

37

2023



**MEDITERRÁNEO ECONÓMICO**

COLECCIÓN ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS

# LA HUELLA DEL TERCER SECTOR ACCIÓN SOCIAL Y FORMAS ECONÓMICAS EMERGENTES

**Coordinadores:** Manuel Pérez Yruela y Gregorio Rodríguez Cabrero

 **cajamar**  
CAJA RURAL





MEDITERRÁNEO

ECONÓMICO

37

**LA HUELLA DEL TERCER SECTOR.  
ACCIÓN SOCIAL Y FORMAS  
ECONÓMICAS EMERGENTES**

**Coordinadores**

Manuel Pérez Yruela y Gregorio Rodríguez Cabrero

# MEDITERRÁNEO ECONÓMICO

## CONSEJO ASESOR

*Joaquín Auriolés Martín  
Horacio Capel Sáez  
Francisco Ferraro García  
José María García Álvarez-Coque  
Antonio Pérez Lao  
Manuel Pimentel Siles*

## DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

*Manuel Gutiérrez Navas*

## COORDINADORES [NÚM. 37]

*Manuel Pérez Yruela y Gregorio Rodríguez Cabrero*

## MEDITERRÁNEO ECONÓMICO [NÚM. 37]

### LA HUELLA DEL TERCER SECTOR. ACCIÓN SOCIAL Y FORMAS ECONÓMICAS EMERGENTES

© 2023 de la edición: Cajamar Caja Rural

© 2023 del texto: los autores

**Edita:** Cajamar Caja Rural

*www.mediterraneoekonomico.com*

*mediterraneoekonomico@cajamar.coms*

**Diseño de la Colección:** Francisco J. Fernández Aguilera

**Maquetación:** Silvio García-Aguirre López-Gay

**Imagen de cubierta:** Gettyimages

**Imprime:** Escobar Impresores

**ISSN:** 1698-3726

**ISBN-13:** 978-84-95531-73-5

**Depósito legal:** 1494-2023

**Fecha de publicación:** Junio de 2023

Impreso en España / *Printed in Spain*

*Cajamar Caja Rural no se responsabiliza de la información y opiniones contenidas en esta publicación, siendo responsabilidad exclusiva de sus autores.*

*© Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.*

PRESENTACIÓN.....	9
<i>Manuel Gutiérrez Navas</i>	
INTRODUCCIÓN.....	13
<i>Manuel Pérez Yruela y Gregorio Rodríguez Cabrero</i>	
<b>I. EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL</b>	
EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL: UN ACTOR RELEVANTE DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	19
<i>Manuel Pérez Yruela y Gregorio Rodríguez Cabrero</i>	
EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL: CARACTERÍSTICAS, IMPACTO SOCIAL Y RETOS DE FUTURO.....	39
<i>Gregorio Rodríguez Cabrero y Manuel Pérez Yruela</i>	
<b>II. ORGANIZACIONES SINGULARES DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL</b>	
CÁRITAS ESPAÑOLA: CONSTRUYENDO FRATERNIDAD .....	57
<i>Sebastián Mora Rosado</i>	
LA CRUZ ROJA.....	73
<i>Estrella Rodríguez Pardo y Susana Gende Feely</i>	
LA ONCE: ENTIDAD SINGULAR DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL .....	89
<i>Fernando Pindado García</i>	
<b>III. FUNDACIONES</b>	
LAS FUNDACIONES DE ACCIÓN SOCIAL EN EL TERCER SECTOR.....	103
<i>Javier Nadal Ariño y Silverio Agea Rodríguez</i>	
FUNDACIÓN FOESSA Y SU CONTRIBUCIÓN AL ESTUDIO DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA .....	123
<i>Víctor Renes Ayala y Raúl Flores Martos</i>	
FUNDACIÓN «LA CAIXA», 120 AÑOS DE COMPROMISO SOCIAL.....	137
<i>Marc Simón Martínez</i>	
FUNDACIÓN INUIT .....	151
<i>Ana Núñez Álvarez, Angélica Rodríguez-López y Beatriz Santomé Gutiérrez</i>	
<b>IV. ARTICULACIÓN DE ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL</b>	
PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS): ORÍGENES, EVOLUCIÓN Y ENSEÑANZAS .....	173
<i>Marisa Gómez Crespo</i>	



MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

ÍNDICE

PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR .....	185
<i>María José Juanes Burgos</i>	

#### V. CAMPOS DE ACTUACIÓN DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA ATENCIÓN A LA DISCAPACIDAD EN ESPAÑA .....	201
<i>Demetrio Casado Pérez</i>	

LA DISCAPACIDAD COMO OBJETO DE LA ACCIÓN PÚBLICA: POLÍTICAS OFICIALES DE DISCAPACIDAD EN ESPAÑA .....	215
<i>Luis Cayo Pérez Bueno</i>	

EMPRESAS DE INSERCIÓN SOCIAL .....	229
<i>Alfonso Quecuty Esteban</i>	

LA PLATAFORMA DE MAYORES Y PENSIONISTAS.....	249
<i>Ángel Rodríguez Castedo</i>	

ATENCIÓN A LA INMIGRACIÓN .....	263
<i>Lucía Maquieira Caeiro y Paloma García Varela</i>	

ACOGIDA E INTERVENCIÓN CON PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y REFUGIADAS .....	277
<i>Enrique Barbero Rodríguez y Clara Collado Carrascosa</i>	

SALUD MENTAL: EL TRABAJO DE LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO .....	293
<i>Elena Delgado Capel, Laura Muñoz Calvo, Alejandro Guillén Gómez y Pablo Fernández de Sevilla Otero</i>	

LOS DERECHOS DE LA INFANCIA, EN EL CENTRO DE LA ACCIÓN DE UNICEF .....	309
<i>Gustavo Suárez Pertierra</i>	

SAVE THE CHILDREN .....	323
<i>Catalina Perazzo Aragoneses</i>	

AFRONTANDO LA POBREZA DESDE LA EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK-EAPN .....	339
<i>Carlos Susías Rodado</i>	

LAS ONGD ANTE LA CRISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL RETO DE LA JUSTICIA GLOBAL.....	353
<i>Ignacio Martínez Martínez y Pablo José Martínez Osés</i>	

HABLEMOS DE VOLUNTARIADO .....	369
<i>Mar Amate García y J. Avelino Velasco Díaz</i>	

#### VI. FORMAS EMERGENTES DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN ECONÓMICA

EMPRESAS Y COOPERATIVAS SOCIALES .....	391
<i>Chaime Marcuello Servós y Carmen Marcuello Servós</i>	



MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

ÍNDICE

LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Y LA ECONOMÍA DEL BIEN COMÚN..... 405  
*María Rosario Gómez-Álvarez Díaz*

ECONOMÍA COLABORATIVA..... 419  
*Rafael Morales Sánchez*

INICIATIVAS INNOVADORAS DEL TERCER SECTOR EN EL MEDIO RURAL..... 433  
*Eduardo Moyano Estrada*

## VII. EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO TERRITORIAL

EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS..... 451  
*Vicente Marbán Gallego*







## PRESENTACIÓN

*Manuel Gutiérrez Navas*  
Director de *Mediterráneo Económico*

No es la primera vez que nos acercamos, en esta colección de estudios socioeconómicos, a la reflexión sobre el papel activo de la ciudadanía en la consecución de los objetivos colectivos de desarrollo económico, gobernanza y justicia social. Y ello porque, como apuntara en su día Adela Cortina, la sociedad civil es corresponsable, junto con las Administraciones y los poderes públicos, del buen funcionamiento de las democracias modernas. Si bien, esa tarea compartida nos muestra una serie de obstáculos y retos, así como no pocos éxitos, que necesariamente son objeto de un análisis exhaustivo.

En las últimas tres décadas, como han expuesto diferentes autores, el llamado *tercer sector* ha ido desarrollando procesos de afirmación y constitución como actor social, y actualmente «emite juicios globales, fiscaliza los gobiernos, crea opinión pública, moviliza recursos, genera redes de información, sistematiza sus prácticas, administra sistemas de gestión y producción de conocimientos, socializa sistemas de apreciación ética que movilizan a jóvenes y personas adultas, promueve el asociacionismo ciudadano voluntario, profesionaliza cuadros directivos claves, es capaz de poner en el debate público el llamado argumento de la sociedad civil, seculariza su ideología y la transforma en un conjunto de estimativas éticas plurales sujetas a los valores de la sociedad».

De entrada, para los no iniciados, acercarse a una definición sobre qué es y representa el *tercer sector* llega a convertirse en una ardua labor, como queda de manifiesto a lo largo de los capítulos de esta publicación. Y aún más conceptualizar sus dos componentes principales: el *tercer sector de acción económica* y el *tercer sector de acción social*, a los que dedicamos este nuevo Mediterráneo Económico. Los conceptos a veces son huidizos e imprecisos, pero siendo Cajamar una entidad de *economía social* y, por tanto, integrante del primero de los componentes, debemos procurar, al menos, aprehender y dibujar, en la medida de lo posible, su ámbito de actuación.

El resultado de este acercamiento al *tercer sector* es una obra plural, diversa y multipolar, en la que han intervenido 41 autores a lo largo de 28 capítulos. Como imagina el lector, la extensión y profundidad de los temas abordados ha requerido una importante tarea de coordinación que ha corrido a cargo de dos de los mayores expertos españoles en esta materia: Manuel Pérez Yruela y Gregorio Rodríguez Cabrero. Ellos han llevado sobre sus hombros la difícil labor de decidir los temas y de articular un discurso organizado entre tantos y tan variados colaboradores.

La imagen que trasciende, más allá de la fría enumeración del número de organizaciones y de los millones de voluntarios o recursos puestos en juego, es la de un sector enormemente diverso; la amplitud del índice de este libro es claro exponente de ello. Una diversidad que no solo recorre al sector en el ámbito de sus temáticas —apoyo al desarrollo, lucha contra la pobreza, soporte a la discapacidad, ayuda al refugiado, etc.—, sino también en el de las fórmulas elegidas para organizarse, el ámbito de actuación —donde predominan las organizaciones de actuación local—, o la dimensión alcanzada —tanto en lo referido a su capacidad de actuación, como en lo económico—. Y una diversidad que también correlaciona con la propia de la sociedad española, en la que conviven preocupaciones múltiples, motivaciones diferentes y periodos de tiempo que marcan situaciones y tendencias nuevas. Ejemplo evidente de esto último es la forma en la que el *tercer sector* se ha enfrentado a las dos últimas emergencias nacionales: la crisis posburbuja y la más reciente de la covid-19.

Otra de las características que salta a la vista es su capacidad para colaborar, bien sea de forma intrasectorial o bien a través de organizaciones e instituciones externas —como las diversas administraciones públicas o las empresas—. A lo largo de los últimos años hemos asistido al nacimiento de diversas plataformas nacionales —la Plataforma del Tercer Sector (PTS) o la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS)— o autonómicas que cumplen el doble objetivo de servir de eje de transmisión de los mensajes de reivindicación de las organizaciones de base hacia la Administración —introduciendo así en la agenda política sus preocupaciones—, y de agente de coordinación del propio sector, para afrontar objetivos y problemas comunes. Un espíritu de colaboración que basa su fundamento en el altruismo y en la consolidación de lo que se ha denominado *sociedad civil*, que no es otra cosa que la propia sociedad expresándose más allá de comportamientos meramente políticos o económicos.

Unida a esta última característica se dedica en esta obra un espacio a la reflexión sobre la naturaleza específica de la relación con la Administración. Nadie duda de su importancia y necesidad. Por ambos lados, ya que una de las principales fuentes de financiación del *tercer sector de acción social* es precisamente la proveniente de las transferencias del sector público, y este se apoya en la capacidad operativa del tercer sector para llevar a la realidad sus estrategias y objetivos. Sin embargo, se avisa de algunos posibles efectos hasta cierto punto perversos, como una supeditación de las organizaciones con respecto de la Administración y que sea esta la que imponga su agenda, desarmando así una de las principales fuentes que legitiman las actuaciones de las ONG, como es la reivindicación de determinados derechos o políticas que, de otra forma, quedarían soslayados por el poder político.

En suma, a pesar de las dificultades de medición, relacionadas con la diversidad de interlocutores y registros públicos y con su propia naturaleza, esta publicación pone de relieve la enorme capacidad del heterogéneo *tercer sector* español para movilizar recursos y personas en la búsqueda de soluciones para los principales problemas sociales de nuestra actual realidad.

A lo largo de estas páginas, los lectores tendrán conocimiento de la labor de algunos de los principales agentes del *tercer sector*, desde organizaciones específicas, hasta las plataformas a través de las cuales se coordina su actuación, pasando por las denominadas *organizaciones*



*singulares*. De este modo, cualquier persona interesada podrá hacerse una clara idea del grandísimo ámbito de problemáticas a las que intenta hacer frente y aportar soluciones el *tercer sector de acción social*; sin ánimo de ser exhaustivos: situaciones de emergencias y guerras, integración laboral de personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad, mayores, pobreza y exclusión social, acogimiento internacional, salud mental, infancia...

Finalmente, se dedica asimismo un bloque temático a la actividad del llamado *tercer sector de acción económica*, si bien circunscrito a actuaciones innovadoras en este ámbito, en el que se conectan directamente el mercado y la economía social. También se reflexiona sobre las similitudes y diferencias entre *economía social* y *economía del bien común*, dos iniciativas que pretenden refutar el modelo estricto de la economía capitalista incorporando en sus lógicas criterios que sobrepasan la mera remuneración del capital. Una filosofía que compartimos desde Cajamar, como banca cooperativa que somos y, en consecuencia, parte integrante de la *economía social* atendiendo a nuestro origen, razón de ser y dedicación.

Así, el *Informe de Gestión y Cuentas Anuales* del Grupo Cooperativo Cajamar no puede ser explicado meramente a través de las vías contables tradicionales; de hecho, solo a través de nuestro *Informe de Sostenibilidad - Estado de Información No Financiera* se puede conocer completamente el alcance de nuestro desempeño. La banca cooperativa, también si se trata de una cooperativa de crédito, es un instrumento al servicio de los socios que la integran. Nuestros valores y principios superponen el *servicio financiero y no financiero* proporcionado a socios y clientes a unos *dividendos* pasivos en forma de dinero. También la gobernanza nos diferencia del ámbito puramente mercantil, en el que la *acción*, el número que cada cual atesore, es el elemento definitorio del poder de decisión. Mientras que, en nuestro caso, en la banca cooperativa, la *persona* es el sujeto decisorio, independientemente del número de aportaciones al capital social que atesore.

Obviamente, como el resto del *tercer sector de acción económica*, estamos sometidos a la lógica del mercado en lo que a precios y eficiencia se refiere, porque debemos «competir» con empresas que tienen principios y objetivos diferentes. Pero esto solo nos obliga a ser cada vez más excelentes en nuestra gestión y en el trato con nuestros socios y clientes, a quienes nos une una relación de confianza mutua.

Como director de la colección de estudios *Mediterráneo Económico*, me siento especialmente satisfecho con este número, que trae a primer plano un sector tan grande como inaprensible, que nos descubre y visualiza lo mejor de los seres humanos en general y de nuestra sociedad en particular. Sobre todo, cuando aún estamos viviendo los coletazos de la última gran crisis que nos ha asolado, la de la covid-19. Una crisis que ha puesto a prueba las costuras y la resistencia de nuestra sociedad a todos los niveles y ante la que la respuesta general de los españoles ha sido ejemplar. Al margen de las tendencias conspiranoicas y de las campañas de desinformación, y de algunos comportamientos puntuales impresentables, lo cierto es que los españoles nos movilizamos con energía, desde todos los círculos sociales, desde todas las visiones políticas. Miles de voluntarios y voluntarias se activaron durante aquellos días, y todos ellos encontraron en funcionamiento un rico ecosistema de organizaciones en las que prestar

su tiempo, sus conocimientos y su trabajo. Un tejido de fundaciones, asociaciones, grupos de ayuda mutua y un amplio etcétera que conforman nuestro *tercer sector de acción social*, sin el que hacer frente y superar aquella crisis hubiera sido mucho más duro.

Los retos que quedan por cumplir son numerosos y complejos, pero si algo me ha quedado claro al leer este libro es que el dinamismo del *tercer sector* es tal que será capaz de ir vencéndolos poco a poco. Y si usted, querido lector, querida lectora, siente que quiere y puede aportar algo a nuestra sociedad, si se siente interpelado por los retos y objetivos de las organizaciones que aparecen en estas páginas, no dude en acercarse a ellas y ofrecerse como voluntario o voluntaria. Pocas cosas hay más satisfactorias que sentirse útil para los demás. Y en una sociedad como la nuestra, los recursos económicos, las ideas y las manos dedicadas a este propósito siempre son pocas ante la escala de problemas a los que nos enfrentamos.

Una sociedad con una sociedad civil fuerte, estructurada y bien organizada es siempre una sociedad mejor y es también una sociedad que quiere seguir mejorando.



## INTRODUCCIÓN

Manuel Pérez Yruela y Gregorio Rodríguez Cabrero  
Coordinadores

El libro que el lector tiene en sus manos es una obra colectiva, cuyo objetivo es contribuir a mejorar el conocimiento y la valoración de la actividad que realizan en España las entidades del *tercer sector de acción social*, llamadas ONG, y la actividad de algunas entidades innovadoras del *tercer sector de acción económica*, al que se conoce también como *economía social* (cooperativas). Sepa también, si no está familiarizado con el tema, que las entidades que integran estos sectores se caracterizan por los valores que orientan su actividad (ayuda mutua, ayuda a terceros que lo necesitan, defensa de derechos, no tener fines de lucro o ponerles límite) y por su forma de gobernanza (gestión democrática, participación de voluntarios, profesionalización de la actividad), características que se desarrollan con más detalle en los dos primeros capítulos.

En otras palabras, son entidades que canalizan y practican los valores de la fraternidad y la solidaridad entre sus miembros y entre ellos y las personas a las que atienden. Por eso se utiliza para nombrarlas la expresión *tercer sector*, porque sus valores y sus formas de gobernanza son diferentes de las que poseen las instituciones públicas y las instituciones mercantiles, con las que conviven y se relacionan. Son una parte muy importante de la sociedad civil, que, pese a las diferencias de orden organizativo, económico, ámbito de actuación y orientación ideológica que hay entre ellas, comparten objetivos y valores que contribuyen a reforzar su identidad colectiva como un espacio social diferente del Estado y del mercado. También lo son por su importante contribución al estado de bienestar.

La obra tiene un contenido informativo y divulgativo. Dedicamos más espacio al *tercer sector de acción social*, porque su desarrollo, aunque tiene raíces históricas, ha sido reciente en España y porque el conocimiento que tiene la sociedad española de la importancia cualitativa y cuantitativa que este sector ha adquirido en las últimas cuatro décadas es escaso: suele ir poco más allá de la imagen genérica e imprecisa que se tiene de él como el ámbito relacionado con la actividad de las ONG<sup>1</sup>. El *tercer sector de acción económica* (cooperativas) es más antiguo y más conocido. Por ello, en lo que se refiere a él, la obra solo recoge algunas formas novedosas e innovadoras de acción económica, cuyas entidades también actúan con las características anteriores.

<sup>1</sup> El primer estudio sobre las características más importantes, agregadas a nivel nacional, del *tercer sector de acción social*, que se hizo mediante una encuesta realizada a una muestra significativa de las entidades que lo forman, lo publicó en fecha tan cercana como 2010 la Fundación Luis Vives. A este estudio siguió otro publicado por la misma fundación en 2012. Posteriormente, la Plataforma de Organizaciones de Acción Social publicó en 2015, 2020 y 2022 otros estudios similares, añadiendo al de 2015 un estudio de carácter cualitativo titulado *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social en España* (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2015). Los coordinadores del libro han sido miembros de los respectivos comités científicos de los trabajos anteriores.

Las experiencias innovadoras de acción económica o economía social de mercado son un indicador de que los valores y características que distinguen a las entidades del *tercer sector*, no solo se practican en los modelos organizativos tradicionales, especialmente cooperativas, asociaciones y fundaciones, sino también en otros modelos. Igualmente son un indicador de la importancia que tiene la interacción entre esos dos sectores, que tienen valores y objetivos comunes y pueden beneficiarse del intercambio de las experiencias, problemas y soluciones que han tenido a lo largo de sus respectivas trayectorias.

El libro consta de veintiocho capítulos organizados en siete secciones. Los dos primeros capítulos que forman la sección I tratan de aspectos generales del *tercer sector de acción social*. Los capítulos 3 al 23, se dedican a entidades concretas del sector, que se asignan a las secciones II, III, IV y V en función del criterio que se indica más adelante. No obstante, todos tienen en común que, para cada entidad, se describe, analiza y cuantifica de forma sintética su misión, las actividades que desarrolla, los recursos con los que cuenta, la acción social que realiza y los problemas y retos de futuro que tiene. Los capítulos 24 al 27 se agrupan en la sección VI y se dedican a las formas emergentes del *tercer sector de acción económica*. Finalmente, el capítulo 28, que es el único de la sección VII, trata sobre el *tercer sector de acción social* en las comunidades autónomas.

En la *sección I*, el primer capítulo analiza aspectos conceptuales e institucionales del *tercer sector*, de su posición como actor relevante de la sociedad civil y de su relación con las instituciones del Estado y del mercado. Resalta la importancia que esto último tiene como contribución al perfeccionamiento de la gobernanza democrática y a su participación en las políticas públicas de carácter social del estado de bienestar. Igualmente subraya la importancia del reforzamiento de su identidad institucional, basada en los valores que comparte, para preservar su autonomía en sus relaciones con el Estado y el mercado. El segundo capítulo presenta las características agregadas de carácter organizativo, laboral, económico, de participación del voluntariado y de los servicios que presta el *tercer sector de acción social* a nivel nacional, basadas en los informes antes citados. Así mismo, analiza las fortalezas, debilidades y retos de futuro que tiene.

La *sección II* se dedica a las tres entidades —Cáritas, Cruz Roja y ONCE— que se conocen como entidades singulares del *tercer sector de acción social*, así llamadas por varios aspectos que las diferencian de las otras: la singularidad de su personalidad jurídica; su mayor tamaño relativo en términos de los recursos económicos que gestionan, los empleos que generan y los voluntarios que movilizan; y la amplitud de su campo de actividad de acción social. En cada uno de los tres capítulos se ofrece información sintética sobre sus objetivos, funcionamiento, recursos, acción social y retos de futuro.

La *sección III* se dedica a las entidades cuya fórmula jurídica es la fundación. Comienza con un capítulo de carácter general realizado por responsables de la Asociación Nacional de Fundaciones, que analiza la actividad de las *fundaciones de acción social*, en el marco de la actividad más general de las fundaciones en España. Continúa con tres casos concretos de fundaciones que se distinguen por su dedicación a la acción social: la Fundación FOESSA, creada en 1965 con la misión de conocer con objetividad los problemas sociales de España, concentrada en





los últimos años en el estudio de la pobreza y exclusión social; la Fundación La Caixa, una fundación creada hace 120 años, cuya misión sigue siendo contribuir a aumentar la calidad de vida, en especial de las personas en situación de vulnerabilidad; y la Inuit Fundación, una fundación innovadora de reciente creación (2016), pionera en promover una nueva manera de gestionar la filantropía, creando una cultura de donación responsable.

La *sección IV* se dedica a las dos entidades que existen de segundo nivel, de creación reciente: la Plataforma de Organizaciones de Acción Social (POAS, 1999) y Plataforma del Tercer Sector (PTS, 2012). Su misión es articular y representar a las entidades del *tercer sector* y del *tercer sector de acción social*, para reforzar su identidad y representarlas ante el sector público en las negociaciones sobre las formas de colaboración en materia de política social y otros aspectos. Una misión muy importante, cuyos hitos, logros y retos de futuro se analizan en sus textos respectivos.

La *sección V* se dedica a entidades de segundo nivel, que integran y representan a las que se dedican a atender directamente problemas sociales específicos, que son muy variados, como puede verse en los capítulos que tratan temas como: la atención a la discapacidad; las empresas de inserción; la atención a la tercera edad; la atención a la salud mental; la atención a los inmigrantes y los solicitantes de asilo; la atención a la infancia; la lucha contra la pobreza y la exclusión social; la ayuda al desarrollo; y el voluntariado. Como en los demás capítulos, en cada uno de estos, como decíamos antes, se describe, analiza y cuantifica de forma sintética su misión, las actividades que desarrolla, los recursos con los que cuenta, la acción social que realiza y los problemas y retos de futuro que tiene. Somos conscientes de que no están recogidos aquí otros muchos sectores de acción social tan importantes como estos. Tampoco hemos recogido casos concretos de acción social de los que hay muchos, como el que la película *Campeones* expuso con tanto acierto, con las dificultades que encuentran y la admirable capacidad que tienen para superarlas. No era posible por las limitaciones de espacio de una obra como esta que trata de reflejar la actividad que realiza el *tercer sector de acción social* con carácter general. No obstante, merecería la pena hacerlo en otra ocasión.

La *sección VI* se dedica a las formas emergentes e innovadoras dentro del *tercer sector de acción económica*. La primera trata de las empresas sociales que dedican parte de sus beneficios a acciones sociales. También de las cooperativas sociales, que permiten a las cooperativas realizar actividades en favor de personas que no son socios. La segunda trata de la *economía social y solidaria* (ESS) y de la *economía del bien común* (EBC), que tienen como meta transformar el sistema económico para que esté al servicio de las personas y el cuidado del planeta. Cuenta con entidades a nivel internacional adheridas a los principios de ambas. La tercera trata de la *economía colaborativa social*, una actividad en red basada en la confianza y reputación de sus integrantes, que comparten recursos de forma abierta y bajo una gobernanza participativa, regida por principios similares a los de la *economía social*, cuya fórmula más desarrollada es la cooperativa de plataforma. La cuarta trata de la innovación social en el medio rural, que se realiza a través de iniciativas con valores y objetivos próximos a los del *tercer sector*, dedicadas a temas como la gestión de los recursos naturales, la protección de la calidad diferenciada, la transferencia del conocimiento, la gobernanza

de la cadena alimentaria o el desarrollo rural. Estas formas emergentes e innovadoras de acción económica pueden servir de referencia, como se decía antes, para avanzar en la colaboración entre las entidades de acción social y económica del *tercer sector*.

El capítulo de la *sección VII* pone de manifiesto que existen singularidades territoriales en el *tercer sector de acción social* de las comunidades autónomas, que se explican por su historia social y por el modo de relacionarse con las administraciones públicas. No obstante, no puede decirse que esas singularidades lleguen a constituir modelos regionales específicos. Al contrario, coexisten con el estilo común de acción en el conjunto del *tercer sector*, orientado, como en el caso de las plataformas de ámbito nacional, al fortalecimiento institucional de la interlocución social y a la creación de redes y al refuerzo de la cohesión social interna y externa de las entidades.

Las investigaciones y estudios sobre el *tercer sector de acción social* no son muchos en España y comparativamente son muchos menos que los que hay sobre el *tercer sector de acción económica*. Esta es una carencia urgente de cubrir, como se subraya en la *sección I* de esta obra, porque, igual que en otros campos institucionales, el conocimiento objetivo de su funcionamiento, fortalezas y debilidades es necesario para ayudar a cumplir mejor la importante función que desempeña como actor relevante de la sociedad civil y de la gobernanza del estado de bienestar.

No obstante, creemos que el libro muestra que el *tercer sector de acción social* en España es un sector amplio, diverso y consolidado, con autonomía propia, que contribuye al desarrollo del estado de bienestar en colaboración con el sector público. También que está comprometido con la defensa de los derechos sociales y con la atención a las necesidades de los colectivos más vulnerables de la sociedad, que alcanza a todas las edades, orígenes y situaciones sociales, que lo hace de manera eficaz y profesional y que también tiene problemas y debilidades a los que hacer frente. Obviamente, en las diferentes secciones del libro, los autores también han puesto de manifiesto las limitaciones y carencias del *tercer sector de acción social*, como son las referentes a su sostenibilidad financiera, dependencia de la financiación pública, tamaño organizativo, profesionalización, la mejora de la eficiencia y un mayor apoyo en el tejido social que, al fin y al cabo, es la base social del *tercer sector*.

Sin perjuicio de estos logros y desafíos futuros, esperamos y deseamos que aumenten las operaciones estadísticas de carácter estatal y autonómico y las investigaciones y publicaciones sobre este sector, para poder ampliar y mejorar el conocimiento que tenemos de él, que redundará en beneficio de todos.

Finalmente, queremos agradecer a Cajamar y a Manuel Gutiérrez Navas, director de la colección Mediterráneo Económico, por haber apoyado la edición de este libro, y a todos los autores que figuran en él por la aportación que han hecho con sus textos.





MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

37

- I. El tercer sector de acción social
- II. Organizaciones singulares del tercer sector de acción social
- III. Fundaciones
- IV. Articulación de organizaciones del tercer sector de acción social
- V. Campos de actuación del tercer sector de acción social
- VI. Formas emergentes del tercer sector de acción económica
- VII. El tercer sector de acción social en el ámbito territorial





# EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL: UN ACTOR RELEVANTE DE LA SOCIEDAD CIVIL

*Manuel Pérez Yruela*

Instituto de Estudios Sociales Avanzados IESA-CSIC

*Gregorio Rodríguez Cabrero*

Universidad de Alcalá

## Resumen

En este trabajo se entiende la expresión sociedad civil como una esfera de libre deliberación formada por organizaciones voluntarias, entre las que están las del tercer sector de acción social (TSAS), que pueden influir y actuar en defensa de los principios democráticos de libertad, igualdad y solidaridad. Por TSAS se entiende el conjunto de organizaciones voluntarias portadoras de una cultura específica, basada en actuar sin fines o con limitación del lucro, con gestión democrática y con la participación activa del voluntariado, cuya misión es la defensa y la práctica de los principios anteriores en los sectores sociales más necesitados. Se analiza su posibilidad de interacción y colaboración con organizaciones mercantiles y del estado para la consecución de sus objetivos en el contexto de la tradición neocorporatista europea. Finalmente se subraya su importancia como actor relevante y estratégico de la sociedad civil, que canaliza una parte de la fraternidad y la solidaridad, complementaria de las políticas sociales y redistributivas de las democracias socialmente más avanzadas, que en el caso de España necesita de un esfuerzo mucho mayor para conocer su realidad, sus limitaciones y sus retos de futuro.

