



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº 16, junio 1994, pp. 147-186

Entidades no lucrativas, economía social y estado del bienestar

Antonia Sajardo Moreno
Dpto. Economía Aplicada de la Universitat de València

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN: 0213-8093. © 1994 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

**ENTIDADES
NO LUCRATIVAS,
ECONOMÍA SOCIAL Y
ESTADO DEL BIENESTAR**

ANTONIA SAJARDO MORENO

Dpto. Economía Aplicada de la Universitat de València.

RESUMEN

El Estado de Bienestar (entendido como sistema de protección social) se halla en un proceso de transformación en la mayor parte de los países occidentales. En este contexto las Entidades No Lucrativas están viviendo un auténtico «renaissance» pues están llamadas a jugar un papel estratégico dentro de un nuevo modelo de protección social.

En este artículo se aprehenderá este fenómeno en varias fases: en la primera delimitaremos y conceptualizaremos estas entidades, en la segunda las ubicaremos, desde una perspectiva histórica, dentro de los sistemas de protección social (y en particular el español), y en la última fase estudiaremos las posibilidades que presentan en el actual proceso de transformación (descentralización) del Estado de Bienestar.

RÉSUMÉ

L'Etat-Providence (entendu comme système de protection sociale) est en pleine transformation dans la plupart des pays occidentaux. Dans ce contexte les Entités Non Lucratives vivent actuellement une véritable «renaissance» étant appelées à jouer un rôle stratégique dans un nouveau modèle de protection sociale.

Cet article analyse ce phénomène en plusieurs phases: dans la première nous délimitons et conceptualisons ces entités, dans la seconde, nous les situons, d'un point de vue historique, dans les systèmes de protection sociale (et en particulier l'espagnol), et dans une dernière phase nous étudions les possibilités qu'elles présentent dans le processus de transformation actuel (décentralisation) de l'Etat-Providence.

ABSTRACT

The Welfare State (understand like social protection system) is now in a process of transformation in great part of Western Countries. In this context the Non Profit Organizations are living an authentic *renaissance* because they are called to play an strategic paper in a new model of social protection.

In this article we will apprehend this phenomenon in some stages: first, we will delimit and conceptualised these entities; second, we will locate them, from an historical perspective, inside social protection systems (particularity the spanish); in the last stage, we will study the possibilities that they represent in the actual process of transformation (decentralization) of the Welfare State.

1. INTRODUCCIÓN

En diversos países europeos y en particular en España estamos asistiendo (durante los últimos lustros) a una expansión dentro del ámbito de la protección social del número de entidades que no pertenecen al Sector Público ni constituyen iniciativa privada mercantil. La multiplicidad de denominaciones de estas entidades (Entidades No Lucrativas, Tercer Sector, Economía Social, etc.) no entorpece sin embargo la aprehensión de este fenómeno socioeconómico. El auge de estas entidades y la importancia de su actividad están siendo paulatinamente reconocidos oficialmente por algunas regiones y países constatando al respecto el progresivo desarrollo legislativo en la materia¹.

El objeto de este trabajo consiste en proporcionar unos elementos para analizar las Entidades No Lucrativas (en adelante E.N.Ls) en el ámbito de la protección social. En primer lugar se delimitará y conceptualizará el fenómeno de las E.N.Ls situándolo en el marco de la Economía Social. En segundo lugar, tras introducir unas nociones metodológicas sobre protección social se expondrá un marco analítico donde encuadrar su actividad históricamente, apuntando en un tercer apartado sus posibilidades en la descentralización del Estado de Bienestar.

¹ Véase al respecto la Ley de la Generalitat de Cataluña 26/1987 de 27 de diciembre de ordenación de los servicios sociales; la Ley de la Generalitat Valenciana 5/1989 de 6 de julio, de servicios sociales de la Comunidad Valenciana; la Ley 4/1993 de 24 de junio, de cooperativas de Euskadi, en cuyo artículo 127 se regulan las cooperativas de integración social; la Ley del Estado Italiano 381/1991 de 8 de noviembre de cooperativas de solidaridad social, etc.

2. LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS Y LA ECONOMÍA SOCIAL.

2.1. El problema de la conceptualización de las Entidades No Lucrativas

Con el calificativo de Entidades No Lucrativas (E.N.Ls en adelante) se define un sector de realidades socioeconómicas que no pertenecen ni a la esfera de las empresas capitalistas ni a la del sector de la Economía Pública.

El término de E.N.Ls no es en modo alguno general existiendo una amplia variedad de términos utilizados para su denominación, no obstante, como SALAMON (1992) afirma cada una de estas calificaciones no implican una aprehensión global del sector sino que cada

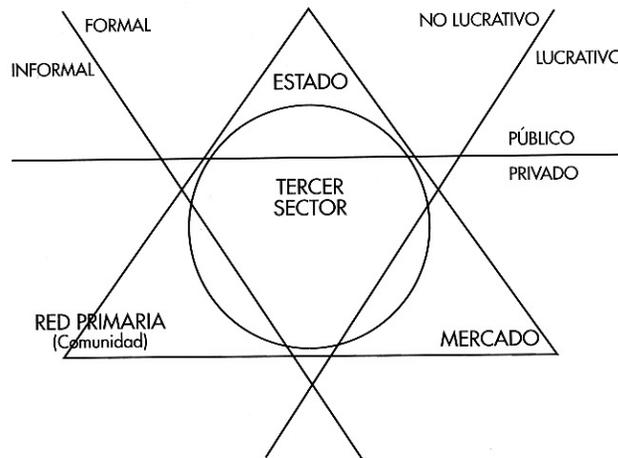
uno de ellos enfatiza un aspecto de la realidad que representan tales entidades. Así se pueden obtener las siguientes denominaciones de E.N.Ls (SALAMON y ANHEIER, 1992):

- 1º **Sector caritativo** (*Charitable sector*) término que pone énfasis en el apoyo que estas entidades reciben de las donaciones privadas caritativas. Más las donaciones privadas no constituyen la única ni la mayor fuente de rentas de estas entidades.
- 2º **Sector independiente** (*Independent sector*), enfatiza por un lado, el importante papel que tales entidades juegan como grupo de fuerza independiente de las actuaciones públicas, y por otro del espíritu privado mercantil. Tal calificativo y lo que ello implica se torna muy controvertido de mantener en la medida en que las E.N.Ls poseen una fuerte dependencia financiera tanto del gobierno como del sector privado maximizador de beneficios.
- 3º **Sector voluntario** (*Voluntary sector*), básicamente empleado en el Reino Unido toma como característica básica para la conceptualización de las E.N.Ls el aspecto de la voluntariedad (uso de trabajo voluntario) que es movilizado para el desarrollo y dirección de sus operaciones.
- 4º **Sector exento de impuestos** (*Tax-exempt sector*), señala el hecho de que en la mayoría de los países las E.N.Ls poseen beneficios y exenciones fiscales (impuestos directos e indirectos). No obstante este término resulta poco relevante en términos generales, dadas las diferencias internacionales, tanto respecto de las leyes existentes al efecto, como por la variedad de requisitos y condiciones que cada una de éstas señala para el disfrute de los beneficios fiscales.
- 5º **Sector de organizaciones no gubernamentales** (*Nongovernmental organizations*), enfatiza el aspecto de independencia del gobierno. Este término suele emplearse sólo para una parte de las E.N.Ls, básicamente a las que se encargan de la promoción socioeconómica de países en vías de desarrollo o subdesarrollados.

- 6º **Sector de Economía Social** (*Economie Sociale*), esta denominación se halla extendida en los países de lengua francófona (Francia, Bélgica, Canadá), en España y a nivel de las instituciones de la Unión Europea. Se trata de un concepto amplio que abarca el sector de E.N.Ls, pero también a una amplia variedad de entidades de tipo comercial tales como las cooperativas, mutuas y compañías de seguros y determinadas entidades bancarias.
- 7º **Sector intermedio** (*Intermediary sector*), identificado así por algunos autores como O'NEILL (1989) porque lo consideran como un sector mediador frente a los intereses del mercado por un lado, y de las políticas de las agencias estatales por otro, pero manteniendo relaciones con ambos. Tales autores consideran que este sector posee inherente una dinámica «empresarial» original y autónoma, una alternativa diferente a las desventajas asociadas a la gestión capitalista y a la burocracia económica de los poderes públicos, que combine la flexibilidad y la eficiencia de los mercados, con la equidad y el compromiso redistributivo público (SEIBEL Y ANHEIER, 1990).
- 8º **Sector de Entidades No Lucrativas** (*Nonprofit sector*), usado generalmente en Estados Unidos, pero ha sido transportado internacionalmente. El énfasis de tal denominación se sitúa en el hecho de que tales entidades no tienen su origen en el ánimo del lucro al objeto de distribuirlos entre los individuos que los controlan (en palabras de GUI (1993) éstos individuos serían la categoría dominante *-dominant category-*, en tanto en cuanto que ellos poseen el poder último de decisión en la entidad, con independencia de que sean o no receptores de los bienes y servicios de la misma *-beneficiary category*).
- 9º **Tercer sector** (*Third sector*), esta denominación de las E.N.Ls supone un cajón de sastre cuya principal característica es señalar la ubicación del sector en el resto del sistema socioeconómico. De esta manera el sector de E.N.Ls quedaría localizado de la siguiente manera:

GRÁFICO Nº 1

UBICACIÓN DE LAS E.N.Ls EN EL CONJUNTO DEL SISTEMA ECONÓMICO.



Fuente: EVERS y WINSTERSBERGER (1990).

En primer lugar se sitúan las denominadas redes primarias de solidaridad (CASADO, 1989), sector de economías domésticas (EVERS y WINSTERSBERGER, 1990), o sector informal (LLOYD, 1990; JOHNSON, 1990) que está formado por las relaciones de familia en sentido estricto y ampliado, los amigos y el vecindario. Estos agentes, situados bajo un plano moral o espiritual, gozan de capacidades muy destacables para el desempeño de funciones en los que se prima el intercambio afectivo, la seguridad psicológica así como de actividades relacionadas con la formación, conciencia y mantenimiento de la identidad personal y colectiva, y en general bienes morales en los cuales es necesaria una relación personalizada gratuita e incondicionada. Suele afirmarse que las redes primarias de solidaridad (CASADO, 1989) en situaciones de escasez, inseguridad económica o marginación social son el reducto económico colectivo. En segundo término se halla el Sector Privado mercantil, formado por personas físicas y jurídicas que intervienen en la producción y distribución económica con afán de lucro. En tercer lugar se localiza el Sector Público formado por el conjunto de entidades u organizaciones de distinto nivel (nacional, regional, local...) unido a las Administraciones Públicas.

