



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y  
Cooperativa, nº 28, abril 1998, pp. 25-51

# Asociaciones de carácter local y municipal: El ejemplo francés

Bernard Gachet

Universidad de Nantes

Centro de Economía de Asuntos Sociales (L.E.N – C.E.B.S.) Francia

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa

ISSN: 0213-8093. © 1998 CIRIEC-España

[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.uv.es/reciriec](http://www.uv.es/reciriec)

# Asociaciones de carácter local y municipal: El ejemplo francés

**Bernard Gachet**

Universidad de Nantes

Centro de Economía de Asuntos Sociales (L.E.N- - C.E.B.S.). Francia

## RESUMEN

*En el marco municipal, el sector público local puede ocuparse directamente de los bienes y servicios colectivos locales o bien hacerlo a través de una acción colectiva voluntaria local que en Francia a menudo se traduce en una oferta asociativa. En este artículo, nos limitaremos a analizar los comportamientos que explican los acuerdos de colaboración entre los municipios y las asociaciones así como las últimas tendencias de su evolución.*

*Tras haber analizado el comportamiento de los representantes gubernamentales locales cuando recurren a las asociaciones, pasaremos a examinar rápidamente las categorías de asociaciones que pueden producir bienes o servicios colectivos locales. Finalmente, analizaremos los comportamientos desarrollados en el seno de las asociaciones, particularmente en los casos en que los acuerdos de colaboración se establecen con la colectividad local.*

**PALABRAS CLAVE:** asociaciones, clubs, bienes públicos locales, municipios

## RÉSUMÉ

Dans le cadre communal, les biens ou services collectifs locaux peuvent être offerts par le secteur public local ou à travers une action collective volontaire locale, qui se traduit le plus souvent en France par une offre associative .

Dans cette communication, nous limitons notre analyse aux comportements essayant d'expliquer le partenariat communes-associations, et les tendances récentes de son évolution.

Après avoir analysé le comportement des élus locaux lorsqu'ils choisissent de faire appel aux associations, nous examinerons ensuite rapidement quelles catégories d'associations peuvent produire des biens ou services collectifs locaux. Enfin, nous analyserons la dynamique des comportements en œuvre au sein des associations, notamment lorsque le partenariat s'instaure avec la collectivité locale.

MOTS CLES: associations, clubs, biens publics locaux, communes.

## ABSTRACT

In the communal framework, the local collective goods and services can be supplied by the local public sector or by a local voluntary collective action, which is most of the time in France the supply of an association.

In this paper, we limit our analysis to the behaviours that allow an explanation of the communes-associations partnership, and the recent trends of this evolution.

After the analysis of the behaviour of the local elects, - when they choose to use the production of the associations - , we study quickly what kind of associations can produce local collective goods and services. Finally, we analyse the dynamic of the behaviours themselves in the associations on the inside, especially when there is a partnership with the local public community.

KEY WORDS: associations, clubs, local public goods, municipalities.

## 1.- Introducción

En el marco municipal, el sector público local puede ocuparse directamente de los bienes y servicios colectivos locales o bien hacerlo a través de una acción colectiva voluntaria local que en Francia a menudo se traduce en una oferta asociativa (GACHET, 1991; GACHET, SCHULTE-BECKHAUSEN et VALOTTI, 1997). Los acuerdos de colaboración con las asociaciones frecuentemente se reducen a la aportación de subvenciones tanto en metálico como en especie (préstamos de locales, de personal), pero también pueden consistir en la delegación de determinado servicio público mediante contrato. Así mismo, este recurso a la acción asociativa permite a los municipios realizar una experimentación, un "estudio de mercado" con el mínimo coste. Por otra parte, las asociaciones suelen requerir algún tipo de asistencia pública local para llevar a cabo sus objetivos al disponer de una cantidad limitada de recursos propios (TCHERNONOG, 1995A y B). Todos estos factores dan lugar a una serie de comportamientos tanto por parte de los representantes gubernamentales locales como de los individuos en el seno de las asociaciones.

En el ámbito municipal francés, el sector público municipal y las asociaciones a veces coexisten ignorándose e incluso enfrentándose, pero la mayoría de las ocasiones, operan en colaboración o bien el sector público municipal "capta" la acción asociativa. -Colaboraciones entre el sector público local y organizaciones no lucrativas existen en otros países europeos(p.ej. para España CHAVES y SAJARDO MORENO, 1997)-. En este artículo, hemos optado por dejar de lado voluntariamente las asociaciones creadas por el sector público local o por los concejales locales, las "asociaciones administrativas", frecuentemente creadas para soslayar las normas de la contabilidad pública o de derecho administrativo. La Ley Sapin debería provocar su progresiva desaparición de manera que dichas asociaciones se "reintegraran" en el sector público local (CLAVAGNIER, 1997). Tampoco nos paramos a considerar los casos de ignorancia recíproca o de enfrentamiento. Vamos a limitar nuestro análisis a los comportamientos que puedan explicar los acuerdos de colaboración entre los municipios y las asociaciones así como las últimas tendencias de su evolución. Actualmente, no existe ninguna teoría satisfactoria sobre las relaciones entre el sector público y el sector sin ánimo de lucro (SALAMON, 1995, pág. 33-49). HANDY (1997), por ejemplo, solo examina las elecciones del consumidor para estudiar la coexistencia de las instituciones privadas lucrativas, no lucrativas y públicas, mientras ENJOLRAS (1995) ofrece una teoría socioeconómica que no aborda suficientemente los comportamientos internos del sector público. Los trabajos existentes son más bien empíricos o se limitan, desde el punto de vista teórico, a examinar la existencia del tercer sector y la del sector público local por separado.

El comportamiento de los representantes gubernamentales locales responde a un comportamiento tradicional de búsqueda de satisfacción del electorado local (del elector medio) con el objetivo de maximizar las posibilidades de reelección. Este recurso a la acción asociativa ha permitido durante mucho

tiempo (y sin duda aún lo sigue permitiendo) disminuir los costes de la oferta pública local gracias a la existencia del voluntariado, así como satisfacer a una parte del electorado local. No obstante, la producción asociativa también puede representar un riesgo para el municipio (transparencia en la utilización de fondos públicos, insuficiencia de fondos propios, inversiones difíciles, avales de préstamos...). Además, estos acuerdos de colaboración, que extienden el ámbito de intervención de los ayuntamientos (el alcalde se ve convertido en cierto modo en un empresario), integran a actores ajenos en los asuntos públicos locales, planteando a veces el problema de la soberanía en la toma pública de decisiones. Por esta razón, aparece la noción de "gobernanza" en el universo público local (RICORDEL, 1997, pág. 429-430)<sup>1</sup>. La producción de bienes y servicios colectivos locales por las asociaciones está claramente limitada.

Los comportamientos de los individuos en el seno de las asociaciones son más difícilmente clasificables ya que evolucionan junto con el tamaño o la vida de las mismas (GACHET, 1991). La teoría de los clubs de BUCHANAN (1965) sólo sirve para explicar el funcionamiento de las asociaciones autárquicas dedicadas a un proyecto definido o el de las asociaciones que buscan nuevos socios para alcanzar un tamaño óptimo. A partir del momento en que la dimensión de la asociación se incrementa, aparecen los comportamientos estratégicos (OLSON, 1978; SANDLER, 1992). Si la asociación no quiere seguir limitando el número de "socios-consumidores" o no puede hacerlo porque el bien colectivo local ofrecido no permite aplicar ningún mecanismo de exclusión, ya no puede utilizarse el modelo de BUCHANAN. Además, en ese caso aparecen divergencias de comportamiento: fundadores-miembros del consejo de administración-voluntarios (socios-usuarios-voluntarios inclusive), usuarios que no son voluntarios, asalariados fijos de la asociación. La primera categoría sigue comportándose tal como especifica el modelo de BUCHANAN. Sin embargo, la segunda categoría de agentes se comporta tal como lo hacen los consumidores tradicionales. La última categoría puede adoptar comportamientos "burocráticos" que quizás generen cierto nivel X de ineficacia. Este tipo de asociación-empresa que presta servicios es el que suele trabajar en colaboración con los municipios.

BIVILLE (1996) distingue 4 categorías de asociaciones (véase Cuadro 1). Si bien esta presentación permite distinguir con mayor facilidad las asociaciones que pueden establecer una relación de colaboración privilegiada con el municipio así como sus lógicas internas, sigue siendo una categorización estadística. Nosotros preferimos plantear una visión más dinámica en la que la vida asociativa comporta varias etapas, dentro de las que la asociación-empresa, el grupo amplio y la asociación-agencia se situarían en su fase final.