## Abstract

*In this paper, the term civil society is understood as a sphere of free deliberation made up of voluntary organizations, including those of the third social action sector (TSSA), which can influence and act in defense of the democratic principles of freedom, equality and solidarity. The TSSA is understood as a group of voluntary organizations with a specific culture, based on acting on a non-profit or limited profit basis, with democratic management and with the active participation of volunteers, whose mission is the defense and practice of the above principles in the most disadvantaged social sectors. The possibility of interaction and collaboration with commercial and state organizations in order to achieve their objectives is analyzed in the context of the European neo-corporatist tradition. Finally, it is underlined its importance as a relevant and strategic actor of civil society, which channels a part of fraternity and solidarity, complementary to the social and redistributive policies of the most socially advanced democracies, that in the case of Spain needs a much greater effort to understand its reality, its limitations and its future challenges.*

El objetivo de esta obra colectiva es, como se decía en la introducción, contribuir al mejor conocimiento de una parte de la estructura social española, a la que llamamos *tercer sector de acción social* (TSAS) —que es parte del *tercer sector* (TS)— y ambos comparten no ser hasta ahora suficientemente conocidos, tanto en términos conceptuales como en términos cuantitativos, especialmente en el caso de España. En ese contexto, este capítulo trata, primero, de las relaciones que el TSAS tiene con la idea de sociedad civil, con la que frecuentemente se le relaciona y de la que se derivan aspectos importantes para definirlo; segundo, del debate sobre qué se entiende por TS y TSAS y cuáles son las características institucionales que lo definen, cuestión sobre la que no acaba de haber consenso entre los analistas que tratan el tema; tercero de las relaciones que el TSAS tiene con otros actores del entorno en el que actúa; cuarto, de la necesidad de que el TS tenga un tratamiento equivalente al de los otros dos sectores, el estatal y el mercado, en cuanto al reconocimiento y a la producción pública de datos e información, necesarios para conocerlo mejor y contribuir con ello al desarrollo y perfeccionamiento de las importantes funciones que realiza.

## 1. Sociedad civil y tercer sector

Es un lugar común iniciar cualquier texto que trate sobre la sociedad civil diciendo que es un concepto difícil de precisar y del que ha habido varias versiones según los contextos culturales, económicos, políticos y sociales en los que ha surgido.

Las definiciones de sociedad civil próximas a nuestro tiempo continúan sin ser fáciles y sin ser unánimes. No obstante, a efectos de este trabajo creo que merece la pena detenerse en dos, que representan bien las tendencias de cambio que ha habido en la moderna conceptualización de la sociedad civil y reconocen al *tercer sector* como parte de ella. Una muy extendida se deriva de la consolidación en muchos países, durante los dos últimos siglos, de la democracia liberal como forma de gobierno y del mercado capitalista como forma hegemónica de organización de la economía. Este proceso se ha asentado sobre dos pilares sólidos: el de la organización institucional del Estado de derecho bajo la lógica burocrática y el de la organización institucional de la economía de mercado bajo la lógica del beneficio empresarial. En los países en los que se dan estas condiciones, este proceso ha coincidido, a partir de la segunda mitad del siglo XX, con un cambio social muy importante: la aparición de un nuevo campo organizacional de acción colectiva (Bell, 1973), al que se ha denominado «revolución asociativa» (Salamon, 1994 y 2001), llamado a desempeñar, según casi todos los analistas, un papel relevante en su gobernanza, aunque sigue siendo difícil definir el contenido de ese papel. Ese cambio se ha concretado en la proliferación en esos países de entidades de naturaleza jurídica diversa (asociaciones, fundaciones, grupos de ayuda mutua...) y objetivos muy variados (culturales, deportivos, sociales, religiosos...) diferentes y ajenos a las organizaciones del Estado y diferentes y ajenas también a las de la economía de mercado.

Este cambio social está asociado a la aparición de la expresión *tercer sector* y ha influido en una forma de entender qué es la sociedad civil. La expresión tercer sector apareció por primera vez en un artículo de Etzioni publicado en 1973, titulado «El Tercer Sector y las tareas nacionales». En él se decía literalmente (Etzioni, 1973: 315)<sup>1</sup>:

«Mientras el debate sobre cómo atender nuestras necesidades se ha centrado en la alternativa pública frente a la privada, ha surgido una tercera alternativa, de hecho sector, entre el Estado y el sector del mercado. En realidad, este *tercer sector* puede ser la alternativa más importante para las próximas décadas, no porque sustituya a las otras dos, sino porque iguala y equilibra sus importantes funciones».

Esto lo decía en el contexto del debate de aquellos años en EE. UU. sobre cómo seguir aplicando mejor algunas políticas públicas inspiradas en el intervencionismo del New Deal, refiriéndose a algunos ejemplos concretos de colaboración público-privada, sin precisar mucho

<sup>1</sup> Traducción del autor de este texto.

más el significado de la expresión, ni la manera en que pudiera igualar y equilibrar, como dice, las funciones de los otros dos sectores.

Pese a su escasa concreción, el uso de la expresión *tercer sector* se extendió con facilidad, a la par que se extendía el interés por estudiar el crecimiento de las asociaciones. El Centro para el Estudio de la Sociedad Civil de la Universidad John Hopkins contribuyó a ello de manera muy importante con su programa de estudios a nivel nacional e internacional de las entidades de este tercer pilar de la estructura social, en los que *tercer sector* y sociedad civil acabaron teniendo significados equivalentes<sup>2</sup>.

Un ejemplo de definición de sociedad civil derivada de la huella que ha dejado ese proceso histórico, es la del Centro para la Sociedad Civil de la London School of Economics (LSE):

«La sociedad civil se refiere al ámbito de la acción colectiva, no sometida a coacción, en torno a intereses, propósitos y valores compartidos. En teoría, sus formas institucionales son distintas de las del Estado, la familia y el mercado, aunque en la práctica las fronteras entre Estado, sociedad civil, familia y mercado suelen ser complejas, difusas y negociadas. La sociedad civil suele abarcar una diversidad de espacios, actores y formas institucionales, que varían en su grado de formalidad, autonomía y poder. Las sociedades civiles suelen estar pobladas por organizaciones como las organizaciones benéficas registradas, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, grupos comunitarios, organizaciones de mujeres, organizaciones confesionales, asociaciones profesionales, sindicatos, grupos de autoayuda, movimientos de autoayuda, movimientos sociales, asociaciones empresariales, coaliciones y grupos de defensa».<sup>3</sup>

A todas estas entidades que, según esta definición, componen la sociedad civil, se las denominó inicialmente en el ámbito anglosajón como *organizaciones sin fines de lucro* (OSFL) y/o *organizaciones no gubernamentales* (ONG). Estas características institucionales llevan en la misma forma de llamarlas el ser definidas por comparación negativa con el Estado y el mercado respectivamente: no depender del primero y no tener como objetivo el lucro que caracteriza al segundo. Evoca una imagen de tres sistemas institucionales creados sobre lógicas distintas que los separan, con fronteras entre ellos.

Esta definición de la sociedad civil, asociada al modelo de democracia pluralista de Estado Unidos, da una cierta unidad meramente formal a la diversidad de este nuevo pilar, pero tiene algunas limitaciones: no contempla que el pilar de la sociedad civil así definido no existe aislado de los otros dos, por lo que las relaciones que hay entre ellos son más importantes que las fronteras que los separan; se fija solo en las entidades observables que la forman, sin tener en cuenta los procesos socio históricos de los que han surgido, que son los que pueden

<sup>2</sup> Uno de los estudios más importantes, de carácter sobre todo cuantitativo, de este tipo de entidades a nivel global realizado por este centro se tituló *Global Civil Society* en el que participaron 42 países (Salamon, 1999).

<sup>3</sup> Centre for Civil Society (2006): «Civil Society-a definition»; en *What is civil society?* Disponible en: [http://eprints.lse.ac.uk/29398/1/CCSReport05\\_06.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/29398/1/CCSReport05_06.pdf) Es una definición muy parecida a la del Banco Mundial: «La sociedad civil... se refiere a una amplia gama de organizaciones: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales [ONG], sindicatos, grupos indígenas, organizaciones benéficas, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones». Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/what-is-civil-society/>

explicar los rasgos culturales, étnicos, políticos, o religiosos, que distinguen a unas entidades de otras, que por otra parte son la base del pluralismo asociativo que hay bajo este concepto de sociedad civil; carece de una visión de cuál es el papel o qué aporta la sociedad civil a la democracia liberal.

La segunda versión sobre qué es la sociedad civil está enraizada en la tradición europea, comparte algunos aspectos con la anterior y le añade otros que la enriquecen, cubriendo las carencias anteriores. En esta tradición, el concepto es más amplio y complejo que la mera existencia de organizaciones voluntarias (Cohen y Arato, 2000 [1992]; Pérez Díaz, 1994 y 2011). Esta versión reconoce la importancia de ese tipo de organizaciones y añade a la definición de sociedad civil que las entidades del tercer pilar puedan conformar un espacio de libre deliberación, con posibilidad de influencia y acción en defensa de los principios democráticos de libertad, igualdad y la solidaridad. Un espacio que sirva de contrapeso a los efectos negativos que la lógica burocrática estatal y la lógica del beneficio mercantil puedan infringir a la ciudadanía desde la perspectiva de esos tres principios, debido al poder que ambas tienen. Un espacio autoconstruido pero también institucionalizado mediante leyes que le confieren un determinado reconocimiento.

Una definición operativa de sociedad civil en este contexto es la siguiente: «una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública». La sociedad civil no es todo lo que está fuera de la sociedad política (partidos, organizaciones políticas y el parlamento), ni fuera de la sociedad económica (empresas, sociedades y similares); la sociedad civil son solo las estructuras de socialización, asociación y comunicación organizadas que han sido institucionalizadas; la sociedad civil no se debe concebir como opuesta al estado y al mercado, excepto cuando las formas de mediación entre las tres esferas fracasen y aislen a la sociedad civil de su capacidad de influencia (Cohen y Arato, 2000 [1992]: 8-10)<sup>4</sup>.

Difícilmente una definición de sociedad civil puede agotar la complejidad de este concepto por muy operativa que sea. La anterior se completa añadiendo otras características que enriquecen y amplían el sentido de la definición operativa, como los siguientes (Cohen y Arato, 2000 [1992]: 37-44): la participación activa de los ciudadanos en instituciones igualitarias y sociedades civiles son la mejor forma de conservar el carácter democrático de la cultura política y las instituciones, para contrarrestar la visión de la democracia solo como procedimiento de toma de decisiones elegido a través de la competencia electoral; la legitimidad democrática de la sociedad civil es mejor dentro de un modelo diferenciado que refleje la diversidad del ám-

<sup>4</sup> Se pueden consultar otras definiciones dentro de esta tradición, por ejemplo (Pérez Díaz, 1994: 1 y 12): la sociedad civil es un conjunto de instituciones compuesto de «un gobierno limitado y responsable, que opera bajo el imperio de la ley; una economía de mercado (que implica un régimen de propiedad privada); un abanico de asociaciones voluntarias (políticas, económicas, sociales y culturales); y una esfera de libre debate público». Subraya que las relaciones entre esas instituciones son más importantes que las fronteras que las separan y que entre ellas existe una interdependencia mutua, especialmente entre las de carácter político y social. También señala la importancia del subconjunto de asociaciones dedicadas a la búsqueda de una sociedad buena, que pueden ser portadoras de un proyecto moral desde el ámbito de la sociedad civil (Pérez Díaz, 2011: 1 y 9-10).

También se ha definido la sociedad civil como: «mundo de valores e instituciones que produce al mismo tiempo la capacidad de la crítica social y la de integración social... (que)... está lleno de instituciones, organizaciones de comunicación y regulación». Una sociedad civil que se basa en las premisas de que «las sociedades no solo las gobierna el poder y no solo las impulsa la búsqueda del propio interés». Los sentimientos hacia los demás son importantes (J. Alexander, 2018 [2006]: 21 y ss.). Una sociedad que debe concebirse con una esfera solidaria en cierta medida implementada institucionalmente (J. Alexander, 2018 [2006]: 5).

bito de la vida social; un tema importante de la teoría democrática debe ser la conformación institucional, la articulación interna de la sociedad civil y la relación con la sociedad política y con la económica; los movimientos sociales son una característica clave de la sociedad civil moderna; la vocación política de la sociedad civil es influir en la política y en la economía desde los principios y desde la práctica; la alternativa a la y burocratización del Estado de Bienestar no es, como dicen los conservadores volver a la del mercado sino al tercer sector; la sociedad civil es una aspiración, un horizonte ideal, un proceso en construcción.

Esta definición, sin perjuicio de que se puedan discutir aspectos de su contenido, ofrece a mi juicio un marco de referencia apropiado a los valores que subyacen en el sistema institucional del tercer sector y muy en particular el de acción social: la defensa de derechos, la práctica de los principios de igualdad y solidaridad, la lucha contra la pobreza y, en general, contra todas las situaciones de necesidad antesala de la exclusión y de la quiebra de la cohesión social. En resumen, por la doble función que desempeña el TSAS: una, la defensa de derechos y la denuncia de su incumplimiento; otra, la práctica concreta de la solidaridad y la ayuda para la atención a los que la necesitan. Un marco también apropiado para avanzar en el debate y en la solución de su encaje institucional y de sus relaciones con los otros dos sectores, una de las tareas pendientes del tercer sector de acción social, a los que nos referiremos en el apartado siguiente.

En el contexto de estas definiciones, la sociedad civil española, como las de otros países del sur de Europa, se ha caracterizado históricamente por su débil organización (Subirats, 1999 y Pérez Yruela, 2019). En términos generales, no ha tenido una presencia fuerte y estructurada en el espacio público. Esto se debe a las peculiaridades históricas y culturales de los países mediterráneos. La democracia ha sido en ellos una forma de gobierno con menos tradición y continuidad, lo que ha contribuido a que se hayan desarrollado menos y más tardíamente los valores y pautas de acción relacionados con la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos. La importancia de la familia extensa como ámbito primordial de relaciones de apoyo mutuo y de la Iglesia Católica como prestadora de ayudas sociales, ha relegado, hasta casi finales del siglo XX, la importancia de otras instancias, en especial las públicas, de intervención en la protección social. No obstante, el tercer sector de acción social ha tenido un importante desarrollo en España, impulsado por el crecimiento de la política social a partir de la restauración de la democracia y por nuestra incorporación a la UE, como se explica en el capítulo siguiente.

Un indicador importante del vigor de la sociedad civil es la proporción de ciudadanos que colaboran con organizaciones y asociaciones de ámbito diferente al político. La Tabla 1 ofrece información sobre este indicador para España comparado con el de algunos países europeos.

**Tabla 1. ¿Ha colaborado en el último año con alguna organización o asociación no política? (Sí, %)**

	2018/2019
España	17,7
Alemania	30,9
Francia	14,8
Inglaterra	7,6
Suecia	38,7
Polonia	7,4
Media	16,5

Fuente: *Encuesta Social Europea 2018/2019 (Pregunta B-17)*.

Como puede verse, España mantiene una tasa de participación similar a la media de los 29 países que han participado en la encuesta, mucho menor no obstante que Alemania o Suecia, países que representan áreas de cultura política diferente de la de los países mediterráneos.

Más baja es aún la colaboración en temas sociales, como muestra la Tabla 2.

**Tabla 2. ¿Con qué frecuencia ha colaborado en el último año con organizaciones de voluntarios o fines caritativos? (una o más veces al trimestre, %)**

	2012/2013
España	16,8
Alemania	36,0
Francia	22,6
Inglaterra	26,3
Suecia	17,7
Polonia	5,6
Media	19,4

Fuente: *Encuesta Social Europea 2012/2013 (Pregunta D1)*.

Ambos datos confirman lo dicho antes sobre la debilidad en términos comparativos de la sociedad civil en España, a la vez que nos señalan un horizonte de participación social al que deberíamos acercarnos.



## 2. Características institucionales del tercer sector

La definición europea de TS se distingue por tres rasgos importantes (Alexander, 2010; Laville *et al.*, 1999):

- a) Incluye como entidades del TS a las cooperativas y entidades similares, denominadas históricamente con el nombre de *economía social* (ES), que realizan actividades en beneficio de sus asociados y también de producción de bienes y servicios para el mercado, poniendo límite a los beneficios.
- b) Se reconoce al TS tener relaciones de interdependencia con el Estado (colaboración público-privada en la prestación de servicios) y el mercado (caso de la economía social) y estar muy enraizado en los ámbitos locales y familiares.
- c) Las entidades del TS difieren entre los países europeos por los distintos procesos socioeconómicos, políticos y legislativos que los han conformado, que han dado lugar a la gran variedad que hay entre las entidades del TS.

La visión europea incluye dentro del TS a las organizaciones de la *economía social* (ES) y a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) dedicadas principalmente a la atención de problemas sociales (Pérez Yruela y Rodríguez Cabrero, 2021). Las entidades de la ES son las cooperativas, las mutuas, las sociedades laborales y las cofradías de pescadores, que tienen una larga tradición en Europa. Con el paso del tiempo han ido apareciendo junto a ellas otras organizaciones de naturaleza jurídica diferente que comparten de una u otra manera los principios cooperativos<sup>5</sup>. Algunas de estas iniciativas, a diferencia de las anteriores, no tienen un reconocimiento jurídico específico como las cooperativas. No obstante, es importante tener en cuenta estas formas de innovación organizativa, que ensanchan el espacio de entidades diferentes pero unidas por valores compartidos (solidaridad, limitación del lucro, orientación social...), que podrían formar parte de la ES y a las que se dedica parte de esta obra. Este conjunto de entidades puede denominarse tercer sector de acción económica (TSAE).

El TS incluye también a las OSFL, que como se ha dicho se dedican a la defensa de derechos sociales y a la atención a personas con problemas concretos (discapacidad, integración social, inmigración y asilo, pobreza, enfermedades raras, salud mental, entre otros, y asesoramiento y acompañamiento para resolverlos en el contexto de los programas de política social de ámbito local, regional o nacional). La mayoría de ellas tienen forma jurídica de asociaciones y, en menor medida de fundaciones y también cooperativas. Son organizaciones formales que se definen por los siguientes principios (Salamon y Anheier, 1992 y 1994): ser de adscripción voluntaria; ser privadas e independientes de los poderes públicos aunque pueden recibir financiación de ellos; tener capacidad de gestión autónoma; tener voluntariado en sus órganos de

<sup>5</sup> Las cooperativas son organizaciones voluntarias surgidas de la iniciativa social; son independientes de los poderes públicos; dan primacía a los fines sociales y a las personas sobre el capital; promueven los valores de la solidaridad, la igualdad y la cohesión social; se gestionan de forma autónoma, participativa y democrática; asignan los resultados obtenidos de la actividad económica a los propios fines sociales o se distribuyen entre los socios en función del volumen de transacciones de cada uno con la organización y no del capital que hayan aportado a la institución.

gestión y en la realización de sus actividades; no tener fines de lucro y no poder repartir entre sus socios los excedentes económicos que generen con su actividad, que deben reinvertir en los fines sociales de la organización. A estas entidades se las identifica como tercer sector de acción social (TSAS), al que se dedica buena parte de esta obra.

La razón principal para poder considerar a estos dos tipos de entidades, las de la ES y las OSFL parte de un mismo sector de la sociedad civil, es que el funcionamiento de ambas se basa en principios y lógicas diferentes de la acción del Estado, que es burocrática, impersonal y reglada, y diferente también de los que guían la acción individual y empresarial en las relaciones mercantiles, presididas por la primacía de los intereses individuales, en especial los económicos.

Entre los principios cooperativos que siguen buena parte de las organizaciones de la ES y los principios de las OSFL hay más parecidos que diferencias. Las principales diferencias se concretan en el principio de gestión participativa y democrática y en el que permite distribuir los excedentes de la actividad económica entre los socios. En cuanto al primero, muchas OSFL se rigen por este principio, ya que la mayor parte de ellas son asociaciones que, por su naturaleza jurídica, así tienen que hacerlo. Son excepción las fundaciones, que no están obligadas ni suelen practicar voluntariamente esa forma de gestión. En cuanto al segundo, muchos analistas consideran que la limitación a los beneficios de las cooperativas puede ser un principio equivalente al de «sin fines de lucro» de las ODFL. El pertenecer a un mismo ámbito de la sociedad civil ayuda a reforzar la identidad del TS y a facilitar las relaciones entre el TSAE y el TSAS, de las que pueden enriquecerse mutuamente por los valores y principios que comparten.

No obstante, hay diferencias entre las distintas culturas organizativas de las entidades del TS. Las de la ES, al realizar principalmente actividades para el mercado, se ven obligadas a ajustar su funcionamiento a los imperativos y condicionantes de la competencia. Esto las acaba acercando en ciertos aspectos a la lógica del funcionamiento de las empresas mercantiles no cooperativas, que puede afectar a la práctica y observancia de sus principios de funcionamiento, como de hecho sucede en ocasiones. Por su parte, las OSFL realizan principalmente las ya citadas actividades de defensa de derechos y de ayuda a colectivos con necesidades específicas, cuya realización requiere del compromiso de quienes las realizan voluntariamente o en régimen laboral, de acuerdo con los valores del tercer sector. Estos aspectos diferenciales pueden poner en duda la posibilidad e integración de tan variados campos organizativos bajo una sola etiqueta (Monzón Campos y Chaves Ávila, 2012; Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2008; Cabra de Luna y De Lorenzo, 2005).

Lo que importa no son solo las fórmulas jurídico-organizativas sino también el sustrato cultural sobre el que se asientan todas estas organizaciones de la sociedad civil, cuya existencia se puede explicar desde la perspectiva sociológica. Esta explicación es paralela a la económica, que sostiene que estas organizaciones existen como respuesta a los fallos de mercado, que no proveen algunos bienes y servicios demandados, que acaban prestando estas organizaciones (Weisbrod, 1974; Hansmann, 1987). La explicación sociológica se basa en la imperfección democrática, en otras palabras, en fallos del orden social de las democracias liberales (Giner y Sarasa, 1995). El argumento es que el TS se ha ido formando con la iniciativa de muchos ciudadanos que por las

razones que sean (religiosas, morales, ideológicas, culturales, de intereses compartidos...) han querido crear instituciones para realizar actividades a través de las que canalizar ciertos valores (solidaridad, fraternidad, altruismo, ayuda mutua, cooperación, acción colectiva, voluntariado, participación, defensa de determinadas causas, o fórmulas, economía social...) que no podían practicar en el ámbito frío, reglado y burocrático estatal, ni en la rigidez del sistema de partidos de la democracia representativa, ni en el modelo de individualismo posesivo del mercado guiado por los intereses económicos. Puede decirse que se trata de un sector que complementa y perfecciona a los otros dos, pues trata de suplir algunas de sus deficiencias y de ayudar a mejorar parte de los objetivos de ambos, como se señalaba en el concepto de sociedad civil en el apartado anterior.

Esta explicación tiene una base cultural, porque se apoya en un relato que ha ido cristalizando en la sociedad, dando sentido a las motivaciones y necesidades que impulsan ese tipo de iniciativas. Es imposible hacer en el espacio de este texto un análisis completo del proceso de construcción de ese relato.

Muy sintéticamente sirva decir que el origen de ese relato está en la persistencia de la duda y la crítica de muchos ciudadanos sobre los dos supuestos principales en los que se ha basado la consolidación a gran escala de la economía capitalista de mercado y la democracia liberal en Europa y otros lugares. Uno, la afirmación convertida casi en ley natural, de que el mercado autorregulado es la institución que mejor puede servir al progreso individual y social. Otro, la prevalencia institucional del modelo de *homo oeconomicus*, caracterizado por el individualismo posesivo y la elección racional basada en el cálculo de intereses, como actor principal del modelo liberal con economía de mercado de la sociedad actual, que difícilmente contempla las obligaciones de unos ciudadanos respecto a otros (Macpherson, 1962).

La evolución de la pugna entre defensores y críticos de estas ideas, ha cristalizado como es sabido en cosmovisiones políticas diferentes. Esta división hace que en muchos casos los debates sobre políticas públicas relacionadas con los objetivos o la función que desempeña el TS se diriman más con argumentos basados en estas cosmovisiones que con evidencias empíricas. La visión conservadora, afín al credo individualista/liberal, da preferencia a las soluciones de mercado, a través de empresas mercantiles, para la solución de los problemas que ocupan y preocupan al TS. La visión progresista, socialdemócrata o más radical, afín al credo de izquierda, prefiere la solución estatista a través de organizaciones públicas, en diverso grado según que la posición sea más o menos radical. De hecho en la práctica los gobiernos socialdemócratas han dado muestras de aceptación de la colaboración público-privada con este tipo de organizaciones.

En este contexto no fácil han crecido las organizaciones del TS y del TSAS. El que hayan conseguido hacerlo se explica por varias razones:

- a) Por la persistencia en el tiempo de valores como el altruismo, la solidaridad y la fraternidad, que son parte del cambio cultural de las últimas décadas hacia lo que ha dado en llamar valores postmaterialistas, observado en las sociedades occidentales.
- b) Por el crecimiento del asociacionismo con estos valores para fines diversos, desde la cultura hasta la participación en los asuntos públicos o colectivos, muy importante en la verte-

bración de la sociedad civil entendida como portadora de una visión crítica constructiva, en un contexto de utopías realistas basadas en el perfeccionamiento de la democracia y no en promesas que hasta ahora la historia ha demostrado imposibles.

- c) Por el crecimiento específico de las organizaciones de atención social, cuya existencia ha servido para que se popularice la expresión de TS que tienen un papel muy importante en el estado de bienestar.
- d) Por la creciente complejidad de la protección social, que ha derivado hacia sistemas relativamente mixtos no solo para suplir los fallos del Estado. También, porque el TS está en mejores condiciones para detectar las necesidades y realizar las tareas de protección social que las organizaciones públicas, por el valor que aportan el voluntariado y la cultura organizativa de las OSFL (Pérez Yruela, 2018; Marbán y Rodríguez Cabrero, 2013).

En la actualidad, los diversos campos organizativos que forman el sistema institucional del TS y del TSAS tienen a nuestro juicio las siguientes características institucionales:

- Todos ellos comparten valores que explican y orientan su existencia y actividad.
- Responden a figuras jurídicas distintas, a veces con escasa conexión entre ellas, no integradas desde el punto de vista normativo en un subsistema específico de la sociedad civil<sup>6</sup>.
- Hay diferencias significativas entre ellos de carácter económico, funcional, ideológico, religioso y territorial, entre otras.
- Mantienen entre sí relaciones de competencia y colaboración, entre ellos y con el sector mercantil.
- Han alcanzado un cierto grado de integración vertical a través de órganos y plataformas de representación, de los que hay varios ejemplos en los capítulos de esta obra, a nuestro juicio todavía insuficiente.

En este contexto, el interés por establecer un «marco de análisis común» a todas las entidades que pueden formar el TS es útil por varias razones: para reforzar el sustrato común y transmitir el mensaje moral que comparten como actores relevantes de la sociedad civil; para facilitar un grado de articulación adecuado a su importancia; para facilitar la cooperación e integración entre ellas que podría redundar en una mejora sustancial de su eficacia, especialmente a nivel funcional y territorial; para reforzar su visibilidad social; y para aumentar su poder de negociación ante los demás actores sociales del sector público y mercantil de la sociedad civil. Este es un objetivo de largo plazo, que requerirá de un intenso proceso deliberativo dentro del TS, cuyo escenario de partida, que es el actual, cuenta con activos sobre los que empezar a construirlo, pero cuyo final queda aún lejos de alcanzar.

<sup>6</sup> Existen avances parciales. Así, en el caso de España el TSAS ha sido regulado mediante la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social.

### 3. Tercer sector, sector público y sector mercantil

La idea de sociedad civil de la tradición europea incluye, como se ha dicho antes, la interacción entre los tres campos institucionales que la forman. Por un lado, la interacción con la sociedad política es la vía a través de la que la sociedad civil puede influir en las decisiones sobre políticas públicas que atiendan a sus demandas en defensa de los derechos y atención a las cuestiones sociales. La interacción con las organizaciones de la sociedad económica es la vía a través de la que la sociedad civil puede influir para que las empresas atiendan demandas sociales que las interpelan y mostrar la viabilidad económica de entidades con orientación social que ponen límites al lucro. Ambas vías constituyen procesos de intermediación e influencia mutua (Cohen y Arato, 2000 [1992]: 10) entre actores de la sociedad civil.

Una explicación de esta tradición de interacción entre actores de la sociedad civil se puede rastrear en la huella que ha dejado el corporatismo como forma de gobernanza en la cultura política europea, frente a la tradición pluralista de Estados Unidos y el Reino Unido. En esencia, esa tradición consiste en la colaboración estable, reconocida y formalizada del Estado con las organizaciones de intereses de la sociedad civil, inicialmente para la formulación de políticas económicas, de rentas y sociales a nivel centralizado, pero también susceptible de ampliación a otros niveles y otros asuntos, que ha existido en algunos periodos.

El debate corporatista ha surgido en Europa en dos ocasiones (Pérez Yruela, 2022). La primera, durante el primer tercio del siglo XX, como reacción a los conflictos y al desorden social originado por los primeros efectos sociales negativos de la revolución industrial. El corporatismo proponía un modelo de gobernanza alternativo a las pocas democracias liberales que entonces había, a cuya influencia atribuía la responsabilidad de muchos de aquellos conflictos. Un modelo opuesto al mismo tiempo a las ideas socialistas, que trataba de prevenir que se expandieran. El modelo se basaba en estructuras verticales de integración de intereses, en las que estaban representadas las diferentes las clases sociales, a través de organizaciones sectoriales dirigidas o en colaboración con el Estado, que participaban en la toma de decisiones de política económica y social. Un modelo en el que la pertenencia a la comunidad y a la nación eran las identificaciones fuertes que se oponían a las de pertenencia a clases sociales. La práctica de esas ideas en aquella época estuvo asociada a gobiernos autoritarios o dictatoriales, que lo utilizaron para reprimir los conflictos sociales sin erradicar las causas que los provocaban. Por estas razones, el término corporatismo<sup>7</sup> estuvo cargado con razón de connotaciones políticas e ideológicas negativas.

No obstante, después de la Segunda Guerra Mundial aparecieron varios análisis sobre el desarrollo del capitalismo, la economía de mercado y el bienestar social que hacían referencia más o menos directa a las ideas originarias del corporatismo, tratando de eludir aquella con-

<sup>7</sup> En ese momento, la palabra que se utilizaba para referirse a estas ideas en Alemania era «*korporatismus*», en Francia era «*corporatisme*», en Holanda era «*corporatisme*» y en Inglaterra era «*corporatism*». En España, Portugal e Italia se utilizaba la palabra «*Corporativismo*» para referirse a las dictaduras de Primo de Rivera, Franco, Salazar y al gobierno de Mussolini. En la segunda ocasión, en los primeros países se ha seguido llamando «*corporatismo*» o se ha sustituido a veces por «*neocorporatismo*». En el caso español, hemos utilizado la palabra «*corporatismo*» para la introducción que hicimos de este debate europeo en España y la expresión «*sociedad corporativa*» en el libro en el que expusimos nuestra versión de las tendencias corporatistas en las democracias avanzadas, que es diferente y complementaria de aquella (Giner y Pérez Yruela, 1979 y 1985).

notación negativa del concepto (Shonfield, 1965). Seguían siendo una muestra del interés por esas ideas de origen europeo que, en un contexto democrático, podrían servir para corregir los efectos económicos y sociales negativos de un orden social, en este caso, férreamente liberal, basado en la lógica del mercado como modo dominante de funcionamiento de la economía.

