



# ECONOMÍA SOCIAL Y NUEVO ESTADO DE BIENESTAR. LOS SERVICIOS ASISTENCIALES Y LA INTEGRACIÓN SOCIO-LABORAL

Antonia Sajardo Moreno <sup>1</sup>

## 1. Marco introductorio: Economía Social y Estado de bienestar

En la actualidad las sociedades desarrolladas están asistiendo a una revalorización de la Economía Social en el ámbito del bienestar social desde una perspectiva económica, pero también social y política. La redefinición de los Estados de bienestar originada por cambios socio-políticos (mutación de las estructuras sociales y familiares y nuevos problemas y necesidades sociales) y por la irrupción de la crisis económica, así como la profunda segmentación experimentada por el mercado, se hallan sobre la base de esta nueva mirada hacia una serie de entidades que tradicionalmente han contribuido a resolver necesidades humanas.

Históricamente, y a la par del desarrollo del sistema capitalista de mercado, numerosas entidades religiosas de carácter altruista constituyeron en muchas ocasiones, junto a la acción de las redes familiares y comunitarias, el pilar básico de atención de las necesidades sociales. Posteriormente esta idea caritativa de la acción social se amplió con la dimensión solidaria, dando cabida a las entidades de tipo laico.

Junto a la abstencionista acción del Estado (en el orden equitativo y redistributivo) limitándose a actuar como mero garante del funcionamiento mercantil y del orden público, el mercado y la Economía Social coexistían pacíficamente con una relación hegemónica por parte del primero y de subordinación de la segunda, la cual se limitó a generar un ámbito selectivo de actuación en el terreno político (reivindicativo) y económico (productivo y de consumo).

Las prontas limitaciones del mercado como mecanismo asignador de recursos, generando fallos, y sus fracasos respecto a la satisfacción de las necesidades sociales y el desarrollo de la solidaridad, propició una innovadora implicación del Estado en la economía y la sociedad con el advenimiento de los Estados de bienestar. No obstante, el desarrollo mercantil no se verá limitado sino que transformará su actuación mediante un potente aparato institucional de protección social solidaria y legitimidad política democrática, relegando a la Economía Social a un segundo plano en la provisión del bienestar social.

---

1 Profesora de Economía Aplicada, Universidad de Valencia y Directora de Investigaciones en economía social y sector no lucrativo del CIRIEC-España.

La crisis de los setenta supuso el agotamiento del modelo keynesiano-fordista de relativa estabilidad social y económica, iniciándose un proceso de transformación económica, institucional y político profundo, en cuyo seno reemergió con nueva identidad propia la Economía Social. En este resurgimiento confluyen de manera desigual la recurrente y cada vez más notoria inseguridad y carencia de extroversión hacia lo social por parte del mercado, y el profundo cuestionamiento del patrón público de bienestar ante su incapacidad para dar oportunas respuestas a las nuevas demandas sociales en el orden político y económico, fundamentalmente de empleo, participación y protección social.

En este contexto se genera un proceso de cambio en el diseño institucional concretado en tres vectores mutuamente interrelacionados: 1) reestructuración, repliegue y externalización de la actividad pública con objetivos de racionalización, economía y desburocratización (semiprivatización); 2) remercantilización de las relaciones socioeconómicas, y 3) recomposición de la sociedad civil. La política de bienestar social comienza a concebirse desde un enfoque de producción del bienestar social, que defiende un modelo mixto de implementación, donde el Estado asuma las funciones de financiación, regulación y control y el Sector Privado (Economía Social fundamentalmente) y se encargue de las tareas de producción y distribución. Este modelo que plantea un retorno a la sociedad civil, bajo la centralidad de la exclusión social y mediatizado por el factor laboral (desempleo e inserción), se está traduciendo, de un lado, en una rápida expansión de la Economía Social, reflejado en la oportunidad que ello supone para su expansión y también en las posibilidades que este sector ostenta en la realización eficaz y eficiente de estas tareas. Pero, asimismo, irrumpe con fuerza el mercado, el cual, constatada la rentabilidad del sector de bienestar social, reintroduce y refuerza la disciplina mercantil en el ámbito público (bajo los principios de elección y soberanía del consumidor), generando cuasimercados en los Estados de bienestar.

La Economía Social se concibe como una alternativa óptima ante los fallos del mercado y los fallos del Estado. Así, en contextos donde el Sector Público no puede asegurar una provisión de *outputs* eficiente por limitaciones burocráticas o presupuestarias, donde el mercado no está dispuesto a promover bienes dirigidos a colectivos desfavorecidos, de bajo nivel económico, o con externalidades, la Economía Social puede satisfacer estas demandas generando una oferta económica ágil, flexible, eficiente, adaptada a las circunstancias creativa e innovadora, a la vez que favorece la cultura democrática, la igualdad social y política y los valores de la solidaridad, el pluralismo, la cohesión social y el voluntariado. Ello es especialmente cierto en el ámbito del bienestar social, donde junto a un nuevo enfoque que tiende a primar los aspectos de prevención y postula la implicación comunitaria, se adicionan las características socio-económicamente desfavorables de la demanda, la naturaleza de los propios *outputs* socialmente necesarios (características complejas o inobservables), o las situaciones en las que éstos se demandan y ofertan (separación entre oferentes y demandantes), que los torna no rentables para el sector capitalista y no asumibles políticamente por el Estado.



En España, la edificación tardía de un Estado de bienestar a fines de los setenta, y de incipiente desarrollo durante los ochenta, determina que éste entre en proceso de crisis y revisión aun cuando no se han alcanzado los niveles de protección de otros países. Este carácter diferencial ubica a España en lo que se ha dado en llamar *patrón latino de Estado de bienestar*, edificado en un contexto de crisis económica y cambio político. Sus rasgos característicos son: 1) el carácter paradójico y ambivalente de la adhesión social al sistema público de bienestar, junto a una profunda crítica a su eficacia protectora, aun sin haberse completado la universalización de los derechos sociales; 2) la aceptación pasiva ante la contención o recorte selectivo del gasto social público; 3) el desarrollo de un mercado en gran medida protegido y especializado para el ejercicio de actividades sociales a través de figuras contractuales (concertos y convenios), y una interrelacionada evolución del Estado y de la Economía Social, reconstruida bajo unas marcas propias: dependencia financiera estatal, fuerte crecimiento organizativo en un contexto de segmentación y atomización social, dificultades de coordinación en un sector de alta fragmentación interna y fuerte competencia inter e intra-institucional.

Planteado el contexto en el que actualmente se desenvuelve la Economía Social en el Estado de bienestar, este trabajo continúa abordando los aspectos más relevantes que definen la realidad de la Economía Social en dos ámbitos concretos, la acción social y la inserción laboral de colectivos marginados o excluidos, ámbitos de especial centralidad en nuestras sociedades. El primero, la acción social, por la confluencia del intenso bagaje histórico desarrollado en el mismo por la Economía Social, y el continuo afloramiento de necesidades sociales de nuevo cuño, y el segundo, la inserción socio-laboral, por constituir un tema de relevancia primordial en nuestras economías, donde el desempeño de una actividad laboral, más allá de una mera fuente de obtención de ingresos, constituye un factor de integración social, de desarrollo personal y de cauce para el ejercicio de la ciudadanía. En ambos ámbitos la Economía Social adquiere un papel activo de intervención que permite aliviar al Estado de sus antiguas responsabilidades adquiridas, hoy difícilmente asumibles, compartiendo con la sociedad civil los costes de la crisis y sus potenciales riesgos.

El capítulo concluye explorando los retos y las debilidades de la Economía Social en la nueva reconfiguración de los Estados de bienestar, una nueva época que intuye remitirnos a un nuevo orden social y económico, mediatizado por la diversidad de realidades socio-institucionales y en éstas la propia naturaleza y rol jugado por el sector de la Economía Social, y gobernado por los vectores de la globalización en pro de una nueva sociedad del bienestar.

