fundaciones protegidas** están definidas como “organizaciones que transfieren bienes, derechos o recursos para el cumplimiento de fines no lucrativos que beneficien a toda la sociedad, con una función de utilidad pública que las protege y cuyos estatutos hayan sido aprobados especialmente por el Gobierno para este fin”. Básicamente, se trata de fundaciones con status especial, ya que tienen una misión doble: por una parte, prestar servicios directamente a la sociedad y, por otra, financiar con recursos propios o con las donaciones y legados que reciben, las actividades de otras fundaciones y asociaciones. Su modelo más parecido serían las fundaciones de capital en el modelo anglosajón, aunque su

escaso número y la protección especial de la Administración de que disfrutaban, las hacen mucho más visibles ante la sociedad.

Desde 2008 existen 30 organizaciones en Francia que están legalmente autorizadas a actuar como fundaciones protegidas. Las principales son el *Institut de France*, la *Fondation de France*, la *Fondation du Judaïsme Français*, la *Fondation Caisses d'Épargne pour les Solidarités* y la *Fondation pour le Protestantisme Français*.

Estas fundaciones protegidas actúan como paraguas de otras fundaciones, pero sólo pueden hacerlo con aquellas con las que comparten áreas de actividad. Así, una fundación protegida, como las citadas, sólo puede hacer de paraguas de otra fundación que actúa en el campo de la acción social, si entre sus actividades está la propia acción social. Por tanto, rige un sistema de especialización.

Posteriormente, entre 2006 y 2007, se crearon otros dos tipos de fundaciones: las fundaciones de cooperación científica y las fundaciones universitarias.

- Las **fundaciones de cooperación científica** se dedican a crear redes de financiación de proyectos de investigación científica, y su función consiste en poner en contacto a las entidades de investigación pública o privada con organizaciones privadas. Con estas redes de contactos, se intentan llevar a cabo proyectos de excelencia científica en una o más áreas de investigación.
- La creación de **fundaciones universitarias** permitió que las universidades públicas organizaran su actividad de investigación, cultural o vocacional y gestionaran sus propias fundaciones sin ningún estatus legal previo. Estas fundaciones son el resultado de la transferencia de bienes, derechos o recursos por parte de uno o más fundadores a las universidades para el cumplimiento de fines o actividades relacionadas con su misión.

Las fundaciones en Francia no son tan numerosas como las asociaciones, sobre todo, por cuatro motivos: la fuerte implantación del Gobierno en los servicios públicos, las resistencias políticas a tener competencia privada que pueda poner en peligro su autoridad, el gran éxito de las asociaciones no reconocidas legalmente, y, por último, la Ley de Sucesiones francesa que representa un gran obstáculo a la hora de crear fundaciones, ante el espíritu recaudatorio de su política fiscal.

3. Las **cooperativas** son organizaciones no lucrativas comprometidas de alguna forma con alguna actividad comercial. La Ley de Cooperación de 1947 (*Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération*) define que las cooperativas tienen tres objetivos diferentes:

- Reducir con el esfuerzo común y para el beneficio de los miembros de la cooperativa, el precio de los bienes y servicios producidos y comercializados.

- Mejorar la calidad de los bienes y servicios vendidos o prestados a los socios.
- Promover actividades sociales y económicas para satisfacer las necesidades de sus miembros.

La clasificación de las cooperativas en Francia se presenta en la tabla 7. Nuestro estudio se centrará en las cooperativas de producción.

**Tabla 7:** Clasificación de las cooperativas en Francia

Tipo de cooperativa	Subtipo de cooperativa	Número de cooperativas	Número de socios	Número de asalariados
Cooperativas de usuarios	Cooperativas de consumidores	34	3.150.000	14.927
	Cooperativas de vivienda HLM <sup>29</sup>	160	43.196	1.000
	Cooperativas de copropiedad	1.436 sindicatos de copropiedad y 390 sindicatos cooperativos	--	--
	Cooperativas escolares	49.407	4.424.299 (alumnos)	
Cooperativas de servicios	Cooperativas agrícolas	3.200 13.300 CUMAS <sup>30</sup>	650.000	150.000
	Cooperativas artesanales	327	52.000	3.200
	Cooperativas de transportistas	49	1.007	2.324
	Cooperativas marítimas	165	16.800	2.568
	Cooperativas de comerciantes detallistas	45	23.700	22.784
	Cooperativas de producción <sup>31</sup>	<i>Sociétés Coopératives Ouvrières de Production (SCOP) y Sociétés d'Intérêt Collectif (SCIC)</i>	1.893	21.343
Cooperativas de crédito	Grupo Banco Popular	21	3.000.000	45.530
	Grupo Cajas de Ahorro	440	3.100.000	55.000
	Grupo Crédito Agrícola	2.588	5.700.000	72.000
	Grupo Crédito Cooperativo	--	30.813	1.660
	Crédito Marítimo	8	95.000	970
	Crédito Mutual	1.920	6.700.000	33.610

**29** Las siglas de HLM corresponden a "Habitation à loyer modique", que corresponde a viviendas en las que el Estado fija y controla el precio.

**30** Las siglas CUMA corresponden a "Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole", definida como conjunto de agricultores que invierten conjuntamente en equipamiento agrícola y se agrupan para utilizarlo en explotación agrícola.

**31** Los datos referentes a las cooperativas de producción han sido extraídos de SCOP Enterprises. *Bilan des SCOP 2008: Cinq ans de croissance*. Enero 2009.

**Fuente:** Groupement National de la Coopération. *L'actualité des entreprises coopératives: La lettre du GNC*. Junio 2007.

Las cooperativas de trabajadores o *Sociétés Cooperatives Ouvrières de Production* (SCOP) son principalmente productoras de pequeños bienes industriales. Son pequeñas en número y emergieron en el siglo XIX durante la crisis manufacturera, ya que los trabajadores crearon cooperativas para evitar las consecuencias de las bancarrotas de las empresas.

Además, en los últimos años ha surgido un nuevo tipo de cooperativa, las cooperativas de interés colectivo o *Sociétés d'Intérêt Collectif* (SCIC). Es una nueva forma legal de cooperativas, introducida en julio del 2001, que permite que se asocien diferentes actores (trabajadores, voluntarios, usuarios, empresas, asociaciones, particulares, etc.) alrededor de un proyecto común. Este tipo de cooperativas pueden adoptar dos formas legales: sociedad anónima (SA) o sociedad de responsabilidad limitada (SL).

También son significativas en Francia las cooperativas de crédito, creadas en un inicio como una alternativa a los bancos tradicionales y para dar créditos a los agricultores y trabajadores con ingresos bajos. Al principio, estas cooperativas destinaban el superávit que tenían unos miembros de la cooperativa para compensar el déficit de otros, sin embargo, hoy en día funcionan prácticamente de la misma forma que un banco.

El *Crédit Agricole* es el banco más significativo en Francia y su rol en la financiación de la modernización de la agricultura francesa fue decisivo. Esta financiación se destinó íntegramente a cooperativas agrícolas.

El *Crédit Coopératif* y el *Banque Centrale des Coopératives et Mutuelles* también ayudan financieramente a las organizaciones sin ánimo de lucro.

4. Las **mutuas** son las organizaciones más antiguas del sistema no lucrativo francés. Las mutuas surgieron en el siglo XVII como resultado de la solidaridad mutua de los trabajadores rurales. Nacida en el siglo XX, la *Federation Nationale de la Mutualité Française* (FNMF) fue uno de los mayores impulsores de las mutuas en Francia. Existen dos tipos de mutuas:

- Las **sociedades mutuas** son organizaciones no lucrativas de ayuda mutua, que promocionan actividades de solidaridad y apoyo para el beneficio de sus asociados y de la sociedad. Estas actividades pretenden prevenir riesgos sociales, promover la maternidad, proteger la infancia y la familia y promover el desarrollo moral de sus miembros.

Desde el establecimiento de la Seguridad Social en 1945, el rol de estas organizaciones cambió de satisfacer las necesidades de sus miembros a complementar las provisiones de seguros del Estado. De hecho, en Francia, aunque un 99% de la sociedad está cubierto por la Seguridad Social, un 50% opta por tener un seguro de mutua complementario.

32 ADDES (Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale). *Les Institutions sans but lucratif en France. Principales évolutions sur la période 1995-2005 et défis actuels.* France 2006.

Más allá de los servicios a los asegurados, las mutualidades prestan servicios de salud y bienestar social a través de clínicas, centros de día, farmacias, guarderías, centros ópticos y dentales, centros sociales para personas mayores y personas con discapacidad y centros para niños con discapacidad. En 1988 se calculó que existían alrededor de 1.070 establecimientos de este tipo, propiedad o gestionados por las mutualidades<sup>32</sup>.

Cabe destacar que algunas actividades que realizan las mutuas son puramente mercantiles (prestar servicios de salud a personas como servicio complementario a la Seguridad Social) y, por tanto, no se incluyen en lo que denominamos "economía social".

- El segundo tipo de mutuas son las **mutuas de seguros**. Éstas se sitúan en la franja de la economía social y el sector empresarial, y representan un 35% de los seguros de automóviles y un 25% de los seguros de propiedades muebles o inmuebles. En la actualidad, las cuentas nacionales francesas las tratan como parte del sector empresarial, aunque tienen características propias de entidades sin ánimo de lucro. Por ejemplo, no reparten dividendos, sino que los beneficios eventuales que obtienen, son reinvertidos para reducir las primas de los años siguientes, y los miembros de los equipos directivos son voluntarios.

Una alternativa a la economía social descrita es la prestación de los servicios directamente por parte del Estado. Sin embargo, la forma más eficiente por la que ha optado el Gobierno francés es la externalización de los servicios, a través de acuerdos entre las organizaciones no lucrativas y el Gobierno.

Esta colaboración entre el Estado y las organizaciones no lucrativas va acompañada de financiación y controles públicos y de regulaciones referentes a la gestión y al control financiero. Estas regulaciones normalmente se aplican a las organizaciones o servicios que están financiados de forma permanente por la Seguridad Social, siempre que la financiación pública sea mayor del 30% de los recursos de la entidad.

## ► 2.1. La regulación del Tercer Sector Social en Francia

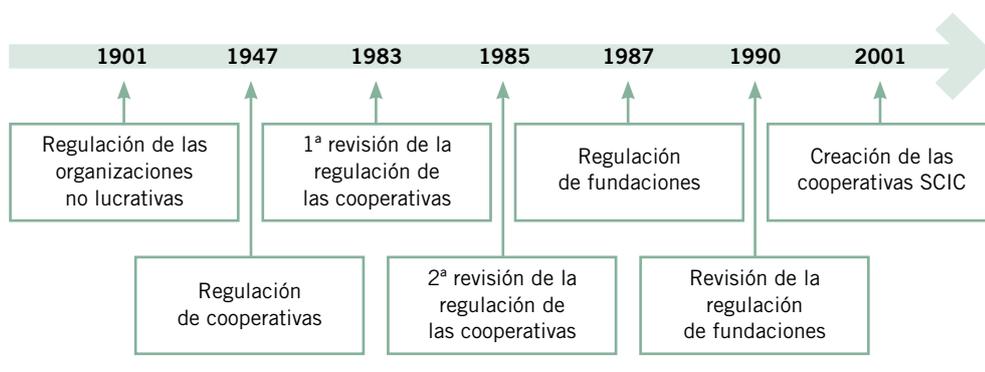
En Francia, la identificación legal del término "economía social" tal como es conocido hoy en día, se hizo en la década de los 80, cuando las organizaciones que actuaban en el sector (cooperativas, asociaciones, fundaciones, etc.) crearon el *Comité de Liaison des Activités Mutualistas, Coopératives et Associatives* (CNLAMCA) y algunas organizaciones de segundo y tercer nivel fueron reconocidas. Ésta fue la primera fase de institucionalización del sector de la economía social a nivel nacional en Francia.

Aunque en Europa entre 1977 y 1979 ya se estaban llevando a cabo conferencias de cooperativas, mutuas y asociaciones, potenciadas por el Comité Económico y Social Europeo (EESC), en Francia no fue hasta junio de 1980 que la CNLAMCA publicó la *Charte de l'économie sociale*. Esta carta definía la economía social como “un conjunto de organizaciones que no pertenecían al sector público y que reinvertían los beneficios generados en llevar a cabo su misión”, y además especificaba los principios básicos de las organizaciones que pertenecían al sector, como la participación voluntaria, el principio “sin ánimo de lucro”, la gestión democrática y la independencia del Gobierno, entre otros.

Francia fue uno de los primeros países en reconocer política y legalmente la “economía social”, a través del Decreto de diciembre de 1981 que creó la *Délégation Interministérielle à l'Économie Sociale* (DIES).

La ilustración 7 muestra cronológicamente las regulaciones que se han promulgado en Francia en relación a las organizaciones no lucrativas.

**Ilustración 7:** Cronología de la regulación de las organizaciones no lucrativas en Francia



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las regulaciones vigentes de las diferentes organizaciones de la economía social francesa, en el caso de las asociaciones reconocidas legalmente, éstas se rigen por la Ley de 1901, que las define como “un acuerdo en el que dos o más individuos ponen en común de forma permanente conocimiento o alguna actividad con algún otro objetivo que compartir o crear beneficio”. Las asociaciones reconocidas legalmente están limitadas para realizar algunas transacciones comerciales, como adquirir bienes inmobiliarios o recibir legados. Esta restricción se remonta a principios del siglo XX, cuando existía el conflicto entre el Estado y las congregaciones religiosas. Sin embargo, los beneficios están exentos de impuestos y las donaciones son deducibles hasta en un 3%.

Las fundaciones están reguladas por la Ley del 23 de julio de 1987, la primera ley introducida para regular las fundaciones, que fue modificada el 4 de julio de 1990, cuando se introdujeron las fundaciones de empresa, en las que el Gobierno de Mitterrand impuso la fórmula de la fundación para garantizar a medio y largo plazo el compromiso de las

empresas en las actividades de interés general, frente al patrocinio puntual. El término de “fundación” está legalmente protegido y puede ser utilizado únicamente por aquellas fundaciones, sea cual sea su actividad, que hayan estado aprobadas por el Estado, como la *Fondation de France*.

Recientemente, se han establecido nuevos incentivos, como las deducciones de impuestos por donaciones, que son ahora del 60% frente al 35% anterior, con el objetivo de hacer más atractivo este tipo de organización.

Respecto a la regulación actual de las cooperativas, éstas están reguladas por la Ley de Cooperación de 1947, que ha sido revisada en dos ocasiones: en 1983 y en 1985. Sin embargo, además de estas dos revisiones, se creó en julio de 2001 una nueva forma de cooperativa, las *Sociétés d'Intérêt Collectif (SCIC)*, que permiten la cooperación de diferentes tipos de agentes para la realización de actividades no lucrativas. Esta nueva forma de cooperativas ha sido el cambio más significativo en las cooperativas y ha aumentado considerablemente en los últimos años, como se verá más adelante. La ley establece que debe haber como, mínimo, tres tipos de agentes que aporten capital a las SCIC: empleados, beneficiarios y otros, que pueden ser otras asociaciones, instituciones públicas, voluntarios, etc.

Por último, en relación a las mutuas, éstas tuvieron un gran desarrollo gracias a la ley aprobada en 1898 (*Charte de Mutualité*), que confirmó su función en el sistema de protección social. Además, en esta ley se amplió el alcance de este tipo de organizaciones, fomentando su participación en los servicios de la salud y las obras sociales. Actualmente, existen dos regulaciones para las mutuas dependiendo de los servicios que presten. En primer lugar, para aquellos servicios relacionados con la salud y el bienestar, la regulación a aplicar es el Código de Reciprocidad de 1955. En el caso de las actividades relacionadas con los seguros, se aplica el Código de Seguros de 1976.

## 3

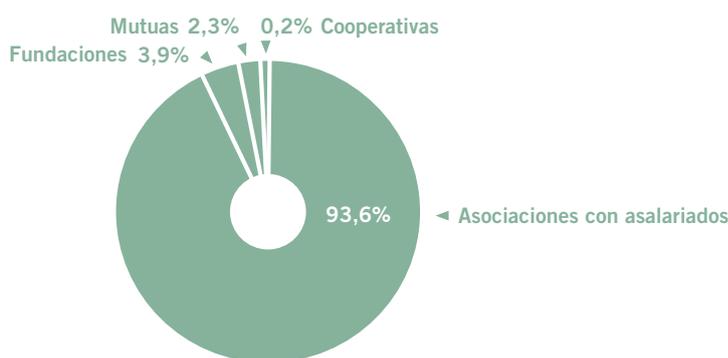
## Mapa actual del Tercer Sector Social

En Francia, la economía social estaba formada en 2006 por unos 203.370 centros de trabajo del Tercer Sector Social, que representaban un 9,5% de los centros de trabajo totales en Francia. Estos centros de trabajo vinculados al Tercer Sector daban empleo aproximadamente a 2,1 millones de personas asalariadas (un trabajador del sector privado de cada 7), es decir, un 9,8% de la población asalariada del país. Esta cifra supone un fuerte crecimiento desde el 2002, cuando la economía social empleaba a 1,4 millones de personas, un 5,7% de la población asalariada.

El tipo de organización con el mayor número de centros de trabajo son las asociaciones, que representan un 78,10% de los centros de trabajo, seguidas de las cooperativas (13,80%), las mutuas (5,50%) y las fundaciones (2,70%).

En relación al número de empleados, el gráfico 26 muestra el gran dominio de las asociaciones como principales empleadoras del país, representando un 93,60% del total de los empleados de la economía social, seguidas por las fundaciones (3,90%), las mutuas (2,30%) y las cooperativas (0,20%).

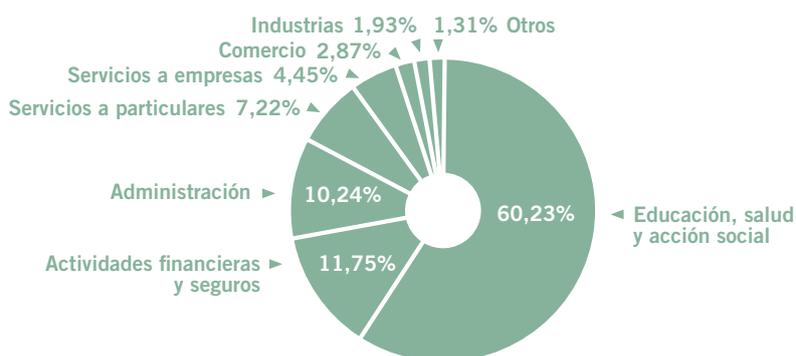
**Gráfico 26:** Distribución de los empleados de la economía social en Francia por tipo de organización (2006)



**Fuente:** Conseil National des Chambres Régionales de l'Économie Sociale. *Panorama de l'économie sociales et solidaire en France et dans les régions.* Diciembre 2008.

Respecto al sexo de los empleados de la economía social francesa, un 65,5% son mujeres, por encima del porcentaje de mujeres en los sectores que no pertenecen a la economía social, que es un 44,9%. Aunque la distribución por sexo de los empleados en la economía social destaca por la gran presencia de mujeres, esta distribución puede variar según el tipo de organización a la que hagamos referencia.

**Gráfico 27:** Distribución de los empleados del sector no lucrativo en Francia (2002)



**Fuente:** Conseil National des Chambres Régionales de l'Économie Sociale. *Panorama de l'économie sociales et solidaire en France et dans les régions.* Diciembre 2008.

De los 2,1 millones de trabajadores empleados en las organizaciones no lucrativas, un 60,23%, es decir, 1.292.403 empleados, trabaja en servicios relacionados con la educación, la salud y la acción social. Tal como muestra el gráfico 27, éste es, sin duda, el campo de actividad principal.

Respecto a los servicios sociales, los servicios sociales de base destinados al conjunto de la población son prestados principalmente por el Estado y las Administraciones locales, mientras que los servicios sociales especializados para los colectivos en dificultades, que requieren más seguimiento y la identificación de nuevas necesidades sociales, son prestados por las organizaciones del sector no lucrativo. De esta forma, las organizaciones no lucrativas gestionan el 55% de los servicios sociales, principalmente prestados a personas en riesgo de exclusión y personas con discapacidad.

Sin duda, los servicios sociales tienen un peso importante en la economía francesa, con un 48% del empleo del sector no lucrativo y un 38,6% de los gastos del sector. Además, las asociaciones de acción social movilizan también a una parte importante del voluntariado, un 16,4% sobre el total de personas que colaboran de forma voluntaria en la economía social.

De las personas empleadas en actividades de educación, salud y acción social, un 93,6%, es decir, 1.209.689 personas, está empleado por asociaciones, un 3,9% (50.404 personas) por fundaciones, un 2,3% (29.725 personas) por mutuas y el 0,2% restante (2.585 personas) por cooperativas.

En 2002, el valor agregado del sector no lucrativo de acción social fue de 45.500 millones de euros, que representaba aproximadamente un 3,3% del PIB, frente al 10% que veíamos al hacer referencia al conjunto de la economía social, casi lo mismo que la industria de bienes de equipo y más que la industria de bienes de consumo.

En Francia, los servicios prestados por las llamadas *hospice* en Gran Bretaña o en Italia, son los *soins palliatifs* (cuidados paliativos). Desde la década de los 80, el aumento en la importancia de los cuidados paliativos ha estado acompañado por la ampliación en su ámbito de actividad, para pasar a atender a personas mayores y personas afectadas por el VIH. A partir de 1986 se establecieron en los hospitales unidades especializadas de cuidados paliativos y a partir de entonces se han potenciado en Francia las estructuras dedicadas a dar soporte y apoyo a personas con enfermedades y sus familiares. De hecho, en 1990 se promulgó una ley "para garantizar el derecho al acceso a los cuidados paliativos".

Teniendo en cuenta la distribución de organizaciones presentada en el gráfico 26, este estudio se centra principalmente en las asociaciones, las fundaciones, las cooperativas y las mutuas. Dado que estas organizaciones son las principales de la economía social francesa, es útil comparar algunos datos referentes a ellas con el fin de caracterizarlas y dimensionarlas más fácilmente. En la tabla siguiente no se incluyen las personas empleadas por las mutuas, ante la dificultad de discriminar sus recursos humanos destinados a acción social de los destinados a otras actividades de servicio a sus mutualistas.

**Tabla 8:** Principales datos de la economía social en Francia y por tipo de organización (2006, 2007, 2008)

	Asociaciones (2006)	Fundaciones (2007)	Cooperativas (2008)	Total Tercer Sector Social
Número de organizaciones	1.100.000	1.443	1.893	1.103.336
% de organizaciones dedicadas a servicios sociales	11,25	27	6,70	3,75
Personas asalariadas	1.675.612	57.869	295.225	2.028.706
Centros de trabajo	173.533	977	21.964	196.474
Equivalentes a tiempo completo	1.358.304	46.743	280.831	1.685.878
Asalariados medios/empleador	10	59	13	82
Número de empleos en el Tercer Sector por cada 1.000 empleos	76,2	2,6	13,4	92,2

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Conseil National des Chambres Régionales de l'Économie Sociale. *Panorama de l'économie sociales et solidaire en France et dans les régions*. Diciembre 2008.

Las asociaciones son las organizaciones más numerosas del sector y, en consecuencia, son las que tienen el mayor número de centros de trabajo con asalariados y el mayor número de empleados. Sin embargo, destaca la gran proporción de los asalariados medios/empleador de las fundaciones, que se sitúa en 59, notablemente superior a los otros tipos de organización y a la media del total de la economía social.

Además, como en los países previamente estudiados, también se analizarán las actividades y fuentes de financiación de las principales organizaciones paraguas de segundo y tercer nivel:

- Conferencia Permanente de Coordinación Asociativa (CPCA)
- Unión de Sindicatos y Empleadores de la Economía Social (USGERES)
- Unión de Sindicatos y Empleadores del Sector no Lucrativo, Social y Socio-sanitario (UNIFED)
- FEGAPEI
- Solidarios por el Empleo (COORACE)
- Unión Nacional de Entidades no Lucrativas de Servicios Sociales y Socio sanitarios (UNIOPSS)

### ► 3.1. Entidades de primer nivel

Las principales organizaciones de primer nivel de la economía social francesa son las asociaciones. Sin embargo, existen dificultades en el estudio cuantitativo de las asociaciones, a causa de la falta de un censo sobre las asociaciones actualmente operativas, a la

**33** La encuesta fue realizada por la *Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale* (ADDES) en 2007. La encuesta se envió a los municipios de más de 3.500 habitantes y a una muestra de los municipios de menos de 3.500 habitantes. En total, participaron 1.725 ayuntamientos y respondieron la encuesta 13.000 asociaciones.

**34** El SIRENE es la base de datos recopilados en el *Système d'Identification du Répertoire des ENterprises et leurs Établissements*, El INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques) es el propietario de los derechos intelectuales de la base de datos, de la cual asegura la difusión.

diversidad de las asociaciones y a la importancia del voluntariado, que en algunos casos es difícil de cuantificar.

Con el objetivo de salvar estas dificultades, el estudio cuantitativo está apoyado en una encuesta realizada a las asociaciones de cada municipio<sup>33</sup>. En conclusión, el análisis cuantitativo de las asociaciones ha sido realizado a partir de los resultados de la encuesta mencionada y de las hipótesis hechas a partir de los ficheros SIRENE<sup>34</sup> realizados directamente por el *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE).

### Asociaciones

En 2006, existían aproximadamente 1.100.000 asociaciones en Francia. El 84,36% de éstas son organizaciones sin personas asalariadas, es decir, existen casi 928.000 organizaciones que se apoyan únicamente en la colaboración de personas voluntarias, mientras que las 172.000 restantes, es decir, el 15,64%, son asociaciones que emplean a personal asalariado y tienen recursos de forma regular.

Tal como muestra el gráfico 28, las actividades más representativas de las asociaciones son las deportivas, las culturales y las recreativas, ya que el conjunto de éstas representan un 60,5% del total de asociaciones del Tercer Sector en Francia. Las asociaciones deportivas representan casi una cuarta parte del total de asociaciones, el 24,06%; las culturales, un 18,62%; las de ocio y vida social, un 17,83%; y las de defensa de los derechos, un 15,52%.

**Gráfico 28:** Distribución de las asociaciones por sector de actividad (2006)



**Fuente:** Tchernonog, V. ADDES (*Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale*). *Les associations en France: poids, profils i évolutions*. Noviembre 2007.

Las asociaciones dedicadas a actividades humanitarias, de acción social, de salud y educación, son el otro grupo de organizaciones con un peso importante en el sector. En particular, las asociaciones dedicadas a la acción social y de salud representan un 11,25% del total de asociaciones del sector, es decir, 123.800 organizaciones. Con un aumento de un 6% anual, las asociaciones de acción social han experimentado un crecimiento superior

a la media de las asociaciones en los últimos años, aunque inferior al crecimiento que habían tenido en años anteriores.

Sin embargo, muchas asociaciones realizan actividades en más de un sector, por lo que resulta difícil establecer las fronteras entre asociaciones y sectores. En total, un 35% de las asociaciones tiene como mínimo dos sectores importantes de actividad, y un 11% tiene hasta tres campos de actividad principales.

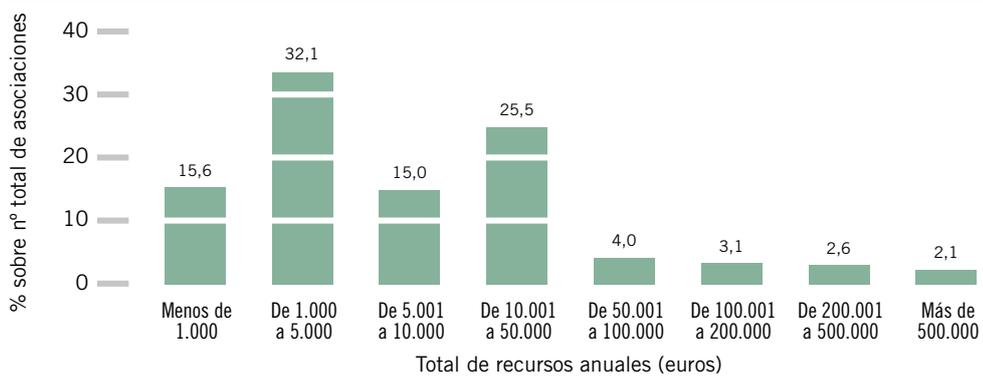
El crecimiento de las asociaciones ha sido considerable en los últimos años. De hecho, en sólo seis años se han creado 374.000 asociaciones. Dado que algunas de las nuevas asociaciones son resultado de movimientos de asociaciones no reconocidas ya existentes y de la aparición de nuevas necesidades sociales en ámbitos como la inmigración o políticas de género, el incremento anual en el número de asociaciones se ha situado alrededor de 37.000 asociaciones.

Las asociaciones dedicadas a actividades de acción social, son principalmente las que prestan servicios a personas con discapacidad, a personas mayores, a jóvenes o adolescentes y a familias, a través de centros sociales, guarderías, residencias, centros de día o a través de la prestación de servicios a domicilio.

Las asociaciones sociales se crearon principalmente durante los años 80 y 90. De hecho entre 1980 y el año 2000 se creó un 49% de las asociaciones sociales actuales, mientras que de 2001 a 2005 se creó un 14%. La edad media de las asociaciones de acción social es de 24 años, que se sitúa aproximadamente en la media de las asociaciones, que es 26 años.

Las asociaciones del Tercer Sector en Francia son principalmente pequeñas o medianas. Casi un 90% de las asociaciones dispone de un presupuesto anual de menos de 50.000 euros, y el 15,6% de las asociaciones trabaja con un presupuesto anual de menos de 1.000 euros, y entre ellas, algunas de las organizaciones son ASB (asociaciones sin presupuesto) y trabajan únicamente gracias al voluntariado y a recursos que reciben en especie.

**Gráfico 29:** Distribución de las asociaciones según los recursos anuales (2006)



**Fuente:** Tchernonog, V. ADDES (*Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale*). *Les associations en France: poids, profils i évolutions*. Noviembre 2007.

En Francia, las asociaciones movieron en 2006 unos recursos de 59.391 millones de euros. Sin embargo, este presupuesto está muy concentrado en las asociaciones con asalariados, que representan un 81% del presupuesto anual, pero únicamente un 15,64% del total de asociaciones del Tercer Sector. Mientras el restante 18% del presupuesto se reparte entre las asociaciones sin asalariados, que representan un 84,36% del número total de asociaciones.

**Gráfico 30:** Distribución del presupuesto y número de asociaciones por tipo (2006)

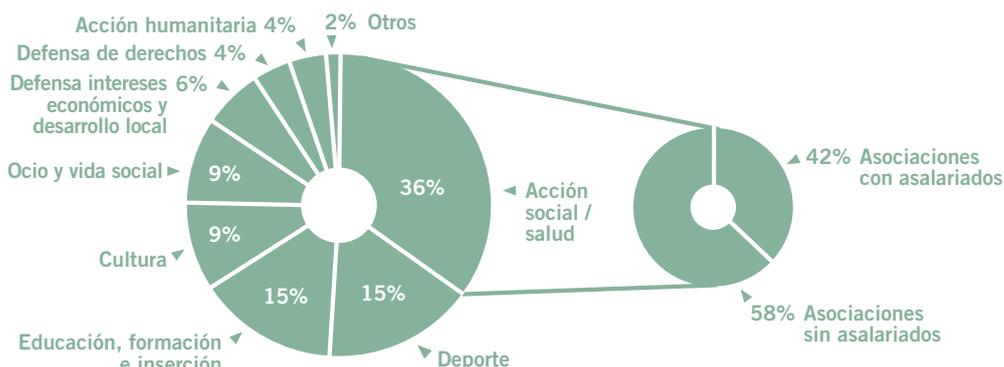


**Fuente:** Tchernonog, V. ADDES (*Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale*). *Les associations en France: poids, profils i évolutions*. Noviembre 2007.

Otra muestra de la concentración del presupuesto de las asociaciones en organizaciones grandes, es que un 55% del presupuesto total de las asociaciones está concentrado en las asociaciones que disponen de unos recursos anuales de más de 500.000 euros, que, en número, representan sólo un 2,10% del total de asociaciones (gráfico 29).

Por último, el presupuesto anual medio por asociación se sitúa alrededor de 282.000 euros para las asociaciones con empleados asalariados, y en 172.000 euros para las asociaciones que cuentan sólo con personas voluntarias.

**Gráfico 31:** Distribución del presupuesto anual del conjunto de las asociaciones por actividad (2006)

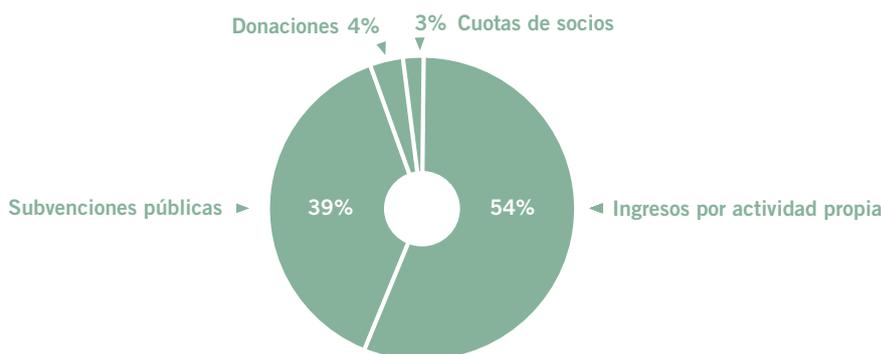


**Fuente:** Tchernonog, V. ADDES (*Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale*). *Les associations en France: poids, profils i évolutions*. Noviembre 2007.

Las asociaciones que realizan actividades sociales o de salud representan más de un tercio del presupuesto anual total de las asociaciones, y un 42% de este presupuesto proviene de las asociaciones con asalariados.

La estructura de los recursos de las asociaciones varía según el sector de actividad. En el caso de las asociaciones de acción social y salud, un 54% de los recursos son ingresos de origen público o privado, por actividad propia. Un 39% proviene de subvenciones públicas, sin tener en cuenta la financiación contractual ni las prestaciones de servicios. Otro 4% son las donaciones y el 3% restante son las cuotas de socios. Esta estructura es muy diferente a otro tipo de asociaciones, como las dedicadas a actividades de deporte o de defensa de derechos, que se financian en gran medida a partir de las cuotas de socios y de las donaciones.