² Las entidades de interés público quedan definidas como aquellas que no persiguen la obtención de beneficios repartibles entre sus socios, sin perjuicio de la protección o el beneficio mutuo. Por oposición las entidades de interés privado son aquellas que bajo la forma de sociedad civil o mercantil tienen como fin esencial agrupar capitales para la inversión productiva con que obtener ganancias para repartir entre sus socios.

³ En España se reconocen las asociaciones de hecho (sin personalidad jurídica) con duración limitada en el tiempo (Decreto 20 de mayo de 1965), para ello es preciso que nazcan para el exclusivo cumplimiento de un fin determinado; exclusivamente la promoción de suscripciones o cuestaciones públicas, festivales benéficos e iniciativas análogas para arbitrar fondos para cualquier fin lícito y determinado.

⁴ Siguiendo a Deutsch (1963) la calidad de un concepto o modelo será mayor cuanto mayor sea su grado de economía (si es capaz de identificar fielmente los aspectos de un fenómeno o proceso y

Por último aparece el Sector de E.N.Ls: "conjunto heterogéneo de entidades que situadas en un plano superior al representado por la red primaria de solidaridad (aunque compartiendo con ésta ciertos principios de actuación: solidaridad, privacidad...) poseen una gestión autónoma (independencia respecto de los poderes públicos) y un comportamiento no privado-mercantil (maximizador de beneficios)".

Según el gráfico precedente, el sector de E.N.Ls quedaría delimitado en primer lugar por la línea que separa la actividad pública (sector público), la privada mercantil (mercado) y la actividad de las economías domésticas (redes primaria de solidaridad); en segundo término por la línea de división entre el sector con y sin ánimo de lucro (sector privado-mercantil frente a sector público y sector comunitario); y por último por el eje que separa la actividad formal y oficial (pública y privada mercantil) de la informal (redes primarias de solidaridad).

Con independencia de la denominación que se adopte, varios son los criterios que se pueden utilizar para conceptualizar el sector de E.N.Ls (SALAMON Y ANHEIER, 1992):

^{1º} El criterio legal. En base a éste las E.N.Ls quedan definidas a través de criterios jurídicos instrumentados a través de las diferentes leyes que al respecto poseen los diferentes países. En el ordenamiento jurídico español el criterio básico para la inclusión de E.N.Ls es la calificación de las mismas como de interés público², a las que se les conceden numerosos beneficios fiscales tanto a las propias entidades como a las personas (físicas o jurídicas) que contribuyen a su financiación a través de donaciones o legados. Así en el art.35 del Código Civil español se señala que son personas jurídicas de interés público las corporaciones, instituciones, asociaciones³ y fundaciones reconocidas por ley y las asociaciones civiles, mercantiles o industriales de interés particular. De manera que si bien las corporaciones, instituciones y fundaciones legalmente han de poseer interés público, las asociaciones pueden ser de interés público y de interés particular.

El criterio legal cuenta con ciertas deficiencias que lo invalidan como criterio operativo de definición de las E.N.Ls⁴. Este carece en primer lugar de economía ya que los conceptos legales son siempre complejos de entender y aplicar con fuertes tendencias de solapamiento en la medida en que están abiertas a inter-

produce una imagen de la realidad simplificada y real), significación (si centra su atención sobre aspectos o relaciones no obvios o triviales) y capacidades explicativas y predictivas (éstas dependen a su vez de rigor -o capacidad de un modelo de producir respuestas únicas con independencia del usuario de los mismos-, riqueza combinatoria o de asociación-referida al rango de hipótesis que el modelo genera, el número de características interesantes y las relaciones que identifica- y por último poder organizativo -consistente en la capacidad de un modelo o concepto para explicar otros procesos diferentes de los que primeramente se pretendían explicar; habilidades para describir nuevos fenómenos-).

pretaciones variadas; y en segundo término el criterio legal es deficiente en cuanto a su poder de organización, en tanto en cuanto éste solo es aplicable a lugares y momentos puntuales, y por ello no extrapolables en tiempo y espacio (internacionalmente).

2º El criterio económico-financiero. Basado en la definición de E.N.Ls a través del análisis de las fuentes de su renta. Desde esta perspectiva el sector de E.N.Ls está formado por aquellos entes cuyo volumen principal de renta no procede ni de la venta de bienes y servicios en el mercado (como ocurre en el caso del sector privado mercantil), ni de las contribuciones obligatorias efectuadas por los ciudadanos a través del sistema impositivo (como sucede en el caso del sector público), sino que la renta de las E.N.Ls tiene su origen en las contribuciones voluntarias de sus socios o benefactores. El cuadro siguiente refleja las posibles fuentes de renta del sector de E.N.Ls:

CUADRO Nº1

FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS E.N.Ls.

FINANCIACIÓN AJENA

Procedente del sector público

- Subvenciones directas o indirectas: becas, ayudas, subsidios de demanda...
- Convenios y conciertos
- Ventajas administrativas
- Préstamos a bajo interés

Procedente del sector privado

- Filantropía directa: mecenazgo, donaciones, legados...
- Filantropía indirecta: patrocinio

Procedente de economías domésticas

- Donaciones y legados
- Voluntariado

FINANCIACIÓN PROPIA

- Cuotas de socios
- Prestación servicios
- Venta de bienes
- Rendimiento patrimonio
- Explotaciones económicas
- Rifas, loterías, sorteos, colectas, ventas y rifas de objetos

FUENTE: Elaboración propia.

El criterio económico financiero comparte con el criterio legal un considerable rigor además de poseer fuertes dosis de economía y poder organizativo tal y como fueron previamente definidos. No obstante cuenta con algunas deficiencias; en general respecto a su escasa significación y falta de riqueza combinatoria. Su escasa significación debido a que según éste el sector de E.N.Ls está formado por un grupo de entidades que bien podrían pertenecer a los otros sectores (sector privado y sector público), esto es debido a que la gran mayoría de las E.N.Ls poseen su fuente financiera básica del sector público o incluso minoritariamente del sector privado, aunque en la practica pertenezcan al sector de E.N.Ls. Asimismo en este proceso de clasificación se reduce la riqueza combinatoria del criterio en la medida en que en base al mismo las conexiones más importantes entre E.N.Ls y otros sectores se tornan poco claras, para pasar éstas a formar parte de otros sectores y no un grupo separado con entidad propia.

3º El criterio funcional. Se basa en la observación de las funciones que estas entidades realizan. En este sentido SALAMON (1991) define a las E.N.Ls como organizaciones privadas encargadas de realizar funciones o propósitos públicos. En el ámbito de la protección social y en el caso concreto de la asistencia social a colectivos desfavorecidos⁵ las funciones que pueden realizar las E.N.Ls (CASADO, 1989) se pueden dividir en dos grupos:

1º. Funciones orientadas a producir bienes y servicios directamente a los receptores finales de éstos. Entre éstas, sin ánimo de exhaustividad, cabe enumerar las siguientes:

1.1. Función de ayuda, consistente en dar auxilio y asistencia primaria a individuos o colectivos frente a determinados problemas. Incluye la acogida, la información y el apoyo (éste con sus aspectos de instrumento rehabilitador, soporte familiar y apoyo personal).

1.2. Función de prevención, basado en establecer los mecanismos adecuados para impedir o limitar en la medida de lo posible la aparición de un problema o cuestión determinado.

⁵ Ambas nociones serán definidos posteriormente.

1.3. Función de estudio e investigación, mediante el conocimiento de las actividades en que actúan las propias E.N.Ls.

1.4. Función de formación, o de capacitación e integración profesional y laboral.

1.5. Función de integración, llevada a cabo por las entidades que actúan en el campo de la evitación de la marginación.

2º. Funciones orientadas a desarrollar actividades instrumentales para mejorar aspectos cuantitativos y cualitativos de la protección social. Cabe apuntar las siguientes:

2.1. Función de mentalización social, de fomento de la sensibilidad individual y social sobre cuestiones o problemas en el ámbito de la protección social.

2.2. Función de control, respecto de las actuaciones tanto públicas como de otras E.N.Ls.

2.3. Función de reivindicación, básicamente dirigida a los poderes públicos, pero también dirigida a otras organizaciones que actúan en concurrencia con las mismas.

2.4. Función de participación y representación política, es una de las grandes cualidades funcionales que poseen las E.N.Ls (CASADO, 1991a).

2.5. Función de promoción del voluntariado.

El criterio funcional posee mayor poder organizativo que el criterio legal (a pesar de parecerse grandemente a éste, excepto porque puede ser extrapolado con mayor facilidad internacionalmente). No obstante posee ciertas limitaciones: carece de economía en la medida en que requiere una extensiva casuística de tipos de propuestas para calificar a una entidad como no lucrativa. Asimismo éste criterio sufre de falta de rigor, ya que las categorías funcionales son altamente ambiguas y variables en el tiempo (en tanto que dependen de las circunstancias y demandas socio-

económicas). Finalmente este criterio carece de riqueza asociativa puesto que tiende a no incluir dentro del sector de E.N.Ls, entidades que siendo generalmente admitidas como tales, en determinadas situaciones se excluyen; por ejemplo, en entidades en actividades culturales, recreativas o artísticas en las que el carácter caritativo es nulo y mantienen fuertes conexiones mercantiles.

4º. El criterio estructuro-operacional. Se fundamenta en la estructura básica y modo de operación del sector de E.N.Ls. Este criterio de definición ha sido propuesto por el Proyecto Johns Hopkins de investigación internacional para el estudio del *Nonprofit Sector*. En éste se señalan los rasgos que debe incluir toda organización para ser considerada como E.N.L:

4.1. Debe tratarse de un sector formal, es decir formado por realidades institucionales con independencia de su incorporación a algún sistema jurídico-legal.

4.2. Compuesto por entidades privadas, institucionalmente separadas del gobierno. Las E.N.Ls no son parte del aparato del gobierno, ni están regidas por agentes gubernamentales de cualquier nivel. Este rasgo parece muy controvertido en la medida en que la fuente financiera básica de la mayoría de las E.N.Ls procede de las arcas del Estado (RODRIGUEZ CABRERO, 1990; O'NEILL, 1989...). No obstante la clave para la comprensión de este rasgo estriba en que las E.N.Ls son en su estructura básica instituciones privadas .