## 2. La Economía Social en la acción social

### 2.1. Las asociaciones y fundaciones de acción social: análisis macroeconómico

Muy recientemente ha sido modificada la regulación de las asociaciones sometidas al régimen general, en virtud de la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del derecho de asociación. Junto a esta normativa genérica existen normativas especiales que regulan otros tipos de asociaciones específicas como las de tercera edad, de mujeres, juveniles, religiosas, deportivas, de consumidores y usuarios<sup>2</sup>. Consultando los datos del Registro Nacional del Asociaciones del Ministerio del Interior, a 31-12-2002 existían censadas 259.359 entidades asociativas activas en España<sup>3</sup>, de las cuales 256.258 son asociaciones y 3.101 son federaciones. El 92,4% de éste son de ámbito inferior al nacional (autonómico, regional y provincial -236.856 entidades-), y el 7,6% restante ejercen su actividad al lo largo de todo el territorio nacional (22.471 entidades).

A nivel de distribución geográfica existe una densidad asociativa superior en las cuatro Comunidades Autónomas con una mayor población, que son, por este orden, Andalucía, Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana, concentrando más del 50% del conjunto asociativo nacional. Por provincias las que computan un mayor número de asociaciones son, ordenadamente, Barcelona, Madrid, Valencia, Sevilla y Alicante.

El estudio de la evolución de la tasa media de creación de asociaciones revela la gran juventud del conjunto asociativo español, resultando ser un claro producto de la democracia (Tabla 1). Así, durante el régimen franquista se crearon alrededor de 1.000 asociaciones anuales entre 1968 y 1976. El advenimiento democrático supuso la gran explosión asociativa española, en gran parte debido a la instauración de un nuevo y amplio régimen de libertades que propició la activación de las energías sociales inhibidas durante la dictadura, y también, y en menor medida como reflejo mimético de la multiplicación asociativa mundial de fines del pasado siglo. De esta manera la tasa de creación asociativa se incrementó en más de un 500% durante el periodo 1973-1983, duplicándose de nuevo esa misma tasa a fines de los ochenta y principios de los noventa, para estabilizarse en una media de 14.000 asociaciones creadas hasta el año 2000, a lo largo del cual se inscribieron 16.266 entidades. A partir de este año se ha producido un decrecimiento progresivo anual en el número de asociaciones inscritas, disminuyendo a 15.005 entidades en 2001 y pasando a 13.343 en 2002. Las razón explicativa de este hecho deben hallarse en las mayores restricciones burocráticas que supone para la creación de asociaciones y su funcionamiento la nueva legislación introducida por la Ley 1/2002 (como la necesidad de contabilidad analítica).

2 A nivel autonómico dos comunidades han dictado su propia norma, Cataluña a través de la Ley 7/1997 de asociaciones de 18 de junio, y el País Vasco, mediante la Ley 3/1998 de asociaciones de 12 de febrero.

3 Se incluyen las asociaciones sometidas al régimen general (Ley 1/2002), y las asociaciones juveniles reguladas por el Real decreto 397/1988 de 22 de abril.

**Tabla 1. Media de Asociaciones inscritas por periodos en España**

Periodos temporales	Nº Asociaciones
1968-1971	746
1972-1976	1.157
1977-1983	5.797
1984-1989	6.524
1990-1994	10.967
1995-1999	14.135
2000-2003	14.871

*Nota: Asociaciones incluye las Asociaciones y las Asociaciones juveniles.  
 Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias del Ministerio del Interior.*

La distribución por actividades económicas de las asociaciones españolas nos permite realizar una aproximación al ámbito específico de la acción social (Tabla 2). Este ámbito lo conforman las asociaciones pertenecientes a los grupos de *Disminuidos físicos y Psíquicos y Filantrópicas*, y parte de las correspondientes a *Familiares, consumidores y tercera edad y Femeninas*, que en conjunto representan el 15,7% del total de asociaciones, con una elevada tasa relativa de federaciones del 29,1%. No obstante son las actividades teóricamente de mayor contenido lúdico y de encuentro, como los de *Culturales e ideológicas y Deportivas, recreativas y juveniles* las que concentran la mitad del asociacionismo de nuestro país (54,3%). En cambio presentan un menor número relativo de federaciones (33,6%), explicable en principio, por su reducida necesidad de estructura organizativa profesional y de recursos para el adecuado cumplimiento de sus fines fundacionales. Cuantitativamente, a distancia se sitúan las asociaciones *Educativas* y de *Vecinos*.

**Tabla 2.  
 Asociaciones y federaciones activas clasificadas por Grupos de Actividad a 31-12-2002**

Grupos de Actividades Económicas	Asociaciones	%	Federaciones	%
0. Varias	2.236	0,9	9	0,3
1. Culturales e ideológicas	97.725	37,7	608	19,6
2. Deportivas, recreativas y juveniles	43.143	16,6	437	15,4
3. Disminuidos físicos y psíquicos	5.486	2,1	277	8,9
4. Económicas y profesionales	18.803	7,2	201	6,4
5. Familiares, consumidores y tercera edad	12.138	4,7	221	7,1
6. Femeninas	8.412	3,2	134	4,3
7. Filantrópicas	14.799	5,7	271	8,7
8. Educativas	29.313	11,2	527	17,0
9. Vecinos	27.300	10,5	416	13,4
<b>Totales</b>	<b>259.354</b>	<b>100,0</b>	<b>3.101</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria del Ministerio de Interior.*

En términos dinámicos a lo largo de la década de los noventa y principios de la presente las asociaciones que más significativamente han aumentado, tanto en entidades como en federaciones, han sido los grupos que trabajan en la acción social, en concreto, las de *Disminuidos físicos y psíquicos* con un 154% de aumento, seguidas de las *Filantrópicas*, con un 123%, las *Deportivas, recreativas y juveniles*, con un 95%, y las *Culturales e ideológicas* con un 62,6%. El incremento experimentado por los otros dos grupos que participan en la acción social como son las *Femeninas y Familiares, consumidores y tercera edad*, ha sido más reducido el 44,0% y el 6,4% respectivamente.

Las asociaciones pueden acceder a la declaración de *utilidad pública* (incluida dentro de las medidas de fomento asociativo en la Ley 1/2002, Título VI), cumpliendo una serie de requisitos (-art.35-carecer de ánimo de lucro, extroversión de su actividad, en caso de disolución afectar su patrimonio a actividades de interés general...), en virtud de lo cual pueden disfrutar de una serie de beneficios económicos, asistencia jurídica gratuita, y exenciones y beneficios fiscales establecidos en la Ley 49/2002 de 23 de diciembre de Régimen Fiscal de las Entidades Sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al mecenazgo, bajo unas condiciones, como la realización de actividades de interés general, que al menos el 70% de sus ventas o ingresos se dediquen a tales fines, no realizar actividades económicas o gratuidad de cargos de gobierno y representación (art.3). El desarrollo reglamentario de esta ley viene dado por el Real decreto 1270/2003 de 10 de octubre. El número total de estas asociaciones representa menos del 2% del total de las mismas.

Las *fundaciones* cuentan con una regulación general, recientemente modificada en virtud de la Ley 50/2002 de 26 de diciembre de Fundaciones, y también el Real decreto 384/1996 de 1 de marzo que aprueba el Registro de fundaciones de competencia Estatal<sup>4</sup>. La fiscalidad de las fundaciones se halla regulada en la Ley 49/2002 y en su reglamento dado por el R.D.1270/2003, en idénticos términos a los establecidos para las asociaciones declaradas de utilidad pública.