**Gráfico 32:** Estructura de los recursos de las asociaciones sociales (2006)



**Fuente:** Tchernonog, V. ADDES (*Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale*). *Les associations en France: poids, profils i évolutions*. Noviembre 2007.

Respecto a los usuarios, un 90% de las asociaciones se dirige a públicos de todos los tipos. Esto se explica en parte, por la importante representación de las asociaciones deportivas, culturales y de ocio en la sociedad civil francesa.

Las asociaciones que se dirigen a colectivos con dificultades son menos numerosas y representan un 8% sobre el total de asociaciones, aunque acostumbran a ser asociaciones más grandes y funcionan con recursos en los que la financiación pública tiene un peso importante. El 2% restante se focaliza en los colectivos sin graves dificultades.

### Recursos humanos

Respecto a los recursos humanos de las asociaciones, éstas recurren a diversos tipos de formas de relación: trabajadores asalariados, personas voluntarias y también personas asalariadas puestas a disposición por los organismos públicos.

Al estudiar los empleados asalariados, es necesario considerar que existen muchas asociaciones que emplean trabajadores a tiempo parcial o de forma temporal. Por esta razón,

y con el fin de realizar un estudio más comprensible, se estudian este tipo de trabajadores a partir de la equivalencia de su trabajo a tiempo completo.

El equivalente en tiempo completo de los trabajadores asalariados de las asociaciones se cifró en 2006 en 1.358.304 empleados. La distribución de la masa salarial según el tipo de actividad, presentada en el gráfico 33, muestra el gran peso de las actividades sociales y de salud en volumen de trabajadores asalariados, ya que estas actividades representan un 49% del total. En segundo lugar, las actividades dedicadas a la educación, la formación y la inserción representan un 17,30% sobre el total, principalmente por el gran número de personas que trabajan en las asociaciones de inserción.

**Gráfico 33:** Distribución de los empleados asalariados según el sector de actividad (2006)



**Fuente:** Tchernonog, V. ADDES (*Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale*). *Les associations en France: poids, profils i évolutions*. Noviembre 2007.

Respecto a los empleados a tiempo parcial, éstos se concentran principalmente en las asociaciones que realizan actividades de inserción, en asociaciones deportivas, culturales o de ocio, mientras que el número de trabajadores a tiempo parcial en las asociaciones de acción social, de salud, de acción humanitaria y de la defensa de los derechos, es bajo.

Respecto al sexo de los trabajadores asalariados de las asociaciones, un 68,7% de ellos son mujeres. En algunas actividades relacionadas con la ayuda a la persona, la presencia de las mujeres es aun más notoria, como ocurre en las asociaciones sociales o de salud en las que las mujeres representan un 83%, del total de trabajadores asalariados.

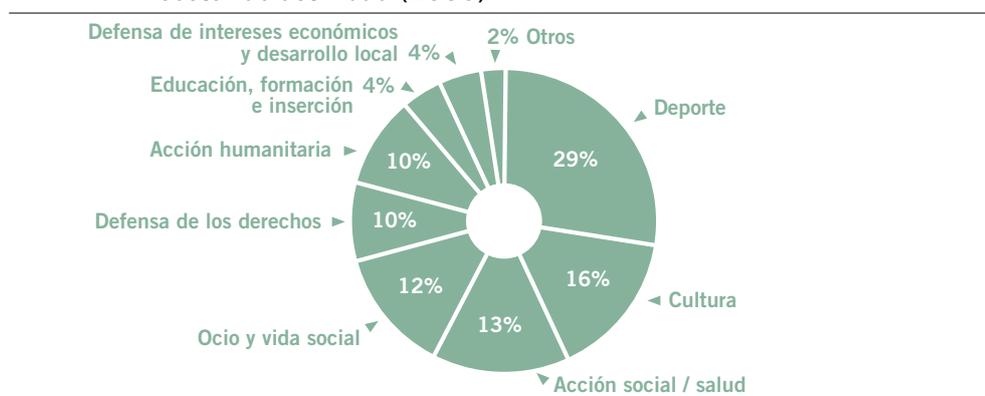
**Voluntariado en las asociaciones**

Según el Comité Económico y Social Europeo, en 2007 el número de voluntarios en Francia fue de 1.021.700, y representaban un 3,7% del total de la población activa. En concreto, 720.000 voluntarios realizaban habitualmente actividades de voluntariado en asociaciones, fundaciones y otros tipos de organizaciones. Además se estimó que, en 2006, alrededor de 14,2 millones de personas participaron en una o más asociaciones de manera esporádica<sup>35</sup>.

**35** Conférence Permanente des Coordinations Associatives. *Bulletin La vie associative: Associations et logiques de marché*. Octubre 2009.

Las asociaciones sin asalariados realizaron su actividad gracias a la colaboración de personas voluntarias. En concreto, un 76% de los voluntarios totales colaboró con estas organizaciones. El número de voluntarios varía según el tamaño de la organización y la actividad que realiza; la media es de 15 voluntarios por organización en el caso de las asociaciones sin asalariados, y de 22 voluntarios por organización, en las asociaciones con asalariados.

**Gráfico 34:** Distribución de las personas voluntarias de las asociaciones según el sector de actividad (2006)



**Fuente:** Tchernonog, V. ADDES (*Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale*). *Les associations en France: poids, profils et évolutions*. Noviembre 2007.

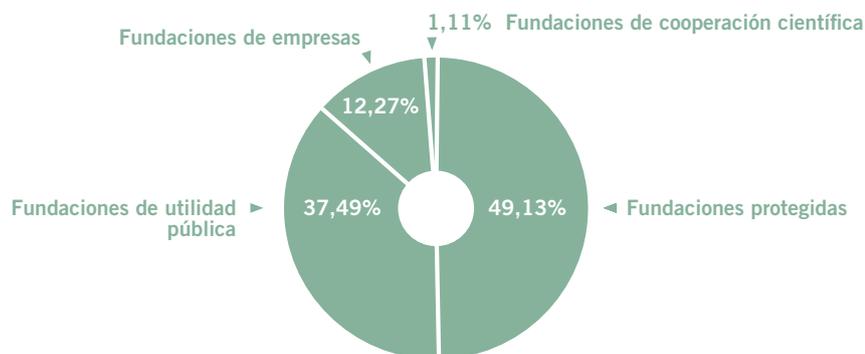
Tal como muestra el gráfico 34, las asociaciones que tienen el mayor número de voluntarios son las de deporte (29%), cultura (16%) y las de acción social / salud (13%).

## Las fundaciones

Otro tipo de organizaciones con gran peso en Francia son las fundaciones. En el año 2007, el número de fundaciones que operaban en el país era de 1.443, que representaba un aumento del 18% respecto al año 2005 y un aumento del 30% respecto al año 2001. En efecto, uno de los mayores periodos de crecimiento de las fundaciones se ha dado entre los años 2004 y 2007, periodo en el que se ha creado un 23% de las fundaciones existentes en 2007, es decir, más de 330 organizaciones. Otro 22% de las fundaciones existentes se creó entre 1990 y 1999; por lo tanto, podemos decir que es un tipo de organización relativamente joven.

En 2007, el tipo de fundación más significativa eran las fundaciones protegidas (sin incluir el *Institut de France*), que representaban prácticamente la mitad de las fundaciones, 709 en concreto. El crecimiento de este tipo de fundación ha sido del 24% desde el 2001. Por otra parte, el número de fundaciones "madre", es decir, que protegen o abrigan a estas fundaciones protegidas, ha aumentado en 2007, cuando 29 fundaciones de servicios públicos fueron autorizadas a proteger a otras fundaciones. En los años anteriores, el número de fundaciones autorizadas era sólo de 17. De estas fundaciones "madre", la más significativa es la *Fondation de France*, que protegía en 2007 a 610 fundaciones.

**Gráfico 35:** Distribución de las fundaciones por tipo de fundación (2007)



**Fuente:** Hannah, E., Lemaitre, D., Le Marchand, J. Fondation de France. *Foundations in France in 2007: founders, fields of action, economic weight.* Fondation de France. Abril 2008.

En segundo lugar, las fundaciones de utilidad pública representaban un 37,49%, con 541 organizaciones, seguidas de las fundaciones de empresa que representaban un 12,27%, (177 organizaciones), y las fundaciones de cooperación científica, un 1,11%, con 16 fundaciones.

Es significativo destacar que, aproximadamente, un 66% de las fundaciones existentes en 2007 se dedicaba principalmente a la distribución de fondos (*grantmaking*).

El principal campo de actividad de las fundaciones es la acción social, que representa un 27% del total. Además de ser el campo principal de actuación de las fundaciones, el número de fundaciones dedicadas a la acción social se ha incrementado desde 2001, cuando representaba un 22% del total de fundaciones. También son representativas las fundaciones dedicadas a las actividades de arte y cultura (19%), salud (18%) y educación (12%).

**Gráfico 36:** Distribución de las fundaciones por actividad (2007)

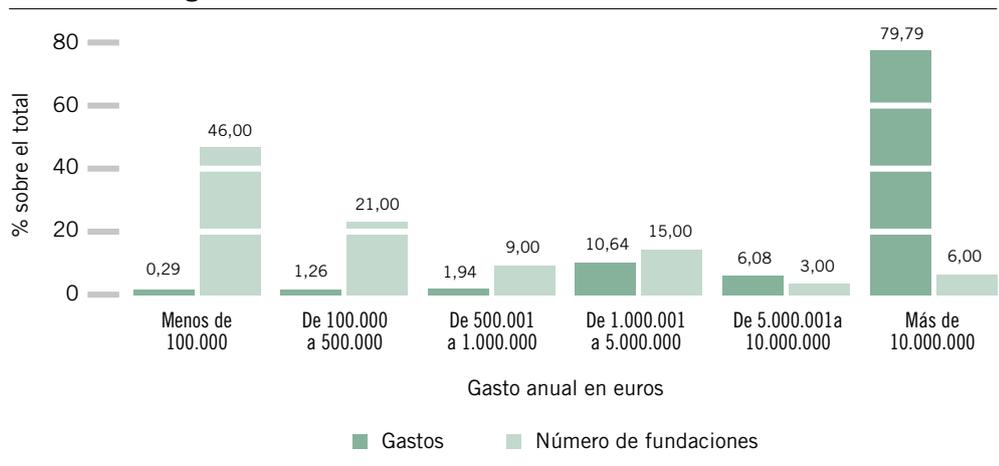


**Fuente:** Hannah, E., Lemaitre, D., Le Marchand, J. Fondation de France. *Foundations in France in 2007: founders, fields of action, economic weight.* Fondation de France. Abril 2008.

En 2005, los gastos totales de las 1.443 fundaciones del sector fueron de 3.727 millones de euros. De esta cantidad, un 9,1%, es decir, 339 millones de euros, fueron subvenciones, en forma de becas, subsidios o premios. En concreto, para las fundaciones de empresa

y las fundaciones protegidas, las subvenciones representaron en 2005 un 85% de sus presupuestos anuales.

**Gráfico 37:** Distribución del número de fundaciones y los gastos por tamaño de organización (2005)

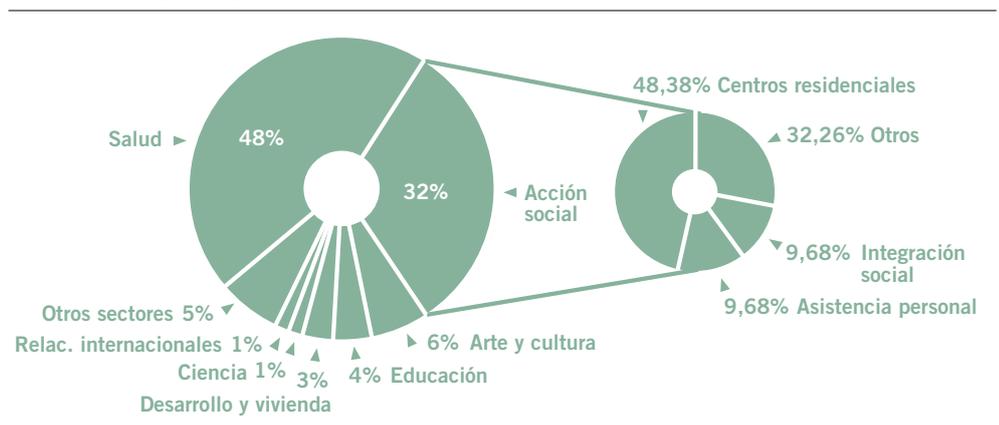


**Fuente:** Hannah, E., Lemaitre, D., Le Marchand, J. Fondation de France. *Foundations in France in 2007: founders, fields of action, economic weight.* Fondation de France. Abril 2008.

Las fundaciones francesas están caracterizadas por una gran concentración en el gasto. De hecho, sólo un 6% de las fundaciones representa casi un 80% de los gastos totales del sector. Estas fundaciones son organizaciones grandes que tienen unos gastos de más de 10 millones de euros. Por otra parte, las fundaciones pequeñas, con menos de 100.000 euros de gasto anual, son muy numerosas pero, sin embargo, representan únicamente un 0,29% del gasto total del sector.

Desde 2001, el peso económico de las fundaciones ha aumentado en un 10,4%, gracias, principalmente, al crecimiento del número de fundaciones.

**Gráfico 38:** Distribución de los gastos de las fundaciones en sectores de actividad (2005)



**Fuente:** Hannah, E., Lemaitre, D., Le Marchand, J. Fondation de France. *Foundations in France in 2007: founders, fields of action, economic weight.* Fondation de France. Abril 2008.

En 2005 los gastos de las fundaciones francesas estaban principalmente concentrados en dos sectores: la salud y la acción social. Esta situación se mantiene desde el año 2001, en el que ya destacaban estos dos sectores principales. Las actividades de acción social representan un 32% del gasto total de las fundaciones, del cual un 48,38% proviene de centros residenciales, un 9,68% proviene de asistencia personal, otro 9,68%, de integración social y, finalmente, el 32,26% restante está representado por otros servicios sociales.

### Empleo en las fundaciones

En Francia, el número de empleados de las fundaciones en 2006 fue de 57.869 personas, equivalente a 48.743 personas a tiempo completo, empleados en 977 centros de trabajo. El número medio de empleados por centro empleador fue en 2006 de 59 empleados y el número medio de trabajadores por fundación ha sido en 2008 entre 41 y 45 trabajadores, una de las cifras más elevadas en Europa.

Respecto al sexo de las personas empleadas en las fundaciones, un 70,9% son mujeres, porcentaje superior a la media del sector, que se sitúa en 65,5% de mujeres.

A diferencia del sector asociativo, en las fundaciones de Francia es escasa la presencia del voluntariado en sus organizaciones por el tipo de actividad que realizan.

### Mutuas

Tal como muestra el gráfico 26, las mutuas representan un 2,30% de las personas empleadas en la economía social del país. En 2007 operaban en Francia 2.141 mutuas, 2.100 de las cuales se dedicaban a prestar servicios de salud y sociales, mientras las restantes 41 eran mutuas de seguros.

Las mutuas de salud y servicios sociales son las más numerosas y prestaron en 2007 más de 2.000 servicios de cuidado y acompañamiento, protegiendo a más de 38 millones de personas. Estas organizaciones emplearon aproximadamente a un 62% de las personas asalariadas totales de las mutuas.

Por otra parte, las mutuas de seguros son mucho menos numerosas, únicamente actúan 41 mutuas pero empleando al 37% restante de la población empleada por las mutuas. Este tipo de mutuas cuentan con 21,4 millones de socios o asegurados.

### Cooperativas

El último tipo de organización representativa en Francia son las cooperativas. Existen

principalmente cuatro tipos de cooperativas: cooperativas de usuarios, cooperativas de empresas, cooperativas de producción (cooperativas obreras de producción, SCOP), las cooperativas de interés colectivo (SCIC), y las cooperativas de crédito.

En diciembre de 2008, el número de cooperativas de producción, SCOP de ahora en adelante, ascendía a 1.893. Esta cifra representa un aumento del 23% en cooperativas adheridas desde el 2003 a la Confederación de SCOP. De las 355 organizaciones nuevas adheridas desde 2003, 70 han sido calificadas como *Sociétés d'Intérêt Collectif* (SCIC). Desde la creación de la primera SCIC el 28 de febrero de 2002, el crecimiento de esta forma legal de cooperativas ha sido significativo hasta situar el número de SCIC activas en 144 en agosto de 2009.

Respecto a la actividad de las cooperativas de producción, las principales son la construcción, las actividades científicas y servicios administrativos y las actividades relacionadas con la industria. La educación, salud y la acción social representan un 6,70% del total de cooperativas de producción.

**Gráfico 39:** Distribución de las cooperativas de producción por actividad (2008)



**Fuente:** SCOP enterprises. *Bilan des SCOP 2008: Cinq ans de croissance*. Enero 2009.

### Empleo en las cooperativas

El aumento en el número de cooperativas ha estado acompañado por un aumento en el número de empleados de estas organizaciones, que ha crecido un 13% de 2003 a 2008.

**Tabla 9:** Número y variación en el número de cooperativas y personas asalariadas (2003-2008)

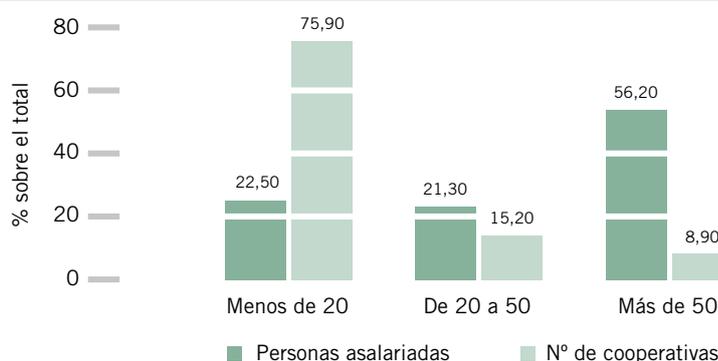
	2003	2008	Variación en porcentaje
Cooperativas (SCOP y SCIC)	1.538	1.893	+ 23,1%
Personas asalariadas	35.099	39.929	+ 13,8%

**Fuente:** SCOP enterprises. *Bilan des SCOP 2008: Cinq ans de croissance*. Enero 2009.

Los 4.830 nuevos empleos creados no provienen únicamente de las nuevas cooperativas creadas, sino también de las cooperativas ya existentes, que han aumentado de tamaño y dimensión. De los nuevos empleos creados, un 46% corresponde a la categoría de “actividades especializadas, científicas o técnicas” y a “actividades de servicios administrativos y actividades de apoyo”. Un 12% (590 nuevos puestos de trabajo) corresponde a “actividades de educación, salud y acción social”. Además, son las organizaciones de gran tamaño las que crean un mayor número de puestos de trabajo. De hecho, un 60% de los nuevos empleos es creado por organizaciones de más de 100 asalariados.

En lo que se refiere al tamaño, las cooperativas se caracterizan por ser de pequeño tamaño. Un 75,9% de ellas cuenta con menos de 20 empleados asalariados y únicamente un 8,9% tiene más de 50. En cambio, los empleados se concentran principalmente en las organizaciones grandes; un 56,20% trabaja en organizaciones de más de 50 empleados asalariados.

**Gráfico 40:** Distribución del número de cooperativas y las personas asalariadas por tamaño de organización (2008)



Fuente: SCOP entreprises. *Bilan des SCOP 2008: Cinq ans de croissance*. Enero 2009.

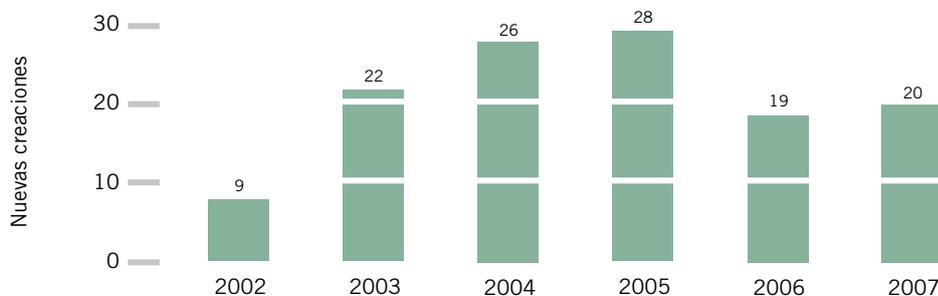
En 2006, el número medio de empleados por cooperativa fue de 13 personas y aumentó hasta 22 personas en diciembre de 2008. Un 44,1% de los empleados fueron mujeres, desviándose de la media de la economía social, que se sitúa en un 65,5% de mujeres.

En lo que se refiere a las cooperativas, es importante realizar un análisis detallado de las SCIC, forma legal que entró en vigor en 2001 y que, desde entonces, ha tenido un gran crecimiento. En agosto de 2009 estaban registradas 144 SCIC, que actuaban en todo tipo de sectores y que reunían a más de 5.700 socios.

**36** Estos datos han sido extraídos del estudio Inter-Réseaux Scic. Studio Entraïd. *Société coopérative d'intérêt collectif: Les SCIC en 2007*. Marzo 2008.

El gráfico 41 ilustra las nuevas creaciones de SCIC desde el 2002. En total se han creado 124 SCIC desde el 28 de febrero de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2007, es decir, una media de dos organizaciones por mes, mientras que, en este periodo, 17 SCIC han cesado su actividad. El 31 de agosto de 2009 estaban operativas 144 SCIC en Francia<sup>36</sup>.

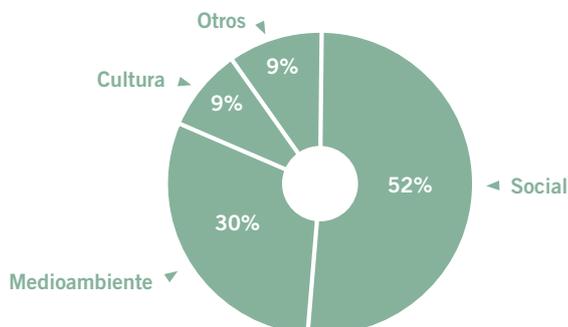
**Gráfico 41:** Evolución del número de nuevas SCIC (2002-2007)



**Fuente:** Inter-Réseaux Scic. Studio Entraid. *Société coopérative d'intérêt collectif: Les SCIC en 2007*. Marzo 2008.

Respecto a las actividades de estas organizaciones, el gráfico 42 muestra que más de la mitad de ellas se dedica a actividades sociales, aunque el medioambiente también sea un sector importante de actividad. De la misma forma que en otras organizaciones analizadas en este estudio, existen organizaciones que realizan actividades en más de un sector de actividad.

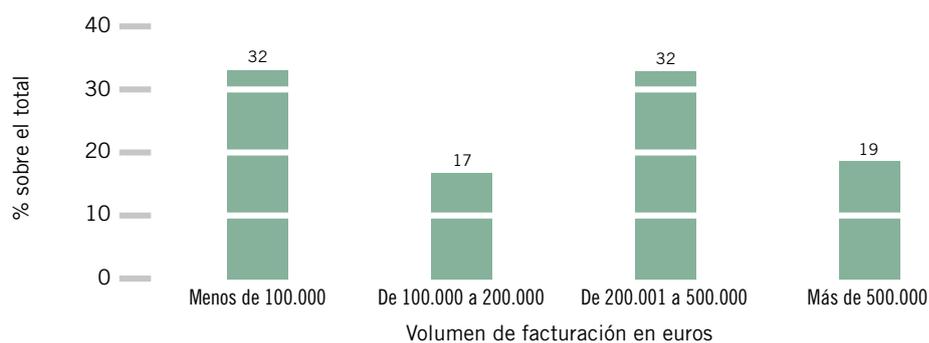
**Gráfico 42:** Distribución de las SCIC por sectores de actividad (2007)



**Fuente:** Inter-Réseaux Scic. Studio Entraid. *Société coopérative d'intérêt collectif: Les SCIC en 2007*. Marzo 2008.

La cifra de negocio de las cooperativas SCIC se sitúa entre 10.800 y 1.500.000 euros por cooperativa, con una media de la cifra de negocio de 329.000 euros. La distribución de estas organizaciones por volumen de facturación, se expresa en el gráfico siguiente.

**Gráfico 43:** Distribución del número de SCIC por volumen de facturación (2007)



**Fuente:** Inter-Réseaux Scic. Studio Entraid. *Société coopérative d'intérêt collectif: Les SCIC en 2007*. Marzo 2008.

Desde 2005 hasta 2007, la cifra de negocios de las SCIC ha experimentado un fuerte crecimiento; en concreto, ha aumentado un 98% en dos años, que muestra que este tipo de organizaciones está todavía en fase de desarrollo.

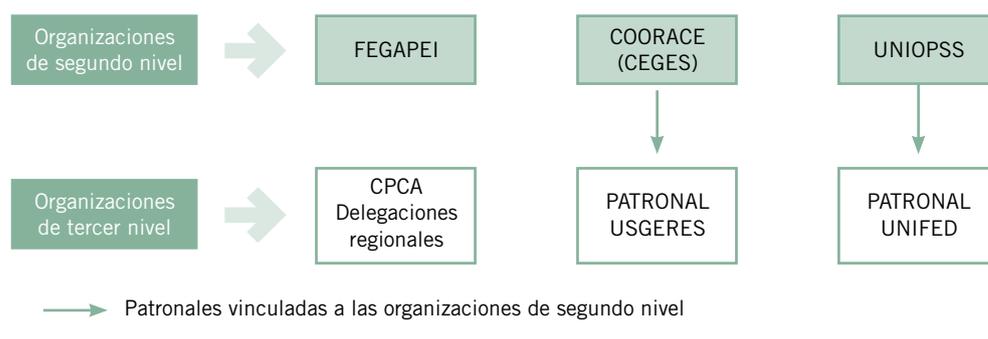
De las dos formas legales que pueden adoptar las SCIC, un 35% es SA y el restante 65% es SL. La mitad de las SCIC es creada *ex nihilo*, mientras la otra mitad son creadas a partir de una organización ya existente, como las asociaciones, SA, SL, entre otras.

### ► 3.2. Entidades de segundo y tercer nivel

En Francia, existen aún diferencias en el tratamiento legal de las diferentes organizaciones del Tercer Sector que, en algunos casos, provoca que estas mismas organizaciones no perciban que pertenecen al mismo sector. Sin embargo, en los últimos tiempos ha aumentado este sentimiento de pertenencia al Tercer Sector, apoyado por la proliferación de organizaciones de segundo y tercer nivel, por el incremento de debates sobre la economía social y por la creación de la *Délégation à l'Économie Sociale*, un organismo adjunto al Gobierno central en materia de creación de políticas sociales.

Las principales organizaciones de segundo nivel del Tercer Sector en Francia se presentan en la ilustración 8:

**Ilustración 8:** Mapa de las principales entidades de segundo y tercer nivel en Francia



**Tabla 10:** Comparación de las principales entidades de segundo y tercer nivel en Francia

	Número de socios	Principales servicios
<b>FEGAPEI</b>	Agrupación de 6.300 asociaciones del sector de la discapacidad.	<p>Defender, representar y federar los intereses de las organizaciones del sector de la discapacidad.</p> <p>Apoyar a las asociaciones en sus estrategias de desarrollo de la gestión, organización y financiación.</p> <p>Acompañar a las asociaciones en la toma de decisiones sobre cuestiones relativas al derecho al trabajo, recursos humanos, formación y comunicación.</p>
<b>COORACE Solidarios por el Empleo</b>	Federación de 500 empresas de inserción e iniciativas de inserción mediante el empleo.	<p>Coordinación de las empresas de inserción laboral de personas en situación de exclusión social.</p> <p>Marca única de las empresas de inserción en <i>Servies proximité</i>.</p> <p>Representa a las entidades adheridas ante los decisores políticos.</p> <p>Propone y elabora políticas públicas de empleo e inserción.</p>
<b>UNIOPSS Unión Nacional de Entidades no Lucrativas de Servicios Sociales y Socio-sanitarios</b>	Confederación que integra 110 federaciones del sector de los servicios sociales y socio-sanitarios	<p>Representación y presión política.</p> <p>Prestación de servicios a las federaciones asociadas y a sus asociados</p> <p>Ofrece una extensa cartera de servicios para el sector que va desde la gestión del conocimiento hasta el desarrollo de herramientas de gestión financiera y administrativa o la producción de software de gestión de RRHH para los asociados.</p>

Fuente: Elaboración propia.

	Número de socios	Principales servicios
<b>CPCA</b> <b>Conferencia Permanente de Coordinación Asociativa</b>	Agrupación a más de 16 coordinadoras que integran a más de 500 federaciones asociativas de toda la sociedad civil francesa, desde acción social, cultura, deporte, salud, educación y ocio.	Espacio de participación e interlocución política, independiente del Gobierno y el Parlamento.  Mejora de la coordinación de las estrategias de los miembros.  Desarrollo de alianzas con todas las organizaciones afines. Tiene delegaciones en todos los Consejos Regionales.
<b>USGERES</b> <b>Unión de Sindicatos y Empleadores de la Economía Social</b>	Patronal que agrupa a 25 organizaciones empresariales del sector asociativo, cooperativas y mutualidades.	Federar y representar a las organizaciones empresariales centrándose en el liderazgo y en desarrollar estos liderazgos en los mandos de segundo nivel, especializándolos en su área de actividad.
<b>UNIFED</b> <b>Unión de Sindicatos y Empleadores del Sector no Lucrativo Social y Socio-sanitario</b>	Patronal que agrupa a todas las organizaciones empresariales del sector asociativo integradas en UNIOPPS.	Desarrollo de las capacidades de los profesionales del sector, asistentes sociales, educadores y pedagogos, para asumir progresivamente posiciones de mandos intermedios.

Fuente: Elaboración propia.

## 4

### Factores de cambio en el proceso de integración y desarrollo del sector

#### ► 1. El movimiento asociativo en Francia como clave del sector

- La historia política de Francia ha marcado decididamente al Tercer Sector Social, que aún sigue regulado por la Ley de Asociaciones de 1901. Después de periodos cortos de vaivenes políticos y sociales a lo largo de los siglos XVIII y XIX, y de un activismo social inusitado comparado con otros países europeos, el modelo del Tercer Sector Social francés ha estado condicionado por la iniciativa de las Administraciones locales, la función de la iglesia y de los movimientos sociales y sindicales de finales del siglo XIX.
- La evolución del modelo de Tercer Sector en Francia sigue algunas pautas muy parecidas al español, con la excepción del predominio de la laicidad en la sociedad francesa.

Los municipios fueron los que asumieron la iniciativa de la protección social de los grupos vulnerables, a través de las políticas locales de beneficencia tanto en el ámbito de la salud como en el de los servicios sociales.

- Al igual que en España, la Iglesia sufrió la desamortización de sus bienes, que pasaron a propiedad del Estado y de los municipios, mientras que los movimientos sociales, sindicales y mutualistas de finales del siglo XIX construían sus propios sistemas de protección social, durante el proceso de industrialización.
- Estas manifestaciones iniciales de la sociedad civil organizada para garantizar las condiciones mínimas de vida a través de los servicios básicos, fueron también duramente reprimidas a finales del S. XIX, ante el temor de la II República a nuevas revueltas y al creciente poder organizado en el ámbito local de los movimientos sociales de base. Así, estas organizaciones sociales también fueron objeto de desamortización de sus bienes, que pasaron nuevamente a manos de un Estado que desconfiaba de los movimientos sociales.
- Con la Ley de Asociaciones de 1901, se consolida el derecho de asociación en la sociedad francesa, a pesar de que la misma ley limitó la capacidad patrimonial de las asociaciones, que sólo podían poseer aquellos bienes que fueran estrictamente necesarios para la realización de sus fines.
- Con la base de beneficencia municipal y el movimiento asociativo local, se configura el modelo social de bienestar francés, que se caracteriza por el reconocimiento y la iniciativa del movimiento asociativo y de la sociedad civil para la prestación de determinados servicios sociales, una vez asumidos por el Estado a partir de los años 60 los servicios de salud, educación y las pensiones, pilares del modelo social francés.
- Hasta muy recientemente, el modelo de desarrollo del Tercer Sector en Francia ha seguido unas pautas muy claras: una vez creada una asociación, por propia iniciativa podía solicitar a la Administración departamental del Estado y a la Administración local que subvencionara sus iniciativas y las financiara a partir del consenso sobre las necesidades a cubrir y los recursos disponibles, en un modelo mixto en que el propio usuario de los servicios contribuye a su sostenimiento. Actualmente, el 46% del presupuesto de los servicios del Tercer Sector Social proviene del pago de los usuarios.
- Este esquema de iniciativa local ha tenido como consecuencia el protagonismo de un movimiento asociativo francés muy vinculado al territorio, de proximidad local y muy atomizado.
- Los esquemas de colaboración entre las Administraciones Públicas y el Tercer Sector, se han caracterizado por una evidente solidez, en la medida en que la política de subvenciones comprendía la financiación de servicios por períodos de tres o cuatro años, según el servicio, dando continuidad a su actividad y sostenibilidad a las organizaciones.

- Por otra parte, el sistema de cofinanciación o financiación compartida de servicios entre la Administración del Estado y la local, situó al movimiento asociativo como un socio local fiable y muy valorado, por su capacidad de generar recursos sociales con fondos estatales y coordinarlos con la Administración local.

