



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y  
Cooperativa, nº 20, noviembre 1995, pp. 81-112

# Las relaciones entre el sector público y el sector de entidades no lucrativas

Antonia Sajardo Moreno

Profesora del departamento de Economía Aplicada  
Universitat de València

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa  
ISSN: 0213-8093. © 1995 CIRIEC-España  
[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.uv.es/reciriec](http://www.uv.es/reciriec)

# **Las relaciones entre el sector público y el sector de entidades no lucrativas**

**Antonia Sajardo Moreno**

Profesora del Departamento de Economía Aplicada  
Universitat de València.

## RESUMEN

La profunda transformación de los sistemas económicos y sociales desarrollada desde los años setenta ha constituido un clave que ha alterado la eficacia del modelo de servicios de bienestar social, denominado Estado de Bienestar, tal y como fue diseñado en la posguerra en buena parte de los países desarrollados. En este nuevo contexto, el papel del Sector de Entidades No Lucrativas en el ámbito del bienestar social, y especialmente en el marco de las nuevas políticas sociales, resulta crucial.

Siendo el modelo de oferta mixta entre el Sector Público y el Sector de Entidades No Lucrativas una alternativa importante a considerar, en este artículo se aportan los elementos de análisis para el estudio de las relaciones entre ambos sectores. Así, tras el estudio de las relaciones entre el Sector Público y el Sector de Entidades No Lucrativas desde una perspectiva histórica, se analizan los más recientes enfoques estructurados para el estudio de las citadas relaciones, en cuyo contexto se configura una extensa variedad de modelos de relación para la implementación del bienestar social.

## RESUMÉ

Les transformations des systèmes économiques et sociaux des vingt dernières années ont été un facteur fondamental que a altéré l'efficacité du mode d'offre de services de bien être social nommé Etat-Providence, tel qu'il a été construit dans l'après guerre dans la plupart des pays développés. Dans ce nouveau contexte, le rôle du Secteur des Organisations a But Non Lucratif dans le champs du bien-être social, et spécialement dans celui des nouvelles politiques sociales, devient crucial.

Donné que le mode mixte d'offre entre le Secteur Publique et le Secteur des Organisations a But Non Lucratif et une alternative importante à considérer, dans cet article s'offrent des éléments d'analyse pour étudier les rapports entre ces deux secteurs. Ainsi, après l'étude de leurs rapports sous une perspective historique, s'analysent les plus récentes approches sur ce sujet et les différents types de rapports.

## ABSTRACT

The profound transformation of the economic and social system implemented since the 1970s is one of the key features which has changed the efficiency of the service model of social welfare, called the Welfare State, just as it was designed during the post-war period in most developed countries.

Within this new context, the role of the non-profit sector in the area of social welfare and especially in the framework of new social policies is crucial.

Given that the model of combined supply between the public sector and the non-profit sector is an important alternative to consider, the elements of analysis for a study of the relationship between both sectors are given in this paper. Therefore, after studying the relationship between the public and non-profit sector from the historical perspective, we analyse the most recent structural approaches for the study of said relationship whose context includes a wide variety of models in order to implement social welfare.

## 1.- Introducción

En los últimos veinte años, en un contexto de profundo proceso de transformación de los sistemas económicos y sociales de los diferentes países, el papel del Sector de Entidades No Lucrativas<sup>1</sup>, se ha visto revalorizado en ámbitos directamente relacionados con el bienestar y la protección social como son la salud, la educación, el mantenimiento de rentas, la formación para el empleo y los servicios sociales. Es precisamente en estos sectores donde se extendió, desde la posguerra, el modo de organización público, denominado Estado de Bienestar, como modo principal de oferta. El cuestionamiento de este último ha suscitado un creciente interés por parte de teóricos y pragmáticos por nuevas formas de oferta. En este sentido el modo de oferta mixto de bienestar social conformado por el Sector Público y el Sector de Entidades No Lucrativas se presenta como una alternativa clave a considerar.

Al objeto de contextualizar este último modo de oferta, este artículo pretende introducir las herramientas de análisis que permitan analizar las relaciones entre ambos sectores institucionales. Desde una perspectiva teórica, el objetivo de este trabajo estriba en tipologizar y analizar las relaciones entre el Sector Público y el Sector de Entidades No Lucrativas para el desarrollo del bienestar social. En este contexto, los ámbitos de conexión e interferencias, y en suma de relación entre ambos sectores (Sector Público y Sector de Entidades No Lucrativas) tenderán a ser múltiples y variados en diferentes contextos, por lo que el conocimiento de los mismos se torna necesario para la implementación y el éxito de las nuevas políticas públicas. Para ello, tras un primer apartado que, a modo de contextualización, efectúa un estudio histórico de las relaciones entre ambos sectores, se analizan los nuevos enfoques estructurados para la aprehensión de las citadas relaciones, en cuyo contexto se da cabida a una exhaustiva tipología de modos de implementación del bienestar social.

## 2.- El estudio de las relaciones entre el sector público y el sector de Entidades no Lucrativas desde una perspectiva histórica

Dos hechos marcan los estudios sobre las relaciones entre Sector Público y las Entidades No Lucrativas. 1) Por un lado, el interés relativamente reciente por este fenómeno. No obstante, la causa de esta apatía analítica no puede deberse a la novedad del fenómeno, dado que el papel pionero de las Entidades No Lucrativas en el contexto de funciones que el Sector Público posteriormente ha asu-

*1 Uno de los grandes componentes de la Economía Social lo constituye el subsector de Entidades No Lucrativas, que se haya conformado por un conjunto de agentes económicos cuya función principal es la de producir servicios no destinados a la venta, y cuya financiación se efectúa a través de las contribuciones voluntarias efectuadas por los hogares en tanto que consumidores (Barea y Monzón, 1992).*

mido en exclusiva o realizado en colaboración con éstas, es un hecho que se halla constatado<sup>2</sup>. 2) Por otro lado, el que en los primeros trabajos se asumiera la existencia de un conflicto de intereses entre ambos agentes, en virtud del cual predominaba una relación de suma cero que tendía a obviar tres importantes fenómenos: a) las posibles relaciones de colaboración entre ambos sectores, b) el poder explicativo que el funcionamiento de la política social supone para la existencia de las Entidades No Lucrativas, y c) el papel que éstas pueden jugar en el cumplimiento de las responsabilidades públicas de bienestar social.

Las tradicionales teorías del Estado de Bienestar plantean la presencia del Sector Público en el sistema de bienestar social como un ente, burocrático y jerárquico, que ha ido asumiendo progresivamente las funciones que previamente eran realizadas por otras instituciones sociales. Desde esta concepción se destaca el papel dominante de las instituciones públicas, así como se obvia que las potenciales deficiencias del funcionamiento público (como la existencia de los costes excesivos, la falta de diversidad...) pueden determinar la inexistencia de una oferta pública, o que ésta sea inadecuada o subóptima.

El debate se centra más en la esfera de la concepción del bienestar que en el ámbito de su implementación, en cuyo contexto las Entidades No Lucrativas históricamente han realizado un papel sustancial. El resultado estriba en un predominio público en el conjunto de las esferas de la sociedad, que dejaba poco margen conceptual para el Sector de Entidades No Lucrativas. Se obvian así, los efectos socialmente beneficiosos que las acciones de las Entidades No Lucrativas supondrían para la consolidación, expansión y profundización del bienestar social, en virtud de sus menores costes de funcionamiento y operativos, su mayor flexibilidad y diversidad, su potencial innovador, y de respuesta y su mayor eficiencia<sup>3</sup>.

De este modo el estudio de las relaciones entre el Sector Público y el Sector de Entidades No Lucrativas se torna relativamente reciente, localizando su origen a finales de la década de los setenta en virtud de los trabajos del Comité Wolfenden (1977), Abrams (1980), Kramer (1981) y Gladstone (1979).

En el contexto del Reino Unido se encuentran los trabajos del Comité Wolffenden (1977) donde se ofrecen dos intentos de clasificación de las relaciones entre el Sector de Entidades No Lucrativas y el Sector Público:

1. De un lado, el aportado por Darvill quien sumariza una serie de actitudes del Sector Público hacia las acciones de las Entidades No Lucrativas, en virtud de las que se deducen correlativos y posibles modelos de relación: 1) *Abstention Attitude* donde el Sector Público y las Entidades No Lucrativas funcionan separada e independientemente. 2) *Call Girl Attitude* en cuyo contexto la relación del Sector Público con las Entidades No Lucrativas es vergonzosa, pero necesaria. 3) *Suburban attitude*, donde

<sup>2</sup> Véanse a este respecto los trabajos de Kuhnle y Selle (1992a), Gidron, Kramer y Salamon (1992b), Berger y Neuhaus (1977), Salamon (1987a) y para el caso español, Casado (1991a).

<sup>3</sup> La literatura en este ámbito es muy abundante. Véanse por ejemplo, los trabajos de Casado (1989, 1991a), James (1987), Kramer (1981, 1987, 1989), Simon (1987), Wing (1990), Salamon (1986, 1987a,b y c).

el Sector Público observa a las Entidades No Lucrativas como oferentes de servicios baratos y sin ningún tipo de coste político. 4) *King Henry VIII Attitude*, en base a la que el Sector Público fomenta la implicación de las Entidades No Lucrativas, pero se verán enérgicamente anuladas si sus actividades no alcanzan objetivos públicamente propuestos. 5) *Intimate Enemy Attitude*, donde se plantea un claro conflicto entre ambos sectores.

2. De otro lado, el realizado por Cousins donde se diferencian las siguientes cinco categorías de relación: a) Donde el Sector Público y las Entidades No Lucrativas poseen una proximidad física y relacional que implica que éstas participan en la confección de la política pública. b) Donde las Entidades No Lucrativas reciben ayudas (financieras y de regulación) del Sector Público en virtud de las que éstas no muestran oposición a la política pública, pero tampoco participan en ella. c) Donde las Entidades No Lucrativas se hallan comúnmente en conflicto con el Sector Público, utilizando métodos ortodoxos para influenciar las acciones públicas. d) Donde este conflicto entre las Entidades No Lucrativas y el Sector Público lleva a las primeras a utilizar métodos heterodoxos y extremos de influencia. 5) Donde las Entidades No Lucrativas se relacionan con el Sector Público de manera infrecuente y rutinaria.

En el ámbito británico Abrams (1980) plantea tres tipos de relación entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas.

