

Capítulo 1



*El Tercer Sector, una
realidad heterogénea*

1. El Tercer Sector, una realidad heterogénea

Dra. Emma Juaneda Ayensa

Profesora ayudante, Universidad de La Rioja

1.1 Introducción

Casi cuatro décadas nos separan desde que se acuñara *Tercer Sector*¹ como término utilizado para designar al conjunto de organizaciones que ejercían en el campo del bienestar social, aunque con posterioridad, la denominación se fue extendiendo al conjunto de organizaciones que, siendo de carácter privado, no tienen una finalidad lucrativa, al contrario de lo que ocurre con las organizaciones de carácter mercantil. Así, definidas como antagónicas a los otros dos sectores, las organizaciones contempladas en el Tercer Sector (OTS) abarcan un campo amplio y heterogéneo que va desde las grandes cooperativas, que operan bajo las leyes del mercado pero tienen una marcada finalidad social, hasta las asociaciones benéficas y altruistas como las sociedades culturales, o las del voluntariado social. A pesar del tiempo transcurrido, del volumen de trabajos de investigación y del creciente número de estudiosos especializados en el sector, todavía continúan abiertos muchos interrogantes en relación a qué es exactamente la realidad que engloba el paraguas del Tercer Sector. Aunque el debate resulta apasionante, en este trabajo no se pretende profundizar en las diferentes posturas teóricas que existen sobre el mismo, pues nuestro objetivo fundamental es presentar esta realidad en nuestro contexto más cercano, La Rioja, y desde un enfoque práctico, mostrar la importancia social y económica de la actividad desarrollada por las organizaciones del sector en nuestra Comunidad.

Este primer capítulo sirve de presentación del Tercer Sector, para ello seguiremos la siguiente estructura. El primer epígrafe está destinado a definir las fronteras del sector y mostrar la función que desarrolla en la sociedad basándonos en las teorías existentes que pretenden justificar la existencia del sector. Una vez acotada la realidad social que subyace bajo el concepto Tercer Sector, el siguiente apartado pretende aclarar la complejidad terminológica que abarca el entramado de organizaciones con carácter social, para ello se realiza un recorrido por la pluralidad de denominaciones existentes y las connotaciones de cada una de ellas, para más tarde, en el apartado 1.3, presentar la evolución y enfoques existentes en la definición del sector. Dado que nuestro trabajo pretende mostrar la realidad riojana, la propuesta adoptada y que presentamos como definición instrumental es la realizada desde el Comité Económico y Social Europeo, que enfatiza en el carácter de participación democrática y la priorización de intereses sociales de las organizaciones que constituyen el Tercer Sector en Europa. Estas características están enraizadas en la tradición y pasado europeo y presentan un *modus operandi* que las distingue de las organizaciones empresariales y del sector público, ofreciendo una alternativa para un modelo económico más social dentro de una Unión Europea que promueve un desarrollo sostenible, propuesta presentada en el apartado último del capítulo.

¹ El origen del término no tiene una atribución clara. La atribución de su primera aparición en un texto se debate entre Amital Etzione en su artículo "The Third Sector and Domestic Missions", *Public Administration Review*, N33, julio-agosto, 1973, o por Theodore Levitt (*The Third Sector; new tactics for a responsive society*, AMACOM, New York, 1973). Tampoco podemos olvidar a Burton Allen Weisbrod en su trabajo "Towards a theory of voluntary non profit sector in a Three Sector Economy", en la obra colectiva *Altruism, Morality and Economic Theory*, Edmund S. Phelps-Russell Sage Foundation, New York, 1975, pp.171 y ss.

1.2 Más allá de los límites del Estado y del Mercado: El Tercer Sector

Como ya hemos apuntado, es a partir de la década de los setenta del siglo pasado cuando comienza a despertarse el interés de los investigadores por esta realidad, antes prácticamente obviada ante la preeminencia del Sector Público y del Mercado. Desde entonces y a lo largo de las últimas décadas se ha ido extendiendo el uso del término Tercer Sector aunque todavía permanecen difusos los límites favoreciendo la confusión con otras realidades. No es extraño que muchas personas cuando oyen hablar del Tercer Sector asocien el término con el sector terciario, también conocido por sector servicios; denominación utilizada para hacer referencia a la clasificación básica de las actividades productivas. Sin embargo, en el caso que aquí nos ocupa, el origen de término tiene sus raíces en la teoría sociológica de las esferas sociales. Según la teoría de T. Parsons, las sociedades son sistemas que se constituyen a su vez en subsistemas en los que impera la función principal que desempeñan en la sociedad. Así, los tres subsistemas de que hablamos, o sectores, son: la Economía de mercado (Mercado), las instituciones político administrativas (el Estado) y el Tercer Sector (las organizaciones de solidaridad social) y los sectores informales (familia, redes de amigos).

Desde un enfoque económico, los primeros desarrollos teóricos llevados a cabo para explicar el origen y los roles del Tercer Sector surgieron desde el paradigma neoclásico de la economía y pueden ser encuadrados dentro de la Teoría de la Elección Institucional (*Institutional Choice*). Según este planteamiento, los individuos pueden elegir entre tres tipos de instituciones para satisfacer sus demandas: el Sector Público, el Sector del Mercado o el Tercer Sector, teniendo en cuenta que la decisión se toma sobre la base de los modos de organización y de actuación de las tres formas institucionales. Este enfoque ha sido el primero que ha tratado de justificar la existencia del Tercer Sector, considerándolo sólo como un conjunto de entidades productoras de bienes y servicios que son demandados por los individuos. Como veremos, se trata de un planteamiento excesivamente generalizador, pues elude otras funciones propias de estas organizaciones como son las de reivindicación de derechos o la gestión del conflicto laboral, entre otras (Sajardo y Chaves 1995:571); pero más importante aún: no tiene en cuenta la necesidad social de participación ciudadana y su contribución a la creación de *capital social* (Marcuello, 2007) y, en definitiva, el papel de estas organizaciones en la construcción de ámbitos de participación y socialización, que son ya categorías admitidas en la mayoría de los países europeos y en las disposiciones de las instituciones europeas.