En este marco, volvió con fuerza por segunda vez el debate sobre corporatismo, promovido en esta ocasión mediante un programa de investigación que empezó en la década de los 70 del siglo pasado, con ambiciosos objetivos, especialmente dos:

- Separarse de la primera versión del corporatismo tradicional y definirlo como un sistema de representación de intereses organizados de la sociedad civil, que pudiera conectar con las estructuras decisionales del Estado y participar en ellas dentro de las democracias liberales. Un modelo de gobernanza más integrado, diferente al estrictamente pluralista de representación de intereses más disperso y competitivo, que caracteriza a Estados Unidos y al Reino Unido.
- Comprobar que desde los años 70 del siglo pasado en bastantes países europeos (sobre todo Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Italia, Holanda, Irlanda, los países nórdicos, en menor medida el Reino Unido, y más tardíamente España, Grecia y Portugal tras sus respectivas transiciones a la democracia) los grupos de intereses de la sociedad civil ya colaboraban en ese momento entre sí y con el Estado, mediante prácticas corporatistas.
- Concebir las prácticas corporatistas como un contrapeso a la (in)capacidad que, por diversos motivos, tienen los partidos para canalizar todas las demandas ciudadanas y conciliar adecuadamente los conflictos entre ellas. En otras palabras, un contrapeso al monopolio que en las democracias liberales tienen los partidos políticos, y en parte los sindicatos, para la representación de intereses ciudadanos (Crouch, 2006).

Las prácticas fueron decayendo a final de los años 80 por varias razones (globalización, empresas transnacionales, dependencias externas de las economías nacionales, debilitamiento de las organizaciones sindicales y, en especial, el auge del neoliberalismo), aunque se recuperaron algo durante los años 90 y en contextos puntuales de crisis económica y/o sanitaria, como ha sucedido durante los años 2020-2023.

Han dejado, no obstante, un relato positivo de los beneficios de su modelo de gobernanza<sup>8</sup>. Por ello, las relaciones de colaboración entre Estado y sociedad civil se han mantenido en otras muchas áreas y niveles según la necesidad y otras circunstancias, como es el caso del tercer sector de acción social como gestor y ejecutor de muchas medidas de política social en colaboración con el sector público.

<sup>8</sup> En los estudios sobre las variedades del capitalismo durante la segunda mitad del siglo pasado (Hall y Soskize 2001) se ha señalado al corporatismo centrado en los temas económicos como una de las variedades históricas de capitalismo, dominante durante los años 70 y 80. Además, los países europeos en los que ha habido más prácticas corporatistas se han incluido dentro de lo que se han denominado *economías de mercado coordinadas*, que se diferencian de la otra variedad llamada *economías de mercado liberales*, precisamente por las prácticas de negociación propias del neocorporatismo económico. Algunos estudios han comprobado que los trabajadores de los países con prácticas corporatistas tienden a estar más satisfechos con su situación que los de los países que no las tienen (Castles, 1985).



Uno de los conceptos derivados del análisis corporatista es el de «gestión privada de intereses públicos» (Pérez Yruela, 1997). Se trata de la posibilidad de que la gestión, aplicación o prestación de una política o servicio público pueda realizarla una entidad privada, dentro de un marco bien regulado de la colaboración público-privada, bajo la figura de partenariado, consorcio o equivalentes, que tenga en cuenta las peculiaridades del objeto de la relación y de los actores privados que mejor pueden asumir llevar a la práctica los objetivos de la relación.

Se trataría, por una parte, de un modelo de relaciones estables, de duración y financiación suficiente para poder planificar y realizar bien las actividades que se deriven de él. También de alcance también suficiente para que las partes puedan colaborar en el diseño y revisión de las políticas y servicios de que se trate, sobre la base de la experiencia adquirida en su aplicación.

Por otra parte, se trataría de que se tengan en cuenta los valores y principios que guían la actividad de las entidades del TS, a la hora de establecer esas relaciones, como se ha intentado hacer, con mejor voluntad que éxito, con las cláusulas sociales aplicables en los concursos públicos relacionados con la política social. Porque no es lo mismo la colaboración público-privada para construir una infraestructura de comunicaciones, una carretera por ejemplo, que una colaboración para acoger y acompañar a menores no acompañados, venidos de procesos migratorios; o para atender a personas con necesidades especiales por razones de edad, enfermedad o discapacidad; o, como último ejemplo, una iniciativa económica que actúe con su entorno, de forma no solo retórica, bajo el principio de la limitación del lucro y de la responsabilidad social real, en las que deberían tener prioridad las entidades del TS. También unas relaciones en las que el TS puede aportar la experiencia conjunta de entidades de acción económica y acción social.

Pese a que el contexto de la tradición europea señalado en este apartado facilita una importante participación del TS en la gobernanza de determinadas políticas públicas, la realidad de los avances en las relaciones público-privadas necesarias para ello sigue siendo insuficiente, por más que muchos gobiernos nacionales y la UE hagan declaraciones en su apoyo. El mismo sector reconoce esta carencia como una de las tareas pendientes de sus relaciones con el sector público y el empresarial, como puede verse en el informe del VII Foro del Tercer Sector, que trató sobre *Las relaciones entre el Tercer Sector y los poderes públicos* (de Castro Sanz, 2010 y Fernández Sanz, 2010) y el estudio *Posicionamiento y relaciones entre el TSAS, el sector público y el sector mercantil* (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2015).

El reto del TSAS es continuar colaborando con el sector público y con el sector mercantil, manteniendo y reforzando su identidad en el contexto de su dependencia financiera con el sector público y la competencia con el sector mercantil, y no renunciando, junto a otras entidades de la sociedad civil con las comparten principios y valores, a su papel de actor crítico y relevante de ella.

## 4. Tercer sector: conocer para actuar

El TS, y muy especialmente el TSAS, es una realidad cada vez más presente, avalada por la evidencia empírica sobre su importancia en España, como se analiza en el capítulo siguiente, y en otros países de nuestro entorno. No obstante, en términos comparados con el Estado y el mercado, el pilar de la sociedad civil es sobre el que menos se ha teorizado y menos se ha avanzado, tanto en su conocimiento como en su institucionalización.

Esta situación se debe en buena medida a la asimetría originaria del TS respecto a los otros dos y a las dificultades que tiene para crecer en medio de ambos, que están mucho más desarrollados y consolidados y tienen tendencia a no dejar espacios mostrencos entre ellos. La propia expresión de sector tercero, hace que a veces se tienda a ver como un sector menor, detrás de los otros dos. Todo esto es de especial importancia en la sociedad española, que ha arrastrado hasta la restauración de la democracia unas condiciones poco favorables para su desarrollo, especialmente el de las instituciones sin fines de lucro (Pérez Yruela y Montagut, 2012; Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2008).

Sigue siendo necesario mejorar el reconocimiento y visibilidad institucional del tercer sector, porque solo así se podrá aportar conocimiento útil para sí mismo y para los demás actores con los que se relaciona, así como para reforzar su propia identidad. No obstante, este sigue siendo un debate abierto. La falta de consenso sobre qué entidades lo forman, sobre sus características más importantes y sobre qué papel pueden desempeñar como parte relevante de la sociedad civil, es un obstáculo para realizar las operaciones estadísticas necesarias para medir esas variables. Además, las fuentes disponibles producen a veces resultados contradictorios y no facilitan un análisis integrado de todas ellas.

Para analizarlo, el TS puede considerarse un sistema institucional y funcional con valores compartidos y objetivos que, aun siendo diversos, tienen un común denominador. El reto sería construir una teoría de alcance intermedio sobre el TS. Tal teoría debería formar parte de una teoría normativa y a la vez empírica de la democracia. La primera, por el papel que la democracia debe reconocer a la articulación de la sociedad civil para perfeccionar su calidad mejorando los mecanismos de participación, de cuyo vigor el TS es un buen indicador. La segunda, porque el TS es una realidad en las democracias más avanzadas, que prueba la posibilidad de que la sociedad se puede corresponsabilizar junto al Estado en los asuntos que le conciernen y no solo cuando fallan el Estado y el mercado.

Esta teoría debería tener en cuenta, como se acaba de decir, la asimetría originaria del TS respecto al Estado y al mercado y las dificultades que tiene para crecer en medio de ambos, mucho más desarrollados y consolidados. Para hacerlo haría falta producir información suficiente sobre las entidades y sus características, mediante operaciones estadísticas de Estado, a través del Instituto Nacional de Estadística, coordinados con los organismos similares de nivel regional y local, previstas parcialmente en la legislación vigente, que no se han llevado a cabo. Igualmente es necesario producir información sobre los rasgos de la sociedad española que



condicionan la existencia del TS, para lo que es necesario conectar esa teoría con otras como las de acción colectiva y movimientos sociales, acción voluntaria y participación ciudadana<sup>9</sup>.

Su importancia no se debe solo a los aspectos funcionales y económicos que lo caracterizan, sino también al valor democrático que tiene como sector con valores propios, que vertebra una parte importante de la sociedad civil. Aporta participación y compromiso con el bienestar social y ciudadano y ha dado muestras de su capacidad de colaboración con el Estado en actividades tan variadas como las derivadas de la gestión y aplicación de la política social hasta otras como la promoción de la cultura y el deporte. Su orientación hacia las personas, hacia la limitación del lucro, hacia la promoción del voluntariado y hacia la gestión participativa y democrática son señas importantes de su identidad, que se refuerzan por la opinión favorable que la sociedad tiene de ellas, en general bastante más alta que la que tienen de otras instituciones públicas y privadas. Ha demostrado su capacidad para producir bienes y servicios en el marco de la economía de mercado utilizando la tecnología y la cultura organizativa necesarias para ello, sin renunciar a la participación, la gestión democrática y la contención del lucro. Ha probado su capacidad para colaborar entre entidades, pese al pluralismo ideológico que tiene, cosa en otros ámbitos institucionales menos frecuente. Hay evidencias de que el TS se renueva con la aparición de iniciativas que siguen la senda de las que tradicionalmente han formado parte de él, aunque se concreten en organizaciones de naturaleza jurídica diferente, que puede ser estímulo para ampliar la base social y cultural del TS (Pérez Yruela y Rodríguez Cabrero, 2021, Sección VI de esta obra).

Es un ámbito en el que no faltan los problemas y debilidades (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2015): la polarización del tamaño de las entidades y la estructura asimétrica de sus respectivos campos organizacionales; los conflictos y pugnas por el poder dentro de ellos; la debilidad económica de buena parte de las entidades en todos los subsectores que lo forman; la dependencia de la financiación pública; una situación de desventaja respecto al gran peso que tienen las organizaciones públicas y mercantiles y su lógica de funcionamiento; y una articulación interna todavía insuficiente, que limita su reconocimiento institucional y su poder de interlocución con el sector público y mercantil.

Para que el conocimiento del TS esté a la altura de su importancia, hace falta mejorar significativamente muchos aspectos, ya que la información y los estudios de que disponemos sobre él son insuficientes<sup>10</sup>. Es necesario un esfuerzo mayor del que se viene haciendo en España para cubrir esas carencias. Basta comparar el conocimiento económico, jurídico y sociológico que tenemos sobre el TS con el que tenemos sobre el sector público y el sobre el sector empresarial mercantil, para hacerse cargo de la distancia que los separa. A modo de sugerencias enunciamos algunos aspectos que deberían abordarse en un programa de investigación sobre el TS:

<sup>9</sup> Sobre el tercer sector hay una amplia literatura internacional y existen revistas especializadas (Voluntas, Non-Profit and Voluntary Sector Quarterly, Voluntary Sector Review...), También en España existen revistas especializadas (Revista Española del Tercer Sector hasta 2018, Documentación Social, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Deusto Estudios Cooperativos, REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos...). Los aspectos teóricos son de los que menos se tratan y menos aún en el caso español.

<sup>10</sup> La información disponible a nivel nacional más importante sobre el TSAS procede de los cinco informes que se han realizado entre 2008 y 2019, dos de ellos promovidos por la fundación Luis Vives, publicados en 2010 y 2012, y otros tres promovidos por la Plataforma de Organizaciones de Acción Social (POAS), publicados en 2015, 2020 y 2022. Los coordinadores de esta obra han participado en el Comité Científico para la realización de esos informes.

- Análisis jurídico de la normativa vigente sobre las entidades del TS en el marco del UE, para proponer un modelo común de definición de entidades y refundiciones de normas que las integren lo más posible en un marco normativo común.
- Producción de datos a través de registros públicos para las entidades del TS de cualquier ámbito territorial y de actividad, actualizables, que recojan variables relevantes para su análisis y se puedan integrar en registros nacionales.
- Diseño de operaciones estadísticas periódicas, mediante encuesta y otras técnicas, a realizar por los organismos públicos de estadística, entre las entidades de los distintos campos organizacionales del TS, que sirvan para complementar la información que proporcionan los registros.
- Propuesta de una línea de investigación sobre el TS dentro del Plan Nacional y del Programa Marco Europeo que incluya:
  - Estudio de las relaciones entre sociedad civil, cultura política, participación ciudadana, voluntariado y tercer sector.
  - Estudios comparados europeos sobre: reconocimiento institucional del TS; ordenación de las relaciones entre Estado, TS y mercado en la ejecución de políticas públicas; reconocimiento de valor especial a las entidades del TS en la contratación pública; régimen de financiación pública de las entidades del TS.
  - Estudios comparados sobre la dimensión empresarial y social de las entidades del TS.
  - Estudios comparados sobre las diferencias en la prestación de servicios por entidades públicas, mercantiles y del TS, incluidas la eficacia, eficiencia y satisfacción de los beneficiarios en cada caso.
  - Análisis comparado de casos para identificar factores de éxito y fracaso de entidades del TS.
  - Estudios comparados sobre experiencias emergentes de economía social y colaborativa, sobre las condiciones de su incorporación al TS.

## 5. Conclusión

El TSAS, como parte del TS, se puede considerar como un actor relevante, y podría decirse que hasta estratégico, de la sociedad civil. Lo es porque, a través de él, una parte de la sociedad canaliza y pone en práctica el valor de la fraternidad (Puyol, 2017), que es un ideal republicano de la tradición ilustrada europea, vigente en muchas democracias contemporáneas, pese a seguir siendo un ideal todavía por alcanzar (Domènech, 2019).

Es un valor que en la actualidad no solo se pone en práctica a través del reconocimiento de derechos hoy recogidos en muchas constituciones, ni tampoco solo a través de las políticas redistributivas del Estado moderno. También lo practica esa parte de la sociedad civil a la que nos acabamos de referir, que no lo hace de manera aislada sino en colaboración con las políticas estatales, relación que también constituye un rasgo específico del TS europeo. Los avances históricos en las democracias avanzadas de las políticas sociales y redistributivas, así como el crecimiento del TSAS han propiciado que la expresión fraternidad haya sido sustituida con frecuencia por la de solidaridad.

El TSAS en España tiene tradición, pero su crecimiento en el ámbito de la sociedad civil se ha producido sobre todo a partir de la restauración de la democracia y de la incorporación a la UE, gracias precisamente al crecimiento de las políticas sociales producto de esos cambios políticos. El TSAS es un campo organizativo muy plural desde el punto de vista del origen, orientación ideológica, tamaño, recursos, áreas de actividad y ámbitos de actuación de las entidades que lo forman. Pese a esta relativa juventud y diversidad, ha habido avances importantes pero insuficientes en la incorporación de las entidades de base en organizaciones y plataformas de representación de intereses, indispensables para reforzar el TSAS.

La posición del TSAS como actor relevante de la sociedad civil es a la vez una realidad por la importancia de su presencia, como se expone en el capítulo siguiente, pero también es una posición a mejorar y mantener, reforzando su identidad como campo institucional diferente del campo público-estatal y del campo privado-mercantil. Este esfuerzo es importante para adquirir el peso necesario ante estos otros dos pilares de la sociedad civil a la hora de establecer y regular las relaciones con ellos, manteniendo su propia identidad.

Para ello es necesario, por una parte, reforzar el proceso de integración y articulación de las entidades de base en las organizaciones de representación de intereses de segundo nivel, así como aumentar el trabajo en red y la cooperación entre ellas. Por otra, unificar el relato sobre el TS y sus componentes económico y social, para proyectar a la sociedad una imagen basada en los valores comunes (igualdad, fraternidad, defensa de derechos, denuncia de problemas sociales, ayuda a quienes la necesitan, economía solidaria, limitación del lucro...) que subyacen a la realidad de su existencia, más allá de su diversidad.

Avanzar en esa dirección debe ser un objetivo del TSAS, para cumplir el importante papel que le corresponde como actor relevante de la sociedad civil que puede contribuir a mejorar la gobernanza democrática.

## Referencias bibliográficas

- ALEXANDER, C. (2010): «Third Sector»; en HART, K.; LAVILLE, J. L., y CATTANI, A. D. eds.: *The Human Economy, a citizens' guide*. Cambridge, Polity Press.
- ALEXANDER, J. (2018 [2006]): *La esfera civil*. Madrid, CIS.
- BELL, D. (1976 [1973]): *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*. Harmondsworth, Penguin Books.
- CABRA DE LUNA, M. A. y DE LORENZO, R. (2005): «El Tercer Sector en España: ámbito, tamaño y perspectivas»; en *Revista Española del Tercer Sector*, 1; pp. 95-134.
- CASADO, D. (2015): «Cambios y continuidades en el tercer sector de acción social»; en *Revista Española del Tercer Sector*, 30; pp. 23-47.
- DE CASTRO SANZ, M. coord. (2010): *Las relaciones entre el Tercer Sector y los poderes públicos*. Madrid, Fundación Luis Vives. Disponible en: <https://3seuskadi.eus/documentos/las-relaciones-entre-el-tercer-sector-y-los-poderes-publicos/>
- CLASTES, F. (1985): «Neocorporatism and the 'happiness index' or what the trade unions get for their cooperation»; en *European Journal of Political Research*, 15; pp. 381-393.
- CROUCH, C. (2006): «Neo-corporatism and Democracy»; en CROUCH, C. y STREECK, W. eds.: *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*. Edward Elgar Publishing; pp. 6-70.
- DOMÈNECH, A. (2019): *El eclipse de la fraternidad*. Madrid, Akal.
- ETZIONI, A. (1973): «The Third Sector ad Domestic Missions»; en *Public Administration Review*, Jul.-Aug., 33-4; pp. 314-323.
- FERNÁNDEZ SANZ, M. (2010): «¿Por qué el lenguaje político admite en su discurso la realidad del Tercer Sector pero no lo reconoce como interlocutor social?»; en DE CASTRO SANZ, M. coord.: *Las relaciones entre el Tercer Sector y los poderes públicos*. Madrid, Fundación Luis Vives; pp. 121-123. Disponible en: <https://3seuskadi.eus/documentos/las-relaciones-entre-el-tercer-sector-y-los-poderes-publicos/>
- GINER, S. y SARASA, S. (1995): «Altruismo cívico y política social»; en *Leviatán*, II, 61; pp. 67-98.
- GINER, S. y PÉREZ YRUELA, M. (1988): «Sobre el origen, naturaleza y modalidades del Corporatismo»; en PÉREZ YRUELA, M. y GINER, S. eds.: *El Corporatismo en España*. Barcelona, Ariel; pp. 17-65.
- GRANOVETTER, M. (1985): «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness»; en *American Journal of Sociology*, 91(3); pp. 481-510.
- HALL, P. y SOSKIZE, D. (2001): «An Introduction to Varieties of Capitalism»; en HALL, P. y SOSKIZE, D. eds.: *Varieties of Capitalism*. Oxford, Oxford University Press; pp. 1-68.

- HANSMAN, H. (1987): «Economic Theories of Nonprofit Organizations»; en WALTER, W. W. y BRONLEY, P. eds.: *The Non-Profit Sector: a Research Handbook*. New Haven, Yale U. P.
- MACPERSON, C. B. (1962): *The Political Theory of Possessive Individualism (Hobbes to Locke)*. Oxford, Oxford University Press.
- MARBÁN GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2008): «Visión panorámica del tercer sector social en España: entorno, desarrollo, investigación social y retos»; en *Revista Española del Tercer Sector*, 9; pp. 13-39.
- MARBÁN GALLEGO, V.; PÉREZ YRUELA, M., y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2020): «Current challenges and prospective analysis of the third sector of social action (TSSA) in Spain»; en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 98; pp. 95-126.
- MARBÁN GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2013): «Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar»; en *Presupuesto y Gasto Público*, 71; pp. 61-82.
- MARBÁN GALLEGO, V. (2002): «Sociedad civil, Tercer Sector y entidades de acción social en España»; en *Revista Internacional de Sociología*, 59-30; pp.169-205.
- MONTAGUT, T. (2009): «The Third Sector and the policy process in Spain: the emergence of a new policy player»; en KENDALL, J., ed.: *The Handbook of Third Sector Policy in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- MONZÓN, J. L. y CHAVES, R. (2012): *La economía social en la Unión Europea*. Bruselas, Comité Económico y Social Europeo.
- O'NEILL, M. (1989): *The Third America: The Emergence of Non-Profit Sector in The United States*. San Francisco, Josey Bass.
- PÉREZ-DÍAZ, V. (1994): *Sociedad civil: carácter, retos y tradiciones*. Madrid, ASP Research Paper 1(a)/1994.
- PÉREZ-DÍAZ, V. (2011): «Sociedad civil: un concepto de múltiples niveles»; en *Sociopedia ISA*. Disponible en: <https://www.isaportal.org/resources/resource/sociedad-civil/download/>
- PÉREZ YRUELA, M. (2023): *Sobre las tendencias corporatistas en las democracias avanzadas* (en prensa).
- PÉREZ YRUELA, M. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2021): «Third Sector, social and collaborative economy in contemporary societies. The case of Spain»; en MOYANO ESTRADA, E. y GARCÍA AZCÁRATE, T. eds.: *New Foundatios for a Sustainable Global Society. Vol. I*. Madrid, Editorial CSIC; pp. 57-65 y 267-307.
- PÉREZ YRUELA, M. (2019): «Panorámica del Tercer Sector durante la crisis»; en *Informe FOESSA 2019*. Madrid, FOESSA.
- PÉREZ YRUELA, M. (2018): «Condiciones y contenido para la renovación de la agenda en torno al bienestar»; en JARAÍZ, G. ed.: *Bienestar social y políticas públicas*. Madrid, La Catarata; pp. 44-73.

- PÉREZ YRUELA, M. y MONTAGUT, T. (2012): «El Tercer Sector de Acción social en España»; en *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012*. Madrid, Fundación Luis Vives-Caja Madrid Obra Social.
- PÉREZ YRUELA, M. (1997): «Corporatismo y Estado del Bienestar»; en GINER, S. y SARASA, S., eds.: *Buen Gobierno y Estado del Bienestar*. Barcelona, Ariel; pp. 133-150.
- POAS (2015): *El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis*. Disponible en: [https://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/resumen\\_ejecutivo\\_el\\_TSAS\\_en\\_2015\\_impacto\\_de\\_la\\_crisis.pdf](https://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/resumen_ejecutivo_el_TSAS_en_2015_impacto_de_la_crisis.pdf)
- PUYOL GONZÁLEZ, A. (2017): *El derecho a la fraternidad*. Madrid, La Catarata.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MARBÁN GALLEGO, V. (2015): *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid, POAS, PTS y eeagrants. Disponible en: [https://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/analisis\\_prospectivo\\_retos\\_del\\_TSAS\\_parte\\_1.pdf](https://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/analisis_prospectivo_retos_del_TSAS_parte_1.pdf)
- POLANYI, K. (1989 [1944]): *La gran transformación*. Madrid, La Piqueta.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2013): «Crisis estructural y Tercer Sector de Acción Social»; en *Revista Española del Tercer Sector*, 23; pp. 17-40.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MARBÁN GALLEGO, V. (2015): «Posicionamiento y relaciones entre el TSAS, el sector público y el sector mercantil»; en *Análisis y prospectiva sobre los retos actuales del TSAS. Parte. II*. Madrid, POAS, PTS y eeagrants. Disponible en: [https://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/analisis\\_prospectivo\\_retos\\_del\\_TSAS\\_parte\\_2.pdf](https://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/analisis_prospectivo_retos_del_TSAS_parte_2.pdf)
- SALAMON, L. M. (2001): «La revolución asociativa»; en *El Correo de la UNESCO*; junio; pp. 36-37. Disponible en: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000122764\\_spa/PDF/122747spa.pdf.multi.nameddest=122764](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000122764_spa/PDF/122747spa.pdf.multi.nameddest=122764)
- SALAMON, L. M. (1999): *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- SALAMON, L. M. (1994): «The Rise of the Nonprofit Sector»; en *Foreign Affairs*, 74(3).
- SALAMON, L. M. y ANHEIER, G. H. (1994): *The Emerging Sector: An Overview*. Baltimore, Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- SALAMON, L. M. y ANHEIER, H. K. (1992): «In Search of the Non Profit Sector: Question of Definition»; en *Voluntas*, 3(2); pp. 125-152.
- SHONFIELD, A. (1965): *Modern Capitalism*. Oxford, Oxford U. P.
- SUBIRATS, J. ed. (1999): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades públicas y valores compartidos*. Madrid, Fundación Encuentro.
- WEISBROD, B. (1974): «Towards a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three Sector Economy»; en PHELP, E. S. ed.: *Altruism, Morality and Economic Theory*. New York, Russell Sage.





# EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL: CARACTERÍSTICAS, IMPACTO SOCIAL Y RETOS DE FUTURO

Gregorio Rodríguez Cabrero (Universidad de Alcalá)

Manuel Pérez Yruela (Instituto de Estudios Sociales Avanzados IESA-CSIC)

## Resumen

El tercer sector de acción social (TSAS) es un actor estratégico relevante del sistema de bienestar de España y tiene un rol fundamental en la lucha contra la vulnerabilidad y la exclusión social. Se compone de casi 28 mil entidades, asociaciones en su gran mayoría, que intervienen en casi todas las áreas de la política social referidas a la educación, el empleo, la sanidad, la vivienda y los servicios sociales. Desarrolla funciones de reivindicación de derechos, prestación de servicios y promoción de la participación social. El TSAS supone casi el 1,5 % del PIB y el 2,6 % de todo el empleo nacional y cuenta con un voluntariado que supera el millón de personas. Las crecientes desigualdades sociales, el envejecimiento de la población, el ascenso de la enfermedad mental y la soledad no deseada, las dificultades crónicas para la emancipación juvenil, las elevadas tasas de pobreza infantil y los modos precarios de inclusión social y laboral, en un contexto de fragmentación social y reestructuración del sistema de bienestar, suponen un reto en pro del fortalecimiento de su misión, la mejora de su efectividad social y la ampliación de la cooperación con otros actores sociales e institucionales.

## Abstract

*The TSAS is a strategic actor in Spanish welfare system and plays a fundamental role in the fight against vulnerability and social exclusion. It is made up of almost 28 thousand organizations, mostly associations, which intervene in almost all areas of social policy related to education, employment, health, housing and social services. It develops functions of claiming rights, providing services and promoting social participation. The TSAS accounts for almost 1.5 percent of GDP and 2.6 percent of all national employment and has a volunteer workforce of more than one million people. Growing social inequalities, an ageing population, the rise of mental illness and unwanted loneliness, chronic difficulties in youth emancipation, high rates of child poverty and precariousness of social and labour inclusion, in a context of social fragmentation and restructuring of the welfare system, are a challenge to strengthening its mission, improving their social effectiveness and expanding cooperation with other social and institutional actors.*

## 1. Introducción: la relevancia social del TSAS

Los sistemas contemporáneos de bienestar son institucionalmente mixtos y en general son una combinación de cuatro actores: el Estado o sector público, los hogares<sup>1</sup>, el mercado<sup>2</sup> y la sociedad civil. Su combinación concreta y formas de institucionalización varían entre países y son reflejo de su historia social y política.

A su vez, como se ha explicado en el capítulo segundo (Pérez Yruela y Rodríguez Cabrero), la sociedad civil organizada o tercer sector (TS) comprende dos sectores: la economía social (Monzón y Chaves, 2012; García Delgado, 2005) y el TSAS<sup>3</sup>. Este último es el TS de objeto

<sup>1</sup> Los hogares como tal no actúan organizativamente, sino a través de la sociedad civil, pero no deja de ser una esfera fundamental en la reproducción social y el bienestar de cada sociedad dada.

<sup>2</sup> Entendemos el mercado como sistema de mercado configurado por organizaciones mercantiles de diferente tamaño y modalidad jurídica en relación de interdependencia con el sector estatal y el conjunto de la sociedad civil.

<sup>3</sup> En este trabajo, las denominaciones de TSAS, sector de objeto social, sector social, sector voluntario, sector no lucrativo y entidades sociales se consideran equivalentes. Son utilizadas indistintamente por los directivos sociales, gestores públicos e investigadores sociales.



social o TSAS al que nos referimos a partir de ahora. El TSAS es un sector con profundas raíces en la historia social de España y, en general, en los países occidentales. Su actividad solidaria, tanto altruista como mutualista, refleja al mismo tiempo la iniciativa de la sociedad civil detectando necesidades y dando respuestas por sí misma, pero también su actividad de cooperación y complementariedad con otros actores sociales e institucionales, particularmente las administraciones públicas y la economía social de mercado, también con las empresas mercantiles.

La conjunción de cambios acaecidos a lo largo de las últimas cuatro décadas, a veces contradictorios entre sí —fortalecimiento de la sociedad civil e importancia del capital social que ello conlleva, políticas públicas que han ganado espacio en la contención del papel del Estado en la producción de bienestar, la complejidad de los problemas sociales que requiere de respuestas concertadas, la influencia de las políticas europeas en materia de sociedad civil e inclusión social, entre otros—, han dado visibilidad e importancia social y política al TSAS. Una visión simplista de su desarrollo supondría contemplarlo de manera puramente instrumental (para abaratar costes de las políticas públicas) o hiperidealizada (como el sistema por excelencia para la defensa y materialización de los derechos sociales). Ambas perspectivas evaden la complejidad y ambivalencia del TSAS a través del cual se expresan diferentes visiones e intereses sobre cómo defender y proteger los derechos sociales o cómo relacionarse con el Estado, la empresa y la economía social de mercado.

A pesar de sus diferencias internas en cuanto a formas de organización e intervención social, el TSAS en España ha construido progresivamente una matriz común sobre su identidad como sector de bienestar y como conjunto de organizaciones operativas. Así, es común denominador asumido por las organizaciones sociales no lucrativas y sus directivos que el TSAS desarrolla tres funciones básicas: reivindicación y defensa de derechos sociales, la prestación de servicios y apoyos personalizados y, finalmente, la promoción de la participación cívica de las personas afectadas y del conjunto de los ciudadanos o, si se prefiere, de desarrollo de la democracia participativa, tanto formal como informal. La pluralidad de agentes internos, la diversidad de rutas históricas de desarrollo y la complejidad de necesidades sociales a las que da respuesta, no impide el que podamos tener una visión de conjunto del TSAS como agente relevante del sistema de bienestar, profundamente ligado al desarrollo del estado de bienestar y a la dinámica de la sociedad civil española.

En base a estas consideraciones este capítulo pretende dar respuesta sintética a tres cuestiones: en primer lugar, cuál es la naturaleza socio-institucional del TSAS, es decir, su identidad y funciones fundamentales; en segundo lugar, cuáles son sus formas de organización, ámbito de actividad, recursos con los que cuenta e impactos sociales manifiestos; finalmente, preguntarnos hacia dónde camina el TSAS y cuáles son los retos que afronta para su sostenibilidad futura en el horizonte de medio plazo (2030), una vez que se ha consolidado después de casi cuatro décadas de expansión y desarrollo institucional.

La respuesta a las tres preguntas tiene un doble objetivo: contribuir a reforzar el acervo del conocimiento social sobre el TSAS y reforzar su visibilidad y relevancia social puesto que su actividad e imagen social no tiene aún la valoración merecida. El TSAS es un capital cívico

institucional consolidado bajo contextos crecientes de fragmentación y desigualdad social que están generando nuevas necesidades y demandas de protección social, cuidados personales y refuerzo de la cohesión social.