## ▶ 2. El minifundismo asociativo, junto a la capacidad de crear federaciones y de creación de empleo

- Francia tiene hoy en día más de un millón de asociaciones, que son una muestra de un modelo, donde las políticas públicas en el ámbito de los servicios de acción social han estado soportadas hasta finales de los años 90 en las Administraciones de proximidad, el municipio y el departamento o provincia, como Administración territorial del Estado.
- Es precisamente esta proximidad con la Administración local, lo que ha dado lugar al Tercer Sector Social como hoy lo conocemos: dominado por el sector asociativo, con la presencia marginal de fundaciones, junto a las históricas mutualidades que abordaron en los años 90 procesos de fusión.
- La vinculación a la Administración local y del departamento, el minifundismo asociativo en el Tercer Sector Social y, muchas veces, el personalismo de sus dirigentes se han visto compensados por la propia capacidad del sector de estructurarse en una enorme red de plataformas especializadas de ámbito nacional, como, por ejemplo, la Federación Francesa de Asociaciones de Ayuda a Domicilio
- UNIOPPS (*Union Nationale Interfédérale des Oeuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux*) creada en 1947, es la cima final de esta capacidad del Tercer Sector de dar dimensión nacional al Tercer Sector local: como confederación, UNIOPPS integra a todo el Tercer Sector socio-sanitario y social, formado por un total de 110 federaciones, que engloban asociaciones, mutualidades y fundaciones del ámbito de la acción social.
- La capacidad de sumar iniciativas locales muy minifundistas y especializadas, junto con la presencia del propio sector privado no lucrativo de salud y socio-sanitario, confirieron desde el nacimiento y consolidación de UNIOPPS, una dimensión económica, de recursos humanos y de influencia que ha definido el papel del Tercer Sector Social en el conjunto de la propia sociedad civil francesa. UNIOPPS representa, en este sentido, el 49% de los empleados en el Tercer Sector y es el líder de la CPCA, la Conferencia Permanente de Coordinación Asociativa, creada en el año 1992, que integra al conjunto de la sociedad civil y del Tercer Sector en Francia.
- La integración del Tercer Sector Social en UNIOPPS ha ido acompañada de un proceso parecido en un conjunto de consejos asesores estatales especializados, que interactúan entre ellos y con UNIOPPS y el CPCA, como el Consejo Nacional de Inserción por

la Economía, el Consejo Nacional de Lucha contra la Exclusión, el Consejo Nacional para la Vida Asociativa, entre otros.

- Una situación parecida de integración en grandes confederaciones se llevó a cabo en otros sectores del Tercer Sector Social, especialmente entre las asociaciones voluntarias, *benevolant*, que ocupan un papel importante en la sociedad local francesa, pero que, a diferencia del movimiento asociativo, tiene un estatuto jurídico diferente y no está orientado a la prestación de servicios. Así nace en 2003 *France Benevolant*, a partir de la fusión de las dos plataformas existentes con anterioridad: *Centre National du Volontariat* y *Planète Solidarité*.
- Sin embargo, hay que destacar que una plataforma de confederaciones tan diversa como UNIOPPS no realiza únicamente funciones de representación y presión política. La dimensión económica del sector y el número de empleados que integra, junto con la dimensión minifundista del tejido asociativo francés, llevaron a UNIOPPS a desarrollar una auténtica cartera de servicios para el sector, que va desde la gestión del conocimiento, hasta el desarrollo de herramientas de gestión financiera y administrativa, de calidad o la producción de software de gestión de recursos humanos para los asociados.
- Estas funciones de UNIOPPS no chocan con la dinámica de las propias federaciones especializadas, como FEGAPEI, que integra a las organizaciones del sector de la discapacidad, que centran su actividad en las especificidades propias de su sector. Por tanto, UNIOPPS genera al Tercer Sector Social valor en términos de servicios a los asociados a partir de identificar las necesidades de gestión, organización, participación y la oferta de soluciones concretas.
- En la capacidad de desarrollo del propio Tercer Sector Social han desempeñado un papel esencial determinados agentes *parapúblicos* vinculados al propio sector, como las mutualidades y las *Caisse de Dépôts*, que han financiado estos servicios y han dado apoyo financiero al sector, siguiendo un modelo parecido al de las Obras Sociales de las Cajas de Ahorro españolas, aunque más focalizadas en la generación y consolidación de capacidades que en la financiación de proyectos concretos.
- La base social, la dimensión económica y la capacidad de dar servicio de UNIOPPS, le está permitiendo jugar un papel clave en la actual situación de transformación del Tercer Sector Social asociativo.

### ► 3. El empleo de los colectivos vulnerables y el empleo de calidad

- Más allá de la fuerza económica del Tercer Sector Social en Francia, éste siempre ha tenido, desde los años 80, una evidente capacidad de innovación, apoyada en un fuerte

movimiento ideológico y el apoyo de los intelectuales franceses, que no tiene parangón en ningún otro país analizado.

- La primera muestra de esta innovación fue el desarrollo, a mediados de los años 80, de las políticas de lucha contra la exclusión social, que se concretó en dos elementos clave: las rentas mínimas de inserción y las políticas de inserción por el empleo.
- El Tercer Sector Social pasó a ser un agente clave en la fase de inserción por el empleo, mediante la creación de las empresas de inserción que han tenido y tienen un fuerte desarrollo en el Tercer Sector Social. Los últimos años, las empresas de inserción han ido acompañadas del desarrollo de nuevas iniciativas público-privadas como la Inserción por las Actividad Económica (IAE), las Iniciativas Locales por el Empleo o, más recientemente, los Territorios Solidarios, que quieren ir más allá del modelo clásico de empresa de inserción que ha mostrado sus limitaciones.
- La fuerza de las empresas de inserción, que se agrupan alrededor de COORACE, se pone de manifiesto en las más de 476 empresas que integra y sus 93.000 empleados. COORACE está muy vinculada al sector cooperativo CEGES (*Conseil des Entreprises, Employeurs et Groupements de l'Économie Sociale*) y es un agente muy activo en el sector, pero diferente del movimiento asociativo con el que comparte objetivos pero no estrategias. A diferencia de Italia, en Francia no existe la figura jurídica de las cooperativas de iniciativa social, por lo que el carácter no lucrativo que define el Tercer Sector Social no permite que se las considere como integrantes del mismo.
- Estas diferencias se han traducido en el concepto francés de economía social, integrado por el Tercer Sector no lucrativo y el movimiento cooperativo; éste va más allá de las actividades propias del Tercer Sector Social, aunque sin duda comparte parte de la misión propia del Tercer Sector Social, como también lo hacen ciertas mutualidades.
- Las dinámicas de desarrollo de las empresas de inserción a lo largo de estos años han sido paralelas a las del propio Tercer Sector Social: el paso del personalismo a la profesionalización, el enfoque en la calidad, el trabajo por procesos, la participación de los empleados, la calidad en el empleo y la integración en la empresa ordinaria como objetivo.
- Sin embargo, en los últimos cinco años, el sector de las empresas de inserción se ha tenido que enfrentar a grandes cambios, que han llevado a una gestión más empresarial del sector, en un entorno de disminución de las aportaciones públicas, a la creación de empresas para dar salida a los procesos de inserción laboral, a un enfoque nuevo de creación de empresas SL y SA con la función de crear puestos de trabajo para conseguir la integración laboral, y a nuevas iniciativas, como la creación de la marca/franquicia *Proximité Services*, común a las nuevas empresas de inserción.
- Tanto el Tercer Sector Social como la economía social en Francia, han integrado en sus estrategias una nueva función social: la creación de empleo de calidad como una

nueva misión del sector, y más en el nuevo entorno económico. Frente al sector empresarial, los estudios realizados por diferentes agentes públicos y privados muestran que en los últimos 10 años ha sido capaz de crear 2,5 veces más empleo que el sector empresarial, con una mayor calidad contractual y sin los riesgos propios de la deslocalización empresarial.

#### ► 4. El pacto social entre el Gobierno y el Tercer Sector Social del año 2000 y sus implicaciones

- El año 2000 supuso el momento más álgido de las relaciones entre el Tercer Sector Social y el Gobierno francés, que se tradujo en un acuerdo marco, parecido en algunos aspectos al *Global Compact* promovido por el Gobierno de Tony Blair.
- Los ejes de este acuerdo fueron, por una parte, el reconocimiento institucional del Tercer Sector que, a través de la CPCA, pasó a tener cinco miembros en el Consejo Económico y Social, tanto a nivel estatal, como a nivel regional. Este proceso supuso, también, la aprobación de determinadas leyes que beneficiaron al sector, como la Ley Coluche de 1989 sobre donaciones y los decretos más recientes sobre exenciones fiscales de las asociaciones.
- Sin embargo, la medida más significativa fue el Plan Aubry para el empleo de jóvenes, que supuso la contratación por el sector asociativo de 100.000 jóvenes, de entre 18 y 25 años, a través de un esquema en el que el Gobierno financiaba el 80% del salario durante los cinco primeros años de contratación, y el 60% durante los tres años siguientes.
- El Plan Aubry permitió consolidar el sector, dar entrada a perfiles jóvenes, la mayoría de ellos con estudios universitarios, y supuso un impulso decisivo a la capacidad de crecimiento del Tercer Sector Social, al mismo tiempo que el propio Gobierno extendía las políticas de servicios de proximidad y financiaba el cheque servicio, haciendo emerger una actividad económica que ya se venía realizando en la economía sumergida o de manera informal.
- El fomento y el crecimiento de la contratación en el Tercer Sector, supusieron una oportunidad pero, al mismo tiempo, un reto, en la medida en que implicaba la necesidad de que las organizaciones estuvieran en condiciones de asumir el rápido crecimiento, sin merma de la calidad.
- Los resultados del Plan Aubry, que han supuesto a medio plazo la consolidación de 60.000 personas de las contratadas inicialmente, implicaron para el Tercer Sector Social la necesidad de centrarse en su propio crecimiento interno, especialmente en el ámbito de la gestión de los recursos humanos y la profesionalización del sector y el

enfoque en la calidad, para garantizar que el proceso de incorporación de los nuevos contratos no supusiera un perjuicio para el usuario final.

- En parte, la propia evolución de UNIOPPS hacia la prestación de servicios al propio Tercer Sector Social, fue consecuencia del propio Plan Aubry y de la necesidad de apoyo del atomizado sistema asociativo francés.
- El Plan Aubry supuso en el Tercer Sector Social un conjunto de cambios internos que llevaron a mejorar las capacidades de gestión del sector, a la vez que creó conflictos internos entre las estructuras de la organización, más orientadas a la participación social, y aquellas orientadas a la gestión, centradas en el crecimiento y en su dimensión económica y de creación de empleo.
- En este proceso tuvo un importante papel la consolidación de las dos patronales del sector: UNIFED, vinculada al movimiento asociativo de UNIOPPS, y USGERES, vinculada a la economía social y al sector de las cooperativas, con estrategias diferentes.
- La gestión de los recursos humanos ha sido durante estos años el foco de atención, tanto en aspectos como la formación, como en estrategias de desarrollo profesional, plan de carrera, la calidad en el empleo y la participación de los propios empleados dentro de las organizaciones, ya que se trataba también de retener al colectivo de jóvenes que entraron en el Tercer Sector Social en la fase de formación.
- Mientras la estrategia de UNIFED se planteaba el desarrollo de las capacidades de los profesionales del sector, asistentes sociales, educadores y pedagogos, para asumir progresivamente posiciones de mandos intermedios, la estrategia de USGERES está más centrada en el liderazgo y en desarrollar estos liderazgos en mandos de segundo nivel, especializándolos en su área de actividad.
- Paralelamente a este proceso de crecimiento, la estrategia del Tercer Sector Social ha sido la calidad como prioridad: En opinión de algunos expertos, la aplicación de los planes de calidad ha tenido como consecuencia que las organizaciones se focalicen en el trabajo por procesos, dando lugar a una cierta estandarización o “industrialización” de los servicios sociales que ha hecho perder el enfoque en la persona.
- Todas las estrategias derivadas del Plan Aubry y su impacto en el Tercer Sector Social, han tenido un resultado muy positivo en términos de crecimiento, empleo, calidad y orientación a resultados, pero al mismo tiempo ha creado tensiones internas entre la función social propia del movimiento asociativo, el enfoque en el usuario de los servicios y la participación de la sociedad. Estas tensiones se han agudizado con el cambio de las políticas del nuevo Gobierno de centro y la aplicación de las Directivas europeas.

## ► 5. El impacto de los cambios en la planificación y gestión de los Servicios Sociales y de las Directivas europeas

- Si hay un aspecto a destacar del modelo francés, es la coincidencia de tres factores que están alterando profundamente el modelo de origen:
- Un nuevo proceso de planificación y programación de los servicios sociales centralizado.
- La separación en el sector público, entre la propia Administración y la nueva figura del comprador de los servicios, especialmente la CNSA, *Caisse Nacional de Solidarité por l'Autonomie*, que contrata y compra los servicios relacionados con la dependencia y autonomía personal.
- Su coincidencia en el tiempo con la entrada en vigor de las Directivas europeas sobre contratación pública.
- El Estado francés ha cambiado en los dos últimos años el proceso de colaboración y financiación con el Tercer Sector en el ámbito de las personas mayores y la discapacidad. Antes, el modelo se basaba en el otorgamiento de subvenciones para la inversión y el mantenimiento de las actividades, con intervención de las Administraciones locales, los Consejos regionales y la Administración central. Ahora se ha pasado a un nuevo modelo de planificación y programación de las necesidades y su cobertura.
- El nuevo modelo se basa en el sistema canadiense y realiza una planificación centralizada de las necesidades y recursos necesarios, así como su programación a nivel de Consejo regional y provincial. La novedad del sistema radica en que, a partir de las necesidades, la programación de los servicios a proveer y su financiación, incluye las competencias de todos los agentes públicos en el territorio (Estado, CNSA, Conseil régional, departamento y municipio), de manera que pretende dar una atención más global, teniendo en cuenta la atención de los colectivos a partir de una oferta múltiple de servicios públicos, sean estos servicios sociales, educativos, sanitarios o formativos.
- El proceso tiene una base participativa de las propias Administraciones, de los proveedores de los servicios lucrativos y no lucrativos y de los propios usuarios, y acaba en una fase de definición de "proyecto de zona", como paso previo al concurso público de prestación de servicios.
- Este proceso va acompañado de la diferenciación dentro del sector público y el comprador de servicios, a través de la CNSA, que tiene entre otros objetivos objetivar los procesos de compra respecto a las decisiones políticas. El objetivo final de la CNSA es precisamente "reducir los tiempos entre que se produce una necesidad y su cobertura".
- Por otra parte, la visión del Gobierno y del CNSA es que actualmente hay un exceso de proveedores dispersos y que es necesario un proceso de concentración de la oferta

que, al mismo tiempo, dé mayor continuidad en la atención a la persona y garantice la igualdad de acceso a los servicios en el territorio.

- A partir del proyecto de zona, de base como mínimo provincial, se van a reconocer los operadores del sector por un período de quince años, y las organizaciones autorizadas podrán presentarse a los concursos de una duración mínima de cinco años.
- Junto con estos cambios en la planificación, el Gobierno francés trasladó la Directiva europea de procedimiento de contratación pública que se viene aplicando. Esta normativa, a pesar de recoger las cláusulas sociales en la contratación, tiene una aplicación real marginal y está creando grandes dificultades de adaptación al Tercer Sector Social.
- En este entorno, el Tercer Sector Social se está enfrentando a graves problemas que UNIOPPS está intentando solventar. En cualquier caso, en palabras de una de las personas entrevistadas, el Tercer Sector Social, que creó los servicios en los años 50 y 60, poniendo a disposición la única oferta de servicios, se siente “maltratado y despreciado”.

## ► 6. La respuesta del Tercer Sector Social a los cambios en el entorno

- El cambio de Gobierno en Francia, así como las circunstancias en el entorno social y económico en los últimos años, ha llevado a una respuesta del Tercer Sector en diversos ámbitos.
- Por una parte, ante la reducción progresiva de los recursos públicos, parte del sector asociativo promovido por UNIOPPS y, especialmente, las empresas de inserción han iniciado el proceso de diversificación de los ingresos hacia la venta de servicios y el acceso a nuevos mercados y clientes.
- La disminución de los recursos públicos ha creado también tensiones internas hacia una mejor gestión y control de los costes, y la presión por los resultados. Esta situación ha dado lugar dentro del sector a una nueva discusión sobre la necesidad de redefinir la función de interés general del Tercer Sector Social como prestador de servicios públicos y sus valores diferenciales respecto a los proveedores lucrativos, a la vez que se persigue su reconocimiento público en el ámbito de la nueva Ley de Subvenciones, en tramitación en noviembre de 2009.
- El Tercer Sector Social no quiere limitarse únicamente a ser un prestador de servicios públicos, sino que persigue el reconocimiento de su valor añadido, como un agente al servicio del interés general que realiza otras funciones en beneficio de la sociedad, y que debería recoger la nueva Ley de Subvenciones en tramitación. Cómo defina la nueva Ley de Subvenciones el concepto de interés general y cuáles serán las actividades

que podrán ser objeto de subvención, son actualmente los ejes de discusión para el Tercer Sector Social.

- Por tanto, la tendencia apunta a dos niveles diferentes: el propio reconocimiento del valor añadido del Tercer Sector Social como operador de servicios públicos, por una parte, y la redefinición del concepto de interés general y de las actividades que pueden ser objeto de subvención, por otra. Ambas cuestiones reflejan los riesgos que el propio Tercer Sector Social percibe respecto al reconocimiento como organizaciones al servicio de la sociedad, respecto a cual debe ser la orientación de su actividad en el futuro y la coherencia entre la actividad y la misión del propio sector.
- Por otra parte, en determinadas organizaciones, como las de discapacidad, se ha conjugado la estandarización de los servicios y procesos de atención a la persona, con un mayor enfoque hacia la propia persona como objetivo final de su razón de ser, a través de iniciativas como el “proyecto de vida de las personas con discapacidad”.
- La nueva estrategia de planificación del Gobierno se establece a nivel de departamento o provincia, con la finalidad de dar más continuidad en el proceso de atención a las personas, aprovechar y garantizar la cobertura de los recursos en el territorio y, al mismo tiempo, reducir el número de operadores de los servicios de acción social.
- En un entorno asociativo tan local, minifundista y fragmentado, la misma UNIOPPS está llevando a cabo una estrategia muy activa de fusiones de las asociaciones, con la finalidad de que puedan sobrevivir, y mejorar como organizaciones.
- La fusión del sector asociativo se enfrenta con un problema adicional: La mayoría de los presidentes de las asociaciones locales tienen una media de edad de más de 65 años, con planteamientos más conservadores que los directivos del sector. Algún experto percibe que los presidentes son un freno al desarrollo y fusión en el ámbito asociativo, ante la pérdida de status en el ámbito local que les otorga su posición. Por su parte, los cargos de dirección saben que su empleo y el de toda la organización puede estar en riesgo a corto plazo.
- Los procesos de fusión de las asociaciones, bien sea por crecimiento en el territorio, bien sea por complementariedad de los servicios, no es uniforme: En algunos casos, se promueve la fórmula de los consorcios y las uniones temporales como alternativa al nuevo sistema de provisión de servicios previsto para 2010.
- El éxito o fracaso del proceso de fusiones en el sector no es homogéneo, como tampoco lo es el propio sector. Mientras algunas organizaciones ven su futuro en ser operadores de servicios públicos, sin fin de lucro y con valores propios, otras ven en el esquema de compra de servicios de la Administración la pérdida de las funciones sociales propias del sector. Esta tendencia se ve reforzada por la política de financiar la demanda a través de cheque servicio, que reduce aún más el valor añadido del sector en la vertiente social y educativa.

- La discusión a nivel parlamentario en la nueva Ley de Subvenciones de la definición de interés general, puede reavivar las tensiones entorno a la misión del Tercer Sector Social entre aquellas asociaciones que opten por convertirse exclusivamente en prestadoras de servicios, aquellas que opten por completar esta actividad con otras funciones propias del Tercer Sector Social, y aquellas que opten por centrar sus actividades en el ámbito del voluntariado y el cambio social, como ejes de su misión. Las alternativas serán diferentes y múltiples en un Tercer Sector Social diverso y fragmentado como el francés.

#### **Cuadro resumen.** Factores de cambio en el proceso de integración y desarrollo del sector

##### **1** El movimiento asociativo en Francia como clave del sector

1. El papel del movimiento asociativo local y laico como clave del sector social y socio-sanitario en Francia.

##### **2** El minifundismo asociativo, junto a la capacidad de crear federaciones y de creación de empleo

1. El minifundismo asociativo y la dimensión como contrapartida de la proximidad.
2. La capacidad de creación de federaciones de servicios especializados a nivel regional y estatal.
3. La dimensión económica y la capacidad de creación de empleo del Tercer Sector Social como ejes de su reconocimiento político y social.

##### **3** El empleo de los colectivos vulnerables y el empleo de calidad

1. La innovación social en los años 80: la inserción por el empleo de los colectivos vulnerables.
2. De las rentas mínimas de inserción a las empresas de inserción.
3. La economía social y el Tercer Sector Social, su impacto y la creación de empleo de calidad como misión del Tercer Sector Social.

---

#### **4 El pacto social entre el Gobierno y el Tercer Sector Social del año 2000 y sus implicaciones**

1. Savia nueva para el sector: el Plan Aubry del 2000 de fomento de la contratación de 100.000 jóvenes.
2. Implicaciones para el sector; crecimiento, profesionalización, calidad y estandarización de procesos.
3. Las patronales del sector.
4. Las tensiones en el proceso de crecimiento del sector entre gestión y participación.

#### **5 El impacto de los cambios en la planificación y gestión de los Servicios Sociales y de las Directivas europeas**

1. La coincidencia de tres factores: el cambio de paradigma en la planificación pública de los servicios sociales, la separación entre administración y compra en Francia, y los nuevos procesos de contratación pública de las Directivas de la Unión Europea.
2. El impacto en el sector.
3. Necesidad de una acción conjunta para desarrollar estrategias de ámbito local.

#### **6 La respuesta del Tercer Sector Social a los cambios en el entorno**

1. El Tercer Sector Social como operador de servicios públicos, sin fin de lucro y la pérdida del interés general del sector asociativo.
2. Adaptación al nuevo marco, las fusiones entre asociaciones y la gobernabilidad de las asociaciones: Presidentes / Dirección.
3. La redefinición de la misión alrededor del concepto de interés general.

# 5

## Tendencias y oportunidades del Tercer Sector Social

### ► 1. Las fusiones, la proximidad, la evaluación pública y el Tercer Sector como actor económico

- El nuevo procedimiento de planificación y contratación va a suponer un cambio drástico en el sector que no va a ser homogéneo; sin embargo, hemos de tener en cuenta que el Tercer Sector Social francés y la propia estrategia de UNIOPPS de ser competitivos es compartida por buena parte de sector y esto va a tener como consecuencia su mayor orientación a ser prestadores de servicios públicos.
- Sin duda, el nuevo esquema de contratación pública va a generar la entrada de empresas privadas en el sector y va a dar lugar a la competencia por precio como criterio en el actual entorno de escasez de financiación pública. Esta competencia va a ser dispar y va a afectar, especialmente, a los servicios socio-sanitarios y los servicios dirigidos a personas mayores dependientes, las guarderías y, en parte, a determinados servicios residenciales para personas con discapacidad. Sin embargo, el IVA es un problema importante en la contratación pública, no resuelto en la actualidad, que genera distorsiones en los precios de los servicios.
- En la actual fase de diseño del nuevo modelo de planificación y programación de servicios, no hay que descartar que se introduzcan otros elementos de valor añadido para el sector, como cláusulas sociales que favorezcan el criterio de proximidad.
- Por otra parte, el sistema ya prevé actualmente poner en marcha criterios de evaluación, seguimiento y control de los resultados: qué se defina como resultados por parte del sector público y la propia capacidad de sector de ser competitivo en términos de calidad, va a ser clave. Cuáles sean estos criterios de medida de resultados y las propias dificultades en determinar el valor añadido que aporta el Tercer Sector Social en la prestación de servicios, van a ser los ejes de cambio.
- En la medida en que el precio va a ser condicionante, según opinión de algunos expertos, el Tercer Sector Social asociativo no va a aceptar fácilmente compensar los costes no financiados de su actividad con recursos propios derivados de donaciones o recurriendo a la figura del voluntariado. En este sentido, hay quien opina que recurrir al voluntariado para compensar costes puede suponer una pérdida importante de los estándares de calidad conseguidos hasta la actualidad.
- En este proceso de competencia entre sector social y sector empresarial, las dinámicas políticas locales y regionales y sus fuertes vinculaciones con el Tercer Sector Social en el ámbito local, pueden incidir de manera decisiva en la toma de decisiones. Por tanto, tampoco creemos que llegue a ser un proceso geográficamente homogéneo.
- El nuevo esquema de planificación del Gobierno en la prestación de servicios, requerirá de entidades del Tercer Sector Social de mayor dimensión, lo que se puede conseguir ampliando la cobertura territorial para cubrir un escenario de planificación de base departamental, o bien mediante el trabajo en red y la fusión de organizaciones que

realizan funciones complementarias sobre un mismo colectivo, o más de un colectivo. En este segundo caso, las fusiones pueden ser más fáciles.

- Las presidencias de las asociaciones pueden representar un freno en el proceso de fusiones, ya que a nivel local la actual posición les otorga un status y reconocimiento social al que no van a querer renunciar fácilmente. A ello hay que añadir, que los procesos de fusión no sólo se frenan por problemas de personalismo de los presidentes y de los propios equipos directivos, sino, también, por la dificultad de encajar culturas organizativas distintas.
- Ante las dificultades y lentitud de los procesos de fusiones en el Tercer Sector Social, los expertos entrevistados no descartan acudir a fórmulas más flexibles y eficaces a corto plazo, como son los consorcios o las uniones temporales de asociaciones para presentarse a los concursos públicos, como primer paso hacia procesos de fusiones a medio plazo.
- Parte del sector asociativo va a renunciar explícitamente a convertirse sólo en prestador de servicios, ante el riesgo de pérdida de independencia y de su misión, intentado orientar su actividad al nuevo esquema de servicios de interés general que van a ser regulados por la nueva Ley de Subvenciones.
- Algunos expertos son de la opinión de que UNIOPPS y el sector asociativo en su conjunto son demasiado fuertes económicamente como para no afrontar la nueva situación, en términos de presión e influencia política. Sin duda, el Gobierno y las propias Directivas europeas van a dificultar las soluciones políticas frente a la acción de presión del Tercer Sector Social.
- Por otra parte, junto a la dinámica de fusiones entre el sector, algunos expertos abogan por la creación de mercados internos propios, es decir, que el Tercer Sector Social sea un agente contratante de servicios externos del propio sector, como palanca de crecimiento y sostenibilidad.

## ► 2. La gobernabilidad y las políticas de gestión de las personas

- Parte de las dificultades del proceso de fusión de las asociaciones está, precisamente, en los problemas de gobernabilidad derivados de que los presidentes llevan más de 20 años de media en el cargo y con una cultura que crea conflictos con la estructura de gestión de las asociaciones. Este conflicto generacional y de cultura interna puede derivar en dificultades en la gobernabilidad de las asociaciones, en un momento en que hay que tomar decisiones estratégicas a largo plazo.
- Sin embargo, no sólo hay que valorar el cambio generacional en términos negativos; como presidentes fundadores de sus asociaciones, saben y conocen su razón de ser,

misión y valores, su evolución durante estos años y deberían dirigir el proceso de toma de posicionamiento de su asociación entre el modelo dominante de prestación de servicios u organización de participación, orientada al interés general de la sociedad.

- Lo que si parece evidente es que la actual situación derivará en conflictos de intereses entre la estructura de gobierno de las asociaciones y la estructura de gestión, en la medida en que la orientación de la asociación al interés general y a la participación de base, puede suponer la pérdida de empleo en las asociaciones.
- A este proceso de cambio en la misión de las asociaciones, hay que añadir que, según los expertos entrevistados, el sector asociativo se va a enfrentar en los próximos cinco años a la jubilación masiva de aquellas personas que crearon las asociaciones y de la mayoría de las posiciones de segundo nivel. UNIOPPS y la patronal del sector están ya trabajando en este proceso de cambio generacional y en cómo seguir implicando a los fundadores en el funcionamiento de las asociaciones.
- Sin embargo, ante la entrada de nuevos operadores privados que van a necesitar de profesionales y directivos cualificados, el reto del sector será la capacidad de mantener a los equipos ante condiciones salariales más ventajosas, ofrecidas por el sector privado. En este sentido, la patronal del sector está promoviendo una estrategia de desarrollo de carrera profesional en las asociaciones que haga atractivo el sector para los profesionales, facilitando la movilidad dentro de las organizaciones del mismo sector asociativo y reinventando la gestión de los recursos humanos, a través de estrategias más participativas en la toma de decisiones.
- Otra alternativa que se plantea para hacer frente a la nueva situación, es repensar el papel del voluntariado en términos de ofrecerle tareas más profesionales y de mayor responsabilidad dentro de la organización. Es una realidad asumida en Francia que actualmente las políticas de voluntariado de las organizaciones parten de las necesidades a cubrir, sin tener en cuenta el perfil y las capacidades de los voluntarios. Éste es un reto a trabajar que redundaría en dar mayor responsabilidad a las tareas de voluntariado, en un entorno en el que las prejubilaciones y las jubilaciones permiten al Tercer Sector Social acceder a voluntarios con alta cualificación profesional y experiencia en funciones directivas que van a ser necesarias a corto plazo.
- Ante estos cambios, el Tercer Sector Social va a tener que replantearse cómo hacer el sector atractivo profesionalmente. Ante la competencia con el sector mercantil por los salarios en el nivel directivo, las alternativas de retención de profesionales van a tener que pasar por dar “valor” a trabajar en el Tercer Sector Social y por fomentar el compromiso de los profesionales con el movimiento asociativo como eje de la vinculación al sector. Para que este compromiso sea real y efectivo, será también necesaria la vuelta a los valores distintivos propios del Tercer Sector Social. Este planteamiento estratégico en la gestión de las personas es parecido al que se plantea en Alemania entre las seis grandes organizaciones del sector social.

- Hacer atractivo el sector requiere el reconocimiento ante la sociedad de la actividad y de la función de interés general del propio sector, pero también va a requerir, junto a la gobernabilidad, el desarrollo de planes de carrera, la mayor transparencia y la participación de los empleados en la toma de decisiones.

### ▶ 3. La empresa social, la creación de empleo y el territorio solidario

- El sector de las empresas de inserción también se va a enfrentar a procesos parecidos al del sector asociativo. Sin embargo, parte del camino ya se ha iniciado: Las cooperativas que las integran son mayoría y el sector cooperativo francés, la denominada economía social, ya ha tomado posición en algunos de los aspectos clave que afectan también al sector asociativo.
- Las empresas de inserción y el sector cooperativo van a plantear como nuevo eje de su misión y como una nueva función de interés general, la creación de empleo de calidad, con estrategias claras de participación democrática de los empleados, un empleo no deslocalizable, arraigado y valorado en el territorio de proximidad.
- En este sentido, hay que destacar que tanto el movimiento de las empresas de inserción como el de las cooperativas, integrado en CEGES, han hecho una apuesta abierta en la que la fórmula jurídica de asociación o cooperativa pierde peso ante la función social que realizan. Así, han integrado en sus federaciones y confederaciones a las denominadas empresas sociales, bajo formas de S.A. y S.L., aunque con especificaciones diferentes respecto al modelo anglosajón que hemos analizado.
- Tanto COORACE como CEGES están trabajando en un modelo “francés” de empresa social, en el que, junto a las limitaciones en la distribución de beneficios, se incluyen criterios como las diferencias salariales entre el nivel directivo y los empleados, que no pueden superar el ratio de 6 a 1, y, finalmente, medidas específicas de participación de los propios empleados en la toma de decisiones.
- A todo esta reflexión sobre el modelo continental de empresa social, hay que añadir que frente al sector empresarial, las empresas de inserción han asumido como nueva misión “social” de interés general la creación de empleo de calidad, no deslocalizable, en el que la toma de decisiones está en el propio territorio, cercano a sus necesidades y en la atención a las personas núcleo de su actividad económica.
- Esta nueva función de interés general se plantea como posible sólo a partir de la implicación en el propio territorio en el que actúa, territorio de dimensión local o departamental, en el que se plantea la suma de esfuerzos con otros agentes públicos, incluso el propio sector privado, como eje de intervención.

- El desarrollo de esta nueva misión social o de interés general del sector, sólo es posible con las relaciones de partenariado con los agentes locales, y tiene como trasfondo que es responsabilidad de toda la sociedad dar respuesta a un nuevo modelo económico. Así aparece el concepto de “territorio responsable” como fruto de acuerdos de partenariado público, Tercer Sector Social y sector mercantil, que nacen con la voluntad de cambiar las dinámicas de deslocalización que conlleva la globalización y su impacto, hacia modelos económicos y sociales más sostenibles.

#### ► 4. El Tercer Sector como sector de interés general y alternativa al modelo económico

- Se confirma una tendencia a corto plazo en todo el Tercer Sector Social, de volver a sus orígenes, compensando los esfuerzos realizados en el crecimiento como organizaciones prestadoras de servicios, volviendo a asumir las funciones clásicas de sector: participación, cambio social y diálogo civil, como nuevas estrategias de futuro.
- Como ya hemos mencionado, la nueva función de interés general que supone la creación de empleo no es baladí: El Tercer Sector Social quiere contribuir a un cambio de modelo social desde la base, pero que vaya acompañado de la profundización de la participación interna de los empleados, de pensar en el propio entorno y en sus ciudadanos con conceptos como “territorios responsables”.
- Las asociaciones y empresas de inserción van a buscar más apoyos y consenso en el ámbito local, en los ciudadanos y en la política municipal y departamental, ante los modelos de planificación y compra de servicios de la CNSA más rígidos. Esta vuelta a lo local debe ir acompañada de mecanismos que las hagan más abiertas al entorno y a las nuevas dinámicas sociales, que actualmente nacen y se desarrollan al margen del sector asociativo.
- Por otra parte, todo el conjunto del sector ha hecho una apuesta y esfuerzo importante en hacer propuestas alternativas al modelo actual de economía, en el que la participación democrática es un eje transversal del conjunto del sector. La muestra más patente de ello lo tenemos en el ambicioso documento “Propuestas para cambiar de rumbo”, presentado en el Foro del Tercer Sector Social de Grenoble, en noviembre de 2009<sup>37</sup>.
- Este documento realiza un conjunto de cincuenta propuestas diferentes en torno al cambio de modelo de sociedad y de modelo económico, y al papel que el Tercer Sector Social y la economía social pueden desarrollar en este nuevo entorno. Las cincuenta propuestas se encuadran en 12 grandes ejes:
  1. La redefinición del concepto de interés general y desarrollo de relaciones de partenariado entre el Estado y el Tercer Sector.

37 “50 propositions pour changer de cap”, Le labo de L’Economie Sociale et Solidaire. <http://www.lelabo-ess.org/propositions/50-propositions-pour-changer-de-cap/>

2. La inversión social del Estado.
3. La creación de empleo de calidad como criterio dominante de políticas públicas.
4. El desarrollo de los territorios solidarios.
5. La gobernabilidad de las empresas.
6. El impacto social y medioambiental de la actividad de las empresas.
7. El desarrollo de un sistema de finanzas solidario y responsable.
8. La promoción de los emprendedores sociales.
9. El desarrollo de la innovación social.
10. La promoción del consumo responsable.
11. La participación de los ciudadanos en el debate económico y social.
12. Nuevos indicadores de riqueza a nivel territorial, nacional y europeo.

