

TERCER SECTOR: BUSCANDO EL EQUILIBRIO ENTRE SOLIDARIDAD Y EFICIENCIA

M^a DEL CARMEN ALEMÁN BRACHO

Catedrática E.U. de Servicios Sociales. Universidad de Granada.

MERCEDES GARCÍA SERRANO

I. INTRODUCCIÓN

La participación del Tercer Sector en la contribución al bienestar social no supone, a pesar de la importancia que cobra la misma en nuestro tiempo, una novedad. Distintas formas de iniciativa social se han venido sucediendo y se mantienen con mayor o menor peso específico. La familia, el grupo de iguales, la donación, la beneficencia..., constituyen algunos ejemplos de esta trayectoria.

Sin embargo, diversas circunstancias confluyen a la hora de dotar de un mayor peso específico a la iniciativa social. La crisis que afecta al Estado de Bienestar de tipo Keynesiano y el incremento de la demanda de participación social a través de organizaciones no gubernamentales posicionan al Tercer Sector en un papel central dentro de la agenda del bienestar. Desde esta situación de partida, se plantea el incremento de la participación de las entidades voluntarias en la acción social, apoyada en todo caso por políticas de fomento de la misma por parte de los actores públicos.

El sector no lucrativo presenta una serie de ventajas que lo sitúan en una posición privilegiada como agente de bienestar social, sin embargo, la actuación de las entidades que lo componen ha venido marcada por una trayectoria desigual, siendo objeto la misma de diversas críticas, no siempre exentas de fundamento.

La mejora de la gestión de las entidades no lucrativas, así como de los programas de promoción y formación del voluntariado, serán elementos a tener en cuenta por parte de este sector a la hora de salvar dichas críticas, haciendo en cualquier caso compatibles eficiencia con solidaridad.

Trataremos, a continuación, de ofrecer algunas líneas a través de las cuales abordar esta tarea, no sin antes realizar una breve descripción de la situación de las entidades voluntarias en nuestro país.

II. TERCER SECTOR Y ACTORES PÚBLICOS ANTE LA CRISIS DEL SISTEMA DE BIENESTAR.

Entidades voluntarias y administración social se establecen como sujetos de una relación cada vez más estrecha en las políticas sociales que tratan de satisfacer unas necesidades mayores y más diversas en la población. En efecto, no hay duda de que diversos cambios producidos en el ámbito político, económico y social coinciden en el tiempo, afectando simultáneamente a la lógica del Estado de Bienestar y al movimiento propio de la iniciativa social representada por entidades voluntarias, amparadas, en sus diversas formas, bajo el amplio paraguas de la denominación de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

Por un lado, si bien es cierto que el Estado de Bienestar, configuración que da forma política a las democracias occidentales surgidas tras la Segunda Guerra Mundial, trata de centrar la responsabilidad acerca de la calidad de vida de los ciudadanos sobre los poderes públicos, diversas notas, ya presentes desde la década de los setenta, pero subrayadas en los últimos tiempos, parecen poner de manifiesto una cierta «crisis» en los cimientos de dicha forma política¹.

Exceso de demandas planteadas por los ciudadanos, incapacidad de los actores públicos para adaptarse a las transformaciones económicas y sociales para otros, y al final de cada uno de los cabos, la puesta en tela de juicio de la legitimidad de los actores gubernamentales.²

Dicha crisis del Estado de Bienestar, vendrá a coincidir con la revitalización del papel de la sociedad civil en su multiplicidad de formas, –movimientos sociales, asociaciones, ONGs...– dentro del escenario público. La misma, con el respaldo de nuevos valores –tildados en diversas ocasiones de postmateriales– y buscando formas alternativas de participación que traspasen los cauces institucionalizados afectados por el déficit de legitimidad –tales como los partidos políticos y sindicatos–, toma parte dentro de un nuevo modelo concebido desde los marcos del «Pluralismo del Bienestar» o la «Sociedad del Bienestar», en el que diversos actores sociales, públicos y privados, compar-

¹ Ascoli, U. (1987): «Estado de Bienestar y acción voluntaria» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Ascoli, U. (1988): «Voluntariado organizado y sistema público de 'Welfare': Potencialidad y límites de una cooperación» en *Documentación Social*. nº 1; VV.AA.(1992): «Voluntariato e Stato Sociale». *Rev. Polis*. nº3.

² Ver diversas interpretaciones al respecto en Habermas, J. (1991): *La crisis de legitimación del capitalismo tardío*. Ed. Amorrortu. Buenos Aires; O'Connor, J. (1994): *La Crisis Fiscal del Estado de Bienestar*. Ed. Península. Barcelona; Bell, D. (1996): *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Ed. Alianza. Madrid.

ten su responsabilidad en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos³.

De esta forma, se tiende hacia una cierta desregularización de la actividad estatal, en la que las actividades centralizadas anteriormente en la administración social tienden a desconcentrarse bien hacia el mercado, bien hacia las entidades voluntarias, incrementándose así las relaciones entre los diversos sectores implicados en la generación del bienestar. Relaciones que no dejan de desplazarse entre los parámetros de la colaboración y el conflicto.

Con el fin de despejar la actuación de la iniciativa social respecto a otro tipo de acciones, se hace necesario aclarar los términos de la relación, estableciendo un marco normativo que, adaptado a una realidad cambiante, ordene las formas jurídicas que se encuadran dentro del «Tercer Sector» y las relaciones que se establecen con dichas formas organizativas. Muestra de estas iniciativas son, sin duda, la Ley del Voluntariado y la Ley de Fundaciones que entran en vigor en torno al meridiano de los noventa.

Dentro de esta intención se encuentra el tratamiento que acerca de la materia realizamos seguidamente. Trataremos de abordar, desde este punto de vista, los conceptos a los que hacemos referencia con asiduidad dentro de este ámbito, tales como voluntariado, entidades voluntarias, asociaciones, fundaciones..., así como a la realidad que da contenido a los mismos. Conoceremos el marco jurídico en torno al voluntariado, señalando los límites y posibles mejoras de éste en diversos niveles: europeo, nacional y autonómico, para centrarnos más tarde en la singularidad de tres entidades de especial importancia: Cáritas, Cruz Roja y la Organización Nacional de Ciegos. Por último, nos detendremos en los argumentos que respaldan la opción por el sector no lucrativo en la acción social, así como en los métodos de gestión que permitan un mayor desarrollo organizacional de las entidades que lo conforman, y una mejora en el impacto a que dan lugar las acciones emprendidas por las mismas.

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

Dentro del denominado «Tercer Sector» –definido en la mayor parte de las ocasiones por exclusión, diferenciándolo del Estado y del ámbito mercantil– la realidad adopta una diversidad de formas asocia-

³ Alemán Bracho, M.C. y García Serrano, M. (1998): «Política social e iniciativa social» en *Política Social*. Ed. McGraw-Hill. Madrid.

tivas y organizacionales que hacen difícil, en su pluralidad, establecer una definición comprehensiva de la totalidad de las mismas.

En este sentido, sería necesario conocer, en primer lugar, qué entendemos por «Tercer Sector» e, incluyendo dentro del mismo a las organizaciones voluntarias, establecer las notas que caracterizan a estas últimas y que pudieran trasladarse a aquél. Entre las definiciones que han encontrado mayor eco dentro de la doctrina, se encuentra la de Salamon y Anheier⁴ para quienes tal sector presenta los siguientes rasgos:

1. Se requiere de una organización donde haya unos objetivos generales y en la que los recursos estén destinados a conseguir dichos objetivos. Estas características se extienden tanto a Asociaciones y Fundaciones, como a otra serie de movimientos con un carácter más «informal» en los que, en todo caso, se hace necesario un mínimo de organización.
2. Privada. Las Entidades No Lucrativas estarán reguladas en todo caso por el Derecho Privado, excluyéndose Institutos y Patronatos Públicos, Entes Autónomos de las Administraciones Públicas, etc.
3. No pueden distribuir los beneficios. Ello no quiere decir que no puedan generar beneficios, sí que pueden hacerlo tal y como ocurre en diversas entidades de nuestro país, pero no se hace con un fin lucrativo, sino con el fin de generar el máximo de utilidad social.
4. Gobernadas autónomamente. Deben establecer órganos de gobierno propios y no estar controladas por organizaciones externas.
5. Altruista. Implica la participación del voluntariado en algún grado.

Este Tercer Sector vendría a encontrar su propia identidad en contraste con el resto de los sectores que contribuyen al bienestar social, esto es, el sector gubernamental y el privado mercantil. En gran parte, también se definirán por exclusión algunas de las entidades que forman parte del mismo, subrayando, en todo caso, cada una de las denominaciones que reciben, una de las notas que caracteriza a las mismas. Entidades no lucrativas, entidades filantrópicas, organizaciones no gubernamentales, sector del voluntariado, entidades voluntarias económica social..., son denominaciones para realidades muy próximas, en la mayor parte de los casos, superpuestas.