Desde este mismo planteamiento pero profundizando en sus causas, se han generalizado otras explicaciones sobre el origen del Tercer Sector desde el análisis de la Demanda (la Teoría de los fallos del Sector Público y la Teoría de los Fallos del Sector Privado Mercado), desde la Oferta y aportaciones mixtas que intentan aunar ambas posturas.

La primera de las Teorías de análisis de la Demanda, La Teoría de los Fallos de Ejecución del Estado, es desarrollada por Burton Weisbrod (1975), quién argumentó el origen del sector basándose en las limitaciones

Origen del sector:
Enfoque desde la Demanda:
Teoría de fallos de ejecución del Estado y Teoría de fallos del Mercado
Enfoque desde la Oferta: el Emprendedor Social
Enfoque mixto

del Sector Público para satisfacer las demandas sociales de bienes colectivos. En un sistema democrático, todo elector conoce sus derechos de acceso a los bienes que emanan del Estado, y asume que ha de contribuir a financiarlos vía impuestos. Por tanto, el Gobierno debe encontrar un punto de equilibrio entre las necesidades que puede satisfacer y el nivel de impuestos. Los poderes públicos tratan de maximizar la satisfacción del elector medio estableciendo los programas políticos acordes a las demandas mayoritarias que permitan acceder o perpetuarse en el poder, pero esta línea de

actuación supone que exista siempre una serie de demandas insatisfechas. A esta demanda insatisfecha, cuya existencia se configura como «fracaso» del Estado, responden en muchas ocasiones las organizaciones del Tercer Sector, que así se ubican en el espacio sociopolítico como productoras privadas de bienes públicos.

Uno de los factores que subyacen en esta explicación es la evolución del Estado del Bienestar (*Welfare State*). La transformación del Estado del Bienestar hacia modelos mixtos que caminan conjuntamente con el liberalismo (en el campo económico, político y ético) ha desembocado en la necesidad de proporcionar unas condiciones de estabilidad y de orden social mediante un marco regulador macro-institucional de matiz social democrático (Donati, 1997a:19). La distinta configuración de sociedades, cada vez más heterogéneas, demandantes de bienes o servicios diferenciados y adaptados a las distintas necesidades, obliga a que el Sector Público se plantee la delegación de parte de su actividad a otras organizaciones, lo que constituye precisamente una de las causas de que este sector alcance mayor expansión en las economías más desarrolladas, donde el Estado y el Mercado han conseguido un marcado grado de diferenciación. Es ahí donde se produce la exigencia de que relaciones distintas a las que fundamentan los valores de cambio y de regulación política encuentren su propio espacio², que es aquel en el que desarrollan su labor las organizaciones que integran el Tercer Sector. Así pues, éste sería una respuesta al desajuste provocado por la heterogeneidad en la demanda, a la que el Estado logra suministrar determinados bienes públicos, pero no lo hace en la cantidad o con las especificaciones demandadas. Por ello, el Tercer Sector surgiría como la alternativa que permite adaptar la oferta a los requerimientos de los demandantes.

En definitiva, para el Estado supone una ventaja, pues le permite “desentenderse” de la obligación de proporcionar directamente ciertos bienes, quedando cubierta la demanda. Ésa es, en último término, la razón de que esté dispuesto a apoyar a las entidades del Tercer Sector, pues en ciertas actividades, las organizaciones utilizan recursos que el Estado no sabría movilizar de otro modo; además, ve una garantía en sus reglas de funcionamiento, en particular, en que la ayuda eventualmente otorgada no puede ser acaparada (Lévesque, 1989). Esta serie de factores favorables a esta *tercera vía* pueden ser entendidos por los poderes públicos como elementos fácilmente fomentables en beneficio general, por lo que intentarán promover relaciones complementarias mediante negociaciones por vía contractual. De esta forma, el Estado pasa a adoptar un nuevo papel, el de cliente de las organizaciones del Tercer Sector, delegando la gestión y la prestación de los servicios a cambio de la financiación parcial o total, lo que plantea un nuevo marco de relación entre las partes y el rol del «*sector voluntario*» como instrumento de la política pública (*public agent*) (Kahn, 1976: 50). La argumentación de este “reparto de papeles” fue desarrollada por Vienney (1986), que justificaba la existencia de organizaciones de tipo cooperativo para intentar que ciertos agentes reorganicen con sus propios recursos actividades que han sido perturbadas por el modo de producción capitalista, lo que permitiría al Estado comprometerse prioritariamente en otras grandes operaciones de reestructuración industrial. Una teoría que equivaldría a un procedimiento post keynesiano de salida de una crisis.

El otro bloque de teorías sobre el origen del Tercer Sector desde el enfoque de la Demanda se basa en la respuesta a los Fallos del Mercado, partiendo del *fallo de asimetría de información* entre oferentes y demandantes a favor de los primeros (Hansmann, 1987). Este *gap*, tratándose de organizaciones con ánimo de lucro, permite que puedan producirse abusos sobre las condiciones acordadas y por tanto, que los demandantes desconfíen de la ejecución adecuada de aquellas y busquen otra alternativa de respuesta a sus necesidades.