---

4 A nivel de las Comunidades Autónomas, y en virtud de sus respectivas competencias, se han venido promulgando determinadas leyes de fundaciones: Ley 5/2001 de 2 de mayo de Fundaciones de Cataluña; Ley 2/1998 de 6 de abril de Fundaciones Canarias; Ley 1/1998 de 2 de marzo de Fundaciones de la Comunidad de Madrid; Ley 7/1983 de 22 de junio de Régimen de las Fundaciones de Interés Gallego; Ley 1/1973 (arts.42 a 47) de Compilación del derecho Civil Foral de Navarra, y Ley Foral 12/1996 de 2 de julio reguladora del Régimen Tributario de las Fundaciones y las Actividades de Patrocinio; Ley 12/1994 de 17 de junio de Fundaciones del país Vasco; Ley 8/1998 de 9 de diciembre de Fundaciones de la Comunidad Valenciana, y Ley 13/2002 de 15 de julio de Fundaciones de Castilla-León.



En España en el año 2003 existían 1.683 fundaciones que trabajaban en la acción social sobre un total de 5.500, del cual el 21% son de ámbito estatal, y el 79% restante de ámbito autonómico (Tabla 3 y CF). Estas entidades se concentran muy acusadamente en la comunidad de Cataluña (24,8%), Madrid (20,3%) y Andalucía (11,5%). En el extremo opuesto son las Comunidades de Canarias (0,7%), La Rioja (0,9%), Extremadura y Cantabria (1,4% cada una) y Navarra (1,2%), las que poseen una menor densidad fundacional. Por provincias destacan, sobradamente, Barcelona con 348 fundaciones y Madrid que contabiliza 341. Según los datos de la Confederación Española de Fundaciones las fundaciones asistenciales de ámbito nacional realizan el 18,37% del gasto total en actividades de interés general del conjunto de las mismas, después de las docentes (67,5%) y seguidas de las culturales (14,05%).

**Tabla 3. Distribución geográfica de las fundaciones de acción social**

	Asociaciones	%
Andalucía	193	11,5
Aragón	70	4,2
Pdo. Asturias	37	2,2
Islas Baleares	62	3,7
Canarias	11	0,7
Cantabria	22	1,4
Castilla-La Mancha	71	4,2
Castilla-León	138	8,2
Cataluña	417	24,8
Extremadura	21	1,4
Galicia	61	3,6
Madrid	341	20,3
Foral de Navarra	19	1,2
País Vasco	117	7,0
Murcia	27	1,6
Rioja (La)	14	0,9
C. Valenciana	62	3,7
<b>TOTALES</b>	<b>1.683</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Directorio de fundaciones de acción social, 2003.

## 2.2. Las asociaciones y fundaciones de acción social: perspectiva microeconómica

1. La naturaleza trabajo-intensiva del sector de la acción social, así como el carácter decisivo del factor humano para definir la calidad del *output*, resultan básicos para el análisis de los *recursos humanos* implicados en este ámbito: empleo remunerado y voluntario.

Para el estudio del *trabajo remunerado* de las entidades de Economía Social en la acción social pueden emplearse métodos *proxi* o a estudios *ad hoc*. Entre los primeros se encuentra la encuesta mensual del CIS, que habitualmente incluye una pregunta sobre la situación laboral de los españoles. En este contexto, y como media en los últimos seis meses la tasa de personas mayores de 18 años en situación de asalariado fijo o eventual (el 77,1% de los entrevistados) que han afirmado trabajar en entidades no lucrativas se sitúa en el 0'4%, lo que se traduce en unas 125.000 personas ocupadas<sup>5</sup>. Esta magnitud es significativamente más reducida que la que ofrecida por los principales estudios realizados *ad hoc* en los últimos años en nuestro país<sup>6</sup>.

5 Barómetro del CIS de febrero del 2004.

6 Es probable que exista un sesgo a la baja de modo análogo al que se produce con los trabajadores de las cooperativas, los cuales presentan una tasa próxima a las ISFL en la encuesta del CIS, pero su realidad es mucho mayor.

Por su parte, el DIRCE no ofrece datos agregados de empleo pero sí estratifica el número de *Asociaciones y otros tipos* por tramos de trabajadores. Aun con estas limitaciones y los sesgos ya mencionados que incorpora el campo en cuestión, es posible estimar entre 230.986 y 671.889 el empleo en este sector para el año 2001<sup>7</sup>.

Los estudios empíricos más importantes realizados hasta la fecha ofrecen realidades dispares sobre esta cuestión (Tabla 4). En primer lugar, el trabajo de Ruiz Olabuénaga (2000) estima, tomando como base el año 1995, que el total del Tercer Sector español (identificado como Sector No Lucrativo) emplea a 475.179 trabajadores remunerados equivalentes a tiempo completo y 161.224 trabajadores en su subsector de *servicios sociales*. En segundo lugar, el estudio de Barea y Pulido (2001) computa, con la misma base 1995, 118.575 los asalariados en este Sector (identificado como *Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares-ISFSH-*), de los que 72.675 pertenecer al subsector *Asociaciones y fundaciones*<sup>8</sup>. Un tercer estudio, llevado a cabo por la Fundación Tomillo (Martínez et al, 2000), calcula para 1999 en 215.307 los asalariados equivalentes a tiempo completo en el Tercer Sector en la acción social (denominado como *organizaciones no lucrativas –ONL-*). Por su lado, el estudio dirigido por Pérez-Díaz, cifra en 197.988 el número de trabajadores asalariados el Tercer Sector de acción social (Pérez-Díaz y López Novo, 2003). Asimismo el Observatorio Ocupacional del INEM (2000) calcula 175.929 trabajadores en las ONGs y fundaciones de acción social. Por último, Marbán (2003) calcula 24.135 trabajadores en términos equivalentes utilizando 6.049 entidades del 0,52 del IRPF. Ello, extrapolado a un supuesto conjunto mínimo de 11.000 *Organizaciones voluntarias de acción social*, supone la cifra, considerablemente menor, de 46.643 trabajadores; alternativamente con una extrapolación ampliada al supuesto conjunto máximo de 19.500 entidades, se manejaría el dato de 77.795 empleos para la totalidad del sector de acción social español.

Como aproximación global, y en términos relativos, puede estimarse que las asociaciones y fundaciones aglutinan al 40% del empleo total del país en el "Sector de actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales" (Martínez *et al*, 2000).

7 Excluyendo el empleo correspondiente a las cajas de ahorro.

8 Ambos estudios centrados en el ámbito de los servicios sociales, pero definiendo de distinta manera el campo de las entidades del Tercer Sector siendo el del primero más amplio.





Tabla 4. Estimaciones de recursos humanos de la Economía Social en la acción social (ETC)

Campo referencia	Estudio	Año	Trabajadores	
			remunerados	voluntarios
ISFL	Barea y Pulido (1998)	1995	118.575	--
S.No Lucrativo Subsector ser.soc.	Ruiz Olabuénaga (2000)	1995	161.224	496.793
ONL acción social	Martínez <i>et al.</i> (2000)	1999	215.307	230.356
ONGs –fundaciones acción social	Observatorio ocupacional INEM (2000)	1999	175.920	184.868
ISFL	CIS-2004, estimación propia	2001	125.000	--
Asoc.y otros tipos	DIRCE-2001 estimación propia	2001	Mín. 230.986	--
Tercer sector social	Peréz-Díaz-López novo (2003)	1999	197.988	733.709
Entidades 0,52IRPF	Marbán (2003)	1997	Mín. 24.135	Mín.56.017

El análisis de los estudios señalados permite identificar las principales características de este empleo: su *predominancia femenina* con independencia del tamaño de la entidad y del nivel geográfico de actuación de la entidad; alta proporción de *jóvenes*, entre 20 y 35 años (creciendo en edad cuanto mayor es la entidad); con una mayoría de *estudios universitarios*; con una dedicación mayoritaria media de 5 años de antigüedad (Pérez-Díaz, 2003), y con unas *peores condiciones de trabajo* en las entidades de Economía Social que en la media del *Sector sanitario y de servicios sociales* (CNAE-93, grupo 83). Esta afirmación se constata por la mayor temporalidad del empleo, mayor extensión de la jornada a tiempo parcial, de los contratos por obra o servicio y de formas de voluntarios susceptibles de ser contratados como *empleo encubierto* (voluntarios gratificados). Este panorama difiere entre las asociaciones y fundaciones y las cooperativas, dado que en las primeras impera el contrato a tiempo parcial (78% frente al 45% en los asalariados y el 8% de los socios de las cooperativas) y el recurso al empleo encubierto de voluntarios, mientras que en las segundas la inestabilidad laboral se aprecia en el hecho de que el 68% de sus contratos son eventuales frente al 45% en las asociaciones y fundaciones (Martínez *et al.*, 2000).