Tras haber analizado el comportamiento de los representantes gubernamentales locales cuando recurren a las asociaciones, pasaremos a examinar rápidamente las categorías de asociaciones que pueden producir bienes o servicios colectivos locales. Finalmente, analizaremos los comportamientos desarrollados en el seno de las asociaciones, particularmente en los casos en que los acuerdos de colaboración se establezcan con la colectividad local.

1) La "gobernanza" es una estructura de intercambio contractual y basado en la colaboración mediante la que se efectúa la regulación de las opciones públicas locales (RICORDEL, 1997, pág. 430).

**Cuadro 1. Tipología de las asociaciones según BIVILLE (1996)**

TIPOS Y CARACTERÍSTICAS	ASOCIACIÓN/EMPRESA	CLUB	GRUPO AMPLIO O CLUB INCLUSIVO	ASOCIACIÓN/AGENCIA
OBJETIVO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intereses particulares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intereses mutuos o interés común</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés general</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés general</li> </ul>
LÓGICA DE FUNCIONAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individuos asalariados que realizan un proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individuos que realizan un proyecto común</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individuos que realizan un proyecto común que reporta beneficios externos o cuyo objetivo es la redistribución a terceros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delegación de una misión de servicio público o mecenazgo de un pequeño grupo de socios comanditarios</li> </ul>
TIPO DE BIEN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Producción de un bien o servicio privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bien de club (bien colectivo local)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bien colectivo local puro o bien colectivo con efecto mayoritariamente externo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bien de carácter colectivo o público</li> </ul>
ACTORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asalariados de la empresa/ Consumidores-clientes ajenos a la empresa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Socios del club (beneficiarios y controladores)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupo de beneficiarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uno principal: actor público (o mecenaz) / Un agente: la asociación / Un grupo de beneficiarios</li> </ul>
CARACTERÍSTICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La elección de la forma asociativa no es "necesaria"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El interés común coincide con el interés particular si se consideran las interacciones entre los individuos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eventual divergencia entre los intereses de los socios y los intereses de los beneficiarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Complejidad en las relaciones</li> </ul>
FINANCIACIÓN PRINCIPAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Venta de bienes o servicios a los clientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuotas de los socios / participaciones de los usuarios-socios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuotas de los socios/subvenciones usuarios públicas/ venta a los beneficiarios-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subvenciones públicas (y/o donaciones)</li> </ul>
MOTIVACIONES DE PARTICIPACIÓN DE LOS INDIVIDUOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Preferencia de los individuos por la seguridad? ¿Beneficios redistribuidos en forma de salarios? ¿Pocos o ningún donante o voluntario? ¿Cuales son las ventajas del estatuto asociativo?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué tipo de donación o de voluntariado?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿En qué medida se implican los individuos en el interés general?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿En qué medida las donaciones y aportaciones voluntarias intervienen en el seno de una lógica profesional?</li> </ul>

Fuente: BIVILLE (1996, pág. 237) con modificaciones menores.

## 2.- Oferta pública local de bienes colectivos y producción colectiva voluntaria

A partir de la publicación de los trabajos de BORCHERDING y DEACON (1972) y de BERGSTROM y GOODMAN (1973), la determinación del nivel de gasto público local, que en teoría corresponde al nivel demandado, se presenta como el resultado de la utilidad de un agente representativo local (o del agente medio) que supone unos ingresos disponibles. No obstante, la producción pública no siempre es eficaz y los responsables públicos locales, para conservar las expectativas de reelección, deben encontrar otras soluciones para abaratar o limitar el "coste fiscal" impuesto al contribuyente-electoral local. En el caso de los servicios públicos locales divisibles, a veces se opta por la solución de la producción privada - llevada a cabo por una empresa privada comercial o por el tercer sector (GACHET, 1991, 1996). La producción colectiva voluntaria - la producción realizada por una asociación - es pues una solución para reducir el precio pagado por el usuario-contribuyente-electoral.

Según DERYCKE y GILBERT (1988, pág. 156), *"un único modelo, el del "agente representativo", basta para describir el comportamiento de las colectividades locales respecto al gasto, modelo interpretado alternativamente en términos de demanda de un agente representativo, de demanda de un agente decisivo - el elector medio -, o bien en términos de oferta de BPL (Bienes Públicos Locales) que emana de un responsable local preocupado por su propio interés pero sometido a la limitación electoral permanente"*.

Ahora bien, las condiciones de la producción pública hacen que esta no sea siempre eficiente. Por ejemplo, VANNESTE (1987) ha demostrado que, en el caso de los municipios belgas, se podía producir un desaprovechamiento de recursos (superabundancia del factor trabajo para un nivel de BSCL -bienes y servicios colectivos locales- producidos). De esa manera, aparecerían unos costes suplementarios administrativos. Si damos por supuesta la ausencia de ilusión fiscal, el coste suplementario que debe soportar el contribuyente puede generar el descontento del mismo y, consecuentemente, poner en peligro las posibilidades de reelección del equipo municipal. Por tanto, dicho equipo debería activar una política de control de los costes que implique un mayor control de las acciones de los agentes municipales o bien el recurso a una delegación de la producción en manos de una organización de derecho privado.

### 2.1.- La búsqueda del coste mínimo: ¿la solución de la producción asociativa?

Si durante los años 80 y principios de los 90, los municipios recurrieron de forma creciente a las empresas privadas o a las asociaciones en lo referente a la producción de servicios colectivos loca-

les, fue porque la descentralización y el coste del endeudamiento incrementaron sus limitaciones presupuestarias en un momento en el que los ciudadanos reclamaban una mayor calidad de vida local, es decir, mayor número de bienes o de servicios colectivos locales a su disposición. Al no estar totalmente compensado el desarrollo de las competencias mediante las transferencias estatales, las posibilidades de gestión directa se reducen ya que los municipios no pueden incrementar indefinidamente la tasa de impuestos locales. La presión fiscal tiene un límite, frecuentemente en función de las circunstancias locales de reelección. Los municipios franceses han tenido que considerar la eficacia comparada de las diferentes formas posibles de gestión de los SPIC municipales.

### **2.1.1.- La oferta pública municipal de bienes y servicios colectivos locales: ¿hacia una forma de gestión eficaz?**

Durante ese período, los debates sobre la "desmunicipalización" de los servicios colectivos locales hacían referencia a las condiciones económicas y financieras de su producción más que a su provisión. En efecto, el municipio puede controlar la oferta del servicio incluso si su producción no la realizan los servicios municipales (DERYCKE, 1990, pág. 72).

En Francia, el número excesivo de municipios hace que la producción y la oferta de los servicios públicos locales sean costosas aunque este factor queda atenuado gracias a la cooperación intermunicipal y/o el recurso a la producción privada de manera que se puede beneficiar de una eventual economía de escala.

Un municipio establece los criterios de elección de la forma de producción ateniéndose a razones de orden económico, presupuestario y financiero:

- . aumentar la productividad porque el sector público local no dispone de los conocimientos tecnológicos o de la mano de obra adecuada;
- . no sobrecargar las finanzas municipales y no recurrir en exceso a la fijación de tarifas para el usuario;
- . establecer relaciones con el sector privado y con el tercer sector que representan la actividad económica del municipio<sup>2</sup>.

### **Los criterios de elección**

¿Cuáles son los criterios que determinan la elección de un tipo de gestión de los servicios colectivos locales? Se puede hablar tanto de criterios institucionales, de criterios técnicos y económicos como de criterios sociopolíticos. Nos vamos a centrar en los criterios técnicos y económicos.

*2) Sin hablar de menciones más sórdidas como las eventuales comisiones más o menos ocultas en los mercados públicos...*

Según DERYCKE (1990, pág. 74), *"las características más determinantes de los servicios públicos locales son la frecuencia elevada de los fenómenos de divisibilidad-congestión y los efectos de desbordamiento geográfico"*. Por tanto, existe la posibilidad de beneficiarse de las economías de escala mediante la cooperación intermunicipal o bien mediante el recurso a la subcontratación (del sector privado mercantil o de las asociaciones).

Otro criterio importante es el de la capacidad de evaluación del servicio prestado. "La gestión no se delega o se negocia fácilmente cuando los objetivos o las misiones a realizar son múltiples, ambiguas, de contornos poco definidos o en caso de que no se puedan definir claramente las obligaciones recíprocas de ambas partes. Por tanto, un punto importante es la capacidad de evaluación del servicio prestado mediante un indicador apropiado, sobre todo cuando se desea establecer una tarifa o repartir equitativamente su coste entre los municipios que forman parte de un sindicato intermunicipal. Estos criterios de divisibilidad, de efectos de desbordamiento y de capacidad de evaluación convergen para determinar los servicios públicos locales susceptibles de delegación, de subcontratación o de tratamiento intermunicipal" (DERYCKE, 1990, pág. 75).