- 1) De un lado las relaciones de coexistencia, en virtud de las que el Sector Público refuerza a las Entidades No Lucrativas, situándolas en una posición igualitaria respecto del mismo. El aparato regulador público fundamenta esta relación como un derecho y apoya la independencia de ambos sectores.
- 2) De otro lado las relaciones de conflicto, donde ambos sectores se hallan enfrentados, sobre una base de respectiva independencia. El Sector Público y las Entidades No Lucrativas se ven implicados en protestas estériles y desmoralizadoras, que poseen como resultado una pérdida de recursos que podrían ser de otro modo dedicados a la consecución de los fines sociales perseguidos.
- 3) Por último las relaciones de colonización, que reflejan la dependencia de las Entidades No Lucrativas respecto del Sector Público, y que pueden estructurarse como: a) dominación, en la que el Sector Público impone su control jerárquico, marcando límites y definiendo diferentes esferas de acción; b) apropiación, donde el Sector Público va integrando en su estructura a las Entidades No Lucrativas a través de la reconfiguración de límites entre ambos sectores; c) incorporación, como el caso más extremo de apropiación, en el que la identidad de ambos sectores podría ser interpretada como un movimiento hacia la coexistencia.

En Estados Unidos Kramer (1981) efectúa un pionero e importante esfuerzo para el análisis de las relaciones entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas, en base a un estudio donde analiza el sector de la protección social (en concreto en el ámbito de las minusvalías) en cuatro países.



Su trabajo no sólo explora el contexto nacional de las Entidades No Lucrativas de cada país, si no que también realiza un minucioso análisis por la estructura interna de las mismas, su forma, su financiación, su funcionamiento de dirección y su comportamiento organizacional. Este análisis insiste en las consecuencias que la excesiva confianza en la financiación pública supondría para las Entidades No Lucrativas, enfatizando fundamentalmente las potenciales pérdidas de dependencia.

Este autor señala que las relaciones entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas no son estáticas si no que pueden evolucionar en función del contexto de política económica en el que se instrumenten. Configura las siguientes relaciones entre ambos sectores:

- 1) *La privatización*, en la que las firmas del Sector Privado Lucrativo asumen, de manera casi exclusiva, las funciones de oferta de servicios sociales como una alternativa frente al Sector Público, pero también respecto de las Entidades No Lucrativas.
- 2) *La autorización*, donde las principales actividades de bienestar son efectuadas por el Sector de Entidades No Lucrativas (con o sin apoyo financiero público), pudiendo llegar a constituirse como un sector sustituto del Sector Público.
- 3) *La asociación pragmática*, en virtud de la cual se generan diversos estados de colaboración entre ambos agentes y también con el Sector Privado Lucrativo, donde cada uno funciona como complemento o suplemento del resto de los sectores.
- 4) *La operación del Sector Público*, en base a la que las Entidades No Lucrativas son vistas como un obstáculo, y por lo tanto se les otorga un papel subordinado, respecto a las necesidades de oferta pública.
- 5) *La nacionalización*, donde las Entidades No Lucrativas son marginalizadas y la oferta de servicios sociales es realizada exclusivamente por el Sector Público.

El grado de implicación y poder de cada una de las partes en el contexto de esta relación no parece estar en exceso claro, hallándose sujeto a cambios. Este autor destaca una fundamental implicación normativa "...necesitamos descubrir una apropiada distancia social entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas, un punto medio que no esté tan cerca como para producir restricciones excesivas, el reforzamiento de reglas o incluso la propia captura de las últimas por el primero, ni tan distante que no sea posible proteger los intereses del Sector Público y asegurar el cumplimiento de los objetivos públicos"<sup>4</sup>.

Por su lado, Gladstone (1979) analiza las profundas relaciones históricas entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas, y valora los problemas del Estado de Bienestar en la distribución de servicios de bienestar. Este autor plantea modelos alternativos de oferta de servicios sociales localizados en un abanico que sitúa en un extremo un sistema de responsabilización exclusivamente basado en el mercado (es decir, cuyo criterio básico es la individualización) y en el extremo opuesto un sistema absolutamente colectivista, para localizar en una posición media un radical Pluralismo del Bienestar, donde el Sector Público y las Entidades No Lucrativas (y otras instituciones sociales como

<sup>4</sup> Kramer (1981). Pág. 292.



las Redes Primarias...) coactúan. Sobre una base teórica pluralista defiende tal pluralismo para la oferta del bienestar social, el cual debería ser alcanzado gradualmente sobre la base del apoyo financiero público<sup>5</sup>.

El interés por el estudio de las relaciones entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas fue avivado en Estados Unidos al calor de las políticas neoconservadoras de la Administración Reagan, que afectaron a la propia configuración del Estado de Bienestar en el país, y que atacaron agudamente la estructura financiera (y por tanto el funcionamiento) de las Entidades No Lucrativas desde principios de los ochenta (Salamon, 1986; 1987a, 1989a).

En este contexto, se ubica el trabajo de Gronbjerg (1987) quien plantea un modelo de relaciones sectoriales entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas en base a las investigaciones efectuadas en Chicago. Se trata de un modelo semejante al de Kramer, pero que no enfatiza el contexto político en la misma extensión. Este autor articula las relaciones entre ambos sectores en un contexto en el que el Sector Público depende de las Entidades No Lucrativas, una tendencia que según Gronbjerg es conducida por el Estado de Bienestar. Así, en casos donde el Sector Privado Lucrativo es débil, las opciones del Sector Público para llevar a cabo las funciones de bienestar social pasan por la dependencia respecto del Sector de Entidades No Lucrativas, en el contexto de relaciones de colaboración o la competición con éste. Por el contrario, en situaciones donde las firmas privadas son fuertes, el Sector de Entidades No Lucrativas debe acomodarse a las actividades de éstas y del Sector Público (si poseen una cierta dependencia de la financiación pública), o alternatively puede existir un modelo de simbiosis donde los dos últimos sectores dominen. El trabajo de Gronbjerg (1987) indica que el modelo históricamente dominante de colaboración entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas puede ser mutado por otros tipos de interacciones entre ambos agentes en el contexto de la reestructuración del Estado de Bienestar (Wolch, 1990).

En el estudio de Salamon (1987a) las relaciones entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas quedan caracterizadas como de colaboración. A través de un análisis histórico este autor argumenta que contrariamente a los tradicionales modelos económicos para el estudio de la existencia y roles de las Entidades No Lucrativas (fundamentalmente las Teorías de Fallos del Estado y del Sector Público y del Mercado), las limitaciones o deficiencias del Sector de Entidades No Lucrativas conducen a la expansión del Estado de Bienestar. Salamon señala que las concepciones del Estado de Bienestar son en sí mismas erróneas, puesto que si bien el Sector de Entidades No Lucrativas puede haber precipitado el desarrollo del Estado de Bienestar, aquel no ha sido en tal contexto marginalizado y desplazado, si no que lo que realmente se ha dado ha sido un esencial y activo modelo de colaboración entre ambos sectores.

Los trabajos de Gladstone, Gronbjerg, Kramer y Salamon constituyen los puntos de referencia en virtud de los que se desarrollan los más recientes análisis en el estudio de las relaciones entre Sector Público y Entidades No Lucrativas. Este conjunto de trabajos son criticados por Wolch (1990) argu-

<sup>5</sup> Para una mayor ampliación sobre este punto véanse también las aportaciones de Hadley y Hatch (1981).



mentando que éstos no incorporan una Teoría del Estado, y que por el contrario toman como dado y no problemático el Estado liberal. En virtud de esta perspectiva se asume que los movimientos de dirección política pueden poseer cambios en las relaciones sectoriales, aunque no se intenta discernir cual es la base de política económica que fundamenta las relaciones del Sector Público y las Entidades No Lucrativas, ni tampoco cómo las acciones de estas últimas impactan en las prerrogativas públicas. En concreto estos estudios no efectúan un análisis del Estado capitalista, de los factores que influyen la política del Sector Público, cómo éste puede actuar selectivamente en el tiempo y el espacio y afectar a la propia estructura del Sector de Entidades No Lucrativas, así como en sus habilidades para crear cambio social.

En un reciente trabajo Salamon y Anheier (1992a) plantean el estudio de las relaciones entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas en base a la consideración de las culturas organizacionales a nivel internacional. Estos autores localizan un factor denominado estilo y organización cultural, como variable explicatoria independiente de los niveles de homogeneidad y heterogeneidad de cada sociedad. Según Seibel (1992) este tipo de estructuras cuenta con un cierto poder explicativo y pueden ser relacionadas con el trabajo de Anheier (1990), donde se estudian los diferentes tipos de regímenes de bienestar en función de su diferente tradición legal: de un lado, las sociedades orientadas hacia el mercado y que proceden de una tradición de Ley Común y de otro lado, las sociedades con regímenes de bienestar enfocados hacia el Sector Público. En virtud de ello, Anheier sugiere paralelamente modelos de Entidades No Lucrativas orientados al mercado o al Sector Público.

Una cuestión relevante de este contexto estriba en analizar en qué medida o bajo qué condiciones las Entidades No Lucrativas recuperan o aseguran espacio ideológico en diferentes sistemas económicos respectivamente orientados al Estado o al Mercado. En este contexto se plantea la importancia de una inercia institucional e histórica (Kuhnle y Selle, 1992b).

La relevancia del contexto socio-político en el que se hallan las Entidades No Lucrativas es analizado por Anheier y Seibel (1990) en base a tres dimensiones: 1) De un lado, el tipo de tradición política, donde se puede diferenciar entre regímenes liberales y conservadores (de finales del siglo XIX), y los regímenes socialdemócratas (del siglo XX). 2) De otro lado, el grado de heterogeneidad religiosa, es decir en función de si se trata de una sociedad religiosamente homogénea (por ejemplo, católica o protestante) o por el contrario heterogénea. 3) Por último, el grado de centralización o descentralización de las actividades públicas del bienestar. En este contexto Ascoli (1992) y Seibel (1992) plantean la relevancia de distinguir la estructura del Sector Público el nivel nacional y el nivel local, en base a lo que éstos enfatizan la importancia de las diferentes dimensiones culturales, políticas o tradicionales de cada sociedad.

La idea básica que subyace tras estos argumentos estriba en señalar las complejas relaciones políticas e ideológicas existentes entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas como respuesta a las necesidades y conflictos sociales y políticos (Kuhnle y Selle, 1992b). En base a ello estos auto-

res abogan por un planteamiento socio-político para el estudio de las relaciones entre ambos sectores, puesto que consideran que éstas se articulan más por funciones de integración socio-política, que por criterios de eficiencia económica (Dimaggio y Powell, 1991). Según Kuhnle y Selle (1992) resulta necesario estudiar el proceso histórico que subyace bajo cada modelo concreto, en cuyo contexto parece existir una fuerte inercia institucional e histórica<sup>6</sup>.