4.3. No deben distribuir beneficios. Este principio que ya fue señalado por HANSMANN (1980) implica que las E.N.Ls quedan gobernadas por el principio de «restricción en la no distribución de beneficios» (*Nondistribution constraint*), en virtud del cual éstas no pueden distribuir los excedentes generados a las individuos que las dirigen. Ello no quiere decir que no puedan obtener beneficios, sino que éstos deben quedar en la entidad a través de su reinversión. No obstante en la práctica el principio de no distribución de beneficios se ve vulnerado frecuentemente de manera directa o indirecta: regalos, sueldos inflados...(HANSMANN, 1986).

4.4. Principio de autogobierno. A través de este principio las E.N.Ls deben poseer internamente el control de sus propias actividades, es decir, sus procesos de decisión y de gobierno no deben estar controlados por individuos o colectivos ajenos a la entidad. En la praxis el problema no está ya en el control posible efectuado por éstos sino por grupos y particulares pertenecientes a la entidad (por contar con mayor poder socio-económico. cultural...), los cuales pueden llegar a gobernar y dirigir las actuaciones y el destino de la entidad en función de sus preferencias o intereses (BEN NER, 1986).

4.5. Apoyo de voluntariado, es decir, estas entidades deben contar con una fuerte participación de trabajo voluntario para el desarrollo de sus actividades.

El criterio estructuro-operacional posee relativa economía y significación (identifica a las entidades en base a cinco características básicas), riqueza combinatoria (permitiendo la valoración de una extensa variedad de características y rasgos a partir de los cuales objetivar tanto la totalidad como una parte de las E.N.Ls) y poder organizacional (define organizaciones con características estructurales y operaciones extrapolables geográficamente o por campos de actividad -su aplicación no se limita a grupos concretos o lugares concretos-).

El criterio estructuro-operacional carece de rigor ya que es difícil de aplicar en tanto en cuanto, como ya se ha apuntado, ciertas características son discutibles: la privacidad se ve limitada por la financiación pública y el principio de no distribución de beneficios es fácilmente vulnerado. Además la característica de economía de este criterio se ve oscurecida porque es necesario el cumplimiento de varias características para considerar a una entidad como no lucrativa.

A pesar de las dificultades vistas, el criterio estructuro operacional ofrece menores desventajas y mayores ventajas para una conceptualización positiva, general e internacional del sector de las E.N.Ls y por lo tanto será el que se aplique en este trabajo.

2.2. Las E.N.Ls en la Economía Social

Fruto del proceso de aproximación institucional de diferentes familias de entidades pertenecientes al Tercer Sector francés (Cooperativas, Mutualidades y Asociaciones) se llegó en 1980 a la firma de la llamada Carta de la Economía Social, que reconocía formalmente la existencia de un gran sector con tal denominación, a pesar de la diversidad de sus componentes. La Carta especificaba los principios básicos de actuación de las entidades pertenecientes a la Economía Social (ARCHAMBAULT, 1993):

- 1º Participación personal y voluntaria, que implica la libre entrada y salida de sus miembros individuales.
- 2º Solidaridad con los miembros, que supone interdependencia, un amplio sentido de pertenencia al grupo, autorresponsabilidad y colaboración entre las entidades que constituyen la Economía Social.
- 3º Procesos de decisión democrática. Este principio heredero de los principios fundamentales de cooperación basado en «una persona un voto». La realidad de este principio está ausente en las fundaciones en la medida en que al tratarse de entidades constituidas por un patrimonio afecto a un fin determinado, el elemento personal pasa a una situación de alteridad.
- 4º Independencia del gobierno. Las entidades de la Economía Social no deben formar parte del gobierno. Esta característica, como ya se comentó precedentemente es hartamente discutible en la medida en que en la praxis estas entidades perciben su mayor fuente de ingresos del gobierno.
- 5º Voluntariedad en su dirección, según el cual los directores que controlan estas entidades no pueden percibir ningún tipo de compensación monetaria que exceda la de su propio sueldo.
- 6º La búsqueda de beneficios no debe gobernar las actuaciones de la entidad. Este principio se cumple estrictamente.

tamente en el sector de las E.N.Ls, pero no en el sector de empresas de Economía Social, como por ejemplo en las cooperativas.

- 7º El capital no puede ser distribuido, debe quedar siempre afecto al cumplimiento de los fines que gobiernan la constitución de la entidad.

Si se realiza una comparación entre los principios que gobiernan la Economía Social, según La Carta de la Economía Social, y la definición estructuro-operacional se obtiene el resultado de que si bien el concepto de Economía Social es más extenso que el conjunto de organizaciones que describe el criterio estructuro-operacional para la conceptualización de las E.N.Ls, ambos son básicamente compatibles (ARCHAMBAULT, 1993). Así los principios de solidaridad, voluntariedad y dirección democrática poseen lados equivalentes en los principios de formalidad y privacidad del criterio estructuro-operacional.

El principio de independencia del gobierno (en cuarta posición en La Carta) es similar aunque no idéntico al de autogobierno en la definición estructuro-operacional. El punto de contraste lo constituyen ciertas entidades que de hecho se comportan como agencias cuasi-gubernamentales.

Por otro lado donde La Carta especifica la voluntariedad que debe poseer la dirección de la entidad queda equiparada al principio de voluntarismo del criterio estructuro-operacional.

Respecto del concepto de limitación en la distribución de beneficios del criterio estructuro-operacional se equipara con el resto de los principios de La Carta: el beneficio no debe dirigir la actuación de estas entidades (en sexta posición) y el capital no debe ser remunerado o distribuido (séptimo principio). No obstante el criterio de no beneficio incluido en la característica de «no distribución de beneficios» del criterio estructuro-operacional no posee equivalente en la Carta. Así si bien ésta incluye a las cooperativas, el criterio mencionado las excluye considerando que éstas violan tal criterio. De otra manera la mayoría del sector bancario y de seguros podrían no reunir los principios del criterio estructuro-operacional, pero ser incluidos y calificados en La Carta.

Los profesores MONZON y BAREA (1992) conceptualizan la Economía Social «como aquella que comprende empresas que actúan

en el mercado con la finalidad de producir bienes y servicios, asegurar o financiar, pero cuya distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio; el peso de la toma de decisiones es igual para todos los socios y no en función del capital aportado por cada uno de ellos. La Economía Social también incluye a aquellos agentes económicos cuya función principal sea producir servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares y cuya financiación se efectúa a través de contribuciones voluntarias efectuadas por los hogares en tanto que consumidores». De esta definición se deduce que dentro del conjunto de la Economía Social se distinguen dos grandes componentes, el subsector empresarial por un lado y el subsector de las instituciones privadas sin fines de lucro por otro (E.N.Ls).

Desde una óptica jurídica y sobre la base de la definición que aportan los profesores MONZON y BAREA (1992) y BAREA (1990), se puede establecer el siguiente esquema que enumera brevemente las entidades que forman parte de la Economía Social en el ámbito español:

1º Sector empresarial

- 1.1 Sociedades no financieras:
 - 1.1.A Cooperativas
 - 1.1.B Sociedades agrarias de transformación (SAT)
 - 1.1.C Sociedades anónimas laborales (SALs)
- 1.2 Instituciones de crédito:
 - 1.2.A Cooperativas de crédito
 - 1.2.B Cajas de ahorro
- 1.3 Compañías de seguros:
 - 1.3.A Mutuas y mutualidades de seguros

2º Sector instituciones privadas sin fines de lucro (E.N.Ls):

- 2.1 Asociaciones
- 2.2 Fundaciones
- 2.3 Agrupaciones
- 2.4 Sociedades de ayuda mutua
- 2.5 Cofradías de pescadores
- 2.6 Clubs deportivos
- 2.7 Hermandades de agricultores y ganaderos
- 2.8 Sindicatos
- 2.9 Entidades auxiliares de los poderes públicos:
 - ONCE, Cruz Roja, Cáritas
- 2.10 Federaciones deportivas o no
- 2.11 Patronatos.

Según la precedente exposición la ubicación de las E.N.Ls en la Economía Social se podría representar de la siguiente manera:

GRÁFICO Nº 2

UBICACIÓN DE LAS E.N.Ls EN LA ECONOMÍA SOCIAL.



Fuente: Elaboración propia en base a EVERS y WINSTERSBERGER (1990).

2.3 Ámbitos de actuación de las E.N.Ls

Una posible clasificación de las E.N.Ls por campos de actuación de las mismas es la presentada por SALAMON y ANHEIER (1992) en el Proyecto Johns Hopkins: Clasificación Internacional de Organizaciones No Lucrativas (*International Classification of Nonprofit Organizations*) (ICNPO):

- GRUPO 1: CULTURA Y OCIO
- GRUPO 2: EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN
- GRUPO 3: SALUD
- GRUPO 4: SERVICIOS SOCIALES (**PROTECCIÓN SOCIAL**).
 - 4.100 Servicios Sociales
 - 4.200 Emergencias
 - 4.300 Rentas de subsistencia y mantenimiento
- GRUPO 5: MEDIO AMBIENTE

- GRUPO 6: VIVIENDA Y DESARROLLO
- GRUPO 7: SERVICIOS LEGALES, ABOGACÍA Y POLÍTICOS.
- GRUPO 8: PROMOCIÓN DEL VOLUNTARIADO Y DE INTERMEDIARIOS FILANTRÓPICOS
- GRUPO 9: INTERNACIONAL
- GRUPO 10: RELIGIÓN
- GRUPO 11: ASOCIACIONES PROFESIONALES, EMPRESARIALES Y SINDICATOS
- GRUPO 12: NO CLASIFICADOS.

Como se observa las E.N.Ls presentan un amplio abanico de campos de actuación; no obstante este trabajo se centrará en el ámbito de la protección social.

Las Entidades No Lucrativas que actúan en España dentro del ámbito de la protección social, en base al apartado anterior serían las siguientes:

Asociaciones, fundaciones, entidades auxiliares de los poderes públicos (ONCE, Cruz Roja, Cáritas), sociedades de ayuda mutua, patronatos, y sus respectivas federaciones.

2.4. Una Tipologización de las E.N.Ls

Las E.N.Ls en el campo de la protección social pueden dirigir sus actividades a determinados colectivos. Según quienes sean estos últimos se obtiene la siguiente clasificación:

- Entidades de proyección interna (ANTHONY & YOUNG, 1988)
- Entidades de proyección externa (ANTHONY & YOUNG, 1988)
- Entidades de tipo mixto.