Pero ¿cuáles son las posibilidades de elección cuando la gestión directa no supone la única solución? ¿Cuáles son sus ventajas e inconvenientes desde un punto de vista económico?

### **Comparación de las diferentes formas de gestión posibles**

La solución opuesta a la gestión directa es la "gestión competitiva". El servicio se deja en manos del sector privado o del tercer sector y se somete a la libre competencia. Entre esta "privatización" total y la gestión directa (provisión y producción públicas), hay toda una serie de posibilidades intermedias: la cooperación institucional (intermunicipal, recurso o creación de una Sociedad de Economía Mixta local), la transferencia de la financiación (de manera que pague el usuario en vez del contribuyente), la delegación de la gestión sin transferencia de la financiación, la concesión y el arrendamiento, la utilización del sector asociativo. Las dos primeras soluciones siguen siendo soluciones estrictamente públicas por lo que no las trataremos en este artículo.

En el caso de la delegación de la gestión sin transferencia de financiación, el municipio establece un contrato con una sociedad subcontratista (del sector privado mercantil o no mercantil/tercer sector). Este contrato define las características del servicio que se debe ofrecer y la remuneración que el municipio ofrece a cambio. El contribuyente es pues el que garantiza la financiación. La eficacia de la fórmula está relacionada con la preparación, elaboración y control de la ejecución del contrato por el subcontratista (GACHET, 1991, pág. 282). De esta manera, las asociaciones pueden prestar servicios a los municipios sobre todo en el marco de los servicios sociales o de los servicios de actividades destinadas a la infancia. La prestación de servicios no excluye las subvenciones. Los acuerdos

de colaboración entre la colectividad local y las asociaciones se fomentan más en estos casos que el marco de una simple subvención de la colectividad local.

En el caso de la concesión o arrendamiento con transferencia de la financiación y delegación de la gestión, una sociedad privada se ocupa totalmente de la producción de un bien o servicio colectivo local, a menudo de forma exclusiva y en una zona determinada, pero el pago lo realiza directamente el usuario. El único interés de la concesión es que la empresa privada asume las inversiones que se deban efectuar que, frecuentemente, resultan demasiado costosas para los presupuestos comunitarios. Este régimen se aplica con menor frecuencia a los acuerdos de colaboración con una asociación. En el caso del arrendamiento, la colectividad territorial debe asumir la inversión inicial. La institución contratante sólo soporta el coste del funcionamiento. El contribuyente se hace cargo de forma parcial del coste del servicio para el usuario.

En caso de que se recurra al sector asociativo, la gestión de un bien o servicio colectivo local que se haya delegado a una asociación supone la concesión-arrendamiento a dicha asociación o, con mayor frecuencia, la compra de servicios o la concesión de subvenciones importantes a una o varias asociaciones. El voluntariado le permite al municipio la provisión de bienes o servicios colectivos locales con un coste mínimo. Ese es el caso, por ejemplo de la gestión de algunas instalaciones deportivas.

El siguiente cuadro (Cuadro 2) resume las tres fórmulas que no son totalmente públicas. La elección de la gestión delegada no pone en cuestión la oferta pública.

### ***¿Existe una forma de gestión óptima para los servicios colectivos locales?***

Dos tipos de servicios colectivos locales suponen una alternativa real a la gestión directa:

- . los servicios colectivos divisibles con economías de escala (servicios técnicos) y fácil identificación del servicio (SPIC);
- . los servicios colectivos locales divisibles con efectos de desbordamiento importantes (ocio, cultura, servicios sociales).

En el caso de la segunda categoría de servicios, disponemos de la posibilidad de establecer acuerdos de colaboración entre las asociaciones y los municipios.

Si comparamos las diferentes formas de producción de los servicios colectivos locales divisibles, la mejor solución sería la de la gestión delegada. La oferta totalmente privada no es una solución tan buena como la oferta pública con producción privada mercantil y asociativa (GACHET, 1996).

Durante los años 80 y principios de los 90, con el objetivo de incrementar la eficacia de su oferta, los municipios franceses tendían a delegar la producción de los servicios colectivos locales de los que se ocupaban anteriormente. Esto también les permitía liberar recursos para incrementar la esfera de sus intervenciones y/o para financiar acciones de mucho valor (a nivel electoral). ¿Por qué los representantes locales optan a veces por recurrir a las asociaciones en vez de a las empresas privadas lucrativas? ¿Qué categorías de acciones asociativas son más susceptibles de responder a las necesidades de los municipios?

## Cuadro 2

	(Subcontratación) Delegación de la gestión sin transferencia de la financiación	Transferencia de la financiación y delegación de la gestión (subcontratación)	
		Concesión/ Arrendamiento	Recurso al sector asociativo
Formas de financiación	Fiscalidad	Cobertura extrafiscal de los gastos por el concesionario (-Derechos de concesión) (-Compensación) En cuanto al arrendamiento, cobertura fiscal de las inversiones	- Subvenciones (gasto fiscal) - Voluntariado parcial o total - Fondos privados
Formas de gestión	Empresa concesionarias o contractuales del sector privado mercantil o no mercantil (tercer sector-asociaciones)	Concesionario mercantil o no mercantil	Organismo sin ánimo de lucro (asociación ley 1901, asociación intermediaria...) Asociación de vecinos
Ganancia de productividad	- Economías de escala - Competencia	- Economías de escala - Competencia - Economía de gastos de reembolso (para el municipio)	Iniciativa y flexibilidad del voluntariado
Responsabilidad última de la oferta	La autoridad pública local (el municipio)	La autoridad pública otorgante	La autoridad pública local

Fuente: según OBERKAMPF, 1988, pág. 200.

## **2.1.2.- El recurso municipal a las asociaciones para la producción de bienes o servicios colectivos locales**

En Francia, según establece el artículo primero de la Ley del 1º de julio de 1901, "La asociación es la convención mediante la cual dos o más personas ponen en común de forma permanente sus conocimientos o sus actividades con un objetivo diferente a la redistribución de beneficios". Así, la asociación, agrupación voluntaria sin ánimo de lucro, debe partir de un proyecto colectivo.

Según GUILLAUME (1987, pág. 32), "Las relaciones de las asociaciones con las colectividades públicas ofrecen un abanico infinito de soluciones que van desde la ignorancia recíproca (hipótesis de la asociación sin declarar) hasta la readaptación integral de una de las partes". Estas relaciones pueden analizarse bajo la óptica de los estatutos y la de los objetivos de ambas partes. No quisiéramos considerar aquí las agrupaciones sin declarar ya que por definición, la administración las ignora.

### ***Las asociaciones "reconocidas" por la Administración***

Se trata simplemente de las asociaciones "declaradas" (hayan firmado o no anteriormente convenios con la colectividad pública) así como de las asociaciones con concesiones y las de reconocida utilidad pública.

Cuando la colectividad local acuerda un convenio con una asociación, el acuerdo de colaboración entre las dos instituciones adquiere la categoría de contrato oficial. Este contrato ofrece garantías a la asociación ya que la colectividad local no puede replantearse de forma discrecional su asistencia financiera o material, sobre todo si el convenio es plurianual. No obstante, el contrato se puede rescindir por lo que la asociación que se ocupe de la gestión de un servicio público puede encontrarse a merced de las alternancias municipales (BLOCH-LAINÉ y GARRIGOU-LAGRANGE, pág. 195-220). El convenio trata frecuentemente de la asunción de unas instalaciones pero también puede referirse a una actividad o a una misión de servicio público. Los convenios son bastante frecuentes en el ámbito cultural o sociocultural.

Para que se reconozca su utilidad pública, la asociación debe perseguir un objetivo de interés general, debe estar claramente desmarcada de la administración y debe tener una antigüedad, un número mínimo de socios y un presupuesto cubierto en lo esencial por recursos propios. El reconocimiento de su utilidad pública permite que la asociación alcance con mayor facilidad una dimensión importante, sobre todo gracias a la obtención de subvenciones públicas, o bien mediante la exención fiscal de las donaciones. Pero, a su vez, la asociación deberá rendir cuentas de la utilización de estas ayudas a los responsables de la colectividad pública y por tanto, perderá un grado de libertad.

El acuerdo le permite a una asociación la obtención de una ventaja concreta (subvenciones o exoneraciones fiscales, derecho exclusivo de participación en una misión de interés general), pero a cam-

bio, también verá reforzado el control administrativo (de las actividades, de las finanzas, del funcionamiento interno mediante la presencia de un representante de la Administración en el seno de sus órganos de dirección).