### **3.- Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones entre el sector público y el sector de entidades no lucrativas**

En el contexto actual deben identificarse principalmente dos criterios para el análisis de las relaciones entre el Sector Público y el Sector de Entidades No Lucrativas. Ambos criterios se articulan en base a un factor común, que estriba en la consideración del grado de dependencia o independencia financiera del Sector de Entidades No Lucrativas respecto del Sector Público. En virtud de ello, no se trata de criterios excluyentes sino complementarios, donde a través de la variable financiera común se identifican dos aspectos adicionales de la relación entre estos dos sectores: de un lado, el tipo de implicación en la función de producción de los servicios sociales y de otro lado, el nivel de contacto y proximidad ideológica. Se intentará por tanto identificar en cada criterio su homólogo correspondiente en el criterio respectivo.

#### **3.1. El Criterio relacional**

Este primer criterio de clasificación es propuesto por Kuhnle y Selle (1990, 1992a, 1992b, 1992c). Estos autores estructuran las relaciones entre el Sector Público y el Sector de Entidades No Lucrativas en base a dos dimensiones: por un lado, la perspectiva relacional entre ambos y de otro lado, el nivel de dependencia o independencia de las Entidades No Lucrativas respecto del Sector Público en términos de financiación y control.

La primera dimensión implica considerar el grado de proximidad social, informal, ideológica y cultural entre las Entidades No Lucrativas y el Sector Público, lo que significa conocer el alcance, frecuencia y facilidad de comunicación y contacto. En este sentido, las Entidades No Lucrativas pueden estar más próximas o distantes del Sector Público.

En general, la base de esta mayor o menor proximidad se fundamenta sobre las tradiciones políticas y culturales de cada país, en función de las que se determina el grado de distancia ideológica que alimenta un determinado contacto entre ambos sectores. Así, puede darse una sociedad en la que sus dirigentes políticos mantengan unas profundas relaciones de amistad con los agentes e inter-

6 Esta perspectiva es originaria de Kramer (1981), quien compara la división de responsabilidades entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas en una serie de países, considerando la relevancia de los distintos contextos históricos y socio-políticos.



locutores sociales, lo cual propiciará una adaptación e integración entre ambos (Morken y Selle, 1992). Una elevada distancia ideológica no excluye una proximidad en términos de comunicación y contacto. La amplitud de la comunicación puede, sin embargo, ser dependiente de la forma de un país o de los rasgos socioculturales de cada sociedad. La proximidad física no implica que ésta deba ser también ideológica, puesto que ello puede ser muy bien al contrario (Aquina, 1992; Svetlik, 1992).

La segunda dimensión plantea la dependencia o autonomía financiera y de control de las Entidades No Lucrativas por el Sector Público. El aspecto del control resulta muy importante para el desarrollo de las funciones de las Entidades No Lucrativas dado que en virtud de su mayor o menor peso se puede desvirtuar el propio carácter de las Entidades No Lucrativas (Wolch, 1990; Kramer, 1981). Este aspecto resulta crucial en tanto en cuanto en la práctica totalidad de las sociedades las Entidades No Lucrativas reciben fondos públicos con una mayor o menor magnitud (Salamon, 1987c).

No obstante, se torna relevante señalar que la financiación pública no necesariamente implica un fuerte control público, el resultado dependerá del tipo y grado de función de regulación establecida por el Sector Público. Así, puede darse el caso de que no exista financiación pública, pero el control del Sector Público (a través de la regulación) sea muy fuerte.

El grado de control puede diferir asimismo en función del tipo de sociedad de que se trate, si es una sociedad más orientada hacia el mercado o hacia el Sector Público<sup>7</sup>, y ello puede a su vez variar según el tipo de output considerado y por el modelo organizacional establecido para su oferta<sup>8</sup>. El cuadro siguiente refleja, siguiendo este criterio relacional, los tipos de relaciones que pueden darse entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas. Según Kuhnle y Selle (1992b), toda Entidad No Lucrativa debe ubicarse en cualquiera de las casillas del mismo. No obstante, cualquier ubicación de una sociedad en una casilla depende del momento del tiempo en el que se halle y de las Entidades No Lucrativas en cuestión con las que se relaciona. Así, las clasificaciones pueden variar en función de la estructura interna y del nivel de desarrollo tanto del Sector Público como del propio carácter del Sector de Entidades No Lucrativas. A ello debe adicionarse que los desarrollos en ambos sectores están relacionados con el funcionamiento del Sector Privado Lucrativo y con el Sector de las Redes Primarias, así como con el entorno internacional.

### **Cuadro 3.1.** **Modelos de relación Sector Público-Entidades No Lucrativas según el criterio relacional**

	<b>PROXIMIDAD</b>	<b>SEPARACIÓN</b>
<b>DEPENDENCIA</b>	DEPENDENCIA INTEGRADA 1	DEPENDENCIA SEPARADA 2
<b>INDEPENDENCIA</b>	INDEPENDENCIA INTEGRADA 3	INDEPENDENCIA SEPARADA 4

Fuente: Kuhnle y Selle (1992b). Pág. 30.

<sup>7</sup> En virtud de su distinta tradición legal Común o Romana respectivamente (Anheier 1990).

<sup>8</sup> Según se trate de un modelo de financiación a las Entidades No Lucrativas establecido en base a contratos, subvenciones, exenciones fiscales, etc.

En el período de origen y desarrollo de las Entidades No Lucrativas bajo la asunción implícita de una Edad de Oro y la creencia de un conflicto inherente entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas, las relaciones entre estos sectores habían pasado de la casilla cuarta (defendidas por los abogados del Estado Mínimo) hacia la casilla primera y hacia la segunda, donde el Sector Público domina y las Entidades No Lucrativas poseen poca influencia y libertad de acción en el contexto de las políticas sociales públicas implementadas. En ambos casos, el espíritu o el carácter de las Entidades No Lucrativas resulta desdibujado cuando no destruido. La casilla tercera supone un ideal pluralismo donde grupos de individuos se organizan (a través de Entidades No Lucrativas), para intentar influir en los resultados de la política social pública, pero sin llegar a ser integrados en el proceso de decisión o implementación de la misma (Kuhnle y Selle, 1992b).

## **3.2. El Criterio de división funcional**

El segundo criterio seleccionado para el análisis de las relaciones entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas se articula en base a la división de las funciones públicas de bienestar social entre ambos sectores. Las diferentes tipologías de relación que pueden establecerse en el ámbito de este criterio se representan en el cuadro siguiente, y podrían ser identificadas como modalidades o modos de instrumentación del bienestar social.

### **3.2.1. Modelos Puros**

Se identifican en primer lugar los modelos puros, en cuyo contexto del bienestar social se implementan hegemónicamente<sup>9</sup> por un solo sector. Dentro de este contexto pueden diferenciarse dos extremos.

#### **3.2.1.1. Modelo de Sector Público Hegemónico.**

En este modelo tanto la función de producción como la función de financiación son realizadas hegemónicamente por el Sector Público. Este sector utiliza el sistema impositivo para captar recursos, así como toda la estructura técnica y el aparato administrativo para producir y distribuir los bienes y servicios sociales. Las Entidades No Lucrativas poseen un papel muy marginal o prácticamente nulo. El Sector Público domina este ámbito, y estas entidades realizan muy pocas acciones de bienestar social, poseyendo poca libertad de funcionamiento e influencia en virtud de las políticas públicas establecidas.

En términos prácticos, este modelo no se da actualmente en ningún país, aunque el antecedente más cercano podría ser ubicado en los antiguos países del Este Europeo (Zam, 1993). Suele identificarse al modelo de Sector Público Hegemónico como el moderno y desarrollado Estado de Bienestar

<sup>9</sup> El término hegemónicamente debe interpretarse en el sentido de mayoría cualificada en todos los aspectos.

**Cuadro 3.II.**

**Modelos de relación Sector Público-Entidades No Lucrativas según el criterio funcional.**

MODELOS FUNCIONES	S. Público Hegemónico	Modelo Dual	Distintos Modelos de Colaboración							S. Entidades No Lucrativas Hegemónico
			S. Público / ENLs	S. Público	ENLs	S. Públ. / ENLs	ENLs	S. Público	S. Públ. / ENLs	
PRODUCCIÓN	S. Público	ENLs	S. Público / ENLs	S. Público	ENLs	S. Públ. / ENLs	ENLs	S. Público	S. Públ. / ENLs	ENLs
FINANCIACIÓN	S. Público	ENLs S. Públ.	S. Públ. / ENLs (I)	S. Públ. / ENLs (II)	S. Públ. / EMNLs (III)	S. Público	S. Público	S. Público	ENLs (VI)	ENLs (VII)

Fuente: Elaboración propia en base a Gidron, Kramer y Salamon (1992b).

Siglas utilizadas:

- ENLs: Entidades No Lucrativas

- S. Públ.: Sector Público

aparecido tras la Segunda Guerra Mundial, en el cual el Sector Público monopolizaba la ejecución de todas las funciones de bienestar social. No obstante, tal identificación puede resultar errónea, en la medida en que del mismo podrían ser derivados tanto niveles altos como bajos de bienestar social públicamente ofertados, y porque en la mayoría de los casos el Estado de Bienestar no se encuentra personificado completamente en este modelo (Anheier, 1992).

En el ámbito de las clasificaciones establecidas por Kramer (1981), este tipo de modelo puede ser interpretado desde dos puntos de vista:

1. De un lado, este modelo puede ser derivado en virtud de estrategias de nacionalización por parte del Sector Público. En este contexto, las Entidades No Lucrativas estarán marginalizadas por el Sector Público, localizándose la producción y la distribución de bienestar social bajo los auspicios de éste último (Wolch, 1990). Esta situación puede ser el resultado de situaciones en las que el Sector Público toma posesión de las Entidades No Lucrativas, dado que éstas poseen su fuente de renta casi exclusivamente procedente del Sector Público, y son utilizadas por éste para llevar a cabo funciones públicas (Kramer, 1981). Según este autor este resultado depende de manera inversamente proporcional del número de Entidades No Lucrativas<sup>10</sup>.

2. De otro lado, este modelo puede aparecer en contextos donde las Entidades No Lucrativas constituyen un obstáculo para el Sector Público, siendo éstas subordinadas a las necesidades del mismo para la realización de las actividades de bienestar social (Wolch, 1990). Este tipo de relaciones posee su racionalidad teórica en los trabajos del Comité Seebhom y de Titmus (Kramer, 1981), en cuyo contexto se asume que sólo el Sector Público puede administrar un sistema de protección social reconocido como derecho, bajo las características de universalidad, responsabilidad y equidad. En virtud de ello el bienestar social será financiado y producido directamente por el Sector Público.