En primer lugar se hallan las entidades de proyección interna, también denominadas de autoayuda (CASADO, D., 1989), de ayuda mutua (O'NEILL, 1989) o mutualistas (AZUA, P., 1989). Estas entidades dirigen sus actividades a la atención de la necesidad de servicios o a la protección de los intereses de sus miembros socios o asociados. Las funciones realizadas por éstas son efectuadas por los propios necesitados o componentes de la organización, los que a su vez son los destinatarios finales de las mismas. Se trata, siguiendo a PEREZ (1993) de entidades de autoayuda mutua con conciencia de solida-

ridad para que el beneficio repercuta en el entorno. Como entidades pertenecientes a este grupo apuntar: las cooperativas de consumidores y usuarios, las asociaciones de ayuda mutua, de afectados,..

Las entidades de proyección interna en virtud del ejercicio y dirección de sus funciones producen según ANTHONY & YOUNG (1988) bienes y servicios caracterizados como *quasi-privados*. La aparición de los citados bienes se deben situar en la teoría de los clubs realizada por BUCHANAN (1965) partiendo de la distinción efectuada por SAMUELSON (1954-55) entre bienes y servicios puramente privados y aquellos otros que son públicos puros (MONSERRAT, 1991).

La Teoría de los bienes clubs de BUCHANAN hace referencia a la economía de las organizaciones que comparten bienes y servicios, concepto éste que puede ser aplicado a las entidades del Tercer Sector cuyo objetivo común es el de maximizar el beneficio de sus miembros o componentes. Todas ellas son las organizaciones denominadas de proyección interna, productoras de bienes que se hallan más próximos a las características propias del sector privado: conservan con éste las propiedades de consumo rival, pero no aplican el principio de exclusión en sentido estricto. La exclusión se aplica básicamente de manera parcial por motivos económicos a través del sistema de cuotas y/o de reserva de admisión sobre la pertenecía al grupo puesto que en este caso resulta relevante la dimensión del grupo y los costes (congestión...) que la superación de su límite implicaría. En estas entidades se produce una redistribución interna de rentas entre los propios miembros. Cabe resaltar por otro lado que para la mayor parte de este tipo de instituciones resulta inoperante la presencia de bienes y servicios con algún tipo de externalidades.

En segundo lugar, y en el extremo opuesto se sitúan las entidades de proyección externa, de carácter altruista y humanitario (AZUA, P., 1989) o de heteroayuda (CASADO, D., 1989) las que persiguiendo fines de interés general, sus beneficiarios son terceras personas diferentes a los gestores y productores de la actividad. Un factor básico en estas entidades es la solidaridad con los ajenos, basada a menudo en la caridad y/o la filantropía.

El tipo de bienes y servicios proporcionados por las instituciones del Tercer Sector de proyección externa se denominan *bienes quasi-públicos*. Estos comparten con los bienes públicos las características de consumo no rival y la presencia de externalidades, por lo que no es

posible o no se considera factible una tarificación vía precios no resultando a estos efectos relevante la dimensión del grupo (BUCHANAN, 1965). Este tipo de organizaciones produce un tipo de bienes, servicios y relaciones de intercambio en las que se torna no eficiente o no aceptable moralmente la exclusión económica o el control del derecho de admisión, dándose a lo sumo un cierto grado de exclusión por motivos ideológicos, que por otro lado es la esencia de cierto tipo de instituciones que aquí se integran (piénsese por ejemplo el caso de una fundación con objetivos docentes regida por una orden religiosa).

Por otro lado la oferta de estos bienes va dirigida básicamente a la corrección de desigualdades o a la redistribución externa de rentas, colaborando con el Estado en cuanto que participan con él en la realización de fines de interés general, cuyo objetivo más sobresaliente radica en la redistribución externa de rentas. En opinión de WEISBROD (1988) estas instituciones son el mejor cauce para el altruismo. Dentro de este grupo se incluirían las fundaciones, cooperativas de trabajo asociado, asociaciones benéficas y filantrópicas,...

En el cuadro siguiente se ilustra de manera gráfica los tipos y características de bienes producidos por los tres sectores: público, privado y Tercer sector en el campo de los Servicios Sociales.

CUADRO Nº2

CARACTERÍSTICAS DE LA PRODUCCIÓN DE BIENES INTERSECTORES.

	Sector Público	Sector No Lucrativo		Sector Privado
	No exclusión	exclusión parcial (ideológica)	exclusión parcial	exclusión (económica)
Redistribución externa rentas	bienes públicos			
Redistribución externa rentas		bienes cuasipúblicos		
Redistribución interna rentas			bienes cuasiprivados	
No redistribución de rentas				bienes privados
	consumo no rival		consumo rival	

Por último, entre ambos polos quedan ubicadas las entidades de proyección mixta. Tal y como su propio nombre revela se trata de entidades que combinan las funciones realizadas por los dos grupos precedentes dirigiéndose así tanto a sus propios miembros y productores como a los usuarios terceros de las mismas. En éstas no solo se persigue maximizar el bienestar, la ayuda o la protección de sus socios sino también el de individuos ajenos a la propia organización redundando todo ello a la colectividad en general.

De igual manera las entidades de proyección mixta abarcan el amplio espectro de bienes situados entre los bienes privados puros y los estrictamente públicos: producen tanto bienes quasi-públicos (de oferta conjunta, con externalidades y aplicable solo la exclusión ideológica) como quasi-privados (con rivalidad en el consumo y exclusión económica). Asimismo en estas entidades se da tanto una redistribución interna de rentas (la realizada entre sus miembros) como externa (la llevada a cabo con individuos ajenos a la misma o con el público en general).

Dentro de esta tipología se localizan las cooperativas de integración social mixta y asociaciones mixtas⁶.

3. LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS Y LA PROTECCIÓN SOCIAL.

3.1. Un marco conceptual para la protección social

Con el fin de encuadrar las E.N.Ls en el marco de la protección social se expondrán a continuación unos elementos analíticos que permitirán aprehender el funcionamiento de la protección social en los países industrializados. Para ello se van a introducir dos nociones.

Noción de contingencias sociales: son aquellas contingencias o riesgos a que se pueden enfrentar los individuos en su vida y que se hallan social e institucionalmente reconocidas como situaciones de desventaja socioeconómica (BAUMLIN y LEMAIRE (1988))⁷.

Se pueden diferenciar dos grupos de contingencias sociales:

- las contingencias de «seguridad social general»: están formados por aquellos riesgos a los que se expone el ciudadano integrado en el mercado de trabajo y que pueden mermar

⁶ Las cooperativas mixtas de integración social son una figura nueva que aparece en la Ley 13/1991 de 1 de Julio de Reforma de la Ley 4/1983 de 9 de Marzo de cooperativas de Cataluña. En el Art. 106.2 del texto refundido de la Ley Catalana según Decreto Legislativo 1/1992 se denominan «cooperativas mixtas de integración social de personas con disminución física, psíquica o sensorial las que tienen por objeto la inserción plena de estas personas en la sociedad, al mismo tiempo que prestan servicios a individuos ajenos a la entidad en idéntica situación. Están formadas conjunta o indistintamente por dichas personas, por sus tutores y por el personal profesional que se encarga de su atención y de proyectar ésta a individuos no miembros de las mismas».

⁷ BAUMLIN y LEMAIRE (1988) Pág.29.

- drásticamente sus condiciones de vida; entre otras se incluyen la jubilación, invalidez, maternidad, viudedad-orfandad, familia numerosa, desempleo, inadaptación profesional...
- las contingencias de «asistencia social a colectivos desfavorecidos»: se trata de aquellos riesgos a que se exponen aquellos individuos excluidos o marginados (especialmente del mercado de trabajo) por sus determinadas condiciones personales (físicas, psíquicas, sociales); se incluye aquí entre otros los colectivos de disminuidos físicos, los ancianos con escasos o nulos recursos, mujeres maltratadas, drogadictos, alcohólicos, enfermos de sida y otras enfermedades «minoritarias», marginados racial o socialmente y, en general todos aquellos individuos encuadrados en el «cuarto mundo» (es de destacar que la crisis económica estructural de los países avanzados está viendo engrosar alarmantemente este colectivo, especialmente en su forma de «nuevos pobres»).

Noción de protección social: consiste en la implantación de mecanismos institucionales de previsión colectiva que cubren parcial o totalmente las mencionadas contingencias sociales (se excluyen los mecanismos de mercado al objeto de cubrir éstos necesidades individuales).

La protección social puede aparecer bajo dos niveles: el primer nivel consiste en la reparación de la contingencia social mediante la provisión de medios de subsistencia en forma de prestaciones económicas (pensiones, subsidios). Se trata de un nivel que aparecería tanto frente a las contingencias de tipo «seguridad social general» como «asistencia social a colectivos desfavorecidos». El segundo nivel, reviste la forma de mecanismos para la integración social (especialmente al mercado de trabajo) siendo su población objeto los colectivos que padecen la contingencia social de tipo «asistencia social a colectivos desfavorecidos». El objetivo teórico de los comúnmente denominados «servicios sociales» sería implementar estos dos niveles de protección social, es decir, por un lado prestaciones de bienes y servicios y en algunos casos prestaciones económicas y por otro lado mecanismos de integración social (laboral).

Un sistema-tipo de protección social lo constituye el denominado Estado de Bienestar, modelo que se extendió desde la 2ª Guerra Mundial en la mayoría de los países occidentales, y consistía en la

institucionalización de esta previsión colectiva (mediante producción y provisión pública) desarrollando los dos tipos de previsión mencionados:

- seguridad social general (en buena medida se autofinanciaba con el crecimiento económico porque se nutría de personas integradas en el mercado de trabajo -y por tanto cotizantes activos de la misma-, aunque parcialmente esta actividad fuera financiada vía impuestos -redistribución fiscal-). Esta seguridad social general es reconocida como un derecho social garantizado a través de su expresión constitucional. De modo complementario, los tramos de rentas más altas (y algunos colectivos profesionales) que no se veían satisfechos por este nivel general (básico) de protección social podían recurrir a un complemento en su provisión por la vía privada mercantil (de modo individual, por ejemplo mediante el recuso a fondos de pensiones y pólizas de seguros) o por la vía privada social, especialmente a través de mutualidades de previsión social (de modo colectivo) pero en cualquier caso el alcance de tales acciones superaba los niveles generales suministrados por el Estado de Bienestar.
- asistencial social a colectivos desfavorecidos (funcionaba subvencionada por terceros, llámense éstos el Estado -el conjunto de la sociedad- o entidades privadas sin ánimo de lucro generalmente caritativas. Estas intervenciones se justifican en la medida en que la población objeto de las mencionadas contingencias sociales poseen unos costes adicionales (monetarios, físicos, psíquicos) que les imprimen una insuficiente capacidad de autofinanciarse, por lo que su saldo en términos netos siempre será negativo). Esta parte será institucionalizada como una forma de «beneficencia pública», pero en muy pocos casos será reconocida como un derecho (este es el caso del salario mínimo social o de subsistencia que se extendió en los últimos años en algunos países europeos).

