

ENCUENTRO DE
**ECONOMIA
PUBLICA**



**Departamento de Teoría Económica y Economía Política
Universidad de Sevilla
Sevilla 9, 10 de febrero de 1995**

COMUNICACIÓN

*Provisión pública-producción privada no lucrativa: hacia una oferta
híbrida de bienestar social.*

Antonia Sajardo Moreno

Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia

PROVISIÓN PÚBLICA-PRODUCCIÓN PRIVADA NO LUCRATIVA: HACIA UNA OFERTA HÍBRIDA DE BIENESTAR SOCIAL.

Antonia Sajardo Moreno
Departamento de Economía Aplicada
Universitat de València

1. INTRODUCCIÓN.

El Sector de Entidades No Lucrativas ha jugado históricamente un papel crucial en la detección de necesidades sociales, así como en la instrumentación de respuestas para su satisfacción, incluso antes de la extensión de la autoridad del Sector Público. Sin embargo su papel fue relegado a un segundo plano con el advenimiento de los Estados de Bienestar. En los últimos veinte años, en un contexto de profunda transformación de las sociedades y sistemas económicos, así como de cuestionamiento de la capacidad pública, en particular del Estado de Bienestar, para hacer frente a los nuevos cambios, se ha visto revalorizada la importancia de este sector. En circunstancias donde el Sector Público, posee dificultades para hacer frente a sus compromisos de bienestar social, el recurso a las Entidades No Lucrativas se torna crucial. Emerge así un modelo de colaboración entre ambos sectores, que configura una oferta híbrida de bienestar social. La racionalidad de esta modalidad de oferta reposa sobre una nueva forma de enfocar el bienestar social, en virtud de la que el Sector Público financia y regula, y las Entidades No Lucrativas se encargan de la producción y distribución del bienestar social. La colaboración entre ambos sectores institucionales se articularía en el principio consistente en que las deficiencias respectivas se compensarían con los puntos fuertes de su homólogo. No obstante, dicha colaboración no es inocua para ambos sectores. En este contexto, la existencia y rol de las Entidades No Lucrativas se justifica y transforma dentro de la lógica del sistema de bienestar público. El objetivo de este trabajo estriba en analizar la racionalidad así como las limitaciones de la oferta híbrida de bienestar social, formada por el Sector Público y el Sector de Entidades No Lucrativas.

2. RACIONALIDAD DESDE EL SECTOR PÚBLICO.

Desde la perspectiva del Sector Público la fundamentación teórica de la colaboración con el Sector de Entidades No Lucrativas en el ámbito del bienestar social viene dada por la Teoría de la Tercera Parte del Gobierno de Salamon (1987). Esta Teoría, que da cabida a una extensa y práctica colaboración entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas, puede ser considerada como una alternativa analítica a la concepción dominante del Estado de Bienestar. El núcleo central de la misma consiste en reestructurar el enfoque por el cual el Sector Público concibe y ejecuta de modo excluyente todas las actividades de bienestar social, para pasar a una nueva concepción, donde se diferencia entre las funciones públicas de financiación y regulación, y las de producción y distribución del bienestar. De esta manera, en determinadas situaciones puede resultar socialmente óptimo y económicamente rentable que el Sector Público preserve hegemónicamente la función de financiación, mientras otras terceras partes (Entidades No Lucrativas) se encarguen de la producción y distribución del bienestar social. Este modelo colaborativo institucional permite atenuar o eliminar las deficiencias del Sector Público, que se centran básicamente en la producción y distribución de bienestar social, sin alterar los rasgos positivos del sistema.

2.1. LAS DEFICIENCIAS EN LA ACTUACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.

- De carácter económico.

En contexto de fuerte heterogeneidad de demanda de bienestar social, cada vez más característico en los países desarrollados, la oferta pública estandarizada puede encontrar dificultades para hacer frente a segmentos de demanda diferenciados, tanto en términos cualitativos como

cuantitativos (James, 1987; Weisbrod, 1988). La producción pública directa, en virtud del recurso al sistema fiscal, puede generar efectos desincentivo (James y Rose-Ackerman, 1986). En este caso algunos grupos sociales pueden desear una alternativa de oferta frente al incremento de la presión fiscal que implicaría el recurso público. Adicionalmente, en las dos últimas décadas y en un marco de crisis económica, el Sector Público ha adolecido de grandes dificultades de carácter financiero para poder continuar desarrollando su política de bienestar social (Vienney, 1986). Esta situación ha sido denominada por algunos autores, como crisis fiscal del Estado. Por último donde el Sector Público desea incrementar las donaciones en áreas donde la oferta de bienestar social sólo es adecuada bajo una base filantrópica. Para ello, éste implementará una serie de medidas financieras de apoyo que tiendan a reducir el precio de la donación, y por tanto su estímulo.

- De carácter social y político.