No obstante, y a pesar de que se ha venido entendiendo el fenómeno del voluntariado dentro de estas entidades, no todos los voluntarios trabajan en organizaciones, los hay que realizan su actividad altruista

⁴ Cit. en Rodríguez Cabrero, G. y Monserrat Codorniu, J. (dirs.) 1996: *Las Entidades Voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Ed. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, págs. 23-24.; y en Billis, D. y Glennerster, H. (1998): «Human Services and Voluntary Sector» en *Journal of Social Policy*, vol.27, nº 1, págs. 80-81.

al margen de los canales más o menos institucionalizados para tal fin, de ahí que debamos evitar la identificación entre voluntarios y entidades voluntarias, distinción que deberemos tener en cuenta a la hora de establecer la dinámica interna de la organización y los parámetros de gestión de la misma.

IV. EL FENÓMENO DEL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL.

El fenómeno del voluntariado, o, si se quiere, de las entidades voluntarias –ya que, aunque siendo conscientes de la diferencia entre ambos términos, resulta difícil para los propósitos que abarcamos referirnos de forma continua a la distinción entre los mismos– no es nuevo en España, sino que bajo diversas formas se halla presente a lo largo de nuestra historia.

Estableciendo como punto de partida nuestro pasado más reciente, no hay duda de que los cambios políticos y sociales que contempla el país marcarán las pautas del fenómeno que nos ocupa. En efecto, el paso a un nuevo régimen democrático con una mayor apertura a las libertades y derechos fundamentales del ciudadano –entre ellos el de asociación–, así como la modernización social, fomentará el crecimiento de las asociaciones y la participación en las mismas, rompiendo de esta forma una imagen que había permanecido durante el régimen anterior, en la que «El voluntariado sólo podía evocar el sentido militar del término»⁵.

Será, por tanto, la llegada de la democracia, la que contemple un auge mayor del voluntariado –así como de las entidades en que se encuadra la acción del mismo–. Siguiendo el esquema ofrecido por Rodríguez Cabrero, podrían contemplarse, a partir de este periodo, las siguientes etapas en la evolución del concepto de voluntariado y la realidad a la que hace referencia:

a) *Los primeros años de la democracia.* Tal y como señala Demetrio Casado⁶, durante esta primera fase, el clima ideológico favorecerá el desarrollo de una imagen positiva en torno al sector voluntario en España. No obstante, la tendencia a la desmovilización y la integración de muchos líderes asociacionistas en el ámbito de la política «profesional», por un lado, y, por otro, la borrosa memoria acerca

⁵ Mora Rosado, S. (1996): «El fenómeno del voluntariado en España: aproximación a la evolución del término» en *Documentación Social*, nº 104, pág. 117.

⁶ Casado, D. (1994): «Acción social y Servicios Sociales» en *Informe Sociológico sobre la Situación Social en España*, Ed. FOESSA, págs. 1.833 y ss.

- de un fenómeno apenas conocido, harán que se mire al mismo con un cierto recelo, considerando que debe ser el incipiente Estado de Bienestar español el que se encargue del ámbito de la acción social.
- b) *La legitimación desde arriba.* Durante la época de los 80, se comienza a registrar el apoyo –aún de forma tímida– a las entidades no lucrativas. La legitimación de la acción voluntaria vendrá por parte de los poderes públicos, quienes, conscientes de la dificultad de hacer frente a los problemas sociales como actor único de la política social, comenzarán a considerar al sector voluntario como un complemento necesario.
- c) Será la década de los noventa la que dé paso a un mayor auge del voluntariado. El concepto de voluntariado se expande a toda actividad no remunerada y adquiere una carga emotiva más cercana a lo sentido que a lo pensado. Paralelamente, el desempeño de diversos programas e iniciativas sociales por parte de las entidades voluntarias y la necesidad de evaluar los logros conseguidos tanto ante la población como ante los financiadores, harán necesario un mayor avance en el componente técnico y en la formación de las personas que integran la organización.

A la vez que se produce un proceso en el que a raíz de los cambios sociales y políticos registrados en España, se transforma positivamente la imagen del voluntariado y de las entidades voluntarias, las mismas verán aumentar su número en el territorio nacional, en una progresión ascendente con una serie de momentos más destacados, entre ellos, el ascenso del número de asociaciones contabilizado a raíz del registro de gran parte de las mismas a partir de la anterior Ley de asociaciones de 1964⁷. A partir de ese momento, la tendencia alcista en el número de asociaciones coincide con la época democrática, en la cual el año 85 se establece como «suelo» del asociacionismo. Frente a 2.573 asociaciones creadas en 1985, tenemos casi 7.000 en 1990, 2'7 veces más. No obstante, esta cifra tan optimista queda relativizada en la comparación con los datos del resto de los países europeos, donde el incremento anual de asociaciones ha sido mayor.

V. MARCOS NORMATIVOS PARA LA SOLIDARIDAD.

A la vez que la realidad social y política ha venido constatando la dinamización de la vida asociativa y el incremento de la participación ciudadana, se ha hecho necesario establecer unos marcos de referencia que promuevan y a la vez regulen el fenómeno del voluntariado.

⁷ Alberich Mistral, T. (1994): «Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España» en *Documentación Social*, nº 94.

La regulación jurídica aparece en los niveles comunitario, nacional y autonómico dibujando un entramado que progresivamente se consolida y en el que uno de sus últimos pilares se establece a raíz de la Ley del Voluntariado 6/1996 de 15 de enero. Pero vayamos por partes.

5.1. La regulación del voluntariado en el plano europeo.

Perteneciendo España a un contexto supranacional que incide en sus políticas directamente, tal y como viene siendo el de la Unión Europea, son diversos los textos que, bien desde las propias instituciones de la UE, bien desde el Consejo de Europa, han influido en el ordenamiento institucional de la acción voluntaria. El mismo se ha venido recogiendo en distintas disposiciones:

- La Carta Social Europea establece la necesidad de «estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento» de servicios de carácter social.
- Emitida, igualmente, por el Consejo de Europa, la Recomendación de 21 de junio de 1985 del Comité de Ministros, adoptada en la 387 reunión de los Delegados de Ministros, profundiza en la promoción del voluntariado, reconociendo, a un tiempo, «la necesidad de fijar algunas reglas para el ejercicio de las acciones voluntarias al servicio de la comunidad, aunque sin privarles de su carácter espontáneo». Dicha recomendación serviría de impulso en nuestro país a medidas tales como la Plataforma para la Promoción del Voluntariado.
- La Resolución del Parlamento Europeo de 16 de octubre de 1983 reconoce la necesidad de una atención sistemática al voluntariado, y compromete al mismo en la puesta en marcha de los programas europeos contra la pobreza.
- A estas disposiciones se unirá, en 1989, la Decisión 89/457/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas de 18 de julio de 1989, en el que se hará mención importante a la acción voluntaria como medio de atención e integración de las personas económicamente menos favorecidas.

No hay duda de que todas estas medidas son muestra y profundizan en una cultura política favorable al fomento de las asociaciones y la protección de la acción voluntaria, generando así programas de actuación inclinados hacia esta vertiente, entre los cuales destacan las medidas encaminadas al intercambio y movilidad de jóvenes voluntarios dentro del territorio de la Unión, la creación del Comité de Coordinación del voluntariado de los países de la Unión, fundado en 1990, la «Carta Europea para los Voluntarios» promovida por dicho Comité y

el respaldo a actuaciones de desarrollo socioeconómico a través de recientes iniciativas tales como «Tercer Sector y Empleo», puesta en marcha por la Comisión Europea.

5.2. La regulación jurídica del voluntariado en España: La Ley 6/1996 de 15 de enero.

El marco legal en torno al voluntariado y las asociaciones que acogen al mismo, se redimensiona con el paso al nuevo régimen democrático y la aparición del texto que constituye su base: la Constitución. En ella se encuentra un decidido compromiso político con la participación de los ciudadanos dentro de la vida social y política del país, siendo numerosos los artículos donde se halla presente esta filosofía. Muestra de ello es el art. 9.2, cuando formula el compromiso de los poderes públicos con la participación; el art. 22, que establece el reconocimiento del derecho a la participación en los asuntos públicos; o el art. 34, donde se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general.

De igual manera, en distintas disposiciones sobre servicios sociales se contempla la intervención del voluntariado. Así, en el art. 64 de la Ley de Integración Social de los Minusválidos de 1982 o la Ley de Protección Civil de 1985 en cuyos arts. 1 y 14.d, organiza la protección civil contemplando el concurso del voluntariado. Igualmente, el Real Decreto de 15 de julio de 1988, por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del Impuesto General sobre la Renta de las personas físicas, en su artículo 2, se refiere a los programas de cooperación y voluntariado social de la Cruz Roja y de las otras organizaciones no gubernamentales.

De esta forma, el voluntariado, y con él las organizaciones sociovoluntarias, se han convertido en los últimos años en objeto de diversas iniciativas legislativas tanto autonómicas como estatales. Si bien fueron las regulaciones autonómicas las pioneras en el tratamiento de la materia que nos ocupa⁸, será la Ley estatal sobre voluntariado 6/1996, de 15 de enero, el hito fundamental en el desarrollo legislativo acerca de la materia.