Tal modelo de Estado de Bienestar consiste pues en la institucionalización de la protección social mediante tres sectores: Sector Privado, Sector Público y Sector de E.N.L, siendo el Sector Público el mayoritario y dominante. Este sistema evidentemente reposa en el principio de la

⁸ Exceptuando los países germánicos (Alemania y Austria) donde su implantación se remontaría a finales del siglo pasado.

⁹ El marco institucional de esta protección social a los más desfavorecidos (social o económicamente) era la Ley de Beneficencia de 1821 (derogada posteriormente y reestablecida en 1836) y la Ley de Beneficencia de 1849 (que centralizó administrativamente el control de los servicios asistenciales en la Junta General del Reino, aunque se mantenía la competencia de los ayuntamientos en materia de servicios de socorro y hospitalidad domiciliaria justificándose en una mayor eficiencia y eficacia por su mayor proximidad con individuo o colectivo protegido-). Avanzado el siglo XIX y reconociéndose implícitamente las deficiencias de un sistema liberal de protección social que mantenía excluida demasiada población, se creó la Comisión de Reformas Sociales constituida por R.D. en 1883: su actividad de beneficencia se extendió de sólo los indigentes a incluir también los obreros necesitados.

solidaridad social, en tanto que es un mecanismo de redistribución social.

Sin embargo, este modelo no ha sido general a lo largo de la historia, ni en la actualidad, a la par que su extensión no ha sido uniforme en los países europeos. Se abordará a continuación breve repaso histórico.

3.2. Las Entidades No Lucrativas en el ámbito de la Protección Social: una perspectiva histórica

Para tratar de aprehender la actual reestructuración de los Estados de Bienestar en Europa resulta necesario analizar la provisión de protección social desde una perspectiva histórica. A través de este enfoque se delimitará el rol que han jugado y juegan las E.N.Ls en la provisión de protección social.

El modelo de Estado de Bienestar entendido como producción y provisión de protección social desarrollada de modo dominante por la iniciativa pública es un producto de este siglo⁸. Anteriormente la actuación pública en el ámbito de la protección social era marginal o minoritaria y en todo caso concebía esta función como un acto de «beneficencia pública». En España, a semejanza de los restantes países europeos, el Estado disponía de escasos recursos para hacer frente a esta labor social, además de que su concepción de la protección social era liberal, es decir, se poseía una fuerte tendencia a confiar en las manos del mercado, de la iniciativa individual o social (sociedades de socorros mutuos, etc.) y de la beneficencia la provisión de esta protección.

En ausencia de una actuación pública beligerante en la materia, el origen de esta provisión (en la medida en que aparecía) procedía de la iniciativa privada-social.

Por un lado la actividad de protección social que asimilamos a asistencia social a colectivos desfavorecidos se efectuaba mayoritariamente a través de la labor caritativa de las instituciones de la Iglesia (a través de fundaciones y asociaciones religiosas -Hermandades de la caridad,...-), por justificaciones de carácter moral (caridad cristiana) y desde 1891 con la Encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII por la «Doctrina Social de la Iglesia», y siendo minoritarias las intervenciones a través de la acción social pública.⁹

Por otro lado, se halla la protección social asimilada a seguridad social general. Este tipo de protección era históricamente¹⁰ provista por asociaciones, montepíos y sociedades de socorros mutuos en el marco de los gremios, cofradías ,etc. En el siglo pasado continuaron apareciendo bajo la forma jurídica de asociaciones o sociedades de socorros mutuos con orientaciones multifuncionales. La escasa extensión de las entidades de ayuda mutua está relacionada con las características de sus colectivos potenciales cubiertos: dada la necesidad de autofinanciación y socialización de riesgos, los únicos colectivos que tenían acceso a ellas eran las clases medias urbanas (artesanos, comerciantes ,etc.) y los trabajadores industriales con mejor posición económico-social. El resto de la población (la mayoría), los campesinos y trabajadores no cualificados, difícilmente tenían los medios como para acceder a una cobertura de sus propios riesgos social, por lo que en caso de sobrevenir cualquier contingencia social es su única alternativa era recurrir a la caridad pública o privada (cristiana) (GUESLIN, (1987)). Desde finales del siglo pasado, algunos patronos, con el fin de ayudar a los trabajadores de menores rentas, de estabilizar su plantilla y conseguir cierta «paz social» -a veces bajo presión sindical- desarrollaron en sus empresas planes de seguros sociales (las Cajas de Empresas). Los excluidos de estos sistemas voluntarios de protección social eran sin embargo la mayoría (DUMONT, J.P. (1992)).

A principios de siglo el sistema de protección social español se asemejaba más al sistema británico o norteamericano (más liberales) que al alemán, austríaco o incluso francés, en los cuales se implantó un amplio sistema de seguridad social obligatorio. Un apoyo a las entidades de previsión social -y por tanto reconociendo el papel promotor que no productor de protección social- fue la creación del I.N.P. (Instituto Nacional de Previsión) en 1908. Esta institución reconociendo la utilidad de las instituciones mencionadas (Cajas de Empresas, Mutualidades, Montepíos,etc.) subvencionaba parte de las cotizaciones de sus asegurados.

No obstante, hasta 1919 no se crearía el Retiro Obrero Obligatorio en España¹¹, institución pública que cubriría la mayor parte de las contingencias sociales que se han denominado del tipo seguridad social general (accidentes de trabajo, jubilación, invalidez, desempleo y maternidad) aunque no cubría al conjunto de la población, sino sólo a trabajadores por debajo de unos determinados niveles de ingresos.

¹⁰ Muchas de las actuales mutualidades y asociaciones de previsión social son centenarias o más que centenarias: la «Asociación de socorros mutuos de previsión social» del gremio de tenderos de Barcelona fue creada en el siglo XV [Fuente: Congreso Nacional de Mutualidades (1990)], la «Sociedad de los Escoberos de Torrente» creada en 1837, la «Sociedad de los Papeleros de Buñol» creada en 1838, la «Sociedad Filantrópica del gremio de sastres» creada en 1847 en Valencia [Fuente: ALVAREZ (1968)].

¹¹ El Real Decreto que creó este Retiro justificaba la implantación del «Régimen de intensificación de los Retiros Obreros» de la siguiente forma: «Es de aquellas medidas que con mayor urgencia reclama nuestra economía nacional, no sólo por altas consideraciones de justicia social, de bien entendido humanitarismo y aún de utilidad del Tesoro Público, abrumado hoy por atenciones de beneficencia que deben serlo de previsión» [en VILLA, M. (1993), Pág. 8].

Con tales actuaciones se estaban dando los primeros pasos hacia el pluralismo institucional público-privado-social: el Reglamento del Retiro Obrero (21 Enero 1921) aceptaba la existencia de entidades aseguradoras de gestión complementaria, entre ellas las Cajas de Empresa, las Mutualidades y Montepíos de base asociativa, y el R.D. 24 de Julio 1921 aceptó como complementarios los Montepíos exceptuados¹².

Uno de los mayores avances en la protección social pública en España se efectuó en los años 60, al calor de la bonanza económica y con la finalidad de legitimar el régimen franquista antidemocrático (VILLA, 1993). Por el lado de la seguridad social general se promulgó en 1963 la Ley de Bases de la Seguridad Social (que ampliaba la producción de protección social pública aunque la reglamentación de sus textos de 1966 y 1974 mantendría el pluralismo institucional). Por el lado de la asistencia social a colectivos desfavorecidos se creó en 1960 el FONAS -Fondo Nacional de Asistencia Social- que proveía créditos destinados directamente a las personas necesitadas o indirectamente para el mantenimiento y construcción de centros sociales. En 1969 se desarrolla una nueva normativa de asistencia social y en 1974 se crea el INAS -Instituto Nacional de Asistencia Social- que aglutina tanto a los centros de beneficencia general como a los departamentos de auxilio social. Con estas medidas se venía a institucionalizar mecanismos de redistribución social semejantes a los Estados de Bienestar de los países europeos, aunque con varias décadas de retraso y con unos niveles de cobertura claramente inferiores.

El sistema de protección social español instaurado en esta época se estructuraría del modo siguiente:

Por un lado las contingencias sociales que se han denominado de seguridad social general serían competencia de la actividad pública (en forma de Régimen General y Regímenes especiales -MUFACE, MUNPAL, etc-). No obstante aquellos colectivos o individuos que deseaban mejorar este nivel de protección general podían recurrir a la iniciativa privada mercantil o a las entidades de iniciativa social (mutualidades y otras entidades). Aún con el mantenimiento histórico del pluralismo institucional, las anteriores formas de provisión de protección social voluntaria procedentes mayoritariamente de la iniciativa social (asociaciones, montepíos, mutualidades, sociedades de socorros mutuos) se verían desplazadas o suplidas por la iniciativa pública.

¹² La legislación de la posguerra (Ley de 6 Diciembre 1941, Ley del Seguro Obligatorio de enfermedad de 1942-44, Legislación de subsidio de vejez de 1941, la legislación del seguro de vejez e invalidez desde 1947) respetó ese régimen de cobertura y de gestión.

Por otro lado las contingencias sociales del tipo asistencia social pasarían a ser controladas y en buena medida realizadas por la actividad pública (Diputaciones provinciales, etc.) institucionalizándose así mecanismos de asistencia social bien indirectamente a través del apoyo financiero a las entidades de beneficencia privada-social, o directamente mediante subsidios discrecionales a los colectivos en situación de necesidad. La protección social contra estas contingencias sociales sin embargo aún no sería reconocida como derecho, sólo era objeto de concesiones y ayudas económicas, siendo escasos aún los mecanismos de integración de los colectivos objeto de la contingencia social (VILLA, 1993).