El *trabajo voluntario* constituye una de las características distintivas de las entidades de Economía Social que trabajan en la acción social. Aporta apoyo y sostén organizativo (único en muchos casos), sustenta el valor moral que supone la solidaridad de este tipo de altruismo, lo que les diferencia del resto de organizaciones, a la vez que constituye un rasgo definitorio del propio sector, el cual es también denominado como *Sector Voluntario*.

Los estudios *ad hoc* revelan un significativo abanico en el número de voluntarios que trabajan en el ámbito de la acción social (Tabla 4). Las estimaciones más amplias proceden de los trabajos de Pérez-Díaz y López-Novo (2003) y Ruiz-Olabuénaga (2000) con 733.709 y 496.793 voluntarios respectivamente; en un nivel intermedio se sitúa el estudio de Martínez *et al.* (2000) con 230.356 y el del Observatorio Ocupacional del INEM con 184.868. Las menores estimaciones, dado el universo considerado, son las procedentes del trabajo de Marbán (2003) el cual computa un mínimo de 56.017, cuyas extrapolaciones máximas y mínimas, identifica-

rían un intervalo situado entre los 101.812 y 180.560 voluntarios. De los estudios manejados puede afirmarse que se trata de personas mayoritariamente de género femenino (rondando el 60%), mayoritariamente jóvenes menores de 35 años (tasas superiores al 60%, con menor proporción en las entidades de carácter religioso), con una formación superior a la media nacional, en concreto media y media-alta, mayor para las fundaciones (47%) que para las asociaciones (27%), con una dedicación horaria mayoritariamente inferior a las 5 horas semanales (casi un 50%) y colaborando un breve periodo tiempo, dado que 1/3 de los mismos participa desde hace 1 ó 2 años, y sólo prácticamente la mitad colaboran desde hace un periodo comprendido entre los 2 y 5 años (47%) (Pérez-Díaz, 2003).

Consultando datos del CIS (2002) se señala que el 17,2% de los españoles mayores de 18 años afirman haber realizado trabajos voluntarios en *organizaciones de caridad o ayuda social*. No obstante, la extensión de este voluntariado presenta un límite sociológico significativo en la medida en que un 34,1% de los que han respondido no haber trabajado con anterioridad como voluntarios, no están interesados en participar en ningún tipo de entidad asociativa. De igual forma son las entidades dedicadas al campo de la acción social, a distancia de las de carácter deportivo (30,8%), las que ostentan las más altas tasas de pertenencia (11,8%), y una mayor tendencia a mantener ésta con el paso del tiempo, indicando una mayor estabilidad de su base social.

2. El estudio de la *estructura financiera* de las entidades de Economía Social en la acción social revela la vinculación hegemónica de las mismas con la actuación económica pública. Así, a la luz de los principales estudios analizados (Tabla 5) puede constatarse que la mayoría de sus *ingresos* proceden de la esfera pública, alrededor del 50%, bajo ciertas modalidades aunque predominando la subvención. El estudio de Pérez-Díaz (2003) establece una diferenciación por formas jurídicas que permite afirmar que son las asociaciones más dependientes de la financiación pública que las fundaciones, con el 47,4% y el 20,6% respectivamente de media. Esta dependencia en las asociaciones se acentúa a medida que crece su tamaño, llegando a representar los 2/3 en las asociaciones de mayor tamaño. En las fundaciones también se observa esta dinámica, pero aunque para las de mayor tamaño esta financiación sea la primera partida de ingresos, su peso en los ingresos totales es algo menos de la mitad del que supone para las asociaciones. Asimismo el 82,5% de estas entidades tienen establecido convenio o acuerdo de gestión de servicios con algún organismo público, elevándose al 85,9% para el caso de las asociaciones.

El recurso financiero más genuino de estas entidades, las *donaciones privadas* ostenta una importancia muy reducida, oscilando entre el 20% en el estudio de Ruiz-Olabuénaga (2000) y el 10,8% en el de Martínez et al (2000); para Pérez-Díaz (2003) las estimaciones son menores alcanzando un reducido 4,1% en las asociaciones y un 11,2% en las fundaciones.



**Tabla 5. Estimaciones estructura financiera de la Economía Social en la acción social**

Estudio	Año	INGRESOS			GASTOS	
		A. públicas	Donaciones	Cuotas-ventas	Corrientes	De capital
Ruiz Olabuénaga(2000)	1995	48,6%	20,0%	31,4%	90,3%	9,7%
Martínez, <i>et al.</i> (2000)	1999	52,8%	10,8%	33,9%	83,0%	17,0 % <sup>9</sup>
Pérez- Díaz, <i>et al.</i> (2000)	1999	47,4-20,6%	4,1-11,2%	51,5-68,2% <sup>10</sup>	95,0%	5,0%

En relación a los gastos, puede apreciarse que con determinados matices los gastos corrientes se llevan la parte del león del conjunto, siendo la partida principal los gastos de personal y la adquisición de servicios externos, no existiendo diferencias significativas por formas jurídicas.

### 2.3. Las cooperativas de iniciativa social

En el ámbito de la acción social también participan las *cooperativas de iniciativa social*, figura situada entre el movimiento cooperativo y las entidades no lucrativas de la Economía Social, que es introducida explícitamente por la nueva Ley 27/1999 de 16 de julio General de Cooperativas.

El art. 106.1 de la citada Ley establece que serán calificadas como tales aquellas “que no tengan ánimo de lucro y cuenten con un objeto social, con independencia de su clase, tratándose, bien de la prestación de servicios asistenciales de carácter sanitario, educativo, cultural o cualquier otro de naturaleza social, bien de la realización de actividades económicas en pro de la integración laboral de colectivos socialmente excluidos, y genéricamente la satisfacción de necesidades no resueltas por el mercado”. Asimismo, la Disposición Adicional 1ª de la Ley 27/1999 introduce la posibilidad de que la cooperativa adopte la calificación de *sin ánimo de lucro*<sup>11</sup>, para aquellas que gestionen servicios colectivos, de titularidad pública o actividades económicas en pro de la integración laboral de grupos socialmente excluidos, siempre que (y estatutariamente se determine) no se distribuyan los posibles rendimientos positivos entre sus socios, y se desempeñen gratuitamente los cargos del Consejo Rector<sup>12</sup>.

9 Se incluyen gastos de infraestructura (mantenimiento), pero también de gestión, como dirección y administración.

10 Se incluyen en este apartado junto a las cuotas de los socios y los servicios de la actividad propia, las rentas del patrimonio y las actividades mercantiles.

11 Esta calificación es explícitamente reconocida por la práctica totalidad legislación de las leyes autonómicas de cooperativas salvo por Extremadura, Navarra y Castilla-León.