Fruto del consenso entre los dos partidos mayoritarios (Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español), la Ley de Voluntariado tiene según su Exposición de Motivos una triple tarea: por un lado «garantizar la libertad de los ciudadanos a expresar su compromiso solida-

⁸ Haciendo referencia a la misma en la mayor parte de las leyes de servicios sociales (excepto Aragón y País Vasco) y desarrollando legislaciones específicas sobre voluntariado en algunas Comunidades como Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Aragón, La Rioja, Madrid y Andalucía.

rio a través de los cauces que mejor se acomoden a sus más íntimas convicciones»; en segundo lugar, «promover e impulsar eficazmente la acción voluntaria en sus diversas modalidades; y, finalmente, «respetar el orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, las normas que sobre esta materia hayan dictado o puedan dictar en el futuro las Comunidades Autónomas».

Se consideran, por parte de la Ley, como voluntarios/as a aquellas personas que desarrollen actividades de carácter altruista y solidario, de forma libre y sin contraprestación de carácter económico (art. 3 de la citada Ley).

Igualmente, establece la Ley los derechos y obligaciones del voluntario. Así, el artículo 4 reconoce entre los derechos del mismo, el de recibir información y formación, participar activamente en la organización en que se inserten, así como el de ser asegurados contra los riesgos de accidente y enfermedad derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria.

Pero también al voluntario se le prescriben una serie de deberes que salvaguardan la integridad de las actividades que desarrolla dentro de la entidad en que se encuentre. De esta forma, aparecen como obligaciones del voluntariado el cumplir con los compromisos adquiridos con las organizaciones en las que se integran, guardar, cuando proceda, confidencialidad de la información recibida y conocida en el desarrollo de su actividad voluntaria y rechazar cualquier contraprestación material que pudieran recibir bien del beneficiario o de otras personas relacionadas con su acción.

La aportación solidaria realizada a través del voluntariado no puede convertirse en un deber jurídico –aunque sí moral–, no obstante, la fijación de este artículo 7 trataría en parte de dar salida a los problemas de la organización y el voluntario, gran parte de ellos cifrados en la imposibilidad de planificación por parte de la entidad, debido al no siempre previsible comportamiento del voluntario.

La Ley del Voluntariado contempla la acción voluntaria integrada dentro de organizaciones, bien sean estas de carácter privado o público, jugando así la administración un doble papel al ser posible entidad de voluntariado, al tiempo que instancia de fomento del mismo. Tal hecho podría generar un modelo «público» de voluntariado no exento de riesgos tales como que el voluntariado se convierta en un «un mecanismo ‘tapa agujeros’, la tendencia hacia una progresiva ‘voluntari-

⁹ García Inda, A. (1996): «Aspectos legales del voluntariado: El modelo de la Ley 6/1996, de 15 de Enero» en *Documentación Social*, n° 104, pág. 213.

zación' del sistema público, y la posibilidad de que se produzca una excesiva administrativización e instrumentalización de la acción voluntaria»⁹.

Sin embargo, si bien las posturas de los diversos agentes políticos y sociales coincidían en la necesidad de establecer cauces jurídicos adecuados para la regulación del voluntariado y las organizaciones voluntarias, la valoración de la ley que trata de cubrir este objetivo es desigual, centrándose las mayores críticas en los artículos 14 y 15 de la misma. En lo que se refiere al primero de ellos, su texto establece la posibilidad de que se concedan bonificaciones o reducciones en el pago de servicios públicos, así como «otros beneficios que reglamentariamente puedan establecerse como medida de fomento, reconocimiento y valoración social de la acción voluntaria». En este sentido, las críticas han surgido en torno a la posible contradicción que se pueda establecer con el propio concepto de acción voluntaria establecida en el texto de la ley, la cual es definida como una acción altruista.¹⁰

El art. 15 es otra de las disposiciones polémicas dentro del texto de la ley. En el mismo, se establece la posibilidad de que el tiempo prestado como voluntario pueda surtir efectos a la hora de sustituir el servicio militar o la prestación social sustitutoria. Sin embargo, la posibilidad de asimilar ambos tipos de servicio parece incierta en el mismo momento en que consideramos su carácter diferenciador de base: mientras que el voluntario actúa de forma libre, en el caso del servicio militar y la «PSS», se actúa bajo la coacción de las posibles sanciones establecidas por parte del Estado en caso de no prestar dichos servicios.

Por último, podrían apuntarse algunas cuestiones que aún están pendientes de resolver, tales como el ámbito de aplicación de la ley y las relaciones con los diferentes modelos autonómicos. En este sentido, sería necesario establecer si la ley debería jugar el papel de una «ley marco» que dictara las directrices fundamentales para el desarrollo jurídico de la materia. Igualmente, debería establecerse de forma más diáfana si los destinatarios son los voluntarios, las organizaciones en que se integran o ambos.

¹⁰ Esta crítica se hizo manifiesta por parte de diversas organizaciones políticas y sociales, entre ellas, Izquierda Unida, Cáritas, Cruz Roja o la Plataforma para la Promoción del Voluntariado, que en el manifiesto del «Día Internacional del Voluntario», del año de promulgación de la Ley, señalaba «...lo que verdaderamente nos identifica y nos une es la gratuidad desde la que realizamos nuestra tarea, las contraprestaciones e incentivos son contrarios al espíritu y a la esencia del voluntariado». En *Documentación Social*, nº 103, pág. 240.

VI. UN ESPACIO SOCIAL MULTIFORME.

Tal y como venimos señalando, las formas organizativas que toma la iniciativa social son diversas. A cada una de ellas corresponde unas características específicas al tiempo que un tratamiento legislativo particular. A continuación, trataremos de aquellos tipos organizativos que resultan más significativos dentro de este espacio social multiforme, entre ellos, asociaciones, fundaciones y entidades singulares como Cáritas, la Organización Nacional de Ciegos o Cruz Roja.

6.1. Asociaciones.

La asociación ha venido constituyéndose en forma usual bajo la cual identificar las diversas solidaridades que al margen del Estado se vertebran. Una asociación voluntaria, desde esta concepción amplia, estaría constituida por un grupo de personas que tratan de lograr un objetivo común e independiente de la actuación del Estado y cuya afiliación sea voluntaria.¹¹

No obstante, dicha definición incluiría a entidades que escapan a nuestro objeto de estudio, tales como sindicatos, partidos políticos, cooperativas, etc. De ahí que se haga necesaria una definición más restringida del concepto, pudiendo provenir la misma del reconocimiento legal del fenómeno.

Sin embargo, el derecho de asociación, recogido en el artículo 22 de nuestra Constitución, no ha recibido un tratamiento esclarecedor que establezca los cauces adecuados para tal realidad. El marco normativo que regula las asociaciones sigue definido por la Ley de 24 de diciembre de 1964, lo cual, dada la antigüedad de la misma, produce una situación de inseguridad jurídica frente a un fenómeno tan cambiante como el constituido por la realidad asociativa.¹² En este sentido, nos encontramos con un marco normativo, en el que si bien se han producido progresos –a través de la Ley del Voluntariado y la Ley de Fundaciones–, será necesario seguir avanzando en la adaptación de dicha legislación a las necesidades que plantea la realidad asociativa.

Existen diversos tipos de asociaciones. Clasificados por el sector en el que desarrollan su actuación, nuestro interés se centra en aquellas asociaciones que desarrollan su actividad en el ámbito de la acción

¹¹ Sills, D.L.: «Asociaciones Voluntarias» en Sills, D.L. (dir) (1972): *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*. Ed. Aguilar. Madrid.

¹² Op.cit. Aznar López, M., 1996; Aznar López, M. y Ruiz, B. (1991): «La configuración jurídica de las entidades no lucrativas de tipo social y humanitario: protección y promoción por el Estado» en VV.AA. (1993): *El Sector no Lucrativo en España*. Ed. Escuela Libre. Madrid.

social. Es este mismo carácter de su actuación el que va a configurar la existencia de unas relaciones de especial interés con la administración social gubernamental. En efecto, partiendo del supuesto de la responsabilidad compartida sobre el bienestar social, se incentiva, por parte del Estado, la colaboración de las entidades voluntarias a través de diversas fórmulas: concesión de subvenciones, establecimiento de exenciones fiscales, diversas formas de colaboración a través de contratos, convenios y conciertos, o la declaración de utilidad pública.

En este sentido, las asociaciones distinguidas con este último carácter poseerán una serie de privilegios cuyo tratamiento se ha modificado en parte a raíz de la Ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés general. Se trata, por tanto, de asociaciones dirigidas a la obtención de un «bien común» o, siguiendo la nueva regulación, de un «interés general», sin que medie ánimo de lucro y cuya actuación esté sujeta a la actividad interventora del Estado girando sus beneficios, fundamentalmente, en torno al régimen y tratamiento fiscal de las aportaciones realizadas a estas entidades por personas físicas y jurídicas.¹³

6.2. Fundaciones

La Fundación será otra de las figuras jurídicas fundamentales que darán forma a la realidad de la acción voluntaria. Los tipos de Fundación serán muy diversos dependiendo de los fines a los que dirijan su acción. En este sentido, dependiendo de los mismos, el protectorado de dichas entidades –característica que las distinguen de otras formas del Tercer Sector– recaerá sobre organismos públicos distintos. En el ámbito que nos ocupa, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, mediante la Dirección General de Acción Social, ejerce el protectorado sobre fundaciones benéfico asistenciales y personas jurídicas privadas dotadas de patrimonios afectados a la realización de fines de interés general. En todo caso, y como parte integradora de esa función de protectorado, al Estado –bien sea a nivel central o a nivel autonómico, dependiendo del ámbito de la asociación– corresponderá velar por el efectivo cumplimiento de la voluntad del fundador para lograr la máxima rentabilidad social.