Si las colectividades locales pueden recurrir a las asociaciones en lo referente a actividades de interés general, para que la colaboración sea real resulta importante que las contribuciones efectivas de cada una de las partes estén equilibradas, con un reparto equitativo de la responsabilidad de la gestión.

### ***¿Por qué los políticos locales recurren o ayudan a las asociaciones?***

En el marco municipal, la mayoría de las asociaciones realizan tareas de interés general. Inicialmente, la estructura asociativa era uno de los operadores que las colectividades podían emplear en un momento en que se estaba desarrollando la delegación de actividades. Las colectividades han recurrido a las asociaciones para hacer un peritaje de la demanda social, de las necesidades de la población. De esta manera, los representantes gubernamentales locales pueden conocer mejor las necesidades de sus electores e, indirectamente, reforzar la cohesión social en el municipio. Por su papel innovador, las asociaciones también permiten realizar un "estudio de mercado" de tamaño natural y con el menor coste posible para la colectividad local sobre la necesidad de introducir nuevos bienes o servicios colectivos locales. Finalmente, la elección entre empresa privada mercantil y asociación suele decantarse en general debido a que la asociación ofrece un servicio abandonado por el sector privado mercantil (ya que la demanda en cuestión es poco o nada solvente) o porque el voluntariado le permite ofrecer un bien o servicio colectivo local con un coste mínimo.

Sin embargo, el sector privado mercantil (que incluye el que posee un objetivo social como, por ejemplo, las empresas de inserción) empieza a hacer la competencia a algunas asociaciones en determinados ámbitos (por ejemplo, la asistencia personal). A partir de la Ley Sapin, los municipios pueden recurrir al procedimiento de licitación cuando se tenga que renovar la delegación de un servicio público. (El problema es diferente para las asociaciones simplemente subvencionadas o asistidas materialmente). Por un mismo coste de un mismo servicio ofrecido según el pliego de condiciones ¿cuáles son los elementos que podrían guiar la elección de los representantes gubernamentales?

El primer argumento puede ser electoral si la empresa no está situada en el mismo municipio. El segundo argumento para los municipios que son conscientes, es que las asociaciones suelen producir un "producto diferente", un valor añadido social ya que generan mayor cohesión social que las empresas del sector privado. El objetivo de cohesión social aparece frecuentemente en los mismos estatutos de las asociaciones y, además de la producción del servicio por el que se han presentado como candidatas, son espacios de convivencia, de intercambio, de iniciativa ciudadana... El último argumento, quizás decisivo, puede ser la importancia de su reconocida experiencia en el pasado. Por

tanto, las asociaciones que podrían encontrar problemas a pesar de una igualdad de oferta, serían aquellas que se hubieran dormido "en los laureles", y que no hubieran sabido hacer evolucionar sus prestaciones a tiempo.

Como en general las asociaciones ocupan un ámbito abandonado por la acción pública, la satisfacción de las necesidades de los electores para maximizar las posibilidades de reelección pasa por el recurso o la asistencia a las asociaciones. Además, la concesión de una ayuda satisface directamente a los socios de una asociación por lo que es una inversión política.

Para las asociaciones declaradas que no se ocupan obligatoriamente de servicios de interés general o público (grupos reducidos), la asistencia aportada puede corresponder a un comportamiento clientelista por parte de los responsables locales.

De esta manera, el recurso a las asociaciones permite a los representantes gubernamentales maximizar mejor la satisfacción del agente representativo o del agente decisivo, disminuyendo su coste fiscal por ejemplo, mediante la disminución del coste del servicio producido, disminución que permite la existencia del voluntariado, e incluso a veces, las remuneraciones inferiores en el sector asociativo respecto al sector público local. Otra solución es la de mantener inalterable su coste fiscal pero incrementar la gama de BSCL ofrecidos gracias a la economía realizada al recurrir al sector asociativo. En ambos casos, el objetivo es la maximización de la satisfacción del electorado, que le permite maximizar el número de votos a favor y, por tanto, sus posibilidades de reelección.

Pero ¿todas las asociaciones pueden producir BSCL y satisfacer las expectativas de los representantes gubernamentales locales? ¿Acaso la producción asociativa no está limitada por los comportamientos de las diferentes categorías de actores que se reúnen en su seno?

### **3.- Los comportamientos en el seno de las asociaciones y los límites de la acción asociativa**

La asociación se ha creado para abastecer a los individuos que la componen o a terceros de bienes y servicios que, en principio, no produce ni el sector mercantil ni el sector público. El bien producido no tiene correlato en el mercado aunque también puede ser un producto complementario de los bienes públicos (locales) ofrecidos. Las asociaciones producen bienes de club, caracterizados por su divisibilidad o su rivalidad parcial en el consumo así como por su posible saturación. No obstante, en el marco municipal, algunos BSCL puede caracterizarse de la misma manera. Si la dimensión óptima del grupo para el BSCL corresponde a la población entera del municipio, el grupo deberá ser inclusivo

(sin divisibilidad ni congestión). En ese caso, el recurso municipal a la asociación se puede comprender fácilmente. Si la dimensión oficial de la asociación es inferior a la población municipal, el apoyo del municipio, en caso de que recurra a la producción asociativa para ofrecer el servicio, puede corresponder a una nivelación artificial de las afiliaciones. Finalmente, si la asociación ofrece un BSCL que puede sufrir de congestión en el marco de un grupo exclusivo (por ejemplo, limitado a un barrio), la dimensión del club será inferior a la de la población municipal. El proceso de toma de decisiones en el seno de una asociación corresponde al voto en las asambleas generales, y el poder de toma de decisiones se delega en una junta, un consejo de administración. Pero esta visión idílica que representa el aspecto formal de las asociaciones, entra a veces en contradicción con la realidad de su funcionamiento interno. Mientras el voluntariado siga a cargo del proyecto colectivo, mientras el grupo conserve un espíritu "cívico" que respete los objetivos de los fundadores, la asociación seguirá ajustándose a esta descripción. Pero cuando la asociación contrata a trabajadores fijos, los socios se convierten a veces en usuarios y aparece un espíritu "mercantil". Las asociaciones tienen una vida (GACHET, 1991), experimentan una evolución que influye sobre los comportamientos en el seno de la asociación. ¿Cuáles son los comportamientos y motivaciones de los socios de la asociación en cada fase? ¿Cuáles son las incidencias en el funcionamiento de la organización colectiva? ¿Cuáles son las relaciones posibles con las autoridades públicas municipales para producir BSCL? ¿Cuáles son los límites del recurso a la producción asociativa?

Diferenciaremos cuatro etapas en la vida posible de estos grupos: la etapa "cívica", la etapa de "renombre", la fase "mercantil" y la etapa "industrial". Algunas asociaciones permanecen en la primera o segunda etapa. Otras tan sólo las experimentan de forma fugaz.

### **3.1.- La etapa "cívica" de la vida asociativa**

Un proyecto colectivo, de uno o varios fundadores, subyace en la creación de toda asociación. Su realización se basa en la acción voluntaria de los socios del grupo. La asociación se autofinancia en la realización de los objetivos mediante las cuotas de sus socios. Se recurre a la acción voluntaria sólo si el coste vinculado a la "donación" de tiempo se ve compensado mínimamente por un conjunto de ventajas materiales (utilización del bien de club) o inmateriales (satisfacción personal o cívica vinculada al acto realizado, a la obtención del bien común). Nos encontramos aquí frente a la utilización posible de modelos presentes en la teoría de los clubs de BUCHANAN (1965)<sup>3</sup>.

Las ventajas marginales asociadas a la llegada de un nuevo socio deben ser iguales a los costes marginales que dicha aparición suscita. De esta manera, se alcanza una dimensión óptima del club,  $n^*$ , así como un cantidad óptima de bien colectivo,  $Y^*$  (para más detalle, véase por ejemplo SANDLER, 1992, pág. 65-75). En este caso el socio representativo maximiza la utilidad así como las ven-

3) Véanse igualmente CORNES y SANDLER (1986) y SANDLER (1992).

tajas netas medias (GACHET, 1991). A partir de la dimensión óptima, la ventaja neta media disminuye y aparecen fenómenos de congestión. Cuanto mayor sea el número de individuos, se reconocerá menos y se compensará peor la acción voluntaria individual.