---

### **Cuadro resumen.** Tendencias y oportunidades del Tercer Sector Social

---

#### **1 Las fusiones, la proximidad, la evaluación pública y el Tercer Sector como actor económico**

1. Fusiones en el sector asociativo y de las empresas de inserción.
2. La proximidad, el territorio y las políticas locales de apoyo al Tercer Sector.
3. La evaluación pública de los resultados y su impacto.
4. El sector como actor económico y la creación de mercados internos.

#### **2 Gobernabilidad y políticas de recursos humanos**

1. Cambio generacional a corto plazo de los fundadores del movimiento asociativo.
2. La gestión de los recursos humanos, el plan de carrera, su participación y los mecanismos de movilidad dentro del sector.
3. El voluntariado y su ámbito de actividad.
4. Hacia un sector atractivo profesionalmente: misión, compromiso, transparencia y participación en la toma de decisiones.

#### **3 La empresa social, la creación de empleo y el territorio solidario**

1. El modelo "francés de empresa social" y sus implicaciones en el conjunto del tercer sector.
2. La creación de empleo como nueva misión y función de interés general.
3. El partenariado local y con el sector empresarial.

---

#### 4 El Tercer Sector como sector de interés general y alternativa al modelo económico

1. La redefinición de interés general y la vuelta a la misión de participación y cambio social. El Tercer Sector Social y la economía social como alternativas de modelo económico.
-

# 5

## El caso de Alemania

# 1

## Antecedentes históricos

La destacada posición que ocupa el sector no lucrativo en Alemania es el reflejo de políticas sociales que se remontan al pasado y que adoptaron el denominado **principio de subsidiariedad**, dando preferencia a la sociedad civil y al sector no lucrativo frente al poder público, en la prestación de los servicios que constituyen el núcleo del Estado de Bienestar.

A grandes rasgos y de manera similar a gran parte de los países de Europa Occidental, Alemania cuenta con un sector no lucrativo de gran magnitud, en la medida en que es muy activo en sectores como la salud y la educación, y, a la vez, se caracteriza por una fuerte financiación pública.

Para poder entender la evolución del Tercer Sector en Alemania, se ha de empezar analizando la perspectiva política de mitad del siglo XVIII, momento en que se establece un compromiso de “automodernización”, que implica el paso de un Estado feudal a uno moderno, representado por la pujante burguesía urbana. Curiosamente, este traspaso de poder no significó un movimiento antifeudal sino, más bien, la construcción del Estado-Nación.

Alemania, con sus más de 300 estados, ducados y baronías, ofrecía una clara división tanto política como religiosa, representada ésta, por un lado por la Iglesia Protestante del Imperio de Prusia y por la Iglesia Católica del Imperio austriaco, por otro; los dos, claros poderes dominantes y autocráticos.

La característica principal del modelo político alemán es que, al no haber una lucha de poderes clásica entre clases sociales, la burguesía se centró en el ámbito cultural y no ascendió al poder político, quedando éste en manos de la aristocracia.

La cooperación entre el Estado y las asociaciones se hizo patente, fundamentalmente en los ámbitos en los que los intereses del estado feudal y los de la burguesía coincidían, como la educación, el comercio y el desarrollo económico.

El sector no lucrativo de Alemania no era representado por una antítesis al Estado sino, más bien, representaba una interacción con él. De esta manera, lo que se conoce como la Dicotomía de Tocqueville -elegir entre el Estado centrado versus la sociedad social centrada (*state-centred vs association-centred society*)- no estuvo presente en Alemania.

Con esta base, se desarrollan a lo largo de la historia tres principios que caracterizan al sector no lucrativo alemán:

- La autoadministración o el autogobierno.
- La subsidiariedad.
- La economía social (*Gemeinwirtschaft*).

Debido a la derrota que sufrió Prusia frente a Francia en 1806, se producen reformas sin precedentes en el Gobierno, ya que, al igual que en toda Europa, los principios de la era napoleónica, de carácter antifeudal y de igualdad, se consolidaron.

En 1809, las ciudades alemanas fueron liberadas del sistema feudal y obtuvieron su estatus de **autogobierno**, pero con ciertas limitaciones en los derechos de los ciudadanos. Con esto los estados conseguían garantizar ciertos derechos, aunque limitados, y mantener el control institucional y político.

Fue a partir de 1815, con el Congreso de Viena, que una nueva relación sociedad-Estado surgió con la vuelta a los principios conservadores anteriores a la época napoleónica; al prohibirse las asociaciones, nuevamente el sentimiento de derecho de asociación fue reivindicado como ideal democrático.

A partir de 1848, las asociaciones volvieron a ser aceptadas institucionalmente, eso sí, sólo en el ámbito local, pudiendo desarrollar su actividad sólo en la atención a las necesidades de la vida diaria del individuo (necesidades básicas, cultura, folclore).

De esta manera, las asociaciones significaron un punto de unión entre la clase burguesa de las ciudades y la naciente clase obrera.

Otro hecho importante fue que, después de que Alemania se convirtiera en una sola nación-Estado en 1871, hacia 1878 el Partido Social Demócrata y todas sus asociaciones fueron prohibidos en la vida política.

El Estado consideró que, para mitigar futuras rebeliones por parte de los trabajadores, tendría que integrarlos en el nuevo esquema del recién creado Estado-nación, por ello modernizó la política gubernamental y de integración de los movimientos sociales, iniciado en 1883 que tuvo su continuidad hasta final de siglo con una serie de legislaciones estatales en seguros de salud, accidentes e invalidez.

Así surge el **principio de subsidiariedad** a partir de 1871, cuando los conflictos entre Prusia (protestantes) y la Iglesia Católica se hacen más patentes, con la creciente desconfianza por parte del Estado prusiano hacia el catolicismo político, representado por el partido *Zentrum*.

Estos celos motivaron medidas represivas hacia las instituciones católicas, que dieron lugar, en 1875, a la cancelación de las ayudas que éstas recibían del Estado.

En 1880 el conflicto abierto contra la autocracia del Estado, supuso una experiencia traumática para la Iglesia Católica, y no fue hasta 1931 que la respuesta ideológica se hizo sentir, publicando la Encíclica Papal *Quadragesimo anno*, que promulga la compasión y la solidaridad, en lugar de una asistencia estatal organizada desde los poderes protestantes. Nace de esta manera el argumento de que el rol del Estado debería ser sólo subsidiario.

Este principio que resulta el más influyente ideológicamente, contrarrestó la idea de un Estado proveedor de bienestar. Su consolidación se produce después de la II Guerra Mundial y configuró la relación Gobierno-entidad sin ánimo de lucro.

Con el nacional socialismo nació la Agencia de Bienestar del Pueblo (*Volkswohlfahrt*) y fueron prohibidas el resto de organizaciones, creándose de esta manera una única organización nacional de segundo nivel “*umbrella*”. Después de la II Guerra Mundial, estas organizaciones fueron restablecidas.

La suma del principio de autogobierno, la idealización de la vida asociativa, combinada con la visión de una organización social-demócrata de la economía, dio lugar a la creación de instituciones que tuvieron una gran influencia en el sector no lucrativo de Alemania hasta la década de los 80 del siglo pasado, bajo el principio de **economía social**, entendido como actividades de “no mercado” y “no competencia” en la producción de bienes y en la prestación de servicios sociales y de acción social, basándose así en la misión social de estos servicios. La conjunción de los principios citados, dio lugar, a su vez, a que en Alemania fuera muy fuerte la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas y las cooperativas, con lo que se pretendía priorizar el bien común sobre los beneficios privados.

La economía social mostró su máximo apogeo después de la II Guerra Mundial, sobre todo en lo relativo a la vivienda, donde el exceso de demanda se mantuvo hasta mediados de los años 70 del siglo XX, pero el declive de la economía social vino de la mano de escándalos de corrupción hacia los años 80 y de cambios hacia una visión más mercantilista de la protección social, basada en los seguros privados y las mutuas.

A partir de los movimientos de 1968 y de sus implicaciones sociales y culturales, nació un vasto abanico de iniciativas a pequeña escala, proyectos y grupos de autoayuda que recibían, en la mayoría de los casos, soporte público esporádico de carácter municipal.

Sin embargo, la definición de una estrategia de reconocimiento de la sociedad civil y del Tercer Sector Social no se produce hasta el periodo de gobierno entre 1998-2006, caracterizado por la alianza entre los partidos “rojo” y “verde”, con la potenciación del concepto: **el florecer del Estado**, sobre todo en temas de sociedad civil, como el, compromiso público, voluntariado y participación ciudadana, mostrando de esta manera la voluntad del Gobierno de implicarse en el Tercer Sector.

Todo ello queda reflejado en el informe oficial de la Comisión Parlamentaria sobre el Futuro del Compromiso Cívico (Enquete-Kommission 2002).

La sociedad alemana actual muestra interés con el compromiso social, como queda demostrado en el Congreso celebrado en Berlín en 2002, donde activistas, expertos e investigadores pusieron en común sus posturas sobre el Tercer Sector, bajo el título “**Sociedad Civil: Demanda y Realidad**” (*Zivilgesellschaft- Anspruch und Realität*). Un mensaje claro que se extrajo de este congreso fue que la sociedad civil, a pesar de su compromiso, repercutió de manera mínima en la implementación de reformas sociales en áreas centrales, como salud, Seguridad Social y mercado laboral.

Además, el hecho de que se trate de un Tercer Sector subvencionado en su gran mayoría

por fondos públicos, provoca que la sociedad infravalore estos movimientos y actividades y los confunda muchas veces con las propias Administraciones Públicas.

En este contexto, el debate público en Alemania, como también sucede en el resto de Europa, está dominado por la discusión sobre la sostenibilidad del nivel de los servicios de bienestar y las prestaciones sociales con cargo a fondos públicos, con la amenaza de la deuda pública creciente para financiarlos que lastra la competitividad del país. Así nace la agenda del primer ministro Schröder "Alemania 2015", que tiene como objetivo, entre otros, conseguir un modelo de bienestar social sostenible a medio plazo.

En la Alemania actual, el porcentaje de fondos públicos en los presupuestos de las entidades del Tercer Sector Social es elevado, especialmente en las organizaciones que prestan servicios sociales.

En general, la mayoría de las organizaciones se financia con un mix entre las actividades de mercado, la prestación de servicios públicos, las subvenciones y las donaciones privadas, siendo también fundamental el apoyo del voluntariado.

## 2

## Los actores y el sistema de protección social

Un gran número de actores juega un papel importante en el sector no lucrativo alemán, con una alta complejidad jurídica que intenta dar respuesta a diferentes necesidades de las organizaciones del Tercer Sector.

Esta complejidad tiene su origen en el sistema jurídico alemán, en el que en la definición del status de organización no lucrativa tiene más importancia la actividad de interés público que se realiza que la fórmula jurídica que se adopte. Como muestra de esta situación Alemania es el único país analizado en que existe la figura de fundación de interés particular, junto con las sociedades limitadas de interés general.

Sería complicado, y quizá excesivo, intentar desarrollar en estas páginas todo el complejo entramado jurídico propio del Tercer Sector en Alemania, por lo que nos veremos obligados a realizar una cierta simplificación que creemos necesaria.

Así, obviaremos las fórmulas y definiciones jurídicas de determinado tipo de organizaciones de interés público pero que, por su actividad, no podemos considerar dentro del Tercer Sector Social.

A continuación se describen los tipos de organización más relevantes para el Tercer Sector: las asociaciones y otras organizaciones, las fundaciones y las cooperativas.

### 1. Las asociaciones y otras organizaciones privadas, públicas y público-privadas

Por la complejidad del entramado asociativo alemán, en este apartado incluimos tanto las organizaciones cuya fórmula jurídica es la de asociación, como las sociedades, las corporaciones, las organizaciones “casi estado / casi no gubernamentales” y las organizaciones representantes de la Iglesia Católica y Protestante.

En el ámbito del derecho privado nos encontramos con organizaciones reguladas por el Código Civil, las **asociaciones** (*Vereine*), y organizaciones reguladas por el código mercantil, las **sociedades** (*Gesellschaften*), que incluyen organizaciones con y sin ánimo de lucro. En el ámbito del derecho público, nos encontramos las corporaciones sometidas a esta legislación (*Körperschaften*), incluyendo en esta categoría a todas las entidades del propio sector público.

Además existen las **organizaciones “casi estado” o “casi no gubernamentales” de interés público**, en las que están incluidas las Iglesias y que tienen un papel relevante en el Tercer Sector alemán.

#### Asociaciones

Las **asociaciones** vienen reguladas por la Ley Específica de Asociaciones (*Vereinsgesetz*) y en parte por el Código Civil (*BGB*). Como en otros países analizados, hay dos tipos de asociaciones desde el punto de vista legal alemán:

- **Entidades registradas** (*eingetragener Verein*) en el registro de asociaciones o en su término más local, en el juzgado municipal. Estas asociaciones son titulares de derechos y obligaciones legales, poseen una finalidad concreta, cuentan con estatutos, necesitan un mínimo de siete miembros y deben disponer de una Junta Directiva.
- **Entidades no registradas** (*nicht eingetragener Verein*) que, al no contar con personalidad jurídica, son representadas legalmente por su Junta Directiva, siendo sus miembros personalmente responsables de su actividad y gestión; carecen de patrimonio y actividad económica significativa y no están sometidas al control del Estado ni al control judicial.

#### Organizaciones “casi estado” o “casi no gubernamentales” de interés público

Por otra parte, el Estado tiene la facultad de dotar a entidades como las Iglesias, cámaras de comercio y otros tipos de organizaciones, de funciones que les confieren una autoridad

pública, generando como resultado una difusión de poder y creando **organizaciones “casi estado” o “casi no gubernamentales” de interés público**. Como ejemplos de esta práctica se pueden citar, las Cámaras de Industria y Comercio, los gremios profesionales, etc.

En este complejo entramado, se ha de tener en cuenta dos organizaciones muy importantes, representadas por las Iglesias Protestante (Diakonie) y Católica (Cáritas), que tienen un reconocimiento constitucional y estatuto jurídico propio. Ambas organizaciones, como veremos, disponen de un estatuto especial que les permite actuar como organizaciones del Tercer Sector independientes de sus Iglesias y romper con el criterio de organizaciones independientes que se exige a las asociaciones de interés general.

Las Iglesias Católica y Protestante en Alemania son entidades de derecho público, por lo tanto, poseen una posición de autoridad sobre sus miembros y, además, poseen sus propias fuentes de financiación independientes de las del Estado, junto con la financiación procedente del impuesto religioso, parte del cual es destinado a actividades sociales de Cáritas y Diakonie.

### **Sociedades de responsabilidad limitada**

Además de la diferenciación anteriormente especificada entre público y privado, hay otros tipos de organizaciones del Tercer Sector Social, según les sea de aplicación el propio derecho civil o mercantil.

En el Código Civil alemán se clasifica a las instituciones siguiendo el criterio de la actividad que realicen, entre entidades comerciales o no comerciales, independientemente de que sus fines sean lucrativos o no. Así, las organizaciones con fines comerciales se someten a la legislación mercantil y en ningún caso pueden asumir estatus asociativo, propio de la legislación del código civil.

Siguiendo este criterio que define la consideración de no lucrativo a partir de la actividad que realizan las organizaciones más que de la forma jurídica utilizada, las **sociedades de responsabilidad limitada**, forma jurídica propia del ámbito empresarial, son comunes como instrumento jurídico para la gestión de servicios hospitalarios sin fin de lucro y en los servicios sociales, pero también en museos, teatros e instituciones de investigación.

## **2. Fundaciones<sup>38</sup>**

Para este tipo de organización no existe una definición legal per se. Sin embargo, su configuración se basa en los principios básicos recogidos en el Código Civil, configuración que no fue modificada desde la promulgación del Código Civil en 1896 hasta el 2002, año en que aprobó la Ley de Modernización de las Fundaciones, de sólo cinco artículos, que establece los principios básicos, mientras que el resto de la regulación correspondía a los *länder*.

**38** Ebeling K. *Country Profile December 2008: Germany*. VolkswagenStiftung -EFC (European Foundation Centre) updated by Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft.

Esta modificación legislativa intenta homogeneizar a nivel federal ciertos principios básicos de la regulación de las fundaciones: Los aspectos más destacados afectan al sistema de autorización del derecho fundacional, hasta ahora sometido a autorización administrativa, hacia un sistema de reconocimiento en el que sólo el acta fundacional otorgada ante notario es suficiente para la constitución y funcionamiento de la fundación.

Por otra parte, los *länder* pueden establecer limitaciones a la creación de fundaciones y a sus fines fundacionales. En relación con los fines, desde la Ley de Modernización de las Fundaciones, sólo se podrá limitar la creación de fundaciones cuando sus fines puedan poner en peligro el bien común.

Al mismo tiempo, la nueva ley confirma tanto las fundaciones de interés particular (fundaciones para la protección de patrimonio de una familia) como el criterio de que la finalidad fundacional debe tener carácter duradero y persistente, pero en ningún caso se exige que deba ser permanente, con lo que se reconoce la posibilidad de que las fundaciones tengan carácter temporal y también se permite que los fundadores o sus descendientes puedan recuperar el capital fundacional.

El término "fundación" es, por tanto, sólo un término genérico para una variedad compleja de entidades que pueden basarse en el derecho privado, en el derecho público o en el eclesiástico.

Además, junto a la escasa regulación del Código Civil, su regulación corresponde a los *länder*, legislación con ciertas diferencias entre cada uno de ellos: Las fundaciones están definidas como entidades legales sobre la base de disponer de un capital fundacional y unos fondos propios al servicio de un propósito o finalidad que puede ser o no de interés general, y a largo plazo.

Las fundaciones son entidades legales cuyos activos deben ser destinados a los propósitos establecidos por su fundador en la carta fundacional. Así, Alemania es el único país de los analizados que regula la figura de la fundación de interés privado en la que prevalece el interés y voluntad del fundador por encima del interés general, al contrario del modelo de fundación que conocemos en el resto de los países, donde el interés general es condición esencial para la constitución de la fundación.

Por tanto, las fundaciones pueden ser creadas tanto para perseguir el interés general como el interés privado aunque, en este último caso, en algunos *länder*, hasta la nueva ley de 2002 era más difícil su constitución.

La mayoría de fundaciones se creó al finalizar la Segunda Guerra Mundial, debido a la secularización creciente de la sociedad. Parte de las fundaciones históricas, ligadas a las Iglesias Católica y Protestante, abandonaron durante los años 70 y 80 parte de sus actividades, como la educación y las universidades, a medida que las asumía el Estado del Bienestar, aunque este hecho no ha mermado su crecimiento desde la década de los años 90 en ámbitos propios de la acción social y los servicios sociales.

En la actualidad, las fundaciones están coordinadas a nivel nacional por la *Bundesverband Deutscher Stiftungen*, que cuenta con 16.406 fundaciones, según datos del año 2008.

Podemos clasificar este complejo entramado legal del sector fundacional en:

- Fundación con capacidad jurídica de obrar.
- Fundación de utilidad pública, con una finalidad reconocida como de utilidad pública y con beneficios fiscales asociados.
- Fundación pública, en la que los patronos fundadores son las propias Administraciones Públicas.
- Fundación religiosa, en la que los patronos fundadores son organizaciones religiosas.
- Fundación operativa, cuya misión es la gestión de un servicio o equipamiento de interés público, como un hospital, un museo o una residencia de la tercera edad.
- Fundación de empresa, cuando el fundador es una empresa.
- Fundación comunitaria o fundación cívica, cuando sus patronos son un grupo de ciudadanos y su misión es la captación de fondos y su distribución entre las entidades del Tercer Sector de una comunidad local.
- Fundación familiar, aquella que tiene como fin fundacional la protección del patrimonio familiar.

### 3. Cooperativas

Juegan un papel importante en la economía alemana, sobre todo en los sectores de vivienda y ahorro, aunque han perdido parte de su carácter de entidades sin ánimo de lucro, en la medida en que compiten en sectores de mercado.

Hoy en día, uno de cada cinco alemanes es socio de una cooperativa de consumo o mantiene una estrecha relación económica con alguna de ellas. Los socios son agricultores, artesanos, empresarios, trabajadores, funcionarios y jubilados.

Las cooperativas son la "contraparte natural" de las empresas alemanas. Su objetivo, fijado por ley, consiste en fomentar la economía y los ingresos de los socios mediante actividades empresariales comunes.

En cuanto a su forma legal, quedó establecida con la Ley de Cooperativas en 1889, que no se modifica en ningún aspecto significativo hasta 2006, cuando el Parlamento federal aprobó, en mayo de ese año, la Ley para la Adaptación de las Cooperativas a la legislación Europea, norma que entró en vigor en agosto de 2006.

### 4. Organizaciones no lucrativas de utilidad pública

Existen hoy en día numerosas organizaciones e instituciones que pueden ser consideradas como formas distintas de organizar la actividad de la sociedad civil hacia el cumplimiento

del interés general, con una clara dimensión económica, contribuyendo con ello a un modelo de economía social o solidaria diverso. Dentro de este concepto se enmarcan las asociaciones benéficas de utilidad pública.

El concepto de utilidad pública e interés general comprende un conjunto de fines muy diversos: la cultura, la investigación, la cooperación al desarrollo, la religión, el medioambiente, la acción social en todos sus ámbitos y la defensa de los valores democráticos.

En el caso de las asociaciones y de las sociedades sin ánimo de lucro, veremos que los factores diferenciales que les permiten acceder a la condición de organizaciones de interés público (*Gemeinnützigkeit*) serán:

- Agrupación duradera de personas físicas o jurídicas para la realización de un fin común.
- No distribuir beneficios.
- La actividad que realizan debe ser un beneficio desinteresado para la comunidad en los terrenos material, espiritual o moral.
- Se dedican en exclusiva a estas actividades.
- Son capaces de prestar servicios no financiados por el sector público gracias a las aportaciones privadas y al apoyo del voluntariado.

Las asociaciones, sociedades de responsabilidad limitada, cooperativas y fundaciones pueden pedir el estatus de utilidad pública (*Gemeinnützigkeit*), lo que les permite obtener los beneficios fiscales de exención en el pago de determinados impuestos y en la deducción de las donaciones que reciben.

Para ello, han de perseguir determinados fines y realizar determinadas actividades:

- Promover el bienestar de los ciudadanos en lo material, espiritual o moral.
- Realizar actividades asistenciales para apoyar a las personas en situación de necesidad y que no pueden cuidarse por sí mismas.
- Realizar actividades relacionadas con la Iglesia, incluida la construcción, mantenimiento y administración de las iglesias, la instrucción religiosa, los servicios religiosos, y la formación del clero.

Y cumplir los requisitos legales siguientes:

- Perseguir el interés general explícitamente detallado en sus estatutos.
- Exclusividad de su actividad, de manera que si se dedican a una segunda actividad, especialmente de tipo comercial, no se aplicarán los beneficios fiscales.
- Su actividad asistencial ha de ser prestada directamente por la organización y no a través de terceras partes.

**En conclusión**, las organizaciones del Tercer Sector Social alemán se han ido formando a lo largo del siglo XIX y XX, gracias al modelo propio de sociedad y a la influencia de las corrientes existentes toda Europa, teniendo en cuenta:

- La existencia de tradición filantrópica, particularmente proveniente de Inglaterra e Irlanda y desarrollada en la cultura luterana y católica alemana.
- El compromiso civil de las personas con la comunidad, con la igualdad y la democracia, proveniente de los países escandinavos.
- El principio de subsidiariedad de la sociedad civil respecto al sector público, especialmente desarrollado por la Iglesia en la propia Alemania, en Bélgica y en Holanda.
- El movimiento cooperativo muy ligado, en unos casos, con el desarrollo del sector del voluntariado y el mutualismo, como ocurre en Dinamarca y en Suecia, y en otros casos, más ligado a ciertas tendencias del catolicismo en Italia o en Francia.
- Finalmente, ha influido el rol asignado a las familias en los modelos de bienestar de países como España, Italia, Portugal o Grecia, en la provisión de servicios sociales y personales, que han hecho ver a los gobiernos alemanes el valor de la proximidad y de la familia como agente informal del sistema.

## ► 2.1. La regulación del Tercer Sector Social en Alemania

En resumen, el marco legal de los cuatro tipos de organizaciones del Tercer Sector es el siguiente:

**Tabla 11:** Marco legal que rige a las organizaciones

Organizaciones del Tercer Sector	Regulación
<b>Asociaciones y otras organizaciones privadas, públicas o público-privadas</b>	<p>La regulación de las asociaciones se recoge en el Código Civil (<i>Bürgerlich Gesetzbuch-BGB</i>).</p> <p>Las sociedades están reguladas por el Código Mercantil.</p> <p>Las corporaciones se encuentran en el ámbito del derecho público.</p> <p>Las Iglesias y otras organizaciones tienen una regulación específica como “autoridad pública”.</p>
<b>Fundaciones</b>	<p>Desde 1896 se basan en el BGB.</p> <p>2002: Ley para Modernizar el Derecho de Fundación. Actualiza el BGB (<i>Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts</i>).</p> <p>2007: Ley para Fortalecer el Compromiso Civil. Actualiza al BGB (<i>Gesetz für weiteren Stärkung des Bürgerschaftlichen Engagement</i>).</p>
<b>Cooperativas</b>	<p>Desde 1889 se basan en la Ley de Cooperativas, que desarrolla su regulación básica recogida en el BGB, hasta su actualización en 2006.</p> <p>También les afecta el Código de Comercio, al ser consideradas entidades comerciales.</p>
<b>Organizaciones no lucrativas de utilidad pública</b>	<p>Las asociaciones benéficas de utilidad pública, al estar amparadas o depender de las asociaciones, se acogen a su misma regulación.</p> <p>Las sociedades, cooperativas y fundaciones tienen, asimismo, su propia regulación.</p>

### 3

## Mapa actual del Tercer Sector Social

Dentro del conjunto de organizaciones del Tercer Sector alemán descrito, el estudio se centrará en el tipo más común: las **Asociaciones** (*Vereine*). Se ha optado por excluir al resto, dado que, con la nueva regulación la mayoría de las cooperativas ha perdido su carácter no lucrativo, se decanta por su vertiente más comercial y es muy escasa su presencia en el sector de la acción social y los servicios sociales; las fundaciones dependen, casi en su mayoría, de aportaciones privadas.

Hay que destacar que la información disponible sobre el Tercer Sector Social en Alemania es escasa, debido, en buena parte, a la dispersión de competencias y de regulaciones del sector a nivel de *länder*, lo que dificulta disponer de información agregada a nivel estatal.

Como muestra de la falta de información, debida a un modelo extremadamente descentralizado en su dirección y gestión, las organizaciones más destacadas del Tercer Sector en Alemania, Cáritas, Diakonie y Cruz Roja, carecen de información integrada de su actividad a nivel federal, lo que dificulta disponer de una imagen de conjunto de la actividad del Tercer Sector Social.

En el Tercer Sector Social, las asociaciones despliegan gran parte de su actividad en el ámbito local, mientras que aquellas que dedican parte de su actividad al ámbito del *länder* son menores, como se puede ver a continuación en la tabla<sup>39</sup>.

**39** Fuente: John Hopkins Comparative Non Profit Sector Project, Teilstudie Deutschland, n=2.224. 1998.

**Tabla 12:** Nivel de actividad de las asociaciones

Nivel de actividad	Gran parte de su actividad	Parte de su actividad
Municipal	66%	27%
Regional	40%	51%
Federal	33%	44%
Nacional	25%	35%
Internacional	11%	35%

Profundizando un poco más en la actividad principal de las asociaciones, se observa, según datos estadísticos de *Vereinsstatistik 2008*, que en Alemania hay 554.201 *eingetragener Vereine* (e.V).

Como muestra el gráfico 44, las asociaciones más comunes en Alemania son las que tienen como actividad el ocio, que representan el 33,68% del total de asociaciones (183.666), seguidas por las de ámbito social, con aproximadamente un 18,16% (100.654).

**Gráfico 44:** Distribución de las asociaciones en Alemania (2008)\*



Fuente: Vereinsstatistik (2008).

Lo que es característico del sistema alemán del Tercer Sector Social es la obligación que impone la legislación de que todas las organizaciones, sea cual sea su fórmula jurídica, estén asociadas en alguna de las Seis Grandes Organizaciones Paraguas: la pertenencia a alguna de las Seis Organizaciones Paraguas, que se analizan a continuación, da derecho a las organizaciones a participar en los procesos federales, estatales y locales de planificación de los servicios por parte de las Administraciones, y les da prioridad para acceder a la gestión de los servicios sociales públicos, que recoge el principio de subsidiariedad, y a posibles subvenciones.

La adscripción de una organización a alguna de las Seis Organizaciones Paraguas vendrá dado por motivos de afinidad con las posturas adoptadas por cada una de esas organizaciones, que, como veremos más adelante, son diferentes.

A su vez, las Seis Organizaciones Paraguas están asociadas en la *Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege e. V.* (BAGFW), que las representa a nivel federal en sus relaciones con el Gobierno, y a nivel de *länder* y grandes municipios.

Por tanto, en este estudio nos centramos en las **Seis Principales Organizaciones** de segundo nivel<sup>40</sup> y sus entidades asociadas.

1. *Deutscher Caritas Verband* (DCV, Católica)
2. *Wohlfahrtsstelle Zentrale der Juden in Deutschland* (ZWSt, organización judía).
3. *Arbeiterwohlfahrt* (AWO, socialdemócrata)
4. *Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband* (DPWV, con influencia de diversas organizaciones de autoayuda o independientes políticamente)
5. *Deutsches Rotes Kreuz* (DRK, Cruz Roja)
6. *Diakonisches Werk* (DW, protestante)

<sup>40</sup> Dr. Wienand M. *Sistema Social y Trabajo Social*. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. Edición española 2008.

### 1. Deutscher Caritas Verband (DCV)

Fundada en 1879, es la mayor asociación por el número de delegaciones, servicios que presta y personal remunerado con que cuenta.

Su estructura parte de la iglesia local con 636 asociaciones agrupadas través de 27 asociaciones diocesanas de Cáritas, que integran finalmente la asociación federal.

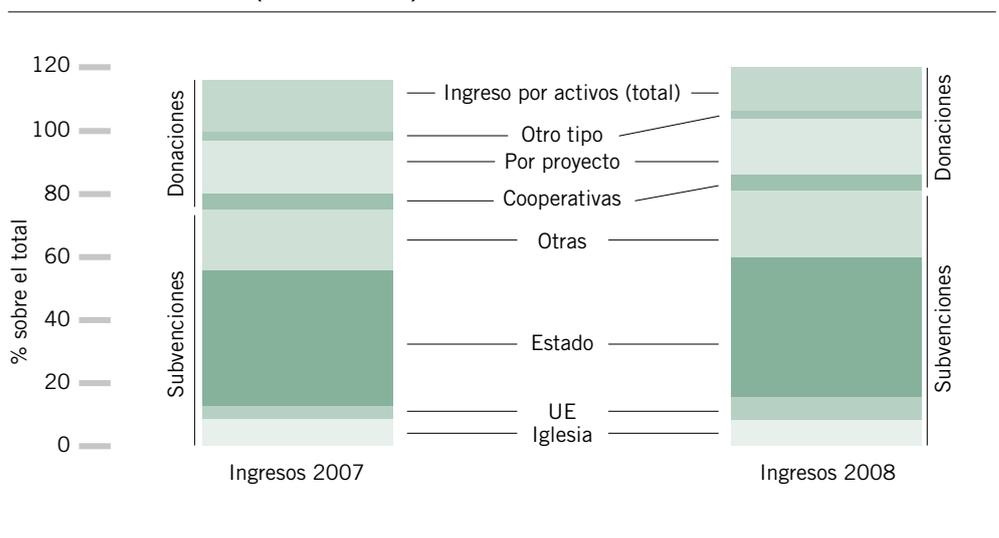
Cáritas cuenta, aproximadamente, con 500.000 trabajadores remunerados, tanto a tiempo completo como a tiempo parcial; parte de ellos son religiosos y ofrecen alrededor de 25.000 servicios, que representan alrededor de 1.230.000 plazas.

Como asociación sin ánimo de lucro, no está obligada a presentar un cierre de ejercicio presupuestario, por ello sólo se dispone del balance de 2007 y de 2008, publicados en su página web.

De su análisis se puede extraer que sus ingresos provienen, fundamentalmente, de las subvenciones, de los ingresos por servicios y de las donaciones. Se observa una evolución positiva, aunque de manera tímida, hacia una diversificación de los ingresos. En el apartado de las subvenciones, el Estado juega un papel principal al aportar casi el 50% de éstas. También se puede observar que del año 2007 al 2008 la aportación del Estado aumentó en tres millones de euros, al igual que las subvenciones aportadas por la Unión Europea.

Las donaciones mantienen una evolución constante a lo largo de estos dos años. Los ingresos por activos presentan una ligera disminución del año 2007 al 2008.

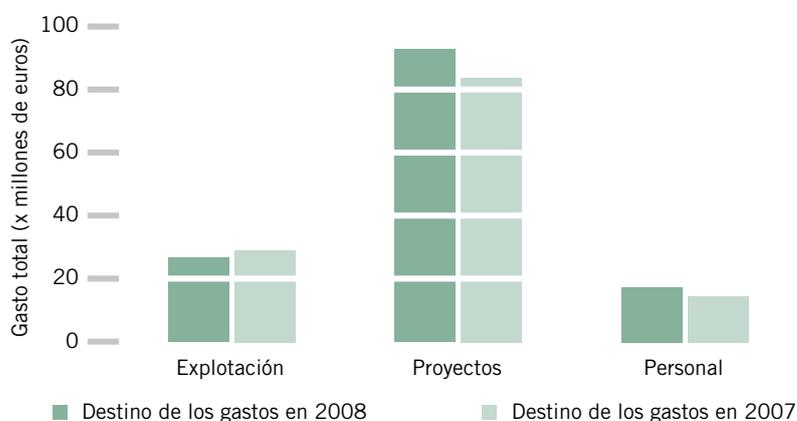
**Gráfico 45:** Distribución de los tres bloques de ingresos más significativos de Cáritas (2007-2008)



Fuente: Einblicke in die Arbeit der Zentrale des Deutschen Caritasverbandes 2008.