¹³ Rodríguez Cabrero, G. y Monserrat Codorniu, J. (dirs) 1996: *Las Entidades Voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Ed. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, pág. 201. No obstante, es necesario especificar al respecto que no toda asociación por el hecho de adquirir el carácter de utilidad pública accederá de manera automática a este tratamiento fiscal, puesto que existen una serie de requisitos específicos previstos para tal fin.

Las fundaciones cuentan con una larga trayectoria en su reconocimiento jurídico¹⁴, si bien será la Ley 39/1994, de 24 de noviembre, la que ordene la producción normativa en torno a las mismas y las dote de un marco renovado de actuación¹⁵. De esta forma, dicha ley vendrá a aclarar, tal y como señala en su exposición de motivos, una situación de «maraña legislativa constituida por reglas dispersas y dispares, con una vigencia y validez más que dudosas y del más variado tipo, lo que hacía imprescindible simplificar el sistema dotándole de claridad y racionalidad y reformando la seguridad jurídica».

La Ley 30/1994 define las fundaciones como «las organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de un fin de interés general». En efecto, las fundaciones son instituciones con la cualidad de personas jurídicas, creadas por particulares, estableciendo un fondo de bienes propios para la realización de un bien general. De esta forma, podemos observar tres elementos fundamentales de la Fundación: patrimonio,¹⁶ organización y fin.

Atendiendo a la configuración autonómica de nuestro Estado, las competencias en materia de Fundaciones han venido siendo delegadas, en ocasiones totalmente y en otras en alguno de los aspectos que atañen a la materia, a las Comunidades Autónomas. En este sentido, existen Comunidades con autonomía plena y otras con autonomía gradual. Entre las primeras encontramos: Cataluña, País Vasco y Galicia, Andalucía por vía de referéndum, Navarra y las comunidades con competencias delegadas por el Estado por vía orgánica: Canarias y Valencia. Entre las segundas: Asturias, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja.

En cualquier caso, la regulación normativa de las fundaciones ha supuesto un importante avance en el tratamiento realizado sobre dicha realidad. Dicho esfuerzo se juzgaba cada vez más necesario a la hora de evitar un contexto propicio para la indefinición, en el cual se llegarán a camuflar intereses particulares bajo el halo del interés general. En efecto, los últimos años han protagonizado el auge de diversas fun-

¹⁴ Así, su reconocimiento jurídico parte de la instrucción sobre beneficencia de 1899 y el Real Decreto de 1 de octubre de 1919. Con la aparición de la Constitución de 1978, quedará recogida su existencia en su art. 34.1 al establecer: «Se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general».

¹⁵ Aznar López, M. (1996): «La configuración jurídica de las entidades no lucrativas de tipo social y humanitario: nuevas perspectivas» en *Documentación Social*, págs. 211 y ss.

¹⁶ Se considera imprescindible que la fundación cuente con unos fondos económicos que garanticen los fines fundacionales, estableciendo, el art. 10 de la mencionada Ley, que la dotación deberá ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los fines fundacionales, con lo que parece salir al paso de la constitución de fundaciones vacías.

daciones, muchas de ellas surgidas al calor de la banca, otras conexas con el mundo empresarial, cuya existencia era necesario regular, especialmente cuando la misma se movía entre el terreno lucrativo y no lucrativo sin clara definición, levantando de esta forma sospechas acerca de la creación de tales fundaciones como forma para lograr mayores beneficios e incentivos fiscales, medidas de apoyo tradicionalmente concedidas por el Estado dentro de su labor de protectorado sobre la fundación.

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

Con un amplio desarrollo histórico en nuestro país, y manteniendo vínculos de relación de carácter específico con la administración social, Cáritas, ONCE y Cruz Roja aparecen como entidades a las que dedicamos especial atención por su singularidad.

6.3.1. *Cáritas.*

Cáritas nace al amparo de la tradición dentro del campo de la acción caritativa emprendida por la Iglesia prácticamente desde su surgimiento hasta la actualidad –si bien con las peculiaridades que los cambios sociales y políticos han venido marcando a la luz de la trayectoria del devenir histórico–. Cáritas surge en 1942 como Secretariado Nacional de Caridad dentro de Acción Católica, organización esta última que trataba de coordinar las actividades de las asociaciones católicas.

Dentro de la trayectoria de Cáritas, y tal como señala Gutiérrez Resa¹⁷, se pueden distinguir diferentes etapas caracterizadas por rasgos distintos:

1. *Etapas fundacional* (1942-1963). Destaca esta primera etapa por la atención a casos concretos y la intervención con motivo de grandes catástrofes nacionales e internacionales. Entre las acciones desarrolladas en esta época cabe destacar la organización en 1949 de la acogida de los niños abandonados tras la Segunda Guerra Mundial procedentes de Centroeuropa y la gestión de la Ayuda Social Americana.
2. *Etapas de «tecnificación y planificación de la caridad»* (1963-1973). En esta etapa se dirigirán los esfuerzos a hacer compatibles la cari-

¹⁷ Gutiérrez Resa, A. (1995): «Iniciativa social y servicios sociales» en Alemán Bracho, M.C. y Garcés Ferrer, J. *Administración Social: servicios de Bienestar Social*. Ed. Siglo XXI. Madrid, págs. 295 y ss.

dad con la planificación de la acción social. El desarrollo del Plan Nacional de Promoción, Asistencia Social y Beneficencia y la creación de la fundación para el Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA, como medio a través del cual realizar un diagnóstico adecuado de la realidad, serán muestra de esta filosofía.

3. «*Etapa de denuncia profética o crítica*» (1973-1976). Coincidiendo con la dinamización de la sociedad civil que conlleva la gestación del cambio político, Cáritas se alzaría en diversas ocasiones como portavoz crítico que trata de denunciar las situaciones de injusticia social producida.
4. «*Etapa de profundización*» (1976-1979). Llegados a la recién inaugurada democracia, Cáritas conserva y profundiza las líneas de denuncia y asistencia social intentando atajar los problemas desde la raíz, consciente de que el desarrollo del incipiente 'Estado de bienestar' no supone la retirada de la sociedad civil del campo de la acción social.
5. «*Etapa de las Autonomías y de la Animación*». (1979-1983). Ante la aparición de nuevos problemas, tales como el crecimiento del desempleo, la organización emprende numerosas acciones en el campo de la animación comunitaria, la comunicación de bienes, el desarrollo institucional, cuidándose tanto los aspectos preventivos como formativos, y manteniendo labores de asistencia.
6. «*Etapa de diálogo*» (1983-1985). Se profundiza en la investigación social con estudios sobre la pobreza o la inmigración. Se trata de una etapa de diálogo entre las distintas posturas que se defienden en el seno de Cáritas, así como con la administración.
7. «*Etapa de eficacia empresarial y espíritu cristiano comprometido*» (1985-1988). Se busca la compatibilidad de ambos principios considerando que la búsqueda de la equidad no debe aparecer necesariamente reñida con la gestión adecuada de unos recursos escasos.
8. «*Etapa de cohesión, coherencia y eficacia*» (1989-1991). La coordinación se sigue poniendo de manifiesto como un principio fundamental dentro de la institución, tanto a nivel nacional como europeo.

Cáritas Española, tal y como ponen de manifiesto los Estatutos aprobados en la VI Asamblea Plenaria celebrada en 1967 –los cuales han sido objeto de sucesivas reformas–, es la Confederación oficial de las entidades de acción caritativa de la Iglesia Católica en España, instituida por la Conferencia Episcopal, entendiéndose como instrumento de la acción de los seglares en pro de la justicia social definida como deber como miembros de la Iglesia.

Los fines de la organización, tal y como recoge el art. 10 de los citados estatutos serán «la realización de la acción caritativa y social de la Iglesia en España, a través de sus miembros confederados. Para ello se pone al servicio del Pueblo de Dios con el fin de promover y coordinar la comunicación cristiana de bienes en todas sus formas y de ayudar a la promoción humana y al desarrollo integral de todos los hombres».

Cáritas, al formar parte de la Iglesia, depende de la Comisión Episcopal de Pastoral Social, como 'departamento' dentro de la Conferencia Episcopal. Dicha Comisión elige al presidente y al secretario de la organización, contando para el mejor desarrollo de los fines trazados con una estructura organizativa compuesta por la Asamblea, el Consejo y la Comisión permanente.¹⁸ Junto a estos órganos establecidos a nivel central, Cáritas cuenta con Cáritas Diocesanas que trabajan en ámbitos locales coincidiendo este, aunque no necesariamente, con el provincial.