Sería necesario esperar unos años más, hasta la Constitución de 1978 para afianzar un sistema de protección social extensivo a todos los sectores de la sociedad, incluidos los no productivos, mediante su reconocimiento como *derecho* (instaurando definitivamente un criterio de redistribución de la renta)¹³. Dentro de este marco se desarrolló un proceso de descentralización de competencias a dos niveles: por un lado, la creación del Estado de las Autonomías que atribuía competencias exclusivas en materia de asistencia social, fundaciones y asociaciones de carácter benéfico-asistencial, etc, a los Entes Autonómicos, quienes desarrollarán posteriormente su propia normativa. Por otro lado, la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985 de 2 de abril que facultaba la participación de las Corporaciones Locales en la prestación de servicios públicos de bienestar social.

El funcionamiento de este sistema de protección social, el Estado de Bienestar, en los países occidentales se hallaba ligado por un lado en la positiva evolución del conjunto del sistema económico¹⁴, y por otro lado en la eficacia y eficiencia de la gestión pública a la hora de proveer la protección social.

Ambas bases fueron cuestionadas desde los años 70 tanto desde el ámbito económico como a partir desde una óptica teórica.

La viabilidad de este modelo de Estado de Bienestar reposaba sobre un cierto equilibrio financiero público (aunque nunca llegó a autofinanciarse, y menos en menor medida la parte de prestaciones a las contingencias sociales de tipo asistencia social, lógicamente deficitarias estructuralmente). Sin embargo, diferentes factores fueron presionando paulatinamente para abocar a lo que se ha venido en llamar la «crisis fiscal del Estado de Bienestar»:

¹³ Arts. 9 y 50 de la Constitución Española, de 31 de octubre de 1978.

¹⁴ Según los teóricos regulacionistas franceses (Mystral, Aglietta, Boyer) el Estado de Bienestar representaba un pacto social que consistía en el apoyo de las clases trabajadoras al desarrollo del sistema capitalista pero con la contrapartida de institucionalizar un amplio Estado de Bienestar como medio de redistribución. Según estos autores, el Estado de Bienestar no fue por tanto una actitud graciable o de justicia social, sino el resultado de un pacto (ROSANVALLON, 1981).

En primer lugar la crisis económica generó una doble fuente de gasto público, por un lado la necesidad de protección social a los desempleados con prestaciones económicas y por otro lado la necesidad de dedicar fuertes cantidades de recursos públicos para la reestructuración de los diferentes aparatos productivos nacionales. Además esta misma crisis provocó la disminución de los flujos de ingresos a las arcas públicas, debido por un lado a la minoración de la actividad económica (y por tanto la minoración en los ingresos por imposición directa e indirecta) y por otro lado a la extensión del desempleo (y por tanto la disminución de la población activa que cotizaba a los fondos de protección social -seguridad social, desempleo,...).

En segundo lugar, factores de tipo socio-demográficos (incremento de la tercera edad, aparición de nuevas necesidades sociales cuya protección social va siendo reconocida institucionalmente -drogadicción, sida,..-) van a incrementar la presión sobre el gasto público.

En un contexto de crisis y ante las dificultades o la falta de voluntad política para incrementar los ingresos fiscales (presión social ante el aumento de los impuestos) los gobiernos occidentales fueron paulatinamente reorientando su gasto liberando recursos desde las partidas de protección social (y por tanto desmantelando progresivamente esta protección social) hacia actividades de promoción económica dirigidas a incrementar la productividad y competitividad de sus estructuras productivas.

Desde el ámbito teórico, el modelo «estatista» de Estado de Bienestar fue discutido desde dos frentes: los intelectuales neoliberales y una serie de intelectuales de izquierda. Evidentemente su concepción y sus escenarios futuros eran diferentes.

Los teóricos del neoliberalismo proporcionaron una serie de argumentos que justificaban el desmantelamiento del Estado de Bienestar y la necesidad de que la protección social se efectuara privadamente, por el mercado. Los dos ejes centrales de su aparato teórico dañaban a la propia estructura del Estado de Bienestar. En primer lugar argumentaban que éste vulneraba uno de los principios básicos que en teoría lo legitimaban: su eficacia, es decir, su capacidad de redistribución hacia las capas sociales más desfavorecidas o de rentas más bajas; Friedman defendió que esta función no se cumplía en tanto que eran las clases medias mayoritariamente las beneficiarias de este sistema de protección social (FRIEDMAN, 1983). En segundo

lugar, criticaban a las propias instituciones públicas como mecanismos ineficientes para producir y proveer la protección social con argumentos como la «inercia burocrática» (servicios públicos creados para saciar una necesidad se mantenían incluso cuando tal necesidad ha desaparecido), la rigidez administrativo-burocrática (controles y lentitud administrativos), la mala calidad de los servicios públicos justificada en la ausencia de mecanismos de control de las actividades de los empleados públicos e incluso el desinterés de los propios usuarios.

Los teóricos de la izquierda reprochaban en cambio la despersonalización del Estado de Bienestar, la ausencia de mecanismos de participación social en su gestión y por tanto de control social, la poca flexibilidad y sensibilidad del aparato público ante la aparición de nuevas necesidades sociales (JOHNSON, 1990).

Dentro de este contexto de debate sobre la crisis del Estado de Bienestar existe otra corriente de pensamiento en torno a lo que se ha venido a denominar el «pluralismo del bienestar», con antecedentes ya a finales de los años 70 (como el WOLFENDEN COMITEE británico). La concepción básica de su discurso consiste en la retirada progresiva de la producción pública de protección social, para ser paulatinamente proporcionada por la propia sociedad civil y, sobre todo por las entidades no lucrativas, pero con la particularidad de que su financiación (provisión) continúe efectuándose en su mayoría por el sector público. En el próximo apartado se estudiará esta concepción de la protección social.

4. LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR: EL PLURALISMO DE BIENESTAR.

4.1. Una aproximación teórica

El Pluralismo de Bienestar implica una revitalización del papel de la sociedad civil¹⁵ (sectores informales pero sobre todo del sector de Entidades No Lucrativas) en la protección social, por la descentralización de esta actividad por parte del Sector Público. No se aboga por un Estado mínimo. El Estado perderá el monopolio de la producción de bienestar pero continuará siendo el promotor principal¹⁶. El Estado,

¹⁵ Ciertos intelectuales incluyen, sesgadamente, al mercado dentro de la sociedad civil. Otras corrientes de pensamiento lo desgajan considerándolo otro sector [Véase DEFOURNY, J y MONZON, J.L. (1992)].

¹⁶ Según HARRIS (1990) «... un Estado de Bienestar amplio y desarrollado es un elemento integral de una sociedad moralmente aceptable. Es un medio esencial de promover la justicia social, mejorar la autoevolución del individuo y fomentar el sentido de comunidad. Sin él las sociedades de mercado permiten y aún alientan la exclusión de ciertos individuos...».

dadas sus potencialidades de igualdad y equidad en la distribución de recursos, será el principal financiador y ente normativo y seguirá siendo un poderoso mecanismo de racionalización social, pero con contenidos y formas de intervención diferentes.

El Pluralismo del bienestar supone un sistema mixto de bienestar que requiere combinaciones de Estado, sociedad civil (entendiéndose por ello E.N.Ls y las redes primarias de solidaridad -familia, vecindario, amistades-) y mercado. En este contexto las E.N.Ls juegan un papel determinante y básico en la Sociedad de Bienestar. Contrariamente a la alternativa privada mercantil *sensu stricto*, que marginaría a amplios colectivos (los de inferior nivel adquisitivo) las E.N.Ls se están convirtiendo en una alternativa social para la producción de protección social.

Las E.N.Ls se han mostrado particularmente capaces de mejorar la eficacia y eficiencia en la provisión de protección social.

En primer lugar, las E.N.Ls poseen una capacidad especial para hacer acopio de recursos, generando un «efecto multiplicador» a los que proporciona el Sector Público: consiguen movilizar grandes cantidades de recursos humanos (voluntarios, en forma de personal cualificado o no) y recursos materiales (donaciones de bienes o en efectivo). La posibilidad de contar con estos recursos confiere a este tipo de entidades básicamente proveedoras de servicios sociales una ventaja en términos de eficiencia pues a través de éstos los costes financieros y laborales se ven disminuidos. Además, al propiciar el empleo de recursos ociosos que de otro modo el Estado no podría movilizar (viendo aquel en éstas una garantía en sus reglas de funcionamiento), permiten que éste pueda embarcarse en otras actividades también socialmente necesarias evitando el despilfarro de recursos¹⁷.

En segundo lugar, las E.N.Ls contribuyen a la calidad en la prestación de servicios sociales debido a que su actuación es más personal e individualizada, más dedicada y abocada a los fines de la entidad. Ello es en gran parte debido al carácter vocacional o necesitado del grupo de individuos que trabajan en las mismas. Por sus características no lucrativas, que impiden la distribución de beneficios (requisito de no distribución de beneficios) se torna realmente básico el input de la vocación y la dedicación a un fin concreto y no menos altruista (en el caso de las entidades filantrópicas) o simplemente la autonecesidad de un grupo de individuos (entidades mutualistas). La

¹⁷ **La Economía Social (que como se vio incluye a las E.N.Ls) sería por tanto un mecanismo postkeynesiano de salida a la crisis en tanto que «...l'utilisation d'organisations de type coopératif pour inviter certains acteurs à ré-organiser avec leurs propres ressources des activités perturbées permettrait à l'Etat de s'engager prioritairement dans d'autres grandes opérations de restructuration industrielle...» [VIENNEY, C. (1986), Pág. 31].**

calidad del servicio puede aumentar en la medida en que el voluntario posee una mayor motivación para que su servicio personal sea eficaz (por razón de altruismo, u otras justificaciones, como el de ser su primer campo de aprendizaje real tras una etapa de estudios académicos) y ligado con lo anterior, dada su especial motivación se hallará más sensible al problema y buscará información y soluciones a éste. Por otro lado, dado que son los propios individuos afectados por un problema o motivados por algún tema, los que deciden fundar una E.N.L, su propio interés favorece la participación, la supervisión y el control de la entidad, motivando así la eficacia en el cumplimiento de objetivos y el desarrollo de programas (control social de los objetivos vía participación directa) el Sector Público puede ver en ellos los *partners* ideales en la producción de protección social, institucionalizando de este modo una corresponsabilización de la actividad.