Por lo que respecta al apartado de gastos, en él se pueden diferenciar tres grandes bloques: gastos de personal, gastos de explotación y gastos de proyectos. Siendo los gastos de proyectos los que representan un porcentaje más alto, con un 59%, seguido de los gastos de explotación, con un 15,8%, y con un 12,4%, los gastos de personal de estructura.

**Gráfico 46:** Distribución de los tres bloques de gastos más significativos de Cáritas (2007-2008)



**Fuente:** Einblicke in die Arbeit der Zentrale des Deutschen Caritasverbandes 2008.

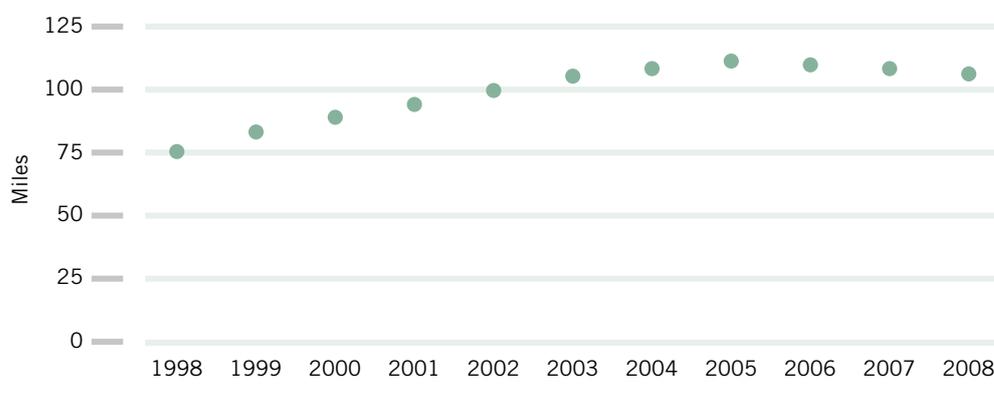
## 2. Wohlfahrtsstelle Zentrale der Juden in Deutschland (ZWST)

Fue fundada en 1917, pero en 1939 la organización fue disuelta a la fuerza por la intrusión del nacional socialismo, siendo reestablecida en 1952 por un pequeño grupo de supervivientes.

Desde principios de los 90, este organismo se dedica, sobre todo, a la integración social y religiosa de inmigrantes judíos procedentes de la antigua Unión Soviética.

Su estructura cuenta con doce asociaciones federadas de las sinagogas judías, ocho sinagogas independientes y la Liga de Mujeres Judías, que representan alrededor de 100.000 miembros.

Por lo que se refiere al número de socios de esta organización, se observa un claro crecimiento en los últimos 10 años, aunque este crecimiento se ha estancado relativamente a partir de 2005; además, el último año de análisis se registra un cierto retroceso. Su acción social comprende, entre otras, actividades de ocio para jóvenes y personas mayores, formación y apoyo a la labor social que realizan las congregaciones judías locales.

**Gráfico 47:** Evolución del número de miembros de ZWST (1998-2008)

**Fuente:** Mitgliederstatistik der jüdischen Gemeinden. Stand 31.12. 2008.

De la información disponible destaca que el perfil de los socios-miembros de la ZWST en el año 2008 es mayoritariamente femenino, entre los 61 y 70 años, que a su vez hace funciones de voluntariado en la organización. En esta asociación, las mujeres pasan a ser el colectivo con mayor peso específico a partir de los 31-40 años, cuando superan en número a los hombres.

### 3. Arbeiterwohlfahrt (AWO)

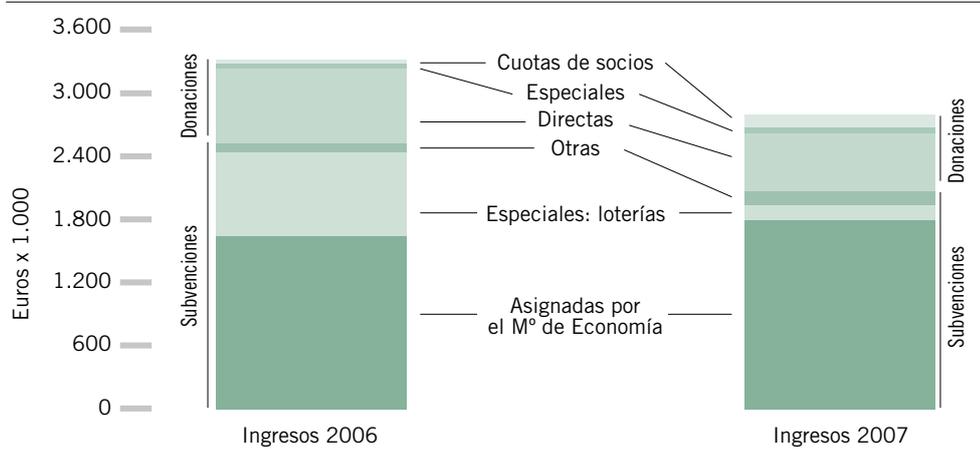
Fundada en 1919 tiene sus orígenes en el movimiento socialdemócrata y tiene una estrecha relación con los sindicatos. Se centra en la prestación de servicios sociales, especialmente en la asistencia a las personas mayores.

Su estructura federativa otorga primacía a la responsabilidad municipal y de los *länder* a la hora de ofrecer ayuda social, formación y educación. Está gestionada por profesionales y colaboradores voluntarios y ejerce el papel de organización prestadora de servicios sociales de utilidad pública.

Cuenta con cerca de 600.000 socios y alrededor de 100.000 voluntarios. Emplea a unas 140.000 personas en un total de 10.000 servicios y establecimientos de servicios sociales.

En cuanto a sus ingresos, éstos proceden, en su gran mayoría, de las subvenciones del Ministerio de Economía, los contratos de servicios otorgados, en su mayor parte, por las Administraciones locales, los ingresos generados por las loterías de los *länder* y en una menor parte, de donaciones y cuotas de socios.

**Gráfico 48:** Distribución de los ingresos de AWO (2006-2007)

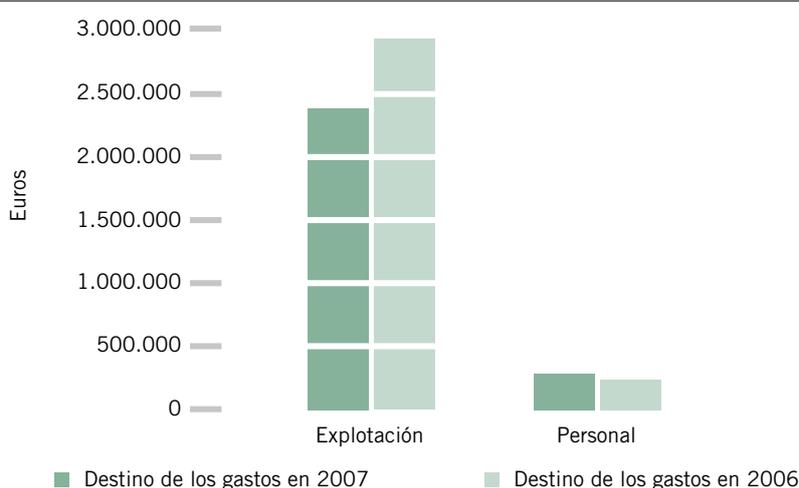


Fuente: Jahresbericht 2006/2007 AWO.

En lo referente al gasto, aparecen tres bloques, aunque en el gráfico sólo se plasman dos, ya que los gastos por inversiones son mínimos, entre 2.000 y 5.000 € de un año a otro.

En los gastos de explotación, destacan los gastos por proyecto, frente a los gastos de estructura, llegando a significar un 50% de los gastos totales de ambos años.

**Gráfico 49:** Distribución del gasto de AWO (2006-2007)



Fuente: Jahresbericht 2006/2007 AWO.

#### 4. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV)

Fundada en 1924, es la reunión de organizaciones no confesionales, políticamente independientes y basadas en la idea de la autoayuda (asistencia en temas técnicos, jurídicos, organizativos y ayuda financiera). Esta organización se ha desarrollado fuertemente en las últimas décadas.

Su estructura está subdividida en 16 asociaciones federadas independientes, 9.800 organizaciones miembros de actividad a nivel de *länder* y 280 a nivel de distrito federal.

Las entidades miembro que la integran, se caracterizan por su diversidad de enfoque, ideología y visión, lo que le convierte en una plataforma estatal difícil de gobernar ante las dificultades de alcanzar consensos.

Se implica en organizaciones especializadas del sector.

### 5. Deutsches Rotes Kreuz (DRK)

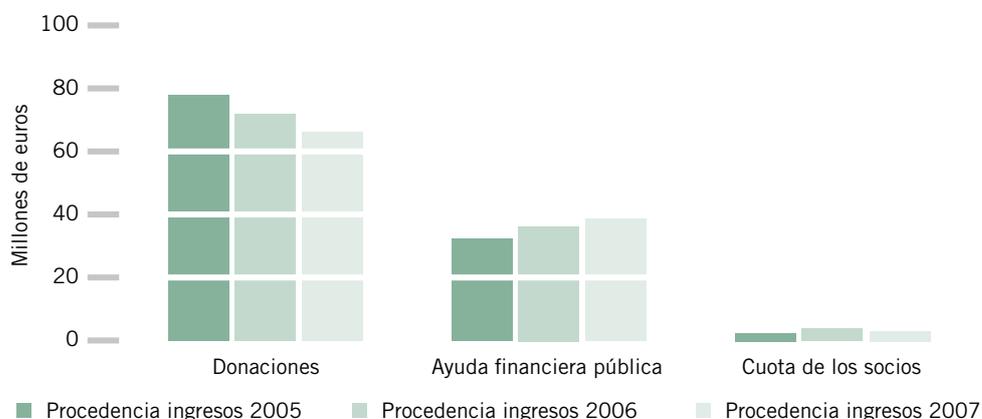
La Cruz Roja alemana es una sociedad nacional de la Cruz Roja desde la Convención de Ginebra en 1949.

Es una asociación federativa con 19 asociaciones federadas, 500 asociaciones regionales y más de 5.000 asociaciones locales.

Tiene 75.000 personas trabajando de forma remunerada y cuenta con casi 400.000 voluntarios. A esto se le ha de añadir sus cuatro millones de socios y donantes.

En cuanto a cifras más concretas de evolución, según datos de las memorias anuales del 2005 al 2008, se puede apreciar, en relación a los ingresos, que éstos presentan unas tendencias muy definidas según su procedencia: Por un lado, en las donaciones se observa una evolución a la baja, mientras que la ayuda financiera pública va en aumento progresivo. Las cuotas de los socios se mantienen a lo largo de los tres años analizados.

**Gráfico 50:** Distribución de los ingresos de DRK según su procedencia (2005-2007)

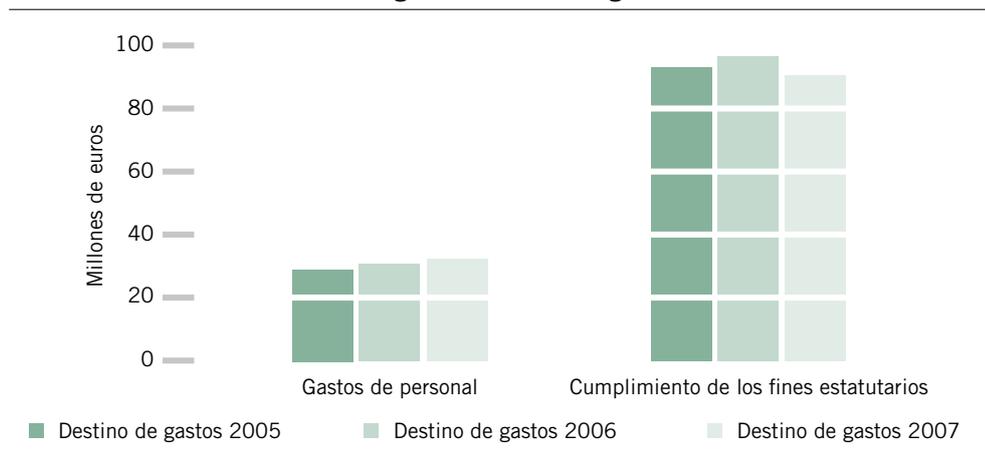


**Fuente:** Das Deutsche Rotes Kreuz im Überblick Jahrbuch 2005/06, 2006/07, 2007/08.

Desde el punto de vista de los gastos, existen dos bloques claramente definidos: los destinados al cumplimiento de los fines estatutarios y los destinados a gastos de personal.

Su evolución muestra una tendencia a ir aumentando los gastos de personal, pero una leve reducción del gasto para el cumplimiento de los fines estatutarios; esto se debe a una reducción de determinados servicios que venía prestando la Cruz Roja alemana.

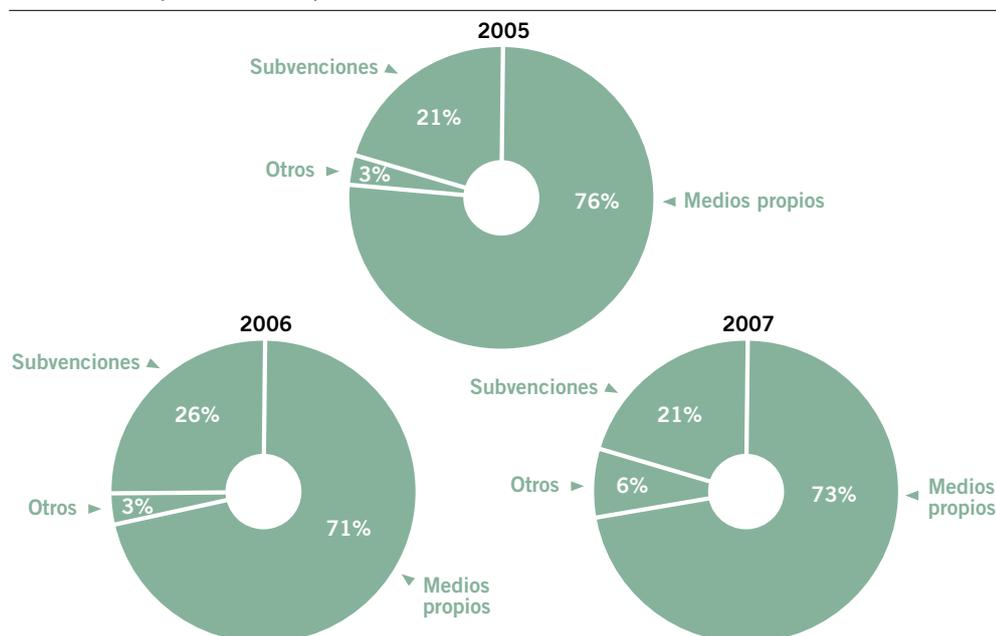
**Gráfico 51:** Distribución de los gastos de DRK según su destino (2006-2008)



**Fuente:** Das Deutsche Rotes Kreuz im Überblick Jahrbuch 2005/06, 2006/07, 2007/08.

La Cruz Roja alemana presta también servicios en el ámbito de la cooperación internacional, cuya financiación viene dada, en su mayoría, por medios propios y por financiación del Estado, siendo estos últimos aportados desde los Ministerios Federales de Asuntos Exteriores, del Interior, de Defensa y de Economía, así como desde la Unión Europea.

**Gráfico 52:** Distribución de la financiación para la ayuda internacional de DRK (2005-2007)



**Fuente:** Das Deutsche Rotes Kreuz im Überblick Jahrbuch 2005/06, 2006/07, 2007/08.

Esta financiación tiene como principal destinatario el continente asiático, centrándose, sobre todo, en la ayuda por emergencias o catástrofes, aunque desde los organismos estatales se ofrece más ayuda para el continente africano.

## 6. Diakonisches Werk (DW)

Fue creada en 1957 a partir de la Obra de Beneficencia de la Iglesia Evangélica de Alemania, y en total emplea aproximadamente a unas 450.000 personas, a tiempo completo o parcial, y cientos de miles de voluntarios.

En cuanto a su estructura, son miembros de esta asociación central la Iglesia Evangélica de Alemania, las obras diacónicas regionales de las iglesias federadas y las nueve iglesias libres, así como las asociaciones especializadas, unas 100 a nivel regional. En conjunto, representa alrededor de 27.000 establecimientos independientes de diferente tamaño y condición jurídica.

### En resumen

En términos generales, estas Seis Grandes Organizaciones nacionales están organizadas de acuerdo a una doble relación:

- Por un lado, estas organizaciones se consideran organizaciones de interés general y tres de ellas, de base en creencias religiosas. Defienden los intereses de las personas más desfavorecidas y grupos en situación de exclusión. Formalmente, están presididas por los voluntarios que provienen de las iglesias o de las organizaciones políticas.
- Por otro lado, sirven como organizaciones que integran determinados servicios comunes, como captación de fondos, comunicación, sistemas de información y generación de conocimiento; actúan como una única central de compra de servicios ante los proveedores; ejercen la función de *lobby*, mientras que los recursos humanos de base se especializan como proveedores de servicios en el cuidado de las personas mayores, los jóvenes e infancia.

La tarea principal de estas Seis Grandes Organizaciones es la prestación de servicios sociales especializados, cuyos principales campos de trabajo son:

- El sistema sanitario
- La ayuda social a la juventud
- El apoyo familiar
- El cuidado a las personas mayores
- El cuidado a las personas con discapacidad

Además, es importante su labor en:

- La defensa de los intereses de los grupos más marginados o excluidos de la sociedad
- La defensa de los intereses en el campo de la política social

Están coordinadas por la *Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege e. V.* (BAGFW), cuyo objetivo principal es conseguir su reconocimiento, acción de *lobby*, generar consenso entre las Seis Grandes Plataformas y asegurar la financiación y continuidad del trabajo social, a través de iniciativas comunes y de actividades socio-políticas.

La BAGFW es una plataforma de cuarto nivel y, al igual que quienes lo integran, se sitúa bajo un régimen no estatutario. Este término hace referencia a todas las formas de asistencia social que se proveen de una manera voluntaria, sin ánimo de lucro y con un marco jurídico independiente del sector público.

Por esta razón, el bienestar no estatutario se diferencia de los servicios sociales ofrecidos por las autoridades públicas y difiere también de los servicios ofrecidos por las empresas que operan en el sector con fines de lucro. Este hecho hace del sistema alemán un sistema único.

Además se caracteriza por su independencia del sector público, aunque también se basa en la cooperación público-privada con los proveedores de servicios sociales públicos del Estado y de las autoridades locales.

Las asociaciones centrales por sí mismas son de estructura federal; esto es que sus organizaciones a nivel local y de *länder* y sus organizaciones miembros son, en su mayoría, jurídicamente independientes de las plataformas estatales.

Las asociaciones integrantes de la BAGFW tienen en común el haber asumido en buena medida la prestación de servicios del Estado en materia de servicios sociales, asumiendo esta prestación como tareas propias.

Esto es admisible dado el carácter de Estado social fijado en la Constitución y al principio de subsidiariedad, en el que se establece la prioridad de la sociedad civil en la prestación de los servicios sociales frente a la iniciativa pública.

**Tabla 13:** Servicios y recursos de las entidades asociadas a la BAGFW, año 2000<sup>41</sup>

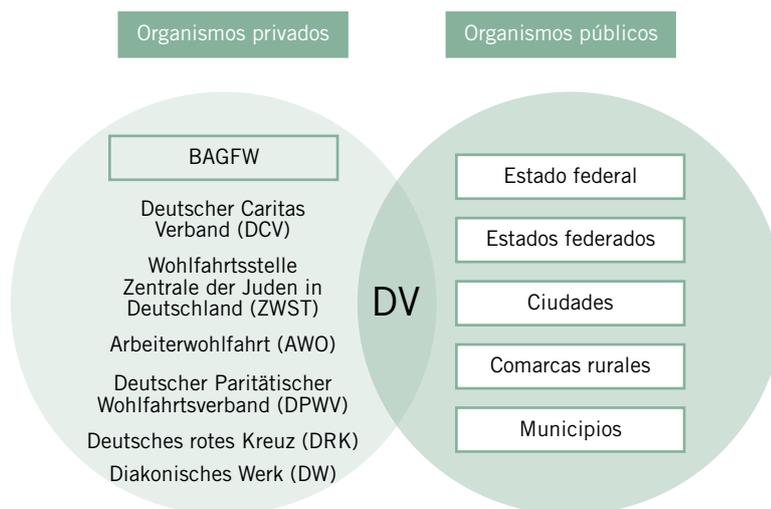
Área	Centros	Camas/ plazas	Total empleados	Empleados a jornada parcial
Hospitales	1.227	220.507	317.516	103.742
Juventud	33.974	1.835.231	256.732	110.250
Familia	9.453	58.757	89.447	54.942
Personas mayores	15.212	481.495	237.577	108.140
Discapacidad	12.449	344.819	157.711	59.503
Otros	19.683	215.417	88.921	33.086
Formación profesional	1.568	114.310	16.425	7.990
<b>Total</b>	<b>93.566</b>	<b>3.270.536</b>	<b>1.164.329</b>	<b>477.653</b>

<sup>41</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. Die freie Wohlfahrtspflege, von Menschen für Menschen. Datos de 2000. Consultado en web: [www.bagfw.de](http://www.bagfw.de)

Existe también la Asociación Alemana de Bienestar Público y Privado (*Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*), única en la República Federal de Alemania. Se trata de un foro de cooperación, una plataforma de consulta, planificación, coordinación e integración del trabajo social, y está formada y apoyada tanto por las agencias de bienestar público, en todos sus niveles como por las propias organizaciones del Tercer Sector Social.

Esta asociación alemana es el punto central de todos los esfuerzos realizados por ambas partes, tanto público como privado, en el ámbito de la política social y el trabajo social en particular, en lo que respecta al bienestar social, el bienestar de los niños y jóvenes, así como el ámbito de la salud.

**Ilustración 9:** Cooperación entre organismos públicos y privados en el ámbito social

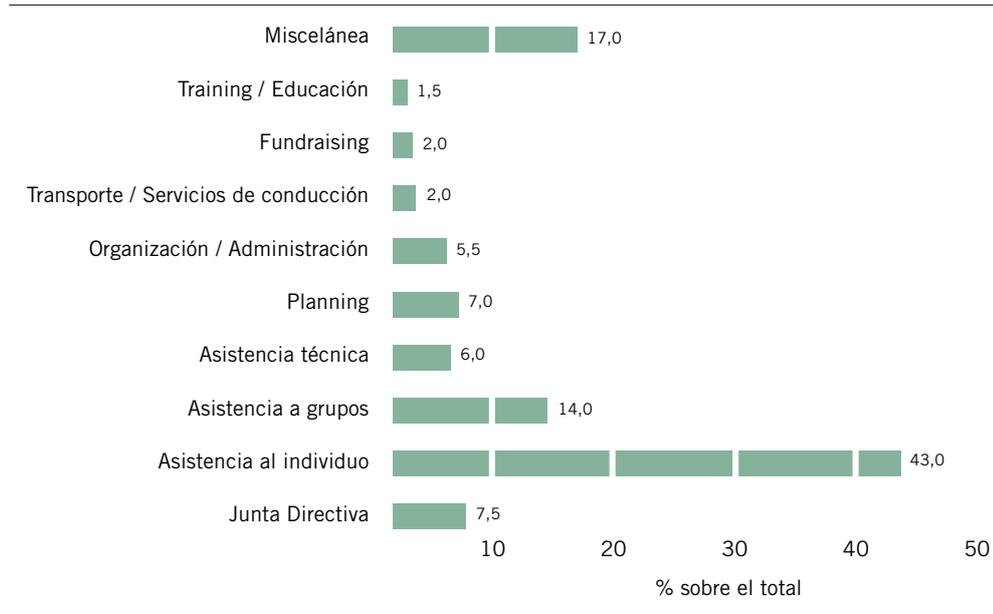


**DV** *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*  
 Foro para la cooperación entre los organismos públicos y privados responsables del ámbito social

**Las personas en las Seis Grandes Organizaciones**

Las áreas de actividad de las personas voluntarias que participan de estas Seis Organizaciones Paraguas (Cáritas, Diakonie, Cruz Roja, AWO, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, ZWST), son las que muestran el gráfico 53:

**Gráfico 53:** Distribución del trabajo de los voluntarios de las Seis Organizaciones Plataforma, según su área de actividad (2000)

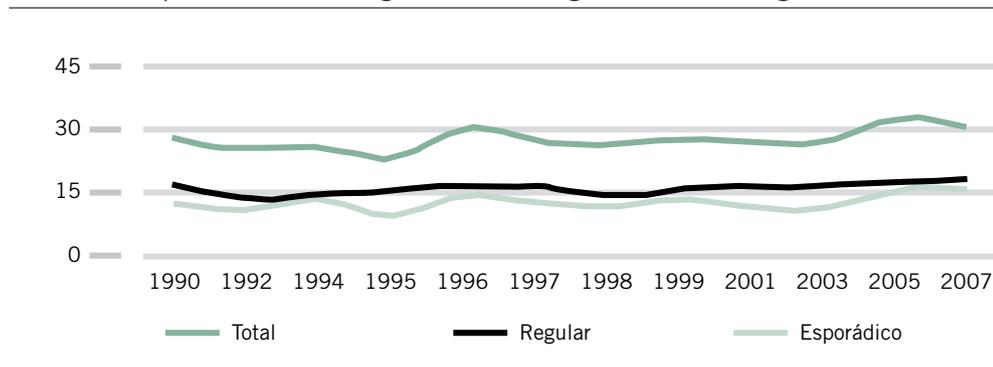


Fuente: BAGFW, 2000.

Las personas que colaboran con las principales entidades lo hacen, fundamentalmente, en la asistencia al individuo, que representa el 43% sobre el total, seguida de la asistencia a grupos, con un 14%, y aquellos que participan directamente en las Juntas Directivas, que son un 7,5%, siendo los que colaboran en actividades de dirección de las entidades un 7%. En menor porcentaje, se encuentran aquellos voluntarios que participan en la asistencia técnica, en la organización/administración o en actividades de *fundraising*, entre otras.

Dentro de las asociaciones, el voluntariado ocupa un papel importante en su estructura, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

**Gráfico 54:** Evolución de participación de voluntariado respecto al total de personas que colaboran en alguna de las 6 Organizaciones Paraguas (1990-2007)



Fuente: Vereinsstatistik, 2007

En el año 2007, un 30% de las personas mayores de 16 años estaba comprometido como voluntario en alguna asociación, ya fuera de manera regular o esporádica.

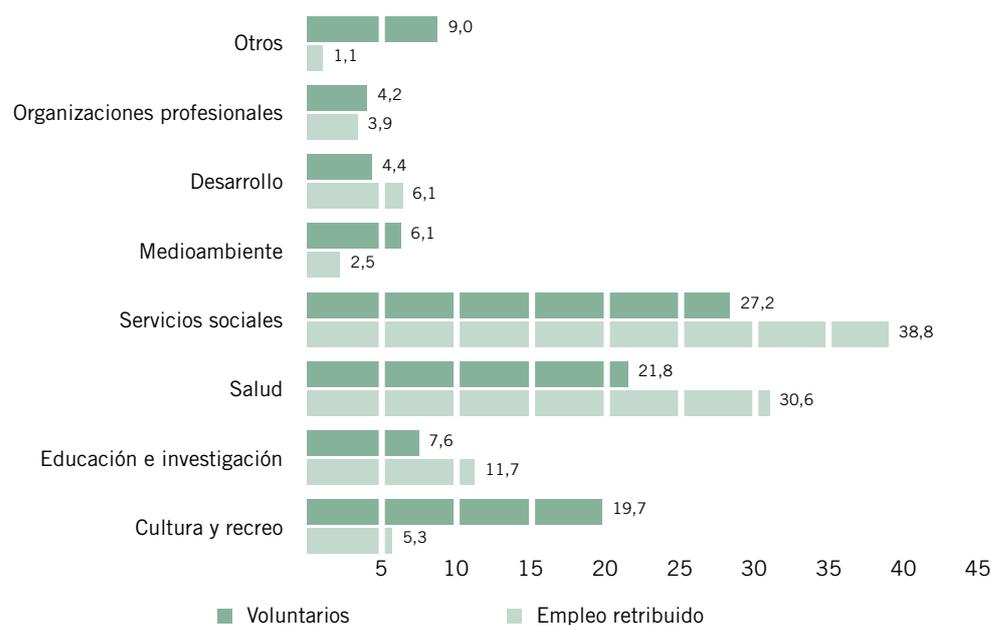
Las oportunidades de participación que ofrecen estas organizaciones son muy amplias: el perfil de aquellos que realizan funciones de dirección de las organizaciones se caracteriza, en su mayoría, por una alta implicación a nivel socio-político, en la medida en que juegan la función de consejeros y mediadores en las relaciones entre los ciudadanos, los políticos y los representantes de las grandes empresas. Este compromiso cívico es lo que permite el funcionamiento de estos grupos, centros y agencias de voluntariado.

En 2004, estas Seis Organizaciones Paraguas emplearon en su conjunto a 1,3 millones de personas, posicionándose de manera conjunta como el sector con más personas empleadas después del Estado. Como referencia para poder valorar este dato, hay que tener en cuenta que la empresa Daimler-Benz, la empresa alemana más grande del país, empleó a 240.000 personas ese mismo año.

### ► Empleo y financiación en el conjunto del Tercer Sector

Si observamos el conjunto de ocupación en el Tercer Sector se puede distinguir por actividad la composición del empleo:

**Gráfico 55:** Distribución de la ocupación en el Tercer Sector (2001)



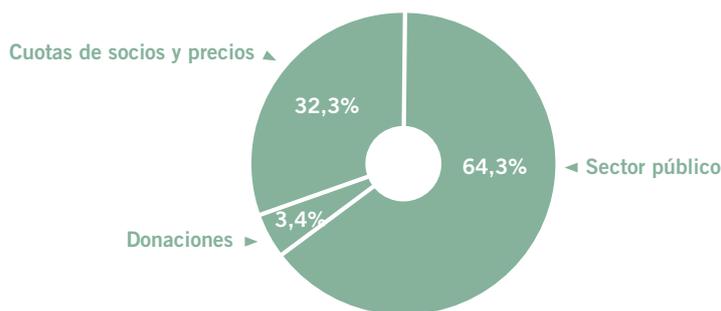
Fuente: Anheier, H. & Siebel, W. The nonprofit Sector in Germany, 2001.

En el Tercer Sector, las actividades destinadas a servicios sociales absorben la mayor parte del empleo, cerca del 40%. También es muy alto el número de voluntarios que se dedican a actividades relacionadas con los servicios sociales, 27,2%.

Existe una gran proporción de mujeres empleadas en este sector, sobre todo a media jornada. Casi el 70% de las personas empleadas en el Tercer Sector son mujeres, mientras que en el total de la economía representan casi el 40%. Del total de mujeres empleadas en el sector, el 30% lo está a media jornada.

Las asociaciones cuentan con diferentes fuentes de financiación. Entre las principales se encuentran las siguientes:

**Gráfico 56:** Fuentes de financiación del Tercer Sector en Alemania (2003)



**Fuente:** Global Civil Society, an overview. Salamon et al., 2003.

Ingresos del sector público:

- Establecidos mediante subvenciones, contratos o contribuciones directas dadas por el Gobierno a actividades específicas y programas.
- Transferencias estatutarias, establecidas por ley para dar un soporte general a estas organizaciones que ofrecen un servicio público.
- Pagos mediante cheque servicio, realizados por el Gobierno de manera indirecta, reembolsando de esta manera los servicios prestados en materias como salud, cuidados de día, etc.

Donaciones privadas:

- Por parte de las fundaciones.
- Por parte de las empresas.
- Por parte de los individuos, en forma de contribuciones directas, a través de las campañas de *fundraising*.

Cuotas periódicas de socios y otros ingresos:

- Cuotas de servicio, pago por el destinatario del servicio recibido (sobre todo, en temas referentes a la salud).
- Cuotas cargadas a todos los miembros pertenecientes a una asociación, sin necesidad de contraprestación de servicio alguno.
- Ingresos en el activo de la asociación mediante las transferencias de sus empresas participadas o subsidiarias lucrativas.
- Ingresos derivados de las loterías de los *länder*.
- Ingresos financieros derivados de las inversiones realizadas con o sobre su capital.

En definitiva, de trata de un sector con una fuerte financiación pública, como corresponde a un modelo de Estado de sociedad de bienestar basado en el principio de subsidiariedad de la sociedad civil en la prestación de los servicios que financia el Estado federal, los *länder* y los municipios.

## 4

### Factores de cambio en el proceso de integración y desarrollo del sector

#### ► 1. El oligopolio y la subsidiariedad, características que definen el Tercer Sector Social alemán.

- El modelo alemán del Tercer Sector Social ofrece particularidades únicas en Europa, consecuencia, como en el resto de los casos analizados, del proceso histórico de construcción del Estado alemán como hoy lo conocemos. Sin duda, los agentes sociales clave del modelo son las dos organizaciones vinculadas a la Iglesia Católica (Cáritas) y a la Iglesia Protestante (Diakonie), muy estructuradas en todo el territorio de la Alemania actual.
- Esta estructuración y presencia en todo el territorio, hay que ponerla en relación con la presencia en el ámbito político de una multitud de pequeños estados confederados dentro del Imperio austrohúngaro que, por su escasa dimensión y alto personalismo, los hacía ineficaces e incapaces de actuar en el ámbito de la beneficencia pública, a pesar de ofrecer grandes resultados en el ámbito del arte y la cultura.