En la actualidad los recursos económicos de Cáritas provienen, tal y como señala Gutiérrez Resa, de tres fuentes fundamentales: la cuota de las Cáritas Diocesanas, los ingresos por actividades (recuperación de propaganda y publicación, donaciones de terceros, intereses bancarios...) y las subvenciones concedidas por la administración pública.¹⁹

Con el establecimiento de estos soportes organizativos, económicos y humanos, Cáritas se sitúa en un lugar destacado dentro de la acción social actual. En efecto, junto a los planteamientos de caridad cristiana y denuncia que se habían planteado con anterioridad, y que aún se consideran líneas prioritarias en la actuación de Cáritas, se apuesta, como se puso de manifiesto en la XLII Asamblea de Cáritas Española de 1987, por la solidaridad, no sólo de servicios sino preventiva, pudiendo esta establecer las condiciones que permitan evitar los riesgos de exclusión social²⁰. En dicha labor, la participación de la comunidad resulta fundamental, de ahí que, desde la organización, se elaboren acciones destinadas a la promoción y formación del voluntariado.

No obstante, son diversos los retos que se le plantean a Cáritas, así lo reconocía María Antonia Guillén, quien considera que, en ocasiones, el trabajo con cada colectivo se realiza de manera aislada, sin aplicar el principio de coordinación anteriormente expuesto. Asimismo, se plantea desde la misma organización la necesidad de incidir más en los

¹⁸ Gutiérrez Resa, A. (1993): *Cáritas Española en la Sociedad del Bienestar. 1942-1990*. Ed. Hacer. Barcelona, págs. 298 y ss.

¹⁹ Idem, 310.

²⁰ Idem, 396.

aspectos relacionados con la prevención y la reinserción, así como en la actuación sobre aquellos grupos en alto riesgo de exclusión social.²¹

6.3.2. Organización Nacional de Ciegos (ONCE)

La Organización Nacional de Ciegos Españoles, se constituye como agrupación de deficientes visuales españoles, que, admitidos estatutariamente en ella, deberán afiliarse obligatoriamente para acceder a sus prestaciones y prerrogativas sociales, y sin perjuicio de gestionar y defender sus funciones privativas, ejercer determinadas funciones delegadas de las Administraciones públicas.²²

La ONCE fue creada el 13 de diciembre de 1938, por un Decreto dictado en plena Guerra Civil.²³ De esta forma, el Estado distinguió al colectivo de los invidentes de otros colectivos de minusválidos que igualmente pudieran haber sido favorecidos por la administración.

Desde entonces, y especialmente a partir de la década de los ochenta en la que el intervencionismo estatal se frena con el cambio de régimen político y se demanda una nueva estructura más democrática de la organización, diversas transformaciones se han producido, siendo éstas recogidas en varias propuestas normativas que se suceden a lo largo del tiempo. Así, desde 1980, la ONCE atraviesa un proceso de transformación interna, expansión económica y orientación de actividades que ha llevado a proyectar su acción hacia otros grupos en desventaja, además de los invidentes.

El Real Decreto 1041/81, de 22 de mayo, organizó la ONCE y permitió la realización de las primeras elecciones en 1982. Posteriormente, el Real Decreto 2385/85, de 27 de diciembre, modifica su estructura orgánica, desarrollada más tarde por Orden de 14 de febrero de 1986, aprobándose sus Estatutos dos años más tarde. Entre las más recientes medidas, concernientes a la estructura y funciones de la organización se encuentra el Real Decreto 358/1991 de 15 de marzo, por el que se reordena la ONCE, así como los Estatutos sometidos a revisión parcial.

²¹ Gutiérrez Resa, A. (1993): *Cáritas Española en la Sociedad del Bienestar. 1942-1990*. Ed. Hacer. Barcelona, págs. 407-408.

²² Según el Título I de los estatutos de la organización, definida bajo la protección del Estado a través del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo. Acerca de la naturaleza jurídica de la ONCE, ver De Lorenzo García, en VV.AA. (1993): *El sector no lucrativo en España*. Ed. Escuela Libre. Madrid.

²³ El Decreto fundacional se desarrolló por Orden del Ministerio de Gobernación de 28 de octubre de 1939, el cual reconoce la existencia de la principal fuente de recursos de la organización: el cupón.

En función de sus fines –reconocidos tanto en el R.D. 358/1991 art. 2, como en los Estatutos de la Organización, art. 6– la ONCE aparece como Entidad prestadora de servicios en acción social, servicios educativos, culturales y de apoyo al empleo para las personas invidentes y discapacitadas.

La estructura de la organización se configura en: Consejo General y Dirección General. El Consejo es el órgano de elaboración de la política de la entidad en sus diversos aspectos. Aprueba las reglamentaciones internas, promueve medidas legislativas, elabora los estatutos, aprueba los presupuestos, establece la política general de la entidad y los planes de actuación, nombra y cesa al Director General, convoca elecciones, etc. En el ámbito territorial se cuenta con los Consejos Territoriales que poseen competencias análogas al General. A la Dirección le corresponde la ejecución y gestión de los acuerdos del Consejo así como la responsabilidad de la gestión administrativa.

La ONCE es una entidad singular tanto por el alto número de afiliados –no podía ser de otra manera ya que para acceder a las prestaciones y servicios de la Fundación hay que ser miembro de la misma–, como por la excepcionalidad de su fuente financiadora: el cupón.

Al comienzo, la ONCE tenía entre sus fines –de hecho, aún lo mantiene– el de procurar a los invidentes un trabajo productivo en igualdad de condiciones al resto de los trabajadores, siendo una minoría de ellos los que se dedicarían a la venta del cupón. Pero, tal y como señala Garvía Soto, después de 40 años, la mayor parte de los afiliados vendía el cupón y sólo una minoría había encontrado trabajo externo.

De 1939 a 1983 la forma del cupón no experimentó variación, siendo el porcentaje destinado a premios de un 47% de la recaudación. En 1984 se produce un salto en el volumen de ingresos, debido en parte a la Primera Reforma del cupón. La Segunda Reforma del cupón, realizada en 1985, concederá el sábado como día de descanso para el personal, compensando esta medida con el sorteo especial del viernes.

El éxito de las reformas emprendidas, con un aumento de recaudación considerable, tuvo como consecuencia que el Ministerio de Economía y Hacienda considerase que ello colisionaba con los intereses comerciales de los juegos que gestionaba su Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, por lo que, en uso de las prerrogativas que la administración tiene sobre la ONCE se estableció un férreo control sobre el mecanismo referente a la venta del cupón. El mismo dio lugar a un descenso de las ventas que trató de ser recuperado a través de nuevas bonificaciones en los premios.²⁴

²⁴ A partir de 1987 se pone en marcha el «Cuponazo».

La expansión económica de la ONCE y los cambios en la orientación motivaron que el Consejo del Protectorado aprobara en 1987 la utilización de un 3% de los ingresos por ventas del cupón en un programa destinado a personas con minusvalías. Para ello, se constituyó la Fundación ONCE, para la cooperación e integración social de las personas con minusvalía.

De esta forma, se ha ido produciendo progresivamente un cambio en la población objeto de las actuaciones de la ONCE, ya que proporciona más de mil puestos de trabajo a otros minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales. Al mismo tiempo, ha tratado de introducir nuevas actividades económicas, invirtiendo en sectores distintos del juego para obtener de esta manera una diversificación de riesgos –diversas empresas, entre ellas alguna relacionada con el ámbito de las comunicaciones, contempla, la entrada de capital de la ONCE–.

Sin embargo, son varias las particularidades de esta organización, algunas de las cuales han puesto en tela de juicio su propia adscripción como Organización No Gubernamental –dado el protectorado ejercido por la Administración–, como su encuadre dentro del Tercer Sector, o sector no lucrativo, al acercarse al ámbito empresarial y de la inversión en esta nueva etapa que trata de diversificar los posibles riesgos de unos fondos económicos dependientes únicamente de la venta del cupón. En este sentido, y tal como plantea Garvía, «para la organización de ciegos, el problema consiste en convencer a la sociedad española de que una organización sin ánimo de lucro no tiene porqué congelar sus recursos, o arrinconarlos en una cuenta bancaria» (Garvía Soto, 1993: 259).

6.3.3. *Cruz Roja Española.*

Nacida la sección de Cruz Roja española en 1864, el paso del tiempo ha marcado una progresiva consolidación de dicha organización. Se trata de una institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público, que desarrolla su actividad bajo la protección del Estado español. Posee personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica y patrimonial para el desempeño de sus fines. Forma parte del movimiento internacional de la Cruz Roja, acomodando su actuación a los principios fundamentales de este: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, unidad, voluntariado y universalidad.

Entre los objetivos de la Cruz Roja española se encuentran la búsqueda y fomento de la paz, defensa de los Derechos Humanos fundamentales, atención a personas y colectivos que sufren, y la promoción y colaboración en acciones de bienestar social tanto en el ámbito de los servicios sociales como en programas de salud. Todo ello sin discrimi-

nación de sexo, edad, raza, nacimiento, religión, credo político o cualquier otra condición.