12 A pesar del marcado carácter social de estas entidades han quedado al margen de la posibilidad de obtener la declaración de utilidad pública, y por lo tanto las donaciones privadas, patrocinios o mecenazgos no pueden ser objeto de deducción para el donante en el IRPF o ISS.

La legislación cooperativa autonómica previa a esta norma ya había recogido esta figura jurídica, aunque con diferente profusión y denominaciones<sup>13</sup>. Es la Comunidad de Cataluña la que no contempla ningún tipo de cooperativa de específica intervención en la acción social, y la Comunidad Autónoma del País Vasco la que presenta un mayor desarrollo legislativo<sup>14</sup>.

Consultando los datos de la Dirección General para el Fomento de la Economía Social<sup>15</sup> se observa una clara evolución de las cooperativas de iniciativa social en el quinquenio contemplando con un crecimiento del 21,1% en el número de entidades y un 25,2% en el volumen de trabajadores.

De este conjunto de cooperativas, una parte importante toma la forma de trabajo asociado, en concreto un 92% para el grupo de *Actividades sanitarias y veterinarias. Servicios sociales*, y un 51% para las dedicadas a las “Actividades asociativas”. Este hecho contrasta con las pioneras cooperativas sociales, más próximas a las cooperativas de consumidores, creadas en los años setenta en las Comunidades catalana y valenciana por padres de discapacitados ante la ausencia de otros recursos institucionales idóneos. En relación a su estructura financiera, el estudio de Martínez et al (2000) señala que el 75% de la facturación global de las cooperativas sociales se realiza con las administraciones públicas y afines, y el 57% de estas entidades desarrollan más del 75% de su facturación con la Administración.

**Tabla 6. Cooperativas de iniciativa social y número de trabajadores**

	Cooperativas			Nº de Trabajadores		
	A. Ssoc	A.A.	Total	A. Ssoc	A.A.	Total
1999	480	187	667	8.339	1.651	9.990
2000	516	187	703	9.050	1.559	10.609
2001	550	182	732	9.552	1.770	11.322
2002	596	187	783	10.798	1.738	12.536
2003	622	186	808	10.782	1.735	12.517

*Nota:* A. Ssoc. = *Actividades sanitarias y veterinarias. Servicios sociales*; A.A. = *Actividades Asociativas*.  
*Fuente:* Dirección General para el Fomento de la Economía Social.

13 Así se habla de cooperativas de iniciativa social (leyes de Madrid, Aragón, La Rioja y Castilla -León ), de integración social (leyes de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia y La Rioja), de servicios sociales (leyes de Galicia y Aragón) , o de bienestar social (leyes de Extremadura y Navarra).

14 La Ley de Cooperativas de Euskadi (Ley 4/1993 de 24 de junio) que recogía en su artículo 127 a las cooperativas de integración social ha sido modificada en virtud de la Ley 1/2000 de 29 de junio, sin alterar los preceptos relativos a la mencionada tipología de cooperativas. Posteriormente en virtud del Real Decreto 64/1999 de 2 de febrero se aprobó el Reglamento sobre Procedimientos relativos a las Sociedades Cooperativas de Utilidad Pública. Finalmente el Decreto 61/2000 de 4 de abril se dedica a la regulación de las cooperativas de iniciativa social.

15 Los datos consultados se hallan clasificados por ramas de actividad según el CNAE-93, estando agrupadas las actividades M,N,O, relativas a “Educación, actividades sanitarias, veterinarias y sociales”, y dentro de éstos, y a los efectos de este trabajo, se han considerado los subgrupos de “Actividades sanitarias y veterinarias. Servicios sociales” (nº 85) y “Actividades asociativas” (nº 91).

### 3. La Economía Social en la inserción por la economía

En el ámbito de la inserción por la economía de colectivos con dificultades de empleo, la Economía Social participa a través de los denominados Centros Especiales de Empleo (CEE) y las Empresas de Inserción (EI), formas éstas que trabajan respectivamente con personas discapacitadas y colectivos en situación de exclusión social.

La normativa vigente<sup>16</sup> concibe a los CEE y las EI como empresas que despliegan su actividad económica en el mercado, presentando un marcado carácter laboralista, que se concreta en la necesidad de computar en su plantilla de trabajadores con altos porcentajes de personas con dificultades laborales en el mercado de trabajo ordinario (un mínimo de un 70 por 100 de personas con discapacidad para el caso de los CEE, y al menos el 30 por 100 de trabajadores desempleados en situación de exclusión para el caso de las EI). Por otro lado, estos dos tipos de entidades no conforman figuras jurídicas sustantivas, adoptando las tipologías existentes de las empresas y entidades de Economía Social, principalmente asociaciones y fundaciones, o de las formas mercantiles (SRL y SA), a la vez que en el caso de los CEE su titularidad puede tener un carácter mixto (público-privado), o ser del propio sector público.

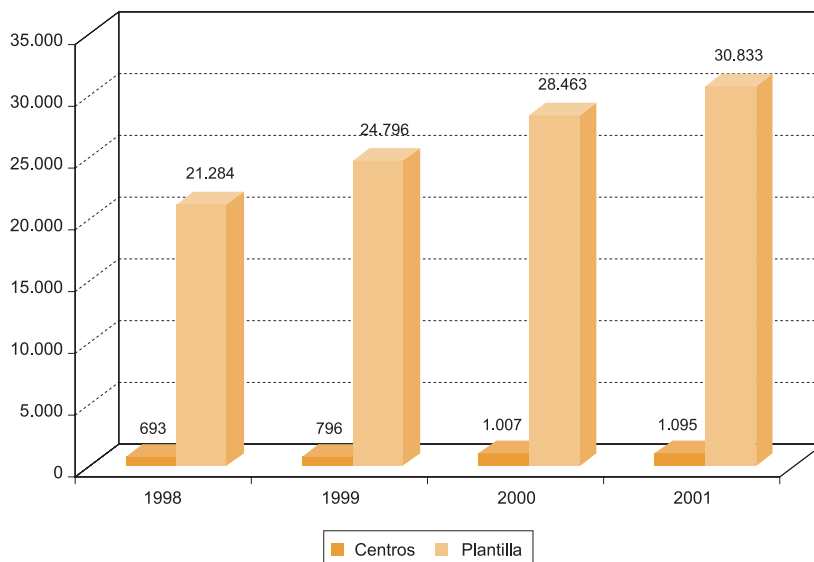
1. Durante los años sesenta y setenta, y desde la propia sociedad civil, aparecen los *Centros Especiales de Empleo* como escisiones de los denominados *Centros Ocupacionales*, con el objeto de integrar en el mercado laboral a aquellos discapacitados que tuviesen un grado de minusvalía relativa, y que por lo tanto fuesen laboralmente más eficientes. Ambas iniciativas fueron reconocidas jurídicamente en virtud de la Ley 13/1982 de Integración Social de Minusválidos (LISMI).

Bajo una estructura organizativa similar a la de las empresas ordinarias, los CEE tienen por objeto asegurar el empleo remunerado y la prestación de servicios de ajuste personal y social que requieran los colectivos objeto a través de la realización de un trabajo productivo y la participación regular en operaciones de mercado. Jurídicamente se conciben como un puente de integración de estos colectivos en el mercado ordinario de trabajo. Las personas discapacitadas trabajan bajo contrato laboral y afiliación a la seguridad social, percibiendo al menos el salario mínimo interprofesional, siendo éste subvencionado en un 50% por el Ministerio de Trabajo.

En España se estima que operaban 1.095 CEE, dando empleo a 34.163 personas, de las cuales 30.833 presentaban algún tipo de discapacidad centrándose en las Comunidades de Andalucía, Comunidad Valenciana, y Madrid.