Según esta teoría, las organizaciones del Tercer Sector son especialmente adecuadas para actividades en las que existe una asimetría de información entre productores por una parte, y compradores y/o usuarios por otra, en cuanto a las condiciones de compra y de consumo, o en lo que a naturaleza del producto se refiere. De este modo, por ejemplo, los benefactores de obras de caridad serían los compradores de los servicios que hacen prestar en beneficio de otras personas; pero al no ser ellos mismos los consumidores, no tienen toda la información necesaria para controlar la cantidad y la calidad del producto. Por esta razón, sólo confiarán en el productor si éste no tiene fines lucrativos, porque saben que una empresa que persiguiese un beneficio máximo aprovecharía su situación de inferioridad.

² Para una mayor profundización en la argumentación, véase Donati (1997b: 119 y ss.).

Podemos seguir el mismo razonamiento para situaciones en las que los compradores consumen ellos mismos los bienes y los servicios, pero no pueden evaluar el impacto marginal de su participación financiera sobre la calidad y la cantidad del producto. Esto suele ocurrir con los miembros de asociaciones con relación a los diversos servicios que les son ofrecidos y que son financiados principalmente por sus aportaciones. Debemos destacar también que según ciertos autores, la presencia de “costes de transacción” entre productores y consumidores, o entre consumidores, puede igualmente justificar e incluso imponer el recurso a organizaciones sin fines lucrativos (Defourny, 1992). La teoría económica justifica la existencia del mercado como mecanismo para tratar de minimizar los costes de transacción. Debido a las características y ventajas que poseen las organizaciones del Tercer Sector, bien sean las de índole fiscal, bien las de menor coste de los recursos (donaciones y trabajo voluntario), pueden cumplir, mejorando a las empresas del Mercado, el objetivo de minimización de los mencionados costes de transacción.

Evidentemente, hay otras explicaciones que han completado las anteriores, empezando por las que tienen en cuenta el lado de la Oferta. Los argumentos históricos sobre la *necesidad* son tan antiguos que acompañaron ya al surgimiento de las *Trade Unions* y la constitución de las primeras organizaciones que, en el seno del socialismo utópico, o incluso del liberalismo con orientación social –el *Chartism*, en Inglaterra, por ejemplo-, combatieron las consecuencias negativas de la revolución industrial, a la que pronto se culpó –*Judismo*- de la marginación y la pobreza de amplias capas de la población asalariada³.

Los argumentos actuales han sido recogidos por varios autores, entre lo que destaca Bryce (2006), que plantea que en todas las sociedades existen organizaciones, que son creadas no sólo porque el sector público o las empresas fallan, sino porque los ciudadanos descubren que son capaces de organizarse para realizar proyectos con especial interés para ellos y para la comunidad. El *emprendedor no lucrativo* sería definido así como el usuario y/o donante que decide promover la creación de una organización para aumentar el control sobre la misma para asegurar que las decisiones responden a sus preferencias y necesidades (Marcuello, 2007:58). En líneas generales, estas teorías vienen a explicar que en el origen de las organizaciones del Tercer Sector están las personas, que son las personas las que, formando parte de organizaciones, reúnen *en sí* las motivaciones necesarias para *actuar*. Los miembros de grupos así constituidos mantienen un compromiso ideológico que produce la solicitud de servicios especializados en los que el Estado no puede encontrar al elector medio (Herrera, 1997).

Finalmente, en consonancia con la expansión y justificación de la nueva realidad del Tercer Sector, encontraremos una enorme diversidad de propuestas que consideran opciones mixtas de influencias desde el lado de la Demanda y de la Oferta, aunque en definitiva, las organizaciones que actúan en el ámbito del Tercer Sector se sitúan como catalizadores de las fuerzas de mercado fuera de la esfera pública y tratan de organizar el equilibrio entre la acción económica y la responsabilidad social.

En síntesis, lo esencial de las diferentes posturas teóricas que analizan el origen y fines del Tercer Sector está en que el objetivo de sus esfuerzos es el reconocimiento de una dinámica (empresarial o no) original, diferente de la gestión llamada capitalista o de mercado y de la iniciativa económica de los poderes públicos, inscrita dentro de una tentativa más que secular dirigida a crear una esfera de actividades económicas autónomas y eficaces, cuyos objetivos y procesos de funcionamiento se basan en los valores de solidaridad y democracia (Defourny, 1992). Como acertadamente definen a las OTS los autores Cabra de Luna y Lorenzo García, éstas son un conjunto de entidades que se agrupan bajo el lema de “lo social como un fin, la economía como un medio”.

³ Un clásico sobre el particular, Ashton, T. S. (1964), *La Revolución Industrial 1760-1830*. México, Fondo de Cultura Económica. En España, es de gran interés, Rumeu de Armas, A. (1981), *Historia de la previsión social en España*. Barcelona, El Albir. Sobre los puntos de cambio en la concepción de la actividad relacionada con los sistemas de protección social, véase Herrera, M. (1998).