Tras alcanzar una dimensión óptima y la ventaja neta media máxima, la asociación se encuentra ante diferentes posibilidades de evolución:

- si los fundadores y el grupo se han fijado únicamente este objetivo, el grupo se convertirá en exclusivo, rechazará la inclusión de nuevos socios y permanecerá en esta fase de evolución.
- si consideramos que el bien ofrecido no es único sino un "bien compuesto" que concentra todos los BSCL ofrecidos por la asociación, los socios y los fundadores del grupo pueden desear incrementar la oferta de bienes suministrados. En ese caso, tendrá que incrementar de nuevo el número de socios, el grupo seguirá siendo inclusivo hasta alcanzar su nueva dimensión óptima que corresponderá a la nueva cantidad óptima del bien de club compuesto. Si el número de nuevos socios potenciales resulta ser insuficiente, la asociación deberá darse a conocer, dedicar parte del presupuesto a publicidad, buscar eventualmente una asistencia pública, etc. por lo que pasará a la fase del "renombre". Esta fase existirá igualmente si la asociación, durante su etapa cívica, no ha podido alcanzar  $Y^*$  ni  $n^*$ .

Hasta ese momento, la asociación subsiste de forma autárquica. El contacto con la autoridad pública local aún no se ha producido. El inicio de una colaboración no puede producirse hasta la siguiente etapa.

### **3.2.- La fase de "renombre" de la asociación**

Para crecer o para alcanzar su dimensión óptima, la asociación debe atraer a nuevos socios mediante operaciones publicitarias... Los primeros nuevos socios seguramente tengan aún una visión muy cercana a la de los fundadores. Pero será progresivamente más difícil obtener una acción voluntaria tan intensa como la de los pioneros. Aparecen los comportamientos de pasajeros clandestinos en su sentido más amplio (POMMERHNE y SCHNEIDER, 1980). Se corre el peligro de que los nuevos socios se comporten como consumidores de bienes y servicios aportados por la asociación en vez de como verdaderos actores de la acción colectiva voluntaria. La movilización de los individuos en la acción colectiva será cada vez más difícil de conseguir. El voluntariado resultará insuficiente para asegurar la buena marcha de la asociación por lo que esta deberá contratar personal dando lugar a gastos de mano de obra. Si las cuotas son insuficientes, los servicios ofrecidos pueden suponer un coste para el usuario con el fin de suplir ese desequilibrio y salvaguardar el objetivo de la autofinanciación. En caso contrario, el equilibrio presupuestario pasa por el recurso a fuentes externas de financiación. Si la asociación está "reconocida" por el municipio, debido a su número de socios o por su integración dentro de una red asociativa conocida, quizás obtenga una subvención por parte del mismo.

Dicha subvención permite que el municipio mantenga la gama de servicios colectivos locales ofrecidos en la esfera municipal sin tener que producir él mismo los servicios cubiertos por la asociación. En efecto, ésta ha demostrado la realidad de la necesidad de satisfacer a una parte de sus habitantes. El fracaso de la asociación significaría que el municipio debería asumir en su totalidad una nueva producción. La subvención se acuerda con mayor facilidad si la dimensión alcanzada por la asociación se acerca a la de la población del municipio, o al menos corresponde a la mayoría de dicha población. La subvención puede realizarse en metálico o en especie (préstamo gratuito de locales, disponibilidad de personal municipal). En ese momento, se constituye el acuerdo de colaboración entre el municipio y la asociación. Los dos modelos precedentes (responsable público local - club "cívico") siguen siendo válidos. El objetivo del equipo municipal sigue siendo la oferta del máximo BSCL compuesto con el mínimo coste fiscal para el agente representativo, limitando el incremento de dicho coste para evitar un revés electoral. Suponemos que la subvención municipal sigue siendo limitada y/o que la aportación de personal a la asociación no implica un coste adicional para el presupuesto municipal. (En caso de X ineficacias, ese préstamo gratuito de personal permitiría incluso mejorar la productividad aparente de los agentes municipales).

El objetivo del consejo de administración de la asociación es conseguir el equilibrio presupuestario limitando el incremento del precio de la cuota por un bien de club compuesto que aumenta de volumen.

Cuando se alcance la dimensión óptima de la asociación, la decisión de la asamblea general será de importancia primordial para el futuro de la organización. Si los socios deciden que el abanico de servicios suministrados es suficiente, que el respeto del proyecto fundador exige no seguir incrementándolo, el grupo puede convertirse en exclusivo y la asociación permanecerá en este estadio de la evolución. Pero si los socios desean incrementar los servicios, o si la producción de servicios que realiza la asociación está destinada a "clientes" (por ejemplo, la asistencia a personas de edad avanzada), o si los socios se comportan más como consumidores, la composición del consejo de la asociación puede evolucionar al integrar a algunos de sus representantes que influirán en las decisiones para satisfacer estos deseos. Además, el municipio puede desear desarrollar este acuerdo de colaboración y pedir a la asociación que incremente su producción para satisfacer a mayor número de habitantes del municipio. De esta manera, la asociación se convertirá progresivamente en "mercantil" a pesar de conservar un objetivo sin ánimo de lucro.

No obstante, de las asociaciones que ofrecen BSCL en Francia, la gran mayoría han permanecido en esta fase: estas asociaciones se contentan con recibir subvenciones municipales que a veces se limitan a unos cientos de francos. Según una encuesta realizada por el Laboratorio de Economía Social de la Universidad de París I (TCHNERONOG, 1995a, pág. 40), basada en una muestra de asociaciones y de municipios, por término medio sólo el 7,5% de la financiación municipal para las asociaciones se destina a asociaciones con un presupuesto inferior a 100.000 francos, y el 71,1% de dicha financiación se destina a asociaciones que tienen un presupuesto superior a 1 millón de fran-

cos. Por tanto, las asociaciones importantes son las que reciben principalmente una financiación municipal considerable y las que corresponden a un acuerdo de colaboración municipio-asociación mucho más desarrollado.

### **3.3.- La asociación en su fase "mercantil": la institucionalización**

Cuando la asociación *"empieza a experimentar un cierto éxito, contrata trabajadores fijos tras la obtención de ayudas, generalmente en forma de subvenciones. Los trabajadores fijos se contratan inicialmente como militantes, después se eligen aplicando criterios de competencia profesional buscando su eficacia laboral. En ese momento, se empieza a plantear el problema del ajuste entre asalariados y voluntarios, así como el de la repartición de poderes y de responsabilidades"* (PASSARIS, 1985, pág.2). Poco a poco, la asociación se institucionaliza, se convierte en una empresa y a menudo se integra en una red de asociaciones<sup>4</sup>. Los dirigentes se transforman en jefes de empresa voluntarios. *"El poder se reparte entre los miembros del consejo y los técnicos superiores. Los demás trabajadores asalariados no se sienten más implicados en el proyecto colectivo que los demás asociados. Frecuentemente, en ese caso, los socios no son más que simples usuarios. La lógica profesional domina (...), la eficacia se convierte en la palabra maestra"*. Se consolida una gestión asociativa, la afiliación se transforma a veces en una pura formalidad para convertirse en "cliente-consumidor". La iniciativa ya no parte de la base sino que se limita a los detentadores del poder (GACHET, 1991, pág. 119).

¿Cuáles son los objetivos de los actores? Podemos considerar cinco tipos diferentes de actores:

- los clientes-afiliados de la asociación;
- los "simples" empleados de la asociación;
- el personal ejecutivo dirigente, empleados de la asociación (los "gestores");
- los afiliados-miembros del consejo que dirige la asociación;
- los representantes gubernamentales de la mayoría municipal.

#### **Los afiliados-consumidores**

Los clientes-afiliados consumen los BSCL provistos por la asociación. Su objetivo es la obtención del máximo de beneficios por un precio establecido o un precio mínimo para una cantidad dada, sin tener que soportar fenómenos de congestión. El modelo del tipo BUCHANAN sigue siendo por tanto válido para ellos. Pero el comportamiento de los otros actores influye en el coste que se debe asumir

<sup>4</sup> La red de asociaciones es una forma de coordinación (BIVILLE, 1996, pág. 292, pág. 318, pág. 332-340) que les permite reforzar su credibilidad o su impacto frente a los poderes públicos (véase red de influencias); también es una forma de garantía puesto que la asociación depende de recursos ajenos.

(la función del coste de la asociación) y en la cantidad ofrecida (la función de producción de la asociación). Mientras la acción se basaba en el voluntariado, el coste de los BSCL ofrecidos se limitaba a la amortización de las instalaciones utilizadas - siempre que no las hubiera puesto a su disposición la colectividad pública local - y a los gastos de funcionamiento interno. A partir de la contratación de asalariados profesionales y de "expertos" considerados indispensables, se puede producir eventualmente una confrontación con los voluntarios "técnicos" (por ejemplo, jubilados). De hecho, el problema de la complementariedad se plantea más a menudo que el de la posibilidad de sustitución. Una buena comunicación interna en el seno de la asociación permite evitar este conflicto de funciones y de responsabilidades (FONDA, 1996). Pero la contratación de profesionales incrementa el coste de producción de la asociación. El coste para el usuario puede experimentar un incremento limitado gracias a las subvenciones de las colectividades locales y, en particular, del municipio. Entonces, el usuario exigirá una calidad de servicio que corresponda al incremento del pago que se le pide mediante su cuota.