Cruz Roja dirige, de esta forma, su atención hacia la población en general, a través de la acción socio-sanitaria, la promoción de la salud, creación de centros hospitalarios, programas de donación de órganos, transporte sanitario, búsqueda de personas desaparecidas y salvamento marítimo y asistencia en playas y aguas interiores. No obstante, junto a estos servicios ofrecidos a la población de forma general, Cruz Roja, particulariza su atención hacia los colectivos desfavorecidos, entre ellos personas mayores, refugiados y extranjeros, toxicómanos, enfermos y afectados de SIDA, población reclusa, infancia y juventud marginada y personas con discapacidad.²⁵

Cruz Roja llevará a cabo, igualmente, una labor de sensibilización y actuación en áreas que atañen bien a la protección del medio ambiente, bien a la colaboración con pueblos menos favorecidos, fomentando de esta forma la cooperación al desarrollo como estrategia en la búsqueda del bienestar internacional. Entre las acciones que ha venido poniendo en marcha dentro de este último ámbito se encuentran la asistencia y desarrollo comunitario con colectivos especialmente vulnerables, tales como la integración de refugiados en Centroamérica, la atención primaria de salud y otros aspectos sanitarios a través, por ejemplo, de acciones de lucha contra el SIDA en buena parte de África, así como formación, acción social y asistencia técnica para el desarrollo.

Para la puesta en marcha de las acciones inscritas en estos diversos campos señalados, la Cruz Roja cuenta con una estructura en la que la Asamblea General es el máximo órgano de gobierno, emanando del mismo el Comité Nacional a quien corresponde la dirección y control de la gestión de la Cruz Roja. Sus órganos de gobierno se estructuran territorialmente a través de los niveles autonómico, provincial y local; en todos ellos se cuenta con Asambleas y Comités que coordinan las acciones de la organización.

Igualmente, cuenta con un fuerte soporte formado por socios activos, voluntarios, socios suscriptores, los donantes de sangre y los miembros de Cruz Roja Juventud, sin olvidar aquellos que realizan con Cruz Roja la prestación social sustitutoria.

²⁵ Cabra de Luna, M.A. (1993): «La Cruz Roja Española» en VV.AA.: *El Sector no Lucrativo en España*. Ed. Escuela Libre. Madrid.

VII. LA NECESARIA BÚSQUEDA DE LA EFICIENCIA.

Siendo las coordenadas de las entidades voluntarias las expuestas anteriormente para el caso español, conviene detenernos en los criterios que argumentan la participación de la iniciativa social, frente o junto a, el mercado o la acción gubernamental. Desde este punto de vista, atenderemos a continuación a los elementos que permiten el establecimiento de unas coordenadas de acción para un marco de desarrollo institucional adecuado a dichas entidades que permita la superación de las críticas de las que, en ocasiones, han venido siendo objeto.

7.1. La opción más adecuada: ¿Estado, Mercado o Tercer Sector?

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

A continuación, trataremos de avanzar algunos intentos de respuesta para estas cuestiones, tratando de conocer aquellos elementos que definen a los actores públicos y privados en su contribución al bienestar.

7.1.1. El Estado.

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

Como argumentos en favor de la acción pública se han señalado diversas ventajas en favor de la provisión pública de bienes y servicios sociales, entre ellas las siguientes:

- a. Se promueve un fin social más que el interés personal, la integración social más que la diferenciación individual.

- b. El control colectivo de los servicios sociales, a través de representantes democráticamente elegidos, aboga en contra de la explotación de aquellos cuya posición de necesidad puede colocarlos en una situación de debilidad ante los proveedores que tratan más de maximizar el beneficio que de lograr un bien social.
- c. Los servicios colectivos son distribuidos de acuerdo con la necesidad social, y no siguiendo un estrecho baremo de prioridades económicas.
- d. El control público es necesario para proveer servicios regulares, estandarizados y eficientes
- e. Por último, los servicios sociales pueden contrarrestar la tendencia natural de la empresa capitalista a incrementar las desigualdades en la distribución de recursos, estatus y poder.²⁶

Es el ámbito de lo público el que aparece ante la ciudadanía como mayor responsable de la satisfacción de las necesidades, y no sólo de la iniciativa, sino de la calidad y control de las acciones realizadas tanto por el mismo como por otros actores. En este sentido, la actuación del sector público será central, pero también mejorable. Tal y como reconoce Donahue, «ello es así por tres razones fundamentales. En primer lugar, porque algunas de las funciones más cruciales de cualquier sociedad deben desarrollarse en forma colectiva. (...). Segundo, porque el público en general –precisamente por tratarse de una categoría amplia y diversa– está particularmente expuesto a descuidos por parte de las autoridades, en lo que respecta a que éstas no tomen debidamente en cuenta sus intereses. Tercero, el individuo es naturalmente vulnerable frente a los poderes gubernamentales, aspecto que la historia ilustra profusamente y que la Constitución trata ingeniosamente de remediar».²⁷

El trabajo de la administración pública no tiene porqué ser necesariamente sinónimo de eficacia y equidad. Hemos de estar, por tanto, precabidos ante el hecho de que bajo el paraguas de lo público se amparen acciones cuya calidad podría ser mejorada, sirviendo tal amparo para el rechazo de nuevas formas de gestión, muchas de ellas ya experimentadas en el ámbito privado, que pudieran incrementar la calidad de los servicios y prestaciones de carácter público.

De ahí que, en muchas ocasiones y en gran parte ante la crisis que en diversos ámbitos sufre el Estado –incluido el de la gerencia de políticas y programas públicos– se postule una mayor participación del

²⁶ Walker, A. (1984): «The political economy of privatization» en Robinson, R. y Le Grand, J. (eds): *Privatization and the Welfare State*. Ed. Unwin Hyman. Boston, págs. 20-21.

²⁷ Donahue, J.D. (1991): *La decisión de privatizar. Fines públicos, medios privados*. Ed. Paidós. Barcelona, pág. 27.

resto de los agentes de bienestar, bien desde el mercado, bien desde el Tercer Sector en sus diversas formas, en la provisión de acciones que generen medios para hacer frente a las necesidades.

7.1.2. *El mercado.*

Las acciones llevadas a cabo desde el mercado tienen un fin lucrativo y exclusivista ante el cual podríamos cuestionarnos la idoneidad de dicho mecanismo como forma de satisfacer las necesidades sociales. En efecto, por un lado la búsqueda del beneficio parece ser incompatible con la prestación de unos servicios en los que los costes son, en la mayor parte de los casos, más altos que los beneficios, y la inversión más arriesgada. Por otro lado, la acción dentro del mercado es exclusivista desde el momento en que los beneficios son percibidos por un individuo o un grupo de individuos, no repercutiendo, al menos de forma directa, en el bienestar de la colectividad.

No obstante, y a pesar de lo anteriormente expuesto, el mercado supone un mecanismo más de satisfacción de necesidades, un principio para la organización de la producción y distribución a través del sistema de precios, sin el cual difícilmente podríamos establecer el valor de aquello que deseamos. Obviando este mecanismo, apenas llegaríamos entonces a conocer y valorar las necesidades. Así lo pone de manifiesto Donahue: «aún una sociedad de altruistas requeriría de ciertos medios fiables para que sus miembros se enterasen de qué es lo que haría felices a sus vecinos (...). Los precios transmiten información.»²⁸

Sin embargo, el mercado presenta una serie de limitaciones a la hora de dar cuenta de las necesidades que presentan los individuos y grupos sociales. Entre ellas será preciso tener presentes las que siguen:

- No tiene en cuenta las consecuencias de su acción productiva, las cuales generarían una serie de costes sociales y ecológicos que suscitarían más necesidades, y no la satisfacción de las mismas²⁹
- Difícilmente se pueden aplicar los criterios de eficacia que corresponden al mercado a servicios que escapan a la medición en términos de Producto Interior Bruto.

Existen, por tanto, tareas que no pueden organizarse a través del mercado, pudiendo señalar, junto a las limitaciones anteriores, al menos dos tipos de motivos por los que resulta inadecuado que dicho sistema monopolice la provisión de bienestar³⁰.

²⁸ Idem, pág. 33.

²⁹ De Alessi: «How markets alleviate Scarcity» en Ostrom, V. y otros: *Rethinking Institutional analysis and development*. Ed. International Center for Self-Governance. San Francisco, págs. 360-369.

³⁰ Op.cit. Donahue, págs. 35 y ss.

- a. *Motivos de ineficiencia del mercado.* Existen una serie de «bienes públicos» que no pueden ser suministrados por el mercado ya que los beneficios no llegarían a cubrir los costes del inversor privado, tal y como sucede normalmente con las grandes obras e infraestructuras o determinados servicios que entran dentro del campo del bienestar social.
- b. *Motivos morales o filosóficos,* ya que algunas metas morales y filosóficas pueden ser más eficientemente acometidas por el Estado. Así lo señala Donahue: «La iniciativa privada funciona muy bien cuando se trata de alimentar a víctimas de un terremoto, no tan bien cuando hay que apoyar guerrillas ideológicamente afines y bastante mal si se trata de explorar las lunas de Marte».³¹

Pese a estas dificultades presentadas por la opción en pro del mercado, es preciso advertir que en las dos últimas décadas esta vía ha cobrado especial relevancia como consecuencia de dos factores mutuamente relacionados. De una parte, la crisis económica ha impulsado a numerosos Gobiernos a orientar hacia el mercado la satisfacción de necesidades. Y de otra, el influjo del liberalismo ha acrecentado igualmente la presencia de los mecanismos del mercado mediante la política de privatizaciones.

7.1.3. *El Tercer Sector.*

Contando con una amplia participación del voluntariado, el Tercer Sector presenta una serie de elementos que, en principio, dotarán de una serie de ventajas comparativas a su actuación frente al resto de los sectores.