1.3 Mosaico de términos para una realidad plural

A la confusión relativa a la difícil determinación de las fronteras entre los diferentes sectores ha de añadirse la propiciada por la diversidad de denominaciones empleadas para referirnos a este complejo entramado de organizaciones. Entre las más utilizadas, podemos encontrar Sector *Non-profit*, *Economía Social*, *Economía Solidaria*, *Sector independiente*, *Sector Voluntario*, etc.⁴ En relación a esta pluralidad de términos, conviene

Otros términos asociados:
Economía Social, Organizaciones sin ánimo de lucro, Sector voluntario, Instituciones sin fines de lucro con servicio a los hogares, Sector Filantrópico, Sector Caritativo, ONG, ONGD, Sector Independiente, Sector Exento de Impuestos, Economía Solidaria, Economía Social, Economía Alternativa, Tercer Sector de Acción Social, ONLAS, Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones Intermedias

aclarar que cada una de las expresiones anteriores tiene connotaciones diferentes, cuya justificación dimana de los diferentes modos de generación, actuación y comportamiento con que este sector se manifiesta en los distintos contextos, así como por el énfasis que cada una pone en un aspecto determinado a la hora de abordar la realidad del sector. En muchas ocasiones se utilizan de manera indistinta acepciones que remarcan el aspecto más interesante dependiendo del auditorio al que se dirige, o del contexto en el que sea aplicado, sin que por ello se refieran exactamente a la misma realidad.

Por ejemplo, la expresión “Sector No Lucrativo” realiza como característica definitoria prioritaria de las organizaciones que lo conforman esta característica, dejando patente su diferenciación con respecto a las organizaciones mercantiles, las que, por el contrario, tienen como fin la búsqueda del beneficio, o más concretamente la retribución al factor capital. La denominación “Sector Voluntario” subraya la utilización de recursos que no reciben contraprestación por la participación en las actividades de la organización, mientras que “Sector Independiente” remarca el papel del Tercer Sector como tercera fuerza social, bien como mediador entre el papel del mercado y las políticas públicas, bien como parcela social alternativa y con autonomía suficiente. El término “Economía Social” hace referencia a la función realizada por productores que no se corresponde con el mercado, es decir, que sería una vía alternativa al *modus operandi* de los modelos procedentes del mercado.

Además de estas expresiones que coexisten en la actualidad, hay incluso otras que tuvieron cierta vigencia anteriormente y que han ido quedando relegadas. Por ejemplo, en la Francia de los años 70, cooperativas, mutualidades y asociaciones quisieron reafirmar su vinculación en torno a una nueva realidad, reclamando una “Economía asociativa”. Algunos piensan que por ejemplo la expresión ‘*Economía asociativa*’ hubiera sido más apropiada aunque también muy imperfecta (Defourny, 1992:86). En general, en el ámbito francófono se impuso el término “Economía social”, mientras en los demás ámbitos culturales y lingüísticos de Europa, ganaron terreno otros apelativos como “Sector Nonprofit”, “Nonprofit Organizations (NPO)”, ampliamente difundidos por la influencia de Estados Unidos en el ámbito anglosajón desde hace 30 años (Chavés y Monzón, 2007:29), o también “Sector voluntario”, término utilizado habitualmente en la cultura estadounidense (Lorendahl, 1999:12). En el Anexo 1 se pueden encontrar una enumeración de las diferentes denominaciones utilizadas y una breve definición de cada una de ellas.

En este libro hemos adoptado el término *Tercer Sector* porque, por un lado, resalta significativamente su independencia (aunque a veces pueda parecer solamente teórica); por otro, refleja la identidad propia frente a los poderes públicos y al sector empresarial; y en último término, es universalmente relevante como indicativo de una realidad que permite ser estudiada de forma separada. Por otra parte, como expresión, resulta menos parcial, ya que no prima un único aspecto; además, es ya considerado como *el punto de encuentro de diferentes conceptos*, principalmente de dos corrientes de pensamiento: la estadounidense (*Nonprofit*) y la europea (*Economía Social*).

⁴ Véase Sajardo, A. y Chaves, R. (2006: 92) para una mayor profundización en la bibliografía sobre los términos utilizados.

1.4 Definición del Tercer Sector

Llegados a este punto, el siguiente paso es presentar una definición que permita delimitar las organizaciones que se identifican bajo el concepto de Tercer Sector y concretar las características comunes que tienen todas ellas para ser consideradas como un sector independiente.

Uno de los primeros intentos de universalizar bajo el mismo paraguas terminológico las realidades de diferentes contextos culturales se lo debemos al equipo dirigido por el Dr. Salamon de la Universidad Johns Hopkins de Baltimore. La publicación de su estudio permitió unificar criterios para la comparación internacional del sector cuyos objetivos eran salvar los obstáculos que suponían su indefinición, el desconocimiento de su desarrollo histórico y la falta de datos estadísticos⁵. En este estudio se considera el Tercer Sector como el conjunto de entidades de carácter privado y con estructura formal que se caracteriza por el respeto al *Principio de No Distribución de Beneficios*, por ser autogestionadas (autogobierno), por actuar independientemente del Estado y por la posibilidad de contar con recursos donados (voluntariado y donaciones) (Salamon y Anheier, 1997: 38). Estas características han sido extensamente difundidas y reconocidas como los elementos aglutinantes de las organizaciones del Tercer Sector que han sido adoptadas por la literatura del Nonprofit Sector de raíz anglosajona y promovido desde Estados Unidos.

Sin desmerecer el enorme esfuerzo realizado y los logros alcanzados en este estudio, no sólo a nivel de cuantificación internacional sino de homogenización de criterios, debemos ser cautos en la aplicación de dicha definición al contexto europeo. Uno de los principales inconvenientes de este enfoque es que incide sobre la no distribución de beneficios y la exigencia de la no lucratividad, por tanto, excluye cualquier tipo de organización susceptible de repartir el excedente entre sus socios, es decir, excluye a las Cooperativas y las Mutualidades. Las raíces históricas de esta corriente están vinculadas a las ideas filantrópicas y caritativas, muy arraigadas en la sociedad anglófona del siglo XIX. Así, resultan bien conocidas las *charities* inglesas o las entidades de *filantropía* en los Estados Unidos, originarias del concepto *Charity sector* o *Voluntary sector*, que se incluyen en el más amplio concepto de Nonprofit Sector (Monzón, 2009: 41).