No obstante, el cliente-afiliado dispone de pocos medios para dar a conocer su opinión y muy poca información a su disposición. Puede expresar su parecer mediante un voto-sanción en la Asamblea General, aunque esto sea improbable si los gestores y/o el consejo monopolizan la información y la presentan "como se debe", o también pueden hacerlo no renovando su afiliación "voto de queja".

### ***Los empleados***

Los "simples" empleados de la asociación son trabajadores asalariados de la empresa y, como tales, pueden presentar ante sus dirigentes sus reivindicaciones respecto a sus salarios y condiciones de trabajo. El salario exigido condicionará una parte esencial de los costes de producción.

### ***El personal ejecutivo dirigente***

El personal ejecutivo dirigente, empleados de la asociación, conocen los costes de producción verdaderos que incluyen sus salarios. Su función es la de garantizar la gestión, el funcionamiento de la "empresa asociativa" de acuerdo a los deseos de sus dirigentes, así como coordinar la acción de los voluntarios con el trabajo de los asalariados. Pueden observar dos tipos de comportamiento: respetar el espíritu del proyecto colectivo asociativo o intentar maximizar sus ganancias y/o su poder.

En el primer caso, su objetivo será la minimización de los costes de producción (sobre todo en lo referente a los gastos de personal) según la teoría tradicional del productor.

En el segundo caso, conociendo los costes verdaderos y monopolizando la información, tenderán a "hinchar" su presupuesto, particularmente en el marco de la demanda de subvenciones a los organismos públicos. También pueden aparecer fuentes de ineficiencia-X. Nos encontramos aquí con el mismo tipo de comportamientos que los analizados en el contexto de las burocracias públicas (véase

GACHET, 1991, pág. 156-171). Existe el riesgo de caer en la superproducción. No obstante, por el momento, ningún estudio ha demostrado de forma fehaciente la existencia de muchos casos de este tipo de comportamiento en las asociaciones francesas.

Además este comportamiento se puede atenuar de la siguiente manera. Si la asociación no posee el monopolio espacial sobre los bienes y servicios que suministra (si, en la ciudad, diferentes asociaciones ofrecen la misma gama de bienes y servicios, por ejemplo), se verá obligada por una parte a aplicar precios impuestos por el "mercado asociativo" y por otra, a ser honesta respecto a los costes referentes a la concesión de las subvenciones municipales. Finalmente, este tipo de comportamiento ineficaz por parte de la asociación puede evitarse si impera la confianza entre el consejo de administración y los gestores, particularmente si los miembros del consejo de administración poseen también conocimientos en materia de gestión. En ese caso también se plantea un riesgo eventual: la connivencia entre los ejecutivos directivos y los miembros del consejo que dirigen la asociación.

### ***Los afiliados-miembros del Consejo de Administración***

Tienen varios objetivos "normales": salvaguardar los servicios "casi gratuitos" realizados por la asociación, maximizar las ventajas que obtienen de su posición (sensación de poder, de fama, trampolín hacia los medios de comunicación y la escena política local, es decir, nacional...) y controlar el precio de los servicios ofrecidos.

### ***Los representantes gubernamentales de la mayoría municipal***

Cuando un equipo municipal decide apoyar la acción asociativa ya sea mediante subvenciones importantes ya sea mediante el acuerdo de provisión de servicios colectivos locales, obtiene cierto derecho de control de las finanzas de la asociación. El recurso a la acción asociativa se justifica porque la asociación ofrece un BSCL por un coste inferior al del mercado o al de una producción pública municipal, generalmente gracias a la actividad del voluntariado, o bien porque la oferta de BSCL se enfrenta a una demanda insolvente de manera que la acción asociativa debe mantenerse en tanto objetivo social. En este último caso, tal como ilustra el ejemplo británico de los años 80, una elección diferente de la forma de asistencia a la demanda puede volver a crear un mercado para el sector privado y desposeer a las asociaciones (por ejemplo, la demanda de categorías desfavorecidas de la población se hace solvente mediante la concesión de bonos de compra de prestaciones de servicios).

La producción asociativa le permite al equipo municipal vigente responder a la demanda del agente representativo sin incrementar o, por lo menos, sin hacerlo excesivamente, el coste fiscal exigido en contrapartida. La limitación del incremento del coste fiscal pasa por el control de la utilización de fondos públicos, o por el control de los costes de base de la asociación. Una concepción demasiado orientada a la gestión de los representantes gubernamentales locales puede enfrentarse a las concepciones

de los ejecutivos de la asociación (particularmente si el municipio reduce su ayuda y pide a la asociación que limite su esfera de acción para reducir los costes de personal). Sucede a veces que los municipios, cuando deben enfrentarse a graves problemas de gestión, se olvidan a veces de la función social que realizan las asociaciones que habían respaldado hasta ese momento.

La colaboración con la asociación contenta igualmente a los electores que pertenecen a la misma, lo que supone un elemento favorable adicional en la maximización de las posibilidades de reelección. Pero dicha colaboración también puede entrañar un riesgo para el equipo municipal en caso de que no controle suficientemente lo que realiza la asociación en función de la importancia del compromiso del municipio. Las asociaciones no suelen disponer de un patrimonio suficiente para avalar sus préstamos por lo que, cuando operan en colaboración con el municipio, tienden a pedir un aval del mismo. Si la asociación realiza una inversión equivocada respecto a la demanda potencial de servicios colectivos locales (por ejemplo, un asilo para ancianos asociativo sobredimensionado), y si el municipio avala una parte del préstamo destinado a cubrir los gastos de las instalaciones, este último puede encontrarse con una deuda suplementaria al cabo de pocos años en caso de que la asociación se declare en quiebra. El riesgo de quiebra de una asociación por insuficiencia de fondos propios y por inexistencia de un patrimonio que se pueda hipotecar es real para las asociaciones que quieren lanzarse a realizar operaciones importantes en cuestión de instalaciones. La limitación del riesgo por parte de municipio pasa por la introducción de representantes en el consejo de administración de la asociación, o bien por ocuparse de las operaciones referentes a las instalaciones y delegar la gestión de las mismas (arrendándolas) a la asociación que ya ha demostrado su competencia en unas instalaciones más reducidas. Este riesgo también existe en la etapa "industrial" de la vida de la asociación.

### ***La evolución de la asociación "mercantil"***

Durante la fase de "renombre" y durante la "mercantil", algunas asociaciones no logran el coste unitario mínimo por falta de socios. Si otra asociación se encuentra en la misma situación y ofrece el mismo tipo de prestaciones, a ambas les interesa unirse para beneficiarse de la economía de escala. En caso contrario, ambas deberían buscar otros clientes mediante una campaña de promoción o bien, contentarse con una dimensión más modesta. De esta manera, la búsqueda de una mayor eficacia es sin duda una de las razones que explican la fusión, el agrupamiento, la federación de asociaciones, que igualmente genera un mayor poder de presión así como una reducción del gasto (dispositivos comunes de información, de servicios...).

Cuando la eficacia, los resultados, la búsqueda de excedentes para invertir - se trata de separar un margen ya que la asociación sigue en teoría sin tener ánimo de lucro por lo que no se habla de beneficios aunque sea esta lógica la que se utilice - se convierten en los objetivos de la asociación, los gestores "toman el poder" e imponen sus proyectos en el consejo de administración, incluso fácilmente si en él se encuentran socios con una formación de gestión y/o socios que quieran desarro-

llar en mayor grado las actividades de la asociación. La asociación se convierte en una empresa en la que el voluntariado empieza a ser raro. Es la fase "industrial" de la vida de la asociación. El paso de la fase "mercantil" a esta última puede ser muy rápido.

### **3.4.- La "fase industrial": los límites del marco asociativo**

Para los profesionales contratados por la asociación, la eficacia de la producción asociativa, es decir, su capacidad de responder a las necesidades de sus afiliados-clientes, es el objetivo prioritario. Pero normalmente, para ser eficaz hay que invertir. La decisión de la inversión genera una nueva dinámica de evolución de la asociación dependiendo de la forma de financiación elegida. La búsqueda de la dimensión óptima ya no es el objetivo principal, se trata más bien de encontrar el margen óptimo que permita continuar con la acción asociativa. El modelo del tipo BUCHANAN ya no sirve para explicar la asociación ya que esta entra en una lógica empresarial similar a la de la empresa tradicional. Eventualmente, la asociación creará una filial con un estatuto de derecho privado que le permita soslayar el aspecto no lucrativo impuesto por la ley de 1901 y, de esta manera, enmascarará su objetivo.