Las Entidades No Lucrativas sólo participarán en la oferta de bienestar social a instancias del Sector Público, a través de actividades muy puntuales con el objeto de suplementar (llenar huecos) o complementar, en determinadas, especializadas o sectarias situaciones, las acciones del mismo. Ello les sitúa en un papel subordinado y marginal respecto de aquél. En este contexto, si las Entidades No Lucrativas cuentan con un sistema financiero fuertemente dependiente del Sector Público, éstas podrían ser equiparadas a entidades cuasi-gubernamentales, que se hallarían sujetas a las mismas regulaciones que las agencias públicas, y que incluso optarían por la inclusión de agentes públicos en sus órganos directivos. Sólo en los casos en que ello no ocurre, o se da en una medida limitada, las Entidades No Lucrativas podrían confiar más en su financiación que en fuentes externas y realizar funciones de defensa y crítica frente al Sector Público. Kramer (1981) señala que en este tipo de relaciones "se considera prioritario el lograr un sistema de bienestar social racional frente a los valores de pluralismo, voluntarismo e ideología"<sup>11</sup>.

El apoyo empírico a este modelo es desarrollado por Kahn y Kamerman (1976) a través de un estudio realizado en ocho países, donde observan que "...igualdad, cobertura y responsabilidad son

<sup>10</sup> Este es el caso presentado por las Entidades No Lucrativas de salud y servicios sociales de Quebec a principios de los setenta. Estas entidades, pequeñas en número, fueron incorporadas a la estructura pública de protección social, en virtud de lo que su papel autónomo pasó a ser marginal (Kramer, 1987).

<sup>11</sup> Kramer (1981). Pág. 276.

valores altamente deseados en la protección social... a medida que los países asumen obligaciones financieras y reconocen derechos sociales, deben modificar el papel del Sector de Entidades No Lucrativas asumiendo sus funciones como una operación cuasi-gubernamental, y/o evitando algunas de sus funciones que son obstáculos para el desarrollo íntegro del bienestar social social<sup>12</sup>. En virtud de ello, estos autores consideran que las acciones particularistas de las Entidades No Lucrativas en función de numerosas variables (como la ideología, etnia...) pueden ser un obstáculo para alcanzar un coherente y equitativo sistema de protección social. Kuhnle y Selle (1992b) argumentan en favor de un incremento en la participación del Sector Público en base a la institucionalización de un sistema público de bienestar, junto a la educación, el mantenimiento de renta, la salud y el alojamiento.

Este primer modelo de relación entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas puede quedar ubicado indistintamente en las casillas primera y segunda del anterior criterio de clasificación, y en concreto representado en base a los modelos de dependencia integrada o separada respectivamente entre ambos agentes.

### **3.2.1.2. Modelo de Entidades No Lucrativas Hegemónico.**

En el extremo opuesto se localiza un modelo donde las Entidades No Lucrativas poseen un papel hegemónico en las funciones de bienestar social, es decir estas entidades se encargan de financiar, producir y distribuir mayoritariamente la oferta de protección social. En el ámbito de este modelo no puede determinarse a priori qué nivel de bienestar social se alcanzará, lo cual dependerá de la fortaleza económica y social de las Entidades No Lucrativas. Así, pueden aparecer dos situaciones extremas: 1) de un lado, situaciones que pueden ser denominadas como de sociedad desasistida, donde se alcanzan bajos o nulos niveles de bienestar social. 2) De otro lado, casos que pueden identificarse como de sociedad del bienestar, donde se logran niveles altos de bienestar social.

La aparición de este modelo de relación puede justificarse en los siguientes casos:

1. En primer lugar, este modelo puede ser localizado en los períodos previos a la implantación de la protección social como un derecho públicamente reconocido, en base a la instrumentación y desarrollo de los Estados de Bienestar. En este contexto, existe un nivel de necesidades sociales no cubierto ni por el Sector Privado Lucrativo ni por el Sector Público, que lleva a los ciudadanos a auto-organizarse y crear Entidades No Lucrativas con el objeto de su satisfacción. Las Entidades No Lucrativas se erigen así, como oferentes básicos (y en algunos casos únicos) del bienestar social de grandes colectivos. En un período posterior el Sector Público irá progresivamente estableciendo derechos sociales y haciéndose cargo de la oferta de un mayor número de outputs (Kramer, 1981).

2. En segundo lugar, su origen puede deberse a la existencia de una fuerte oposición a la intervención pública en las funciones de bienestar social. Se trata en general de casos, donde esta oposición deriva de una fuerte segmentación poblacional o territorial (o incluso enfrentamiento) por motivos de raza, religión o razones sectarias (Aquina, 1992). En este contexto, la producción pública de pro-



tección social gobernada por una determinada facción provocaría la insatisfacción y repulsa del resto, lo que abocaría a un clima de protestas o turbulencia y en el límite violencia social. La opción por un bienestar social efectuado por las Entidades No Lucrativas resulta la alternativa más óptima y la manera de crear paz, aunque no cohesión social.

3. En tercer lugar, este modelo puede plantearse en situaciones donde las necesidades de bienestar social existentes no se hallan extensamente aceptadas social y públicamente, como para ser satisfechas por el Sector Público. Este caso se articula bajo un prisma semejante al planteado en primer lugar, pero sobre una base diferente. Así, este caso puede interpretarse como derivado de situaciones en las que existe una gran heterogeneidad de demanda (en virtud de distintos gustos, preferencias y rasgos poblacionales), que torna infactible el establecimiento de un tipo y nivel de oferta social por el propio Sector Público. En este contexto, dadas las características de universalidad e igualdad que determinan el funcionamiento público, se determinaría la aparición de grandes colectivos insatisfechos bien por exceso, por defecto o por tipo y calidad de los outputs sociales potencialmente suministrados por el Sector Público (Weisbrod, 1975 y 1986; James, 1987). Una posible solución de bienestar social pasaría por el recurso al Sector de Entidades No Lucrativas como institución hegemónica oferente de bienestar social.

4. En cuarto y último lugar, este modelo de relación puede ser el resultado de estrategias privatizadoras fundamentadas en base a orientaciones políticas conservadoras (Kramer, 1987). Estas estrategias incluyen fundamentalmente las acciones de privatización bien a través del mercado, o bien vía del Sector de Entidades No Lucrativas, en cuyo contexto se hablará de autorización<sup>13</sup>. Ambas alternativas son el resultado de la búsqueda por reducir los efectos de la sobrecarga pública que implicarían las acciones directas del Sector Público, disminuyendo así su poder e influencia socio-económica, y donde cada sector pretende fomentar una oferta descentralizada de outputs de alta calidad a costes. En el contexto de estas estrategias el Sector Público puede apoyar financieramente a ambos sectores (es decir al Sector Privado Lucrativo y a las Entidades No Lucrativas), pero bajo ninguna circunstancia se encargará de acometer directamente la producción del bienestar social.

La alternativa a la privatización a través del mercado supone que las firmas del Sector Privado Lucrativo se encargan de las funciones de oferta de protección social como alternativa frente al Sector Público, y también frente a las Entidades No Lucrativas. Las estrategias de privatización en el ámbito del bienestar social han resultado históricamente muy escasas, sólo en los años recientes en virtud de los instrumentos basados en la contratación (y fundamentalmente de compra-venta) del Sector Público, las firmas del Sector Privado Lucrativo han incrementado su papel en este ámbito.

La utilización y el crecimiento de Sector Privado Lucrativo en el bienestar social se halla cargada de ideas de desconfianza, en virtud del irreconciliable conflicto de intereses existente entre la oferta de tales outputs y el motivo del beneficio que mueve sus acciones. Típicamente se argumenta que las firmas de este sector son deficientes, discriminatorias y deshumanizadoras, de manera que los ser-

<sup>13</sup> Wolch (1990) conceptualiza la autorización como la acción por la cual el Sector Público provee a las Entidades No Lucrativas de fondos para el ejercicio hegemónico de funciones sociales.



vicios sociales ofertados por éste “no son ni sociales ni servicios”<sup>14</sup>. Asimismo, una de las principales consecuencias del recurso por el Sector Privado Lucrativo estriba en la estratificación y discriminación poblacional que se genera, en virtud de la cual éste sólo se erige como oferente de los estratos poblacionales donde sea posible la rentabilidad económica<sup>15</sup>. Junto a ello deben adicionarse potenciales problemas de coordinación y esfuerzos para implementar una mayor racionalidad en este sector.

El uso del Sector Privado Lucrativo para la implementación de un sistema de protección social ha sido fomentado políticamente sobre la base de la búsqueda de una mayor elección del consumidor. Así, al generarse una mayor competencia entre oferentes se incrementará la calidad de los outputs dado que los demandantes informados buscarán los mejores productos, de manera que los oferentes de second best no sobrevivirán. No obstante, los resultados prácticos de estos argumentos pueden no darse en la realidad dada la autoregulación del mercado, los procesos desleales de competencia, y porque todos los oferentes no poseen iguales oportunidades.

La estrategia de la autorización implica localizar la instrumentación del bienestar social en las Entidades No Lucrativas y en las Redes Primarias de solidaridad. El apoyo ideológico a esta estrategia puede encontrarse en los trabajos de Berger y Neuhaus (1977) quienes enfatizan las potencialidades del Sector de Entidades No Lucrativas como medio para recuperar el sentido perdido de la comunidad, y como argumento frente a una mayor intervención del Sector Público en los asuntos de los ciudadanos. Según estos autores esta estrategia se sitúa en el contexto del dilema de las sociedades que demandan más bienestar social público, pero a la vez pretenden un menor peso económico y social del Sector Público. Según Kramer (1987) las estrategias de autorización son así concebidas como esenciales para una vital y plural sociedad democrática, en virtud de la que las Entidades No Lucrativas se ubicarían entre los individuos, sus vidas privadas y las mega-estructuras públicas. Dos recomendaciones políticas son efectuadas para asegurar este pluralismo (Kramer, 1981): de un lado, la política pública debería proteger y fomentar estas estrategias evitando cualquier afectación negativa, y de otro lado, siempre que sea posible el Sector Público debería suministrar recursos para la realización de las mismas.

En semejantes términos era estructurado el Informe del Comité Wolfenden británico en cuyo contexto las Entidades No Lucrativas se estructuran como una manera de obtener una mayor elección del consumidor, y de especialización en la satisfacción de las necesidades sociales, a la vez que como un antídoto frente a la burocratización, profesionalización y paternalismo del Sector Público (Johnson, 1990). Este comité apuntaba que el Sector Público no debería continuar creciendo dado que ello resultaba en exceso caro, monopolístico, inflexible y anti-innovador, a la vez que dificulta el acceso e implicación ciudadana en los asuntos públicos, y en concreto en la instrumentación de la política social. Con ello no se aboga por una eliminación radical del Sector Público sino que las funciones de éste pasarían progresivamente a ser efectuadas por las Entidades No Lucrativas<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Kramer (1981). Pág. 270.