El recurso público a la financiación privada (cuotas, donaciones y precios) para el desarrollo de actividades públicas, puede resultar muy problemático o políticamente imposible. En este contexto, la colaboración con el Sector de Entidades No Lucrativas sería un mecanismo para evadir las limitaciones políticas a que se ve sometida la oferta de outputs, cuyo coste no puede ser totalmente cubierto por el Sector Público (James, 1986). Asimismo en sociedades con fuerte segmentación religiosa, social o política, la actividad pública puede ser inadecuada por la desconfianza que genera en amplios colectivos. Si la ciudadanía percibe que la intervención del Sector Público se basa en el apoyo de los grupos mayoritarios o más poderosos, se producirá la resistencia o el rechazo del resto de los grupos sociales. La intervención de estructuras intermedias, como las Entidades No Lucrativas, puede atenuar o eliminar este rechazo (Véase el caso de Irlanda -Williamson-A, 1992- o de Holanda -Aquina, 1992-).

- De carácter técnico.

Dado que la técnica operativa del Sector Público fundamentada sobre el requerimiento a proceder siempre por reglas, y en virtud de una estructura piramidal, se tienden a fomentar potenciales efectos perversos. En general, el Sector Público intenta generar un conjunto de elecciones no ambiguas para los ciudadanos frente a la variedad de circunstancias existentes en el mundo real. No obstante, la rigidez derivada de la reglamentación pública, en muchos casos, imposibilita la articulación de respuestas razonables frente a circunstancias particulares y concretas (Gui, 1987). Si bien ello incrementa el grado de responsabilidad de las acciones públicas, también genera un exceso de burocracia que torna las intervenciones del Sector Público costosas, y poco flexibles e innovadoras.

- De carácter ético.

Desde un punto de vista ético debe señalarse que existen unas áreas donde la intervención del Sector Público podría resultar inadecuada. Estas áreas son, fundamentalmente, la religión y la ideología, las actividades artísticas y de investigación. Si el Sector Público se posiciona en favor de una tendencia o facción dentro de estas áreas, ello impedirá, muy probablemente, el desarrollo de las otras tendencias, lo que sería social y éticamente indeseable (Ware, 1989).

2.2. LA OPCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO POR EL SECTOR DE ENTIDADES NO LUCRATIVAS.

Planteadas las posibles dificultades que impiden al Sector Público cumplir con sus responsabilidades sociales, se torna necesario estudiar las razones que justifican su opción por el Sector de Entidades No Lucrativas, y que estriban en sus ventajas comparativas como oferentes de bienestar social.

- Un primer grupo de ventajas hace referencia a su mayor eficiencia para, de un lado, captar recursos ociosos o infrautilizados (como las donaciones y el voluntariado), y de otro lado, funcionar con unos costes operativos inferiores a los del Sector Público. La posibilidad de contar con tales recursos confiere a este tipo de entidades una ventaja en términos de eficiencia al permitirles reducir

sus costes financieros, y sobre todo laborales. Esta hipótesis reposa en los siguientes argumentos: en el hecho de que el Sector Público esté impelido a respetar estrictamente las regulaciones laborales, mientras que las Entidades No Lucrativas puedan eludirlas más fácilmente; en el inferior grado de sindicación de sus trabajadores; que sean capaces de efectuar contrataciones laborales a menor coste, en muchos casos porque incorporan individuos situados en los márgenes del mercado laboral; y porque su trabajo proporciona una recompensa psicológica que se traduce en una menor compensación monetaria. Junto a estos menores costes laborales el desarrollo de un número de Entidades No Lucrativas independientes estimula la competencia mutua y por tanto eleva la eficiencia.

- Un segundo grupo de ventajas hace referencia a su mayor capacidad para ofrecer y controlar la calidad, especialmente en áreas donde ésta es difícilmente controlable por los demandantes, como los servicios domiciliarios para ancianos o la atención primaria a marginados. Su contribución a la oferta de servicios de calidad deriva de que su actuación es más personal e individualizada, más abocada a los fines de la entidad, debido en parte al carácter vocacional de un grupo de individuos que trabajan en las mismas. El voluntario posee una mayor motivación para que su servicio personal sea eficaz, por razón de altruismo, o por el hecho de ser su primer campo de aprendizaje real tras una etapa de estudios, pero también por su especial sensibilidad al problema. Asimismo dado que son los propios individuos afectados por un problema o motivados por algún tema, los que deciden fundar una Entidad No Lucrativa, su interés favorece la participación, la supervisión y el control de la entidad, motivando así la eficacia y calidad en el cumplimiento de objetivos y el desarrollo de programas (control social de los objetivos vía participación directa)¹.

- Un tercer grupo de ventajas hace referencia a su capacidad para responder rápidamente, innovar y dar cobertura a las nuevas y específicas necesidades (la denominada función de pionerismo -Kramer, 1981-). Las Entidades No Lucrativas detectan más rápidamente las nuevas necesidades sociales, ya sea porque son los propios afectados los que se auto-organizan para ello, o por iniciativa del voluntariado. En muchos casos, estas entidades canalizan las demandas al Sector Público en forma de presión social (denuncia, reivindicación) hasta ser reconocida la tutela pública (en forma de derecho) (Casado, 1989a). La mayor flexibilidad y durabilidad de las intervenciones de las Entidades No Lucrativas viene también apoyada por la práctica ausencia de trabas burocráticas y legales, y la adaptabilidad de recursos materiales y humanos, que crea una más fluida relación interpersonal y una mayor proyección y dedicación externa (hacia los demandantes), así como por su independencia tanto de las fluctuaciones políticas como del mercado.