Una serie de deficiencias de las que se ha acusado al Sector Público son solucionadas eficazmente por estas entidades: Se hallan en mejores condiciones para responder rápidamente, innovar y dar cobertura a las nuevas contingencias sociales. Detectan éstas más rápidamente, ya sea porque son los propios afectados los que se auto-organizan para ello, o por la iniciativa del voluntariado, para posteriormente transformarse en canalizadores de la demanda ante el Sector Público en forma de presión social (denuncia, lobbys) hasta ser reconocida la tutela pública (en forma de derecho).

Estas entidades desarrollan además una actividad fundamental dentro de la protección social que no ha sido tradicionalmente considerada por el Sector Público o la iniciativa privada (religiosa): la integración social (laboral) de colectivos desfavorecidos, marginados o excluidos del mercado laboral (uso del trabajo de disminuidos físicos o psíquicos, de ex-presos, etc.), y el desarrollo personal (no sólo para los colectivos afectados sino para los voluntarios). Otros efectos secundarios se manifiestan en la articulación social que desarrollan.

No obstante a pesar de las potencialidades apuntadas otros teóricos critican a las E.N.Ls porque son una forma de regresión social, en tanto que tienen una serie de deficiencias y son gérmenes de desigualdad.

El carácter socialmente regresivo de las E.N.Ls incrementando incluso la desigualdad en la protección social, es argumentado afirmando que en la creación de tales entidades su creación no sólo

depende de la existencia de necesidad de protección social sino también de capacidad del colectivo afectado para organizarse y presionar al Sector Público o autoproveerse la protección. Resulta complicada la superación de ambos factores cuando se trata de individuos pertenecientes a colectivos de muy bajo nivel social, cultural y de renta, particularmente los colectivos marginados, por contra los colectivos de mayor poder adquisitivo y cultural, poseen una mayor capacidad para la auto-organización (cuentan con los recursos necesarios, se hallan inmersos en redes sociales más densas, poseen mayores conocimientos para la constitución y gestión de estas organizaciones, etc.). Relacionado con ello está el problema de que este tipo de entidades una vez constituidas caigan en manos de los individuos potencialmente más fuertes dentro de la entidad y sesguen la orientación de la entidad (BENNER, 1986).

La limitación básica a la hora de llevar a cabo sus tareas de producción y/o provisión de bienes y servicios la constituye la fuerte debilidad financiera de estas. La escasez de recursos y los problemas sobre viabilidad de los proyectos e intervenciones, o la dificultad de acometer otros nuevos se cierne sobre sí mismas (RODRIGUEZ CABRERO, 1991). Es por ello que las E.N.Ls irremediamente deben recurrir al Estado no tanto como complemento sino como apoyo financiero básico. El problema que de ello se deriva es la dependencia que tal tipo de ayuda conlleva, y no sólo ya en el sentido monetario sino también en lo que de ello implica en fines y métodos a desarrollar: este hecho conlleva una erosión en los objetivos primarios de la entidad, llegándose incluso a desvirtuar los fines, los métodos y por ello las realizaciones; las entidades pierden el carácter crítico, defensivo y complementario respecto del sector público para pasar a ser meros apéndices del mismo y asimismo sufrir idénticos problemas (burocracia, pérdida de eficiencia...). A ello se une el riesgo de despilfarro de los fondos públicos si estos no están controlados suficientemente. (ARCHAMBAULT, 1986).

Una importante deficiencia con que cuentan las E.N.Ls es la posibilidad de intensificar y perpetuar las situaciones de pobreza; esto es así puesto que en sus realizaciones corren el riesgo de idealizar la figura del pobre o beneficiario extrayéndola de su propio contexto (CASADO, 1989). Asimismo el potencial favoritismo propiciado por los individuos más dominantes en el seno de la organización (cultural, social o por renta) pueden generar una redistribución desigual entre los diferentes

grupos o esferas sociales (clientelismo político, religioso, social,...) generándose así un grave problema de sociedad poco cohesionada.

Otras críticas giran en torno al tipo de empleo que generan, básicamente, trabajo mal remunerado, a tiempo parcial, precario. En palabras de DEFOURNY (1992) ... «las E.N.Ls contribuyen a desdibujar cada vez más las fronteras entre inactividad, paro y empleo, cualquiera que sea la apreciación que se haga sobre esta evolución». El voluntariado puede encubrir formas de explotación laboral, pero también legitimar la incompetencia o negligencia.

4.2. Un caso de descentralización de la protección social de tipo asistencia social: la Comunidad Valenciana

Dentro del contexto político-institucional (el de la Constitución Española de 1978) se reconoce el derecho de todos los ciudadanos (incluidos los más desfavorecidos). La Comunidad Valenciana se aleja del modelo liberal de beneficencia anterior. En esta comunidad las competencias en materia de protección social se descentralizan a dos niveles de actuación: por una parte a los niveles subcentrales de gobierno (a nivel autonómico valenciano esto se reconoce en el art. 31 apts 24 a 27 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana¹⁸, que complementado con la aprobación del Reglamento Orgánico y Funcional de la actual Consellería de Treball i Afers Socials en 1984, quedan especificadas las áreas de actuación correspondientes a la Direcció General de Serveis Socials; y así mismo, y a nivel local con la Ley 7/1985 de 2 de abril de Bases de Régimen Local) y por otra parte, desde estos últimos niveles y para determinados servicios de protección social a entidades privadas (básicamente no lucrativas). En esta Comunidad Autónoma el avance más importante en política social lo constituyen por un lado, el Plan de Ordenación de Servicios Sociales¹⁹ y por otro lado, la Ley de Servicios Sociales²⁰ con los que se fijan las líneas y directrices básicas de actuación en materia de Servicios Sociales. En tales disposiciones se indica como objetivo básico la creación de un sistema público de Servicios Sociales haciéndose explícita la necesidad, reconocimiento y desarrollo de la participación de la iniciativa social dentro de una planificación adecuada sobre la base de la colaboración y complementariedad

¹⁸ Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

¹⁹ Real Decreto 72/87, de 25 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana.

²⁰ Ley 5/89, de 6 de julio, de la Generalitat Valenciana, sobre Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana.

entre la Administración y la sociedad civil (esta última a través de las E.N.Ls) que permita acceder a subvenciones y/o convenios y conciertos, y posibilite una planificación democrática del esfuerzo de las mismas hacia objetivos compartidos.

El modelo de provisión de protección social de tipo asistencia social se estructura en dos niveles de intervención definidos: un nivel de servicios sociales generales (dirigido a la población en general) y otro de servicios sociales específicos (dirigido a colectivos especialmente desfavorecidos que requieren una atención especial).

El nivel de servicios sociales generales pivota en la Comunidad Valenciana fundamentalmente sobre la base de una red pública de atención primaria, descentralizada a través de municipios o entidades supramunicipales, caracterizado por un talante preventivo, asistencial y rehabilitador (Arts. 7 y 8 Ley 5/89). La presencia de las E.N.Ls en la prestación de Servicios Sociales es reducida en la medida en que la titularidad de los servicios sociales generales corresponde por Ley a los Ayuntamientos y Mancomunidades. Esto queda reflejado en el siguiente cuadro nº3.

CUADRO Nº3

ENTIDADES PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES GENERALES.

	ALICANTE	CASTELLÓN	VALENCIA
ENTIDAD PÚBLICA	94,0 %	90,2 %	87,2 %
ENTIDAD NO LUCRATIVA	6,0 %	9,8 %	12,7 %
TOTALES	100 %	100 %	100 %

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del IVSS, 1992.

Los servicios sociales especializados están dirigidos a grupos poblacionales con dificultades personales y/o sociales. Responden a necesidades y demandas donde se requiera la programación y gestión de aquellas intervenciones que precisen la concentración de recursos técnicos complejos. Actúan reclamados por los Servicios Sociales Generales y en colaboración con los mismos. La titularidad de los

Servicios Sociales Especializados corresponde indistintamente a las Administraciones Públicas y a las entidades públicas o privadas con o sin ánimo de lucro²¹.

Son consideradas áreas de intervención prioritaria las siguientes, (de las cuales se deducen los colectivos especialmente desfavorecidos):

- La atención a problemas y necesidades familiares.
- La protección y defensa social en las problemáticas surgidas por razón de sexo.
- La protección y defensa del menor.
- La atención a la juventud en situación de riesgo.
- La atención a la vejez.
- La atención a personas con minusvalías.
- La atención a toxicómanos.
- La atención a problemas de minorías étnicas.
- La prevención de la delincuencia y la atención a detenidos y ex-reclusos.
- La atención a inmigrantes, transeúntes y refugiados.
- La atención en situaciones graves de pobreza y emergencia social.

En el caso de la Comunidad Valenciana, dado que institucionalmente la titularidad de estos servicios no es exclusiva del Sector Público sino que permite (descentralización funcional) la intervención de otras entidades privadas (sobre todo no lucrativas), el peso de estas últimas es claramente superior llegando a poseer en algunas áreas de asistencia social un peso mayoritario (ver cuadros 4 y 5). Un buen porcentaje de estas últimas dependen directa o indirectamente (por los sistemas de ayudas financieras, conciertos y convenios) del sistema público, pudiéndose así pensar que su creación obedece a un proceso de descentralización de funciones por parte del sector público.

²¹ **Art.9 de la Ley 5/89, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana.**

CUADRO Nº4

ENTIDADES PRESTACIÓN SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS.
COMUNIDAD VALENCIANA.

	Entidad Pública	Entidad Mercantil	Entidad No Lucrativa	TOTALES
Familia, infancia,juventud	28,0 %	---	72,0 %	100,0 %
Mujer	54,6 %	---	45,2 %	100,0 %
Tercera edad	40,2 %	2,4 %	57,4 %	100,0 %
Disminuidos	18,1 %	---	81,9 %	100,0 %
Marginados, minorías étnicas	8,9 %	---	91,1 %	100,0 %
Toxicómanos	26,1 %	---	73,9 %	100,0 %
Alta necesidad	---	---	100,0 %	100,0 %
Otros (sida, ex-reclusos..)	---	---	100,0 %	100,0 %

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del I.V.S.S.

CUADRO Nº5

FORMAS JURÍDICAS E.N.Ls. COMUNIDAD VALENCIANA.