Si los clientes pueden soportar la financiación, el precio se establecerá según una lógica financiera. Pero aquí aparece el primer límite. Cuando el municipio es el cliente principal, tanto en calidad de comprador directo de servicios como si asume el reembolso parcial o total de las prestaciones de la asociación a los habitantes, los poderes públicos comunales tenderán a imponer un precio para que el coste fiscal impuesto al agente representativo apenas se incremente. El poder de negociación del municipio será mucho mayor si, por una parte, su participación en las ventas de la asociación es importante y/o si, por otra, existe una competencia potencial entre asociaciones en ese ámbito de acción. Cuando la asociación actúa como monopolio, cuando el municipio es el principal cliente, nos encontramos ante la clásica situación de monopolio bilateral. En ese caso, los términos del intercambio se negociarán (objetivos que quiere cumplir la asociación, fijación pública de los precios, pero respaldo financiero de la asociación).

Si la financiación se realiza mediante el recurso a subvenciones de equipamiento, los poderes públicos locales tenderán a controlar los gastos efectuados. Si la financiación se realiza mediante préstamo, es probable que se de la necesidad de un aval municipal por lo que también se producirá dicho control municipal. Así que, independientemente de la financiación elegida, el poder de decisión recae progresivamente en los principales clientes y/o financieros y en los gestores. En la "fase industrial" el consejo de administración se contentará muchas veces con aprobar las decisiones tomadas por los gestores que, a su vez, estarán más o menos controlados por el cliente o por el financiero público principal.

Además, cuando los ingresos de las cuotas en el presupuesto se convierten en simbólicos, el voluntariado tiene una importancia cada vez menor en las acciones realizadas y los servicios directos a par-

ticulares se convierten en un objetivo secundario en las actividades de la institución, porque el objetivo prioritario son los servicios producidos para el municipio - el cliente deja de ser el afiliado para pasar a ser el municipio -, el ideal de la asociación se pervierte, es decir, se abandona. A partir de entonces, se debe considerar a la asociación como un establecimiento casi público, como gestora de un "servicio público local". El paso de la asociación al ámbito público o semipúblico es la consecuencia de la participación pública en la financiación de la asociación (subvención o financiación de las prestaciones ofrecidas a los habitantes del municipio. El interés demostrado por los poderes públicos locales por estas asociaciones plantea dos cuestiones:

- ¿Por qué dejar que el sector asociativo realice la producción del servicio en vez de producirlo él mismo creando un establecimiento público local?
- ¿Por qué determinadas asociaciones reciben más subvenciones o ayudas que otras de la misma dimensión?

De hecho, existe un "mercado" de subvenciones públicas locales. A corto plazo, el maná público se establece en el presupuesto público local mediante el coste fiscal impuesto a los contribuyentes locales y las transferencias recibidas por el municipio. Este maná se reparte en función de las decisiones de redistribución tomadas por los responsables públicos que la efectúan en función del interés que suscitan los diferentes servicios colectivos locales ofrecidos por las asociaciones y, por otra parte - en clara correlación con el primer criterio - a prorrata del número de socios o del número de familias afectadas por las actividades de cada asociación, según el dicho "el servicio prestado vale votos". A largo plazo, los nuevos competidores en el "mercado" pueden provocar la disminución de la parte recibida incluso si el total de subvenciones concedidas ha aumentado. La lucha por conseguir una ayuda pública local se asimila en algunos aspectos a una búsqueda de una renta. Para las asociaciones, la solución pasa por incrementar el dinero a repartir ya sea mediante presión política - lo que significa directamente que el elector-contribuyente está dispuesto a pagar más -, ya sea mediante la transmisión de información "falsa" (sobrestimación voluntaria del número de usuarios de los servicios y/o de los costes de producción respecto a los costes reales en la documentación de demanda de subvenciones).

Para los representantes locales, la subvención o el contrato con una asociación permite un cierto control de servicios que satisfagan una necesidad colectiva local sin hacerse cargo de la totalidad de los gastos relacionados con la provisión de dichos servicios. Además, la satisfacción de los miembros de la asociación puede aportar votos en las siguientes elecciones. De esta manera, los representantes locales votan las subvenciones por su propio interés. Una asociación "políticamente decantada" que se oponga a la mayoría municipal tiene pues muchas posibilidades de recibir menor asistencia que una asociación del mismo tipo pero que se haya decantado por la mayoría. En resumen, si tenemos en cuenta la demanda de subvenciones y las posibilidades presupuestarias, la concesión de una subvención resulta más barata que la provisión del servicio y, simultáneamente, permite maximizar las posibilidades de reelección.

Pero ¿por qué se compran los BSCL a las asociaciones (mediante contrato) en vez de producirlos creando, por ejemplo, un establecimiento público? La disyuntiva entre asociación y empresa privada no se ha planteado ya que la presencia de la acción asociativa suele coincidir con una carencia de iniciativa privada mercantil<sup>5</sup>. La alternativa entre producción asociativa y producción pública es menos difícil siempre que la asociación no haya entrado en su fase industrial, ya que el voluntariado permite obtener un coste inferior al de la empresa pública. En caso de que la asociación se encuentre en su "fase industrial", esta opción se puede explicar mediante dos elementos: por una parte, aún existe un cierto nivel de voluntariado y por otra, los empleos en las asociaciones están peor remunerados a largo plazo que el funcionariado territorial aunque se requieran las mismas cualificaciones. De esta manera, a los poderes públicos les resulta más barato delegar en la asociación (o en las asociaciones) la producción de servicios de utilidad pública manteniendo en todo momento su respaldo en caso de que fuera necesario. Finalmente, la opción asociativa compensa el riesgo que supone porque asume por su parte una demanda que los representantes locales apenas conocen.

## 4.- Conclusiones

Este intento de explicación de los comportamientos en el marco de las relaciones entre los municipios y las asociaciones se ha limitado a recopilar algunos elementos de base sobre los comportamientos observados empíricamente en las asociaciones y en los municipios. Resulta difícil obtener datos sobre los presupuestos de las asociaciones durante un período considerable porque los presupuestos de las asociaciones subvencionadas tan sólo se han publicado a partir de 1992 y exclusivamente en el caso de las que reciben subvenciones importantes. Para conocer mejor las asociaciones, hay que realizar aún muchas encuestas. En cuanto a la información transversal, se ha recogido la existencia de asociaciones durante estadios diferentes de su evolución a través de muestras (GACHET, 1991), pero no existe un estudio basado en datos longitudinales suficientemente amplios que se ocupe de la evolución de varias asociaciones y que permita determinar un modelo más preciso de los comportamientos observados en el marco de dicha evolución. Algunos estudios monográficos de estudiantes de la Universidad de Nantes han permitido observar el paso de asociaciones de tipo "cívico" a la etapa de "renombre", con el bloqueo de la evolución en este estadio (véase, por ejemplo, TAPON, 1994). El modelo del tipo BUCHANAN (el club) sigue siendo válido para estas asociaciones. En el momento en que se obtenga información de los anexos de los presupuestos primitivos de los municipios durante un período suficientemente amplio (6-7 años), se podrá realizar un trabajo sobre las relaciones entre los municipios y las grandes asociaciones, pero dicho trabajo se deberá completar

*5) E incluso si se debe optar entre empresa privada mercantil y asociación (véase comentario anterior), siguen habiendo argumentos tanto políticos como sociales a favor de las asociaciones dinámicas, con buena gestión...*

con un estudio realizado dentro de las asociaciones en cuestión que intente comprender, por ejemplo, las relaciones entre los trabajadores asalariados y los voluntarios, o las estrategias determinadas en el consejo de administración respecto a los deseos de los afiliados... Finalmente, aún es demasiado pronto para analizar objetivamente todas las consecuencias que supone la ley Sapin para las asociaciones que ofrecen un servicio público por delegación o que se benefician de un convenio de delegación. La primera consecuencia reconocida es una cierta dosis de inseguridad respecto a la financiación de las asociaciones. La reconducción tácita de los contratos resulta a partir de ahora imposible por lo que ciertas asociaciones se van a encontrar en una situación de precariedad cuando venza su contrato en caso de que se le renueve. La remunicipalización o la "municipalización" del servicio va a menudo acompañada de despidos o de precarización de los puestos de trabajo de los asalariados. Estas consecuencias sociales a veces son el freno necesario para la aplicación de esa política por parte de los municipios.

## 5.- Bibliografía

ARCHAMBAULT E. *Le secteur sans but lucratif. Associations et Fondations en France*. Paris, Éditions Économica, 1996.

BERGLAS E. On the Theory of Clubs. *The American Economic Review*, AEA Papers and Proceedings, vol.66 n°2, 1976, pp. 116-121.