- Por último, las Entidades No Lucrativas se configuran como un importante agente social y político. Desarrollan una actividad fundamental dentro del bienestar social que no ha sido tradicionalmente considerada por el Sector Público o la iniciativa privada: la integración socio-laboral de colectivos desfavorecidos, marginados o excluidos del mercado laboral (uso del trabajo de disminuidos físicos o psíquicos, de ex-presos, etc.), y el desarrollo personal (no sólo para los colectivos afectados sino para los voluntarios).

2.3 VENTAJAS PARA EL SECTOR PÚBLICO DE SU COLABORACIÓN CON EL SECTOR DE ENTIDADES NO LUCRATIVAS.

La colaboración con las Entidades No Lucrativas permite indirectamente al Sector Público no sólo cumplir con sus obligaciones de bienestar social sino satisfacer otras necesidades específicas o nuevas a través de su reconocimiento como derechos, sin un incremento paralelo de sus costes (de inversión y funcionamiento). Al propiciar el empleo de recursos ociosos que de otro modo el Estado no podría movilizar permiten que éste pueda embarcarse en otras actividades también socialmente necesarias evitando el despilfarro de recursos, actuando como un mecanismo post-keynesiano de salida

¹ Las Entidades No Lucrativas pueden ser identificadas como grupos de individuos (a veces muy reducidos) con intereses específicos tanto en el sentido político como literal del término (Johnson, 1990). Estas entidades manifiestan una preocupación o necesidad concreta que es expresada en un compromiso tanto de oferta de outputs como de acciones de defensa o protesta para con sus demandantes.

a la crisis, como afirma Vienney (1986), al generar un "efecto multiplicador" a los recursos públicos en la acción de bienestar social. Estos factores están directamente conexionados con el hecho de que en la gran mayoría de los casos las Entidades No Lucrativas ya estaban funcionando, realizando idénticas u otras funciones a las efectuadas por el Sector Público, lo cual resulta más económico para éste que crear sus propias estructuras paralelas. Asimismo el Sector Público puede seleccionar las prioridades de gasto social a través del proceso político democrático, mientras confía la operativización real de los programas a las Entidades No Lucrativas situadas más próximas a los problemas y necesidades. Así, se crea presencia pública indirecta (financiera) sin crear problemas de exceso de burocracia o control público directo.

A través de las ayudas públicas a las Entidades No Lucrativas (en concreto de tipo financiero o fiscal) el Sector Público incentiva la opción de los demandantes por estas entidades a través de donaciones, lo que propicia la revelación de preferencias y demandas ciudadanas, y por lo tanto una más óptima satisfacción de las necesidades sociales (Weisbrod, 1988). A este hecho también contribuye el incremento de la elección del consumidor que implica la diversificada oferta de estas entidades, estructurada en términos alternativos o sustitutivos respecto de la implementada públicamente. Se propicia la generación de respuestas autónomas e independientes que faciliten una más eficaz y duradera satisfacción de las demandas sociales (Ware, 1989).

Otro tipo de ventaja deriva del hecho mismo de que la producción y distribución se plantean desde una esfera ajena a la del Sector Público lo que es particularmente eficaz en contextos sociopolíticos donde existe una resistencia a la acción directa del Sector Público. Finalmente, con esta cooperación se fomenta un proceso de descentralización de acciones, y se favorece la participación e implicación ciudadana no sólo en la propia oferta de outputs sino también en el diseño de las propias políticas sociales (Kramer, 1981) a la vez que se reduce la hostilidad y lejanía (*psicológica*) del Sector Público al ciudadano. Se fomenta la responsabilidad, cooperación y sensibilización social, lo que incrementa la cohesión social al existir un contacto directo entre las necesidades sociales y la oferta.