<sup>15</sup> Etzioni (1994) ha cuestionado si “los servicios sociales pueden realmente generar un legítimo bienestar sin economizar la calidad o cantidad, sin eliminar realmente necesidades y dando innecesarios servicios a los ricos” (Conferencia Inaugural del ISTR. Hungría 4-7 de Julio, 1994).

<sup>16</sup> En este contexto Hadley y Hatch (1981) señalan que las sociedades están llegando al final de la era de los servicios públicos.

Si se efectúa una breve valoración de las posibilidades de este modelo, donde el sistema de servicios sociales se halla implementado de manera hegemónica por el Sector de Entidades No Lucrativas, debe señalarse que este cuenta con los problemas referidos por Salamon (1987a y b) como fallos intrínsecos al propio sector: por un lado en el ámbito de la función de financiación estas entidades poseen importantes dificultades financieras; y por otro lado en el contexto de la función de producción y distribución las Entidades No Lucrativas pueden adolecer de sesgos, deficiencias y desigualdades de cobertura.

Los defensores de este tipo de estrategias suelen considerar indiscriminadamente todo tipo de Entidades No Lucrativas. No obstante, existen diferencias considerables en función de su tamaño, tipo de acciones efectuadas (si se trata de oferta de bienes, del ejercicio de funciones de reivindicación...), métodos utilizados (trabajo voluntario, profesionalismo...), radio de acción (nivel local, nacional...), lo que condiciona ineludiblemente el resultado de sus acciones y por lo tanto el tipo y nivel de la oferta de servicios sociales.

Así por ejemplo, las positivities de las Entidades No Lucrativas de menor tamaño (a través de las que se favorece una estructura organizativa más flexible que facilita un mayor fomento de la participación, pluralidad, flexibilidad, sensibilidad social...) pueden verse seriamente comprometidas si se requieren unos mayores niveles técnicos para lograr una determinada oferta de bienestar social. En muchos casos puede plantearse un trade-off entre una intervención estructurada en base a una organización poco estructurada y de inciertos resultados, rasgo básicos de las Entidades No Lucrativas de pequeña escala, y los mayores niveles de calidad y cantidad del output alcanzado por las Entidades No Lucrativas de mayor tamaño, más estructuradas pero a la vez a través de unas estrategias más profesionales y con tendencia al lucro. Surge así un conflicto entre pluralismo, voluntarismo y el deseo de una oferta de protección social integrada y coste-efectiva.

En el extremo opuesto las Entidades No Lucrativas de menor tamaño, y bajo contextos de fuerte demanda, pueden arriesgar el desvirtuar su carácter, dejando de lado las actividades de defensa y reivindicación esencia misma de estas entidades, en la medida en que por su estructura poco integrada, todos sus esfuerzos deberán ser dirigidos a la instrumentación de su actividad objetivo: la oferta de bienestar social (Wolch, 1990).

No obstante, las más intrínsecas positivities de las Entidades No Lucrativas pueden ser observadas como armas de doble filo. Así, si bien estas entidades pueden contar con el valor del pluralismo y la participación social, una oferta de servicios sociales fundamentada en virtud de factores geográficos, étnicos o religiosos, puede generar situaciones en exceso restrictivas, exclusivistas y poco equitativas. Aunque la evidencia empírica de este tipo de modelos resulta escasa, parece constatar que estas entidades pueden llegar a ser tan rígidas, institucionalizadas, inaccesibles e insensibles a las necesidades sociales como el Sector Público (Kramer, 1987).

En el ámbito del precedente criterio relacional, el modelo de Entidades No Lucrativas hegemónico podría ser ubicado en la cuarta casilla, en la que se plantea un ideal Estado mínimo.

### **3.2.2. Modelos Híbridos o Mixtos**

Entre los dos modelos extremos estudiados se localizan los modelos híbridos o mixtos. En este contexto, se integran una serie de modelos de relación entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas, cuya característica básica estriba en que ambos sectores se hallan implicados tanto en las funciones de producción y distribución de bienestar social, como en la función de financiación. Dependiendo de cómo esté estructurada esta implicación intersectorial, se determinarán distintas tipologías de relación entre estos dos sectores, que quedarán integradas en dos estructuras básicas:

#### **3.2.2.1. Modelo Colaborativo**

En primer lugar se localiza el modelo colaborativo, en cuyo contexto se recoge un conjunto de variadas tipologías de relación entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas sobre una misma base: la colaboración o cooperación entre estos dos sectores para la implementación del bienestar social. La colaboración entre ambos agentes se instrumenta a través de una concreta división o mutua implicación en las funciones de financiación y de producción y distribución de bienestar social, en virtud de la que se determinan distintos submodelos de relación.

El papel de las Entidades No Lucrativas en el ámbito de los modelos colaborativos puede ser de dos tipos, para cuya aprehensión se pueden considerar dos criterios.

1. El primer criterio se estructura en función del grado de discreción y del margen decisor que estas entidades poseen para llevar a cabo sus acciones. Se localizan así dos situaciones extremas.

- De un lado, se plantea el caso en que las Entidades No Lucrativas funcionan como meros agentes del Sector Público, con nula o muy reducida discrecionalidad o poder negociador frente a éste. En esta situación las Entidades No Lucrativas colaboran con el Sector Público en una posición de subordinación respecto del mismo, configurándose como meras ejecutoras de las acciones de bienestar social diseñadas por éste. Un ejemplo de este caso podría ser el caso de Entidades No Lucrativas que gestiona servicios públicos. En general, este modelo suele implicar una alta dependencia financiera de las Entidades No Lucrativas respecto de los fondos públicos. El papel de las Entidades No Lucrativas en este tipo de situaciones es denominado por Gidron, Kramer y Salamon (1992b) como de colaborativo-vendor.
- De otro lado, se hallan las situaciones donde las Entidades No Lucrativas colaboran con el Sector Público contando con un amplio grado de discreción en el diseño, dirección y desarrollo de los programas de protección social. En este ámbito, las Entidades No Lucrativas colaboran con el Sector Público en semejante posición para el desarrollo del bienestar social. El caso más extremo implicaría que las Entidades No Lucrativas realizan las actividades de bienestar social, en virtud de una relación de igualdad respecto del Sector Público. No obstante, esta relación

vendrá condicionada por el grado de dependencia financiera pública de aquellas respecto de éste. Así, a medida que esta dependencia va incrementando las Entidades No Lucrativas van progresivamente cambiando su situación, para ubicarse en el caso anterior. El papel de las Entidades No Lucrativas en este contexto es identificado por Gidron, Kramer y Salamon (1992b) como de collaborative-partnership.

2. El segundo criterio se articula en virtud del papel que representan las acciones de las Entidades No Lucrativas en relación a las efectuadas por el Sector Público. Se ubican así dos tipos de acciones.

- De un lado, las acciones en las Entidades No Lucrativas pueden suplementar o extender la producción pública de protección social. En este caso estas entidades financian, producen y distribuyen outputs sociales del mismo tipo a los que oferta el Sector Público en cantidades insuficientes. No obstante, algunos de estos bienes y servicios pueden ofrecer una elección alternativa, o servir como sustitutos a los producidos por el mismo (Kramer, 1989).

Según Kramer (1981) las actuaciones suplementarias hacen referencia a la adición de algo (en este caso output adicional), que a menudo puede poseer un carácter temporal (por ejemplo por insuficiencia de recursos o de capacidad técnica) para dar cobertura a una carencia donde una de en la que una partes, la que se halla suplementada es decir, el Sector Público es considerada respecto de la otra parte (las Entidades No Lucrativas) más básica o importante para el ejercicio de estas actuaciones. Las acciones suplementarias de las Entidades No Lucrativas pueden ser de dos tipos (Kramer, 1987): de un lado, aquellas que ofertan outputs que son alternativos es decir, que ofrecen una elección al demandante y de otro lado, aquellas que se destinan a producir bienes y servicios sustitutos respecto de los que son ofertados públicamente. Dado que el Sector Público habitualmente no puede satisfacer cada una de las demandas insatisfechas, las acciones suplementarias de las Entidades No Lucrativas son consideradas como una contribución especial, que se halla influenciada por la política pública, el nivel de oferta pública y la posesión de un nivel apropiado de recursos públicos para su instrumentación. Las acciones de sustitución pueden ser clasificadas como aquellas que persisten más de un período breve de tiempo, y que serán eventualmente adoptadas por el Sector Público de manera que en el largo plazo las Entidades No Lucrativas son preferidas como instituciones de oferta por los demandantes.

- De otro lado, las acciones de las Entidades No Lucrativas pueden dirigirse a complementar la oferta pública a través de la producción de outputs tipológicamente diferentes a los suministrados por el Sector Público. Las acciones de complementariedad se estructuran en base a una mutua implicación de carácter equivalente entre los dos agentes. Se trata por lo general de acciones que poseen un mayor componente temporal hasta que este output es ofertado por el Sector Público (Kramer, 1981)<sup>17</sup>. El objeto de estas acciones estriba en enriquecer, más que extender, los programas sociales públicos.

<sup>17</sup> Un ejemplo en este contexto, vendría representado por el caso de protección social no reconocida públicamente, y que es ofertada por el Sector de Entidades No Lucrativas. En este contexto, estas entidades realizan funciones complementarias hasta que el Sector Público establece su oferta como derecho.



La distinción entre las acciones suplementarias y complementarias de las Entidades No Lucrativas respecto de la actividad pública está relacionada con los resultados de universalidad y particularismo del bienestar social, o en otros términos con el deseo de alcanzar un mayor grado de cobertura y a la vez de individualización en la oferta de los mismos (Kramer, 1981). En este contexto, puede decirse que las Entidades No Lucrativas representan una fuerza de acción centrífuga (representada por actividades particulares, individuales, selectivas y especializadas), mientras que el Sector Público supone una fuerza de acción centrípeta (en la medida en que sus funciones se ubican en un marco de globalidad y universalidad) (Kramer, 1989). En general las actividades complementarias implican para el funcionamiento del Sector de Entidades No Lucrativas un mayor poder de discreción frente a las acciones suplementarias (Kramer, 1981). Ello es debido al propio carácter de los outputs, de diferente tipo a los ofertados por el Sector Público en el primer caso, frente a una idéntica variedad en el segundo, y al factor temporal en que se desarrollan, más amplio para las acciones complementarias, respecto a un período breve o incluso puntual para el caso de las actividades de las acciones suplementarias, y más concretamente sustitutivas. En general, las acciones suplementarias se conciben de manera residual respecto de los resultados públicos (es decir para el de relleno de huecos), lo que implica que éstas se imbriquen en la propia estructura de bienestar públicamente diseñada.