- La base territorial de las parroquias y la integración en el territorio de Cáritas y Diakonie tuvieron como consecuencia que su actividad no se limitará a los servicios de beneficencia que hoy englobamos dentro de los servicios sociales, sino que también abarcará la construcción y gestión de hospitales, centros de salud mental y educativos. Con la desmembración del Imperio austrohúngaro y la creación del Estado alemán, los *länder* y el Gobierno federal se encontraron ya con una estructura de servicios muy consolidada de estas dos organizaciones.
- Junto a Cáritas y Diakonie, a finales del S. XIX y, especialmente, a lo largo de la primera mitad del Siglo XX, se crea, crece y consolida la Cruz Roja alemana que, a pesar de tener su origen en la atención a heridos durante las Grandes Guerras, pasa a ser la tercera organización del Tercer Sector Social más importante. Al igual que las dos anteriores, la actividad inicial de ayuda en los conflictos armados se amplía a otros ámbitos, especialmente los servicios de asistencia social y la salud, construyendo y gestionando hospitales o centros de salud mental.
- También durante la I Guerra Mundial se crea *Arbeiterwohlfahrt* (AWO), que representa a los movimientos de trabajadores y sindicatos, y que nace con la voluntad de contribuir a reducir el impacto social de la guerra entre la clase trabajadora y con la voluntad de contribuir a la reconstrucción del país. AWO será poco después reconocida como una de las Seis Grandes Organizaciones que gestionan los servicios de bienestar en Alemania.
- A las dos organizaciones de base religiosa mencionadas, hay que añadir la Asociación Judía de Servicios Sociales, con una dimensión mucho menor que las tres anteriores, pero muy activa entre sus creyentes, especialmente después de la II Guerra Mundial.
- Sin embargo, Alemania nace como un país laico y, por ello, los propios partidos políticos, especialmente el social demócrata, acaban promoviendo la creación de su propia organización de servicios sociales, mientras que los demócrata cristianos ya se sentían representados por Cáritas. Así nace *Der Partitatische* con la voluntad de abrirse al conjunto de la sociedad, hasta representar hoy a más de 10.000 asociaciones independientes.
- En este entorno histórico, la creación del Estado del Bienestar alemán no puede obviar esta realidad y, en su configuración en los años 50, los partidos políticos asumen el principio de subsidiariedad en el desarrollo de sus políticas sociales.
- Este principio supone que las Administraciones Públicas responsables de la prestación de servicios, especialmente los *länder* y las Administraciones locales, deben ofrecer a las Seis Grandes la posibilidad de gestionar los servicios sociales necesarios antes de hacerlo directamente como Administraciones. Sólo en el caso en que no haya ninguna de las Seis Organizaciones dispuesta a prestar estos servicios, son las Administraciones locales, principalmente, quienes los van a prestar. Esto ha dado lugar a que la prestación directa de servicios sociales por las propias Administraciones locales sea residual en el conjunto del sistema de bienestar social alemán.

- La consecuencia de la historia y del modelo supone que, actualmente, las Seis Grandes son los actores casi únicos del sistema de bienestar social, con dimensiones en cuanto a número de empleados que van desde los 500.000 de Cáritas, los 450.000 de Diakonie, a los 100.000 empleados vinculados a las asociaciones integradas en la AWO y a los 75.000 empleados de Cruz Roja.
- En resumen, el actual modelo alemán supone un sistema de oligopolio de las Seis Grandes Organizaciones, que muchas veces son percibidas por la sociedad como parte integrante del Estado y de la Administración. La filosofía laica y secular de la sociedad y del Estado alemán, ha hecho también que Cáritas y Diakonie no siempre actúen con esta “marca” al prestar sus servicios, a la vez que ha habido una voluntad pública de alejarlas de las Iglesias que representan.
- Veremos que esta estructura de oligopolio ofrece ventajas significativas pero, al mismo tiempo, grandes retos en cuanto a flexibilidad, rapidez, apertura a la sociedad, participación en la toma de decisiones y representación real de la sociedad civil.

## ► 2. La plataforma BAGFW de las Seis Grandes Organizaciones y sus implicaciones en la sociedad civil y política alemana

- La Plataforma de Asociaciones Alemanas de Voluntariado para el Bienestar Social (BAGFW) se creó en 1999, como consecuencia lógica de las relaciones de colaboración y coordinación que ya venían realizando las Seis Grandes desde el año 1924. Su misión a nivel federal es exclusivamente de lobby ante el Gobierno, el Parlamento federal y los partidos políticos, en defensa de sus intereses y de los de los colectivos vulnerables a los que atienden. La Plataforma se define como la unión de los intereses de las organizaciones asociadas como prestadoras de servicios y protagonistas del trabajo y la acción comunitaria.
- La estructura de la BAGFW es una muestra de la propia sociedad alemana y de sus estructuras de poder, lo que limita enormemente su capacidad de actuar como agente de contraste con las decisiones políticas: La vinculación de Cáritas a los cristiano-demócratas, de Diakonie a la Iglesia protestante, de AWO a los sindicatos, deja sólo en una situación de independencia relativa a Cruz Roja, con dificultades estatutarias de posicionamiento político, y al *Partitatische*, que tiene de por sí importantes problemas de gobernabilidad y consenso interno, por la diversidad de organizaciones que lo integran.
- La BAGFW tiene actualmente 12 personas en staff. Se financia con las aportaciones de las propias organizaciones asociadas, un 50% aportado por Cáritas y Diakonie, junto con las subvenciones del propio Gobierno federal, que ve en la Plataforma una oportunidad de incidir en las políticas sociales que son competencia de los *länder* y municipios.

- El principal reto de esta Plataforma es común a todo el sistema político alemán, el consenso. Por tanto, desde una perspectiva interna, la función más crítica de la Plataforma es precisamente la gestión de consensos entre las Seis Grandes, reto al que hay que sumar las ramificaciones políticas de cada una de ellas y el dominio de los consensos políticos sobre las propias organizaciones que la integran.
- En este sentido, se reconoce por parte de los partidos políticos y de los gobiernos federales, el papel de la Plataforma y su capacidad de influencia debido, precisamente, a su dimensión y no tanto a su capacidad de movilización social. En palabras de uno de los expertos entrevistados, el “Gobierno federal y los propios partidos tienen miedo al poder de las Seis Grandes, quieren cambiar el modelo actual pero, al mismo tiempo, son conscientes que el sistema de bienestar social se apoya exclusivamente en ellas y, por tanto, les son imprescindibles”. Por tanto, son demasiado grandes para prescindir de ellas sin que ello afecte directamente al propio Estado y a los usuarios de los servicios.
- La política de consenso común a todo el sistema alemán, las especificidades del modelo social y de bienestar social alemán, con la imbricación de los sindicatos en la dirección de las empresas, tiene un efecto directo en lo que se percibe como “lentitud” del sistema de toma de decisiones del conjunto y de la propia Plataforma.
- Sin embargo, a pesar de la rigidez del sistema político alemán, hay que reconocer que es la economía europea que mejor ha soportado el impacto de la crisis económica y los procesos de deslocalización de los últimos años, con una política industrial menos liberalizadora que en el resto de Europa.
- La Plataforma tiene a su vez delegaciones en todos los *länder* y en los grandes municipios, que funcionan como organismos independientes de la estructura federal. Esta situación está siendo objeto de controversias y dificultades de gestión en la Plataforma federal, ya que, en la medida que es el *land* y el municipio donde se toman las decisiones de gasto e inversión, se producen frecuentemente tensiones por diversidad de agendas y críticas a la gestión de *lobby* de la Plataforma ante el Gobierno federal.
- Por tanto, al igual que ocurre en Italia y en menor medida en Francia, la dinámica entre las plataformas regionales y la Plataforma federal del Tercer Sector Social, está en una situación de discusión y revisión ya que las agendas políticas son a veces distintas y hay una insatisfacción sobre los resultados de la acción de *lobby* que se realiza a nivel federal.
- Estos conflictos sólo se comprenden si entendemos que la propia estructura de las Seis Grandes es enormemente descentralizada, hasta el extremo de que algunas organizaciones federales como la Cruz Roja alemana o Cáritas, carecen de información consolidada de sus delegaciones en los *länder* y municipios, lo que, a su vez, dificulta su propia capacidad de influencia por falta de información y de conocimiento sobre lo que está ocurriendo en el nivel de prestación de servicios.

- Sorprende, en este sentido, la falta de capacidad a nivel federal de las Seis Grandes de crear mecanismos integrados de gestión del conocimiento, de establecer procesos comunes de atención e, incluso, de establecer estrategias políticas comunes que incidan directamente en la prestación de los servicios y en las estrategias de participación social.
- En un entorno de cambio rápido y tensiones en el sistema como el que se está produciendo actualmente, estos esquemas tan dispersos de toma de decisiones se basan en planes estratégicos y orientaciones de las Seis Grandes, que, a su vez, han de consensuar con sus estructuras territoriales, donde realmente se sitúa el poder real de las organizaciones.
- Las dinámicas políticas en los *länder* y en los municipios son diferentes de las federales. Por tanto, las tensiones entre las delegaciones de la BAGFW y la estructura federal son crecientes en términos de crítica de la eficacia de la acción de *lobby* que ésta realiza.
- El poder de algunas organizaciones en el territorio, especialmente las de base religiosa, es muy diferente en Baviera, claramente católica y dominada por Cáritas, frente a otros estados como Baden Guttemberg, claramente protestante y dominado por Diakonie. Por tanto, el oligopolio estatal se convierte en algunos *länder* en situaciones de cuasi-monopolio por parte de una única organización del Tercer Sector Social.
- A pesar de esta visión compleja sobre el sistema federal de la plataforma BAGFW, hay claramente un conjunto de estrategias e iniciativas conjuntas que sí tienen su traslación en el nivel territorial, como son la profesionalización, la calidad y la persona, como ejes del sistema de la actividad de las organizaciones, que sí tienen su impacto y traslación en las organizaciones en el ámbito de los *länder* y de los municipios.
- Ante esta situación, es el propio Gobierno federal el que tiene interés en que la plataforma federal BAGFW tenga más poder sobre sus organizaciones territoriales. Así, el Gobierno federal percibe la BAGFW como un socio necesario en el proceso tímido ya iniciado de recentralización de determinadas políticas de familia y de dependencia.
- La estrategia federal para tener un mayor control del sistema que financia en buena parte pero que gestionan los *länder* y los municipios, está pasando en los últimos tres años por una creciente función de seguimiento y control por parte de agencias específicas creadas a nivel federal. La filosofía de estas agencias está orientada a evaluar los resultados tangibles de la actividad de las Seis Grandes en el territorio, más que a los procesos que realizan en la prestación de servicios, siguiendo una lógica de búsqueda de la eficacia y de control del gasto en el marco de la Agenda Alemania 2015, aprobada por el Gobierno de Schröder y mantenida por el anterior Gobierno de gran coalición de Merkel.
- Por tanto, estamos ante una tendencia de cambio del Gobierno federal, en la que en parte tiene como socio necesario a la plataforma BAGFW frente a los *länder* que

pretende realizar a través de las propias organizaciones sociales un mayor control de las políticas sociales locales en Alemania.

- El propio modelo alemán descentralizado crea también grandes dificultades en disponer de información estadística fiable por parte del Gobierno federal, que se traduce en dificultades añadidas en la toma de decisiones. En este sentido, la falta de información estadística y la falta de conocimiento del sector en su dimensión federal ofrece puntos de conexión con el caso de España.
- En la misma línea, hay que destacar la función de la Asociación Alemana de Bienestar Público y Privado (*Deutshe Verein*), como agencia estatal que agrupa a los proveedores de servicios sociales no lucrativos de las Seis Grandes y a los proveedores públicos locales, con la finalidad de establecer estrategias, procesos y conocimiento comunes en la atención a los diferentes colectivos vulnerables. Esta agencia estatal, sin embargo, no es ejecutiva, funciona como un foro nuevamente de consenso y está más orientado a la definición del trabajo social de los profesionales, que a la actuación sobre el conjunto del sistema. En opinión de los expertos entrevistados, si el funcionamiento por consenso ya es complejo entre las propias organizaciones de las Seis Grandes, mayores dificultades plantea aún, el consenso a través del *Deutshe Verein*, en la medida que además integra a los operadores públicos de servicios.

### ► 3. El impacto de las políticas europeas de libre competencia en el sistema alemán

- La agenda Monti 2002 del Comisario de Competencia de la UE de liberalización de los servicios y la competencia, en la que se recogían las medidas para conseguir un mercado de servicios único a escala europea, choca con el esquema histórico en las relaciones entre el sector público y un Tercer Sector Social en una situación de oligopolio de las Seis Grandes Organizaciones de Alemania. Estos cambios legales, junto con la regulación del IVA a nivel de Unión Europea para las entidades del Tercer Sector Social, son los retos más significativos a los que se está enfrentando este sector en los últimos tres años, aunque con visiones y respuestas diferentes por parte del Tercer Sector Social y del Gobierno federal, que se ve sometido a las presiones de la Unión Europea.
- En el año 2007 se aprobó una nueva ley en la que, por primera vez y de manera tangencial, se introdujeron cambios en el modelo histórico, al establecer que la prestación de servicios sociales debía ser prestada “prioritariamente” por alguna de las Seis Grandes Organizaciones, pero, por primera vez, abría la puerta a que la prestación de estos servicios fuera realizada por organizaciones ajenas a la BAGFW.
- Este cambio legal afecta de manera profunda al modelo clásico, ya que rompe con la situación de oligopolio previa y abre la competencia al sector privado lucrativo, muy

escasamente presente en Alemania en los sectores de servicios a mayores, a la vez que rompe la necesidad de que las entidades sociales deban formar parte de alguna de las Seis Grandes.

- A pesar de estos cambios reales, la visión de algunas organizaciones sociales y de algunos sectores políticos, sobre las relaciones con la Unión Europea van por otros derroteros más complejos: Estos actores sociales ven en la Unión Europea y en sus directivas un conflicto real entre el modelo social alemán y la propia Unión Europea y, por tanto, la estrategia que se plantean va más allá. Se trata no tanto de discutir el paquete Monti y la Directiva de Servicios, como de poner en tela de juicio la propia competencia de la Unión Europea para redefinir el modelo alemán de protección social.
- Los defensores de esta postura parten del principio de que el modelo social europeo, frente al anglosajón, debe tener como base el modelo de bienestar alemán y, por tanto, debería ser la referencia para el conjunto de la Unión Europea.
- Esta ha sido la estrategia de *lobby* de la plataforma BAGFW, tanto ante el Gobierno federal como ante la propia Unión Europea, con resultados hasta el momento negativos. La realidad es que el Gobierno federal, con la prudencia propia de saberse incapaz de prescindir de las Seis Grandes y el sistema de consenso propio del sistema político alemán, ha empezado a introducir la competencia en las actividades de servicios sociales.
- Estos cambios han ido acompañados de procesos previos de privatización en otros sectores que eran gestionados por las Seis Grandes, especialmente los hospitales y parte del sistema educativo, y responden no sólo a las políticas de la Unión Europea, sino a la propia agenda Alemania 2015 del Gobierno de Schröder, que tiene como objetivo hacer viable el sistema de protección social en Alemania a medio plazo.
- Por otra parte, el propio entorno de crisis económica genera tensiones en el sector público y en el propio Tercer Sector Social. Así, los precios públicos de algunos servicios no cubren los costes reales de las Seis Grandes que, hasta ahora, han mantenido políticas salariales comunes que implican, entre otros aspectos, que los salarios están siempre por encima del salario mínimo. Frente a estas políticas, las escasas empresas privadas que participan en la prestación de servicios están recurriendo a la contratación de trabajadores de países del Este con el objetivo de reducir los costes laborales y también ante el escaso interés de los alemanes en trabajar en el ámbito de los servicios sociales.
- La contratación pública de servicios ha tenido también como resultado inmediato, la propia competencia entre las Seis Grandes, frente a cierto "statu quo" existente hasta ahora. En la medida en que no hay o no se aplican cláusulas sociales en la contratación, la competencia entre las Seis Grandes se basa actualmente en criterios de calidad, orientación al usuario, arraigo territorial y, finalmente, precio.
- Las diferencias en la dimensión de las Seis Grandes, con Caritas y Diakonie con más de 500.000 empleados y un número parecido de voluntarios, y las estrategias de gestión

de estas dos organizaciones, muy orientadas al mercado, van a tener impacto en las relaciones de convivencia que hasta ahora habían mantenido, basadas en la presencia territorial según los grupos religiosos donde son dominantes, o bien en las dinámicas políticas de los *länder* y de los municipios.

- La regulación del IVA y la imposibilidad de repercutirlo en el cliente final o compensarlo con el IVA soportado, es un problema real para el Tercer Sector Social alemán, aunque no tiene el impacto que ha tenido en otros países de la Unión Europea en la medida en que la competencia del sector privado ha sido casi inexistente. Al gozar todas las organizaciones del mismo tratamiento fiscal, todas se han visto afectadas por igual, sin que ello haya dado lugar a situaciones de discriminación. Sin embargo, en opinión de algunos expertos entrevistados, el IVA es un tema clave que las Seis Grandes no quieren percibir o no perciben, aún, como un riesgo real.
- Una muestra del poder real y del modelo de cooperación entre el sector público con el Tercer Sector alemán, es la recientemente aprobada agenda del nuevo Gobierno de Merkel. Frente a las presiones del Partido Liberal, el nuevo programa afecta prioritariamente a la liberalización de los seguros de salud, promueve los seguros privados de dependencia, pero aumenta las ayudas a las familias, uno de los caballos de batalla de las Seis Grandes.
- El enfoque de no disminuir los presupuestos sociales, no permite ver claramente la segunda parte del proceso, la que tiene que ver con cómo se gestionan los servicios sociales. En un modelo basado principalmente en el cheque servicio, la orientación política del nuevo Gobierno de Merkel fomentará la competencia ya iniciada entre las Seis Grandes, obligadas a convencer al cliente final de su calidad diferencial frente a las cinco restantes, pero fomentará la entrada progresiva de la empresa privada en el sector de los servicios a personas mayores y en guarderías.
- Sin embargo, el plan de Merkel sigue sin poner el foco en el tema de principal reivindicación de las Seis Grandes, las políticas de inmigración y refugio, áreas en las que están prestando servicios con recursos propios y que ha sido la principal área de *advocacy* del Tercer Sector Social en los últimos años.

#### ► 4. Las estrategias de las Seis Grandes

- Un modelo de cooperación entre el sector público y el Tercer Sector Social como el que existe en Alemania, ha generado que las Seis Grandes sean organizaciones de fuerte dimensión, profesionalizadas y con un enfoque claro en la calidad del servicio y la atención al usuario.
- Sin embargo, se perciben diferentes estrategias en los últimos años, especialmente lideradas por Cáritas y Diakonie, claramente enfocadas a la gestión empresarial, a la

orientación al mercado y a la especialización profesional. Estas dos organizaciones tienen claramente una estrategia de desarrollo del liderazgo en sus bases y se han preparado para afrontar el reto de pasar de un mercado de oligopolio a un mercado abierto.

- La primera consecuencia ha sido la competencia interna entre las Seis Grandes por los contratos públicos. Sin embargo, esta estrategia de competencia, se enfrenta a un crecimiento lento del mercado del 3% anual en su conjunto, en el que el reto es la renovación de los contratos.
- La orientación a la gestión de Cáritas y Diakonie no es compartida por el resto de organizaciones que, bien sea por falta de unidad o por dificultades en el proceso de toma de decisiones, están en posiciones más reivindicativas del mantenimiento del actual statu quo, que de orientación al cambio que se está produciendo.
- Por tanto, se está produciendo una cierta ruptura en las estrategias de las Seis Grandes y dentro de la propia Plataforma, que tiene consecuencias difíciles de medir a corto plazo.
- Las orientaciones de Cáritas y Diakonie pasan por mejorar y potenciar las capacidades en su red de *länder* y municipios, reforzar la presencia en territorios de Alemania en los que tienen poca presencia, como en Alemania del Este en el caso de Cáritas, y ser más activos en mercados de servicios sociales de financiación privados.
- Esta estrategia tiene fuertes implicaciones internas, ya que supone un conflicto real entre las áreas financieras, de marketing y operaciones de estas organizaciones y las áreas de sensibilización y participación social, que han visto marginada su actividad, ante la presión de la gestión empresarial.
- Por otra parte, estas dos organizaciones, junto a Cruz Roja, se están planteando abandonar aquellos servicios que les son deficitarios, como los hospitales y la gestión de centros residenciales, para centrarse en aquellos que son propios de su misión de proximidad, incluso si están subfinanciados por el sector público.
- Así, se están planteando el mantenimiento de las condiciones salariales ya reconocidas por encima del sector privado en los empleos de base, y compensar los costes adicionales con la captación de fondos privados y recurriendo a la colaboración de personas voluntarias. Esta estrategia adelanta un cambio radical en el modelo alemán de bienestar social, acercándolo al modelo anglosajón de las *charities*.
- Sin duda, el voluntariado ha sido y es el eje de Cáritas, Diakonie y Cruz Roja, y gracias a su colaboración han podido sostener esta situación hasta la actualidad. Algunas organizaciones que no tienen voluntariado tan consolidado, han acudido a la captación de fondos adicionales para mantener la situación. La organización vinculada a los sindicatos AWO y la *Partitatische*, no quieren seguir esta estrategia y han recurrido, hasta

ahora, a la reivindicación de más recursos públicos y a los contactos políticos locales para mantener el statu quo actual.

- Igualmente, en los últimos años han aparecido organizaciones sociales de ámbito local que no han querido integrarse en las Seis Grandes Organizaciones y que son muy bien valoradas por parte de las autoridades locales, que temen las grandes estructuras de las Seis Grandes Organizaciones y que no ven capacidad de influencia en sus decisiones, que además están muy centradas a nivel de *länder*.
- Las Seis Grandes Organizaciones son conscientes de su condición de oligopolio y de que son confundidas por la sociedad con la Administración Pública. Esto ha llevado en los últimos años a que organizaciones como Cáritas y Diakonie, se hayan enfrentado al problema a través de nuevas estrategias de transparencia interna y externa, gobernabilidad, códigos de buen gobierno y medidas contra la corrupción.
- Son medidas propias de grandes corporaciones empresariales, que pretenden romper con la imagen social de que las Seis Grandes son organizaciones cerradas, alejadas de la sociedad y elitistas.
- Las estrategias de apoyo en el voluntariado desarrolladas por la Cáritas, Diakonie y Cruz Roja, chocan al mismo tiempo con los nuevos perfiles de voluntarios que no quieren participar en estas organizaciones, por ser excesivamente burocráticas e institucionalizadas, y prefieren colaborar con pequeñas organizaciones locales. El voluntariado como alternativa sólo es viable en la medida en que haya una base religiosa como motivación de los voluntarios.
- Finalmente, una tendencia creciente los últimos cinco años en Cáritas y en Diakonie es la creciente presión de las propias instituciones eclesiásticas para aproximar y vincular su actividad social a la actividad religiosa, tanto por la buena imagen comparativa con la institución eclesiástica, como por la voluntad de controlar su actividad económica. Esta tendencia creciente está creando dificultades en la gestión de los recursos humanos de las organizaciones, muy profesionalizados y que no comparten la visión misional de las jerarquías eclesiásticas. Incluso en algunos casos, los recursos humanos de estas organizaciones no siempre sabían que Cáritas y Diakonie eran sus empleadores, en la medida en que se ha hecho uso de marcas diferentes interna y externamente.

## ► 5. Valor añadido del Tercer Sector

- La dimensión de las Seis Grandes Organizaciones, su definición y visión como prestadoras de servicios públicos y su orientación religiosa o política, han hecho que las funciones propias del Tercer Sector Social de participación y cambio social sean muy escasas, a pesar de que se identifica como un problema a resolver.

- Cáritas, Diakonie y Cruz Roja entienden que están cumpliendo con su función de participación y cambio social, en la medida en que cuentan con una amplia base de socios y voluntarios; por tanto, ofrecen una visión relativa de las funciones propias del Tercer Sector Social, limitadas a lo que llamaríamos sus “públicos objetivos”.
- Se asume por parte de algunas de ellas que esta falta de desarrollo de las funciones de participación y cambio social, les está creando problemas de comunicación y relación con la sociedad de manera creciente. Sólo Diakonie reconoce tener una estrategia global de participación y reconoce que no está teniendo el éxito esperado.
- La misma plataforma BAGFW tiene definida una estrategia conjunta de las Seis Grandes Organizaciones de participación social, pero reconoce que sólo es efectiva en Cáritas, Cruz Roja y Diakonie, gracias a su red local de parroquias y sedes, que les permite mantener el voluntariado como herramienta de participación.
- Las plataforma BAGFW es también utilizada por las Seis Grandes Organizaciones para posicionarse públicamente en aquellos temas que no podrían hacerlo de manera individual. Cabe destacar en este sentido, las campañas que viene realizando alrededor de la no discriminación de las personas inmigrantes y de los refugiados.
- A diferencia del modelo anglosajón, no hay una preocupación real por el análisis del impacto del Tercer Sector Social ya que las Seis Grandes Organizaciones se sienten suficientemente seguras de su posición como para afrontar este reto; así, el valor añadido en el Tercer Sector Social está circunscrito, de momento, al ámbito de estudio de las universidades.

Sin embargo, fuera de las Seis Grandes Organizaciones, tanto en el ámbito local como a nivel estatal han aparecido nuevas organizaciones que dan mayor prioridad a la participación y al cambio social, o que tienen en estos aspectos su misión de ser, con modelos más ágiles de organización y con objetivos a veces exclusivamente puntuales para una acción concreta que consiguen implicar a los más jóvenes.

---

**Cuadro resumen.** Factores de cambio en el proceso de integración y desarrollo del sector

---

**1 El oligopolio y la subsidiaridad características que definen el Tercer Sector Social alemán**

1. Las bases del modelo de oligopolio del Tercer Sector alemán: el principio de subsidiariedad y la consolidación de las Seis Grandes Organizaciones Paraguas.

**2 La Plataforma BAGFW de las Seis Grandes y sus implicaciones en la sociedad civil y política alemana**

1. El poder político de la BAGFW, las dificultades y retos del modelo de consenso estatal y las tensiones con las plataformas a nivel de *länder*.
2. La lentitud como problema.
3. La dimensión local y regional de las políticas sociales.

**3 El impacto de las políticas europeas de libre competencia en el sistema alemán**

1. El fin del oligopolio y su impacto en el modelo alemán de bienestar social.
2. La competencia del sector privado lucrativo y entre las propias organizaciones sociales.
3. La agenda Schröder "Alemania 2015" y las políticas de Merkel .

**4 Las estrategias de las Seis Grandes**

1. Diferencias estratégicas entre las Seis Grandes Organizaciones.
2. El oligopolio del sector y sus consecuencias.
3. Orientación empresarial y la pérdida de independencia de las entidades de base religiosa (Cáritas, Diakonie).

**5 Valor añadido del Tercer Sector**

1. Participación social y valor añadido del Tercer Sector Social.
2. Falta de reflexión sobre el valor social del sector.

# 5

## Tendencias y oportunidades del Tercer Sector Social

### ► 1. Aumento de los operadores, colaboración entre las Seis Grandes Organizaciones y gestión del conocimiento

- El modelo alemán no permite la realización de grandes cambios en la acción política y en la sociedad, si no es de forma consensuada y, por tanto, lenta y sin grandes sobresaltos. Sin embargo, la apertura del mercado a nuevos operadores es ya una realidad, que va a fomentar la presencia a corto plazo de grupos empresariales fuertes, apoyados en las reformas del sistema de seguro privado de salud y dependencia.
- En este nuevo entorno, la competencia entre las Seis Grandes va a ser creciente, y, como señalábamos, el posicionamiento empresarial de Cáritas y Diakonie puede suponer dificultades para el resto de organizaciones, con estrategias aún por definir. Por otra parte, la nueva Ley abre la posibilidad de que se contrate a organizaciones locales no vinculadas a las Seis Grandes Organizaciones, circunstancia que goza del apoyo de las Administraciones locales.
- La mayor competencia se va a dar en el crecimiento a costa de los demás, ya que el sector crece escasamente en un 3% anual, excepto en sectores como las guarderías donde aún hay campo de desarrollo.
- Sin embargo, estas dos organizaciones (Cáritas y Diakonie) se están enfrentando ya a nuevas dificultades: El mayor control de las Iglesias y la función misional de las organizaciones les van a crear dificultades para crecer fuera de sus públicos objetivos. En palabras de uno de los entrevistados: "Debemos adaptarnos a dar servicios de ayuda a domicilio a minorías turcas, por ejemplo, con una cultura y demanda de servicios radicalmente diferente a la que ofrecemos".
- La generalización del cheque servicio y el traslado de la capacidad de compra de la Administración local o el *länd* al usuario final, van a tener como consecuencia directa la necesidad de realizar nuevas acciones a las que eran ajenas hasta el momento las organizaciones en un mercado cautivo: La comunicación, el marketing de servicios, la demostración de la calidad más allá del discurso, serán críticos en esta nueva etapa.
- Parte de la nueva competencia en el Tercer Sector Social, especialmente en el segmento de la atención a personas mayores, va a venir de los propios cuadros y mandos intermedios de las Seis Grandes: Ya se está produciendo la huída de parte de estos profesionales, formados y desarrollados dentro de las Seis Grandes, pero con las que no comparten el nuevo posicionamiento, ven en estas organizaciones pocas posibilidades de desarrollo profesional y la posibilidad de convertirse en emprendedores y optar a mejores salarios en el nuevo entorno competitivo.
- La segunda parte de la competencia lucrativa ya existe en pequeñas empresas lucrativas que gestionan una o dos residencias para mayores, aunque es aún una competencia muy fragmentada pero fácil de integrar mediante compras: La patronal del sector privado de servicios sociales, BPA, se va a beneficiar a medio plazo de los nuevos

seguros privados establecidos en el reciente acuerdo de Gobierno de Merkel y probablemente se va a producir la entrada de inversores privados que compren e integren a las actuales empresas del sector.

- La competencia entre las Seis Grandes Organizaciones que integran la plataforma BA-GFW (Cáritas, Diakonie, Cruz Roja, Paritat, AWO y ZWST) va a incentivar lo que también ya es una realidad: la colaboración y prestación conjunta de servicios, especialmente en el ámbito rural, compartiendo costes y servicios para hacer frente a la política de precios. No habría que descartar que estas colaboraciones se extendieran y formalicen también en ciudades intermedias, según el liderazgo existente y las dinámicas políticas locales.
- Así, algunas organizaciones como Cruz Roja, son partidarias de reafirmar su colaboración con organizaciones no lucrativas en el ámbito local, promoviendo el trabajo comunitario y la autonomía de las comunidades locales como nuevo objetivo social.
- Los cambios quizá más significativos será el abandono de ciertos servicios no rentables, para centrarse en aquellos que, siendo rentables, se alinean con las misiones de las Seis Grandes, y el enfoque de compensar los costes no cubiertos con recursos propios y con la colaboración del voluntariado.
- El resto de organizaciones vinculadas a los sindicatos y la *Paritatische* van a seguir a corto plazo con la estrategia de reivindicación política de que los precios de los servicios sean equivalentes a su coste.
- Por su parte, Cáritas y Diakonie se plantean estrategias de posicionamiento político y colaboración más estrecha con sus organizaciones hermanas en otros países de la Unión Europea, bien sea para ganar capacidad de presión en Bruselas, bien sea para aprender mutuamente, compartir recursos y ganar en eficiencia.
- Las nuevas funciones de control, seguimiento y evaluación de los servicios a nivel federal, tendrán como consecuencia un cambio en las propias funciones de los servicios centrales de las Seis Grandes, orientándose de manera creciente a la prestación de servicios a las delegaciones de los *länder*, que son los que se verán directamente sometidos a la presión del mercado.
- Seguramente, el Gobierno federal va a colaborar con las delegaciones federales de las Seis Grandes en el desarrollo de esta estrategia de servicios y generación de conocimiento ahora inexistente. Al mismo tiempo, las delegaciones federales de las Seis Grandes van a encontrar en la prestación de servicios una nueva oportunidad a la actual función exclusiva de presión política y representación.

## ► 2. El precio de los servicios y su impacto en el sector. Distribución de las actividades entre el sector lucrativo y no lucrativo

- Una de las dificultades del Tercer Sector Social alemán, y también del resto de países analizados, es la determinación del precio de los servicios en los contratos públicos: Éste viene establecido por la Administración federal en determinados servicios y por los *länder* y municipios en otros. Sin embargo, la posición de la Administración de forzar los precios a la baja por falta de suficiencia financiera, va a situar el precio ahí donde haya alguna organización o empresa dispuesto a aceptarlo.
- Este esquema va a generar tensiones y competencia interna entre las Seis Grandes Organizaciones. Algunas de ellas están dispuestas a aceptar ciertos precios en servicios que consideran propios de su misión, compensando el déficit con recursos propios de otras actividades comerciales, de actividades de *fundraising* o gracias a la colaboración del voluntariado.
- El otro factor que va a influir en la determinación del precio, va a ser la competencia privada, bien sea con estrategias agresivas de pérdidas a corto plazo para ganar cuota de mercado, bien sea a través de salarios más bajos en las posiciones con menor valor añadido, o por una mayor eficacia.
- La calidad es el eje que va a determinar el futuro del Tercer Sector Social en Alemania. Durante los últimos años ha habido una estrategia seria y mantenida de diferenciarse y apostar por la calidad de los servicios; sin embargo, la calidad tiene un coste que en un sector con “mano de obra intensiva”, afecta básicamente a las condiciones laborales y salariales. Algunas organizaciones ya están experimentando dificultades de clima laboral derivados de la presión de la demanda, con mayores estándares de calidad y con los mismos salarios.
- En cualquiera de los casos, el esquema de competencia por precio va a poner encima de la mesa las actuales políticas salariales consensuadas entre las Seis Grandes, o bien un cambio radical en la gestión de los recursos humanos. Por una parte, algunas organizaciones ya se están planteando, como estrategia, un cambio radical en la definición de los puestos de trabajo, fomentando perfiles profesionales o laborales más generalistas y reduciendo la especialización profesional.
- En opinión de algunos de los expertos entrevistados, va a ser necesario un mayor compromiso de los empleados con la misión de las organizaciones, un aumento de la flexibilidad en las organizaciones, ahora muy anquilosadas, y la necesidad de desarrollar planes de carrera diferentes para poder afrontar el reto de la fuga de los mandos intermedios, que se van a convertir en la propia competencia.
- Se plantea un riesgo real de fuga de mandos intermedios ante un Tercer Sector Social que dejará de ser atractivo, desde el punto de vista de desarrollo profesional y laboral: las propias estructuras de oligopolio del pasado y la propia imagen de las Seis Grandes

ante la sociedad, deberían cambiar de manera radical para que pasaran a ser atractivas como empleadoras.