16 Los Centros Especiales de Empleo se hallan regulados por el Art. 42 de la Ley 13/1982 de 7 de abril, de integración social de minusválidos, por el RD 2273/1985 de 4 de diciembre relativo al reglamento de estos Centros, y por la Disposición adicional 39 de la Ley 66/1997.

Las Empresas de Inserción presentan mayores carencias normativas, dado que a nivel estatal están reguladas por la Disposición adicional 9ª de la Ley 12/2001 de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad. A nivel autonómico, sólo la Comunidad de Cataluña tiene una Ley específica al respecto: la Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de las empresas de inserción sociolaboral de Cataluña.

**Gráfico 1. Evolución de los CEE y de sus plantillas**


Fuente: Anuario de estadísticas laborales, varios años.

El Gráfico 1 muestra la evolución reciente de los CEE, constatándose una clara evolución, tanto en número de centros, pasando de 693 en 1998 a 1.095 en el 2001, lo cual supone un aumento del 58%, como en plantilla de trabajadores, con un incremento del 44,8%, de 21.284 a 30.833 en el mismo cuatrienio. En esta dinámica evolutiva confluyen varios factores: la reducción en el porcentaje exigido de personas con discapacidad sobre el total de la plantilla de los CEE, la aprobación de medidas alternativas a la *cuota de reserva del 2%* en las plantillas de los sectores público y privado, en particular las relativas a la contratación de servicios y la compra de bienes producidos por los CEE, y la cooperación institucional entre Administraciones, asociaciones y federaciones de discapacitados y la ONCE, siendo uno de sus frutos la fundación ONCE, y más precisamente Fundosa-Grupo.

En términos de empleo existe una concentración geográfica muy acusada de los CEE, destacando Cataluña, que detenta la cuarta parte del mismo, seguida del País Vasco, con un 15,5%. Asimismo la información suministrada por el INEM y el INE permite constatar la eficacia de los CEE a la hora de integrar laboralmente a los colectivos con discapacidad, en la medida en que sus plantillas cuentan con más de un 90% de este tipo de trabajadores (respetando, por consiguiente, la legislación vigente). El *Observatorio Ocupacional 2001* del INEM revela que la modalidad de contrato *Discapacitados en CEE* es la mayoritariamente utilizada, representando en valores absolutos 16.916 contratos anuales, el 46% sobre el total de contratos firmados por este tipo de trabajadores. De otro lado, la *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud (1999)* del INE reveló que 11.300 personas con discapacidad (7.855 hombres y



3.444 mujeres) afirmaban haberse beneficiado, en su ocupación actual, del llamado *Empleo protegido en CEE* como incentivo para su contratación laboral, siendo éste el incentivo más extendido para este colectivo en España, superando, p.ej. a las *cuotas de reserva de puestos de trabajo en el sector público o privado*. En este sentido, los CEE han demostrado, además, dar empleo al segmento más vulnerable de las personas con discapacidad (sin alcanzar a aquellas con elevado grado de minusvalía, las cuales integran los Centros Ocupacionales), al proporcionar mayoritariamente empleo a los discapacitados psíquicos, los cuales representan el 50,5% del total de discapacitados empleadas en estos centros.

2. Desde comienzos de los ochenta, y con una pluralidad de orígenes, formas jurídicas y organizativas y modalidades de financiación, aparecen las *Empresas de Inserción* como respuesta a la problemática de la integración de colectivos socialmente excluidos y de alta inempleabilidad, consolidándose a lo largo de las siguientes décadas. Bajo un estatuto jurídico asociativo, cooperativo (de iniciativa social y de trabajo asociado) o como fundaciones estas iniciativas cuentan con el hecho común de reclamarse *Empresas Sociales* y de la *Economía Social y Solidaria*.

Las EI hacen del propio trabajo un mecanismo específico de inserción social, proporcionando a los colectivos laboralmente desfavorecidos la oportunidad de participar en una actividad productiva real con el fin de recuperar aptitudes formativas, habilidades personales y actitudes, los tres componentes básicos y necesarios que posibilitan superar el umbral de empleabilidad. Combinan, pues, la lógica empresarial con la lógica de la utilidad social, lo cual significa, por un lado, que se trata de auténticas empresas, ubicadas en el mercado, en el que ofertan bienes y servicios con criterios de rentabilidad y viabilidad económica, y, por otro lado, en el que realizan una función social como es la integración social a través del trabajo.

En función de la iniciativa que motiva la creación de las EI pueden diferenciarse dos tipos de estructuras. En primer lugar, se localizan las Empresas de Inserción procedentes de la transformación de, o promovidas por, organizaciones sociales preexistentes, constituyendo ambas iniciativas una misma entidad con naturaleza jurídica única. En segundo lugar se sitúan las Empresas de Inserción tuteladas por organizaciones sociales, las cuales presentan un estatuto jurídico diferente al de la organización que las promueve.

Los rasgos distintivos de las EI por lo económico se concretan en su carácter *privado*, su objetivo consistente en la realización de una *actividad de interés social*, como es la inserción socio-laboral de colectivos desfavorecidos mediante el desempeño de actividades económicas, y su finalidad sin *ánimo de lucro*, es decir, que no distribuyen beneficios sino que reinvierten los excedentes generados en pro del fomento de la actividad objetivo, o en reservas irrepartibles con el objeto de edificar un patrimonio colectivo.

La inserción laboral que realizan estas entidades se efectúa en función de las posibilidades efectivas de empleo de los trabajadores en proceso de inserción, bien internamente en la propia empresa de inserción, o externamente, cuando los trabajadores en proceso de inserción se integran en el mercado ordinario de trabajo. Atendiendo a ambas modalidades de inserción laboral se distinguen dos tipos de empresas. Las *Empresas de Inserción de tránsito*, o Empresas de Inserción en sentido estricto, que actúan como puente con el mercado ordinario de trabajo, concibiéndose como auténticos centros de formación y orientación pedagógica dirigida a capacitar el acceso y el desempeño pleno de un trabajo. Las *Empresas de Inserción finalistas* tienen, en cambio, por objeto insertar directamente en su interior a los colectivos excluidos, proporcionándoles un puesto de trabajo estable, dado que se trata de trabajadores con una permanente reducida productividad laboral, siendo su estructura económica más próxima a la del sector empresarial propiamente mercantil<sup>17</sup>.

El colectivo humano implicado en las EI se halla integrado por trabajadores en inserción, junto con trabajadores sin esa condición y formadores, o alternativamente asistentes, según los casos. Desarrollan su actividad productiva en ramas de actividad de marcado carácter trabajo-intensivo y baja intensidad de capital, como la recogida, reciclaje y venta de objetos usados, jardinería y viveros...

Consultando los datos de la FEEDEI, en España se estima que existen 147 EI en el 2002, las cuales dan empleo a 3.550 trabajadores. Se concentran fundamentalmente en la Comunidad de Cataluña (27,9%), seguida, a distancia, de Andalucía (17%) y Madrid (12,2). Respecto al colectivo laboral en el seno de las EI puede afirmarse que éstas cumplen eficazmente con su cometido social, dado que la mayoría de sus trabajadores (el 61,8% de media) son personas en proceso de inserción, siendo empresas de tamaño mediano, con 24 trabajadores de media por empresa.. El análisis por forma jurídica revela que son las Asociaciones y Fundaciones (46,5%) las tipologías más extendidas, seguidas de la sociedad mercantil (SRL) con un 45,5% y, a cierta distancia, la Cooperativa, con un 5,7%. Finalmente, el 78% de las EI españolas se declaran *de tránsito*, mientras un 22 por 100 se declaran *finalistas* <sup>18</sup>.