Sin embargo, hemos de tener en cuenta que el carácter, origen e historia de la realidad social europea difiere de la tradición estadounidense. En el ámbito continental europeo, el Tercer Sector es interpretado desde el enfoque de la Economía Social, cuyos orígenes debemos buscarlos en el siglo XIX⁶, aunque su extensión por los diversos países europeos se ha desarrollado de manera desigual, en función de la primacía de las ideas de raíz francesa, alemana o nórdica. Aunque exista un nexo común, el Tercer Sector se ha posicionado en la sociedad europea como un polo de utilidad social, constituido por una gran pluralidad de entidades creadas desde la sociedad civil, con la misión de satisfacer las necesidades de la sociedad y no para retribuir o dar cobertura a inversores o empresas (*not-for-profit* vs *non-profit*⁷). En general, desde esta perspectiva el Tercer Sector puede estructurarse en torno a cuatro grandes familias: las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones. Aunque pueda parecer un grupo dispar de organizaciones, desde esta perspectiva hay muchas aportaciones teóricas que han pretendido uniformizar el concepto y sus características bajo esta óptica europea.

⁵ Partiendo de una definición operativa del sector se realizó una recopilación exhaustiva de las fuentes estadísticas existentes y aplicaron una metodología de estimación y de integración de las lagunas de información, todo ello con una referencia temporal única, el año 1995.

Para obtener la información de dicho estudio en España ver RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (dir.) (2000, 2006): *El Sector No Lucrativo en España*, Fundación BBV. Documenta, Madrid.

⁶ Para una justificación del origen de la Economía Social, véase el Capítulo 2, el apartado dedicado a las Cooperativas.

⁷ Esta corriente de pensamiento establece como característica definitoria la *non-for-profit* (no por el beneficio) que incide sobre la priorización de objetivos de componente social permitiendo la búsqueda de beneficio como instrumento que perpetúe la actividad de la organización no como un fin en sí mismo. Esta propuesta se desmarca de la *non-profit* (*sin beneficio*) que anula cualquier tipo de organización que pueda obtener beneficios.

Uno de los primeros intentos uniformadores de la visión europeísta se realizó en Bélgica. El Consejo Wallon de Economía Social (CWES), creado en 1989 por el Ejecutivo Regional Wallon, logró proponer una definición basada en un amplio consenso, que fue adoptada tal cual a escala nacional por el Consejo Central de Economía (Chaves y Monzón, 2007:17). La definición fue recogida en el “Libro Blanco de la Economía Social en España”, presentado al gobierno español en 1991. En el *Libro Blanco* se recoge que “*La economía social está compuesta por actividades económicas ejercidas por sociedades, principalmente cooperativas, mutualidades y asociaciones, cuya ética traduce los siguientes principios:*

- a) *finalidad de servicio a los miembros o a la colectividad más que de beneficio*
- b) *autonomía de gestión*
- c) *procesos de decisión democrática*
- d) *primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de beneficios.*

Con posterioridad, a causa de los cambios derivados del desarrollo del sector y del incremento de sus actuaciones en política social, la Comisión Europea elaboró un documento⁸ con objeto de establecer los criterios que debían determinar las relaciones crecientes de los poderes públicos con las Organizaciones del Tercer Sector. Ante la existencia de una gran diversidad en la legislación en los distintos estados miembros, la Comisión tuvo que establecer unos mínimos comunes, que en síntesis son los siguientes:

- a) no se establecen para obtener beneficios financieros personales.
- b) son voluntarias porque se establecen de manera voluntaria y en general existe un elemento de participación voluntaria.
- c) Se distinguen de los grupos informales por un cierto nivel de constitución o existencia formal o institucional.
- d) Son independientes, particularmente con respecto a las autoridades gubernamentales y públicas, así como frente a organizaciones políticas y comerciales.
- e) No persiguen objetivos ni valores abstractos (*per se*); su propósito es mayormente tomar parte activa en la vida pública en cuestiones y problemas de interés general para la población, así como implicar a grupos sociales específicos, o a la sociedad como un todo. No sostienen los intereses comerciales y profesionales de sus miembros.

Más recientemente, la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF, denominada *Social Economy Europe* desde enero de 2008)⁹ abordó una nueva delimitación conceptual de la Economía Social, que es recogida en el documento *Charte de l'économie sociale*¹⁰ y donde se señala como principios de las entidades para ser encuadradas como parte de la Economía Social los siguientes:

- a) Primacía de la persona y del objeto social sobre el capital.

⁸ *European Commission* (2000): *The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership*. COM (2000) 11 final. http://www.eesc.europa.eu/sco/documents/index_en.asp

⁹ http://www.eesc.europa.eu/groups/3/categories/soceco/di_ces96-2007_di_es.doc

¹⁰ Versión en inglés *Social Economy Charter* (2002), ambas en la página web de CEP-MAP (http://www.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/2007_08_20_EN_charte-2.pdf)

- b) Adhesión voluntaria y abierta.
- c) Control democrático por sus miembros (excepto para las fundaciones, que no tienen socios).
- d) Conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general.
- e) Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad.
- f) Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos.
- g) Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a los mismos y del interés general.

Además, CEP-CMAF inciden en la importancia de que el éxito de las organizaciones de la Economía Social no puede ser medido en términos de desempeño económico exclusivamente, aunque sea necesario para alcanzar las metas solidarias y mutuamente establecidas; es por ello que debe ampliarse el criterio de medición del rendimiento organizativo, primando, por encima de todo, su contribución en términos de solidaridad, cohesión social y cooperación territorial.