3. RACIONALIDAD DESDE EL SECTOR DE ENTIDADES NO LUCRATIVAS.

Desde la óptica del Sector de Entidades No Lucrativas, la racionalidad que subyace tras la colaboración con el Sector Público se fundamenta en virtud de la Teoría de los Fallos del Sector Voluntario de Salamon (1986). Esta teoría es concebida por Salamon como una construcción analítica alternativa a las clásicas aportaciones teóricas estructuradas en la Teoría de la Elección Institucional, en cuyo contexto el Sector Público constituye la típica respuesta frente a los fallos del mercado, quedando el Sector de Entidades No Lucrativas como un mecanismo de solución secundario ante los fallos de la actividad pública. Salamon invierte estos argumentos, y considera al Sector Público como un instrumento de respuesta ante las limitaciones inherentes a que se hallan sometidas las actuaciones del Sector de Entidades No Lucrativas. La base sobre la que se apoya esta alternativa analítica se fundamenta en el estudio de los costes de transacción derivados del funcionamiento del aparato público frente a los costes de movilización del Sector de Entidades No Lucrativas, en el contexto de outputs de naturaleza pública. Así, mientras las actividades del Sector Público suponen la articulación de una gran cantidad de mecanismos que implican numerosos costes (costes de captación de necesidades ciudadanas, costes de elección, costes de regulación y costes de implementación de programas), el funcionamiento del Sector de Entidades No Lucrativas es menos costoso, puesto que simplemente requiere la movilización de un conjunto de individuos que actúan con sus propios medios, o ayudados de apoyo financiero externo (como del Sector Público). En estas circunstancias, se estructura un mecanismo de subsidiariedad en virtud del cual el Sector de Entidades No Lucrativas será el que primero instrumentará una respuesta frente a los fallos del Sector Privado Lucrativo, y el Sector Público sólo intervendrá cuando esta respuesta sea insuficiente.

3.1. LOS FALLOS DEL SECTOR DE ENTIDADES NO LUCRATIVAS².

Una de las principales dificultades del Sector de Entidades No Lucrativas estriba en la dificultad de compatibilizar una oferta de recursos financieros filantrópicos, que sea suficientemente y consistente para articular una respuesta satisfactoria a las necesidades de bienestar de una sociedad desarrollada³. Este hecho puede ser en parte ocasionado por la potencial aparición de comportamientos *free-rider* inherentes a la producción de bienes y servicios de naturaleza pública, mayoritariamente existentes en el ámbito de las actividades de bienestar social. La confianza en un sistema financiero exclusivamente voluntario conduce a coberturas financieras no óptimas en la medida en que, con independencia de la contribución de cada ciudadano, una vez el output ha sido ofertado todos se benefician del mismo. La potencial insuficiencia financiera de las Entidades No Lucrativas posee asimismo una fuerte correlación con las fluctuaciones económicas. El resultado de ambos aspectos estriba en que las Entidades No Lucrativas cuentan con una estructura financiera muy frágil e inestable, altamente dependiente de múltiples factores, y mediatizada por las propensiones de los individuos a donar (nivel económico, nivel cultural...) a través de la modificación de sus respectivas funciones de utilidad interdependiente, en términos de Boulding (1973).

La tendencia de las Entidades No Lucrativas y sus benefactores (donantes) para centrarse y actuar en función de los intereses y las necesidades particulares de concretos grupos de población, constituye uno de los más importantes fallos del sector⁴, dado que genera la posibilidad de que algunos grupos sociales puedan no hallarse bien o adecuadamente representados en la propia estructura de la entidad, siendo los grupos más poderosos a nivel financiero, o de poder, los que tenderán a controlar las actividades de estas entidades. El resultado estriba en el solapamiento de acciones en unos casos y la subproducción en otros, que generará un potencial despilfarro de medios y esfuerzos, propiciará una cobertura desigual en protección social, y un uso inadecuado de los recursos disponibles (a veces limitados).

Asimismo se argumenta que los demandantes de las Entidades No Lucrativas tienen un sentimiento de dependencia hacia éstas, dado que sus actividades no están sujetas a un derecho subjetivo sino a la voluntariedad de las propias entidades⁵. Este problema surge por el hecho de que en las mismas, la mayor influencia en la definición de las necesidades sociales a satisfacer es ejercida por aquellos individuos con un mayor peso en la estructura financiera de la entidad, con independencia del teórico aspecto voluntario con que éstos se identifican (o deberían identificarse). La propia naturaleza del sector llega, de este modo, a ser modelada en virtud de las preferencias no de la totalidad de sus miembros y de los demandantes necesitados sino en función de los deseos de los individuos con mayor peso económico, quienes estructurarán ésta en base a una relación graciable, dependiente y voluntarista para con los primeros.

La última dificultad inherente al funcionamiento de las Entidades No Lucrativas estriba en que sus acciones se asocian a actividades a aproximaciones *amateuristas*⁶ o de baja profesionalización, debido a un conglomerado de factores: al problema paternalista ya comentado, al estilo de dirección, poco sistemático y planificado de estas entidades, y a la tipología del trabajo que realiza las actividades de las Entidades No Lucrativas, en general poco instruido y con un trabajo profesionalizado en base a contratos relativamente precarios (es decir, en prácticas, de media

² Salamon (1987a) integra las deficiencias del Sector de Entidades No Lucrativas como oferentes de bienestar social en la denominada *Teoría de los Fallos del Sector Voluntario*.

³ Este rasgo es conceptualizado por Salamon (1987) como *insuficiencia filantrópica*.

⁴ Este fallo es denominado por Salamon (1987) como *particularismo filantrópico*.

⁵ Este rasgo es identificado por Salamon (1987) como *paternalismo filantrópico*.

⁶ En virtud de lo cual Salamon lo conceptualiza como *amateurismo filantrópico*.

jornada...), poco retribuido, y por tanto con un bajo incentivo a actuar eficientemente (Archambault, 1986).