A diferencia del mercado, no presenta como prioridad la búsqueda del beneficio económico, lo cual lo hace más adecuado a un ámbito en el que los servicios y prestaciones no siempre pueden someterse a la balanza coste-beneficio en términos puramente económicos. En este sentido, las entidades no lucrativas dirigirán hacia los colectivos más desfavorecidos aquellos servicios en los que la rentabilidad social es mayor que la económica.

Por otro lado, dichas entidades presentan también ventajas comparativas respecto a los actores públicos. Frente a estos, se considera que las organizaciones que forman parte del Tercer Sector poseen unos niveles inferiores de burocratización y, consecuentemente, permiten una mayor capacidad de innovación y adaptación a las nuevas necesidades, muchas de ellas en nuevos colectivos, tal y como es el caso de los inmigrantes o las personas afectadas por SIDA. De igual forma, al

³¹ *Idem*, pág. 39.

contar gran parte de estas organizaciones con una alta participación del voluntariado, el mismo supondrá un recurso humano valioso, motivado para un trabajo que no requiere remuneración económica. Por último, pero sin agotar las ventajas que puedan presentar las entidades del Tercer Sector, se considera que las mismas poseen un carácter más democrático y participativo, tanto a nivel interno, como hacia el exterior, lo cual permite un mayor acercamiento entre la entidad y la población a la que se dirigen sus actividades.

Partiendo de este cuadro de ventajas presentadas por las entidades no lucrativas, se viene considerando el incremento de la participación de las mismas en acción social como una posible alternativa innovadora que haga frente a la crisis del sistema de bienestar. Desde este punto de vista, se considera que su acción será más eficiente en la atención a los colectivos más desfavorecidos y en la actuación sobre un marco de necesidades cambiantes. Queda por ver si estas previsiones se vienen cumpliendo.

7.2. El papel del voluntariado en el desarrollo social.

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

Dentro del ámbito de los servicios sociales, las entidades voluntarias presentan ventajas comparativas cuando coinciden desventaja económica y desventaja social. Para el sector público dichos «clientes» no son objeto de acción claro ya que su peso en el mercado político es comparativamente menor en relación a las preferencias de otros grupos. Sin embargo, si dichas personas poseen recursos económicos serán atendidos por las entidades lucrativas (clínicas para personas con dependencia de diversos tipos de drogas serían un ejemplo). No obstante, ambos tipos de desventaja, económica y social, suelen venir dadas de la mano lo que refuerza la acción del sector voluntario hacia estos colectivos.

Igualmente, la actuación del Tercer Sector adquiere un peso específico en las comunidades en desventaja, las cuales presentan con frecuencia una sociedad civil débil, reciben los servicios del Estado en la mayor parte de las ocasiones de manera puntual e incoherente, sin llevar los mismos a una mejora de las condiciones estructurales que pro-

vocan la situación. En este sentido, el tercer sector presentará ventajas comparativas a la hora de protagonizar iniciativas de acción social, siendo más efectivas aquellas que vengan de la movilización de la propia comunidad, a través de grupos de auto-ayuda, por ejemplo, que directamente mediante entidades voluntarias externas.³²

No obstante, la relación del voluntariado con la gestación del bienestar social no concluye en la prestación de servicios sociales, sino que puede contribuir igualmente a la búsqueda de una identidad y el logro de una mayor cohesión social y dinamización económica, tanto para la persona que realiza este tipo de trabajo solidario como para la comunidad o grupos sobre los que ejerce su acción. En este sentido, dentro de unas sociedades caracterizadas por la escasez y precariedad del empleo, y considerando el trabajo como el principal medio de evitar el menoscabo de la calidad de vida del individuo, la acción voluntaria contribuirá a la búsqueda activa del bienestar, potenciando la creación de nuevos yacimientos de empleo, contribuyendo a la dinamización social y productiva y paliando en la medida de lo posible las causas que crean situaciones de desventaja económica, personal, social y comunitaria.

Por un lado, la movilización dentro de la comunidad y la gestación del trabajo voluntario reconstruyen la identidad de aquellas personas que han quedado en situación de desempleo, genera iniciativas de asociación y autodesarrollo y permite la creación de empleo, ya que es frecuente que lo que ha empezado como trabajo voluntario se convierta en un empleo. De ahí que gran parte de las iniciativas de fomento de empleo y dinamización económica propuestas desde las diversas administraciones —incluida la europea, tal y como vimos al hablar del programa Empleo y Tercer Sector— pasen en la mayor parte de las ocasiones por la gestión de las mismas a través de diversas formas de economía social, incluyendo las entidades voluntarias, al considerar la recuperación del tejido social como premisa previa al desarrollo económico.

Al mismo tiempo, a camino entre el Tercer Sector y el ámbito empresarial, se establecen una serie de iniciativas que forman parte de la economía social. Las mismas presentan formas tales como las cooperativas de iniciativa social o las empresas sociolaborales.

Las primeras presentan campos de actuación variados: integración socio-laboral de discapacitados, ex-drogodependientes, pobreza, etc., atención a la infancia, educación especial y muchos otros servicios de atención a las personas. Las empresas sociolaborales constituirán, por

³² Billis, D. y Glennerster, H. (1998): «Human Services and Voluntary Sector» en *Journal of Social Policy*, vol. 27, nº 1.

su parte, empresas de inserción con el propósito de acoger a personas que tienen problemas de integración en el mundo laboral, ampliando sus acciones a las tareas de prevención, rehabilitación e inserción. Entre sus características, tal y como señala Vilanova y Vilanova³³, se encuentra el hecho de carecer de ánimo de lucro y la apuesta por potenciar una financiación solidaria que cree fondos sociales y rotativos dentro de la empresa.

Por último, las entidades voluntarias aparecen también como generadoras directas de empleo. Tal y como ponen de manifiesto Monserrat Codorniu y Rodríguez Cabrero³⁴, las entidades voluntarias generan en nuestro país en torno a los 99.038 empleos en términos de «personal equivalente» (en términos de «personal equivalente», esto es, transformando los diversos contratos de jornada inferior a las 40 horas en «equivalentes» a una jornada completa), lo cual representa un 1,41% de empleos en relación al total de ocupados en el sector servicios.

Sin embargo, la contribución de las entidades voluntarias a la creación de empleo no se cifra tan sólo en la aparición de puestos de trabajo directos. En efecto, existen igualmente entidades que, además de crear dichos puestos, consideran como fin social de la organización el apoyo a las personas que buscan empleo, dando respuesta a sus necesidades y ayudándolas a encontrar trabajo. Tal sería el caso en nuestro país de las entidades que se integran dentro de la Red Araña.

7.3. *La Gestión de las Entidades Voluntarias.*

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

Conscientes de estos puntos débiles, se empieza a poner en marcha, desde el seno de las propias organizaciones, una labor de desarrollo de un nuevo modelo de gestión en el que no son incompatibles la solidaridad con la eficiencia. Para la elaboración del mismo se toman ele-

³³ Ródenas Rigla, F. y Sánchez Flórez, S- (1998): «Política Social y Empleo» en Alemán Bracho, M.C. y Garcés Ferrer, J.: «Política Social». Ed. McGraw-Hill. Madrid.

³⁴ Op.cit. Rodríguez Cabrero, G. y Monserrat Codorniu, J., págs. 264-266.

mentos propios del nuevo «management» privado, de los nuevos diseños resultantes de la modernización administrativa del ámbito público, haciendo compatibles los mismos con los caracteres propios aparecidos en la dinámica y experiencia de las propias organizaciones. Independientemente del ámbito del que provenga cualquier instrumento de gestión puede ser incluido siempre que cumpla un requisito: la búsqueda del equilibrio entre solidaridad y eficiencia.

Trataremos, a continuación, de mostrar las claves centrales para el establecimiento de un modelo de gestión de entidades no lucrativas. No obstante, y antes de pasar a este punto, será necesario detenerse en la posición de partida con que contamos, esto es, el diagnóstico de la entidad como organización.

7.3.1. *La entidad voluntaria como organización.*

Vivimos en una sociedad de organizaciones, y el sector no lucrativo no constituye una excepción a dicha característica. La misma búsqueda de los fines propuestos requiere de la asociación de las personas que persiguen los mismos, de forma tal que, si bien dicha unión se produce de una manera relativamente espontánea, el desarrollo de las actuaciones y la consolidación en el tiempo llevará a un mayor grado de institucionalización.

Será preciso conocer nuestra organización, los actores que forman parte de la misma, así como sus fortalezas y debilidades, antes de iniciar el diseño de un modelo de gestión adecuado para sus actividades. La gestión, administración, los socios, el voluntariado y otros colectivos que forman parte de la organización de forma más transitoria (personas acogidas a objeción de conciencia o algún tipo de prestación sustitutoria, por ejemplo) forman parte de la organización, y, aunque cada una de ellas posee un interés común con el resto de los grupos –el fin de la organización– presentan simultáneamente intereses particulares que no siempre coinciden, llevando con frecuencia a situaciones de tensión dentro de la entidad.