- El modelo de consenso alemán plantea un nuevo reto: afrontar la raíz del problema del precio de los servicios a partir de la colaboración con la organización patronal de servicios sociales privados, BPA, para presionar a los gobiernos en el establecimiento de un precio justo por los servicios.
- Se puede llegar a plantear, como escenario de futuro, un reparto de los servicios sociales entre el Tercer Sector Social y el sector lucrativo: mientras el Tercer Sector Social profundizaría su presencia en todos los servicios de proximidad, el sector empresarial desarrollaría su actividad en el ámbito de los servicios residenciales para mayores, en coordinación con la privatización de los servicios de salud. Sin duda, este esquema supone asumir valores añadidos y márgenes diferentes, pero también permitiría reforzar los valores asociados del Tercer Sector Social a la proximidad, como la participación social, el voluntariado y la participación democrática.

### ► 3. Las tensiones entre la acción federal y de los *länder* y la prestación de servicios y la defensa de derechos

- El modelo de consenso actual de la plataforma BAGFW va a sufrir modificaciones sustanciales. Junto a la competencia creciente entre las Seis Grandes, se va a producir la división entre las organizaciones de orientación religiosa que van a recurrir al voluntariado: Cruz Roja tiene la capacidad de captar fondos privados, con un acercamiento al modelo de *charity* inglesa; AWO y *Partitatische*, van a continuar con su estrategia de presión a las Administraciones Públicas, para mantener el status actual.
- A ello habrá que añadir la mayor presión interna que va a sufrir la plataforma BAGFW a nivel de *länder*. Por un lado, se va a enfrentar a la presión de la competencia de las propias plataformas de los *länder*, por otro lado, a la dinámica política de las propias Administraciones de los *länder* y los municipios y, por último, a la nueva supervisión de calidad y resultados ejercida por las agencias federales.
- Los resultados de estos cambios, parecidos a los que se producen en las plataformas del Tercer Sector Social en Francia e Italia, van a depender también de la propia capacidad de las direcciones federales de las Seis Grandes dentro de sus propios grupos.
- El reto de futuro, tanto para la plataforma federal como para las delegaciones en los *länder*, va a ser combinar su actual focalización en las acciones de representación política, con la prestación de servicios que permitan generar economías de escala, aprovechar recursos conjuntos y generar conocimiento.

- Va a seguir habiendo consenso en temas clave como la calidad del servicio como eje del sector pero, al mismo tiempo, la BAGFW tendrá que redefinir su estrategia de presión política y sensibilización ante el Gobierno federal, centrándose en la defensa del derecho de los ciudadanos a recibir servicios de calidad, en vez de centrarse en el mantenimiento de un statu quo, que ya no va a volver.
- La calidad, por otra parte, no es patrimonio exclusivo del Tercer Sector Social y puede plantear problemas comparativos ante un sector privado capaz de ofrecer igual calidad a mejor precio. Por tanto, la calidad en sí misma no va a ser un elemento diferenciador si no va acompañada de otros valores propios del Tercer Sector Social, como la participación del voluntariado y la cohesión social.
- Por otra parte, la propia plataforma BAGFW debería poder abrirse a otros grupos y colectivos con intereses compartidos, especialmente asociaciones de consumidores y al resto del sector no lucrativo.
- En este sentido, es de destacar que se está desarrollando desde 2006 una plataforma global de la sociedad civil alemana, la *Bundnis für Gemeinnützigkeit*, que va a integrar desde la Asociación Alemana de Fundaciones a las organizaciones de medioambiente, desarrollo, cultura y deporte, con la finalidad de buscar la simplificación burocrática, facilidades en las donaciones, mayor transparencia y facilitar la colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil.
- Parte de la necesidad de esta plataforma de la sociedad civil viene también dada por la confusión creciente entre el sector no lucrativo, las fundaciones de empresa y las funciones de la propia Administración. Ésta es una reflexión que también se está dando en Gran Bretaña.

#### ► 4. Centralización y resultados como eje de la acción pública

- Una de las consecuencias de la directiva Monti de liberización de servicios y de las nuevas legislaciones de contratación pública en la Unión Europea es, en paralelo al proceso de externalización de servicios públicos, la necesidad de desarrollo por parte de las propias Administraciones de nuevas funciones de evaluación, seguimiento y control de los servicios.
- Estas nuevas funciones suponen el desarrollo de capacidades y herramientas en el sector público que permitan realizar una evaluación de los servicios externalizados, su seguimiento y el control de los resultados.
- Frente a un Tercer Sector Social alemán que, a través de la plataforma BAGFW, había desarrollado modelos de calidad basados en procesos, los criterios de evaluación que

se están implantando, se centran más en los resultados tangibles de la actividad, olvidando el análisis de impacto y otras variables relacionadas con la cohesión social.

- Estas nuevas funciones desarrolladas por las agencias federales y de los *länder*, pueden suponer un cambio radical en el sistema alemán, alterando los compartimentos estancos de las actuales Administraciones, obligadas por la Constitución a compartir información, especialmente en aquellos casos de servicios cofinanciados.
- El Tercer Sector alemán se verá obligado, a corto plazo, a retomar parte de sus funciones propias, especialmente en términos de cohesión social y participación democrática, para dar valor a su actividad ante los criterios de evaluación de los resultados que está poniendo en marcha la Administración Pública alemana.
- La plataforma federal BAGFW va a tener que desarrollar algo más que la presión política en esta nueva fase: Será imprescindible generar conocimiento sobre evaluación de servicios y trabajar en la definición de qué indicadores se deben tener en cuenta en el proceso de evaluación, más allá de la mera medición de resultados, con la finalidad de evidenciar el valor añadido del Tercer Sector Social.

## ► 5. La apertura a nuevos colectivos, necesidades y servicios

- El desarrollo del modelo alemán del Tercer Sector se ha basado en su función como ejecutor de las políticas públicas; a pesar de ello, las Seis Grandes también han venido prestando determinados servicios que financiaban con recursos propios, en la medida que se correspondía con su misión. Entre estos servicios, hay que destacar en los últimos años aquellos orientados a las personas inmigrantes en situación ilegal y a los refugiados, lo que les ha creado ciertas tensiones con los gobiernos federales.
- En el futuro, el cambio en el Tercer Sector Social vendrá precisamente de la capacidad de volver a su misión como organizaciones, en una sociedad que ya no cubrirá todas las necesidades sociales existentes, ni con la intensidad necesaria. Esta nueva vuelta a los orígenes y a la misión debería permitir un reposicionamiento de las Seis Grandes.
- En opinión de alguno de los expertos entrevistados, el cambio en las Seis Grandes Organizaciones vendrá por la necesidad de diferenciarse respecto a los nuevos competidores privados lucrativos: El único ámbito de desarrollo y diferenciación para el Tercer Sector Social será, precisamente, el fomento de la participación de los ciudadanos y el cambio social hacia una sociedad más justa. Esta función era relativa hasta ahora, debido al entramado público/Tercer Sector Social.
- Este cambio, apunta Cáritas, ya se ha iniciado con la incorporación como propios de los Objetivos del Milenio en su estrategia institucional y la incorporación de la dimensión

medioambiental en su actividad.

- Cruz Roja plantea el reforzamiento y autonomía de las comunidades locales, en su conjunto, como el eje de su estrategia de futuro, junto con una diversidad y complementariedad de sus servicios, que ha de permitir ofrecer una visión más global y holística ante la sociedad.
- La aproximación más valiente viene de aquellas organizaciones que plantean el cambio social como objetivo, a través de inversión en educación como alternativa a medio plazo de crear una sociedad más justa e inclusiva.
- En cualquier caso, los cambios en el modelo de Tercer Sector alemán vendrán del dinamismo local y de los cambios que se produzcan en el entorno de proximidad, donde tienen una presencia que difícilmente va a conseguir la competencia privada. Las estrategias de futuro de Cáritas de invertir en el desarrollo de las capacidades propias como organización, van en esta línea y deberían permitir la adaptación a las funciones clásicas del Tercer Sector Social, más allá de la prestación de servicios.
- Para conseguirlo, las Seis Grandes Organizaciones deberán cambiar su propia estructura de corporación y colaborar o competir con una sociedad civil dinámica de pequeñas organizaciones locales, con los movimientos reivindicativos de nuevo cuño, basados en la movilización por cuestiones muy concretas y con un marco temporal limitado, que actúan a través de las redes sociales.
- El reto para el Tercer Sector Social alemán será nuevamente la capacidad de tomar decisiones con la rapidez que le exige la sociedad, y en las actuales estructuras sólo puede ocurrir a través de la potenciación del ámbito local y su capacidad relacional con las necesidades y recursos del territorio.

#### Cuadro resumen. Tendencias y oportunidades del Tercer Sector Social

##### 1 Aumento de los operadores, colaboración entre las Seis Grandes Organizaciones y gestión del conocimiento

1. Diferentes estrategias de futuro y crisis entre las Seis Grandes Organizaciones, aumento de la competencia y entrada de nuevos operadores lucrativos y no lucrativos.
2. Mayor integración en la comunidad local, cooperación y estrategia europea de las Seis Grandes Organizaciones.
3. Gestión del conocimiento.

## ② El precio de los servicios, su impacto en el sector y la distribución de las actividades entre el sector lucrativo y no lucrativo

1. Diferenciación por la calidad.
2. Compromiso de los profesionales con la misión.
3. Dificultades para mantener los modelos retributivos actuales y adaptación cultural al nuevo entorno.
4. Trabajar junto con la patronal privada: presupuestos públicos, precios de los servicios y distribución de las actividades entre el sector lucrativo y no lucrativo.

## ③ Las tensiones entre la acción federal y de los *länder* y la prestación de servicios y la defensa de derechos

1. Mayores tensiones entre la plataforma federal y las plataformas de los *länder*.
2. Presión política, campañas de defensa de los derechos sociales de los ciudadanos a la calidad de los servicios y la prestación de servicios por las plataformas como modelo de futuro.
3. El valor diferencial de Tercer Sector Social y Plataforma Global de la Sociedad Civil.

## ④ Centralización y resultados como eje de la acción pública

1. Centralización de funciones de evaluación, control y seguimiento a nivel federal y los resultados, como ejes de la intervención pública.

## ⑤ La apertura a nuevos colectivos, necesidades y servicios

1. Apertura como modelo de desarrollo coherente con la misión.
2. Reforzar las estrategias medioambientales, los Objetivos del Milenio y las relaciones con otras organizaciones, como las asociaciones de consumidores y redes.
3. Poner en primer plano la educación de la ciudadanía, así como el fomento de la participación y el cambio social hacia una sociedad más justa e inclusiva, como grandes retos de futuro.



# 6

## Tendencias del Tercer Sector Social en España

A partir de la realización de dos seminarios con la participación de veinticinco expertos españoles, complementados con una encuesta sobre su visión del Tercer Sector Social y el análisis de resultados cualitativos del *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2010*, realizado por la Fundación Luis Vives, con la colaboración de Obra Social Caja Madrid, se han identificado tendencias de evolución del Tercer Sector de Acción Social español, que se recogen a continuación.

## 1 Gobernabilidad de las organizaciones

Entendemos por gobernabilidad la buena dirección de las organizaciones por parte de sus Patronatos, en el caso de las fundaciones, y de sus Juntas Directivas, en el caso de las asociaciones y su relación con los equipos de gestión:

1. Se detecta un desajuste en las relaciones de los órganos de gobierno con los órganos de gestión. Estos desajustes se deben a la falta de claridad de las funciones de cada uno, a la creciente profesionalización y al peso de la gestión en algunas organizaciones del sector, que lleva a que a veces se asuman por los órganos de gestión funciones que corresponden a los Patronatos y Juntas Directivas.
2. Se tiende al mayor compromiso e implicación de los órganos de gobierno, que requerirá un conjunto de cambios estructurales en la gobernabilidad de las organizaciones. Algunos de los encuestados apuntan a que se va a producir a corto plazo una renovación tanto en los órganos de gobierno como en los órganos de gestión de las organizaciones, que va a facilitar este proceso.
3. Sin embargo, se considera que los factores de cambio en la gobernabilidad de las organizaciones vendrán de la propia profesionalización de la gestión y del uso de herramientas de dirección estratégica y de calidad.
4. Estas herramientas van a suponer la clarificación de las funciones entre gobierno y gestión de las organizaciones, en la medida en que van a profundizar en la dimensión estratégica de los órganos de gobierno.
5. Precisamente, esta clarificación de responsabilidades y funciones va a tener como consecuencia una mayor exigencia en la dedicación y la necesidad de un mayor compromiso de los Patronos y miembros de las Juntas de Directivas, que se puede traducir en cambios en sus perfiles y, en definitiva, en su renovación.

6. Para hacer más viable este proceso, los expertos consideran necesario un conjunto de cambios como parte imprescindible en este proceso: algunas de las encuestas resaltan la necesidad de formar a los órganos de gobierno en su función estratégica, la necesidad de mayor competencia y *expertise* de los miembros de los órganos de gobierno, y la diversificación de los perfiles para ampliar las competencias y las relaciones.
7. La mejora de la gobernabilidad parece un proceso impulsado desde los órganos de gestión, y la clarificación de las funciones de los órganos de gobierno y de los órganos de gestión va a apoyarse en la implantación progresiva de herramientas de calidad y de apoyo a la gestión, que van a generar cambios en el modelo de organización del Tercer Sector Social.
8. Se resalta la necesidad de mayor transparencia, el desarrollo de códigos éticos y de buenas prácticas de los órganos de gobierno, y la creación de pautas más claras de participación en la toma de decisiones estratégicas.
9. En aquellas organizaciones con un mayor peso específico de la gestión, algunos de los encuestados entienden como un proceso inevitable el que la dirección y gestión de las organizaciones del Tercer Sector se complejice: Esta situación va a generar un desequilibrio del poder a favor de los órganos de gestión y el crecimiento de tensiones entre los órganos de gobierno y de gestión de la organización.

## Participación interna y diálogo con la sociedad civil

La participación interna implica compartir la toma de decisiones con las personas empleadas, voluntarias y asociadas. El diálogo con la sociedad civil comprende las actividades del Tercer Sector Social de detectar las necesidades emergentes, dar respuesta a las mismas y hacer partícipe a la sociedad sobre los retos que comparten mediante campañas de sensibilización y denuncia.

### Participación interna

1. Los resultados de las encuestas apuntan a un mayor crecimiento de la participación interna de los empleados y de los voluntarios, frente a la de los socios que será más formal que real.

2. Las tendencias apuntan a un crecimiento de la participación interna, en la medida en que ésta se vincule a las propias políticas de recursos humanos de las organizaciones. Se considera que éstas deben ser el cauce para la organización de la participación de los recursos humanos y voluntarios, entendida como derecho propio y coherente con los valores del Tercer Sector Social.
3. Se considera que parte de esta función de participación interna, debe estar vinculada a una asignatura pendiente en el sector: comunicar y transmitir internamente la función del Tercer Sector como agente de participación social, con unos valores específicos y orientados a conseguir la cohesión social.
4. La implantación de sistemas de gestión de calidad en las organizaciones va a implicar un cambio en la cultura organizativa, en la que la participación de empleados, voluntarios y asociados va a ser un elemento diferencial del Tercer Sector Social frente a la empresa y a las propias Administraciones Públicas.
5. Fomentar esta participación interna se considera imprescindible para las organizaciones si quieren asumir un papel creciente de representación y diálogo con la sociedad civil, en la medida en que esta participación se traduce en una mayor legitimidad.
6. Será necesario establecer y organizar nuevos cauces de participación desde las políticas de recursos humanos, que también tengan presentes las necesidades específicas de participación del voluntariado.
7. Se considera que faltan buenas prácticas de participación de los recursos humanos que faciliten su implantación por otras organizaciones, y se considera un campo con recorrido.
8. Los encuestados manifiestan la necesidad de que los procedimientos y canales de participación sean diversos y flexibles según las personas a que se dirijan: Hay que trabajar en establecer procedimientos claros de participación de los recursos humanos contratados, y también hay que trabajar en ampliar y hacer más flexibles los mecanismos de participación de los voluntarios.
9. El reto en la participación del voluntariado está en su propia gestión y en la capacidad de la organización de proponer tareas de valor al voluntariado, adaptadas a sus capacidades y opciones personales.
10. Igualmente, se plantea la necesidad de potenciar mecanismos de participación de los asociados, promoviendo nuevas formas más flexibles de participación y el uso de las nuevas tecnologías como soporte.
11. Esta participación de la base social se plantea como un factor estratégico que ofrecerá mayor transparencia de la organización, a la vez que se plantea la necesidad de reforzar la comunicación con la base social a partir de la misión, la transmisión de sus valores y estrategias, y como parte esencial y necesaria del proceso de diálogo con la sociedad.

## Diálogo con la sociedad civil

1. En este sentido, se apunta la necesidad de que las organizaciones del Tercer Sector Social promuevan la ciudadanía activa de sus empleados, voluntarios y asociados, en un entorno de competencia entre diferentes agentes (sindicatos, partidos políticos, etc.) por asumir este liderazgo.
2. Se asume por los entrevistados y participantes en los seminarios que el Tercer Sector Social debe realizar más incidencia en las políticas de cambio social, reforzando el trabajo en red, tanto a nivel nacional como, especialmente, a nivel europeo.
3. Para ello es imprescindible intensificar las relaciones entre las organizaciones representativas del propio sector, creando vínculos, acuerdos y colaboraciones puntuales y una comunicación más fluida.
4. Es de destacar que alrededor del 30% de las entidades de primer nivel encuestadas en el *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2010*, considera que la sociedad no tiene una buena imagen de las organizaciones del Tercer Sector Social ni generan confianza: Esta falta de buena imagen se atribuye, en gran medida, a la falta de estrategias de comunicación, que acaban incidiendo en su capacidad de ser reconocidos como agentes del diálogo con la sociedad.
5. Se asume la necesidad de un conjunto de cambios en el sector que deben facilitar este proceso de diálogo con la sociedad: La necesidad de tener una estrategia de comunicación con la sociedad, mayor transparencia y rendición de cuentas son elementos clave que facilitan la generación de confianza. En este sentido, el desarrollo de políticas de responsabilidad social se ve como una herramienta que puede ser muy útil para el Tercer Sector Social.
6. La comunicación aparece en las encuestas del *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2010* como uno de los cuatro retos principales para el sector, con un índice de respuesta del 10,5% para las entidades de primer nivel y de un 15% para las entidades de segundo y tercer nivel.
7. La generación de relaciones de confianza con otros agentes con los que se comparten proyectos, como las Obras Sociales de las Cajas de Ahorro, se apunta también como un aspecto clave para facilitar el diálogo civil y posicionar al sector como agente social de valor.
8. Es necesario reforzar el papel del Tercer Sector Social. Para ello, se proponen como estrategia las alianzas con otros agentes del propio Tercer Sector, con los medios de comunicación, con las empresas y con las redes sociales. También es importante la realización de estudios y análisis que pongan de manifiesto la realidad y la dimensión de sector.

# 3

## Financiación del sector

1. En las encuestas a las entidades de segundo y tercer nivel, realizadas en el marco del *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2010*, cuando se les pregunta sobre las demandas que reciben de las organizaciones de base, la financiación y los recursos económicos suponen una demanda con un índice de respuesta del 40,2% de los casos. Asimismo, en relación a los retos, la financiación es el segundo reto tanto para las entidades de primer nivel (25% de respuestas) como para las de segundo y tercer nivel (23% de respuestas).
2. Se va a mantener en el futuro la tendencia actual de alta financiación pública del sector.
3. La financiación privada de Obras Sociales de las Cajas de Ahorro, empresas y socios, va a evolucionar de forma diferente: Fundadores y socios no van a aumentar su peso en la financiación del sector, las Obras Sociales van a mantener su peso específico, mientras que los ingresos de empresas se ven como una oportunidad a desarrollar, a pesar de la crisis.
4. Los cambios más profundos se van a producir en los modelos de financiación pública, cada vez más alejados de la subvención y tendentes a la contratación de servicios, con acuerdos a medio plazo. Se percibe un alto riesgo para el sector en la medida en que la contratación pública de determinados servicios se realiza en competencia con la empresa privada.
5. En este entorno aparecen como críticos dos aspectos: la aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública, y la necesidad de conocer y medir el valor añadido que el Tercer Sector Social y sus servicios aportan a la sociedad.
6. La propia tendencia de la Administración hacia la contratación de servicios, va a tener como consecuencia la mayor exigencia de calidad y control del gasto de los servicios que presta el Tercer Sector Social: Éste debe avanzar en identificar los criterios que se van a utilizar para medir aspectos como eficiencia, eficacia y resultados.
7. También apuntan algunos de los encuestados una tendencia a alcanzar acuerdos de financiación con el sector público a medio y largo plazo, tanto en el ámbito de las subvenciones como en los convenios y la contratación de servicios, dando más estabilidad financiera a las organizaciones del Tercer Sector Social.
8. En general, también se pone de manifiesto una tendencia hacia la creación de nuevos instrumentos financieros específicos para el Tercer Sector Social que le facilite el acceso al crédito. En este sentido, la creación de riqueza reinvertible en acción social, mediante el desarrollo de la banca ética, los fondos de inversión social u otros instrumentos que se pueda desarrollar, se ve como un potencial a desarrollar.
9. En este entorno, hay quien ve necesaria una normativa específica estatal de financiación del Tercer Sector como una necesidad a corto plazo.

10. La tendencia que se apunta es hacia una mayor diversificación de los ingresos, especialmente mediante la prestación de servicios privados, así como la creación de alianzas con el sector privado. Se considera que la financiación de empresas es una oportunidad, a pesar de que ésta va a ser más selectiva y estratégica.

## 4

### Organización y gestión del Tercer Sector

1. La dirección estratégica se considera aún una asignatura pendiente en las organizaciones grandes y pequeñas del Tercer Sector Social, pero es el eje en torno al que se van a producir los cambios necesarios a corto plazo que tendrán impacto en la cultura organizativa del sector. Sin embargo, se reconoce que aún no hay una evaluación de la planificación estratégica que ponga en valor la eficacia del uso de estas herramientas de gestión.
2. Se van a generalizar los proyectos de mejora de la calidad y de los procesos de gestión en las organizaciones, en términos de reflexión estratégica, calidad, gestión financiera, gestión de personas, comunicación y evaluación. Algunos de los entrevistados resumen esta tendencia como una orientación a la tecnificación, propia de un sector que ha tenido un fuerte crecimiento y una clara tendencia a la profesionalización.
3. La segunda tendencia en las encuestas apunta hacia la necesidad de desarrollar un modelo propio y diferencial de gestión; se afirma la necesidad de difundir las buenas prácticas y la mayor colaboración dentro del propio sector como palanca de desarrollo de este modelo propio de gestión.
4. En este sentido, es de destacar que en las encuestas del *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2010* aparece, para las entidades de segundo y tercer nivel y singulares, como necesidades del sector, el contacto y la cooperación con otras entidades, con un 53,7% de respuestas, y el intercambio de experiencias, con un 60,5%.
5. Hay consenso en la necesidad de adaptar los modelos de calidad al Tercer Sector Social, junto con el desarrollo de la evaluación de las actividades y servicios que realizan. La calidad se percibe como un elemento diferencial del Tercer Sector Social, en un entorno en que la evaluación de proyectos va a aumentar, pero en que se perfila la necesidad de reflexión sobre los métodos y procedimientos de evaluación.

6. La profesionalidad en la organización y gestión de las organizaciones es la base de todas las tendencias apuntadas, y va a tener su impacto también en aspectos de control de gestión: Ello se va a traducir en la necesidad de incorporar criterios de sostenibilidad y en la incorporación de conocimientos de gestión que permitan la medición de resultados y de procesos, y aumenten la eficacia y la eficiencia de las actuaciones.
7. En algunas respuestas se apunta la tendencia a la profesionalidad y la eficiencia, como elemento imprescindible para la supervivencia, en un entorno de dificultades financieras crecientes a corto plazo.
8. Se apunta la posibilidad de las fusiones y la generación de consorcios como herramienta de creación de economías de escala y supervivencia, la posibilidad de que las organizaciones recurran más a la subcontratación de algunos de los servicios que no dan valor añadido a su actividad principal, así como la necesidad de desarrollar economías internas dentro del propio sector.

## 5

### Gestión de recursos humanos

1. En las encuestas del *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2010*, para las organizaciones de primer nivel, la formación y el apoyo técnico aparecen como su tercera necesidad, con un 11,8% de respuestas: Esta formación se considera suficiente sólo en un 43,6% de los casos y, en cambio, hay una alta valoración de su calidad con un 61,1% que la considera buena o muy buena.
2. El desarrollo de la formación aparece como la tendencia más clara y consensuada, a pesar de que esta formación tenderá ser más especializada, potenciándose la formación continua apoyada en el uso de las nuevas tecnologías y centrada en los contenidos de gestión de las entidades y de sus proyectos. Asimismo, se reclama mayor apoyo público en la financiación de estas actividades.
3. La necesidad de ser más exigentes en los procesos de selección aparece como una segunda tendencia, en un entorno laboral nuevo que va a requerir captar nuevos perfiles profesionales (gestión financiera, gestión de recursos humanos, comunicación), y en el que se da competencia por los recursos humanos mejor cualificados entre las propias organizaciones del Tercer Sector, el sector público y las empresas.

4. El desarrollo de políticas más claras de recursos humanos tenderá a la implantación de técnicas de evaluación de desempeño profesional y al desarrollo de planes de carrera, en organizaciones en las que personas contratadas tienen edades medias de 30 años. Aparece como evidente la necesidad de consolidar los equipos profesionales que se han incorporado recientemente al sector, realizando acciones de fidelización y evitando la rotación.
5. Este modelo propio de gestión del sector ha de apuntar a un proceso de cambio en el área de recursos humanos: desde la gestión por tareas a la gestión por competencias, y de ésta a la gestión por valores.
6. Al mismo tiempo, hay una necesidad de hacer atractivo trabajar en el Tercer Sector. Teniendo en cuenta que los salarios, frecuentemente, están por debajo del mercado, se hace necesario habilitar otro tipo de incentivos y ordenar un marco laboral único y claro.
7. Una parte del sector estima necesario el desarrollo de las patronales en el sector como una necesidad a corto plazo, que va a permitir el establecimiento de un marco laboral que facilite la propia movilidad dentro de las organizaciones y permita el desarrollo de los planes de carrera profesional. La unificación de los diferentes convenios colectivos del sector se ve como una necesidad a corto plazo.
8. Estos cambios deben ir acompañados por el desarrollo de un modelo de gestión propio de los recursos humanos, que dé valor añadido en términos de participación en la toma de decisiones, delimitación de beneficios sociales y tendencia a la equiparación de los salarios con los del sector público y del sector privado.
9. La amenaza para el sector puede venir por la aplicación de prácticas de gestión de recursos humanos basada en bajos salarios y alta rotación; por otro lado, preocupa la dificultad de retención de los profesionales y la competencia por los recursos humanos más capacitados, todo ello en un entorno en que la implantación de las políticas de recursos humanos puede ser lenta y progresiva, y está fuertemente condicionada por los recursos financieros del sector.

## 6

### Políticas de calidad

1. Las conclusiones sobre los sistemas de calidad en el Tercer Sector Social apuntan hacia su implantación en la mayoría de las organizaciones grandes y medianas, mientras se plantea el reto de un modelo específico para las organizaciones pequeñas.

2. Existe la conciencia de que las Administraciones van a exigir certificaciones de calidad para financiar al sector y ello acelerará el proceso de su implantación: Así, algunos ven la implantación de sistemas de de calidad como un factor de supervivencia en la medida en que sea un requisito de acreditación para la contratación pública y para la obtención de subvenciones.
3. La calidad es percibida como un hecho diferencial de Tercer Sector Social en el que hay que profundizar pero, al mismo tiempo, su implantación se percibe como un coste adicional que ha de contar con el apoyo de las Administraciones Públicas.
4. Se apunta una tendencia hacia una revisión de los modelos de calidad existentes, con la finalidad de adaptarlos a los especificidades del Tercer Sector Social, de manera que su implantación sea lo más óptima posible para las organizaciones y simplificando aquellos aspectos que tienden a la burocratización de los procesos de calidad.
5. Al mismo tiempo, las políticas de calidad se perciben como un eje potencial de transformación de las organizaciones que va a incidir en su mejor alineamiento con la misión, en su gobernabilidad, en la organización y en los procesos de intervención social.
6. En la medida en que se apliquen los procesos de calidad a la intervención social, será más fácil evaluar la eficacia y eficiencia de la actividad y avanzar en la medición del impacto y del valor añadido del Tercer Sector Social.
7. Al mismo tiempo, se valora el impacto de la calidad en la orientación de las organizaciones al cliente/usuario, y las oportunidades de mejora que va a suponer en términos de evaluación continua.
8. La colaboración y las alianzas con universidades en la implantación de los procesos de calidad y su evaluación, se percibe como una tendencia clara, que debe repercutir en la creación de un sello propio de calidad que responda a las necesidades del sector y actúe como mecanismo de certificación y autocontrol.

## 7

## Voluntariado

1. Hay consenso en que el voluntariado es el factor diferencial del Tercer Sector Social respecto a la empresa y que se debe potenciar, pero las organizaciones han de adaptarse a los cambios en los perfiles que se están produciendo, especialmente en el crecimiento del voluntariado de mayores.

2. El voluntariado se percibe como un valor social que aporta el Tercer Sector a la sociedad, en términos de generación de oportunidades de participación de los ciudadanos y también de desarrollo personal de los propios voluntarios, en cuanto al potencial que tiene la realización de actividades de voluntariado para sentirse útil en la sociedad y generar relaciones.
3. Estos cambios no sólo afectan a la edad del voluntario, sino también a nuevos factores como su perfil profesional más especializado y su potencial para la organización, más allá de ciertas tareas básicas. En este sentido, la capacidad de incorporar a voluntarios con estos nuevos perfiles, puede ser de un alto valor añadido, pero también va a ser un reto para el Tercer Sector Social.
4. También aparece como un nuevo factor diferencial el tipo de compromiso del nuevo voluntariado, más interesado en proyectos concretos que le aporten capacidad relacional y satisfacción, frente a opciones de voluntariado generalista y con un compromiso con la organización a largo plazo. El voluntario querrá escoger dónde y qué hace, sin contentarse con la oferta de tareas que les ofrezcan las organizaciones del Tercer Sector Social.
5. En este sentido, se manifiesta una tendencia a darle un valor estratégico al voluntariado, vinculándolo más con las políticas de recursos humanos por un lado, pero también desarrollando planes estratégicos específicos que actúen sobre las diferentes fases del proceso de gestión de voluntarios.
6. En resumen, habrá una gestión más compleja del voluntariado que la actual, enfocada a las necesidades de la organización, pero también, a la fragmentación de los perfiles de los voluntarios y a la necesidad de aprovechar al máximo sus capacidades y competencias. Por tanto, serán también necesarios modelos de voluntariado más flexibles en términos de compromiso, gestión de las expectativas y tiempo de dedicación a la organización.
7. El potencial de crecimiento del voluntariado estará en las universidades, en las personas mayores y en el voluntariado corporativo. La colaboración con las empresas en voluntariado corporativo se ve como un reto y una oportunidad para el sector.

## 8

### La representación e incidencia política del sector ante la sociedad

1. El Tercer Sector Social se percibe como un *lobby dormido* que debe asumir su papel de incidencia política y social ante partidos políticos, Administraciones, empresas y sindicatos.

2. Esta función de incidencia política se va a apoyar más en las redes existentes a nivel de Unión Europea, donde su acción está más estructurada y donde hay decisiones importantes que les afectan, como la regulación del IVA.
3. Sin embargo, al mismo tiempo que la incidencia política va a ganar peso en su dimensión europea, hay una tendencia a profundizar en la incidencia política a nivel local y regional, en la medida en que las políticas sociales ofrecen también una fragmentación en sus decisiones. Esta misma fragmentación se percibe como un riesgo y una dificultad añadida, en la medida en que difumina los agentes decisores de las políticas sociales.
4. La influencia en las políticas públicas a diferentes niveles va a ser el eje en torno al cual se va a ejercer la incidencia política, más focalizada en las Administraciones Públicas que en los partidos políticos.
5. La mejora de la relación, información, intercambio de experiencias y coordinación es clave para que el Tercer Sector Social tenga capacidad de influencia en cualquiera de los niveles de decisión. Así, entre las entidades de primer nivel encuestadas en el *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2010*, el 79,2% establece relaciones de cooperación con las organizaciones de segundo y tercer nivel. Sin embargo, el conjunto del TSAS considera en un 58,5% que existe entre poca o nula relación y cooperación en el Tercer Sector de Acción Social en su conjunto.
6. Por otra parte, las organizaciones del sector creen, en el 32,6% de las respuestas, que el sector está muy influenciado por los cambios administrativos y normativos. Las entidades de segundo y tercer nivel y las singulares creen que la evolución del marco legal tendrá gran influencia (63,2%, bastante; 24,6%, mucha). Al mismo tiempo, el conjunto del TSAS considera que tiene una gran capacidad de adaptación.
7. Finalmente, el 51,5% de las organizaciones de segundo, tercer nivel y singulares entrevistadas en el *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2010*, considera que el Tercer Sector Social tiene un papel fundamental de representación de la sociedad civil, frente al 47% que cree que el papel principal es la prestación de servicios, y un 37,3%, que es la actividad de denuncia y sensibilización social.
8. Algunos de los entrevistados creen que habrá una tendencia a la especialización de las acciones de incidencia política en organizaciones y redes específicas, siguiendo el modelo europeo, mientras que las organizaciones sectoriales de representación de segundo y tercer nivel van a mantener sus funciones actuales.
9. Estas tendencias apuntan también a una mayor coordinación entre las plataformas sectoriales (discapacidad, ocio, juventud, mayores, voluntariado, etc.) y al reforzamiento de las plataformas que representan al conjunto del Tercer Sector Social.
10. Este esquema de incidencia política va a tener como referencia los modelos en la Unión Europea, en base a los cuales va a desarrollar sus estrategias de incidencia política.