La existencia de los fallos a que se enfrentan las actividades de las Entidades No Lucrativas, conduce a la generación de un conglomerado de ineficiencias, que incluye perspectivas reducidas, baja responsabilidad y profesionalidad, falta de coordinación, ausencia de planificación, desorden en acciones cruciales y un estilo de dirección poco organizado y con numerosas deficiencias administrativas cuya superación, siguiendo a Kramer (1989) y Salamon (1987b), justifica su colaboración con el Sector Público.

3.2. VENTAJAS PARA LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS DE SU COLABORACIÓN CON EL SECTOR PÚBLICO.

La ayuda financiera del Sector Público a las Entidades No Lucrativas favorece la estabilidad y *perennidad* de las mismas (Anheier y Seibel, 1990; Kramer, 1987; Wing, 1990), al permitir su consolidación y expansión, tanto a nivel geográfico como en demandas satisfechas. Estos fondos públicos contribuyen a consolidar la estructura financiera de estas entidades, lo que es especialmente relevante en períodos de escasa filantropía. Asimismo evita la necesidad de realizar prácticas de subsidicación cruzada y de actividades comerciales que arriesguen a desdibujar el papel no lucrativo de las mismas. Por otro lado, se generan unos efectos inducidos positivos, como son el incremento de las donaciones y de trabajo voluntario, así como facilita un incremento de la profesionalización al incentivar la sustitución de trabajo voluntario por profesional (Kramer, 1989; Wolch, 1990), lo que incrementa la calidad y la eficiencia de la oferta.

En la medida en que la financiación pública va dirigida exclusivamente al fomento de las funciones de producción y distribución de las mismas, permite a las Entidades No Lucrativas ampliar la libertad de uso y disposición del resto de sus fuentes de recursos, para ser canalizadas hacia otras actividades (por ejemplo de reivindicación...), que pueden correr el riesgo de quedar relegadas. Por último, la existencia de una legislación positiva y una política fiscal favorable a estas entidades constituye un vehículo ideal de reconocimiento público, lo que permite consolidar y expandir su papel social, y en el límite erigirse como un importante agente social. La mayor presencia social de las Entidades No Lucrativas irá ineludiblemente acompañada de una creciente implicación política, que favorecerá un mayor acceso del ciudadano al proceso de decisión pública (Ware, 1989).

4.1. LOS RIESGOS PARA EL SECTOR DE ENTIDADES NO LUCRATIVAS.

A medida en que el Sector Público preserva hegemoníicamente la función de financiación, las Entidades No Lucrativas se encuentran en una situación de dependencia e incertidumbre financiera, que tiende a reducir, siguiendo a Kramer (1987), sus capacidades para producir bienestar social. Se genera en suma una debilidad institucional condicionada por las expectativas de recepción de fondos, que afecta negativamente a la continuidad de sus programas y actividades existentes, sus posibilidades de formación y mantenimiento de equipos técnicos y humanos, y con mayor relevancia para la realización de nuevos proyectos.

En épocas alcistas la financiación pública representa un freno para la diversificación de las fuentes de ingresos de las Entidades No Lucrativas, no obstante, en períodos recesivos cuando esta financiación disminuye, ello implica una atrofia financiera para estas entidades que exacerba su debilidad y precariedad financiera, afectando en mayor y negativa medida a las actividades de bienestar social. Se propicia una competencia entre las propias entidades, tanto para la consecución de fondos públicos como de otras fuentes financieras, que desvirtuaría sus actividades genuinas, para implicarlas en estrategias unidireccionales de búsqueda de recursos, sobre bases asimétricas (en función de propio potencial de cada Entidades No Lucrativas)(Kuhnle y Selle, 1992; Van Unen, 1993), y dominadas por estrategias desleales y agresivas (Salamon, 1986). Se propicia el surgimiento de un modelo de segmentación de entidades, dominado y controlado por las más fuertes (Wolch, 1990). En este sentido, Taylor, Barlett y Hogget (1993) señalan la hegemonía de las Entidades No Lucrativas de mayor tamaño, y una sustitución de las más pequeñas, incluso en sectores donde éstas

posean una primaria y mayor implicación social. Asimismo, y con efecto de compensar la caída en la oferta de fondos públicos, estas entidades pueden depositar un mayor énfasis en el uso de actividades comerciales, rasgo denominado pro (6, 1991) como de una estrategia de *opción por el mercado*, y otros métodos financieros poco ortodoxos (como la subsidicación cruzada), cuyo principal riesgo estriba en la potencial merma del carácter no lucrativo de estas entidades (Salamon, 1987a).

Un potencial riesgo al que pueden enfrentarse las Entidades No Lucrativas en virtud de la ayuda pública (en particular en el caso de las subvenciones) estriba en la posible merma de su eficiencia o ventaja en costes en concreto, del factor trabajo (James, 1987) debido a que ello implica un correlativo incremento de sus costes laborales. Así, si bien uno de los factores que propician la colaboración de las Entidades No Lucrativas y el Sector Público (y por tanto la ayuda financiera) estriba precisamente en las ventajas en costes que éstas exhiben, la posibilidad de que tales incrementen neutraliza tales ventajas, perdiendo éstas una de sus más importantes atractivos (James, 1987).