Comencemos por el grupo que se encuentra en la dirección (Consejo, Asamblea, Junta Directiva...). Sus actividades se dirigen fundamentalmente hacia el exterior de la organización poseyendo un fuerte componente de carácter político³⁵. En efecto, la dirección tratará de establecer redes tanto con diferentes organizaciones, tanto del ámbito privado como público, tratando de lograr la financiación necesaria para el desarrollo de las actividades de la organización. Las personas de la

³⁵ Middleton, M. (1987): «Nonprofit Boards of Directors: Beyond the Governance Function» en Power, WW.(ed): *The Nonprofit Sector*. Ed. Yale University Press. London, págs. 141 y ss.

dirección poseen generalmente un elevado nivel de recursos, bien humanos –formación, trayectoria en otras organizaciones...–, bien sociales –redes con otras y personas clave a la hora de conseguir recursos para la entidad–, conformándose, de esta forma, una relación entre élites, de la que está excluida la administración de la entidad, y sobre todo, la población beneficiaria, la cual pertenece a un estatus social y una configuración cultural particular y distinta de aquella que posee la dirección. En este sentido, cabe señalar que, como ha venido ocurriendo en la administración social dentro del ámbito público, las organizaciones han partido de unos patrones culturales de clase media, incluso en ocasiones media-alta, distintos de los de la población a la que se dirige la acción.

Dicha función, fundamentalmente política, de la dirección vendrá a chocar en ocasiones con la visión de las personas que se encuentran dentro de las funciones más operativas que desarrolla la entidad, las personas que constituyen la administración de la misma. Más cercanas al ámbito del desarrollo interno de la organización acusan a la Dirección de tratar de intervenir en unos procesos operativos que en la mayor parte de las ocasiones desconocen. La relación entre la dirección y la administración posee un especial carácter paradójico; para muchas decisiones importantes, la dirección es la autoridad final, pero esta depende a su vez del ejecutivo en el suministro de información, respecto a la articulación de las políticas y la articulación de las mismas. Las habilidades de negociación de cada una de las partes jugarán un papel fundamental a la hora de determinar las orientaciones de la entidad.

No obstante, el posible conflicto con la Dirección no es el único peligro que acecha a la administración de la entidad. La carencia de una visión abierta al cambio puede llevar a una burocratización de las tareas que realiza, acercándose, de esta forma, a algunas de las críticas que se habían vertido sobre la administración social. En este sentido, equidad no quiere decir uniformidad, sino igual atención a cada persona dentro de un tratamiento particularizado de su caso.

Por último, encontraríamos a los socios y voluntarios dentro de la organización. El peso de los primeros en la toma de decisiones dependerá de la contribución efectiva –bien en redes personales, bien en recursos económicos– a la organización. Los voluntarios, igualmente, tendrán una posición diferente. Aquellos que, siendo fundadores, permanezcan como voluntarios dentro de la organización, pueden tener un peso importante en la toma de decisiones, siendo muy distinta la situación del voluntariado que se une de forma más reciente a la organización. Los mismos no sólo tienen escaso poder de decisión –en muchas organizaciones prácticamente nulo– sino que, en ocasiones, ni

siquiera son informados del plan de actuación de la entidad o tienen comunicación con las personas que ejercen las funciones directivas de la misma.

De esta forma, se va dibujando una estructura jerárquica en la entidad que se aleja del estilo participativo y de comunicación horizontal que aparece como elemento propio de la filosofía del sector no lucrativo. Ante esta situación, puede darse el riesgo de que el voluntario comience a percibir su colaboración como carente de significado para la organización, intentando dar cauce a su altruismo en otra entidad distinta, incrementando así los niveles de movilidad, y la interrupción de la permanencia, entrando de esta forma en un círculo en el que no se dan mayores responsabilidades al voluntario, pues se considera que el mismo es inestable y no puede contarse con él en la planificación, y el voluntario no acaba de encontrar sentido a la actividad, muchas veces periférica, que realiza en la entidad.

No es este el diagnóstico del sector no lucrativo, sin embargo, una parte de estos elementos que venimos señalando se repiten con asiduidad. De esta forma, se observa que la gestión de la entidad se hace poco democrática, las tensiones entre los diferentes grupos se multiplican y los riesgos de alejamiento de la población beneficiaria se incrementan. Estos elementos, unidos a la falta de una planificación que cuente con metas claras para todos, hace urgente la necesidad de redefinir el proyecto institucional de la entidad.

En el mismo, la medida del desempeño y el impacto de las acciones que lleve a cabo la entidad exigirá de la definición de los objetivos centrales planteados en la misma, así como del establecimiento de una serie de indicadores que den cuenta de estos. Atendiendo al proyecto institucional, los indicadores de desempeño deberán definirse en tres niveles centrales para la entidad ligados a tres tipos de funciones³⁶:

- *Fortalecimiento institucional.* Las mismas atañen fundamentalmente al soporte de la legitimidad de la organización y a la capacidad de movilización de recursos de la misma.
- *De gestión.* Tratarán de ofrecer información acerca de las actividades de la entidad, de los problemas planteados para alcanzar las mismas, así como de la correspondencia entre éstas y la localización de recursos realizada. Por tanto, la vertiente de gestión girará en torno a la adecuación de la estructura y procesos de la organización, al tiempo que de distribución de recursos realizada a nivel interno.

³⁶ Moss Kanter, R. y Summers, D.V. (1987): «Doing Well while Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multiple-Constituency approach» en op.cit. Powell, W.W. pág. 159.

- *Funciones Técnicas.* Dichos indicadores tratarán de ofrecer información acerca de la eficiencia y la calidad de los servicios y prestaciones que realiza la entidad.

Desde las bases del diagnóstico de la organización, y teniendo en cuenta la necesidad de vertebrar los logros de la organización, y considerando que la eficiencia, la calidad y, en definitiva el impacto de las actividades que emprenda la entidad dependerán del proyecto institucional de la misma. Trataremos, a continuación, de presentar algunos de los elementos básicos que forman parte de la apuesta por un modelo de gestión integrado dentro de las organizaciones no lucrativas.

7.3.2. *El Marco de Desarrollo Institucional.*

Diversas son las propuestas que comienzan a realizarse para la mejora de la gestión dentro del ámbito no lucrativo. Por la claridad de su planteamiento, y la capacidad de dar lugar a una aplicación práctica de la misma a aquellas personas que no estén necesariamente especializadas en el ámbito de la gestión, partiremos de la propuesta realizada por el Marco de Desarrollo Institucional para el sector no lucrativo.³⁷

Establece dicho Modelo, como principios básicos de actuación, la transparencia, el énfasis puesto en la orientación hacia el beneficiario, una orientación que tenga en cuenta el entorno externo así como las fuentes de ventajas o bien de amenazas a la entidad, y, sobre todo, la necesidad de poner en marcha un modelo de gestión y toma de decisiones de carácter participativo.

Desde dichas bases, el Modelo plantea la necesidad de avance en una serie de vertientes organizativas, valorando su situación a lo largo del proceso de crecimiento y consolidación de la entidad. De manera gráfica, podría reflejarse de forma primaria en el cuadro de la página siguiente.

Cada una de las vertientes del cuadro deberán contemplarse en un doble nivel. Por un lado, podremos definir un cuadro (como el que aparece a continuación), en el cual establecer las debilidades y fortalezas para cada una de las vertientes que contribuyen al proyecto institucional de nuestra entidad. Por otro, y manteniendo las mismas variables en los ejes de columnas y de filas podríamos establecer un cronograma que actuara como termómetro en el avance o retroceso de cada uno de los aspectos contemplados.

³⁷ Dicho Modelo será planteado por Renzi, M. (1996): «An integrated Toolkit for institutional development» en *Public Administration and Development*, vol. 16, págs. 469 y ss.

MARCO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Capacidades	Comienzo	Desarrollo	Expansión	Sostenibilidad
Visión General: <ul style="list-style-type: none"> • Dirección. • Misión de la entidad. • Autonomía. 				
Recursos de Gestión: <ul style="list-style-type: none"> • Estilo de liderazgo. • Gestión participativa. • Planificación. • Seguimiento y evaluación. • Sistemas de gestión. 				
Recursos Humanos: <ul style="list-style-type: none"> • Cualificación del personal. • Desarrollo del personal. • Diversidad organizacional. 				
Recursos Financieros: <ul style="list-style-type: none"> • Gestión financiera. • Dependencia financiera. • Autonomía financiera. 				
Recursos Externos: <ul style="list-style-type: none"> • Relaciones públicas. • Habilidad para trabajar con las instancias gubernamentales. • Habilidad para trabajar con otras organizaciones no gubernamentales. 				

FUENTE: Adaptación de las figuras 1 y 3, de Renzi, M. (1996): «An Integrated Toolkit for Institutional Development» en *Public Administration and Development*, vol. 16, págs. 470 y 475.

Al diagnóstico de la organización, y al marco de desarrollo institucional propuesto para la misma, será necesario unir un plan de formación, así como un programa de acción adecuado que permita al voluntario encontrar su papel específico dentro de la entidad, alcanzando una participación real dentro de la misma.

Desde estas coordenadas básicas, el planteamiento de la gestión de las entidades no lucrativas entiende la necesidad de adaptar instrumentos de acción provenientes de ámbitos distintos al de la iniciativa so-

cial, de forma tal que, adaptándolos a las características de las entidades que la componen, supongan una forma de avance en la mejora de los logros conseguidos desde este sector.