Las acciones de las Entidades No Lucrativas hallan así una mayor racionalidad que cuando se estructuran a través de un papel complementario respecto de su homólogo suplementario. La situación de suplementariedad potencialmente se agrava en función del grado de dependencia pública de estas entidades. En el límite las actividades suplementarias podrían desvirtuar el carácter distintivo de las Entidades No Lucrativas llevándolas incluso a adquirir el papel de una entidad para-pública. El papel suplementario puede también ocasionar una desviación de sus funciones alternativas (como las de protesta, defensa de intereses...), lo que puede disuadir al Sector Público en el cumplimiento de sus obligaciones (Kramer, 1981). Algunos autores afirman que las actividades suplementarias de tipo alternativo, si bien incrementan la elección de los demandantes, conducen a un derroche de recursos por duplicidad y solapamiento (Kramer, 1990).

En función de los anteriores argumentos, las acciones suplementarias de las Entidades No Lucrativas pueden quedar identificadas con las anteriores relaciones de colaborative-vendor, mientras que las acciones complementarias se ubicarían en el contexto de las respectivas relaciones collaborative-partnership.

En el contexto del modelo de colaboración entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas pueden identificarse una serie de submodelos, en función de la diferente implicación de cada sector en las funciones de bienestar social. El rasgo básico de discriminación lo constituye el modo en el que se instrumenta la función de financiación de los servicios sociales entre ambos sectores. Pueden identificarse así los siguientes grupos de submodelos:

1. En primer lugar cabe plantear un grupo de submodelos alineados en torno a la característica de

que la financiación del bienestar social se lleva a cabo tanto por el Sector Público como por las Entidades No Lucrativas. En este contexto, puede ser identificada la siguiente tipología:

- a) De un lado, la situación más pura de colaboración entre Sector Público y Sector de Entidades No Lucrativas que viene representada por el modelo en el que tanto la financiación del bienestar social como la producción y distribución es efectuada por ambos sectores institucionales (submodelo tipo I en el cuadro anterior). El papel de las Entidades No Lucrativas en este contexto estriba en actividades complementarias sino también suplementarias respecto de las acciones públicas.
- b) De otro lado, se localiza un modelo en el que la producción es efectuada solo por el Sector Público (submodelo tipo II). 3) Por último se plantea la situación en que esta función es realizada exclusivamente por las Entidades No Lucrativas (submodelo tipo III).

2. En segundo lugar pueden identificarse una serie de submodelos que poseen como rasgo común el que las funciones de financiación de la protección social sean efectuadas exclusivamente por el Sector Público. En este contexto cabe diferenciar dos posibles casos:

- a) De un lado, el modelo en el que tanto las Entidades No Lucrativas como el Sector Público ejecutan las funciones de producción y distribución (submodelo tipo IV).
- b) De otro lado, un modelo en el que las Entidades No Lucrativas producen y distribuyen de manera exclusiva el bienestar social (submodelo de tipo V). En ambos modelos, y en virtud de la potencial dependencia financiera pública de las Entidades No Lucrativas, éstas realizarán acciones suplementarias imbricadas en el programa de bienestar social diseñado unilateralmente por el Sector Público.

3. En tercer lugar se hallaría un último grupo de submodelos de exclusiva relevancia teórica por ser poco reales en la práctica. En éstos la financiación proviene exclusivamente del Sector de Entidades No Lucrativas, pero la producción puede llevarse a cabo bien solo por el Sector Público (submodelo VI), o bien de manera combinada por ambos agentes (submodelo tipo VII). La viabilidad práctica de ambos modelos debe ser cuestionada en la medida en que no puede concebirse una exclusiva financiación del bienestar social en base a un sistema voluntario representado por las Entidades No Lucrativas, cuando una de las grandes debilidades de este sector estriba en su fuerte dependencia financiera de fuentes externas entre ellas, y básicamente, del Sector Público (Kramer, 1987; Salamon, 1987b; Wolch, 1990).

No ha existido una única denominación para identificar el fenómeno de la colaboración entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas en el desarrollo de las actividades de bienestar. Los diferentes estudiosos de este tema han utilizado varias metáforas cada una de las cuales se centra en un aspecto determinado de esta relación: Federalismo de las Entidades No Lucrativas (Salamon, 1987a), Asociación Pragmática (Kramer, 1981), Federalismo Cooperativo (Wing, 1990), Tercera Parte del

Gobierno (Salamon, 1987b); Estado en la Sombra (Wolch, 1990); Contrato del Estado (Demone y Gibelman, 1989); Administración Pública Indirecta (Kramer, 1990); Nueva Política Económico o Gobierno de Intereses Privados (Streek y Schmitter, 1985). No obstante, este conjunto de denominaciones pueden organizarse en base a una estructura tripartita que puede ser asimilada a los modelos de regímenes de bienestar considerados por Esping-Andersen (1993) (Ranci, 1993 y 1994):

1. En primer lugar, se identifica la denominación de Contrato del Estado (Demone y Gibleman, 1989). En este ámbito, el Sector Público posee la principal responsabilidad de fomentar y permitir el crecimiento del Sector Privado (lucrativo, pero fundamentalmente no lucrativo). Las Entidades No Lucrativas se erigen como eje ejecutor básico de las funciones producción y distribución directa de los outputs de bienestar social. Éstas representan un poderoso sector y relativamente independiente protegido y autorizado para la realización de funciones públicas a través de un específico cuerpo legal. La función de financiación se lleva a cabo prioritariamente por el Sector Público, y es instrumentada a través de contratos con las Entidades No Lucrativas sobre una base de eficiencia y profesionalismo, y sin implicar una restricción sustancial para la autonomía de estas entidades (Kramer, 1981, 1987, 1989).

En este contexto, resultan relevantes las aportaciones de Schmid (1993), quien identifica dos posibles estrategias de relación entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas: la contratación y la descentralización. La estrategia de contratación (contracting-out) supone que el Sector Público establece relaciones contractuales con entidades proveedoras (Entidades No Lucrativas), que funcionan como subcontratistas y son responsables del cumplimiento de las obligaciones del Sector Público hacia sus clientes (Kramer, 1992b). Las relaciones contractuales reducen el papel del Sector Público en la producción directa de los servicios sociales, permitiendo el desplazamiento de los recursos públicos a otras funciones, e incrementando con ello la eficiencia de estos recursos (Gilbert y Gilbert, 1989). La contratación posibilita también que el Sector Público disminuya gastos en burocracia, y aumente su capacidad de provisión de nuevos outputs y de respuesta a las necesidades sociales. Lipsky y Smith (1989) argumentan que a través de la contratación el Sector Público puede comprar (a las Entidades No Lucrativas proveedoras) outputs sociales especializados que de otro modo sería difícil de desarrollar por el mismo.

Las relaciones de contratación también se implican en la redistribución de poder y de recursos entre ambos agentes. Así, aunque el Sector Público distribuye y controla los recursos financieros, se halla dependiente de las Entidades No Lucrativas proveedoras para la consecución de sus objetivos, en virtud de lo que se genera una mutua interdependencia entre ambos agentes (Taylor, Barlett y Hogget, 1993). A través de estos mecanismos el Sector Público posee la ventaja de adquirir legitimidad política en las actuaciones realizadas por las Entidades No Lucrativas, evitando el coste político que podría implicar el intento de usurpar su papel. En este sentido el Sector Público traspasa el riesgo político y económico a las Entidades No Lucrativas oferentes, las que se hallarán vulnerables a las demandas de los individuos.



La estrategia de la contratación también es acompañada por un proceso de descentralización y de cambio de responsabilidades en la distribución de los outputs del Sector Público a las Entidades No Lucrativas. Con ello, estas últimas mantienen contacto directo con los demandantes y son capaces de responder a sus necesidades. La descentralización también permite una más efectiva adaptación a los cambios en el entorno, reduciendo los costes de una dirección centralizada, y favorece la especialización, expansión e innovación en programas y tecnologías (Taylor y Burt, 1994). En contraste otros autores señalan que la descentralización a veces implica un alto grado de especialización, limita la respuesta a los cambios de los demandantes y restringe la capacidad para obtener nuevas fuentes de ingresos.

2. En segundo lugar, se localiza las acepciones de Estado en la Sombra (Wolch, 1990); Tercera Parte del Gobierno, Federalismo de las Entidades No Lucrativas (Salamon, 1987a); Administración Pública Indirecta, Nueva Política Económica (Kramer, 1990) y Asociación Pragmática (Kramer, 1981). En este contexto se identifica una relación de colaboración entre el Sector de las Entidades No Lucrativas y el Sector Público, que se estructura para la neutralización de los respectivos fallos o debilidades de cada uno<sup>18</sup>, y se fundamenta en base a las potencialidades que ambos sectores poseen en la implementación del bienestar social.

La función de producción y distribución de los outputs sociales es descentralizada a las Entidades No Lucrativas<sup>19</sup>, mientras que la función de financiación es efectuada prioritariamente por el Sector Público aunque en grados variables. De ello se derivará una dependencia (o independencia) financiera de las Entidades No Lucrativas, que irá acompañada por una más o menos restrictiva regulación pública, y por tanto de una variable discrecionalidad en su actuación. El factor de dependencia financiera de las Entidades No Lucrativas respecto del Sector Público es particularmente expresado por Wolch (1990) al identificar en este contexto a las Entidades No Lucrativas como Estado en la Sombra.

Wolch conceptualiza al Estado en la Sombra como “un aparato compuesto por múltiples Entidades No Lucrativas administradas fuera de las tradicionales políticas económicas<sup>20</sup>, cargadas con mayor responsabilidad de bienestar social que previamente eran realizadas por el Sector Público”<sup>21</sup>, pero permaneciendo dentro de la esfera de control público, y cuya implicación en las políticas de bienestar conduce a “una extensión y diversificación en los modelos de intervención estatal”<sup>22</sup>. Clark y Dear (1984)<sup>23</sup> definen al Estado en la Sombra como un aparato para-estatal formado por un grupo de organizaciones auxiliares constituidas independiente del Sector Público y sus apéndices, que poseen un cierto grado de autonomía operacional, pero que conservan las funciones de las agencias subestatales.

En este contexto, se produce una transferencia de funciones desde el Sector Público al Sector de Entidades No Lucrativas, donde el primero preserva la función de financiación y traslada la producción y distribución de los servicios sociales a las segundas. Esta transferencia no reduce si no que

<sup>18</sup> Tal afirmación queda significativamente identificada en virtud de la denominación de Asociación Pragmática.

<sup>19</sup> Lo cual se ilustra en virtud de la denominación de Federalismo de las Entidades No Lucrativas.

<sup>20</sup> En este ámbito aparece la denominación de Nueva política económica.

<sup>21</sup> Wolch (1990). Pág. XVI.