No obstante, el riesgo más importante a que se enfrentan las Entidades No Lucrativas estriba en el potencial control del Sector Público, que es ejercido sobre la práctica totalidad de las facetas de estas entidades, y que posee importantes implicaciones para el funcionamiento, y el carácter de las mismas. Siguiendo a LLoyd (1990) el Sector Público puede ejercer tres tipos de control sobre las Entidades No Lucrativas:

- De un lado, el *control directo* a través de los mecanismos financieros que fundamentan la colaboración. Este control viene materializado en virtud de las regulaciones (requisitos) a cuyo cumplimiento se supedita la recepción de las diferentes ayudas financieras (Osborne, 1993; Brenton, 1985), y va a depender del tipo de instrumento financiero que se considere, pudiendo plantearse la existencia de un *trade-off*, desde la perspectiva de las Entidades No Lucrativas, entre la incertidumbre financiera y el grado de control público de cada instrumento.

- De otro lado, el *control indirecto*, más sutil, que se acentúa en situaciones de restricciones financieras, en cuyo contexto las Entidades No Lucrativas se ven impelidas a moderar y modelar los términos de sus demandas financieras al Sector Público con el objeto de su consecución.

- Por último, la forma más importante de control se deriva de las relaciones personales que existen entre los directores de las Entidades No Lucrativas y los agentes del Sector Público. En este contexto, Kramer (1981) señala la existencia de una red de relaciones informales entre ambos agentes, a modo de *simbiosis burocrática*, en virtud de afinidades culturales, ideológicas y preferencias, donde se reconoce la interdependencia mutua y la pretensión de no alterar tales relaciones.

No obstante, la implicación más importante que supone el riesgo de control público para las Entidades No Lucrativas estriba en la *pérdida de autonomía* que tiende a ser incrementalmente creciente a medida que este control se consolida, y se manifiesta en los siguientes aspectos: a) Desplazamiento o distorsión de los objetivos en favor de aquellos que son prioritariamente financiados por el Sector público (Deankin, 1993). La desvirtuación de los objetivos, acciones y en suma el carácter de las Entidades No Lucrativas es denominado por Salamon (1987) como "vendedorismo" (Salamon, 1987). b) Reubicación arbitraria y artificial de las Entidades No Lucrativas, poco consistente con las demandas sociales, dado que la oferta de fondos se instrumenta en virtud de una concreta planificación pública. c) Abandono de determinadas actividades propias y específicas de las Entidades No Lucrativas, en concreto de mentalización social, fomento de la sensibilidad individual y social, de denuncia y la reivindicación política de colectivos en situaciones socio-económicas marginantes (Leat et al, 1986). Este hecho ha sido denominado por Taylor y Burt (1994) como una *marginalización* de las actividades más genuinas y primarias de estas entidades. d) Realización de objetivos que son antitéticos a sus misiones organizacionales (Wing, 1990), lo que podría conducir al quietismo e inacción respecto de iniciativas nuevas y no tradicionales. e) Por último, la pérdida de autonomía se extiende a sus actividades organizativas. En virtud de estos factores se propicia así un incremento de la institucionalización, de la burocratización, de la formalización y del profesionalismo que si bien puede derivar en mayor eficacia, eficiencia, y responsabilidad de estas entidades, podría ir en detrimento de determinados atributos valiables de las mismas como son, siguiendo a Schimid (1993), su flexibilidad, innovación o carácter informal.

La existencia de estos factores conduce a plantear la generación de un *isoformismo organizacional* (en términos de Seibel, 1990) entre las Entidades No Lucrativas y el Sector Público en cuyo contexto estas últimas van adquiriendo una estructura y comportamiento público. En este sentido Wolch (1990) señala que el mayor riesgo para las Entidades No Lucrativas de su colaboración con el Sector Público es la *estatalización*. Con este término se identifica el incremento del control público tanto en el funcionamiento diario de las Entidades No Lucrativas como en su propia estructura interna, concepción y objetivos. En este contexto, las Entidades No Lucrativas van ubicándose en una posición cada vez más pasiva, inactiva y dependiente que arriesga su asimilación, o apropiación, por el Sector Público.