---

17 Aunque en la carta de principios fundacionales los CEE quedan facultados para actuar como Empresas de Inserción de tránsito en la práctica lo hacen como Empresas de Inserción finalistas. A ello contribuyen el sentimiento de seguridad que estas iniciativas generan y las escasas posibilidades de empleo en el mercado laboral ordinario externo que poseen las personas con discapacidad.

18 La primacía de las Asociaciones y Fundaciones es un hecho especialmente relevante para Cataluña, donde su nueva ley en esta materia sólo reconoce como Empresas de Inserción a las sociedades mercantiles, sociedades laborales y cooperativas. Este hecho está obligando a la transformación jurídica de muchas de estas empresas en las figuras legalmente contempladas.





**Tabla 7. Empleo en las Empresas de Inserción por Comunidades Autónomas, 2002**

CC.AA.	Media trabajadores / empresa	% Mujeres	% Trabajadores jornada completa	% Trabajadores en inserción
Andalucía	33	27,7	48,9	60,3
Aragón	25	46,8	46,9	63,7
Asturias	16	46,2	70,0	54,2
Canarias	11	70,6	64,2	54,6
Castilla y León	9	23,7	67,0	55,4
Cataluña	32	63,9	70,5	57,0
Comunidad Valenciana	17	25,8	100,0	53,0
Madrid	31	85,3	49,5	84,0
Navarra	21	29,2	90,3	71,4
País Vasco	18	37,5	98,5	44,0
La Rioja	22	53,3	69,3	31,8
Media	24	53,5	60,5	61,8

Fuente: Elaborado con datos de FEEDEI.

#### 4. A modo de conclusión: Los desafíos de la Economía Social en el nuevo Estado de bienestar

La Economía Social ha participado tradicionalmente en el bienestar social, formando parte de la génesis y posterior desarrollo de los Estados de bienestar europeos. Este sector ha constituido el paso previo en el establecimiento de los sistemas de seguridad social (mutualismo) primero, y, posteriormente, de la configuración de los Estados de Bienestar tal y como actualmente son definidos. Su evolución ha corrido paralela y mutuamente interconectada con la evolución histórica de los sistemas mixtos de bienestar, determinándose en la actualidad como un híbrido resultante de la interacción de la economía de mercado, de la economía no mercantil y de la economía no monetaria.

España ha edificado un tardío Estado de bienestar de carácter débil y en relativo declive que, tras un breve periodo de crecimiento y consolidación incompleta, entra en un proceso de cuestionamiento y crisis a la par de los Estados de bienestar del contexto internacional bajo el nuevo escenario de la globalización.

La crisis del Estado de bienestar reclama no sólo el repliegue del Estado en su vertiente estrictamente económica (contención del gasto social a través de la reducción en la intensidad protectora, disminución en la provisión de servicios públicos, descentralización, minimización institucional y transferencia de servicios y funciones hacia el sector privado), sino también un nuevo diseño interinstitucional que comienza por una reducción del protagonismo político público a través de un incremento de la denominada *democracia participativa* como vehículo de extensión de la ciudadanía social. Asistimos a un proceso de reestructuración del Estado de

bienestar que plantea la generación de un modelo mixto de bienestar, donde el Estado ostente de manera hegemónica las funciones de regulación y financiación para transferir al sector privado (Economía Social, prioritariamente, y mercado) la producción, gestión y distribución de los *outputs* de bienestar social.

En este contexto la Economía Social reemerge y se revitaliza ampliando su espacio material, experimentando nuevas formas de producción colectiva sobre un amplio abanico de relaciones de autonomía, dependencia o colaboración con el Sector Público, y también su espacio ideológico expansionando así la esfera pública. También el mercado refuerza su papel introduciendo la lógica mercantil en la dinámica pública, generando cuasi-mercados en el Estado de Bienestar en concurrencia con la Economía Social.

La propia naturaleza, estructura y modo de de operación de la Economía Social son aspectos determinantes para que este sector lidere el nuevo modelo mixto de bienestar. Tales aspectos se concretan en: 1) su mayor capacidad para responder rápidamente, innovar y dar cobertura a nuevas demandas sociales, y para satisfacer necesidades sociales específicas o nuevas (*pionerismo*), en la medida en que son entidades que nacen de y para la propia sociedad; 2) su más amplia flexibilidad de intervención por la ausencia de trabas burocráticas y costreñimientos legales, en virtud de lo cual se logra una más fluida relación interpersonal y una mayor proyección y dedicación social; 3) frente al carácter universal y de amplio alcance de las actuaciones públicas, su capacidad para ubicarse en cualquier ambiente y situación, pudiendo acudir a las más tenues demandas sociales; 4) su menor tamaño permite actuaciones más individualizadas y de menor estandarización; 5) sus ventajas de eficiencia concretadas en su capacidad para captar recursos ociosos o infrautilizados (voluntariado y donaciones), y en la posibilidad de funcionar con unos costes operativos inferiores a los del Sector Público (por la propia naturaleza del trabajo voluntario y la tipología más precaria de los contratos utilizados); 6) en contextos de información asimétrica, muy comunes en el ámbito del bienestar social, las entidades de Economía Social implementan una oferta de *outputs* en condiciones cuantitativa y cualitativamente más óptimas que una firma capitalista, en virtud de su carácter no lucrativo y su vocación y sensibilidad social (carácter altruista y voluntario de los efectivos laborales), a la par que ello fundamentaría la mayor confianza en el Sector no sólo por parte de los propios colectivos demandantes sino también del Sector Público, facilitando el establecimiento y reforzamiento de modelos de colaboración interinstitucional; 7) por último la Economía Social desarrolla roles que mejoran el funcionamiento del sistema como la integración socio-laboral de colectivos excluidos social y laboralmente y el desarrollo personal de los propios implicados y de los voluntarios, además de constituir un perfecto mecanismo de canalización de las demandas desde la sociedad civil hacia las autoridades públicas.

No obstante la consolidación de este modelo mixto de bienestar social plantea una serie de limitaciones y retos que es necesario considerar. Las limitaciones proceden de las propias debilidades de la Economía Social como oferente de bienestar social, y los retos de los riesgos que este modelo implica para los sectores implicados.



Una de las principales debilidades del sector de la Economía Social se localiza en el terreno financiero, y estriba en su incapacidad práctica para compatibilizar una oferta de recursos financieros consistente y suficiente para articular una respuesta satisfactoria a las necesidades de bienestar social de una sociedad desarrollada. Como factores explicativos inciden la potencial aparición de problemas de *free-rider* inherentes a la oferta de *outputs* de naturaleza pública y de demanda no solvente, bajo un sistema de financiación voluntario que constituye el bienestar social, y su alta aleatoriedad determinada por la alta correlación existente entre las fluctuaciones económicas, las actividades filantrópicas privadas y las ayudas públicas.

Frente a una financiación propia débil y poco diversificada, queda el recurso a la ayuda pública, afectada por problemas de incertidumbre financiera y dependencia, mayor cuanto menor es el tamaño de la entidad. Ello tiende a generar una debilidad institucional, condicionada por la incierta recepción de fondos, que afecta negativamente a la continuidad de los programas y actividades, a las posibilidades de formación y establecimiento de equipos técnicos y humanos y al acomentimiento de nuevos proyectos.

Asimismo, la dependencia financiera pública plantea el riesgo de *control público* sobre la práctica totalidad de las facetas del Sector de la Economía Social, con importantes implicaciones para su carácter y funcionamiento. La implicación más importante estriba en la pérdida de autonomía del Sector, que irá en aumento a medida que el modelo de financiación se consolide. Este control se manifiesta en un desplazamiento o distorsión de sus objetivos en favor de aquellos que son proritariamente financiados por el Estado, en una reubicación arbitraria o artificial de sus actuaciones, poco consistente con las demandas sociales y en función de la planificación pública, y en el abandono de sus actividades propias o genuinas, o incluso en la realización de objetivos antitéticos a sus misiones organizacionales.