## 2. Naturaleza socio-institucional del TSAS

Después de varias décadas de desarrollo, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta del pasado siglo, y en base al consenso del propio TSAS, la legislación española define el TSAS del modo siguiente:

«Las entidades del tercer sector de acción social son aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social» (Ley 43/2015, de 9 de octubre del Tercer Sector de Acción Social)<sup>4</sup>.

Estos criterios se corresponden con las definiciones internacionales predominantes (p.e. Salomon y Sokolowski, 2018), si bien en la tradición anglosajona se da una gran importancia al autogobierno, mientras que en el caso de la tradición del sector social del centro y sur de Europa se enfatiza en la colaboración entre Estado y TSAS en el desarrollo y gestión de políticas y programas sociales.

Estos rasgos han sido puestos de manifiesto y analizados por analistas e investigadores, entre los que existe una amplia coincidencia (entre otros, Cabra de Luna y De Lorenzo, R., 2005; Casado, 2015; Casado y Fantova, 2019; Fresno, 2014; Marbán Gallego, V., 2015; Marbán Gallego, Pérez Yruela y Rodríguez Cabrero, 2018; Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2013 y 2015; Pérez Díaz y López Novo; 2003; Pérez Yruela, 2019; Rodríguez Cabrero y Montserrat Codorniu, 1996; Rodríguez Cabrero, 2003; Ruiz Olabuénaga, 2006).

Esta matriz definitoria, tanto legislativa como sociológica, es la que orienta la elaboración de las diferentes estrategias generales del sector social (p.e. la Plataforma del Tercer Sector —PTS— y la Plataforma de ONG de Acción Social o POAS), sectoriales y grupales y, en general, las de la inmensa mayoría de las organizaciones del TSAS.

A lo largo de las cuatro últimas décadas el TSAS se ha convertido en la práctica en un actor estratégico del sistema de bienestar como consecuencia de su participación en la implementación de las diferentes políticas sociales en su dimensión de inclusión social y defensa de los colectivos sociales más vulnerables. En la actualidad el TSAS es un interlocutor del sector público en el diseño de políticas y planes (discapacidad, dependencia, envejecimiento,

<sup>4</sup> Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/09/43/con>. Ver artº 2. Ver también Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, Artº 6.1, a): <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11072-consolidado.pdf>

infancia, juventud, exclusión social en general) y colaborador en la prestación de servicios y aplicación de programas (p.e. el 0,7 % del IRPF). Pero al mismo tiempo, desarrolla nuevas formas de iniciativa social y organización para detectar los problemas sociales emergentes y darles la respuesta más efectiva posible por sí mismo y, sobre todo, en colaboración con los diferentes actores sociales.

Este papel central del TSAS en las políticas sociales de lucha contra la vulnerabilidad y la exclusión social y de promoción de la participación de las personas afectadas y la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos ha ido conformando una forma de ser o naturaleza institucional flexible a lo largo del tiempo que entrecruza realidades sociales que afectan a tres dimensiones que definen su naturaleza social, como son la cooperación, la sostenibilidad y la misión:

- a) En su dimensión manifiesta el TSAS colabora con el sector público en la gestión de programas y actividades de las diferentes políticas sociales. En este sentido, se acomoda funcionalmente a las reglas y formas de financiación y ejecución de servicios y programas del sector público. Desde esta perspectiva, el TSAS es relativamente dependiente de las políticas sociales, a través de las cuales coopera con el sector público nacional y europeo.
- b) En su dimensión latente, el TSAS es un agente privilegiado del desarrollo social o humano. Para lo cual moviliza a la sociedad civil, genera formas de trabajo conjunto dentro del propio sector y en conjunción con otras organizaciones del TS (economía social), desarrolla el diálogo social, contribuye a la cohesión social y territorial y actúa en clave de solidaridad internacional. Es decir, se guía por la búsqueda permanente de la sostenibilidad social, institucional y económica.
- c) En su dimensión profunda o simbólica, el TSAS se apoya en una matriz discursiva o misión social orientada a la defensa de los derechos humanos con la participación de las personas afectadas por algún tipo de carencia o necesidad y la contribución a la participación cívica o democrática. O, dicho de otra manera, el TSAS tiene como misión contribuir al desarrollo de la reforma social.

Estas tres realidades o niveles socio-institucionales no están obviamente separadas, sino interrelacionadas y condicionadas entre sí en función de factores como el origen social de una entidad, las formas de organización, el tipo de diseño de las actividades dirigidas a afrontar las diferentes necesidades sociales y su lugar en el territorio. A un nivel general, el desarrollo del TSAS es dependiente en muchos sentidos de la dinámica de la organización territorial del Estado, del impacto social de las crisis económicas y de la dinámica general de desarrollo del TSAS europeo:

- En el primer lugar porque el TSAS tiene que mantener un equilibrio complejo entre la respuesta a las necesidades sociales a nivel territorial y local sin perder la perspectiva de su necesaria contribución a la cohesión social y territorial general.

- En segundo lugar, porque las crisis económicas y sociales generan un gran estrés organizativo y financiero en las entidades sociales, sobre todo si los fallos del sector público son tales que trasladan al sector social la responsabilidad inmediata de la respuesta a los problemas sociales. Tal es lo sucedido en los años centrales de la crisis financiera (2011-2014).
- Finalmente, el TSAS de España no puede analizarse ni comprenderse sin considerar la dimensión europea de las ONG de acción social. Las políticas sociales europeas han hecho converger relativamente, tanto cognitiva como organizativamente, al TSAS con el del modelo social europeo, con el que comparte rasgos tales como: la lucha contra la exclusión social y la pobreza, la prestación de servicios sociales en colaboración con el sector público, la importancia del voluntariado social como recurso del sector social y como vía de participación social y, finalmente, la aproximación a la economía social creando cooperativas y empresas sociales al servicio de colectivos vulnerables.

En suma, la naturaleza socio-institucional del TSAS es singular y compleja por su especial misión en defensa de los derechos humanos, el desarrollo de la participación cívica, por su peculiar articulación con otros actores sociales e institucionales en la producción y distribución de bienestar y, finalmente, por la especificidad de sus formas de intervención organizativa e innovación social.

### 3. Estructura socioeconómica e impacto social del TSAS

Una vez definida la naturaleza del sector social y sus funciones básicas es necesario analizar los indicadores que mejor muestran su *dimensión, recursos, actividad desarrollada e impactos sociales*<sup>5</sup>.

#### *El TSAS es un sector de actividad no lucrativa con más de 28 mil organizaciones vivas en el que predominan las asociaciones*

El TSAS tiene un volumen aproximado de 28 mil organizaciones vivas (Fundación Luis Vives, 2010 y 2012; POAS 2015, 2019, 2021 y 2022), lo que viene a suponer aproximadamente el 75 % de todas las organizaciones de la economía social y del sector sin fin de lucro, es decir, del conjunto del tercer sector. Este volumen es aceptado como válido por parte del TSAS y de la propia investigación social, teniendo en cuenta el flujo de creación y cierre de entidades a lo largo del tiempo, si bien el censo requiere de actualizaciones permanentes dada la propia dinámica del sector social, muy pegado a las necesidades sociales locales (entre 2000 y 2020

<sup>5</sup> En esta sección se utilizan los resultados de la serie histórica de encuestas iniciada en 2010 (datos de 2008) por la Fundación Luis Vives y continuada desde 2015 por la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS) hasta 2022. Los resultados de estas encuestas están publicados y aparecen en la sección final de referencias.

se ha creado el 56 % de las entidades actualmente existentes, lo que da idea de su «destrucción creadora» como reflejo del incesante cambio en las necesidades y problemas sociales).

De este volumen de organizaciones, el 79 % son asociaciones y organizaciones de segundo y tercer nivel, el 18 % fundaciones y el restante 3 % son cooperativas y empresas sociales. El predominio de las asociaciones se explica por el propio origen motivacional del sector social: movilización de personas afectadas o de la sociedad civil para dar respuesta a un problema social o canalizar la participación social con fines solidarios. Al mismo tiempo, hay que destacar que existen tres organizaciones denominadas «singulares» por su origen y regulación específica (Rodríguez Cabrero y Montserrat Codorniu, 1996), como son Cáritas Española, Cruz Roja y ONCE, cuyo peso es aproximadamente el 25 % de todo el voluntariado social y un tercio de los ingresos de todo el sector.

A lo largo de las tres últimas décadas el TSAS se ha configurado en federaciones y confederaciones en función de los objetivos de los diferentes colectivos afectados (personas con discapacidad, personas mayores, juventud, infancia, personas sin hogar, etc.), para reforzar la cohesión interna y desarrollar programas y actividades de manera conjunta. Es lo que el propio sector denomina como «articulación interna institucional y trabajo conjunto o en red». Este proceso se encuentra consolidado y ha favorecido dinámicas de cooperación *ad intra* y *ad extra* y, con ello, mejoras de eficacia y eficiencia en el caso de las organizaciones de pequeño tamaño. Igualmente, el desarrollo de la actividad ha conllevado que un cierto volumen de organizaciones, sobre todo de tamaño económico elevado, articulen al mismo tiempo la actividad asociativa con la fundacional y la economía social para dar respuesta a necesidades que no pueden trocearse sin riesgo de ineficacia. Con ello se ha producido, en parte, un entreverado organizativo que transita entre lo no lucrativo y la economía social de mercado, entre lo no lucrativo y formas de colaboración con el sector mercantil, entre lo no lucrativo social y el sector público.

Finalmente, la necesidad de reforzar el papel institucional del TSAS ha producido la creación de plataformas generales —Plataforma del Tercer Sector/PTS— o específicas —Plataforma de ONG de Acción Social/POAS—, cuya actividad se analiza en este libro, que tienen por objetivo representar al conjunto del sector y al mismo tiempo desarrollar el diálogo civil en los diferentes niveles territoriales (mesas sectoriales) (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2022), a nivel del Estado y de la UE.

### ***El TSAS tiene una implantación ligada a la dinámica de las políticas sociales donde se combinan los diferentes ámbitos territoriales con una creciente presencia internacional***

Las entidades sociales están pegadas al ámbito provincial y local en un marco autonómico que ha generado estilos o singularidades en la dinámica del TSAS (ver el capítulo 28, Marbán Gallego). Entre 2008 y 2022 apenas ha habido variación en cuanto al ámbito de su actuación.

En 2008, el 48 % de las entidades era de ámbito provincial (28,6 %) y local (19,5 %); en 2022 dicho porcentaje es menos provincial (23,2 %) y más local (21,5 %). El ámbito autonómico sigue siendo relativamente mayoritario, pero ha perdido un cierto peso en el total (32,6 % en 2008 y 27,0 % en 2022). Por el contrario, han ganado peso relativo las entidades de ámbito estatal (12,9 % en 2008 y 16,5 % en 2022), con un máximo del 20 % en 2021 y, sobre todo, las de ámbito internacional, que han duplicado su peso (6,3 % en 2008 y 12,0 % en 2022). El ámbito estatal e internacional, que en 2008 suponía casi la quinta parte de las entidades sociales, en 2022 es casi el 28,5 %. La actividad internacional y las actividades de cohesión social y territorial general han ganado peso a lo largo del tiempo mostrando la importancia de la proyección generalista vertebradora de la cohesión social y de la solidaridad internacional del TSAS.

### *Predominio del pequeño tamaño económico.*

#### *La financiación privada se ha estancado y la propia no ha dejado de crecer*

El TSAS es, al mismo tiempo, un sector dualizado internamente, visto desde la vertiente de los ingresos, lo que no quiere decir desde la actividad, en la que el trabajo conjunto, como hemos dicho, ha ido ganando peso. Se puede afirmar (ver Tabla 1) que el sector social se ha debilitado a lo largo de los últimos 13 años en la medida en que el peso de las entidades con ingresos anuales inferiores a 30 mil euros casi se ha duplicado en los casi tres últimos lustros (25 % en 2008 y 47,5 % en 2021). Al mismo tiempo, el porcentaje de entidades sociales con más de 1 millón de euros de ingresos se ha reducido de manera ostensible (17 % en 2008 y 10,3 % en 2022). También se ha reducido el volumen de entidades con ingresos entre 300 mil y 1 millón de euros del 19,3 % en 2008 al 11,2 % en 2022.

Desde otra perspectiva, el 78,5 % de las entidades tienen ingresos inferiores a 300.000 euros anuales en 2022. Sin embargo, existe un claro contraste entre las asociaciones y las fundaciones: en 2022 el porcentaje de asociaciones con ingresos superiores a 1 millón de euros es el 5,1 %, en contraste con el 22,8 % en el caso de las fundaciones. Esta estructura dual por razón del volumen de ingresos tiene su impacto en la sostenibilidad del TSAS que, además, se ha visto afectado por un doble movimiento de recursos a la baja (debido a los ajustes del gasto público y la crisis de la obra social de las cajas de ahorro) y una demanda social al alza (crisis social de la gran recesión de 2010 a 2014 y crisis de la covid-19 entre 2020 y 2022). El tamaño no es un fin en sí mismo, es un medio, pero el tamaño también importa para crear economías de escala y alcanzar mejoras de eficacia y eficiencia. Y si no se puede renunciar al pequeño tamaño, lo que es imposible en el ámbito local, si cabe la colaboración entre entidades pequeñas y medianas para presentar proyectos y desarrollar actividades de manera conjunta, lo cual forma ya parte del estilo de la acción del propio sector.



**Tabla 1. Distribución de las entidades sociales en función de sus ingresos (%)**

Euros	2008	2010	2013	2018	2020	2022
≤ 30 mil euros	25,0	31,1	31,0	49,5	47,6	47,5
30.000-300.000	38,7	37,7	37,6	30,7	31,0	31,0
300.001 y 1 millón de euros	19,3	17,3	17,4	11,3	11,5	11,2
Más de 1 millón de euros	17,0	13,9	14,0	8,5	9,8	10,3

Fuente: *Fundación Luis Vives 2010 y 2012 y POAS, 2015, 2018, 2021 y 2023. No incluye las entidades singulares (Cáritas Española, Cruz Roja y ONCE).*

El origen de los ingresos del TSAS es una combinación de ingresos procedentes del sector público, del sector privado y recursos propios (Tabla 2). La financiación pública ha sido (el 61,3 % en 2008) y es aún (46,7 % en 2021) la más importante fuente de recursos del TSAS, lo que se explica en buena medida por la colaboración estable con el sector público en la gestión de servicios y programas sociales. Esto ha supuesto una relativa, aunque decreciente, dependencia funcional de los recursos públicos. También en sentido contrario, ya que el sector público no puede implementar muchos programas sin la capacidad operativa del TSAS. Por su parte, la financiación privada se ha mantenido estable en torno al 20 % de todos los ingresos. El cambio más importante reside en la financiación propia que se ha más que duplicado en casi tres lustros. Esto supone que el TSAS ha tenido que recurrir progresivamente a sus propios fondos y reservas para dar respuesta adecuada a los objetivos desarrollados. Aparentemente, esto reduce la dependencia de los recursos de origen público, pero también supone un riesgo en la medida en que los ingresos de origen privado están estancados y los recursos de origen público varían en función de los cambiantes compromisos políticos en el ámbito de las políticas sociales.

**Tabla 2. Distribución de la procedencia de los ingresos del TSAS (%)**

Fuentes de financiación	2008	2010	2013	2018	2021
Financiación pública	61,3	60,0	55,3	41,4	46,7
Financiación privada	23,9	18,2	19,4	26,0	22,4
Financiación propia	14,8	21,8	25,3	32,6	30,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: *Fundación Luis Vives 2010 y 2012 y POAS, 2015, 2018, 2021 y 2023. No incluye las entidades singulares (Cáritas Española, Cruz Roja y ONCE).*

Desde el punto de vista macroeconómico, el gasto y el ingreso del TSAS varía entre el 1,4 y el 1,6 % del PIB a lo largo de trece años. Una fluctuación debida al impacto de las crisis económicas, que inciden en los recursos y en la demanda social. En conjunto, el TSAS es un



sector estable económica y financieramente. Sin embargo, es preciso destacar algunos hechos que matizan tal estabilidad: un cierto estancamiento en los ingresos (el volumen de ingresos de 2021 es el mismo que en 2010) y en el gasto (el volumen de gasto más elevado del sector tuvo lugar en 2010); la cuarta parte de las entidades tiene pérdidas; los problemas de liquidez afectan al 60 % de las mismas, si bien se ha reducido su persistencia en una parte del TSAS; y el recurso a la creciente financiación propia solo se produce en una pequeña parte del sector.

El TSAS es un sector que es tan estable como precario en su dimensión económico-financiera. Parte de esta estabilidad es fruto de la capacidad de internalizar costes, de una cierta devaluación interna y del factor estabilizador de la colaboración en el seno del sector social. La precariedad, por su parte, es consecuencia de factores como son el predominio del pequeño tamaño económico de las entidades y sistemas inestables de financiación. No se trata por ello de que el tamaño grande sea la solución, sino el fortalecimiento de las medianas organizaciones, la fusión de aquellas que desarrollan una misma actividad y seguir intensificando el trabajo en red, además del recurso a modos sostenibles de compra y gestión de los recursos económicos y humanos.

### *El empleo del TSAS: elevada cualificación, pero también precariedad laboral*

Por el tipo de actividad que realiza, el TSAS es un sector altamente intensivo en fuerza de trabajo. Es un sector que acompaña y cuida a personas vulnerables. La introducción de tecnologías digitales está teniendo lugar en las áreas de marketing y gestión, pero la atención directa sigue requiriendo una atención personalizada. Ello requiere un volumen elevado de empleo, formación adecuada y cualificación *ad hoc* para intervenir en el caso de colectivos vulnerables. Por otra parte, el sector social es un sector de empleo altamente feminizado, al igual que la rama de actividad de los servicios sociales, que afronta problemas crónicos de temporalidad y parcialidad en las condiciones de trabajo.

El volumen de empleo no ha variado apenas entre 2008 y 2021 (ver Tabla 3), Crece durante las crisis y se encoge en las poscrisis. Así, entre 2010 y 2013 se crearon 115 mil empleos, de los cuales 109.149 fueron de las entidades ordinarias. Este esfuerzo se agota en 2013 y son las entidades singulares (Cáritas, Cruz Roja y ONCE) las que toman el relevo en la creación de empleo en el sector, y cabe suponer que asumen una creciente parte del esfuerzo de respuesta al impacto social de la crisis. Posteriormente, se produce un ajuste para volver a partir de 2018 y hasta 2021 a los niveles de empleo de 2008, pero con una reducción significativa en el caso de las entidades singulares que vuelven en 2021 (42.276 empleos) a algo menos del nivel de empleo de 2008 (43.765 empleos). De este modo, el volumen de empleo del TSAS es en 2021 prácticamente el mismo que en 2008.

Debe destacarse que casi el 40 % de las entidades ordinarias no tienen personas asalariadas. Es decir, que la actividad la realiza la junta directiva de la asociación y, en su caso, los voluntarios que puedan colaborar con la misma. El predominio del pequeño tamaño organizativo

en el TSAS se refleja en la estructura del empleo: las entidades con menos de 6 trabajadores son casi el 50 % del total en 2021 (en 2008 eran el 34 %); o de otro modo el 61 % de las entidades sociales tienen menos de diez personas asalariadas. Las entidades con más de 50 personas asalariadas apenas varían entre 2008 (14 %) y 2021 (12 %).

El empleo del TSAS supone en promedio en torno al 2,6 % de todo el empleo de la economía española entre los años 2008 y 2021 (o el 3,5 % del empleo del sector servicios, si bien se incrementa entre los años 2010 y 2013 hasta llegar al 4,6 %). Este estancamiento del empleo tiene que relacionarse, como decimos, con la evolución del empleo de la economía española, además del impacto de los ajustes en los ingresos del sector y las mejoras organizativas y de eficiencia. Como el impacto social del período de crisis financiera de 2008 (2011-2015), sumado al de la covid-19 y la guerra de Ucrania (2020-2023), ha incrementado las necesidades y la demanda social, el sector ha tenido que recurrir, además de a la devaluación interna y la cooperación entre las entidades, al trabajo del voluntariado al que luego nos referiremos.

Cuatro rasgos caracterizan al empleo del sector social en cuanto a su composición, formación y condiciones de trabajo: feminización, elevada formación, temporalidad y excesivo peso de la jornada a tiempo parcial.

- En efecto, las mujeres son el colectivo ocupado mayoritario, el 78 %, muy similar a la composición de género del sector de servicios sanitarios y sociales.
- Por otra parte, si en 2021 la población ocupada en España con estudios medios y superiores es el 47,6 %, en el caso del TSAS es el 74 %. En general, entre 2008 y 2021 los titulados superiores y medios han sido más del 60 % del empleo del TSAS. Durante este período este tipo de cualificación casi se ha duplicado en el conjunto del empleo de España (24 % en 2008 y 46 % en 2021).
- En tercer lugar, las condiciones de trabajo del sector social se caracterizan por elevadas tasas de temporalidad, si bien se han reducido notablemente entre 2008 (46 %) y 2021 (27 %), casi al mismo nivel que en el conjunto del empleo nacional, que en dicho año fue el 25 %. La reforma laboral de finales de 2021 (RD-ley 32/2021, de 28 de diciembre) puede reducir aún más este rasgo tradicional del TSAS.
- Finalmente, destaca como rasgo del sector social el enorme peso de la jornada a tiempo parcial que en 2021 caracterizaba al 51 % de todos los contratos, en contraste con el 14 % del total de contratos del mercado de trabajo español. Más de la mitad de estas personas contratadas trabajan menos de veinte horas a la semana. La tipología de muchas actividades y la precariedad de la financiación son factores que explican en no escasa medida este rasgo que debería situarse en línea con el conjunto del mercado laboral español.

**Tabla 3. Volumen de empleo estimado en el TSAS**

	2008	2010	2013	2018	2021
Total TSAS	529.029	635.961	644.979	527.230	528.220
Entidades singulares	43.765	41.548	77.579	37.737	42.276
Entidades ordinarias	485.264	594.413	567.400	489.493	485.944

Fuente: *Fundación Luis Vives 2010 y 2012 y POAS, 2015, 2018, 2021 y 2023. No incluye las entidades singulares (Cáritas Española, Cruz Roja y ONCE).*

### *Actividad e impacto del TSAS*

La actividad del TSAS es muy diversa en cuanto a los colectivos a los que se dirige; es intersectorial por la variedad de campos de actividad en que se desarrolla, y es multiprestacional por la combinación que aplica de servicios y técnicas de intervención social exigidas por la personalización de la atención. Tres rasgos de su actividad que resumimos a continuación.

- La actividad del TSAS es diversa por la amplia diversidad de colectivos sociales a los que se dirige. El peso de cada colectivo depende de dos factores: la importancia sociopolítica de la problemática de un colectivo en un momento dado y la capacidad de movilización de las personas afectadas o sus familiares. A ello hay que unir la influencia que las políticas europeas puedan tener en la prioridad de determinados colectivos (p.e. 2023 es el año de implantación de la *Garantía Infantil Europea*, lo que supone una mayor importancia y visibilidad de los programas dirigidos a la infancia vulnerable). A lo largo del período 2008-2022, entre los colectivos más importantes que son objeto de atención social, destacan las personas con discapacidad, los menores y las mujeres; a no mucha distancia de estas últimas destacan las personas en situación de pobreza, los jóvenes y las personas mayores. Hay que destacar que la salud mental está ocupando un espacio relevante en el TSAS debido a la expansión de la depresión, la ansiedad y otras enfermedades mentales asociadas a las formas de vida (aislamiento y soledad no deseada) y a la polarización territorial (el contraste entre la España vaciada y las zonas urbanas).
- Las necesidades de los diferentes colectivos son tan variadas como complejas. Esto supone la intervención desde diferentes lógicas complementarias. Así, dar respuesta a la infancia vulnerable exige intervenir desde los ámbitos de la protección social, la educación, la sanidad, la nutrición, la vivienda y el ocio. O, por ejemplo, la lucha contra el sinhogarismo exige intervenir desde la sanidad, la vivienda y la formación para el empleo. Cierta tipo de discapacidades y dependencias demandan una intervención socio-sanitaria. Hay un campo genérico que es la «acción social», que ocupa algo más del 40 % de la actuación que es un campo mixto que interrelaciona diferentes actuaciones.
- Como resultado de esta intervención social, el TSAS combina las prestaciones y técnicas de intervención social que ha ido creando e innovando a lo largo de decenios de acti-

vidad. En su caja de herramientas está la actividad de información y orientación de las personas vulnerables para ofrecerles el mapa de alternativas y recursos (casi un tercio de las prestaciones), seguida de la formación y educación e intervención psicosocial, con un peso semejante. Prestaciones o servicios compatibles entre sí y flexibles en su adaptación a las personas y los territorios.

Evaluar el impacto final del TSAS es complejo y las evidencias limitadas. Aunque se evalúan los resultados intermedios o eficacia de la actividad realizada, no sucede lo mismo cuando evaluamos su impacto en las personas (solución de un problema y mejora de sus capacidades) y en el conjunto de la sociedad (cohesión social o creación de un clima favorable a las políticas y programas en pro de la igualdad y la no discriminación). Una de las medidas indirectas es conocer las intervenciones sociales de las entidades sociales. En 2007 el TSAS realizó 36,8 millones de intervenciones de atención directa. La gran recesión elevó este volumen hasta un máximo de 52,9 millones de intervenciones, para reducirse a partir de 2017 y nuevamente elevarse en 2021 y 2022 debido al impacto de la covid-19 y la guerra de Ucrania. Las intervenciones no equivalen a personas beneficiarias que pueden recibir varias intervenciones para afrontar un problema o carencia determinada.

La evaluación de la capacidad institucional del TSAS es más evidente, medida a través de la capacidad del TSAS para ahormar el conjunto del TSAS (creación de redes internas y fortalecimiento de las organizaciones «paraguas» y representativas, como son la Plataforma del Tercer Sector y la Plataforma de ONG de Acción Social), para favorecer el diálogo social con otros actores institucionales (como son las mesas de diálogo social territoriales) y para establecer formas de cooperación con el Estado (alianzas), la economía social (empresas sociales y centros de empleo) y la empresa mercantil (a través de la colaboración vía la RSC y fundaciones de empresas). En estos niveles se puede afirmar que el TSAS ha logrado avances importantes en los últimos dos decenios.

Desde la lógica de la participación social la evaluación del rol del TSAS se puede calificar de positiva. La parte más visible es la capacidad para movilizar un volumen elevado de voluntariado social. El TSAS cuenta en 2021 con algo más de 1 millón de personas voluntarias. Su máximo crecimiento tuvo lugar en 2013, en pleno impacto negativo de las políticas económicas y sociales aplicadas entre 2011 y 2015. La media de voluntarios por organización es de 50 personas, casi el doble que en 2008. Desde el inicio de la serie de estudios sobre el TSAS en 2010, se constata que las mujeres tienen un mayor peso en el voluntariado social (algo más de 6 de cada 10 personas voluntarias) y que el nivel de estudios es elevado (el 55 % tiene estudios superiores en 2021). Medido en tiempo de dedicación semanal, el 31 % lo hace ocasionalmente, entre 5 y 10 horas el 48 % y más de diez horas el 20 %. El voluntariado del TSAS realiza las más diversas actividades, muchas de ellas de elevada responsabilidad. Aunque este colectivo recorre toda la estructura de edades, el peso de las personas mayores de 65 años se ha incrementado a lo largo de los últimos diez años como consecuencia del envejecimiento de la población (44 % del total en 2021, 22 % en 2010). El voluntariado no solo tiene un valor social y simbólico. También tiene un valor

económico cuando se estima su equivalencia en empleo y valor económico asociado<sup>6</sup>. Es por todo ello que el voluntariado social agrega a la actividad de las entidades sociales un creciente capital social a la vez que constituye una palanca de promoción de la democracia participativa en el sector asociativo del TSAS y en el conjunto de la sociedad.

#### 4. El TSAS en el horizonte 2030

A lo largo de este capítulo hemos destacado la importancia del TSAS en la producción de bienestar, su papel en defensa de los colectivos sociales más vulnerables, su contribución a la cohesión social y territorial, así como el desarrollo del voluntariado social y de la democracia participativa. También su aportación a la actividad económica general y una notable participación en el empleo. Pero como sector social tiene debilidades que se relacionan con la dualización de su tamaño organizativo, una financiación precaria e incluso oscilante al depender en parte de los presupuestos públicos y una estructura de empleo que, aunque es muy cualificada, se caracteriza por una relativa precariedad, sobre todo en las pequeñas organizaciones.

Los objetivos de un desarrollo sostenible o *Agenda 2030* son también objetivos a los que contribuye el TSAS. Para ello es necesario que el TSAS sea lo más sostenible posible, se fortalezca institucionalmente, que consolide su posición dentro de la economía social y que sea visible socialmente. Objetivos todos ellos tan necesarios como posibles de acometer.

En este sentido el TSAS afronta retos, destacados en ocasiones previas (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2015; Rodríguez Cabrero, Fantova, Marbán y Zuberó, 2015), que debe afrontar para su reforma permanente y mejorar su capacidad de respuesta a las necesidades sociales.

El TSAS ha sido capaz de transitar a lo largo de casi tres lustros de crisis (crisis financiera, crisis de la covid-19 y la actual crisis consecuencia de la invasión de Ucrania por Rusia) sin deterioro de su capacidad de respuesta y con una relativa estabilidad económica, aunque la debilidad financiera de una parte del sector es un factor de riesgo permanente. La continuidad, crecimiento y, sobre todo, sostenibilidad a futuro del TSAS, al servicio del desarrollo social, va a depender de su capacidad para reducir sus debilidades (minifundismo, precariedad laboral, limitaciones financieras y baja visibilidad social) y acrecentar sus fortalezas (contribución a la cohesión social, defensa de los colectivos vulnerables y referente en cuanto a participación social a través del voluntariado). Para que las debilidades no sean una amenaza y las fortalezas sean una palanca de oportunidad, el TSAS ha trazado hace años una ruta compartida por sus entidades hacia la sostenibilidad, lo que requiere seguir fortaleciendo su cohesión interna, ampliar y consolidar alianzas estratégicas con la economía social y las administraciones públicas y ampliar su base social mediante una mayor visibilidad social de su actividad y de su contribución al bienestar social. Todo ello exige el fortalecimiento institucional y la práctica permanente de la innovación social.

<sup>6</sup> El barómetro de 2023 de la POAS indica sobre el valor económico del voluntariado en 2021 que ese año los voluntarios del TSAS contribuyeron con 328 millones de horas de trabajo no remunerado, equivalentes a 187 mil puestos de trabajo a tiempo completo y 2.531 millones de euros de valor económico asociado.