4.2. RIESGOS PARA EL SECTOR PÚBLICO.

La descentralización de la producción social a través de múltiples Entidades No Lucrativas de dimensiones variables (en muchos casos de pequeño tamaño), con rasgos, estructuras y procedencias diferentes y variadas, obliga al Sector Público a una separación y especialización de sus programas de actuación, a una multiplicidad de instrumentos de acción, y una diversificación de intervenciones. La heterogeneidad y variedad cualitativa, así como la diversidad de medios y posibilidades de las diferentes entidades propicia la aparición de resultados desiguales, manifestados en una eficacia estricta en unos casos, pero de incumplimiento en otros. En determinadas ocasiones, las propias Entidades No Lucrativas poseen un conocimiento poco sistemático y claro de los papeles y responsabilidades de las respectivas partes colaboradoras, e incluso de si tal cooperación existe. En ello influye la divergencia entre los métodos de actuación pública con perspectiva sistémica, y la disparidad de métodos mostrada por las actividades no lucrativas, de mayor singularidad, en muchas ocasiones poco afines o relacionadas a las del primero. Se generan así dificultades para el ejercicio de las funciones de dirección y coordinación de la oferta de servicios sociales que obliga a modificar las estructuras públicas de gestión y planificación. Los acuerdos globales arriesgan su factibilidad, en la medida en que se disminuye la probabilidad de que sean satisfechos todos y cada uno de los intereses de las distintas partes implicadas. La toma de decisiones y la fijación de prioridades públicas de bienestar se complica e incrementa sus costes de implementación. En este contexto, se produce una fragmentación de la política social, así como de debilitación de su coherencia impidiendo que se estructuren aproximaciones integradoras.

En un gran número de ocasiones el Sector Público se ve en una posición delicada respecto de las responsabilidades de bienestar social que le son propias. Este hecho justifica la división de funciones intersectorial que implica la colaboración con las Entidades No Lucrativas, en virtud de la que estas entidades se estructuran como entes ejecutores activos de la producción y distribución del output social, con una mayor o menor dependencia financiera sobre una base de relativa discrecionalidad de cumplimiento y de autonomía de acción respecto del Sector público. En este contexto, el Sector Público se encuentra en una situación crítica puesto que detenta la responsabilidad última de los programas desarrollados, pero de cuyos resultados es sólo tangencialmente responsable. Ello incrementa la incertidumbre pública respecto al incumplimiento de sus responsabilidades o estándares de bienestar social. Todos estos aspectos conducen a un riesgo potencial que estriba en que el Sector Público encuentra dificultades para efectuar en control integral y sistémico de la política social, implicándose altos costes. En este sentido, y desde una perspectiva del Sector Público, parece que existe un *trade off* entre los aspectos de descentralización y privatización y los de control.

Un último e importante riesgo a considerar, estriba en la potencial y progresiva disminución en la responsabilidad pública en las actividades no lucrativas. Así, el Sector Público, ante la oferta de outputs sociales implementada por las Entidades No Lucrativas, puede verse incentivado a reducir sus intervenciones. El resultado puede ser cuantitativamente invariable, aunque cualitativamente diferente, si la reducción de la actividad pública se ve compensada con la de las Entidades No Lucrativas. Si ello no es así, la consecuencia estribaría en todo caso en una reducción del bienestar global, que tiende a afectar con mayor crudeza a los grupos socio-económicos más desfavorecidos.

En virtud de los argumentos señalados, el Sector Público se ubica en una posición dependiente respecto de las Entidades No Lucrativas. En este contexto, el Sector Público necesita a

las Entidades No Lucrativas para el cumplimiento de sus responsabilidades sociales, pero por otro lado, los problemas de coordinación, dirección y control reducen la posibilidad de que tal cumplimiento se produzca, arriesgando incluso el propio control de la política social. El resultado estriba en que este sector puede hallarse en una situación delicada en la que, tanto con la colaboración con las Entidades No Lucrativas como sin ella, no puede hacer frente a sus compromisos de bienestar social.