En este contexto la Economía Social se ve forzada a planificar más activamente en respuesta a las nuevas políticas, prioridades y necesidades sociales, bajo el riesgo de veto público. Se propiciará un incremento de la institucionalización, burocratización, formalización y profesionalismo, que si bien puede derivar en mayor eficacia y eficiencia, podría ir en detrimento de sus atributos más valiosos como su flexibilidad, innovación o rapidez de respuesta.

Sin embargo el mayor riesgo al que se enfrenta la Economía Social en este modelo es la *estatalización* o grado absoluto de control público, tanto en su funcionamiento diario, como en su estructura interna, en su concepción o en sus objetivos, en virtud del cual la Economía Social iría situándose en una posición cada vez más pasiva, inactiva y dependiente, arriesgando su asimilación o apropiación por parte del Sector Público.

Pero la afluencia de ayuda financiera pública también propicia una *competencia entre las propias entidades*, tanto para la consecución de fondos públicos como de otras fuentes financieras, que desvirtúa sus actividades más genuinas para implicarlas en estrategias unidireccionales de búsqueda de recursos sobre bases asimétricas, donde la batalla la ganan

las entidades de mayor tamaño. Además esta competencia entre entidades puede determinar un mayor énfasis en el uso por las actividades mercantiles, u *opción por el mercado*, agravando más el problema de pérdida de idiosincrasia o carácter del Sector.

Esta competencia no sólo ocurre en el propio sector de la Economía Social sino que se genera también con las entidades mercantiles. La participación del mercado en el ámbito del bienestar social se ha ido produciendo lenta pero selectivamente, de manera que sólo tras la participación de la Economía Social, y constatada su rentabilidad, las entidades mercantiles se han ido implicado, concentrándose en los huecos de mayor beneficio (residencias de tercera edad y minusvalías e inserción socio-laboral de discapacitados), y casi al abrigo público. Esta competencia se hace especialmente dura para las entidades de Economía Social no sólo en el terreno de la oferta, donde se hallan en inferiores condiciones técnicas y laborales, sino en el terreno financiero, en cuyo contexto compiten por la ayuda pública en posiciones no de igualdad, sino asimétricas, dado que la variable precio resulta determinante para la consecución de los concursos públicos (caso de los contratos públicos amparados por el R.D.L 2/2002). La iniciativa mercantil llega a convertirse en ocasiones en una seria amenaza competitiva para las entidades de Economía Social, pudiendo quedar literalmente expulsadas de estos mercados.

Por último es de remarcar también la *reducida profesionalidad*, capacidad administrativa y de gestión de que adolecen generalmente las acciones de la Economía Social. En este contexto confluyen su estilo de dirección poco sistemático y planificado, que conduce a una estructura de funcionamiento limitativo, y la tipología del factor humano con que cuenta el Sector, conformada, de un lado, por el voluntariado, en notables ocasiones con mucha disposición pero poca instrucción, y de otro, por el trabajo remunerado, empleado sobre bases de notable precariedad. Ambos aspectos que se agudizan en las entidades de menor tamaño, determinan una menor eficiencia del Sector de la Economía Social y por lo tanto una posición de debilidad respecto a las entidades de mercado.

En el terreno de los retos es preciso señalar que en este modelo mixto de bienestar, donde junto a la tradicional producción pública se apuesta por una notable participación de la iniciativa privada, se genera una mayor interacción interinstitucional que reclama como punto de partida un *nuevo marco de relaciones* entre los distintos agentes implicados. Un marco que clarifique el espacio que pueda corresponder a cada sector, basado en la colaboración y la mutua complementariedad, y bajo la garantía de derecho universal que el bienestar social debe representar para todos los ciudadanos.

En este sentido es necesario profundizar en la búsqueda de una identidad propia y común para todas las entidades de Economía Social, sobre la base de su *carácter no lucrativo*, su *vocación* y su *experiencia social*. En virtud de ello se debe plantear el establecimiento de prerrogativas en favor de estas entidades, que las discrimine positivamente a través de tratos de preferencia en el seno de las convocatorias de ayudas, concursos públicos, y adjudicación de contratos con el Estado. Pero todo ello en el seno de modelos de colaboración que permitan



además una diversificación financiera, apostando por la técnica subvencional para las acciones de no mercado (sin contrapartida) y por la contractual para las actividades productivas de mercado, contribuyendo con ello a una mayor independencia pública.

Por último señalar que uno de los retos a que se enfrenta el Sector Público en el ámbito de este modelo mixto estriba en superar potenciales problemas de fragmentación, excesiva especialización, y merma de racionalización y de coordinación de las intervenciones de bienestar. Ello debido a la propia estrategia de operación basada en la descentralización de la producción a través de múltiples entidades con rasgos, dimensiones, estructuras y procedencias diferentes, que obliga al Sector Público a una especialización y separación de programas, a una multiplicidad de instrumentos de acción y a una diversificación de sus intervenciones. En este contexto se plantean dificultades de dirección y coordinación, que complica e incrementa los costes de implementación del bienestar, reduciendo la posibilidad de cumplimiento de las responsabilidades públicas e incluso arriesgando el propio control de la política social. Ello impele al Sector Público a implementar nuevos patrones de gestión y planificación; una nueva cultura de trabajo en las Administraciones Públicas, sobre procesos exigentes de valoración de propuestas, y evaluación de resultados, no de mera fiscalización administrativa, coordinación de actuaciones, valorización de metodologías, y de medición del impacto económico y social alcanzado.

## Bibliografía

- BAREA, J. y PULIDO, A. (2001). “El sector de instituciones sin fines de lucro en España”, *CIRIEC-España*, nº 37, pp.7-33.
- FEDDEI (2003): *Identificación y diagnóstico integral de las Empresas de Inserción en España*, Popular, Madrid.
- MARBÁN, V. (2000): “Estructura económica y organizativa de las estructuras voluntarias en España”, *Economistas*, nº 83, pp 183-187.
- MARTÍNEZ, M.I. *et al.* (2000): *Empleo y trabajo voluntario en las ONGs de acción social*, ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- PÉREZ-DÍAZ, V. y LÓPEZ-NOVO, J. (2003): *El Tercer Sector Social en España*, ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (Coord) (2003): *Las entidades voluntarias de acción social en España*, ed. Fundación Foessa, Madrid.

- RUIZ-OLABUÉNAGA, J.I. (2000): *El Sector No Lucrativo en España*, Fundación BBV, Madrid.
- SAJARDO, A., LAVILLE, J.L. y NYSSSENS, M. (2001): *Economía Social y servicios sociales*, Ed. CIRIEC-España, Valencia.
- SAJARDO, A. (1996): “Economía Social y Sociedad del Bienestar”, en Barea, J. y Monzón, J.L. (1996): *Informe sobre la situación de las cooperativas y las sociedades laborales en España*, CIRIEC-España\_INFES, Valencia, pp. 245-311.
- SAJARDO, A. (1996): *Análisis económico del Sector No Lucrativo*, ed. Tirant lo Blanc, Valencia.
- SAJARDO, A. y CHAVES, R. (1999): “Politique sociale et économie sociale en Espagne”, *Nouvelles Pratiques Sociales*, Vol.11, nº 2, Québec-Canadá, pp. 83-104.
- SAJARDO, A. (2000): “Asociaciones y fundaciones de Acción Social”, en Barea, J. Monzón, J.L. y Juliá, J. *Informe-Memoria de la Economía Social 1999*, ed. CIRIEC-España-CEPES-MTAS.
- SECRETARIO DE ESTADO DE RELACIONES CON LAS CORTES, *respuesta parlamentaria sobre Centros Especiales de Empleo*, 28-4-2003.