	A.	F.C.	F.R.	E.R.	C.	O.	Fd.	TOTAL
F.I.J.	42,9 %	12,9 %	22,1 %	16,9 %	3,9 %	---	1,3 %	100 %
M.	52,6 %	10,5 %	10,5 %	21,1 %	5,3 %	---	---	100 %
T.E.	83,2 %	2,4 %	8,4 %	2,7 %	---	2,1 %	1,2 %	100 %
D.	84,8 %	2,3 %	---	---	6,1 %	1,5 %	5,3 %	100 %
M.M.	50,0 %	30,4 %	13,1 %	5,4 %	---	---	1,1 %	100 %
T.	90,7 %	---	---	1,9 %	1,9 %	---	5,5 %	100 %
A.N.	3,7 %	74,1 %	22,2 %	---	---	---	---	100 %
O.	100,0 %	---	---	---	---	---	---	100 %

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del I.V.S.S., 1992

Nomenclatura utilizada por el I.V.S.S.:

F.I.J.: familia, infancia y juventud;	M.: mujer	T.E.: tercera edad
M.M.: marginados, minorías étnicas	D.: disminuidos	T.: toxicómanos
A.N.: alta necesidad	O.: otros (sida, presos, ex reclusos).	F.R.: fundación religiosa
A.: asociación	F.C.: fundación civil	O.: otras (patronatos)
E.R.: otras entidades religiosas	C.: cooperativa	
Fd.: federación		

En la Comunidad Valenciana existe un total de 1.095 entidades que prestan Servicios Sociales de las cuales 737 son E.N.Ls (Alicante: 214 (29%); Castellón: 132 (18%) y Valencia: 391 (53%)). La implantación sectorial de las E.N.Ls se recoge en el cuadro siguiente. La columna central expone porcentualmente la importancia por sectores (colectivos de atención especial) de las E.N.Ls respecto de la totalidad de las mismas. La columna de la derecha refleja la distribución del conjunto de las entidades (públicas, mercantiles y E.N.Ls) en tales sectores.

CUADRO Nº6

COMPARACIÓN DE LA IMPORTANCIA SECTORIAL DE LAS E.N.Ls.

	Entidades No Lucrativas	TOTAL de Entidades
Familia, infancia, juventud	10,5 %	9,8 %
Mujer	2,6 %	3,8 %
Tercera edad	45,1 %	53,2 %
Disminuidos	17,8 %	14,6 %
Marginados-minorías étnicas	12,6 %	9,2 %
Toxicómanos	7,3 %	6,7 %
Alta necesidad	3,7 %	2,4 %
Otros (sida, ex-reclusos, etc.)	0,4 %	0,3 %
TOTALES	100 %	100 %

Fuente : Elaboración propia en base a los datos del I.V.S.S, 1992.

Según se observa de los cuadros precedentes, las E.N.Ls vienen implantadas básicamente en tres sectores, Tercera edad, Disminuidos y Marginados-Minorías étnicas, abarcando éstos el 75% del total de las E.N.Ls. Comparativamente con el total de entidades que prestan Servicios Sociales, las E.N.Ls se hallan más extendidas en los sectores de Otros (SIDA, presos-exreclusos) y Alta necesidad con una representación del 100%, marginados-minorías étnicas 91% y disminuidos 81,9%; mientras que correlativamente el sector mujer es donde menor importancia relativa poseen con un 45,2%. La forma jurídica predominante en el conjunto de las E.N.Ls es la Asociación.

Para el conjunto de entidades que prestan Servicios Sociales los sectores mayoritarios corresponden a Tercera edad, Disminuidos y Familia, Infancia y Juventud, incluyéndose en estos tres el 78% del total de Entidades.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALIX, N. (1993): «Associations et pouvoirs publics». *R.E.C.M.A* Nº 47. Paris.
- ALVAREZ, A. (1968): *Historia del cooperativismo al País Valencià*. Lavinia. Valencia.
- ANTHONY y YOUNG, D. (1988): *Management control in nonprofit institution*. Irwing Illinois.
- ARCHAMBAULT, E. (1986): «L'Économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions économiques des Pouvoirs publics?», *R.E.C.M.A.* Nº 18. Paris.
- ARCHAMBAULT, E. (1993): «Defining the Third Sector: France». *Working paper University Johns Hopkins*. Baltimore.
- BAREA, J. (1990): «Concepto y agentes de Economía Social». *Revista CIRIEC-ESPAÑA*. nº 8. Valencia. Pág.109-118.
- BAUMLIN, L. y LEMAIRE, M. (1988): «La place de l'Economie Sociale dans la protection sociale: contours et représentation», en *R.E.C.M.A.* nº 28.
- BEN NER, A. (1986): «Nonprofit organizations: why do exist in markets economics?. en ROSE ACKERMANN, S. (Ed): *The economics of nonprofit institution*. Oxford University Press. New York.
- BUCHANAN, J. (1965): «A Theory economic of clubs». *Económica*. Pág. 1-14.
- CASADO, D, RENES, V, AZNAR, M et al (1989): *Coordinación de la acción voluntaria*. Acebo. Madrid.
- CASADO, D, CASADO, L, ESTIVILL, L et al (1991): *Organizaciones voluntarias e intervención social*. Acebo. Madrid.
- CASTAÑO, J. (1993): «Cataluña: cooperativas en el sector de bienestar social», en Comunicación presentada al Congrès «Benestar a Europa mitjançant l'enfortiment del Tercer Sector». Barcelona 25-27 Mayo.
- CHADEAU, A.L. (1988): «Economie Sociale et protection Sociale» *R.E.C.M.A.* nº 28. Paris.
- DEFOURNY, J. (1992): «Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector», en DEFOURNY, J y MONZON, J.L. (Dir): *La Economía Social entre Economía Capitalista y economía Pública*. CIRIEC-España. Valencia. Pág. 17-44.
- DEFOURNY, J. (1992a): «El sector de Economía Social en Bélgica»,

- en DEFOURNY, J y MONZON, J.L (Dir): *La Economía Social entre Economía Capitalista y Economía Pública*.
- DEFOURNY, J. (1993): «The Economie Sociale: approach of The Third Sector». Comunicación presenta al Congrès «Benestar a Europa mitjançant l'enfortiment del tercer sector. Barcelona 25-27 mayo.
- DEUTSCH, K. (1963): «The nerves of government», Citado en SALAMON, L.M y ANHEIER, H.K (1992): «The Nonprofit Sector: The question of definitions». *Working paper University Johns Hopkins*. Baltimore.
- DUMONT, J.P. (1992): *Les systèmes de protection sociale en Europe*. Economica. Paris.
- EVERS, A y WINTERSBERGER, H. (Ed) (1990): *Shifts in the welfare mix*. Frankfurt & Bolder: Campus Verlag & Westview.
- FRIEDMAN, M. y R. (1983): *Libertad de elegir*. Orbis. Barcelona.
- GUESLIN, A. (1987): *L'invention de l'économie sociale. Le XIX^e siècle français*. Económica. Paris. Capítulos V y VII.
- GUI, B. (1990): «Los papeles de beneficiarios y dominantes en las organizaciones: el caso de las no lucrativas». *Cuaderno del CIRIEC-España nº 10*. Valencia.
- GUI, B. (1993): «Fondement économique du Tiers Secteur», *R.E.C.M.A nº 44-45*. Paris
- HANSMANN, H. (1980): «The role of nonprofit enterprise». *Yale Law Journal*. nº 5 Vol.89. Yale.
- HANSMANN, H. (1986): «The role of nonprofit enterprise», en ROSE-ACKERMANN, S. (Ed): *The economics of nonprofit institution*. Oxford University Press. Pág. 57-85.
- HARRIS, D. (1990): *La justificación del Estado de Bienestar*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- JOHNSON, N. (1990): *El Estado de Bienestar en transición*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- MONSERRAT, J. (1991): «Hacia una teoría económica del Tercer Sector». *Economistas nº51*. Madrid. Pág.48-57.
- MONZON, J.L y BAREA, J. (1992): «La Economía Social en España», en DEFOURNY, J. y MONZON, J.L. (Ed): *Economía Social entre Economía Capitalista y Economía Pública*. CIRIEC- España. Valencia.
- O'NEILL, M. (1989): *The Third America*. Jossey Bass. San Francisco.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1990): *El gasto público en servicios sociales (72-88)*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.

- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1991): *Estado privatización y bienestar*. Fuhem-Icaria. Barcelona.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1991a): «La división social del bienestar posibilidades y límites de la gestión mixta del bienestar: posibilidades y límites de la gestión mixta del Estado de Bienestar». *Economistas*. nº 51. Madrid. Pág. 42-47.
- ROSANVALLON, P (1981): *La crise de L'État Providence*. Economica. Paris
- SAJARDO, A. (1993): «La prestación de servicios sociales a través de E.N.Ls: el caso de la Comunidad Valenciana». *Congrès «Benestar a Europa mitjançant l'enfortiment del Tercer Sector*. Barcelona. 25-27 mayo.
- SAJARDO, A. (1993): «El papel de las entidades de Economía Social en el sistema de prestación de servicios sociales en la Comunidad Valenciana». *Encuentro internacional sobre intervención colectiva en servicios sociales*. Valencia 5-7 Mayo.
- SALAMON, L. (1991): «El sector no lucrativo en Estados Unidos de América: una aproximación». *Economistas nº 51*. Madrid. Pág.6-11.
- SAMUELSON, P. (1954): «The pure Theory of public expenditure» en *Review of economic and statistics*. Vol.XXVI. pág.387-399.
- SAMUELSON, P. (1955): «A diagramatic of a theory of public expenditure». *Review of economics and statistics*. Vol.XXXIX. Pág. 350-356.
- SEIBEL, W y ANHEIER, W: (1990): «Sociological and political science approach to the third sector», en SEIBEL, W. y ANHEIER, W. (Ed) *The Third Sector: comparative studies of nonprofit organizations*. Walter de Gruyter. Berlín Pág. 7-14.
- VIENNEY, C. (1986): «Les activités, les acteurs et les règles des organisations de l'Économie Sociale», en LEVESQUE, B. et al. (Ed) (1989): *L'autre économie, une économie alternative?*. Presses Universitaires du Québec. Québec.
- VILLA, M. (1993): «Política social i prestació de serveis socials: l'òptica del dret», Comunicació presentada al *Congrès «Benestar a Europa mitjançant l'enfortiment del Tercer Sector»*. Barcelona 25-27 Mayo.