Finalmente, la delimitación conceptual vigente es la realizada recientemente por Chaves y Monzón (2007), recogida en el estudio *La Economía Social en la Unión Europea*, realizado por encargo del Comité Económico y Social Europeo (CESE). En este trabajo, los autores consideran el Tercer Sector,¹¹ y utilizan posteriormente como definición operativa para su estudio empírico, el *conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian*". En dicho informe se establecen como características comunes y definitorias del sector las siguientes:

- 1) Son privadas, no forman parte del sector público ni están controladas por él.
- 2) Están organizadas formalmente, habitualmente dotadas de personalidad jurídica propia.
- 3) Tienen autonomía de decisión: plena capacidad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno, para controlar y organizar todas sus actividades.
- 4) Mantienen la libertad de adhesión, no son de afiliación obligatoria.
- 5) La eventual distribución de excedentes entre los socios usuarios, si se produce, no es proporcional al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino que van de acuerdo a la actividad que éstos realizan con la entidad.
- 6) Ejercen una actividad económica en sí misma considerada, para satisfacer necesidades de personas, hogares o familias, por eso se dice que estas organizaciones son entidades de personas, no de capitales. Trabajan con capital y otros recursos no monetarios, no para el capital.

¹¹ Recogemos la definición y la aplicamos al Tercer Sector, aunque los autores son partidarios del término *Economía Social* y así se recoge en el informe, que aparece con dicho término.

- 7) Son organizaciones democráticas. A excepción de algunas entidades voluntarias productoras de servicios de no mercado a favor de las familias, en el proceso de toma de decisiones de la organización de primer grado se aplica el principio de “una persona, un voto”, independientemente del capital o cotizaciones aportadas por los socios. Las entidades de otros grados están también organizadas de forma democrática. Los socios controlan mayoritaria o exclusivamente el poder de decisión de la organización.

En resumen, cabe destacar que, en el ámbito europeo, se prioriza la utilidad del sector como promotor del equilibrio social mediante iniciativas que pueden intervenir o no en el mercado; se resalta el sistema democrático de toma de decisiones, se admite la posibilidad de reparto del beneficio obtenido, influenciado por la relevancia de las cooperativas (un socio, un voto; disponibilidad del retorno cooperativo) y, en fin, se señala la participación voluntaria como la decisión individual y libre de adhesión de los miembros, con matices respecto al concepto de voluntariado entendido a la manera norteamericana. Desde este punto de vista, como componente central de la sociedad civil organizada, el Tercer Sector proporciona un espacio para el pluralismo, la participación, la democracia, la ciudadanía y la solidaridad, simultáneamente, evidenciando ampliamente que tales elementos son compatibles con la competitividad económica y la capacidad de adaptación a los cambios sociales y económicos.

Como ya hemos dejado entrever, la importancia de alcanzar un consenso en cuanto a la definición no deviene de la unidad teórica en pro del consenso *escolástico* sino como base para poder identificarlo y poder tomar medidas desde el propio sector y para el sector y la sociedad. Como señala la máxima *que todo lo que existe se puede medir*, en el caso de las Organizaciones del Tercer Sector nos encontramos con aspectos difícilmente cuantificables, como por ejemplo sus resultados sobre todo en el corto plazo –cómo medir el impacto de una campaña de concienciación medioambiental- y también desconocemos el tamaño y contenidos del propio sector, en la misma forma que disponemos información sobre el Sector Público o sobre el Sector Empresarial. El interés estriba en hacer presente su contribución al empleo, su aportación al Sistemas Bienestar y además, su rol en el desarrollo de unas sociedades participativas que promuevan unos valores más equitativos y a un desarrollo sostenible. Por ello, desde el propio sector y desde el ámbito académico se demanda la creación

de sistemas de información que permitan obtener datos fiables y de forma continuada en el tiempo, que a su vez favorezca profundizar en el conocimiento del sector a partir de trabajos de investigación que sean susceptibles tanto de comparación temporal como internacional, porque una de las principales carencias del sector es la falta de visibilidad, que favorezcan el reconocimiento de su importancia.

1.5 La Tercera Vía, un sector alternativo

Resultado de la capacidad creativa de la sociedad para satisfacer necesidades que acarrear el desarrollo económico y el cambio social, el Tercer Sector no es una tercera opción entre lo público y lo privado en las

Tercer Sector como Economía Social. La propuesta Europea:

Se basa en los principios de solidaridad e implicación individual en un proceso de participación ciudadana activa.

Genera empleos de calidad y mejora el nivel de vida, ofreciendo un marco adaptado a las nuevas formas de organización y de trabajo.

Juega un papel importante en el desarrollo local y en la cohesión social.

Es socialmente responsable.

Es un factor de democratización

Contribuye a la estabilidad y el pluralismo en la economía de mercado.

Se corresponde con los objetivos estratégicos y prioridades de la UE: la cohesión social, el pleno empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión, la democracia participativa, mejora del gobierno y el desarrollo sostenible.

economías de mercado, con lo que ello connotaría de residual; por el contrario, agrega más que sustituye, su propósito no es tanto compensar como añadir, con logros evidentes, aunque también con dificultades manifiestas. Es un sector institucional necesario para la estabilidad y sostenibilidad del crecimiento económico, la corrección de desequilibrios en el acceso al mercado de trabajo, la lucha contra la precariedad en el empleo, la revalorización de la actividad económica al servicio de las necesidades sociales y la profundización de la democracia económica.