BERGSTROM T.C., et GOODMAN R.P. Private Demands for Public Goods. *The American Economic Review*, vol. 63 n°3, 1973, pp. 280-296.

BIVILLE R. *Analyse économique des organisations sans but lucratif*, Thèse pour le Doctorat en Sciences Économiques, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1996.

BLOCH-LAINÉ F., et GARRIGOU-LAGRANGE J.-M. *Associations et Développement Local*. Paris, L.G.D.J., Collection Décentralisation et développement local, 1988.

BORCHERDING T.E., et DEACON R.T. The Demand for the Services of Non-Federal Governments. *The American Economic Review*, vol.62 n°5, 1972, pp. 891-901.

BUCHANAN J.M. An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 45ème année, vol.32 (n°125), 1965, pp. 1-14.

BUCHANAN J.M. *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. Chicago, Londres, The University of Chicago Press, 1975.

- BUCHANAN J.M. *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.
- BURGAT P. et JEANRENAUD C. (textes réunis et présentés par). *Services Publics Locaux. Demande, offre et financement*. Paris, Éditions Économica, 1987.
- CHAVES R. et SAJARDO MORENO A. . Le partenariat public-OSBL dans les services sociaux. Le cas espagnol. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 68, n°1, Mars 1997, pp. 39-64.
- CHEROUTRE M.-T. (Rapport présenté par) . *Exercice et développement de la vie associative dans le cadre de la loi du 1er juillet 1901*. Rapport du Conseil Économique et Social, Séances des 23 et 24 février 1993, Paris, Journaux Officiels, mai 1993.
- CLAVAGNIER B. Associations paramunicipales : on réintègre !. *La Lettre du Cadre Territorial*, 15 Octobre 1997, n°136, pp. 22-28.
- CNVA . *Les associations à l'épreuve de la décentralisation. Bilan 1991-1992*. (Postface de J.-B. de Foucauld). Paris, La Documentation Française, 1993.
- CORNES R. , et SANDLER T. *The theory of externalities, public goods, and club goods*. Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1986.
- DERYCKE P.-H. *Typologie des services publics locaux et choix d'un mode de gestion*. In G.R.E.P.-U.N.S.P.I.C. . *Performances des Services Publics Locaux. Analyse comparée des modes de gestion*. Paris, Litec, 1990, p. 61- 91.
- DERYCKE P.-H., et GILBERT G. *Économie Publique Locale*. Paris, Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF), Bibliothèque de Science Régionale, ERESA Diffusion Éditions Economica, 1988.
- DUIZENDSTRAAL A., et NENTJES A. Organizational slack in subsidized nonprofit institutions. *Public Choice*, vol.81 n°3-4, 1994, pp. 297-321.
- ENJOLRAS B. Comment expliquer la présence d'organisations à but non lucratif dans une économie de marché? Une théorie socio-économique des organisations non lucratives. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 66 n°4 Décembre 1995, pp. 431-456.
- FONDA . *La tribune fonda*. (L'emploi au service du projet associatif ?), n°118, Paris, mai 1996.
- FOUQUET A., TABARD N., et VILLAC M. *La vie associative et son financement*. Paris, FONJEP, La Documentation Française, 1990.
- GACHET B. *Choix privés, choix publics : limites et alternatives dans le cadre communal*. Rennes, Thèse pour le Doctorat en Sciences Économiques de l'Université de Rennes I, 1991.
- GACHET B. La délégation des services publics aux associations par les collectivités locales: L'exemple des communes françaises, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 67, n° 4, Décembre 1996, pp. 519-543.

GACHET B. , SCHULTE-BECKHAUSEN S. et VALOTTI G. Evolution of policies for local public service supply: A comparative analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 68, n°3, Septembre 1997, "Structural Changes and General Interest: Which Paradigms for the Public, Social and Cooperative Economy?" (L. MONNIER et B. THIRY Eds.), pp. 545-560.

GREFFE X. *Économie des politiques publiques*. Paris, Éditions Dalloz, Collection Précis, Sciences Économiques, 1994.

G.R.E.P. - U.N.S.P.I.C. *Performances des Services Publics Locaux. Analyse comparée des modes de gestion*. Paris, Litec, 1990.

GUILLAUME G. *Collectivités territoriales et associations*. Paris, Éditions Economica, Collection "Collectivités territoriales", Série CFPL, 1987.

HANDY F. Coexistence of nonprofit, for-profit and public sector institutions. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 68, n°2, Juin 1997, pp.201-223.

HANSMANN H. Economic Theories of Nonprofit Organizations. In : *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven (Connecticut), Londres, Yale University Press, POWELL W.W., 1987, p. 27- 42.

HORCH H.-D. On the socio-economics of voluntary organisations. *Voluntas. International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations*. Vol.5 n°2, 1994, pp. 219-230.

LE PEN C. *Les fondements théoriques de l'analyse économiques des institutions à but non lucratif*. Paris, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Thèse pour le Doctorat de 3ème cycle, 1980.

MIZRAHI-TCHERNOG V. (et BIDE E.) . *Gestion des politiques sociales locales. Analyse du recours communal aux associations*. Paris, LES, URA CNRS n°941, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, décembre 1991.

NG Y.-K. . The Economic Theory of Clubs : Pareto Optimality Conditions. *Economica*, vol.40, 1973, pp. 291-298.

OBERKAMPF E. Mieux maîtriser le coût des services collectifs territoriaux : l'appel aux ressources du secteur privé dans quelques pays étrangers. *Politiques et Management Public*, vol.6 n°3, 1988, pp. 199 - 232.

OLSON M. *La logique de l'action collective*. Paris, P.U.F., Collection Sociologie, 1978.

PASSARIS S. Enjeux de la vie associative. *Les Cahiers Français*, n°221, "L'économie sociale : entre étatisation et capitalisme", Supplément Notice 4, Paris, La Documentation Française, 1985.

POMMEREHNE W.W., et SCHNEIDER F. Ist das Trittbrettfahren so bedeutend ? Eine experimentelle Untersuchung. *Der öffentliche Sektor*, Année 6, Heft 4, Wien, 1980, pp. 2-50.

POWELL W.W. (Ed.) . *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven (Connecticut), Londres, Yale University Press, 1987.

RICORDEL P. . La gestion publique locale : partenariat et performance. Une étude empirique sur 20 communes-centres d'agglomérations françaises, *Revue d'Économie Régionale et urbaine*, n° 3, 1997, pp. 425 - 447.

ROSE-ACKERMAN S. (Ed.) . *The Economics of Nonprofit Institutions. Studies in Structure and Policy*. Oxford, Yale Studies on NonProfit Organizations, Oxford University Press, 1986.

SALAMON L.M. . *Partners in Public Service : The Scope and Theory of Government - Nonprofit Relations. In The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven (Connecticut), Londres, Yale University Press, POWELL W.W. (Ed), 1987, p. 99- 117.

SALAMON L.M. . *Partners in Public Service. Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1995.

SANDLER T. . *Collective Action. Theory and Applications*. New York, Harvester Wheatsheaf, 1992.

SANDLER T., et TSCHIRHART J.T. . The Economic Theory of Clubs : An Evaluative Survey. *The Journal of Economic Literature*, vol.18 n°4, 1980, pp. 1481-1521.

STEVENS J.B. . *The Economics of Collective Choice*. San Francisco, Oxford, Westview Press, Boulder, 1993.

TAPON E. . *La coopération entre les associations et les communes. Application à la commune de Mouilleron-en-Pareds*. Mémoire de Maîtrise d'Administration Économique et Sociale réalisé sous la direction de B.GACHET, Université de Nantes, 1994.

TCHERNONOG V. . *Les financements publics du secteur associatif*. XIème Colloque de l'ADDES, Paris, 13 juin 1995 (1995a).

TCHERNONOG V. . "Associations et financements publics", *RECMA*, n°258 (56), 74ème année, 4 ème trimestre, 1995b, pp. 17-29.

TIEBOUT C.M. . A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, vol.54, Octobre 1956, pp. 416-424.

VANNESTE J. . *L'offre de services administratifs dans les communes belges. In : Services Publics Locaux. Demande, offre et financement..* BURGAT P. et JEANRENAUD C. (textes réunis et présentés par), Paris, Éditions Économica ,1987, p. 161-178.

WEISBROD B. A. . *The Nonprofit Economy*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press, First paperback edition, 1988.

WILDASIN D.E. . *Urban Public Finance*. Fundamentals of Pure and Applied Economics , vol.10, (J. Lesourne and H. Sonnenschein, editors), Regional and Urban Economics Section (R. Arnott, editor), Chur, London, Harwood Academic Publishers, 1986.