BIBLIOGRAFÍA

- ANHEIER, H. & SEIBEL, W. (1990): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Ed. W. de Gruyter. Berlin.
- AQUINA, H.J. (1992): "A Partnership Between Government and Voluntary Organizations: Changing Relationships in Deutch Society". En Gidron & Kramer & Salamon. (Ed) (1992a): *Government and the Third Sector*. Jossey-Bass. Publishers. San Francisco. Págs. 57-74.
- ARCHAMBAULT, E. (1986): "L'économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions économiques des pouvoirs publics". *Revue des Etudes Coopératives, Mutualistes et Associatives*. N° 18. Págs. 23-43.
- BOUILDING, J. (1973): *The Economy of Love and Fear*. Ed. Belmont. Wadsworth.
- CASADO, D. et. al. (1989): *Organizaciones voluntarias e intervención social*. Ed. Acebo. Madrid.
- CASADO, D. (1991): "Las organizaciones voluntarias en cinco países europeos". En Casado, D. et. al. (Ed) (1991): *Organizaciones voluntarias en Europa*. Ed. Acebo. Madrid. Págs. 13-21.
- DEAKIN, N. (1993): "Evolving Relations Between Government and Third Sector in Britain: The Case of Community Care". Comunicación Presentada al Congreso *Well-Being in Europe by Strengthening the Third Sector*. Barcelona.
- GUI, B. (1987): "Productive Private Nonprofit Organizations: a conceptual framework". *Annals of Public and Co-operative Economy*. Págs. 415-434.
- JAMES, E. (1986); "Economic Theories of the Nonprofit Sector: A Comparative Perspective". En Seibel, W. & Anheier, H. (Eds) (1990): *The Third Sector : Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Ed. W. de Gruyter. Berlin.
- JAMES, E. (1987): "The Nonprofit Sector in Comparative Perspective". En Powell, W. (Ed) (1987): *The Third Sector. A Research Handbook*. Yale University Press. New Haven and London. Págs. 396-415.
- JAMES, E. & ROSE-ACKERMAN, S.R. (Eds) (1986): *The Nonprofit Enterprise in Markets Economies*. Ed. Hardwood. Academic Publishers. Switzerland.
- KRAMER, R. (1981): *Voluntary Agencies in The Welfare State*. Ed. University of California Press. Berkeley. California.
- KRAMER, R. (1987): "Voluntary Agencies and the Personal Social Services". En Powell, W. (Ed) (1987): *The Third Sector. A Research Handbook*. Yale University Press. New Haven and London. Págs. 240-257.
- KRAMER, R. (1989): "The Use of Government Funds by Voluntary Social Services Agencies in Four Welfare States". En James, E. (Ed) (1989a): *The Nonprofit Sector in International Perspective*. Yale University. Págs. 217-244.
- KUNHLE, S. & SELLE, P. (Ed) (1992): *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective*. Ed. Avebury. Aldershot. England.
- LEAT, D. et. al. (1986): *A Price Worth Paying?. A Study of ehe Effects of Government Grant Aid to Voluntary Organizations*. Policy Studies. London.
- LLOYD, P. (1990): "The Relations Between Voluntary Associations and State Agencies in the Privision of Social Sercies at the local level". En Seibel, S. & Anheier, H. (Eds) (1990a): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. W. de Gruyter. Berlín. Págs. 241-252.
- OSBORNE, E. (1993): "The Role of Voluntary Organizations in Innovation in Social Welfare Services". Comunicación Presentada al Congreso *Well-Being in Europe by Strengthening the Third Sector*. Barcelona.

- SAJARDO, A. (1994): "Entidades No Lucrativas, Economía Social y Estado de Bienestar". *Revista CIRIEC-España*. N° 16. Págs. 147-186.
- SAJARDO, A. (1995): *Las Entidades No Lucrativas en el Sector de Servicios Sociales. Análisis de su existencia y rol. Una primera aproximación al caso de la Comunidad Valenciana*. Tesis Doctoral. Universitat de València.
- SALAMON, L. (1986): "Government and Voluntary Sector in an Era of Retrenchment: The American Experience". *Journal Of Public Policy*. N° 6. Págs. 1-20.
- SALAMON, L. (1987): "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State". *Journal of Voluntary Action Research*. Vol. 16. N° 2. Págs. 29-49.
- SCHMID, H. (1993): "Government's Changing Policy in the provision of Home Care Services for Israel's Frail Elderly". Comunicación presentada al Congreso *Well-Being in Europe by Strengthening the Third Sector*. Barcelona.
- SEIBEL, W. (1990): "Organizational Behavior and Organizational Function: Toward a Micro-Macro of the Third Sector". En Seibel, W. & Anheier, H. (Eds) (1990): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. W. De Gruyter. Berlín. Págs. 107-117.
- TAYLOR, M. & BARLETT, B. & HOGGET, P. (1993): "How does the ant Shift the Ruber Tree?. Networks, Hierarchies and Markets in a Modern Democracy". Comunicación presentada al Congreso *Well-being in Europe by Strengthening the third Sector*. Barcelona.
- TAYLOR, M. & BURT, E. (1994): "Voluntary Organisations and the Reinvention of Government: Issues and Dilemmas in the New Managerialist Agenda". Comunicación Presentada a la *Conferencia Inaugural del ISTR*. Hungría.
- VAN UNEN, A. (1993): "The New Children Acts in England, Germany, and the Netherlands: A comparison". Comunicación Presentada al Congreso *Well-Being in Europe by Strengthening the Third Sector*. Barcelona.
- VIENNEY, C. (1986): *Les activités, les secteurs et les regles des organisations de l' économie sociale*. Université de Paris I.
- WARE, A. (1989): *Between Profit and State*. Ed. Polity Press. U.K.
- WEISBROD, B. (1988): *The Nonprofit Economy*. Harvard University Press. London. England.
- WILLIAMSON, A. P. (1992): "The Voluntary Sector's Central Role in Managing Societal Instability in Northern Ireland". En Gidron & Kramer & Salamon (Ed) (1992a): *Government and the Third Sector*. Jossey-Bass. San Francisco. Págs. 120-146.
- WING, M. (1990): "Relations Between Government and Nonprofit Organizations". En Connors, T. D. (Ed) (1990): *The Nonprofit Organizations Handbook*. Ed. McGraw-Hill. New York. Captl. 9.1.
- WOLCH, J. (1990): *Government and Voluntary Sector en Transition*. The Foundation Center. New York.
- 6, P. (1991): *What is a voluntary organisation?. Defining the voluntary and nonprofit sectors*. London, National Council for Voluntary Organisations.