En términos cuantitativos representan el 10% del empleo en la UE (20 millones de trabajadores) y 2 millones de empresas (Cabra de Luna, 2009:224). Existen 240.000 cooperativas activas que emplean 3,7 millones de personas y tiene 143 millones de miembros. Las mutuas proporcionan asistencia y cobertura a 120 millones de personas (1 de cada 4 ciudadanos). Las asociaciones emplean a 4 millones de personas y suponen el 4% del producto nacional bruto y cuentan con 250 millones de socios (50% de los ciudadanos europeos). Las empresas de la economía social están presentes en casi todos los sectores económicos, y en muchos de ellos con una importante cuota de mercado (sector bancario, seguros, agricultura, distribución, transporte, sanidad,

educación, servicios sociales, sector manufacturero, bienes de equipo, etc.).

Cifras en la U.E.

Cooperativas: 240.000 activas, 3,7 millones de trabajadores y 143 millones de miembros.

Mutuas: proporcionan asistencia y cobertura a 1 de cada 4 ciudadanos europeos.

Asociaciones: 4 millones de empleados y 250 millones de socios.

En total, 20 millones de trabajadores en la y 2 millones de empresas.

Pero además del relieve cuantitativo que expresan las cifras macroeconómicas, el Tercer Sector cobra importancia en cuanto que realiza aportaciones al sistema de difícil cuantificación pero de gran relevancia. Tres aspectos son ilustrativos. Primero, la dimensión social del Tercer Sector se multiplica con la aportación de los voluntarios y con la que, de un modo específico, desarrollan los trabajadores, remunerados o no. Segundo, la actuación solidaria del Tercer Sector se manifiesta con intensidad en las posibilidades laborales ofrecidas a las mujeres y a los jóvenes, en general y, de un modo muy particular, en la incorporación de otros colectivos desfavorecidos desde el punto de vista laboral, como son los discapacitados, con notable presencia en las entidades de mayor proyección social,

tanto desde la perspectiva del empleo remunerado como por su contribución al trabajo voluntario. Y tercero, la Economía Social tiene una amplia presencia en las diferentes regiones, capitalizando el tejido social y el apoyo empresarial a través de un conjunto de entidades dotadas de gran arraigo local y marcada preferencia hacia los servicios de proximidad.

No queremos en ningún caso elevar a la Economía Social a la categoría de panacea o solución ideal, pero tras los escándalos financieros de empresas como Lehman Brothers y la falta de sostenibilidad a largo plazo de un modelo basado en la especulación y la obtención de beneficios como única finalidad, la creciente importancia de la Economía Social es una demostración de la necesidad de alternativas y, en estos momentos de desorientación, un incentivo de la reflexión. En la economía de comienzos del siglo XXI, los puntos fuertes y débiles del Sector pueden resumirse (García Delgado, J.L., 2009):

Potencialidad innovadora. El Tercer Sector sigue creciendo para dar respuesta a las necesidades de la sociedad, aportando además realizaciones efectivas en el ámbito empresarial. Su aporte tiene una doble dimensión: en términos redistributivos, pues es crucial para la cohesión social y para reforzar vínculos entre empresa y territorio; y en términos de producción de bienes y servicios, con acentuación de ingredientes innovadores en ambos dominios. Pero, "semillero" de políticas sociales –y eficaz herramienta en su aplicación-, el Tercer Sector no debe reducirse a ser instrumento de las políticas públicas de bienestar social en cuanto que es probada su capacidad de hacer aflorar y atender necesidades sociales diversas; incluso considerando

de crucial importancia sus posibilidades para crear empleo y valores asociados a pautas participativas y democráticas. En ningún caso, las organizaciones de la Economía Social deben ser eximidas de su capacidad de crear valores de mercado. Por otra parte, tal y como señalan en su trabajo Díaz Foncea y Marcuello Servós (2010), existe una menor dependencia del empleo cooperativo ante las variaciones mostradas por el PIB. Tanto si aumenta como si disminuye el PIB, el empleo creado por las sociedades cooperativas se altera en menor medida que el empleo creado por el total de las organizaciones españolas. Se constata que las cooperativas ofrecen una mayor calidad en el empleo, medida a través de la fortaleza en el mantenimiento del empleo en periodos recesivos. El desarrollo del sector cooperativo se debe, no tanto a la estrecha relación entre la creación de cooperativas y la búsqueda de una solución en situaciones de desempleo, sino más bien al aspecto cualitativo de la oferta de trabajo que realiza, ya que promueve unas mejores condiciones laborales para el trabajador (menor riesgo de despido, etc.) que otro tipo de empresas.

Por un tratamiento estadístico y valorativo diferenciado. La presencia del Tercer Sector en la economía y la sociedad no encuentra correspondencia ni en los procedimientos convencionales de evaluación de las realizaciones productivas, ni en la visibilidad estadística de la presentación agregada de la actividad económica. Urge diseñar criterios e instrumentos contables que capten los efectos externos y cuantifiquen la contribución de las OTS al desarrollo económico y social. Urge también adecuar los sistemas de Contabilidad Nacional, recogiendo las macromagnitudes de la Economía Social en tanto que sector institucional nuevo y diferenciado. A la transparencia y el rigor informativo exigibles de las instancias públicas, en el terreno estadístico, las entidades de la Economía Social deben responder con abierta disposición para brindar información y datos relevantes, combatiendo así manidas situaciones de opacidad.