## Referencias bibliográficas

- CABRA DE LUNA, M. A. y DE LORENZO, R. (2005): «El Tercer Sector en España: ámbito, tamaño y perspectiva»; en *Revista Española del Tercer Sector*, 1, pp. 95-134.
- CASADO, D. (2015): «Cambios y continuidades en el tercer sector de acción social»; en *Revista Española del Tercer Sector*, 30; pp. 23-47.
- CASADO, D. y FANTOVA, F. (2019): *Acción voluntaria*. Barcelona, Fundació Apip-Acam, Hacer.
- FRESNO, J. M. (2014): *Cambios Sociales y Tercer Sector: Actuar en un nuevo contexto*. Madrid, ICONG.
- FUNDACIÓN LUIS VIVES (2010): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid, Fundación Luis Vives.
- FUNDACIÓN LUIS VIVES (2012): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid, Fundación Luis Vives.
- GARCÍA DELGADO, J. L. dir. (2005): *La economía social en España. Criterios y propuestas*. Madrid, Fundación ONCE.
- MARBÁN, V. (2015): «El Tercer Sector en el espacio social europeo»; en *Revista Española del Tercer Sector*, 30; pp.143-168.
- MARBÁN GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2013): «Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar»; en *Presupuesto y Gasto Público* 71/2013; pp. 61-82.
- MARBÁN GALLEGO, V.; PÉREZ YRUELA, M., y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2018): «Current challenges and prospective analysis of the third sector of social action (TSSA) in Spain»; en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 98; pp. 95-126.
- MARBÁN-GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ-CABRERO, G. (2021): «The Third Sector of Social Action in the Autonomous Communities: Third Sector patterns or territorial singularities?»; en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103, pp. 9-41.
- MONZÓN, J. L. y CHAVES, R. (2012): *La economía social en la Unión Europea*. Bruselas, Comité Económico y Social Europeo.
- PÉREZ DÍAZ, V. y LÓPEZ NOVO, J. P. (2003): *El Tercer Sector Social en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.
- PÉREZ YRUELA, M. (2019): «Panorámica del Tercer Sector en España durante la crisis»; en *VIII Informe Foessa*. Madrid, FOESSA.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2019): *III Plan Estratégico del TSAS*. Madrid, POAS.



- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2015): *El Tercer Sector de acción Social en 2015. El impacto de la crisis*. Madrid, POAS.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2019): *El Tercer Sector de acción Social en España. Nuevo contexto, nuevos horizontes*. Madrid, POAS.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2021): *El Tercer Sector de Acción Social en España 2021: Respuesta y resiliencia durante la pandemia*. Madrid, POAS.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2023): *Barómetro del Tercer Sector de Acción Social en España 2022*. Madrid, POAS.
- RODRÍGUEZ CABRERO y MONTSERRAT CODORNIU dir. (1996): *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. dir. (2003): *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid, FOESSA.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MARBÁN GALLEGO, V. (2015): *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del TSAS*. Madrid, POAS.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.; FANTOVA, F.; MARBÁN, V., y ZUBERO, I. (2015): *Análisis Prospectivo sobre los Retos Actuales y Futuros del Tercer Sector de Acción Social. Parte II: Los Retos del Tercer Sector de Acción Social*. Madrid, POAS.
- RUIZ OLABUÉNAGA, I. dir. (2006): *El Sector No Lucrativo en España. Una Visión Reciente*. Madrid, Fundación BBVA.
- SALAMON, L. M. y SOKOLOWSKI, W. (2018): «The Size and Composition of the European Third Sector»; en SALAMON y SOKOLOWSKI eds.: *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe*. Palgrave Macmillan.







MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

**37**

- I. El tercer sector de acción social
- II. Organizaciones singulares del tercer sector de acción social
- III. Fundaciones
- IV. Articulación de organizaciones del tercer sector de acción social
- V. Campos de actuación del tercer sector de acción social
- VI. Formas emergentes del tercer sector de acción económica
- VII. El tercer sector de acción social en el ámbito territorial





# CÁRITAS ESPAÑOLA: CONSTRUYENDO FRATERNIDAD

*Sebastián Mora Rosado*

Universidad Pontificia Comillas

## Resumen

Cáritas Española es una organización singular del tercer sector de acción social debido al amplio horizonte de su acción, al profundo arraigo territorial que posee, a la larga trayectoria histórica de su presencia en la sociedad española y a la legislación específica por la cual está instituida. Cáritas Española, desde su constitución en 1947, se ha ido adaptando a los cambios sociales con flexibilidad, al mismo tiempo que ha sido promotora de transformaciones sociales. Su desarrollo viene enmarcado por tres dinámicos complementarios que describen el ser y quehacer de la institución en el marco del pensamiento social católico: la investigación social y la sociología aplicada a la intervención social; la acción social transformadora, de proximidad y con especial atención a los colectivos excluidos y no atendidos; y, por último, la incidencia política. Este dinamismo está sustentado en la acción voluntaria, la aportación complementaria e insustituible de las personas contratadas, la red de más de 5.000 Cáritas parroquiales y los cientos de proyectos y servicios de acción social.

## Abstract

*Cáritas Española is a distinctive organization in the Third Sector of Social Action due to the broad scope of its action, its deep territorial roots, the long historical trajectory of its presence in Spanish society and the specific legislation by which it is established. Since its constitution in 1947, Cáritas Española has been adapting to social changes with flexibility, while at the same time promoting social transformations. Its development is framed by three complementary dynamics that describe the being and work of the institution within the framework of Catholic social thought: social research and sociology applied to social intervention; transforming social action, of proximity and with special attention to excluded and underserved groups; and, finally, political advocacy. This dynamism is sustained by volunteer action, the complementary and irreplaceable contribution of the people hired, the network of more than 5,000 parish Cáritas and the hundreds of social action and services projects.*

## 1. Introducción

Presentar en un escrito breve el ser y quehacer de Cáritas Española es una labor casi imposible. Son muchas las perspectivas de análisis que nos abre una organización tan poliédrica en su presencia social y tan enraizada en la sociedad civil española. Como entidad singular del tercer sector de acción social (en adelante TSAS) es posible y sugerente una aproximación jurídica formal; como organización con larga trayectoria la presentación histórica nos daría claves de comprensión interesantes; como organización generalista de acción social la presentación de los programas tendrían cuerpo por sí mismo; como organización de voluntariado se podrían analizar las tendencias del voluntariado en perspectiva cualitativa y cuantitativa; y como organización católica sería sugerente reflexionar sobre el papel de las entidades religiosas en la sociedad civil. Todas las aproximaciones iluminarían una dimensión importante de Cáritas Española y darían pie a un texto independiente.

Sin embargo, en este capítulo presentaremos una visión general de Cáritas Española atendiendo a diversas aproximaciones sin mucha extensión y profundidad. Pretendemos exponer los rasgos esenciales, de manera esquemática, para poder alcanzar una visión general de lo que es Cáritas Española, su recorrido histórico, sus principales líneas de acción y algunas tendencias cuantitativas de los últimos años.

## 2. Historia y forma jurídica

### 2.1. *Cáritas en la historia*

En noviembre de 1947 se aprobaron los primeros estatutos de Cáritas Española. Ya han pasado 75 años desde aquellos «años del hambre» de la posguerra española en los que la Iglesia católica española institucionalizó su acción social, en lo que hoy conocemos por Cáritas Española. Años antes, en plena contienda mundial, el Papa Pío XII apremió a los católicos a «poner la técnica al servicio de la Caridad» y la Iglesia española creó en 1942 el Secretariado Nacional de Caridad, dentro de la Acción Católica, que sería el origen de la actual Cáritas Española (en adelante Cáritas).

Desde la aprobación de aquellos primeros estatutos las transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas han sido de una magnitud gigantesca en el mundo y particularmente en España. Cáritas, que desde su origen ha intentado hacerse cargo de la realidad, ha acompañado estas transformaciones ofreciendo respuestas plurales, planteando propuestas innovadoras y promoviendo denuncias proféticas para la defensa de las personas empobrecidas y en proceso de exclusión. La historia ha ido cambiando profundamente el ser y el quehacer de Cáritas, pero Cáritas también ha sido promotora de procesos de transformación en la sociedad española en estos 75 años de existencia. Cáritas se ha movido al ritmo de la historia, pero, al mismo tiempo, ha sido sujeto histórico del cambio social en España. A continuación, con pinceladas gruesas destacamos algunos hitos del recorrido histórico de Cáritas para poder comprender el dinamismo histórico de la misma.

En los años 50 todas las Cáritas diocesanas están comprometidas en la distribución de la «ayuda social americana» que llega a repartir más de 500 millones de las antiguas pesetas entre la población más vulnerable. Son años de una pobreza intensa y extensa en la que los productos más básicos están solo al alcance de unos pocos privilegiados.

En los años 60, Cáritas eleva la mirada y, sin abandonar las labores de asistencia y acogida, apuesta por la promoción social. Son los años del Plan CCB, que luego mencionaremos, que fue el primer gran programa de desarrollo comunitario en España y se constituyó la Fundación FOESSA. Fruto de estos planteamientos Cáritas se compromete con el fomento de cooperativas y economatos, muchos de ellos en el mundo rural, y desarrolla iniciativas de vivienda en los barrios de las ciudades. Son años de emigración del campo a la ciudad que exige un acompañamiento a personas y familias que llegaban a los arrabales de muchas ciudades.

En los años 70, Cáritas asienta su modelo de acción social y aparece la intervención por programas de acción: Acción Comunitaria, Atención a Grupos Marginales (transeúntes, ancianos y gitanos), Acción con la Juventud, Formación y Concienciación. Con la terminología propia de la época Cáritas organiza metodológicamente su acción, el llamado a una «caridad inteligente» da sus frutos en los años del tardofranquismo y la transición política.

Los años 80 posicionan a Cáritas en dos ámbitos de una gran envergadura. El desempleo en España alcanza una intensidad notable y en la Iglesia católica surgen los Programas de Lucha contra el Paro. Estos programas llevados entre Cáritas, Hermandades del Trabajo, Justicia y Paz y la HOAC ponen en el centro de la acción, la incidencia y la sensibilización frente al problema del paro. Los actuales programas de empleo y economía solidaria provienen de este impulso innovador en una España que daba sus primeros pasos democráticos. Al mismo tiempo, los 80 son los años de la «crisis de la heroína». Miles de jóvenes caen en las redes de la heroína conformando un paisaje desolador de sufrimiento, marginación y delincuencia. Los programas de Juventud Marginada, como se denominaban entonces, y Atención a las Drogodependencias se convierten en la respuesta necesaria a un problema profundo que se vería agravado por el avance del VIH/SIDA entre las personas adictas.

En los años 90 se celebran las bodas de oro de Cáritas que vienen acompañadas por la recepción del Premio Príncipe de Asturias de la Concordia (1999). En estos años la dimensión internacional entra con fuerza en el horizonte de la labor de Cáritas con la «Campaña de ayuda a las víctimas de Ruanda y Burundi» que significó un punto de inflexión en los programas de cooperación Internacional. Además, al final de los 90 se impulsó la campaña «Deuda externa, deuda eterna» a favor de la condonación de la deuda externa de los países pobres que supuso, como más adelante señalaremos, un hito de la incidencia política de Cáritas.

Con respecto a la acción social celebró el primer Simposio sobre «Políticas Sociales contra la Exclusión» que permitía pensar la acción social en perspectiva europea y desde tendencias actualizadas de política social. Los cambios sociales son profundos en estos años y España se convierte en país de acogida para miles de migrantes convirtiéndose en una prioridad en los programas de Cáritas.

El comienzo del nuevo siglo tiene nombre de Gran Recesión (2009) desde la perspectiva de Cáritas. La intensidad de la crisis económica, el impacto tan rápido en las familias vulnerables y las políticas de austeridad significaron un esfuerzo enorme en la labor de Cáritas que llegó a duplicar las personas atendidas en los programas de Acogida y Asistencia. En el plano internacional Cáritas atiende la emergencia del *tsunami* en el Sudeste Asiático, la crisis humanitaria debida a la violencia en la región africana de los Grandes Lagos y el terremoto de Haití que supuso la mayor captación de fondos de ayuda humanitaria en Cáritas.

Las crisis humanitarias y el incumplimiento notorio de los derechos humanos por parte de los países de acogida a las personas migrantes dibujan los años previos a la pandemia. La crisis de refugio producida por la guerra de Siria del año 2015 exigieron a Cáritas un mayor compromiso con la defensa de los derechos de las personas refugiadas y migrantes.

El último hito para reseñar es la pandemia por covid-19 que golpeó con especial virulencia a los colectivos más vulnerables. Para las organizaciones sociales, y para Cáritas en particular, significó una adaptación radical para que la esperanza de los más excluidos no quedara también confinada.

Cáritas se ha ido transformando con los dinamismos históricos y, al mismo tiempo, ha sido promotora de ciertos cambios en la sociedad y ha aportado análisis y propuestas para un mundo más justo.

## *2.2. La organización Cáritas Española*

Cáritas Española, según sus estatutos<sup>1</sup>, «es una entidad religiosa católica» (Art. 2 § 1) que tiene personalidad jurídica canónica pública y personalidad jurídica civil. Como Confederación es una entidad asociativa de tercer grado —de la que pueden formar parte corporaciones de ámbito diocesano, federaciones de ámbito autonómico o regional y otras entidades de ámbito nacional (Art. 3 § 1)— que se presenta como «Confederación de las Cáritas diocesanas y otras entidades de acción caritativa y social de la Iglesia Católica en España» (Art. 1 § 1) y su personalidad jurídica se sustenta como «corporación, persona jurídica pública de la Iglesia, a tenor de lo dispuesto en el Código de Derecho Canónico (CIC), canon 116.1» (Art. 1 § 2).

Siendo su dinamismo esencial el voluntariado, Cáritas es «una entidad de voluntariado al amparo de la Ley 45/2015 de Voluntariado, que desarrolla sus actuaciones con programas de voluntariado diseñados y gestionados en el marco de su acción social y caritativa. Su ámbito de actuación es tanto el voluntariado nacional como el voluntariado internacional de cooperación al desarrollo» (Art. 2 § 5).

Desde el marco estatutario podemos señalar que Cáritas es una corporación —persona jurídica pública— de la Iglesia católica, que se articula como una red —entidad de tercer grado— de entidades de diverso alcance territorial —del diocesano al estatal— como una Confederación formada por las 70 Cáritas diocesanas y las instituciones confederadas CONFER<sup>2</sup> y la Asociación San Vicente de Paul.

El horizonte de su acción, el alcance y arraigo territorial que posee, la larga trayectoria de su presencia en la sociedad española y la legislación específica que la regula convierten a Cáritas en una de las entidades, junto con Cruz Roja y la ONCE, denominadas singulares en el ámbito del tercer sector de acción social.

La misión de Cáritas es «promover el desarrollo integral de todas las personas, especialmente de los más pobres y excluidos, teniendo como fin último contribuir a erradicar las situaciones de pobreza y exclusión en el mundo para que cualquier persona pueda vivir con plena dignidad»

<sup>1</sup> En noviembre de 2022 los Estatutos de Cáritas Española han sido ratificados en la CXX Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española, tras la aprobación en la Asamblea General de Cáritas. Hasta ese momento los estatutos vigentes eran de 1967, con ligeras modificaciones realizadas en los años 1993 y 2019.

<sup>2</sup> Confederación de Institutos Religiosos y Sociedades de Vida Apostólica establecidos en España.

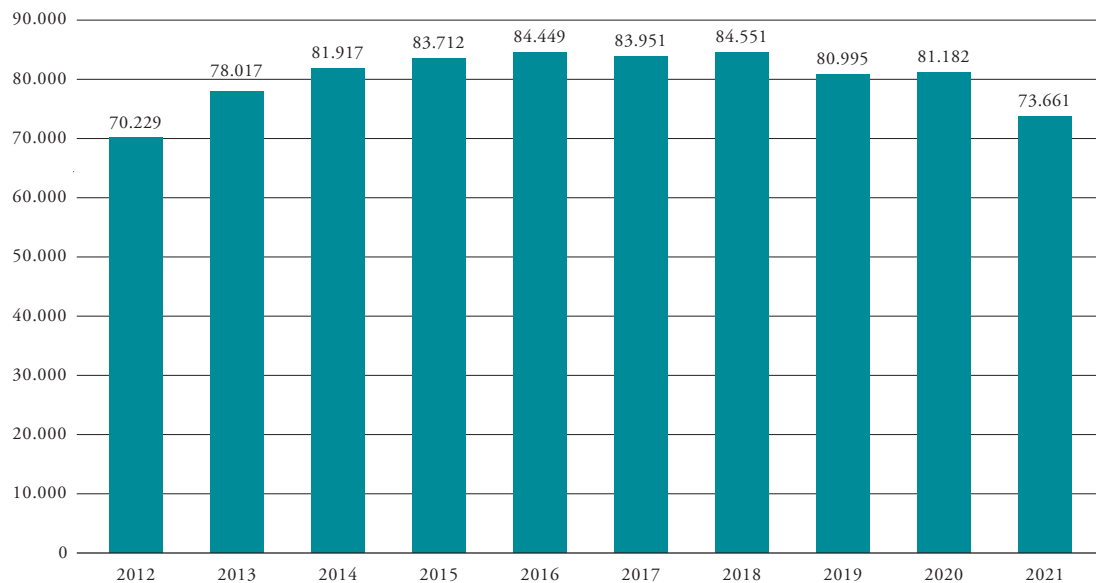


(Art. 8) y para ello promueve «el servicio a la acción caritativa y social de la Iglesia en España y en otros países mediante la cooperación internacional» (Art. 8).

Esta dimensión global de Cáritas se manifiesta en la pertenencia a las redes internacionales: Cáritas Europa<sup>3</sup> y Cáritas Internationalis<sup>4</sup>. Ambas redes permiten a Cáritas participar en procesos de incidencia global, una cooperación *peer to peer* con las 49 Cáritas en el continente europeo y con más de 160 miembros en todo el mundo. Cáritas promueve y desarrolla programas de acción social en el territorio del Estado español, desde la ejecución de las Cáritas diocesanas, y sostiene programas de cooperación internacional con la colaboración de las Cáritas nacionales de países en desarrollo.

«El voluntariado es un elemento esencial de la identidad de Cáritas» (Cáritas Española, 2011: 18) y es el elemento esencial del trabajo de la organización. Mayoritariamente son personas «que se comprometen con los otros y por los otros desde la radicalidad y la gratuidad del amor que nace de la fe» (2011: 18), aunque Cáritas está abierta al compromiso de personas no creyentes o creyentes de otras religiones sin discriminación (2011: 19). Tanto en las labores de dirección como en la planificación y ejecución de proyectos el rol del voluntariado es esencial y determinante. En la actualidad cuenta con más de 73.000 personas voluntarias (Gráfico 1). El confinamiento y las medidas sanitarias para prevenir la expansión de la covid-19 han supuesto un descenso en el número de personas voluntarias, con los datos de 2021.

**Gráfico 1. Número de personas voluntarias (2012-2021)**



Fuente: *Elaboración propia. Memorias de Cáritas Española.*

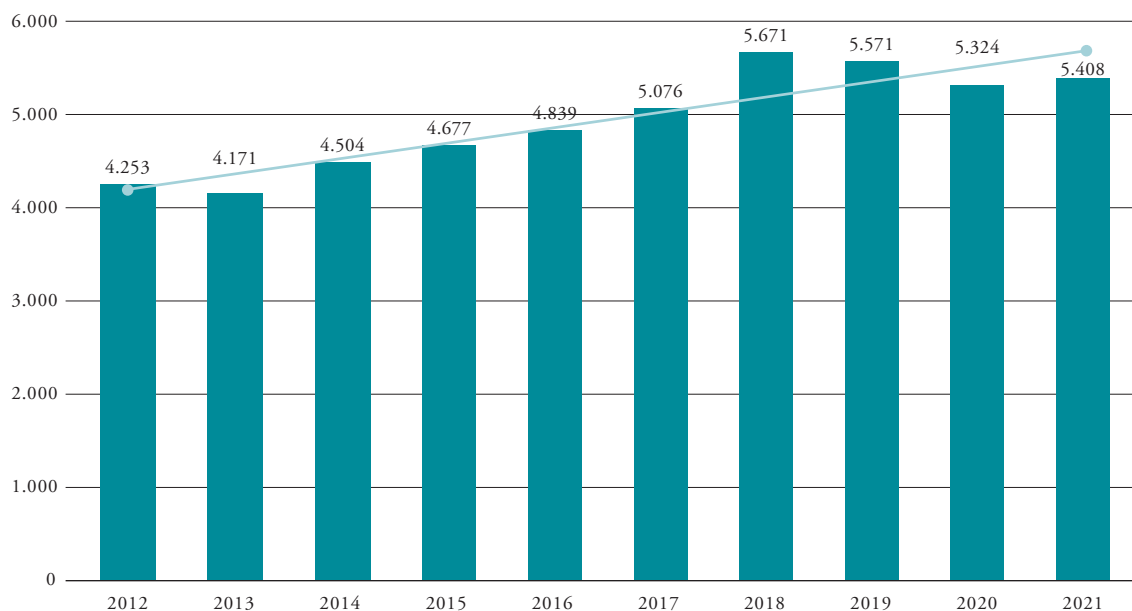
<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.caritas.eu/> [consultado el 13/02/2022].

<sup>4</sup> Disponible en: <https://www.caritas.org/?lang=es> [consultado el 13/02/2022].

La mayoría del voluntariado de Cáritas desarrolla su labor desde las Cáritas parroquiales que están presentes en todo el territorio del estado. Aunque en la mayoría de las parroquias (más de 22.000 en España) se desarrollan acciones de acogida y ayuda a personas vulnerables, existen más de 5.000 Cáritas parroquiales que ofrecen una acción social organizada y coordinada. Esta capilaridad territorial permite una acción próxima, desde los barrios y territorios, permitiendo un acompañamiento flexible y cercano a las personas vulnerables.

La insustituible acción voluntaria en Cáritas se realiza de forma colaborativa con las 5.408 personas contratadas (Gráfico 2) que aportan una presencia cualificada. Desde 2012 el número de personas contratadas se ha incrementado en más de 100 personas, mostrando mucha estabilidad en los últimos años. La complejidad de los procesos de exclusión social, la permanente innovación en las metodologías de intervención social, el trabajo en red con otras organizaciones e instituciones públicas requieren la presencia de personas contratadas como apoyo esencial para la acción voluntaria. El dilema «suma cero», a veces planteado, que afirma que a más contratados menos personas voluntarias o viceversa, se muestra falso e improductivo. La presencia de personas contratadas y la acción voluntaria se requieren recíprocamente en una organización del TSAS, como es Cáritas, que quiera estar a la altura de los tiempos complejos que vivimos y que potencie la base social en su acción.

**Gráfico 2. Número de personas contratadas (2012-2021)**

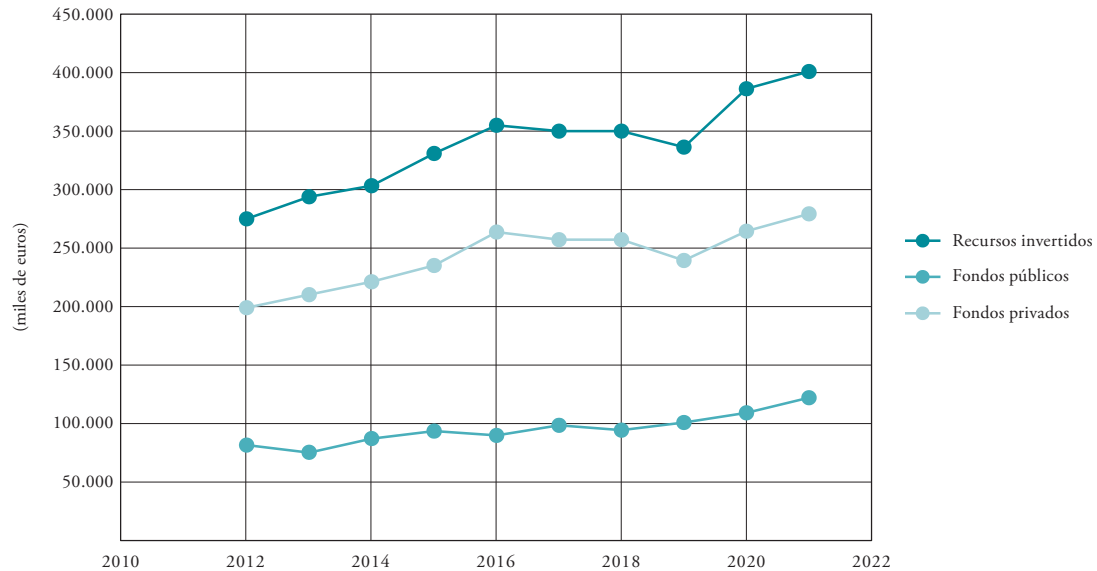


Fuente: *Elaboración propia. Memorias de Cáritas Española.*

La sostenibilidad financiera es uno de los problemas recurrentes del TSAS. En todos los análisis que se hacen del sector se destaca la excesiva dependencia de fondos públicos en el desarrollo de los programas y servicios. Cáritas en el desarrollo de su labor se sostiene funda-

mentalmente de fondos privados (Gráfico 3). Desde 1990, los recursos dedicados a los distintos programas se han multiplicado por ocho. Han pasado de los 49 millones de euros a 403 millones en 2021. En la última década ha oscilado entre el 75 % y el 70 % de fondos privados, siendo especialmente importante el crecimiento que se produjo durante la Gran Recesión.

**Gráfico 3. Recursos invertidos por Cáritas Española (2011-2022)**



Fuente: *Elaboración propia. Memorias de Cáritas Española.*

Esta sólida sostenibilidad de fondos privados permite a Cáritas desarrollar programas con personas y colectivos en exclusión severa que no están en el centro de las políticas públicas y en la sensibilidad ciudadana. Los fondos públicos han sido y son también un soporte esencial de los programas que desarrolla Cáritas, especialmente destacable son las aportaciones de las comunidades autónomas a la Cáritas diocesanas, los fondos de las Administración General del Estado y los diversos fondos europeos.

Más allá de la conformación jurídico estatutaria, del número de personas —voluntarias y contratadas— comprometidas en las finalidades de Cáritas y del volumen de recursos financieros invertidos es importante señalar las dimensiones fundamentales de la acción de Cáritas. Son dimensiones que a pesar de las transformaciones y los modos de presencia diversa de los 75 años de existencia podemos destacar cómo características permanentes de su presencia y desarrollo. Comprender el ser y el quehacer de Cáritas no es posible sin analizar el dinamismo de su presencia desde la investigación de los procesos sociales, el desarrollo de programas de acción social locales y de cooperación internacional y la promoción de campañas y acciones de incidencia política. Estos dinamismos son claves para hacerse cargo de Cáritas como entidad del TSAS arraigada en los valores y principios del pensamiento social de la Iglesia católica.

### 3. Las dimensiones de Cáritas

Cáritas desde su origen no ha comprendido su labor sin un análisis riguroso de la realidad. Desde la perspectiva que abría la doctrina social de la Iglesia, especialmente desde la Encíclica *Mater et Magistra* (1961) de Juan XXIII, que aportaba un ejercicio comprensivo-práctico aplicando el método *ver-juzgar-actuar*; la propuesta de Cáritas se edifica desde una visión y un diagnóstico de la realidad. La acción social no consiste en un simple despliegue de acciones de ayuda, sino que es también una visión penetrante de la realidad para poder transformarla.

La promoción del Plan CCB<sup>5</sup> (1961-65) que fue un auténtico «jalón de la investigación empírica en problemas sociales» (Casado, 1999), la Fundación FOESSA<sup>6</sup> en el año 1965, el Observatorio de la realidad de Cáritas Española y una pléyade de iniciativas diocesanas y locales muestran que la investigación rigurosa de la realidad no es un recurso ornamental para Cáritas, sino una dimensión esencial de su labor y contribución social.

Estos numerosos estudios e investigaciones, desde el Plan CCB hasta el novedoso informe del 2023 sobre el «presupuesto de referencia para una vida digna»<sup>7</sup>, han sido rigurosos, coherentes y consistentes con la realidad, pero al mismo tiempo, son análisis amasados desde la experiencia del compromiso de voluntarios y voluntarias, comunidades, profesionales y participantes en los programas que han aportado el sabor de la experiencia. Estas investigaciones sociales no son un añadido retórico a la acción social sino parte esencial de la misma que reconoce que la razón y la experiencia van de mano. Para Cáritas, analizar la realidad exige realizar un esfuerzo ingente desde los recursos de las ciencias sociales, para no caer en un mero asistencialismo sentimental y en este sentido ha hecho una notable contribución a la sociología aplicada en España. Ahora bien, este acercamiento analítico desde Cáritas, no se olvida de la contribución de la experiencia, especialmente de las personas en situación de exclusión. Método y experiencia, razón y práctica, objetividad e intersubjetividad se hermanan como necesaria narración crítica de la realidad para la intervención social y las acciones de incidencia política.

La segunda dimensión son los programas de acción social, que se presentan como el rostro más visible de Cáritas. Desde los «años del hambre» hasta las «colas del hambre», así denominadas periódicamente en la actualidad, la finalidad del «desarrollo integral de todas las personas» se ha modulado históricamente de maneras diversas y Cáritas ha tenido que adaptarse continuamente, como hemos mencionado al principio de este escrito, a las nuevas situaciones sociales, a las políticas sociales emergentes y a las metodologías de intervención social innovadoras<sup>8</sup> que son esenciales para comprender su dinamismo<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> El Plan CCB (sigla de comunidad cristiana de bienes) en sus primeras páginas reconoce la necesidad de investigar la realidad social con métodos y técnicas «modernas» para intervenir sobre los problemas: «la necesidad de llegar a un conocimiento objetivo y exhaustivo de los problemas sociales, tal como se dan en la realidad, y la urgencia de incorporar a la Iglesia las técnicas más modernas (...) para responder de una manera seria, adecuada y eficaz a los problemas descubiertos» (Cáritas Española, 1965: 14).

<sup>6</sup> La Fundación FOESSA y su contribución a la investigación social y a la sociología aplicada será expuesta en otro capítulo de este libro, por lo que solo hacemos una breve referencia.

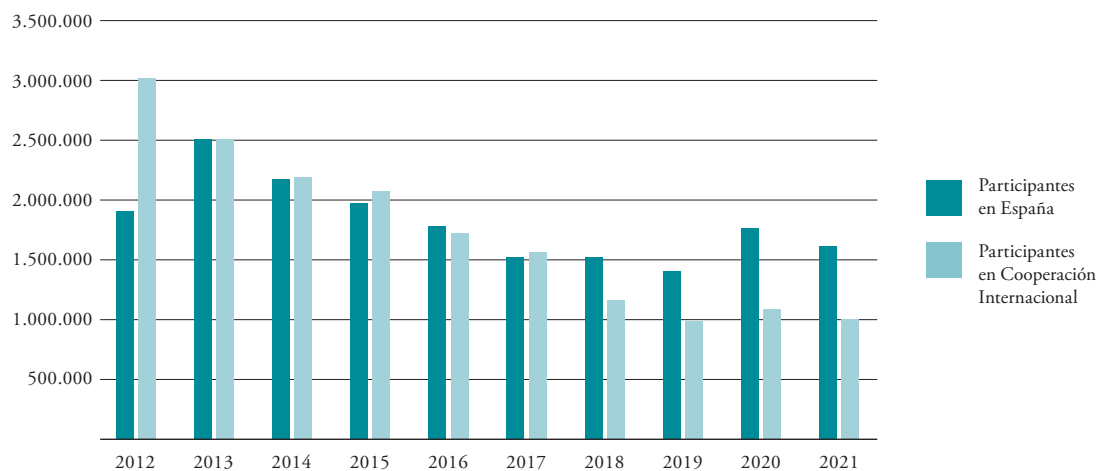
<sup>7</sup> Disponible en: <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2022/10/analisisyperspectivas2022.pdf> [consultado el 13/02/2022].