...



extiende la dependencia y el control de las Entidades No Lucrativas respecto del Sector Público, las cuales van progresivamente transformándose en agentes públicos. En virtud de su estructura como Estado en la Sombra, las Entidades No Lucrativas son vigorosamente fomentadas por fondos públicos, pero también son objeto de una mutación en sus objetivos, funcionamiento y de control vía regulación, que conducen a una dependencia económica pública, burocratización y estandarización en sus actividades. Las Entidades No Lucrativas progresivamente van perdiendo sus tradicionales valores de independencia y flexibilidad, voluntarismo, defensa de intereses, pionerismo y participación social (Kramer, 1989; Lipsky y Smith, 1989; Wing, 1990, Wolch, 1990).

En idéntico sentido se ubica la denominación de Salamon (1981) quien identifica de Nueva Política económica la aparición de nuevos modos de acción pública, en los que el Sector Público progresivamente cambia el ejercicio de acciones directas a indirectas a través del apoyo de terceras partes ajenas al mismo (entre las que se hallan las Entidades No Lucrativas). En este contexto, el Sector Público disminuye sus responsabilidades públicas directas, e incrementa su radio de influencia en el bienestar social, sin un correlativo incremento del gasto público directo (es decir, de recursos y empleos vía presupuesto). Las mencionadas terceras partes son conceptualizadas por Salamon como "una variedad de entidades privadas (lucrativas y Entidades No Lucrativas) que realizan funciones públicas recibiendo para ello dinero público, y sobre los que el Sector Público ejerce un relativo nivel de control y autoridad, dejando en aquellas cierta discreción en su actuación"<sup>24</sup>.

3. En tercer lugar, se encuentra la conceptualización de Gobierno de Intereses Privados. En este contexto, se identifican unas relaciones incrementalmente segmentadas entre el sector Público y entidades intermedias o grupos privados de interés (Entidades No Lucrativas), que realizan funciones públicas (Streeck y Schmitter, 1985). Según este modelo, las relaciones entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas se estructuran a través de concertaciones sobre cuestiones específicas en las que ninguna de las partes mantiene una posición dominante. Aunque actualmente el fenómeno de la concertación corporativa implica la fragmentación del poder y del Estado e implica restricciones dinámicas centrífugas, el Gobierno de Intereses Privados está basado en la organización jerárquica de las entidades privadas (lucrativas y Entidades No Lucrativas) en federaciones y en otras formas de integración con las políticas públicas (Ranzi, 1994). Streeck y Schmitter (1985) señalan que la atribución del estatus público a grupos privados (como son las Entidades No Lucrativas), más que el ejercicio de un derecho legalmente establecido supone además la distribución de la autoridad del Sector Público, y refuerza la obligación de las decisiones públicas. El éxito de este tipo de relaciones implicaría una concertada distribución de competencias entre las Entidades No Lucrativas y el Sector Público, y una división de valores que justifique la relevancia pública de los distintos intereses privados.

### 3.2.2.2. Modelo Dual o Paralelo

En segundo lugar se localiza el modelo dual o paralelo, el cual como parece derivarse de su denominación, implica la coexistencia de dos mecanismos de implementación del bienestar social sepa-

.../... 22 Wolch (1990). Pág. 218.

23 Clark, G y Dear, M (1984): *State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy*. London. Allen and Unwin. Citado en Wolch (1990).

24 Salamon (1987a). Pág. 37.

rados e independientes: de un lado, el llevado a cabo por el Sector Público y de otro lado, el efectuado por las Entidades No Lucrativas. En este contexto, tanto el Sector Público como el Sector de Entidades No Lucrativas se hallan implicados en la financiación, producción y distribución del bienestar social, pero cada uno en su propia, definida y separada esfera. Ambos captan sus recursos financieros y ofertan bienestar social en una mutua coexistencia pacífica o competitiva (Kramer, 1987). Las Entidades No Lucrativas pueden realizar acciones suplementarias y complementarias respecto del Sector Público pero, de manera mutuamente independiente. Estas entidades pueden además ofertar outputs idénticos, sustitutivos, alternativos o distintos, actuando con absoluta discrecionalidad en su actuación y sin vinculación al sistema público de bienestar social.

## 4.- Conclusiones

Las relaciones entre el Sector Público y el Sector de Entidades No Lucrativas han sido históricamente poco estudiadas, y cuando lo han sido eran bajo la asunción de un estructural conflicto de intereses entre ambos sectores. La causa de esta apatía analítica no debe localizarse en la novedad del hecho sino en la debilidad teórica existente para la aprehensión de esta realidad. Así, las tradicionales teorías de estudio del Estado de Bienestar destacaban el papel hegemónico de los entes públicos obviando los efectos socialmente beneficiosos que la implicación del Sector de Entidades No Lucrativas podría suponer para el incremento del bienestar social. Sólo recientemente se reconsideran las perspectivas de análisis y comienzan a aparecer una serie de trabajos que estudian las posibles relaciones entre el Sector Público y las Entidades No Lucrativas, en cuyo contexto se estructuran posibles modelos de colaboración entre ambos sectores, aunque sin un criterio que identifique las variables clave para su fundamentación (sociales, económicas, políticas o culturales), ni una base para la discriminación entre diferentes modelos.

Los recientes enfoques analíticos fundamentan las relaciones entre el Sector Público y el Sector de Entidades No Lucrativas en base a dos tipos de criterios: 1) de un lado el criterio que considera el grado de dependencia o independencia de las Entidades No Lucrativas respecto del Sector Público, y la proximidad ideológica y de contacto entre ambos agentes; 2) de otro lado el criterio que estructura la división de las funciones básicas de bienestar social entre los dos sectores; es decir, la función de financiación y las actividades de producción y distribución del mismo. La variable común en base a la que se articulan y conexionan ambos criterios estriba en el aspecto financiero que determina un mayor o menor grado de dependencia y por tanto de control del Sector de Entidades No Lucrativas por el Sector Público. En el contexto de estos criterios las Entidades No Lucrativas juegan un papel variable, dependiente de si éstas realizan funciones suplementarias o complementarias respecto de las actividades de bienestar social del Sector Público.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMS,P. (1980): "*Social Change, Social Networks and Neighbourhood Care*". Social Work Service. Nº 22. Págs 12-23.
- ANHEIER,H. (1990): "*Institutional Choice and Organizational Behavior in The Third Sector*". En Seibel,W. & Anheier,H. (Ed) (1990a): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. W. de Gruyter. Berlin. Págs.47-53.
- ANHEIER,H. (1992): "*An elaborate Network: Profiling the Third Sector in Germany*". En Gidron,B. &Kramer,R. & Salamon,L. (Eds) (1992a): *Government and the Third Sector*. Ed. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.
- ANHEIER,H. & SEIBEK,W. (1990): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Ed. W. de Gruyter. Berlin.
- AQUINA,H.J. (1992): "*A Partnership Between Government and Voluntary Organizations: Changing Relationships in Deutch Society*". En Gidron & Kramer & Salamon. (Ed) (1992a): *Government and the Third Sector*. Jossey-Bass. Publishers. San Francisco. Págs. 57-74.
- ARCHAMBAULT,E. (1986): "*L'economie sociale est-elle associée aux grandes fonctions économiques des pouvoirs publics*". Revue des Etudes Coopératives, Mutualistes et Associatives. Nº 18. Págs. 23-43.
- ASCOLI,U (1992): "*Towards a Partnership Between Statutory Sector and Voluntary Action?: Italian Welfare Pluralism in The 90´s*". Kuhnle,S. y Selle,P. (Eds) (1992a) *Government and Voluntary Sector*. Ed. Avebury. England. Págs. 136-157.
- BAREA,J. & MONZÓN,J.L. (1992): "*La Economía Social en España*". En Monzón,J.L. & Defourmy,J. (Ed) (1992): *La Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*. CIRIEC-ESPAÑA. Valencia.
- BERGER,P. & NEUHAUS,J. (1977): *To Empower People: the Role of Mediating Structures in Public Policy*. Washington. D.C. The American Enterprise Institute.
- CASADO,D. et. al. (1989a): *Organizaciones voluntarias e intervención social*. Ed. Acebo. Madrid.
- CASADO,D. (1991a): *Introducción a los servicios sociales*. Ed. Acebo. Madrid.
- CASADO,D. (1991b): "*Las organizaciones voluntarias en cinco países europeos*". En Casado,D. et. al. (Ed) (1991): *Organizaciones voluntarias en Europa*. Ed. Acebo. Madrid. Págs. 13-21.

- CASADO,D. et. al (1991): *Organizaciones voluntarias en Europa*. Ed. Acebo. Madrid.
- CHAVES,R. (1992): "*Nuevas herramientas de acción pública en materia de política social: la cooperación entre el Sector Público y el Tercer Sector*". III Jornadas Nacionales de Política Económica.
- DEMONE,H. & GIBELMAN,M. (Ed) (1989): *Services for Sale: Purchasing Health and Human Services*. Ed. Rutgers University Press. New Brunswick.
- DEFOURNY,J. (1994): "*L`associatif au carefour des économies formelle et informelle*". Recherches Sociologiques. Université de Luvaine. N° 3. Págs. 109-127.
- DEFOURNY,J. (1993): "*Vers une économie politique des associations*". Working Paper of CIRIEC. N° 1. Liège. Belgique.
- DIMAGGIO,P. (1987): "*Nonprofit Organizations in the Production and Distribution of Culture*". En Powell,W. (Ed) (1987): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Yale University Press. New Haven and London. Págs. 195-220.
- DIMAGGIO,P. Y POWELL,W. (1991): "*Introduction*". En Dimaggio,P. y Powell (Eds) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago.
- ESPING-ANDERSEN, G (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Ed. Alfons el Magnanim. Generalitat Valenciana. Diputación Provincial. Valencia.
- ETZIONI,A. (1994): "*El Tercer Sector en el nuevo milenio*". Conferencia pronunciada en el Congreso del ISTR. Hungría.
- EVERS,A. & WINTERSBERGER,H. (1990): *Shifts in the Welfare Mix*. Frankfurt & Bolder. Ed. Campus Verlag & Westview.
- GIDRON,B. & KRAMER,R. & SALAMON,L. (1992a): *Government and the Third Sector*. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.
- GIDRON,B. & KRAMER,R. & SALAMON,L. (1992b): "*Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies of Adversaries?*". En Gidron & Kramer & Salamon (Ed) (1992a): *Government and the Third Sector*. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.
- GILBERT,N. & GILBERT,H. (1984): "*Welfare for Profit: Moral, Empirical and Theoretical Perspectives*". *Journal of Social Policy*. Vol.13. Págs. 37-52.
- GILBERT,N. & GILBERT,H (1989): *The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America*. Oxford University Press. New York.
- GLADSTONE,F. (1979): *Voluntary Action in a Changing World* Ed. bedford Square press. London.