Por un mayor reconocimiento institucional. Ganar credibilidad en la gestión ayudará a conseguir un mayor reconocimiento institucional para el sector, lo que se traducirá en más atención por parte de los gobiernos, en una garantía de presencia en el espacio público, en suma, en la superación de las actuales dificultades de representatividad y de capacidad de interlocución en la concertación social y en los diversos foros de negociación en que se ramifica el dialogo social en una sociedad democrática. Combatir la atomización del sector y evitar su ausencia en el ámbito de las instancias supervisoras de la actuación de unas u otras entidades, es fundamental. Por otro lado, concentración sectorial y cooperación entre organizaciones son dos instrumentos para la racionalización del sector y para mejor legitimar sus demandas de reconocimiento institucional, con más fuerza aún en la medida en que se establezca algún sistema de certificación que acredite la actividad de las entidades no lucrativas. En fin, en paralelo al reconocimiento institucional y social ha de ir el académico, de modo que el estudio del Tercer Sector entre también de lleno y con pleno derecho en las aulas y departamentos universitarios.

El reto de la eficacia en la gestión. Incorporar y demostrar capacidades de gestión eficaz manteniendo la definitoria autoexigencia de responsabilidad social: éste es un empeño esencial para el Tercer Sector. Un deseable giro hacia lo empresarial, que en la realidad española está bastante avanzado, cuenta ya con realizaciones efectivas –en entidades concretas y en grupos empresariales auspiciados por organizaciones genuinas y bien significadas de la Economía Social–, que en más de un caso han tenido el don de la anticipación. No sólo en el actual debate sobre la Responsabilidad Social Corporativa, o más conocida RSC, sino también en todo lo relativo a la gestión, el Tercer Sector, con tradición y vocación participativas, ha de ser capaz de decir mucho, asumiendo y alentando lo mejor de la cultura del emprendimiento. Será necesario para ello que la administración deje de representar un papel secundario e introducir exigentes criterios de profesionalidad en las labores de dirección.

El punto crítico de la financiación. Por la magnitud que alcanza y el tipo de tareas que despliega, la Economía Social precisa de fuentes de recursos financieros estables y acomodados a sus características, de modo que no ahoguen su desarrollo ni comprometan su autonomía de gestión. La financiación es el punto

crítico del Tercer Sector, y no debería reposar –como hasta ahora- en las subvenciones públicas, sino en los ingresos derivados de las propias actividades, particularmente allí donde los efectos externos positivos sean más perceptibles, lo que debería aprovecharse para encontrar fórmulas que ligan fondos públicos y privados al cumplimiento de ciertos compromisos o a un cierto grado de cofinanciación.

Una apuesta de futuro. Son muchos los motivos, a tenor de los expuestos hasta aquí, que sitúan al Tercer Sector en una posición relevante para encarar algunos de los problemas básicos de las economías desarrolladas de las sociedades avanzadas. Es en efecto relevante y comprometida pues son también muchas las expectativas que suscitan sus posibilidades de acción y las ambiciosas fronteras que para las mismas se proyectan, tanto en el campo asistencial y en el de determinadas prestaciones sociales, como en el campo propio de la actividad empresarial; bien en el ámbito asociativo y fundacional, como en el de la cooperación, el mutualismo y las iniciativas empresariales de inserción social o desarrollo local, entre otros. En suma, se trata de una posición estratégica, como se ha llegado a apuntar, que permita reconciliar economía y sociedad en nuestro tiempo; para no sólo salvaguardar el Estado de Bienestar –con recursos presupuestarios suficientes para perseguir con eficacia la igualdad de oportunidades-, sino también para hacer factible el tránsito a una Sociedad de Bienestar, donde el Tercer Sector ocupe un espacio privilegiado para la participación de los ciudadanos, los propios beneficiarios, en la satisfacción de sus necesidades.

El informe sobre Desarrollo Mundial 1999-2000 del Banco Mundial (p.122) llama la atención acerca del necesario vínculo que debe existir entre las administraciones públicas (en partículas las llamadas “subnacionales” o locales) y la sociedad civil. Se afirma expresamente que la sociedad civil puede ser un complemento para la administración local en la búsqueda de una gestión de gobierno más eficaz y sensible a las necesidades. Se resalta, asimismo, que “los gobiernos deben alentar la participación de la sociedad civil en una buena gestión de gobierno” y deben “estar dispuestos a aprovechar los recursos que ofrecen estos grupos” (los integrantes de la sociedad civil), aunque sugiere que debe actuarse con precaución, pues “puede darse el caso de que (las organizaciones cívicas) reflejen solamente las opiniones de un segmento muy pequeño de la población”, y subraya el hecho de que “una vez que los movimientos democráticos alcanzan sus objetivos inmediatos, la energía de la sociedad civil suele disiparse”.

Por su parte, el art. 14.2 de la Carta Social Europea de 1961¹² ya señalaba que, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a beneficiarse de los servicios sociales, los Estados “se comprometen a estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios”. Así pues, el incentivo a la participación ciudadana en la actividad pública ha de ser entendido en sus justos términos, pero más allá de las declaraciones de buenas intenciones. En ningún caso se ha de olvidar que los organismos del Tercer Sector -que pueden y deben colaborar, por ejemplo, en la definición de objetivos públicos-, no son los que deben fijar esos objetivos. Su legitimación democrática es sólo indirecta y marginal. La propia indefinición del sector o la dificultad de conceptualizarlo indican ya claramente que no es posible reconocerle más legitimación democrática que la que puede derivar de reconocer el derecho de participación (Piñar Mañas, J.L.,2005:26). Por otra parte, como señala Piñar y es reivindicado por el propio Sector, la propia importancia del mismo exige un esfuerzo en pro de lo que se ha venido a llamar su “visibilidad”, y legítima a los poderes públicos para establecer mecanismos de control que garanticen la transparencia de su funcionamiento, una de las claves de su consolidación y expansión.

¹² Carta Social Europea, del Consejo de Europa, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961. Ratificada por España en abril de 1980.