<sup>8</sup> En este sentido la contribución de la Revista Documentación Social, creada en 1958 ha sido una aportación imprescindible para comprender los cambios de la acción social en España. En la actualidad sigue publicándose en formato digital <https://documentacionsocial.es/quienes-somos/> [consultado el 13/02/2023].

<sup>9</sup> El libro que escribió José Sánchez para el 50 aniversario de Cáritas sigue siendo una referencia esencial para aprender el dinamismo histórico de las respuestas sociales de Cáritas (Sánchez, 1997).

Cáritas es una organización generalista que atiende a personas y colectivos muy diversos: personas y familias vulnerables, personas mayores, personas inmigrantes y refugiadas, personas en situación sin hogar, personas privadas de libertad, etc. Además, sostiene programas transversales como los de acogida y asistencia, vivienda, empleo y economía solidaria, educación, salud, cooperación internacional, etc. En estos programas y servicios Cáritas atiende a millones de personas. Si observamos el Gráfico 4 podemos hacernos una idea del volumen total de personas atendidas y, también, salta a la vista cómo en los momentos de crisis social y económica el esfuerzo de atención se ha multiplicado. Es de notar el incremento de personas atendidas en el Programa de Acogida y Asistencia durante la Gran Recesión que en 2011 atendía el doble de personas que en 2006. A partir de 2013 se inicia un descenso de las personas atendidas que vuelve a incrementarse en el año de la pandemia (2020). Cáritas Española abrió entonces la campaña «Cada gesto cuenta» a través de la cual se volvió a batir récord de donaciones con un volumen total de más de 64 millones de euros. Gracias a la solidaridad de la sociedad, logró acompañar en 2020 —uno de los peores años de la crisis sanitaria— a 2,85 millones de personas (1.769.799 en España y 1.087.187 en cooperación internacional), 400.000 personas más que el año anterior.

**Gráfico 4: Número de participantes en los programas de Cáritas Española (2012-2021)**

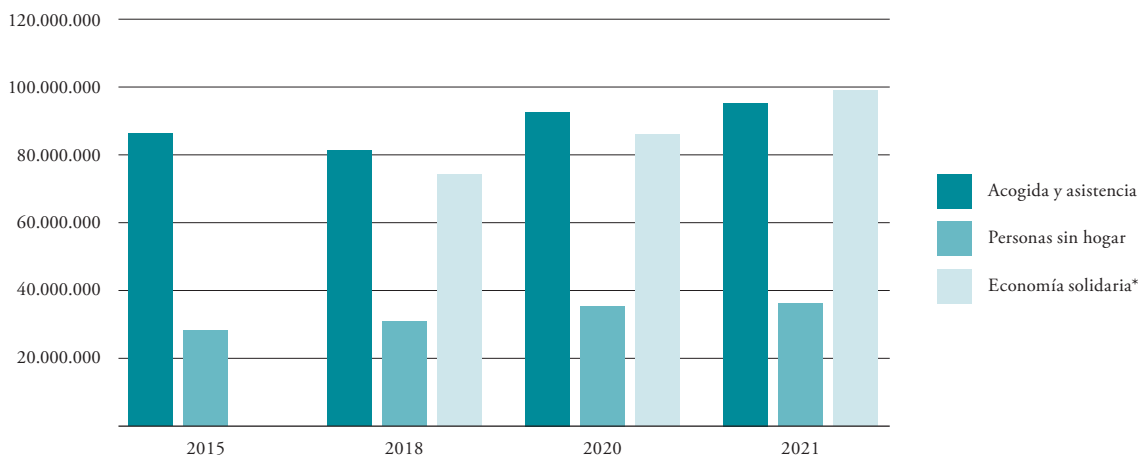


Fuente: *Elaboración propia. Memorias de Cáritas Española.*

Desde esta visión general, que muestra la sensibilidad a las crisis sociales y económicas es interesante tratar de mostrar, desde tres programas específicos, la dinámica de la acción social de Cáritas. Estos tres programas, a modo de ejemplo cualificado, pretenden revelar las tres dimensiones fundamentales del modelo de acción social de Cáritas (2009): el acompañamiento a las personas en sus contextos de proximidad, la atención a las personas en situación severa de exclusión social y la búsqueda de la transformación social desde las propuestas de intervención (Gráfico 5). El Programa de Acogida y Asistencia, el de Personas en Situación sin Hogar

y el de Economía Solidaria<sup>10</sup> son nucleares en el quehacer de Cáritas, son los programas con mayor inversión y muestran el nervio central de la propuesta de la organización: atención a los últimos y no atendidos, proximidad y propuesta transformadora.

**Gráfico 5. Inversión por programa 2015-2021 (en euros)**



Fuente: *Elaboración propia. Memorias de Cáritas Española.*

\* Se incluye inversión en los programas de empleo, economía social y comercio justo y la facturación de las empresas de economía social y comercio justo.

El Programa de Acogida y Asistencia pretende facilitar apoyo «que ayude a cubrir las necesidades básicas y convertirlo en un proceso de acompañamiento orientado a la promoción, la autonomía, la corresponsabilidad y la participación de las personas». Es la puerta más próxima de Cáritas a la sociedad y está especialmente sustentado desde las más de 5.000 Cáritas parroquiales distribuidas por cualquier punto, rural o urbano, del territorio español. Este programa, como mencionábamos anteriormente, es el que más sensibilidad muestra a las situaciones de crisis social y económica y representa un volumen, de personas y recursos económicos, muy importante en el despliegue de Cáritas.

Este programa de acompañamiento social entiende el «diálogo entre sujetos como base de la acción social» (Cáritas Española, 2009: 27) y que comprende la clave del ser y quehacer de Cáritas está centrado «en el acompañamiento a los procesos de crecimiento de las personas y de las comunidades» (2009: 31). Más que una mera ayuda asistencial el objetivo del programa es intervenir también sobre el territorio donde las personas desarrollan su vida cotidiana. «El territorio es el espacio en el que las personas y comunidades desarrollan la vida interactuando con el medio: apropiándose del espacio, creando lazos, relaciones sociales, sentimientos, impregnándolo de una cultura, construyendo una memoria colectiva» (Cáritas Española, 2012:

<sup>10</sup> Que está formado por los programas de empleo, economía social, finanzas éticas y comercio justo.

5-6). Por ello, el programa de Acogida y asistencia se articula con una esencial dimensión comunitaria que impele al trabajo en red con otras organizaciones públicas y privadas presente en diversos espacios sociales.

El programa de personas sin hogar, con más de 30 años de historia en Cáritas, representa el anhelo continuo de la organización por estar con las personas que sufren una exclusión más severa. Exclusión de la vivienda, como variable más nítida, pero que va acompañada de otras variables de exclusión: relaciones sociales, participación, salud, empleo, etc. La realidad de las personas en situación sin hogar ha variado muchísimo en el tiempo, los programas de intervención han evolucionado de manera notable y las organizaciones que intervienen con estas personas se ha multiplicado en los últimos 15 años. Pero la esencia de la acción de Cáritas es la creación de «procesos en los que la persona, cada persona, pase a ser el elemento central, sabiendo que se trata de largos y complejos caminos y que la medida del tiempo y de los objetivos es distinta en cada persona» (Cáritas Española, 2010: 18). Esta realidad que se muestra con claridad en los procesos de *sinhogarismo* es aplicable a todas las situaciones de exclusión severa<sup>11</sup> y muestra la pretensión de Cáritas de acompañar a las personas en procesos únicos, complejos y de larga duración.

Pero la acción social de Cáritas pretende transformar la realidad creando otras formas de producción inclusiva, otra forma de hacer economía a la medida de la persona, tal como ha señalado desde sus inicios el pensamiento social de la Iglesia y, como hemos referido, que ya Cáritas impulsó en los años 60. El Programa de Economía Solidaria, que es el de mayor inversión en Cáritas, apuesta por una economía que debe estar al servicio del cuidado de la vida y del planeta para garantizar los derechos humanos generando empleo inclusivo, potenciando la empleabilidad de las personas en vulnerabilidad, promoviendo las finanzas éticas y el comercio justo desde una dimensión global. Este trabajo a favor de una economía al servicio de las personas ha permitido a Cáritas convertirse en la mayor promotora de empresas de inserción de España con 2.225 puestos de trabajo y 252 líneas de negocio en 2021. Durante ese mismo año, 11.798 de las personas participantes en el Programa de Empleo de Cáritas han accedido a un empleo. En torno al 21 % de las personas que participaron el año 2021 en algún programa de empleo, consiguieron volver al mercado laboral pese a atravesar multitud de situaciones que merman su empleabilidad. Muchas veces se trata de personas mayores de 45 años, con escasa formación y experiencia laboral y graves carencias socioeconómicas.

Esta apuesta clara por buscar nuevas vías de promoción motivó en 2018 la creación de *Moda-Re*<sup>12</sup>. Este proyecto textil de Cáritas se ha convertido en el mayor operador en la recogida y reciclaje de ropa usada en España y uno de los principales de todo el sur de Europa aportando una visión inclusiva de la economía circular. En España cuenta con más de 120 tiendas de ropa de segunda mano en 84 ciudades, gestionadas en cada territorio por las empresas de inserción sociolaboral de Cáritas integrantes de *Moda-Re*, recoge más de 40.000 toneladas de ropa usada y genera más de 1.000 puestos de trabajo.

<sup>11</sup> Otro ejemplo paradigmático en la acción de Cáritas son las personas migrantes, especialmente las que están en un proceso administrativo irregular que están al margen de toda acción pública y de la de muchas organizaciones sociales que sin tener fondos propios no pueden atender con continuidad a estas personas.

<sup>12</sup> Disponible en: <https://modare.org/> [consultado el 13/02/2022].



La acción de Cáritas no es comprensible sin la acogida próxima para atender a las necesidades más básicas de las personas y las familias, sin los procesos de acompañamientos personalizados a las personas en exclusión severa y sin la recreación de la economía con iniciativas específicas inclusivas. El desarrollo integral requiere diversas perspectivas que aúnen proximidad y profesionalidad, humanidad e impacto social, valores sociales y metodologías innovadoras de intervención.

La investigación social nos abre el campo a una acción social consistente y coherente con la realidad que se despliega, como hemos visto, desde el acompañamiento en proximidad y la recreación social. Ahora bien, en Cáritas es clave entender que desde la acción social encarnada en las realidades concretas y el análisis social riguroso se abre a la necesidad de la incidencia política. Para Cáritas, la exclusión, la pobreza y la desigualdad emergen desde procesos y dinámicas estructurales. Por ello, no basta con incrementar la atención a las personas en vulnerabilidad, sino que transformar la realidad exige promover la incidencia política. La incidencia política es una necesidad primaria para ser honestos con la realidad de las personas que son acompañadas en los programas de Cáritas a nivel local e internacional.

Para Cáritas la incidencia política es «el proceso para cambiar la realidad de las personas desde su acceso y garantía de los derechos humanos y desde la transformación de las causas que generan desigualdad e injusticia, a través de cambios en la legislación y en las políticas a nivel local, estatal, europeo e internacional» (Cáritas Española, 2017: 29). Para desarrollar esta labor, Cáritas no pretende ser simplemente un *lobby* político-social, sino que busca la convergencia con la sensibilización y la movilización social «involucrando a las personas y al conjunto de poderes públicos y agentes sociales que integran nuestra sociedad para que se sumen de forma efectiva en la construcción de un modelo social más justo y equitativo para todos» (Cáritas Española, 2021: 24).

Para esta labor es fundamental la participación de las personas empobrecidas. En la encíclica *Fratelli tutti*, el papa Francisco lo afirma con nitidez: «Con ellos será posible un desarrollo humano integral, que implica superar esa idea de las políticas sociales concebidas como una política *hacia* los pobres, pero nunca *con* los pobres, nunca *de* los pobres y mucho menos inserta en un proyecto que reunifique a los pueblos. Aunque molesten, aunque algunos «pensadores» no sepan cómo clasificarlos, hay que tener la valentía de reconocer que sin ellos la democracia se atrofia, se convierte en un nominalismo, una formalidad, pierde representatividad, se va desencarnando porque deja afuera al pueblo en su lucha cotidiana por la dignidad, en la construcción de su destino» (Francisco, 2020).

En este sentido, la incidencia política va de la mano de la sensibilización social que pretende «transformar el pensamiento y la conciencia ciudadana, y desde ahí, las estructuras de injusticia y desigualdad en estructuras de solidaridad y fraternidad. Se trata de un proceso de

conversión personal, comunitario y social, que permea nuestra acción y nuestra presencia en la sociedad, que se comunica de unos a otros a través del anuncio de la esperanza —reflejando la forma de ser y hacer en lo cotidiano—, la denuncia del incumplimiento de los derechos humanos —elevando la voz para que todos escuchen lo que genera dolor y sufrimiento— y tomando postura —actuando de forma coherente y consecuente con los principios y valores que nos mueven—» (Cáritas Española, 2021: 24).

Por ello, Cáritas ha potenciado el trabajo en red como algo sustancial a su presencia pública. En los últimos años, Cáritas ha sido promotora, junto a otras organizaciones, de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, de la Plataforma del Voluntariado, de la Plataforma de Organizaciones de Acción Social (POAS) y de la Plataforma del Tercer Sector (PTS).

Un ejemplo paradigmático e histórico de este esfuerzo de incidencia y sensibilización fue la campaña «Deuda externa, deuda eterna» al final de los 90 como mencionamos anteriormente. En esta campaña, junto a otras organizaciones<sup>13</sup>, Cáritas impulsó un proceso de concienciación e incidencia política de gran alcance en un contexto internacional complejo y ambiguo.

Esta línea de incidencia se ha reforzado en las últimas elecciones legislativas proponiendo medidas concretas a los diversos partidos políticos. Con estas líneas de acción Cáritas pretende, como afirma el documento de Propuestas de Cáritas ante las elecciones generales del 26 de junio de 2016<sup>14</sup>, «que, en el marco de una sociedad libre, abierta y democrática, se incorpore al debate político la mirada que desde las periferias de la precariedad nos propone ese documento, así como su defensa de los más pobres —en especial los inmigrantes—, su alerta sobre el mal moral que supone la corrupción y la llamada urgente a recuperar una economía basada en la ética y el bien común por encima de los intereses individuales y egoístas».

También en las legislativas del año 2019 Cáritas presentó el documento «Para una sociedad más justa. Propuestas políticas ante las elecciones legislativas de 2019»<sup>15</sup>. Más allá de estas concreciones, lo relevante es señalar que la «caridad política» es inherente a la presencia de Cáritas (Abril, 2021) y no puede entenderse, en la estela del pensamiento social católico, un compromiso por el desarrollo social sin la dimensión política de la vida social.

<sup>13</sup> Justicia y Paz, Manos Unidas y CONFER. Disponible en: [https://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0365/7\\_MAN\\_DEU.pdf](https://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0365/7_MAN_DEU.pdf) [consultado el 13/02/2022].

<sup>14</sup> Disponible en: <https://www.caritas.es/noticias/elecciones-generales-caritas-presenta-diez-propuestas-para-construir-una-sociedad-cohesionada-y-justa/> [consultado el 13/02/2023].

<sup>15</sup> Disponible en: <https://www.caritas.es/noticias/caritas-lanza-sus-propuestas-politicas-ante-las-elecciones-del-28-de-abril-para-construir-una-sociedad-mas-justa/> [consultado el 13/02/2023].

## 4. Conclusión

Hemos tratado de dibujar una presentación general de Cáritas mostrando sus fundamentos y su despliegue social, su esencia y algunas de sus realizaciones históricas. Siempre nos quedará por desvelar el pulso profundo de Cáritas que se empeña en construir la fraternidad universal desde el compromiso profundo con las personas y pueblos descartados, expulsados y empobrecidos. Cáritas ha estado, está y estará, con todas sus limitaciones, atenta a los bordes de los caminos para, como el buen samaritano (cfr: Lucas 10:25-37), acoger, cuidar, acompañar y transformar la realidad.

Como dice el Papa Francisco, y se convierte en la misión fundamental de Cáritas, «mientras nuestro sistema económico y social produzca una sola víctima y haya una sola persona descartada, no habrá una fiesta de fraternidad universal. Una sociedad humana y fraterna es capaz de preocuparse para garantizar de modo eficiente y estable que todos sean acompañados en el recorrido de sus vidas, no solo para asegurar sus necesidades básicas, sino para que puedan dar lo mejor de sí, aunque su rendimiento no sea el mejor, aunque vayan lento, aunque su eficiencia sea poco destacada» (Francisco, 2020).

## Referencias bibliográficas

- ABRIL, A. (2021): «El ejercicio de la caridad política en Fratelli tutti»; en *Corintios XIII. Revista de Teología y Pastoral de la Caridad*, 178; pp. 51-76.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (1965): *Plan CCB, Tomo I*. Madrid, Euroamérica.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (2009): *Modelo de Acción Social*. Madrid, Cáritas Española.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (2010): *Marco de intervención con personas en grave situación de exclusión social*. Madrid, Cáritas Española.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (2011): *El voluntariado en Cáritas. Carta e itinerario de la persona voluntaria*. Madrid, Cáritas Española.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (2012): *Marco de acción en los territorios*. Madrid, Cáritas Española.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (2017): *La incidencia política en Cáritas*. Madrid, Cáritas.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (2021): *La sensibilización que hacemos en Cáritas*. Madrid, Cáritas Española.
- CASADO, D. (1999): «El Plan CCB, jalón de la investigación empírica en problemas sociales»; en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 20; pp. 13-30.
- FRANCISCO (2020): *Fratelli tutti. Sobre la fraternidad y la amistad social*. Roma, Librería Editrice Vaticana.
- SÁNCHEZ, J. (1997): *50 años de Acción Social Cáritas Española 1947-1997*. Madrid, Cáritas Española.





## LA CRUZ ROJA

*Estrella Rodríguez Pardo*  
Directora de Estudios e Innovación Social

*Susana Gende Feely*  
Técnica en Estudios e Innovación Social

### Resumen

Este capítulo pretende mostrar un retrato de Cruz Roja como una organización humanitaria, vinculada a un movimiento internacional creado hace 160 años. Analiza su creación, los principios fundamentales que han servido de sustento a las sociedades nacionales y el devenir de Cruz Roja Española, desde una sociedad de socorro civil y voluntaria en tiempo de guerra, a una organización que cumple con su máxima de aliviar el sufrimiento humano también en tiempos de paz. El grueso de la información se refiere a la intervención de lucha contra la vulnerabilidad social y la exclusión en el ámbito nacional. También se ofrecen datos relativos a las causas que actualmente mueven a la Institución, y su metodología de intervención. De forma más sumaria, se expone la cooperación internacional, gobernanza, financiación y retos que afronta Cruz Roja en la actualidad.

### Abstract

*This chapter aims to show a portrait of the Red Cross as a humanitarian organization, linked to an international movement created 164 years ago. It analyses its creation, the Fundamental principles that have supported the national societies and the evolution of the Spanish Red Cross, from a civilian and voluntary relief society in times of war, to an organization that fulfils its maxim of alleviating human suffering also in times of peace. Most of the information refers to the intervention in the fight against social vulnerability and exclusion at the national level. It also provides information on the causes that currently drive the Institution, and its intervention methodology. More summarily, it outlines the international cooperation, governance, funding and challenges currently faced by the Red Cross.*

## 1. El germen

El 24 de junio de 1859, tuvo lugar una de las batallas más sangrientas de la historia, recordada hoy como la batalla de Solferino y San Martino. Ante la visión del campo de batalla cubierto de heridos y cadáveres, las mujeres de Castiglione delle Stiviere organizaron labores de asistencia y socorro bajo el lema «Tutti Fratelli». En su famoso libro, *Recuerdo de Solferino*, Henry Dunant reconoce la labor humanitaria de estas mujeres y propone, inspirado en su esfuerzo, la creación de sociedades de socorro que pudieran ser identificadas a partir de un mismo emblema, así como la firma de un tratado internacional para proteger a los heridos en el campo de batalla. El 17 de febrero de 1863, esta visión se vuelve realidad cuando se funda el Comité Internacional de Socorro a los Militares Heridos, que más adelante pasaría a ser el Comité Internacional de la Cruz Roja. Poco más de un año después, el 22 de agosto de 1864, doce Estados firmaron un tratado que consagraba la obligación de preservar y proteger a los soldados heridos, así

como a las personas y el equipamiento necesarios para brindarles asistencia. Así nacieron los Convenios de Ginebra. Este párrafo inicial describe la creación del movimiento humanitario más grande del mundo: el movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y lo que fue el germen del derecho internacional humanitario.

Aunque los principios fundamentales que constituyen el corpus identitario de la Cruz Roja se aprueban en 1964, ya desde los inicios se hacen visibles varios conceptos que han guiado e inspirado siempre a nuestra organización: la *humanidad* —aliviar el sufrimiento—, el *carácter voluntario* —un movimiento desinteresado de la ciudadanía— y la *imparcialidad* —no hacer distinciones de nacionalidad, origen, condición social ni credo político—.

Estos principios fundamentales, a los que se unen *neutralidad, unidad, independencia y universalidad* son el código de conducta e ideario de la Cruz Roja y constituyen las señas de identidad de la institución en todos los ámbitos y niveles de actuación.

## 2. De la guerra a la materialización de los principios en tiempos de paz

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja está presente en 192 países, cuenta con cerca de quince millones de personas voluntarias y llega a 160 millones de personas cada año a través de servicios a largo plazo, programas de desarrollo y respuesta ante desastres. Se trabaja para mejorar los estándares humanitarios globales y persuadir a los líderes para que actúen en interés de las personas vulnerables<sup>1</sup>.

Cruz Roja Española se funda en 1864. Sus inicios están vinculados a la tercera guerra carlista. Desde ahí ha experimentado un largo recorrido, siempre dando respuestas a necesidades emergentes que no tienen una adecuada cobertura. Así, la intervención en tiempos de paz se inicia con la creación de dispensarios y una red de hospitales, la profesionalización de la enfermería y el apoyo a personas sin recursos, socialmente excluidas o en distintas situaciones de vulnerabilidad.

## 3. La Cruz Roja hoy

### 3.1. Los datos

La Figura 1 muestra las cifras de Cruz Roja Española en el año 2021, centrándose en las personas que la componen: quienes participan en sus proyectos, más de 15 millones de personas, de las cuales 4.833.771 lo fueron en el ámbito nacional, su base social, 1.347.301 personas socias y 256.380 personas voluntarias, y su personal remunerado.

<sup>1</sup> <https://www.ifrc.org/es>



Figura 1. Principales cifras de Cruz Roja Española



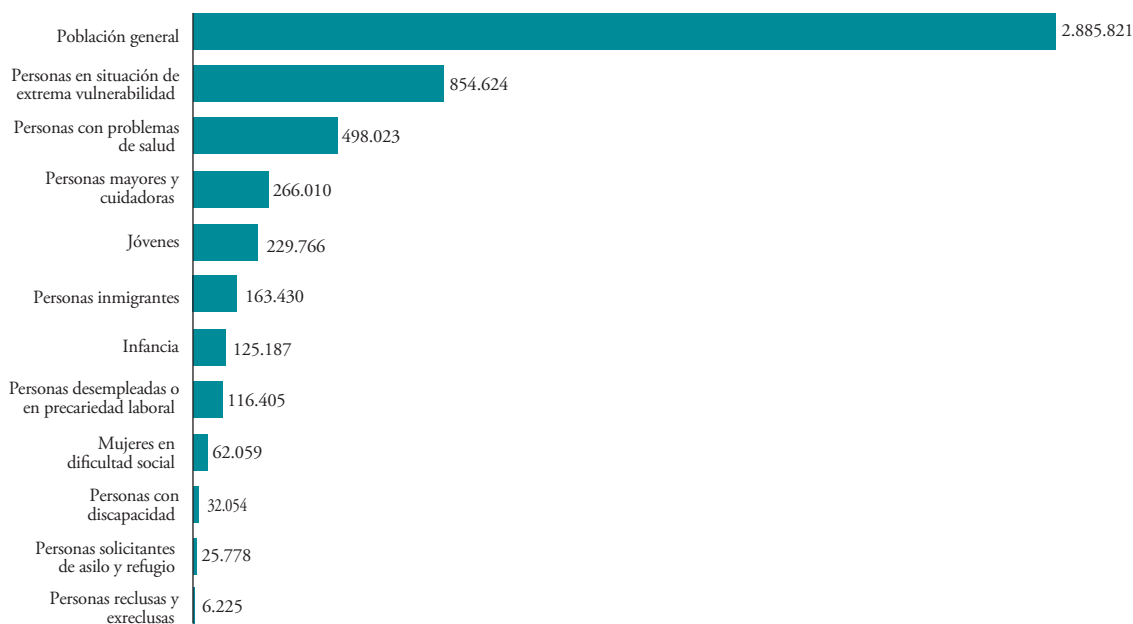
Cruz Roja ha organizado su intervención en diferentes áreas de conocimiento: salud, inclusión social, socorros y emergencias, empleo, educación y medioambiente. En el ejercicio correspondiente al año 2021, el apoyo a las personas más vulnerables se centró fundamentalmente en mitigar el impacto socioeconómico y sanitario de la covid-19 y hacer frente a las emergencias medioambientales, especialmente el temporal Filomena y la erupción del volcán de Cumbre Vieja en la isla de La Palma.

**Figura 2. Personas atendidas durante el año 2021**



Para facilitar la comprensión de los perfiles con los que trabajamos desde las distintas áreas, la Figura 3 muestra los grupos de población y colectivos atendidos por Cruz Roja que se encuentran en riesgo o situación de vulnerabilidad social.

**Figura 3. Total personas atendidas por Cruz Roja en el ámbito nacional (4.833.711)**



### 3.2. La investigación

Desde una filosofía de Investigación/acción, y con el objetivo de detectar demandas emergentes, remodelar nuestras iniciativas, sensibilizar a la opinión pública y ofrecer datos contrastados a todos los actores implicados (administraciones públicas, entidades sociales, universidades, empresas...), Cruz Roja analiza desde el año 2006 la vulnerabilidad social de las personas que atiende y los distintos factores de riesgo de exclusión social que afrontan.

Una de las últimas investigaciones realizadas, muestra que las personas que han participado en nuestros proyectos en el contexto de la crisis socioeconómica y sanitaria generada por la pandemia de covid-19 son mayoritariamente mujeres (64,9 %), la media de edad es de 54,9 años y el 29,4 % han nacido en el extranjero. En cuanto al nivel de estudios, la mayoría cuenta con estudios primarios (44,3 %) o secundarios (35,7 %). La situación ocupacional mayoritaria sigue siendo la jubilación (33,8 %).

El nivel de ingresos está marcado por la pobreza: el 47,6 % de los hogares está en situación de pobreza extrema y el 76,5 % en pobreza relativa. La carencia material severa afecta al 32,1 % y el porcentaje de los hogares con todos los miembros en edad de trabajar desempleados o con empleos de muy baja carga horaria es del 11,2 %. La tasa de trabajadores pobres es del 67,3 % y la de pobreza infantil del 94,1 %.

En conjunto, considerando los tres subindicadores —pobreza relativa, hogares sin empleo y carencia material severa— el 77,8 % de las personas atendidas en 2021 vivían en hogares en riesgo de pobreza y/o exclusión. El 72 % de los hogares tiene dificultades para llegar a fin de mes y la tasa para los hogares monoparentales supera el 84 %.

El 44,7 % de las personas activas está en situación de desempleo. Un tercio de las personas ocupadas tiene un trabajo a tiempo parcial, siendo mucho más frecuente este tipo de empleo entre las mujeres.

Las consecuencias psicológicas y emocionales de la crisis son muy graves. Cuatro de cada diez personas indican padecer dificultades para dormir, preocupaciones y depresión. La incidencia en las mujeres es superior, con diferencias de entre 3,2 y 10,1 puntos porcentuales.

A las personas jóvenes les afecta principalmente la incertidumbre ante el futuro y la falta de oportunidades. A las personas adultas con responsabilidades de cuidado, la preocupación por sustentar sus hogares y a las personas mayores la soledad y el aislamiento.

Las mujeres también acusan peor salud que los hombres. El 40,5 % define su estado de salud actual como regular, malo o muy malo, y un 21,3 % afirma que se ha deteriorado con respecto al que tenía antes de la pandemia. En el caso de los varones, estas respuestas descienden al 31,5 % y al 14,3 %, respectivamente.

Cobra intensidad la «economía sumergida de la vivienda», caracterizada por el subarriendo o alquiler de habitaciones, la ocupación de vivienda vacía sin electricidad y calefacción o el arriendo de vivienda en condiciones deficitarias de habitabilidad. Estas situaciones afectan

principalmente a familias con niños y niñas pequeñas. También la pobreza energética acecha a estos hogares, el 34,3 % afirma no poder mantener la vivienda con una temperatura adecuada los meses fríos. El 46 % de las personas encuestadas han tenido problemas para afrontar los pagos de la vivienda y/o los suministros. Como consecuencia de la crisis de ingresos, se subraya el incremento de personas sin hogar, o las reagrupaciones familiares en una misma vivienda.

En cuanto a la brecha digital, esta afecta, en su vertiente material, a la mitad de los hogares: el 48,3 % no tiene internet y el 53,7 % carece de ordenador. A esto hay que añadir la falta de competencias digitales. Todo ello repercute especialmente en las personas mayores y en las personas jóvenes con baja formación. También frena el desarrollo de los niños y niñas, creando una brecha educativa en la que las carencias digitales constituyen uno de los lastres básicos, unidos a otros problemas como la pobreza o el aislamiento social. La pandemia ha tenido como consecuencia una digitalización acelerada, pero la brecha digital producida por esa falta de competencias, tanto en el contexto del confinamiento como en la actualidad, dificulta el acceso a servicios y prestaciones a muchas de las personas que atiende Cruz Roja. Ello repercute en su situación económica y social, limitando sus oportunidades de empleo, vivienda, ingresos, educación, sanidad y protección social.

En el año 2021, una de cada cuatro personas atendidas a consecuencia de la crisis de la covid-19 había solicitado el Ingreso Mínimo Vital, el 36,2 % no se habían planteado solicitarlo y el 31,7 % no lo conocía, ni había oído hablar de esta prestación. Esto indica que un 67,9 % estaban fuera del ámbito de esta medida. Además, solo le concedieron el IMV al 37,3 % de quienes lo solicitaron. En este momento, Cruz Roja está desempeñando el papel de mediadora social del IMV para tratar de mejorar el acceso a esta situación.

Otro aspecto de especial interés para Cruz Roja es disponer de información sobre la percepción subjetiva que tienen las personas que participan en los proyectos sobre distintas dimensiones de su calidad de vida. Los datos apuntan a una percepción bastante más negativa en la población analizada que la que presenta la población general, en lo que respecta a las dimensiones de condiciones materiales de vida, trabajo, educación y ocio, relaciones sociales y salud.