# 9

## Estructura del sector: el papel de las organizaciones de segundo y tercer nivel

1. Las propias organizaciones de segundo y tercer nivel asumen, en un 25,6% de casos, que no dan respuesta a las necesidades de las organizaciones de base, lo cual denota la necesidad de un cambio en sus estrategias internas con las entidades asociadas.
2. Las organizaciones de segundo y tercer nivel van a tender hacia una mayor colaboración y concentración de esfuerzos a nivel estatal; por una parte, se van a enfrentar a dificultades en su propia financiación y, por otra parte, las organizaciones asociadas van a ser más exigentes en cuanto a resultados en incidencia política y servicios.
3. Al mismo tiempo, se van a consolidar plataformas de organizaciones a nivel regional, ya que es en esta Administración donde se toman la mayoría de las decisiones de financiación y compra de servicios que afectan al Tercer Sector Social.
4. Este proceso va a llevar a la redefinición de las funciones de las organizaciones estatales de tercer nivel, potenciando sus funciones de incidencia política y representación.
5. Al mismo tiempo, esta especialización dará lugar a que las organizaciones estatales de tercer nivel se coordinen para dar servicios de valor a sus asociados: servicios a las entidades asociadas, proyectos conjuntos y estructuras compartidas.
6. Hay que resaltar que en el *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2010*, según las propias organizaciones de segundo y tercer nivel, la demanda que reciben de sus propios asociados es, en un 31,6% de los casos, de canalizar la participación y, en un 27,6%, de intercambio de experiencias. Estos ámbitos ofrecen, por tanto, un potencial de crecimiento.
7. Este mismo proceso va a generar una mayor atención de las organizaciones estatales de segundo y tercer nivel hacia las políticas europeas, y el desarrollo de las acciones de incidencia política y representación, ante las Administraciones y la sociedad civil.
8. La herramienta para conseguir estos objetivos va a ser la propia influencia de las plataformas sociales a nivel europeo, así como definición de estrategias y agendas comunes entre las organizaciones del Tercer Sector Social.



# 7

## Modelos de consolidación del Tercer Sector Social: Conclusiones

Del análisis realizado sobre la consolidación del Tercer Sector Social en los cuatro países analizados y en España, se pueden extraer un conjunto de tendencias comunes y conclusiones que ponen de manifiesto, por una parte, la importancia de los factores históricos en los propios modelos de organización del Tercer Sector Social, y por otra, la tendencia unificadora de las decisiones de la Unión Europea en las políticas de partenariado entre el sector público y el Tercer Sector Social.

Estas conclusiones se pueden resumir en los nueve aspectos siguientes:

**1. La evolución histórica y de desarrollo del Tercer Sector Social está fuertemente vinculada al papel que en cada uno de los países ha asumido el Estado y la propia sociedad civil.**

Así, en los modelos anglosajón y alemán, donde el Estado ejerce una función supletoria de la sociedad civil en la prestación de los servicios sociales, el Tercer Sector Social ocupa un posición estratégica reconocida y promovida por las diferentes Administraciones.

Frente a estos modelos, en el caso de Francia, Italia y España, el Tercer Sector Social se ha desarrollado fuertemente en los últimos decenios, bien supliendo al Estado en la prestación de servicios de atención a personas vulnerables, ante las carencias del Estado del Bienestar, especialmente en el caso de Italia y España, bien complementando al Estado, con servicios propios que progresivamente han tenido un reconocimiento y financiación pública. En Francia, el peso específico del Estado centralizado ha sido siempre determinante, a pesar de haber ofrecido espacios al movimiento asociativo, que se ha caracterizado en los últimos años por su fuerte carga ideológica.

**2. El Tercer Sector Social se ha visto impulsado a partir de los años 90 por el proceso de gestión externa de los servicios públicos.**

Esto ha generado nuevas oportunidades para el Tercer Sector Social, que ha sido visto por las Administraciones como un socio natural en la prestación de los servicios sociales y, a veces, como una estrategia para poder atender una demanda creciente de servicios públicos a un menor coste.

Sin embargo, excepto en el caso de Gran Bretaña, donde hay una auténtica política pública de promoción del Tercer Sector Social, no existen en el resto de países estrategias públicas claras de apoyo al Tercer Sector Social más allá de la regulación de medidas fiscales favorables.

Parte de esta ausencia de políticas públicas se debe a que, al mismo tiempo que se iniciaba el proceso de gestión externa de los servicios públicos, en países como Francia, España e Italia iniciaban sus procesos de descentralización de la Administración central hacia las Administraciones regionales/autonómicas y locales, a pesar de que cuestiones clave, como la regulación del sector no lucrativo o la fiscalidad, se mantenían como

función del Estado central. Esta dispersión competencial sobre las áreas de trabajo propias del Tercer Sector Social, ha generado por parte del sector público una falta de visión del Tercer Sector Social como socio necesario con el que hay que contar y al que hay de apoyar.

Esta dispersión competencial a nivel estatal se ha visto aumentada los últimos años por las Directivas de la Unión Europea en el ámbito de la competencia y en el IVA, que están teniendo un fuerte impacto en el Tercer Sector Social y en sus relaciones con las Administraciones regionales /autonómicas y locales.

El impacto de estas Directivas europeas ha supuesto, básicamente, que los servicios sociales tengan la consideración de actividad de mercado, por tanto, que estén sometidos a la libre competencia, al mismo tiempo que ha situado al Tercer Sector Social en una situación de desventaja en la competencia pública de los contratos con las Administraciones, debido a que no pueden repercutir el IVA que soportan.

En el año 2009, y por primera vez, esta situación de agravio en la contratación pública y en el impacto del IVA ha dado lugar a una campaña del Tercer Sector Social a nivel europeo para modificar estas disposiciones legales.

### **3. Uno de los aspectos comunes que destacan del análisis de los cinco países, es que la consolidación del Tercer Sector Social como conjunto se fortalece con el mejor conocimiento del propio sector.**

En este sentido, es importante destacar la necesidad de realizar estudios cuantitativos que pongan de manifiesto la dimensión del sector en términos de número de organizaciones, creación de empleo, personas voluntarias, número de personas atendidas...

Estos estudios cuantitativos contribuyen de manera decisiva a la consolidación del sector en dos dimensiones: Por una parte, contribuyen a la creación de sentimiento de pertenencia e identidad de las organizaciones que integran el Tercer Sector Social; por otra parte, generan el reconocimiento de la sociedad y ponen en valor su actividad ante Administraciones públicas y ciudadanos.

### **4. El Tercer Sector Social se enfrenta al reto de poner en valor sus aspectos diferenciales como sector no lucrativo.**

Más allá de la dimensión cuantitativa, el Tercer Sector Social se enfrenta también al reto interno de poner en valor sus aspectos diferenciales como organizaciones no lucrativas, frente a las propias Administraciones y a las empresas privadas. Más allá de los discursos teóricos, el Tercer Sector Social se enfrenta a la necesidad de poner en práctica los valores diferenciales como organizaciones en términos de buen gobierno, gestión de recursos humanos, incidencia política y participación.

## **5. Es común en todos los países el crecimiento cuantitativo del Tercer Sector Social, de su profesionalización y de su papel en la creación de empleo.**

Un aspecto común a todos los países analizados es el continuo crecimiento del Tercer Sector Social en términos cuantitativos, de profesionalización de las organizaciones y de creación de empleo, impulsados por el propio proceso de gestión externa de los servicios públicos en un entorno de aumento de la demanda de servicios y de recursos públicos disponibles.

En los países analizados, esta tendencia al crecimiento en la gestión de los servicios ha llevado a que las prioridades del Tercer Sector Social hayan estado centradas en la propia gestión de su crecimiento, dejando más de lado precisamente los aspectos y valores diferenciales del Tercer Sector.

En general, se observa que hay un reconocimiento de la necesidad de equilibrar la gestión del día a día de las organizaciones con los valores diferenciales del Tercer Sector Social, en el que la participación de las partes interesadas, la definición de una política propia de gestión de recursos humanos, el voluntariado y la incidencia política son los pilares.

Los avances en este ámbito son diversos en cada uno de los países. Se observan avances claros en la definición de las políticas de transparencia y buen gobierno, en la gestión del voluntariado y de los nuevos retos que éste supone para el Tercer Sector Social y en las capacidades de incidencia política. No obstante, la situación de desarrollo de las políticas específicas y de un modelo propio de gestión de los recursos humanos aún está por desarrollar. En este sentido, es de resaltar que en algunos países como Francia, la creación de empleo de calidad ha pasado a ser un componente más de la misión del Tercer Sector Social, frente al sector industrial y de servicios de las empresas privadas, en pleno proceso de deslocalización durante los últimos años.

## **6. El Tercer Sector Social tiene la necesidad de medir el valor añadido que aporta a la cohesión social y a la eficacia de los servicios.**

Otro reto del Tercer Sector Social es la necesidad de medir el valor añadido que aporta a la sociedad en términos de eficacia en los servicios y cohesión social y cómo medirlo: Éste es un tema presente en los países analizados, aunque sólo se ha avanzado en Gran Bretaña, con resultados dispersos y poco claros. Los sistemas de medida del capital social que aporta el Tercer Sector Social o del retorno social de la inversión, parecen aún insuficientes desde el punto de vista práctico, y están muchas veces sometidos a modelos excesivamente cuantitativos, propios del sector empresarial, que son insuficientes para medir variables y resultados propios del Tercer Sector Social.

## **7. La mejora de la capacidad de incidencia política, las plataformas de tercer nivel y las redes europeas, aparecen como aspectos clave del Tercer Sector Social a corto plazo.**

Merece especial atención la incidencia política como misión del Tercer Sector Social y cómo ésta se ha llevado a cabo. En general, se asume que el Tercer Sector Social ha conseguido un notable reconocimiento por el sector público, desde el nivel estatal al local, pero también se pone de manifiesto que este reconocimiento sólo se ha traducido en la participación formal de representantes del sector en diferentes organismos de participación pública. Los actuales mecanismos de participación existentes son muy formales y con escaso margen, más allá de dar opinión sobre la planificación de los gobiernos, con poco margen propositivo y de modificar las agendas y prioridades del sector público.

La participación del Tercer Sector Social en los órganos de participación de las Administraciones, está dominada por el peso formal e institucional. No se da una capacidad real de incidencia en las políticas.

La necesidad de que el Tercer Sector Social profundice en las actividades de incidencia política se enfrenta, sin embargo, a dificultades significativas: por una parte, la dependencia financiera del propio sector público, la falta de una cultura de incidencia política en el sector, la falta de organizaciones de primer nivel especializadas en la incidencia política en el Tercer Sector Social, a diferencia de los sectores medioambientales o de Derechos Humanos, y, sin duda, hay que tener en cuenta que la mayoría de las organizaciones sociales tiene una misión asistencial, más que de acción política.

En este sentido, del análisis realizado y de la práctica actual se desprende que hay un reconocimiento del potencial que ofrecen las redes europeas, como, por ejemplo, EAPN, cuyo conocimiento y estrategias se deben aprovechar. Por otra parte, las plataformas de tercer nivel aparecen también como las instancias más adecuadas para realizar estas acciones de incidencia política o para generar conocimiento que luego se pueda trasladar al ámbito regional y local.

Las conexiones de las plataformas de segundo y tercer nivel con las redes europeas del Tercer Sector Social, van a facilitar que las plataformas estatales del Tercer Sector Social sean el espacio natural en el que desarrollar la incidencia política, alejándola de aquellas organizaciones que prestan servicios y que se pueden ver condicionadas por las relaciones de financiación con el sector público. Así, la incidencia política se percibe como una manera de superar ante las Administraciones, ante los usuarios de los servicios y ante la sociedad, las limitaciones que implican los sistemas de participación formal del Tercer Sector en las instancias públicas.

## **8. Tendencia a la agrupación en plataformas regionales, estatales y sectoriales.**

La tendencia a la descentralización de las decisiones sobre ingresos y gastos que afectan al Tercer Sector Social a nivel de regiones/autonomías y municipio, está llevando a que,

en los países analizados, el Tercer Sector tiende a organizarse en plataformas regionales y a incidir en la creación de mecanismos de participación a nivel local. Esta tendencia, que ya se apunta en España, va a suponer una redefinición de las funciones de las plataformas estatales, que se ven sometidas a una creciente presión para demostrar resultados a corto plazo en un entorno en el que las decisiones y su impacto se producen a medio plazo.

En algunos países, las plataformas generalistas del Tercer Sector Social, que conviven con plataformas especializadas en distintos sectores, como discapacidad, mayores o infancia, han tenido que especializarse en aquellas tareas que aportan valor añadido al sector: así, algunas de ellas han evolucionado de modelos centrados en la representación y las acciones de *lobby*, hacia modelos en los que estas funciones se complementan con la prestación de servicios especializados, intentado dar respuesta a la demanda creciente de las organizaciones de primer nivel.

Sin duda, la consolidación del Tercer Sector Social pasa por la capacidad de estas plataformas de apoyar con servicios concretos a las organizaciones de primer y segundo nivel en aquellas actividades en que la escala estatal sea la adecuada para prestarlos, sin entrar en conflicto con las ventajas de la proximidad de las plataformas regionales o la especialización de las plataformas sectoriales.

## **9. Finalmente, el proceso de consolidación del Tercer Sector Social está teniendo un nuevo efecto de unión de estrategias de todo el sector no lucrativo.**

El mejor conocimiento de la dimensión del Tercer Sector Social y del conjunto del sector no lucrativo, está impulsando la creación de nuevas plataformas que integran todos los sectores de actividad en los que actúa, desde el sector social al cultural, de salud, educativo, cooperación internacional y medio-ambiente.

Estas nuevas plataformas ya existentes en Gran Bretaña, Francia e Italia, y en fase de creación en Alemania, responden a la necesidad del Tercer Sector y de las entidades no lucrativas de diferenciarse del sector empresarial y público, ante el riesgo de confusión derivado de las políticas de responsabilidad social corporativa de las empresas y el recurso excesivo a la figura de fundación, por parte del sector público en la gestión de los servicios.

Junto a esta necesidad de diferenciación, la segunda razón de ser de estas plataformas viene dada por la existencia de una agenda común de todo el sector no lucrativo ante los gobiernos centrales: Esta agenda común está integrada, entre otros temas, por la fiscalidad como tema clave, junto con la incidencia en las decisiones de la Unión Europea que les afectan, y muestra un nuevo camino en la consolidación del Tercer Sector en Europa.

De la capacidad del Tercer Sector Social de crear sinergias entre sus estrategias y actividades, de la capacidad de innovación y de asumir los retos actuales depende, en buena parte, su futuro.



# Anexos

# 1

## ANEXO I: Relación de expertos internacionales entrevistados

Tabla 14: Relación de expertos internacionales entrevistados

Países analizados	Personas entrevistadas	Cargo	Organización de entrevista	Periodo
Gran Bretaña	Debra Alcock-Tyler	Directora	Directory of Social Change	Julio 2009
	Oliver Henman	UK & International Campaigns Manager	NCVO	
	Juliet Mountford	Adjunta a Dirección	Oficina del Tercer Sector Oficina del Primer Ministro	
	Filippo Addari	Director de Desarrollo de Liderazgo Internacional y del Programa EUCLID de la UE. Third Sector Leaders.	ACEVO	
	Richard Harrison	Director de Investigación y Control	Charity Aid Foundation	
	Lindsay Boswell	Director ejecutivo	Instituto de Fundraising	
	Jonathan Blaine	Director ejecutivo	Social Enterprise Network	
Italia	Marco Crescenzi	Presidente	ASVI	Sept-Oct 2009
	Eduardo Patriarca	Consejero	Agenzia delle ONLUS	
	Adriano Propersi	Consejero	Agenzia delle ONLUS	
	Andrea Olivero	Presidente Vicepresidente	Forum del Terzo Settore ACLI	
	Flavio Zandonai	--	Consorzio Gino Mattarelli (CGM)	
Alemania	Ute Burbach-Tasso	Director de Estrategia	Diakonie Bundesverband	Octubre 2009
	Bernhard Hallermann	Director de Relaciones Internacionales	Confederación Cáritas Alemania	
	Gerhard Timm	Director	BAGFW (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege)	
	Michael Löher	Director	Deutscher Verein	
	Tobias Nowoczyn	Director de Acción Social	Deutsches Rotes Kreuz (Cruz Roja Alemana)	
	Rupert Graf Strachwitz	Director	The Maecenata Institute for Philanthropy and Civil Society at Humboldt University, Berlin	
Francia	Florence Lecluse	Secretaria General para la Inserción para la Actividad Económica	Fédération Coorace	Noviembre 2009
	Marie-Hélène Gillig	Delegada General	CEGES	
	Julien Adda	Director	CPCA	
	Thierry Weishaupt	Presidente	Euclid Network	
	Sebastien Darrigrand	Delegado General	USGERES	

**Tabla 15:** Relación de expertos internacionales que participaron en el seminario de debate celebrado en Madrid en febrero de 2010

<b>Alemania</b>	1. Bernhard Hallermann	Cáritas Alemania
<b>Francia</b>	2. Sebastien Darrigrand	USGERES
<b>Gran Bretaña</b>	3. Fillipo Addari	ACEVO, Euclid network, Third Sector leaders
<b>Italia</b>	4. Marco Crescenci	ASVI, leader2 leader
	5. Flaviano Zandonai	Consorzio Gino Matarelli

## 2

## ANEXO II: Expertos españoles que han colaborado en este trabajo

Juan Andrés García	Asociación Española Fundaciones
Víctor Renes	Cáritas España
Javier Alcázar	CCOO
José Luis Henarejos	CEPES
Carlos Lozano	CEPES
Roser Romero	COCEMFE
Jaime Gregori	Cruz Roja
Maruxa de la Rocha Rubí	Cruz Roja
Esperança Esteve	Diputada PSC-PSOE
Carles Campuzano	Diputado CIU
Paulino Azúa	FEAPS
Martín Aramburu	Fundació CatDem
Carles Barba	Fundació Esplai
M <sup>a</sup> Jesús Manovel	Fundació Esplai
José Manuel Caballol	Fundación Rais
Roberto Amurrio Íñigo	Ministerio de Educación y Política Social
M <sup>a</sup> Fernanda Ayán	Obra Social Caja Madrid
Pau Vidal	Observatori Tercer Sector
Ángel Hernández Martín	Plataforma de la Infancia
Leticia Tierra	Plataforma de Voluntariado de España
Marisa Gómez Crespo	Plataforma ONG de Acción Social
Virginia López Cueto	Plataforma ONG de Acción Social
Demetrio Casado	SIPOSO
Àngels Guiteras	Taula d'Entitats del Tercer Sector Social
Toni Codina	Taula d'Entitats del Tercer Sector Social
Álvaro Salas	Fundación ONCE
Gilberto Cárdenas	UAM
Paca Tricio	UDP
José Ignacio Ruiz de Olabuénaga	Universidad de Deusto

# 3

## ANEXO III: Guión de entrevista a expertos internacionales

1. ¿Cuáles son las 5 principales tendencias en los últimos 5 años del Tercer Sector Social?
2. Análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades) del Tercer Sector Social.
3. ¿Cuáles son las principales tendencias y líneas estratégicas futuras en referencia a:
  - (a) *Lobby* y representación
  - (b) Prestación de servicios
  - (c) Cambio social
  - (d) Participación democrática
4. Posicionamiento del Tercer Sector Social y relaciones con el sector público y el sector empresarial.
5. Relaciones del Tercer Sector Social con el poder político:
  - (a) Administración Pública
  - (b) Partidos políticos
  - (c) Parlamento
6. Gobernabilidad en el Tercer Sector Social:
  - (a) Patronatos
  - (b) Directores generales
  - (c) Socios
7. Cambios en la gestión de provisión de servicios:
  - (a) Profesionalización
  - (b) Gestión empresarial
  - (c) Especialización
  - (d) Valor añadido del sector y cómo medirlo
  - (e) Competencia sector público vs. sector privado
  - (f) Innovación
  - (g) Tecnología
  - (h) Servicios socio-sanitarios
  - (i) Aspectos diferenciales entre entidades según su dimensión (grandes, medianas y pequeñas)
8. Estrategias del Tercer Sector Social:
  - (a) Alianzas: sector público y sector privado
  - (b) Fusiones y adquisiciones
  - (c) Transversalidad dentro del TSS
  - (d) Voluntariado
  - (e) Aplicación de la innovación y tecnología
  - (f) Liderazgo
  - (g) Agenda política

- (h) Adaptación a nuevas demandas
- (i) Aspectos diferenciales entre entidades según su dimensión (grandes, medianas y pequeñas)

9. El Tercer Sector Social y el cambio social:

- (a) Defensa de valores
- (b) Participación social
- (c) Sensibilización e información
- (d) Participación interna

10. Entidades de segundo y tercer nivel/plataformas:

- (a) Motivos para su creación
- (b) Cartera de servicios
- (c) Sistemas en la toma de decisiones y en la gestión
- (d) Gestión de la participación y representación según la "dimensión": grandes entidades vs. entidades pequeñas y locales
- (e) Nivel de reconocimiento que tienen frente las Administraciones
- (f) Política de gestión de conocimiento
- (g) Alianzas intersectoriales
- (h) Cooperación y competencia

## 4

### ANEXO IV: Encuesta realizada a los expertos del Tercer Sector Social en España

1. Indique a continuación cuáles cree que serán las tendencias del Tercer Sector Social en España en relación a la gobernabilidad de las organizaciones. Entendemos por gobernabilidad la buena dirección de la organización por Juntas y Patronatos y su relación con los equipos de gestión.

Gobernabilidad de las organizaciones:

- 1.
- 2.
- 3.

2. Indique a continuación cuáles cree que serán las tendencias del Tercer Sector Social en España en relación a participación interna y diálogo con la sociedad civil. La participación interna implica compartir la toma de decisiones con empleados, voluntarios y asociados. El diálogo con la sociedad civil comprende las actividades del sector de escuchar y hacer partícipes a la sociedad sobre los retos que comparten.

a. Participación interna:

- 1.
- 2.
- 3.

b. Diálogo con la sociedad civil (comunicación, transparencia, relación con los movimientos sociales, relación con las empresas):

- 1.
- 2.
- 3.

3. Indique a continuación cuáles cree que serán las tendencias del Tercer Sector Social en España en relación a la financiación de las entidades del Tercer Sector Social, en cuanto a sus fuentes de ingresos públicos y privados.

Financiación:

- 1.
- 2.
- 3.

4. Indique a continuación cuáles cree que serán las tendencias del Tercer Sector Social en España en relación a organización y gestión, esto implica al modelo interno de organización y gestión de las actividades, desde la planificación hasta la prestación de servicios y su evaluación.

Organización y gestión:

- 1.
- 2.
- 3.

5. Indique a continuación cuáles cree que serán las tendencias del Tercer Sector Social en España en relación a la gestión de los recursos humanos, en términos de selección, formación y desarrollo de planes de carrera.

Recursos humanos:

- 1.
- 2.
- 3.

6. Indique a continuación cuáles cree que serán las tendencias del Tercer Sector Social en España en relación a la aplicación de políticas de calidad en las organizaciones, es decir, su implantación, desarrollo, financiación y mantenimiento.

Calidad:

- 1.
- 2.
- 3.

7. Indique a continuación cuáles cree que serán las tendencias del Tercer Sector Social en España en relación al voluntariado, en términos de captación, capacitación, asignación de tareas y fidelización.

Voluntariado:

- 1.
- 2.
- 3.

8. Indique a continuación cuáles cree que serán las tendencias del Tercer Sector Social en España en relación a la función de representación del sector ante la sociedad y el papel de las organizaciones de segundo y tercer nivel.

a. Representación e incidencia política:

- 1.
- 2.
- 3.

b. Estructura del sector: entidades de segundo y tercer nivel:

- 1.
- 2.
- 3.

9. Indique a continuación aquellos aspectos que cree que van a influir decisivamente en el futuro del sector y no ha tenido la oportunidad de encajarlas en los apartados anteriores.

Comentarios:

1.

2.

3.





# Bibliografía

# 1 Italia

## ▶ I. Documentos principales

- K.Anheier, H., M.Salamon, L., *The Johns Hopkins Institut for Policy Studies. Defining the NonProfit Sector: Italy. Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.* Año 2003.
- Lorenzini, F., Di Lullo, F., Moretti, C., Piccinin E., Mosca, S. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Istituzioni nonprofit in Italia. Settore Sanità e previdenza – Pubblica Amministrazione.* Año 2001.
- Moreschi, B., Zamaro, N. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le organizzazioni di volontariato in Italia 2003.* Octubre 2005.
- Moreschi, B., Lori, M. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le cooperative sociali in Italia 2005.* Octubre 2007.
- Moreschi, B. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Le fondazioni in Italia 2005.* Octubre 2007.

## ▶ II. Documentos de apoyo

- Evers, A., Laville, JL. *The Third Sector in Europe.* Edward Elgar Publishing, 2004.
- Costanzo, L., De Palma, E., Stoppiello, S. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). *Third Sector and local development in Italy.* Año 2003.
- Patanè, S. The Faculty of Education, Rome. *The Third Sector in Italy.* 2001.
- Benevolo, C., Spinelli, R. *Second Level Organisations (SLOs) in Voluntary Sector: an Italian Perspective.*
- Forum Terzo Settore. Rapporto 2005-2006. Extraído el 25 de junio de 2009 desde <http://www.forumterzosettore.it/pubblicazioni/rapporto2005.pdf>
- Agenzia per le OLNLU. *Libro Verde della Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale.*

# 2 Gran Bretaña

## ▶ I. Documentos principales

- NCVO, febrero 2009. *The UK Civil Society Almanac 2009.*
- ACEVO, 29 noviembre 2009. *Third Sector Leadership in 2027.* Extraído el 26 de junio de 2009 desde [https://www.acevo.org.uk/index.cfm/display\\_page/publications/control\\_contenttype/publication\\_list/display\\_open/publications\\_1073](https://www.acevo.org.uk/index.cfm/display_page/publications/control_contenttype/publication_list/display_open/publications_1073)
- HIVA (Hoger Instituut loor de Arbeid), mayo 2008. *Third Sector Policy communities in*

*Europe: a comparison of the UK, the Netherlands and Sweden*. Extraído el 17 de junio 2009 desde [www.hiva.be/.../P59\\_TbrandsenJKendallMNordfeltLEOlsonn.pdf](http://www.hiva.be/.../P59_TbrandsenJKendallMNordfeltLEOlsonn.pdf)

- Jeremy Kendall (junio 2005) LSE (London School of Economics) *Third Sector Policy working paper 5. The Third Sector and the policy process in the UK*. Extraído el 17 de junio desde <http://www.lse.ac.uk/collections/TSEP/publicdocfind.htm>

## ► II. Documentos de apoyo

- CAF, Conference 2004. *Charting the charity universe*. Extraído el 29 de junio 2009 desde <http://www.cafonline.org/Default.aspx?page=7668>
- Anne McGuire speech at the Social Innovation and the Third Sector Conference event, Beijing 4 diciembre 2008. Extraído el 17 de junio 2009 desde [www.cabinetoffice.gov.uk/media/.../china%20speech%20final.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/.../china%20speech%20final.pdf)
- NCVO, febrero 2009. *Civil Society: a framework for action*. Extraído el 17 de junio 2009 desde <http://www.ncvo-vol.org.uk/about/index.asp?id=12788>
- NCVO, mayo 2007. *Future Focus 1. What will our funding will be in five years' time?*. Extraído el 25 de junio 2009 desde <http://www.ncvo-vol.org.uk/publications/publication.asp?id=8936>
- NCVO, septiembre 2007. *Future Focus 2. What will our volunteers be like in five years' time?*. Extraído el 25 de junio 2009 desde <http://www.ncvo-vol.org.uk/publications/publication.asp?id=6298>
- NCVO, diciembre 2007. *Future Focus 3. How will we use new Technologies in five years' time?*. Extraído el 25 junio 2009 desde <http://www.ncvo-vol.org.uk/publications/publication.asp?id=7296>
- NCVO, marzo 2008. *Future Focus 4. How is local democracy changing?*. Extraído el 25 de junio 2009 desde <http://www.ncvo-vol.org.uk/publications/publication.asp?id=8296>
- NCVO, abril 2008. *Future Focus 5. How are social attitudes changing?*. Extraído el 25 de junio 2009 desde <http://www.ncvo-vol.org.uk/publications/publication.asp?id=8748>
- NCVO, mayo 2009. *Future Focus 6. What will the UK population will be like in 5 years' time?*. Extraído el 25 de junio 2009 desde <http://www.ncvo-vol.org.uk/publications/publication.asp?id=14056>
- Jeremy Kendall (enero 2000) LSE (London School of Economics) Civil Society working paper. *The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: Whys and wherefores*. Extraído el 17 de junio 2009 desde <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP/cswp2.pdf>
- Yves Vaillancourt (junio 2008) Centre Canadien d'économie sociale. *Social Economy in the Co-Construction of Public Policy*. Extraído el 17 de junio de 2009 desde [http://www.socialeconomyhub.ca/hub/index.php?p=924&lp\\_lang\\_pref=en](http://www.socialeconomyhub.ca/hub/index.php?p=924&lp_lang_pref=en)
- The Charity Commission for England and Wales (Abril 2009). *Facts & Figures of Charities*. Extraído el 8 de Julio de 2009 desde <http://www.charitycommission.gov.uk/register-dcharities/factfigures.asp>
- Ranci, C., Pellegrino, M., Pavolini, E. LSE (London School of Economics). The Third Sector European Policy working papers. *The Third Sector and the policy process in Italy: Between mutual accommodation and new forms of partnership*. Junio 2005.

- Griffith Gray, M., Jochum, V., Williams, N. *Strategic Drivers shaping the future of the Voluntary and Community Sector. Voluntary Sector Strategic Analysis 2008/09*. Septiembre 2008.
- HM Government. *Real Help for Communities: Volunteers, Charities and Social Enterprises*. 2008.
- Kennedy, J., Rosser, A., Traynor, T., Wittenberg, B. Directory of Social Change. *The Funders' Almanac 2008*.

## 3 Francia

### ▶ I. Documentos principales

- Conseil National des Chambres Régionales de l'Économie Sociale. *Panorama de l'économie sociales et solidaire en France et dans les régions*. Diciembre 2008.
- Tchernonog, V. ADDES (Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale). *Les associations en France: poids, profils i évolutions*. Noviembre 2007.
- Hannah, E., Lemaistre, D., Le Marchand, J. Fondation de France. *Foundations in France in 2007: founders, fields of action, economic weight*. Fondation de France, Abril 2008.
- SCOP entreprises. Bilan des SCOP 2008 : *Cinq ans de croissance*. Enero 2009.
- Inter-Réseaux Scic. Studio Entraid. Société coopérative d'intérêt collectif : Les SCIC en 2007. Marzo 2008.
- ADDES (Association pour le Développement de la Documentation sur l'Économie Sociale). *Les Institutions san but lucratif en France. Principales évolutions sur la période 1995-2005 et défis actuels*. France 2006.

### ▶ II. Documentos de apoyo

- Archambault, E.. The Johns Hopkins Institut for Policy Studies. *Defining the NonProfit Sector: France. Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Año 1993.
- Archambault, E. *Le place du Secteur sans but lucratif dans la société et l'Économie en France*. France 2005.
- Conférence Permanente des Coordinations associatives. *L'économie sociales des associations*. Plate forme Economie Sociale. Abril 2007.
- CNCRES (Conseil National des Chambres Régionales de l'Économie Sociale). *Atlas de l'Économie Sociales et solidaire en France et dans les régions*. France 2009.

- Mr Cabra de Luna, Ms Zvolská. European Economic and Social Committee. *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Diverse form of Enterprise*. Bruselas. Octubre 2009.
- Conférence Permanente des Coordinations Associatives. Bulletin *La vie associative: Le financement des associations*. Septiembre 2008.
- Conférence Permanente des Coordinations Associatives. Bulletin *La vie associative: L'économie dans les associations*. Enero 2007.
- Conférence Permanente des Coordinations Associatives. Bulletin *La vie associative: Associations et logiques de marché*. Octubre 2009.
- Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Aide à la Personnes (FEHAP). Bulletin *Perspectives Sanitaires et Sociales*. Agosto 2009.
- Lecluse, F. Coorace, Solidaires pour l'emploi. Rapport Annuel 2008.

## 4 Alemania

### ▶ I. Documentos principales

- Anheier, H & The Johns Hopkins Institut for Policy Studies. *Defining the NonProfit Sector: Germany*. Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Nº 6. Año 1993.
- Defourny, J. *Images and Concepts of the Third Sector in Europe. Germany. Working Paper Nº 08/02*. EMES European Research Network 2008.
- Zimmer, A. Priller, E. *Der Dritte Sektor in Deutschland seine Perspektiven in neuen Millennium*. Münsteraner Diskussion papiere zum Non-Profit Sektor Nr.10. Año 2000.
- Zimmer, A. Priller, E. *Der deutsche Non-Profit Sektor in gesellschaftlichen Wandel*. Münsteraner Diskussion papiere zum Non-Profit Sektor Nr.3. Año 1998.
- Zimmer, A. *Annotierte Bibliographie zum Dritten Sektor im Deutschland*. Münsteraner Diskussion papiere zum Non-Profit Sektor Nr.11. Año 2000.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW). *Die Freie Wohlfahrtspflege von Menschen für Menschen*. 2003.
- V&M Servias GmbH. Vereinstatistik 2008.

### ▶ II. Documentos de apoyo

- Keupp, H. *Zivilgesellschaft und Soziale Dienste*. 2006.
- Birkhölzer, K. *Development & Perspectives of the Social economy or Third Sector in Germany*. 2002.

- AWO international. *Menschen helfen weltweit. Jahresbericht 2006, 2007*. <http://www.awo.org/>
- ZWST. Mitgliederstatistik. Stand 31.12.2008. <http://www.zwst.org/de/home/>
- DRK. Jahrbuch 2005-2008. <http://www.drk.de/>
- Caritas. Einblicke in die Arbeit der Zentrales Deutschen Caritas verbände. 2008 <http://www.caritas.de/>
- Bauer, R. *Wohlfahrtverbände in der Bundesrepublik. Materialien und Analysen zu Organisationen*. 1978.
- Stünck, C. Beyond the conservative welfarestate? Emerging Markets for social service in Germany and the changing role of the Third Sector. Cinefogo 2008.



**Fundación Luis Vives**



## OBRA SOCIAL CAJA MADRID

T. 902 13 13 60 - [www.obrasocialcajamadrid.es](http://www.obrasocialcajamadrid.es)



UNIÓN EUROPEA  
Fondo Social Europeo  
*Invierte en tu futuro*

Publicación cofinanciada por el Fondo Social Europeo dentro del Programa Operativo Lucha Contra la Discriminación 2007-2013



**CAJA MADRID**  
**OBRA SOCIAL**