- GRONBJERG, K. (1987). *"Patterns of Institutional Relations in the Welfare State: public Mandates and the Nonprofit Sector"*. Journal of Voluntary Action Research. Nº 16. Págs. 64-80.
- GUI, B. (1991): *"The Economic Rationale for the Third Sector"*. Annales de l'Economie Sociale et Coopérative Nº 61. Págs. 550-572.
- HADLEY, R. & HATCH, S. (1981): *Social Welfare and the failure of the State*. Ed. Allen and Unwin. London.
- HAWLEY, R. (1992): *"From grants to contracts: A practical guide for voluntary organisations"*. NCVO. London.
- HILL, J. (1989): *"The voluntary sector in a housingg: The role of Brithis housning associations"*. En James, E. (Ed) (1989a): *The Nonprofit Sector in International Perspective*. University Press.
- JAMES, E. (1986a): *"How Nonprofit Grow: A Model"*. En Rose-Ackerman, S. (Ed) (1986): *The Economics of Nonprofit Institutions*. Oxford University Press. Págs. 185-195.
- JAMES, E. (1986b): *"Economic Theories of the Nonprofit Sector: A Comparative Perspective"*. En Seibel, W. & Anheier, H. (Eds) (1990a): *The Third Sector : Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Ed. W. de Gruyter. Berlin.
- JAMES, E. (1987): *"The Nonprofit Sector in Comparative Perspective"*. En Powell, W. (Ed) (1987): *The Third Sector. A Research Handbook*. Yale University Press. New Haven and London. Págs. 396-415.
- JAMES, E. & ROSE-ACKERMAN, S. R. (Eds) (1986): *The Nonprofit Enterprise in Markets Economies*. Ed. Hardwood. Academic Publishers. Switzerland.
- JOHNSON, N. (1990): *El Estado de Bienestar en Transición*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- JUDGE, K. & SMITH, J. (1989): *"Purchase of Service in England"*. En James, E. (Ed) (1989a): *The Nonprofit Sector in International Perspective*. Yale University. Págs. 139-161.
- KAHN, S. & KAMERMAN, J. (1987): *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional*. Ed. Siglo XXI. Madrid.
- KRAMER, R. (1981): *Voluntary Agencies in The Welfare State*. Ed. University of California Press. Berkeley. California.
- KRAMER, R. (1987): *"Voluntary Agencies and the Personal Social Services"*. En Powell, W. (Ed) (1987): *The Third Sector. A Research Handbook*. Yale University Press. New Haven and London. Págs. 240-257.
- KRAMER, R. (1989): *"The Use of Government Funds by Voluntary Social Services Agencies in Four Welfare States"*. En James, E. (Ed) (1989a): *The Nonprofit Sector in International Perspective*. Yale University. Págs. 217-244.

- KRAMER,R. (1992a): *"The Roles of Voluntary Social Service Organizations in Four European States: Policies and Trends in England; The Netherlands, Italy and Norway"* En Kuhnle,S. y Selle,P. (Eds) (1992a): *Government and Voluntary Organizations*. Ed. Avebury. England.
- KRAMER,R. (1992b): *"Voluntary Organizations, Contracting and the Welfare State"*. En Batsleer & Cornforth & Paton (Eds) (1992): *Voluntary and Nonprofit Sector*. Addison. Wesley. England. Págs. 181-191.
- KRAMER,R. & GROSSMAN,B. (1987): *"Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies"*. *Social Services Review*. Nº 61. Págs.32-55.
- KUNLE, S. & SELLE,P. (1990): *"Meeting Needs in Welfare State: Relations Between an Voluntary Organizations in Norway"*. En Ware,A. & Goodin,R. (Ed) (1990): *Needs and Welfare*. ED. Sage. London.
- KUNHLE,S. & SELLE,P. (Ed) (1992a): *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspectiva*. Ed. Avebury. Aldershot. England.
- KUHNLE,S.& SELLE,P. (1992b): *"Government and Voluntary Organizations; A Relational Perspective"*. Kuhnle,S. & Selle,P. (Eds) (1992a): *Government and Voluntary Organizations*. Ed. Avebury. England. Págs. 1-34.
- KUHNLE,S & SELLE,P (1992c): *"Governmental Understanding of Voluntary Organizations; Policy Implications of Conceptual Change in Post-War Norway"*. Kuhnle,S. & Selle,P. (1992a): *Government and Voluntary Sector*. Ed. Avebury. England. Págs. 167-184.
- KUHNLE,S. & SELLE,P. (1992d): *"The Historical Precedent for Government-Nonprofit Cooperation in Norway"*. En Gidron,B. & Kramer,R. & Salamon,L. (Ed) (1992a): *Government and Voluntary Sector*. Ed. Jossey-Bass Publishers. San Francisco Págs. 75-99.
- LIPSKY,M. & SMITH,S.R. (1989): *"Nonprofit Organizations, Government and the Welfare State"*. *Political Science Quarterly*. Nº 104. Págs. 625-648.
- MORKEN,K. & SELLE,P. (1992): *"Being an Alternative Movement in a State-friendly Society"* En Perlmutter,F. (Ed) (1990): *Organizations on the Fringe*. Ed. Duncker and Humblot.
- POWELL,W. (Ed) (1987): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Yale University Press. New Haven and London.
- RANCI,C. (1993): *"The Role of The Third Sector In Welfare Policies in Italy"*. Comunicación presentada al Congreso Well-Being in Europe by Strengthening the Third Sector. Barcelona.
- RANCI,C. (1994): *"The Third sector in Italian Welfare Policy"*. En 6,P. & Vidal,I. (Ed) (1994): *Delivering Welfare Repositioning Nonprofit and Co-operative in Western European Welfare States*. CIES. Barcelona.



- ROSE-ACKERMAN, S. (Ed) (1986a): *The Economics of Nonprofit Institutions*. Oxford. University Press.
- SAJARDO, A. (1994): "Entidades No Lucrativas, Economía Social y Estado de Bienestar". Revista CIRIEC-España. Nº 16. Págs. 147-186.
- SAJARDO, A. (1995): *Las Entidades No Lucrativas en el sector de servicios sociales: análisis de su existencia y rol. Una primera aproximación al caso de la Comunidad Valenciana*. Tesis Doctoral. Departamento de Economía Aplicada. Universitatde València.
- SALAMON, L & ABRAMSON, A. (1980): *The Federal Budget and the Nonprofit Sector*. The Urban Institute Press.
- SALAMON, L. (1981): "Rethinking Public Management: Third Party Government and Changing Forms of Public Action". *Public Policy*. Nº 29. Págs. 255-275.
- SALAMON, L. (1986): "Government and Voluntary Sector in an Era of Retrenchement: The American Experience". *Journal Of Public Policy*. Nº 6. Págs. 1-20.
- SALAMON, L. (1987a): "Government and the Voluntary Sector in an Era of Retrenchement: The American Experience". *Journal Public Policy*. Vol.6. Nº 1 Págs. 1-20. University of Stratchclyde. Glasgow. Scotland.
- SALAMON, L. (1987b): "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State". *Journal of Voluntary Action Research*. Vol. 16. Nº. 2 Págs. 29-49.
- SALAMON, L. (1987c): "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government". En Powell, W. (Ed) (1987): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Yale University Press. New Haven. London. Págs. 99-117.
- SALAMON, L. (1989): "The Emerging Partnerships Between The Voluntary Sector and Welfare State". En Hodgkinson, W. & Lyman, R. (Eds) (1989): *The Future of Nonprofit Sector*. Ed. The Independent Sector. Ed. The Jossey Bass Publishers. San Francisco. London. Págs. 40-60.
- SALAMON, L. (1990): "The Nonprofit Sector and Government: The American Experience in Theory and Practice". En Seibel, S. & Anheier, H. (Eds) (1990a): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. W. de Gruyter. Berlín. págs. 219-238.
- SALAMON, L. & ANHEIER, H. (1992a): "Toward an Understanding of the International Nonprofit Sector". Working Paper of the Johns Hopkins University. Nº1.
- SALAMON, L. & ANHEIER, H. (1992b): "In Search of The Nonprofit Sector I: The Question of Definitions". Working Paper of the Johns Hopkins University. Nº2.
- SALAMON, L. & ANHEIER, H. (1993a): "In Search of the Nonprofit Sector II: the problem of Classification". Working Paper of the Johns Hopkins University. Nº3.



- SCHMID,H. (1993): *"Government's Changing Policy in the provision of Home Care Services for Israel's Frail Elderly"*. Comunicación presentada al Congreso Well-Being in Europe by Strengthening the Third Sector. Barcelona.
- SEIBEL,W. (1992): *"Government-Nonprofit Relationship: Styles and Linkages Patterns in France and Germany"*. En Kuhnel,S & Selle,P. (Eds) (1992a): *Government and Voluntary Organizations*. Ed. Avebury. Aldershot. U.K.
- SIMON,J. (1987): *"The Tax Treatment of Nonprofit Organizations: A Review of Federal and State Policies"*. En Powell,W. (Ed) (1987): *The Nonprofit Sector. A research Handbook*. Yale University Press. New haven and London. Págs. 67-98.
- STREEK,W. & SCHMITTER,P. (1985): *"Community, Market, State and Associations?". The prospective Contribution of Interest Governance to Social Order*.
- En Streek,W. & Schmitter,P. (Eds) (1985): *Private Interest Government. Beyond market and State*. Ed Sage. London. Págs. 1-29.
- TAYLOR,M. & BARLETT,B. & HOGGET,P. (1993): *"How does the ant Shift the Ruber Tree?. Networks, Hierarchies and Markets in a Modern Democracy"*. Comunicación presentada al Congreso Well-being in Europe by Strengthening the third Sector. Barcelona.
- TAYLOR,M. & BURT,E. (1994): *"Voluntary Organisations and the Reinvention of Government: Issues and Dilemmas in the New Managerialist Agenda"*. Comunicación Presentada a la Conferencia Inaugural del ISTR. Hungría.
- TOMÁS,J.A. (1995): *La Economía Social en un mundo en transformación*. Mimeo. Valencia.
- VIENNEY,C. (1986): *Les activités, les secteurs et les regles des organisations de l' économie sociale*. Université de Paris I.
- WEISBROD,B. (1975): *"Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy"*. En Phelps,S. (1975): *Altruism, Morality, and Economic Theory*. Ed. Rusell Sage Foundation. New York.
- WEISBROD,B. (1988): *The Nonprofit Economy*. Harvard University Press. London. England.
- WING,M. (1990): *"Relations Between Government and Nonprofit Organizations"*. En Connors,T.D. (Ed) (1990): *The Nonprofit Organizations Handbook*. Ed. McGraw-Hill. New York. Captl. 9.1.
- WOLCH,J. (1990): *Government and Voluntary Sector en Transition*. The Foundation Center. New York.