### ***3.3. La intervención***

#### **Personas desempleadas o en precariedad laboral**

Desde el año 2000 acercamos al mercado laboral a las personas con mayores dificultades de empleabilidad. El esfuerzo realizado no solo ha permitido mejorar la empleabilidad de muchas personas y su inserción laboral, sino que ha servido para asentar conceptos como el de mercado de trabajo inclusivo o el de responsabilidad social que, cuando se empezó esta intervención, no eran tan comunes. En los inicios, tanto Cruz Roja como otras entidades de la iniciativa social

que desarrollaron planes de empleo, tenían dos claves: por un lado, entender que tenía que haber mecanismos que compensaran las desigualdades y facilitaran oportunidades; por otro, que para que haya un proceso de inserción laboral efectivo tiene que existir un compromiso por parte de las empresas, dentro de sus políticas de recursos humanos, no solo en materia de responsabilidad social, sino entendiendo que la diversidad enriquece. En este momento, el reto afecta a la transformación digital, vinculada además con la transformación ecológica. El plan desarrolla tres líneas estratégicas:

- **Medidas específicas de acceso al empleo.** Su objetivo es reducir las dificultades específicas de información, ofrecer consejos sobre las transformaciones del mercado laboral, recualificación en sectores emergentes y competencias básicas para mejorar su posicionamiento en el mercado de trabajo. Entre los proyectos de esta línea, figura el «Servicio Multicanal CREe», un servicio de orientación e información laboral para personas desempleadas. Incluye un espacio sectorial del mercado laboral donde las empresas nos hablan de los oficios que más se demandan y los perfiles que buscan. Las mujeres representan cerca de dos tercios de las personas atendidas (69 %).
- **Itinerarios integrales de inserción laboral.** Engloba proyectos que trabajan de manera completa el proceso de empleabilidad e inserción laboral. Más del 54 % de las personas atendidas en Cruz Roja Española en el área de empleo han desarrollado un itinerario integral. Contempla acciones de motivación, información, activación, orientación profesional, formación, entrenamiento en competencias, cualificación profesional, aprendizaje en espacios productivos; acompañamiento en los procesos de acceso al mercado laboral y acciones de acompañamiento social para garantizar la complementariedad entre la intervención social y la laboral. Son proyectos que inciden en perfiles de empleabilidad diferentes. Por ejemplo, el proyecto «Desafío +45» redescubre el talento de las personas de más edad que están en desempleo, con dificultades para reencontrar un camino laboral y desmotivadas en sus procesos de búsqueda.

Estos proyectos son complementarios con otras respuestas integrales para personas de rentas garantizadas, familias con todos sus miembros en paro, personas sin hogar, etc. También Cruz Roja intermedia con las personas que ya están en condiciones de acceder a un puesto de trabajo y con las empresas, para captar oportunidades laborales. De esta forma, se contribuye a reducir desigualdades y elementos de discriminación en sectores infrarrepresentados en el mercado laboral.

- **Iniciativas de desarrollo empresarial.** Se promueve el emprendimiento, apoyando a personas con interés por el autoempleo, para que puedan hacer realidad sus ideas de negocio y disponer del apoyo necesario para que su actividad sea sostenible. Así, se acompaña la creación y consolidación de microempresas en sectores como el comercio, hostelería, ocio y tiempo libre, educación, economía circular, salud y belleza, transporte y mensajería, reparación e instalación, alimentación, servicios personales y servicios profesionales. Dentro de un contexto cambiante por las variaciones en hábitos de consumo, se refuerza especialmente la formación a las personas emprendedoras en comercio electrónico y *marketing* digital.

## Mujeres en situación de dificultad social

Cruz Roja trabaja con mujeres en dificultad social desde distintas vertientes. Una de las más significativas es la lucha contra la violencia de género. Desde hace décadas, Cruz Roja es prestadora del «Servicio ATENPRO», de protección y atención a mujeres víctimas de violencia de género. El servicio se basa en la utilización de tecnologías de comunicación telefónica móvil y de tele-localización. Permite que las mujeres puedan entrar en contacto en cualquier momento con un centro atendido por personal específicamente preparado para dar una respuesta adecuada a sus necesidades las 24 horas del día. El Servicio ATENPRO es un recurso del Ministerio de Igualdad y está gestionado por la FEMP. Además de ATENPRO, Cruz Roja dispone de dispositivos de acogida: casas de emergencia o de larga estancia, pisos, etc.

Cruz Roja trabaja además en proyectos de empoderamiento con mujeres en situación de dificultad social; presta atención a personas en entornos de prostitución; desarrolla acciones de sensibilización social en torno a la igualdad de trato y no discriminación; trabaja con víctimas de trata y gestiona proyectos de empleabilidad e inserción laboral dirigidos a mujeres con dificultades de acceso al mercado laboral.

También se desarrollan iniciativas sociales con mujeres e hijos e hijas en situación de vulnerabilidad, entre ellas acciones de empoderamiento, información sobre derechos y recursos de protección y asistencia, creación de redes colaborativas y de cohesión grupal, así como otras dirigidas al fortalecimiento o recuperación del vínculo entre las madres y sus hijas e hijos, para establecer relaciones sanas y de buen trato, en contextos de violencia de género.

## Personas mayores y cuidadoras

Mejorar la calidad de vida, mantener la autonomía y prevenir el deterioro y los riesgos asociados al envejecimiento son los ejes de la intervención de Cruz Roja Española con las personas mayores y quienes ejercen el cuidado familiar.

A través de proyectos de ayuda a domicilio complementaria se pretende mejorar la capacidad de las personas mayores para continuar desarrollando una vida autónoma y retrasar la salida del domicilio. También contamos con una red social para personas mayores, «Enrédate», que constituye un apoyo importante para las personas en situación de aislamiento y soledad no deseada para afianzar su red social, mejorar sus interacciones y crear nuevas redes.

La «Teleasistencia» oferta a las personas mayores cuidado y acompañamiento constante, así como prevención de riesgos y respuesta a emergencias. Cruz Roja desarrolla también acciones para mantener y mejorar las funciones cognitivas de las personas que presentan deterioro y promueve el envejecimiento activo y saludable, a través de la incorporación de hábitos de vida, actividades formativas y espacios de aprendizaje.

Otra línea de trabajo es la promoción del trato adecuado a las personas mayores y la prevención del maltrato. Por último, ofrecemos apoyo a las personas cuidadoras no profesionales, proporcionándoles espacios de respiro, capacitándolas en habilidades técnicas de cuidado y autocuidado y ofreciendo apoyo y visibilidad a su labor.

### Infancia en dificultad social

Cruz Roja trabaja con la infancia desde un enfoque comunitario, social y educativo, a través de la generación de vínculos relacionales con los niños, niñas y adolescentes, y considerando la interpretación particularizada de su interés superior. Desde 2014, Cruz Roja cuenta con una «estrategia de infancia», como instrumento integrador que facilita la incorporación del enfoque de derechos de la infancia en todos los ámbitos de la Institución.

Entre nuestras iniciativas está la promoción del éxito escolar con niños y niñas en riesgo, así como actividades dirigidas a la inclusión social centradas en el acompañamiento, a través de actividades de ámbito social, ocio y tiempo libre, participación, apoyo educativo, salud y apoyo al entorno infantil. Se trabaja también con la infancia hospitalizada y se desarrollan actividades de ocio basadas en la educación en valores sociales, ambientales y saludables.

Una parte muy importante del trabajo desarrollado por CRE es el apoyo comunitario a la crianza, los cuidados parentales y el bienestar de niños, niñas y adolescentes desarrollado a través de ayudas directas, atención socio-educativa, talleres para familias sobre parentalidad positiva y atención individual y familiar de carácter psicosocial y educativo. Cruz Roja desarrolla también proyectos de acogimiento familiar en familia ajena o extensa, complementados con el servicio multicanal Ser acogedor, ofrece soporte psicoeducativo al acogimiento residencial y trabaja en la protección de la infancia a través de las fronteras, actuando como corresponsalía del Servicio Social Internacional en España.

### Personas jóvenes

El acercamiento al mercado laboral y el trabajo de fomento de competencias para la vida, la educación y el empleo son líneas cruciales del trabajo de Cruz Roja con las personas jóvenes. Se desarrollan iniciativas de activación, orientación y acompañamiento para jóvenes en «garantía juvenil», búsqueda de empleo en entornos digitales, segundas oportunidades para la formación y aprendizaje, e itinerarios que ofrecen primeras oportunidades laborales para jóvenes.

Por otra parte, el desarrollo de las acciones enfocadas a jóvenes tiene también una vertiente dirigida a la prevención y sensibilización, con actividades de diversas temáticas y focos de actuación en torno a actividades grupales y presenciales. En este marco, trabajamos la prevención de conductas violentas, educación para la salud, espacios de intervención y sensibilización ante agresiones machistas en escenarios de ocio y prevención del consumo de drogas. Por último, Cruz Roja trabaja también en el acompañamiento socioeducativo a jóvenes en procesos de extutela o en riesgo social.



## Personas inmigrantes

Cruz Roja trabaja con las personas inmigrantes abordando todas las fases del proceso migratorio, desde la llegada hasta la integración social. Desarrolla proyectos de atención humanitaria en una primera respuesta de emergencia a la llegada, incluyendo atención sanitaria, alimentos, vestuario, información sobre el entorno y apoyo psicosocial.

Los proyectos de acogida integral proporcionan cobertura de necesidades básicas, enseñanza del idioma, alojamiento, orientación o mediación, proporcionando respuestas complementarias a los servicios sociales.

En la fase de integración se orienta sobre la situación administrativa y el acceso a recursos y se trabaja también el fortalecimiento de sus capacidades sociolaborales y su acercamiento e inserción laboral.

Cruz Roja ofrece atención a personas inmigrantes en asentamientos, a través de cobertura de necesidades básicas e información y mediación en trámites sanitarios y administrativos. También trabaja, a través de asistencia social y humanitaria, en los *centros de internamiento de extranjeros* (CIE) y desarrolla actuaciones en los *centros de estancia temporal de personas inmigrantes* (CETI).

Contamos con el «portal Migrar» en el que se ofrece orientación y asesoramiento, tanto a quienes ya se encuentran aquí como a quienes sopesan iniciar un proyecto migratorio.

Como se ha comentado en el apartado de mujeres en dificultad social, Cruz Roja gestiona proyectos dirigidos a personas en situación de trata, acompañándolas con respuestas especializadas y plazas de acogida.

En este momento está desarrollando proyectos piloto para la identificación de personas desaparecidas en la ruta canaria y en el Mediterráneo, para esclarecer el paradero de las personas desaparecidas en la ruta migratoria, a través de un protocolo con el Comité Internacional de la Cruz Roja. Las iniciativas de reagrupación familiar e integración están vinculadas al «Servicio de Restablecimiento del Contacto Familiar», del que hablaremos más adelante.

## Personas solicitantes de asilo y refugiadas

La labor de Cruz Roja con las personas solicitantes de protección internacional abarca distintas esferas: desde la cobertura personalizada de sus necesidades básicas hasta el fortalecimiento de su bienestar emocional, pasando por la asistencia jurídica en el proceso de solicitud de protección internacional, el refuerzo de competencias y habilidades para la autonomía personal y la creación de redes con la sociedad de acogida.

Dada su especial relevancia, mencionaremos que, en el año 2022, la atención se vio marcada por el estallido de la guerra de Ucrania, que provocó un desplazamiento de población sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial. Tras el inicio del conflicto bélico, Cruz Roja

realizó un enorme esfuerzo para la acogida y atención de las personas que llegaban de manera espontánea a nuestro país en busca de protección temporal.

En marzo de 2022, y para dar la mejor respuesta a las personas afectadas, tanto a nivel estatal como internacional, se creó la célula «Crisis Ucrania», que tuvo como objetivo la coordinación de la operación de asistencia puesta en marcha desde el comienzo del conflicto. A nivel nacional, canalizó la intervención de respuesta mediante dos vías. En colaboración con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en el marco del sistema estatal de acogida e integración proporcionó, primero, una atención de emergencia y, después, una atención integral a las personas ucranianas.

En la fase de emergencia, Cruz Roja puso en marcha dispositivos especiales de atención en tránsito en diversos puntos del territorio (aeropuertos, estaciones de tren, estaciones...) donde se ofreció orientación e información, atención social y avituallamiento, además de actividades de ocio para niños y jóvenes. Por otro lado, amplió las capacidades de acogida en recursos hoteleros, llegando a tener alojadas a más de 17.000 personas durante el pico de llegadas más alto de la crisis.

Al mismo tiempo, en coordinación con el Ministerio del Interior y el de Inclusión, Migraciones y Seguridad Social, Cruz Roja asumió la gestión de los centros de acogida y derivación (CREADE) de Barcelona y Alicante. Estos centros se pusieron en marcha para facilitar el proceso de acreditación de la protección temporal —mecanismo establecido por primera vez en el marco de la Unión Europea—, así como la derivación de las personas ucranianas desplazadas a los distintos recursos de acogida.

La respuesta ofrecida cubría necesidades de información y orientación sociolaboral, alojamiento y cobertura de necesidades básicas, acompañamiento, traducción e interpretación o asistencia jurídica y psicológica, entre otras acciones.

Con respecto a las personas procedentes de Afganistán, en el mes de agosto de 2022 Cruz Roja volvió a desplegar un dispositivo de acogida en la base militar de Torrejón de Ardoz para la llegada de dos vuelos procedentes de Pakistán con un total de 357 personas. Además, Cruz Roja prestó acogida a más de 1.600 personas afganas llegadas a España a lo largo de todo el año 2022, con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea.

### **3.4. Cooperación internacional**

En el ámbito internacional, en 2021 se ha trabajado en los efectos provocados por los desastres, el cambio climático y los conflictos. A través de 283 proyectos desarrollados en 36 países se ha llegado a más de 6.808.000 personas. La intervención se centró principalmente en el terremoto en Haití y la escalada de violencia en Palestina.

Cruz Roja trabaja en África, Asia, América y Oriente Medio en temas de salud, agua y saneamiento, atención sanitaria, control de enfermedades infecciosas, nutrición básica y seguridad alimentaria, medios de vida, emergencias y preparación para desastres, derechos humanos y violencia contra las mujeres y las niñas, medioambiente y cooperación institucional.

En 2022 y 2023 una gran parte de los esfuerzos desarrollados en cooperación internacional están vinculados al conflicto de Ucrania y al terremoto de Turquía.

### ***3.5. Cruz Roja Juventud***

Un aspecto diferencial en la estructura de Cruz Roja lo constituye su sección juvenil, Cruz Roja Juventud (CRJ), formada por más de 15.000 niños, niñas y jóvenes de edades comprendidas entre los 8 y los 30 años. Se trata de una asociación juvenil que fomenta la concienciación y el compromiso de los jóvenes ante los retos sociales y promueve su participación social.

Además, desde CRJ se gestionan proyectos dirigidos a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, algunos de los cuales se describen en los apartados correspondientes a infancia y personas jóvenes. En 2021, los proyectos que desarrolla beneficiaron a 180.000 niños, niñas y personas jóvenes.

## **4. El relato**

Es difícil explicar qué es Cruz Roja y cuál es su dimensión actual sin caer en una catarata de datos que convierta este capítulo en una memoria de actividad. Por ello, en este punto vamos a dejar las cifras para preguntarnos qué podemos transmitir a la sociedad sobre Cruz Roja, cómo explicar en qué consiste su esencia, su filosofía, y sus retos y compromisos en el mundo de hoy.

### ***4.1. El contexto, los entornos, los criterios de actuación y los retos***

La revolución tecnológica, las tendencias demográficas, la transición ecológica, el aumento de la desigualdad y la cuarta revolución del mercado laboral, configuran un escenario muy distinto al de las últimas décadas, un escenario extremadamente complejo, en el que las causas, muchas veces estructurales, que generan vulnerabilidad social se interrelacionan y potencian entre sí.

Las barreras para la inclusión social que más sobresalen entre la población atendida por CRE son el riesgo de pobreza y/o exclusión y la discriminación. Además, la línea que separa la exclusión de la inclusión social es cada vez más fina, como consecuencia de las sucesivas crisis, del todavía bajo nivel de inversión y protección social en nuestro país y de que factores como

el empleo y el nivel de estudios, que siempre han sido elementos de protección e inclusión, cada vez tienen menos fuerza para prevenir la exclusión.

Hemos podido constatar que la desigualdad se agrava con las crisis y no se compensa cuando crece la economía.

Uno de los factores de riesgo de exclusión social que más preocupante es la brecha digital. Por ello, parte de los esfuerzos de Cruz Roja se dirigen a facilitar competencias digitales a las personas que atiende, así como dispositivos y conexión, aspectos especialmente relevantes durante la pandemia y el confinamiento.

La lucha contra la desigualdad y la discriminación, la promoción de la igualdad de oportunidades y la consolidación de avances en desarrollo sostenible, a través de la lucha contra el cambio climático, constituyen las causas centrales que mueven hoy a Cruz Roja.

Cruz Roja trabaja con unos criterios de actuación que incluyen el voluntariado, la corresponsabilidad, la participación social, la creación de vínculos y la orientación comunitaria, junto con el buen gobierno y la eficacia y eficiencia. A nivel metodológico, se centra en la proximidad, la orientación a la persona y la oferta de una respuesta integral.

Para ello, se ha dado un giro a la intervención social, organizando el trabajo en áreas de conocimiento e introduciendo una *metodología de atención a las personas* (MAP) que permite trabajar transversalmente, a través de procesos de acogida, instrumentos de valoración y construcción de planes personalizados de intervención pactados con las personas, que se apoyan en sus propias capacidades y fortalezas, convirtiéndoles en agentes de sus propios procesos.

Cruz Roja incorpora de forma transversal la perspectiva de género. Desde el año 2017, una resolución del Comité Nacional ha conducido a la elaboración e implementación de una *estrategia de género* que afecta a la intervención de Cruz Roja en sus proyectos y acciones y en sus tareas de sensibilización social. También se aplica en la cultura y gobernanza de la institución para promover la igualdad en los órganos de gobierno.

El trabajo para facilitar la inclusión social no abarca solo la intervención con las personas en riesgo. Muchas de las barreras para una vida digna proceden del entorno y muchas, como hemos visto, tienen carácter estructural. Por ello, una de las dimensiones del trabajo de Cruz Roja se dirige al entorno buscando favorecer:

- Entornos inclusivos que aseguren la participación en igualdad de oportunidades de todas las personas, ayudando a reducir el riesgo de exclusión a través de la creación o refuerzo de redes de protección.
- Entornos seguros que contribuyan a reducir la exposición de las personas a amenazas de carácter diverso y a promover el incremento de sus capacidades para prevenir las y afrontarlas.
- Entornos saludables que propicien el cuidado del bienestar en todas sus dimensiones, incentivando la mejora de los hábitos y el autocuidado.

- Entornos sostenibles que garanticen un acceso a los recursos a generaciones presentes y futuras, promoviendo la interacción equilibrada entre las personas y los ecosistemas.

Cruz Roja considera importante explicar a la sociedad la situación en la que se encuentran las personas que participan en sus proyectos, y para eso, como hemos visto en los datos que ofrecemos en este capítulo, realiza investigación social con distintas metodologías que abarcan desde el análisis estadístico, las técnicas cualitativas y el análisis de datos.

La experiencia cotidiana y los datos contrastados nos permiten realizar innovación social, desarrollar iniciativas de respuesta más ajustadas a las realidades y cambios sociales y ofrecer bases de análisis a los distintos actores y operadores sociales, empezando por las administraciones públicas y continuando por las universidades y las entidades del tercer sector de acción social, entre otros actores.

Todo este acervo de conocimiento sirve también a Cruz Roja para su tarea de diplomacia humanitaria en favor de los derechos y el acceso a los derechos de las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

La intervención de CRE está vinculada con los derechos humanos, con los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* y con el *Pilar Europeo de Derechos Sociales*.

## 4.2. Estructura y gobernanza

Cruz Roja es una organización de personas voluntarias. A día de hoy, 256.380 personas ejercen el voluntariado en todas sus áreas de intervención y gobernanza.

El voluntariado constituye para Cruz Roja un cauce de participación ciudadana, una herramienta de proximidad y detección de necesidades emergentes y una oportunidad de enraizar en las comunidades el elemento humano que facilita la construcción de vínculos con las personas más vulnerables o en riesgo de exclusión.

La Cruz Roja Española se estructura en órganos de diferentes ámbitos territoriales: local/comarcal/insular, provincial, autonómico y estatal. Las asambleas locales, comarcales o insulares son los órganos de participación de todos los miembros de la Cruz Roja en esos ámbitos territoriales. Está presente en 1.264 municipios.

Los órganos de gobierno de Cruz Roja se renuevan con criterios democráticos cada cuatro años.

Cruz Roja se financia a través de sus socios y socias, empresas colaboradoras y donantes, subvenciones de las administraciones públicas y prestaciones de servicios.

Las personas y empresas socias que apoyan a la institución son 1.347.301. Además, cuenta con 32.225 empresas colaboradoras y donantes y 10.393 implicadas en el plan de empleo.

El presupuesto de Cruz Roja del ejercicio 2021 ha sido de 864,531 millones de euros.

### 4.3. *Transparencia y buen gobierno*

Cruz Roja trabaja con la *Herramienta de Indicadores de Transparencia y Buen Gobierno* de [www.coordinadoraongd.org](http://www.coordinadoraongd.org) y cuenta con un sistema de reporte integrado construido con criterios GRI y verificado por auditoría externa.

Un gran reto para la organización ha sido y continúa siendo la digitalización para dar mayor servicio a las personas usuarias y también para mejorar la capacidad de gestión, especialmente para la eficiencia y seguridad de las personas voluntarias y personal laboral. Su actividad, voluntariado y finanzas se gestionan a través de plataformas y dispone de portales interactivos que dan servicio en distintos ámbitos como el empleo, las familias de acogida, los cuidados, la salud o las migraciones, entre otros.

### 4.4. *Retos*

Como todas las entidades del tercer sector, Cruz Roja afronta retos organizacionales y de desarrollo que, en síntesis, se refieren a garantizar la sostenibilidad económica y la independencia, conseguir una gobernanza paritaria, e incrementar su base social fomentando la diversidad para ser un reflejo real de la sociedad sobre la que intervenimos.

## 5. *Cierre*

Es consustancial a la idiosincrasia de CRE ofrecer respuestas en situaciones de crisis y emergencias, como hemos visto al principio del capítulo. Por ello, y para finalizar hemos escogido dos ejemplos que, siendo muy diferentes entre sí, responden al mismo reto: aliviar el sufrimiento humano. El primero, el *Servicio de Restablecimiento del Contacto Familiar*, nos retrotrae directamente a los orígenes de Cruz Roja. El segundo, el *Plan Responde*, que constituye la respuesta organizacional a una crisis sin precedentes, la pandemia de la covid-19.

El *Servicio de Restablecimiento del Contacto Familiar* (RCF) es una de las iniciativas de mayor trayectoria en Cruz Roja —se inicia en 1864— y una de las más vinculadas al espíritu del Movimiento Internacional. Su creación data de la Primera Guerra Mundial.

En todo el mundo, cientos de miles de personas desaparecen como consecuencia de conflictos armados, catástrofes naturales o migraciones. Detrás de cada persona que desaparece hay muchas otras, sobre todo sus familias, que sufren con angustia la separación y la incertidumbre.

El RCF de Cruz Roja Española forma parte, junto con el Comité Internacional de la Cruz Roja y las sociedades nacionales de Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de una extensa red mundial de ayuda a familiares de desaparecidos. Abarca un amplio abanico de actividades, cuyo objetivo es prevenir las separaciones y las desapariciones, mantener el contacto entre familiares

y esclarecer la suerte que han corrido las personas dadas por desaparecidas. Estas tareas suelen ir acompañadas de ayuda psicológica, jurídica y material para las personas y familias afectadas, programas de reasentamiento y reagrupación familiar.

La pandemia de covid-19 ha ofrecido a Cruz Roja la oportunidad de funcionar como un sistema vivo, lo que solo es posible en una organización cohesionada en torno a un objetivo común: limitar el riesgo y la vulnerabilidad.

Con el nombre de *Cruz Roja Responde*, se ha arbitrado un plan en el contexto de la pandemia, que ha supuesto la mayor movilización de recursos y capacidades en nuestra historia. Fue posible gracias a la entrega y compromiso de las personas voluntarias, las que ya estaban y las más de 30.000 que se unieron a la organización; de las personas socias; de las administraciones públicas, especialmente del ámbito local; y el apoyo de miles de empresas y entidades. El plan contemplaba intervenciones en el ámbito de la cobertura de necesidades básicas, sanitarias (medidas de prevención y contención, acompañamiento a centros sanitarios, llamadas de seguimiento, seguimientos biomédicos, apoyo psicológico) educativas (apoyo escolar, guías para personas cuidadoras, formación abierta y gratuita), acogida, apoyo psicológico, compañía, trámites y gestiones, medidas de apoyo y orientación laboral, así como de búsqueda activa de empleo. A través de sus acciones Cruz Roja ha apoyado a cerca de dos millones y medio de personas. Este esfuerzo la ha convertido en una plataforma de solidaridad ciudadana ante el miedo y la soledad.

## Referencias bibliográficas

- CRUZ ROJA ESPAÑOLA (2022): *Memoria 2021*. Madrid, Cruz Roja Española. Disponible en: <https://www2.cruzroja.es/documents/5640665/1178174386/MEMORIA+CRE+2021+REDUCIDA+FINAL.pdf/44e78929-ead7-a11d-f810-5627a632fe1a?version=1.0&t=1658834697493>
- ROMERA, R.; GRANÉ, A., y GIL, P. (2021): «El Impacto de la covid-19 en la población atendida por Cruz Roja a través del PLAN RESPONDE II»; en Boletín sobre vulnerabilidad social, num. 23. Disponible en: <https://www2.cruzroja.es/web/cruzroja/-/n-23-el-impacto-de-la-covid-19>





# LA ONCE: ENTIDAD SINGULAR DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

*Fernando Pindado García*

Responsable de la Asesoría Jurídica del Consejo General de la ONCE

## Resumen

La ONCE, en sus 85 años de historia demuestra ser una entidad dinámica y que se adapta no solo al contexto social de cada momento, sino también a las necesidades de sus afiliados. Partiendo, en un primer momento, de una configuración eminentemente pública, mutó a una naturaleza privada de base asociativa, que complementa la acción de los poderes públicos en la labor de la integración de las personas ciegas o deficientes visuales en la sociedad. Tiene atribuida una naturaleza de corporación de derecho público, a causa del interés general de los fines que persigue. Comparte el anhelo de satisfacción del principio de solidaridad con el resto de las entidades que conforman el tercer sector de acción social, como plasmación del modelo de participación de la sociedad civil en la ejecución de los fines indicados. Estos fines se desarrollan a través de un modelo específico de prestaciones y acciones, que interviene en régimen de complementariedad, respecto de la acción pública. El mayor reto al que se enfrenta radica en el mantenimiento de una esfera propia de acción del sector público estatal, con el fin de preservar las necesidades básicas de los ciudadanos, en el marco del Estado social.

## Abstract

*ONCE, in its 85 years of history, proves to be a dynamic entity that adapts itself not only to the social context of each moment, but also to the needs of its members. Starting, at first, from an eminently public configuration, it mutated into a private nature of associative base, which complements the action of the public authorities in the work of integrating blind or visually impaired people into society. It has a nature of a corporation of public law, because of the general interest of the purposes it pursues. It shares the desire to satisfy the principle of solidarity with the rest of the entities that make up the Third Sector of Social Action, as a reflection of the model of participation of civil society in the execution of the indicated purposes.*

*These aims are developed through a specific model of benefits and actions, which get involved in a regime of complementarity, with respect to public action. The greatest challenge it faces lies in maintaining its own sphere of action of the state public sector, in order to preserve the basic needs of citizens, within the framework of the Social State.*

## 1. Naturaleza jurídica de la ONCE

La ONCE tiene definida su naturaleza en el artículo 1. Uno de los Estatutos<sup>1</sup> que declara que «es una corporación de derecho público de carácter social, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar y de autoorganización, cuyos fines sociales se dirigen a la consecución de la autonomía personal y plena integración de las personas de nacionalidad española con ceguera o con deficiencia visual grave, mediante la prestación de servicios sociales, que ejerce en todo el territorio español funciones delegadas de las Administraciones públicas bajo el protectorado del Estado». El eje de la definición es, pues, que tiene otorgada la condición de ser una corporación de derecho público y carácter social, gozando de plena personalidad jurídica por el hecho mismo de su constitución y con capacidad de autoorganización lo que

<sup>1</sup> Publicados en el BOE nº 306, de 21 de diciembre de 2019, mediante Orden SCB/1240/2019, de 18 de diciembre, por la que se publica el texto refundido de los Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles.

le permite, en el marco de sus fines sociales, dictar sus propias normas internas. Su actividad social, económica y empresarial está informada por los principios y valores de la solidaridad, la ausencia de ánimo de lucro y el interés general.

Desde su creación hace más de 85 años, la misión social de la ONCE ha sido y es dar una respuesta institucional y adaptada en cada momento al proyecto histórico de emancipación y vida digna e independiente de las personas con ceguera o con deficiencia visual grave, procurando el pleno disfrute de los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico. Proyecto que no resulta inamovible, sino que evoluciona en función del marco jurídico de la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y los nuevos retos a los que se enfrentan las personas con ceguera o discapacidad visual grave, en cada momento social.

En esta definición de su naturaleza jurídica se encuentran comprendidos los siguientes elementos definidores: 1) dada su naturaleza de corporación, el eje fundamental de su funcionamiento lo constituyen sus miembros, los afiliados y afiliadas a la organización. La corporación, como definición jurídica, es «universitas personarum» en la definición de Heise, frente a la «universitas rerum» que atribuye a las fundaciones. Lo esencial a la corporación es su sustrato asociativo, se gestionan intereses del grupo de personas que la conforma. Responde esta figura a la idea de la existencia de organizaciones y cuerpos intermedios entre la Administración y los ciudadanos, que desempeñan un papel de intermediación, acercando la Administración a los ciudadanos. Se trata, por lo tanto, de un sistema de gestión de los intereses generales, que tiene su arraigo en el propio texto constitucional. Es una manifestación del principio de participación de la sociedad civil. El concepto de interés general es el que cualifica a las corporaciones respecto de otros cuerpos intermedios como las asociaciones. 2) Es de derecho público; existe un interés jurídico público en su creación y funcionamiento, representado por el interés social de los fines que persigue, que son de interés general, en la medida en que lo constituye la promoción de la inclusión social de un grupo social vulnerable, por la condición de las personas con ceguera y discapacidad visual grave como personas con discapacidad. Si bien el origen de la ONCE se encuentra en un acto de autoridad emanado de la Administración pública y no en un pacto asociativo de sus socios fundadores, representado por los decretos constitutivos de 13 de diciembre de 1938 y Orden de 28 de octubre de 1939, lo que la cualifica como corporación es la definición del artículo 37 del Código Civil, desde la refundación democrática de la ONCE, representada por el Real Decreto 2385/85 de 27 de diciembre, norma que incorpora la definición de la naturaleza jurídica de la ONCE como corporación de derecho público y de carácter social. La ONCE ha perdido su inicial configuración como ente administrativo. La naturaleza jurídica apuntada perdura en el cuerpo normativo posterior representado por Real Decreto 358/1991 de 15 de marzo de reordenación de la ONCE, en su redacción actual, y los Estatutos vigentes de la ONCE, publicados mediante Orden SCB/1240/2019, de 18 de diciembre, por la que se publica el texto refundido de los Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles. Hay que tener en cuenta que este carácter de derecho público de los fines que la ONCE persigue no le confiere carácter de entidad pública, dado que, tal como reza el artículo 3. Dos de los Estatutos: Son valores esenciales de la cultura institucional de la ONCE, cuyo cumplimiento debe garantizar el Consejo General, los siguientes: «a) El establecimiento

de la ONCE como organización de base asociativa privada que representa el proyecto histórico de emancipación de las personas ciegas o con deficiencia visual grave de nacionalidad española». 3) Es de carácter social; la Administración pública encuentra en los fines de atención de la ONCE al grupo social que la conforma, un fin de interés general digno de proteger; para garantizar la preservación de este interés general y su coordinación con la función asistencial del Estado, principio que se recoge en el artículo 2.2 del RD 358/1991, como de régimen de complementariedad con las administraciones públicas, para el mejor cumplimiento de sus fines sociales y para el desarrollo de políticas transversales que favorezcan su implantación y arraigo en la sociedad, es por lo que somete a la ONCE a una peculiar forma de control que es la figura del protectorado; institución de aplicación peculiar a la ONCE, dado que se encuentra reservada en el momento actual para las fundaciones privadas de interés público.

Este es uno de los elementos de la ONCE que le revisten de singularidad: siendo una entidad de base asociativa privada, regida por un principio de voluntariedad de la relación de afiliación, se somete en algunos aspectos a un control de su actividad, como luego veremos, que coincide con las restantes corporaciones de derecho público, pese a que, en algunas de ellas, la afiliación resulte obligatoria. La ONCE actúa como entidad colaboradora de la Administración pública; son dos niveles de actuación que se complementan: por un lado, la asistencia social del Estado se da a las personas ciegas españolas no afiliadas a la ONCE y a los ciudadanos extranjeros. La ONCE no tiene, por lo tanto, competencia exclusiva en la asistencia social a las personas ciegas en territorio español, coexistiendo, como hemos dicho, la actuación de las Administraciones públicas en el ejercicio de esta competencia, reconocida en los artículos 148.1.20 y 49 de la CE, y la de la propia ONCE, respecto de sus personas afiliadas. Como ratificación de esta afirmación, el artículo 1. Seis de los Estatutos, declara que la intervención de la ONCE resulta un fin de interés general, y, respecto de las Administraciones públicas, se establece en un régimen de complementariedad, lo que significa que en aquellos casos en que las propias personas afiliadas a la ONCE resulten beneficiarias de la labor asistencial de las Administraciones públicas, la intervención de la ONCE se reduce a la parte residual que resulte de la aplicación de la propia normativa que la ONCE aprueba en el ejercicio de su capacidad de autorregulación. De acuerdo con el artículo 1. Tres de sus vigentes Estatutos, este carácter social de la Organización dimana de la naturaleza y fines de la misma, la cual desarrolla las políticas de protección social derivadas del artículo 49 en relación con los artículos 9.2, 10, apartados 1 y 2, y 14 de la CE, y cumple con los mandatos contenidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada en el seno de la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Asimismo, la ONCE orienta su acción hacia los principios que acogen la Agenda 2030 para un desarrollo sostenible auspiciada por la ONU, que recoge en su objetivo 10, los objetivos siguientes: «10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza,

etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto». Asimismo, la acción de la ONCE se enmarca bajo el Pilar Europeo de Derechos Sociales, de 17 de noviembre de 2016, en que se contempla la inclusión social, la igualdad de oportunidades de personas con discapacidad y la igualdad de género<sup>2</sup>.

La singularidad de la ONCE se fundamenta, por tanto, en el interés general que comportan sus fines sociales y en el desarrollo de un sistema de protección integral para un grupo social en riesgo de exclusión como consecuencia de una discapacidad severa, como es la ceguera o deficiencia visual grave<sup>3</sup>. La preservación de esta singularidad institucional en cuanto a los fines, organización, funcionamiento, financiación, prestaciones y actuaciones sociales de la ONCE, consolidada a lo largo de su historia, queda garantizada por lo establecido en la legislación vigente para las corporaciones de derecho público, las entidades del tercer sector de acción social y otras entidades sin fines lucrativos, así como para las entidades de Economía Social de carácter singular como es la ONCE.

El Gobierno español se ha comprometido a reforzar y consolidar el reconocimiento de la ONCE como una organización singular de economía social, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley 5/2011, de 29 de marzo de 2011, de Economía Social (BOE de 30 de marzo), donde se reconoce de forma explícita su condición de organización singular de economía social, y declara que tiene unos rasgos básicos y genuinos relativos a su actividad económica y empresarial, así como a su naturaleza de operador de juego de reconocido prestigio.

La acción solidaria emprendida por la ONCE le ha llevado a ser considerada como referente de cohesión del tercer sector. Tal como dispone la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (BOE 10 de octubre de 2015) en su preámbulo se recoge la declaración siguiente: «estos sectores sociales marginados, colocados en situaciones de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión son el objetivo humano de las entidades del tercer sector de acción social, para cuyo desarrollo e inclusión convocan a la participación de la sociedad civil, llamando a una corresponsabilidad que concierne a toda la ciudadanía». Como parte de la sociedad civil se señala, en aplicación del artículo 2.1 de la ley indicada, que «las entidades del tercer sector de acción social son aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social». Principios, todos ellos, que figuran insertos en

<sup>2</sup> En su discurso sobre el estado de la Unión pronunciado ante el Parlamento Europeo el 9 de septiembre de 2015, el presidente Juncker anunció el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales. Esta iniciativa forma parte de la labor emprendida por la Comisión en busca de una unión económica y monetaria (UEM) más profunda y más justa, y también de su programa de trabajo para 2016 (COM 2016. 127 final, de 8 de marzo de 2016).

<sup>3</sup> El reciente Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad (BOE nº 252, de 20 de octubre), cifra en un 90 % la deficiencia visual para una escala de agudeza visual del 10 %, que coincide con el límite mínimo para la afiliación a la ONCE.

el análisis de la ONCE. Estas entidades surgen de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de manera autónoma y solidaria y tienen como objetivo impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, la consecución de la cohesión e inclusión social en todas sus dimensiones y evitar la exclusión social<sup>4</sup>.

El 10 de enero de 2012 el tercer sector se aglutinó bajo la denominación de la Plataforma del Tercer Sector, analizada en el capítulo 11 de este libro, en la que la ONCE participó como socio fundador<sup>5</sup> junto a otras organizaciones y plataformas.

La actividad en la Plataforma del Tercer Sector se complementa con la promoción de la ONCE de otra plataforma, la Asociación denominada «Plataforma de Mayores y Pensionistas» (PMP), constituida, por tiempo indefinido, en virtud del acta fundacional formalizada y elevada público mediante escritura el día 10 de diciembre de 2020. Tal como reza el artículo 2.1 de sus Estatutos, tiene como finalidad «articular y vertebrar al movimiento social español de las personas mayores y pensionistas, para desde la cohesión y la unidad del sector, y respetando siempre el pluralismo inherente a un segmento social tan diverso, desarrollar una acción política en defensa de los derechos e intereses de mayores y pensionistas».

En 2002 se publicó la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo<sup>6</sup>, la cual resultó de trascendencia para la ONCE pues en la misma se reconoce que las actividades desarrolladas por la entidad se consideran de interés general. A la par, en su DA quinta, le atribuye a la ONCE el régimen previsto de las entidades sin fines lucrativos, recogido en los artículos 5 a 15, ambos inclusive, de la ley, siendo igualmente considerada como entidad beneficiaria del mecenazgo. Lo que constituye un elemento configurador especial del régimen jurídico de la Organización, junto con las asociaciones declaradas de interés público y las fundaciones.

Esta misma singularidad institucional se plasma en su condición de operador de lotería de ámbito estatal, actividad instrumental que constituye la principal fuente de financiación de la ONCE para el cumplimiento de sus fines sociales y actividades, así como para financiar los costes que genera la prestación de los servicios sociales de interés general. La aprobación de la vigente Ley 13/2011, de 27 de mayo, supuso el reconocimiento y salvaguarda del statu quo preexistente, la consolidación de la singularidad jurídica de la ONCE en relación con la actividad de los juegos de azar como institución social singular en el objetivo de atención a las personas con discapacidad y su anclaje en el marco normativo de los juegos de azar de ámbito estatal que el legislador instauró en 2011. Al amparo de la reserva legal establecida por la Ley 13/2011, la ONCE comercializa actualmente las tres modalidades de lotería titularidad de la ONCE denominadas «Cupón de la ONCE», «Juego activo de la ONCE» y «Lotería instantánea de boletos de la ONCE», sin perjuicio de otras modalidades de lotería que le pudieran ser autorizadas por el Consejo de Ministros, de conformidad con la legislación vigente aplicable de carácter general en materia de juego y con la legislación específica referida a la ONCE.

<sup>4</sup> De Lorenzo García, R. y López Peláez, A. (2012), pág. 96.

<sup>5</sup> Acuerdo del Consejo General CEP 23(E)/2011-1.2, de 14 de diciembre.

<sup>6</sup> Publicada en el BOE del 24 de diciembre de 2002.

En definitiva, la ONCE es, en primer lugar y ante todo, una corporación de derecho público de carácter social pero, al mismo tiempo, un operador de lotería de ámbito estatal de la reserva legal, siendo esta segunda actividad instrumental de la primera. Es precisamente este carácter bifronte el que dota a la ONCE de su singularidad institucional como entidad de referencia en el mundo social que explota un modelo de lotería social y responsable para financiar sus fines sociales de interés general.

Además, como operador de lotería, la ONCE pertenece activamente a varias asociaciones de operadores de lotería de carácter público: la Asociación Europea de Loterías y Totos de Estado (The European Lotteries, EL), a la World Lottery Association (WLA) y a la Corporación Iberoamericana de Loterías y Apuestas del Estado (CIBELAE), centrandose especialmente su participación en materia de juego responsable, en la colaboración con las buenas causas, y en otras acciones de responsabilidad social corporativa.

## 2. Fines institucionales de la ONCE

En particular, la ONCE persigue, como fines esenciales, la consecución de la autonomía personal, la rehabilitación, la plena inclusión social y los derechos de ciudadanía, la igualdad de oportunidades y no discriminación y la minimización del impacto que la ceguera o la deficiencia visual grave presenta en la vida de sus afiliados y afiliadas. Para ello, desarrolla un amplio conjunto de servicios, prestaciones y actividades sociales inherentes a su naturaleza de entidad de base asociativa y ejerciendo, además, funciones públicas delegadas de las Administraciones públicas en todo el territorio español bajo el protectorado del Estado, respecto de las que actúa en régimen de complementariedad.

El Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles (RD 358/1991) no contiene una definición de las prestaciones de la ONCE a favor de sus afiliados y afiliadas, ni tampoco las categoriza de forma clara como una actuación que se integre en sus «funciones sociales privativas» o en sus «funciones públicas delegadas de las Administraciones públicas» (de acuerdo con la terminología del artículo 1, apartado Seis, de los Estatutos de la ONCE). No obstante, sí se refiere a ellas en el artículo 2.3 del Real Decreto, relativo a la misión y fines de la Organización, cuando señala que, para dar cumplimiento a la misión y fines sociales indicados, los estatutos de la ONCE preverán, de forma específica, un conjunto de servicios, prestaciones y actividades, referidos, al menos, a las siguientes materias: a) inclusión educativa; b) formación e inserción laboral; c) rehabilitación integral; d) autonomía personal; e) accesibilidad universal y diseño para todos; f) impulso del I+D+i en materia de ceguera y deficiencia visual grave y de la tiflotecnología; g) promoción de fondos bibliográficos accesibles y su distribución para propiciar la integración educativa y laboral, así como el acceso a la cultura; h) impulso del desarrollo cultural y práctica del deporte; i) información interna y externa de sus actividades y mejora de la percepción social de la ONCE y de la ceguera.



En la misma línea, con algo más de detalle, se mencionan y desarrollan las prestaciones que la ONCE brinda a sus afiliados y afiliadas, en el apartado Tres del artículo 6 de los Estatutos, que, nuevamente, señala que la ONCE desarrollará un conjunto de servicios, prestaciones y actividades interrelacionados, articulados bajo el principio de gestión en calidad, cuya concreción se llevará a cabo en los términos, condiciones y alcance que establezca el Consejo General y la normativa interna de la ONCE que los regule (capacidad de autorregulación), en relación a los ámbitos de actuación mencionados en el citado artículo 2.3 del RD 358/1991.

Las prestaciones contenidas en el Modelo de Servicios Sociales de la ONCE no conforman el ejercicio de funciones públicas delegadas. Como ya hemos dicho, el régimen de intervención de la ONCE actúa en régimen de complementariedad: es decir, prima la obligación que fija el artículo 49 CE, que va dirigida a los poderes públicos: «Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos». Es por ello por lo que, si partimos del carácter más o menos esencial o accesorio y secundario de las prestaciones de la ONCE y, por ello, de su posible categorización como función pública delegada o no, resultaría que la obligación primigenia se asignaría a los poderes públicos (Estado, comunidades autónomas, corporaciones locales) y, en un segundo lugar, a la sociedad civil que colabora con los poderes públicos en el desarrollo de tales fines.

Que la ONCE esté orientada hacia un carácter social, o que sus planes y programas de servicios deban estar coordinados con las finalidades del ministerio que ejerce su protectorado, no puede significar por ello que conlleve una delegación. La coordinación con la política pública entraría de lleno en la satisfacción de los fines de interés general de la ONCE, que no tienen que ver con los fines públicos, pues son distintos. El sistema de prestaciones de asistencia social es un aspecto más de la actividad social a favor de sus asociados reunidos en la corporación en base a la deficiencia visual que padecen respecto de la cual las funciones y actos de la ONCE, y, en consecuencia, son actos revisables en la jurisdicción ordinaria, en la que se residencia los actos privados de las organizaciones de esta naturaleza.

### 3. Dimensión actual de la ONCE

La ONCE tiene una dimensión económica y prestacional de gran importancia cuantitativa y cualitativa, tal como se puede constatar en 2021<sup>7</sup>. En este año ha concedido un número de ayudas de 3.706, por un importe de 3,8 millones de euros. Junto a las mismas, la ONCE concede, en régimen de préstamo, dispositivos especializados (línea braille, anotador parlante, sintetizador de voz, ampliador de caracteres, etc.) para la realización de estudios, la actividad laboral o formativa y/o la búsqueda activa de empleo. Los equipos de indicadores de adaptaciones para el estudio y para el puesto de trabajo o formación, ascendió en 2021

<sup>7</sup> Datos públicos disponibles en [www.once.es](http://www.once.es). Documentos de interés en materia de RSC - Web de la ONCE.



a 6,6 millones de euros y un número de equipos tiflotécnicos de 6.061, destinadas a 3.127 personas beneficiarias.

En relación con el voluntariado de la ONCE: la fuerza de la solidaridad ha realizado 6.208 actuaciones en 2021 y 108.537 servicios realizados, que han ocupado un número total de 166.046 horas. El número de personas voluntarias activas ha ascendido a 2.937 durante 2021, habiendo desarrollado en el programa de voluntariado las siguientes acciones: inicio de 99 proyectos de acompañamiento telefónico, voluntariado digital, refuerzo de braille, etc.; formación online a las personas voluntarias: curso de reciclaje sobre la atención a las personas con sordoceguera y curso de formación inicial a los nuevos voluntarios/as; participación en 25 plataformas de voluntariado y en la Plataforma de Voluntariado de España, con la finalidad de crear red con otras entidades del tercer sector; implantación de una nueva funcionalidad de Alexa para solicitar el servicio de voluntariado desde los dispositivos móviles y altavoces inteligentes; implantación de la herramienta para la firma por voz, desarrollada por el proveedor Biometric Vox, para la firma del documento de uso responsable de voluntariado por parte de las personas beneficiarias, lo que permite formalizar esta gestión a distancia por personas ciegas o deficientes visuales y evita el uso de papel.

A lo largo de 2021 se han desarrollado un total de 152 proyectos:

- 143 relacionados con tiflotecnología y productos de apoyo, convertidos algunos en productos finales como la aplicación REMO (Recordatorio de Medicamentos ONCE), la App Dactyls (para difundir este sistema de comunicación) y una nueva versión del lector braille «Visualizador braille», para leer o imprimir los formatos TLO y las partituras de la Biblioteca Digital ONCE, entre otros.
- 6 proyectos de investigación en visión, financiados por la ONCE, en su mayoría de investigadores de reconocido prestigio nacional e internacional.
- 3 proyectos de investigación social: uno del impacto de diferentes aprendizajes de la representación espacial para la orientación y movilidad de las personas con discapacidad visual, en colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid; un estudio sobre cómo ha afectado la covid-19 a las personas afiliadas, y el estudio de la soledad no deseada en la población afiliada.

A 31 de diciembre de 2021, la plantilla de trabajadores de la ONCE estaba compuesta por un total de 22.379 personas, de las que el 88 % tiene alguna discapacidad. Se potencia un modelo de gestión de personas diversas, comprometidas y con capacidad para afrontar retos, ofreciéndoles condiciones de trabajo satisfactorias, una carrera profesional atractiva, incluyendo aspectos como la no discriminación, la formación continua, la seguridad en el trabajo y la igualdad de oportunidades y, en definitiva, fomentando el desarrollo personal y profesional. En 2021 se han introducido políticas de cumplimiento normativo en el área de recursos humanos, especialmente en los procesos de selección, contratación y acogida. Asimismo, destacamos el aumento de las políticas de diversidad, sostenibilidad e innovación.

Los datos económicos que reflejan las cuentas anuales auditadas, correspondientes al año 2021 son los siguientes (en miles de euros): ingresos procedentes de ventas a terceros, 2.249.313, y beneficios o pérdidas antes de impuestos, 56.487.

## 4. Retos futuros

Como consecuencia del reparto constitucional de competencias que recoge el artículo 148 de la Constitución Española, las comunidades autónomas podrán asumir competencias en relación con la materia de «asistencia social». Sobre la base de esta atribución, las comunidades autónomas gestionan la mayoría de las ayudas en el ámbito de la discapacidad. Y ello por su tradicional vinculación a la competencia autonómica exclusiva de asistencia social, en la que las comunidades autónomas suelen subsumir sus actuaciones relativas a las personas con discapacidad. No obstante, ello no implica un desapoderamiento del Estado en esta materia. Lo cierto es que, quizás por una deficiente redacción del texto constitucional, en el artículo 149 sobre competencias del Estado no hay un artículo análogo que atribuya al Estado capacidad para intervenir en el reconocimiento de derechos sociales a las personas en riesgo de exclusión social y, en concreto, a las personas con discapacidad. Se ha intentado la conexión a través de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup>, 17.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. De todos esos preceptos, es, precisamente, el artículo 149.1.1 el utilizado como fundamento en la consulta pública iniciada ante la aprobación del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales por el Gobierno en su sesión del martes 17 de enero de 2023, en la que recoge la declaración siguiente: «El Estado —junto a los demás Poderes Públicos— tiene el mandato de promover la igualdad sustancial del individuo y de los grupos en que se integra (art. 9.2 de la C.E), reafirmando la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento (art. 1.1 C.E.). Asimismo, el art. 139. 1 CE establece que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado y el art. 149.1.1 CE consagra su competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. La creación de un marco legal estatal para los servicios sociales permitiría garantizar una protección mínima en el conjunto del territorio español, avanzar hacia unos servicios sociales universales, consagrando el derecho subjetivo de la ciudadanía a contar con esa cobertura y protección, y facilitar la cooperación entre los distintos niveles de gobierno».

No obstante, el concepto de asistencia social ha sido ampliamente superado por el estado actual de la legislación que vincula la discapacidad no con un modelo médico-rehabilitador y

la idea de la necesidad, sino de derechos humanos y «capacidades». El respeto a los derechos humanos y los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, por su anclaje en el artículo 49 de la Constitución Española, incumbe a todos los poderes públicos por la aplicación del principio de legalidad.

Aquí reside, en mi opinión, el mayor reto futuro a que se enfrenta la Organización: el reconocimiento de una esfera de intervención propia para la Administración del Estado, que permita la actuación sin cortapisas de entidades que desempeñen su intervención en una esfera nacional, como lo es la ONCE. Para ello, no se puede contar con la colaboración de los poderes del Estado, dado que se percibe una falta de criterio único en relación con esta materia. Cuando se publicó el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 20 de abril de 2021, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 1140-2021, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra el Real Decreto-ley; la cuestión de inconstitucionalidad se ha resuelto por sentencia 158/2021, de 16 de septiembre, en la que ha declarado que: «han de ser rechazadas las impugnaciones que la Generalitat de Cataluña dirige al RDL 20/2020, por cuanto que los preceptos recurridos, al atribuir la gestión del ingreso mínimo vital al Estado, no vulneran las competencias autonómicas de carácter ejecutivo que aquella tiene reconocida constitucional y estatutariamente en materia de Seguridad Social, al suponer el legítimo ejercicio por el Estado de las que le atribuye el art. 149.1.17 CE sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social». No obstante, la Sentencia TC (Pleno) núm. 154/2013, de 10 de septiembre de 2013, en su FJ 7º considera que el Estado ha invadido las competencias autonómicas al establecer una gestión centralizada de las ayudas, pues Cataluña ostenta una competencia exclusiva sobre asistencia social y el Estado no ha invocado ningún título competencial suficiente —genérico o específico— sobre las mismas. El Tribunal Constitucional insiste en su concepto de la materia de «asistencia social», una materia donde la competencia estatal ha sido prácticamente eliminada hasta el punto de convertirse en un título actualmente no hábil para el despliegue de políticas públicas estatales (lo que vemos se contradice con la iniciativa del anteproyecto de ley de servicios sociales comentado). La responsabilidad de la realización de los fines del Estado social corresponde tanto al Estado como a las comunidades autónomas en el ejercicio de las respectivas competencias. Ahora bien, en la medida en que la realización de los derechos de contenido social contenidos en el capítulo III del Título I de la Constitución tiene como efecto primario el aseguramiento de un nivel común y homogéneo de bienestar a todos los ciudadanos, como expresión de la dimensión social del estatuto de ciudadanía, se ha puesto de manifiesto una cierta tendencia a interpretar ampliamente los títulos competenciales del Estado para favorecer el establecimiento de una uniformidad mínima en las condiciones de vida de los ciudadanos, en particular, de aquellos que se encuentran en situaciones de necesidad o desamparo<sup>8</sup>.

En nuestro país, en el ámbito de la asistencia social y la prestación de servicios sociales, la Constitución permite que las comunidades autónomas asuman esta materia como competen-

<sup>8</sup> Este aspecto lo destaca De la Quadra-Salcedo, T. (2017).

cia exclusiva (art. 148.1.20 CE), apertura que se ha concretado en la asunción competencial por parte de los estatutos de autonomía. Pero esa pretendida exclusividad competencial se ha revelado, en la doctrina constitucional sobre el sistema de distribución de competencias, como más aparente que real, pues el Tribunal Constitucional ha venido reconociendo la existencia de un espacio concurrencial entre comunidades autónomas y Estado en punto al desarrollo de políticas y adopción de medidas dirigidas a personas en situación de necesidad o vulnerabilidad social. Esa zona confluyente de ambos niveles de gobierno se ha configurado como consecuencia del juego, unas veces, de títulos competenciales propios del Estado (señaladamente, el art. 149.1.1 CE) y, otras, del reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional de la capacidad de intervención del Estado, aun sin un título competencial específico, como en el caso de la previsión y regulación de los elementos centrales de subvenciones de actuaciones en beneficio de personas y colectivos en situación de desventaja social. El ámbito de la asistencia social ha generado una intensa conflictividad por parte de las comunidades autónomas frente al Estado, especialmente, en lo referido al ejercicio de la potestad subvencional estatal en estas materias. La constante impugnación autonómica de las sucesivas convocatorias de subvenciones estatales de programas de carácter asistencial o social ha sido vista por algunos como la respuesta por parte de las comunidades autónomas ante el persistente incumplimiento del Estado del sistema de distribución de competencias, especialmente, tras la fijación por el Tribunal Constitucional de la doctrina del deber del Estado de territorializar los fondos destinados a este tipo de programas (SSTC 178/2011, 177/2012, 226/2012, 227/2012, 21/2013, 52/2013, 70/2013, 154/2013, 33/2014, y más recientemente, 9/2017).

Ahora bien, la reiteración por parte del Estado del mantenimiento de programas de subvenciones en materia de asistencia social con un alcance supraautonómico también puede ser vista como expresión del mantenimiento de un compromiso con el aseguramiento de ciertos niveles homogéneos de asistencia en todo el territorio nacional y, por tanto, como una voluntad de satisfacer los fines sociales del Estado impuesto por el artículo 9.2 CE, que obliga a todos los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Es la encomienda a todos, sin distinción, de que se encuentran obligados a promover las condiciones para que el principio de igualdad material sea hecho efectivo.

A la hora de abordar una eventual reforma constitucional, la situación descrita señala la conveniencia de reajustar el reparto competencial sobre asistencia social para, de un lado, hacer visible el espacio concurrente que corresponde al Estado y a las comunidades autónomas en la realización de los mandatos sociales de la Constitución y, de otro lado, para dotar de un fundamento explícito y específico a la intervención (concurrente) del Estado en la formulación y puesta en práctica de políticas destinadas a garantizar el ejercicio real y efectivo de los derechos civiles, sociales y culturales de las personas en riesgo de pobreza, exclusión o vulnerabilidad, como son las personas con discapacidad y, las personas ciegas o con discapacidad visual grave, en particular.

La inclusión en el catálogo constitucional de competencias del Estado de una competencia concurrente con la de las comunicadas autónomas en materia de servicios sociales o asistencia social supondría optimizar la cláusula del Estado social del artículo 1.1 de la Constitución en la articulación territorial del poder, al permitir que ambas instancias de gobierno puedan sumar sus esfuerzos en la realización de los derechos sociales de los ciudadanos y ciudadanas en todo el territorio nacional.

## Referencias bibliográficas

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2017): «El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias»; en *Revista General de Derecho Administrativo* (46). Disponible en: [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=419190&d=1&popup=](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=419190&d=1&popup=)

DE LORENZO GARCÍA, R. y LÓPEZ PELÁEZ, A., (2012): *Trabajo Social. Tercer Sector e Intervención Social*. Madrid, Ed. Universitas.

VV. AA. (2012): *Anuario del tercer sector de acción social en España*. Madrid, Fundación Luis Vives.



MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

37

- I. El tercer sector de acción social
- II. Organizaciones singulares del tercer sector de acción social
- III. Fundaciones**
- IV. Articulación de organizaciones del tercer sector de acción social
- V. Campos de actuación del tercer sector de acción social
- VI. Formas emergentes del tercer sector de acción económica
- VII. El tercer sector de acción social en el ámbito territorial







# LAS FUNDACIONES DE ACCIÓN SOCIAL EN EL TERCER SECTOR

*Javier Nadal Ariño* (Presidente) y *Silverio Agea Rodríguez* (Director general)  
Asociación Española de Fundaciones

## Resumen

El sector fundacional español tiene una larga tradición histórica y ha mostrado su valor en su respuesta a las necesidades de la sociedad. El capítulo resume la actividad de la Asociación Española de Fundaciones en el contexto de un sector fundacional que se ha visto obligado a enfrentarse a sucesivas crisis. Presenta también la principales magnitudes y áreas de actividad del sector fundacional. A continuación, describe las dificultades metodológicas para abordar las fundaciones de acción social y valora positivamente su gestión e impacto transformador en una coyuntura compleja. Y, finalmente, analiza las fortalezas y debilidades de las fundaciones de acción social en el contexto del tercer sector y propone una estrategia para asegurar su sostenibilidad.

## Abstract

*The Spanish foundation sector has a long historical tradition and has shown its value in its response to the needs of society. The chapter summarises the activity of the Spanish Association of Foundations in the context of a foundation sector that has been forced to face successive crises. It presents the main magnitudes and areas of activity of the foundation sector. It describes the methodological difficulties in approaching social action foundations and positively assesses their management and transformational impact in a complex situation. It analyses the strengths and weaknesses of social action foundations in the context of the Third Sector and proposes a strategy to ensure their sustainability.*

## 1. La Asociación Española de Fundaciones

La Asociación Española de Fundaciones (AEF) es una asociación privada e independiente, declarada de utilidad pública, de ámbito nacional. Actualmente agrupa a más de 900 fundaciones españolas de las más diversas dimensiones, finalidades y ámbitos de actuación. Su misión es trabajar en beneficio del conjunto del sector fundacional en pro de su defensa, desarrollo y articulación.

Se constituyó en enero de 2003, como resultado de la fusión del Centro de Fundaciones y de la Confederación Española de Fundaciones. Es la entidad más representativa del sector a nivel nacional, y la segunda más importante de Europa en número de asociados tras la asociación alemana.

Representa y defiende los intereses y las aspiraciones de todas las fundaciones españolas ante las Administraciones públicas, además de ante otras instancias y organismos, públicos o privados, tanto en España como fuera de ella. Ofrece servicios de apoyo a las fundaciones asociadas para facilitar su gestión diaria y el cumplimiento de sus obligaciones legales. La AEF contribuye a articular y fortalecer el sector fundacional mediante la promoción del conocimiento mutuo y la colaboración, que permiten la creación y el desarrollo de redes de contacto personal e institucional, tanto a nivel territorial como sectorial. Con esta clara y precisa definición de objetivos, nuestra asociación realiza actividades y servicios que los desarrollan y cumplen con cada uno de ellos, actuando en representación del sector ante el Gobierno y las Administraciones públicas con la presentación de propuestas, en forma de asesoramiento y orientación en materia jurídica, fiscal y contable a los directivos y patronos de las fundaciones, en el desarrollo de programas de formación, y en la creación de espacios de relación y colaboración entre las fundaciones.

Además, la AEF lleva a cabo programas e iniciativas en el ámbito fundacional y filantrópico que considera que tienen un interés universal y transversal, por la naturaleza y la singularidad de sus propósitos, como son el programa de Fundaciones Comunitarias, o la iniciativa de Fundaciones por el Clima.

Las Fundaciones Comunitarias (FC) son organizaciones no lucrativas cuyo fin es fortalecer y articular la comunidad en la que trabajan, canalizando recursos y competencias para la resolución de necesidades e iniciativas de intereses comunes a dicha comunidad.

Con Fundaciones por el Clima la AEF incentiva al sector filantrópico de España a dar un paso decisivo de colaboración en la acción climática. En el marco del Demos 2019, la Fundación Daniel y Nina Carasso y la AEF han hecho un llamamiento para la realización de iniciativas vinculadas a la Agenda 2030 y de manera especial en la lucha contra el cambio climático.

## 2. Las fundaciones ante las crisis

De un tiempo a esta parte las crisis se encadenan unas tras otras. Primero ha sido la pandemia de la covid-19 (que derivó en crisis económica) y, sin que nos hayamos podido recuperar de sus efectos, ha sobrevenido de repente y sorpresivamente una guerra cuyos efectos amenazan con ser devastadores.

Las organizaciones de la sociedad civil están sobre el terreno, cerca de los problemas, allí donde alguien las necesita. Son ágiles y eficaces y lo demuestran cada día en cada rincón del planeta. Por ello deben levantar también la bandera del optimismo de la voluntad frente al pesimismo de la razón, y enfatizar la vigencia de los principios universales definidos en la carta fundacional de las Naciones Unidas y que conforman un universo de valores que la sociedad civil, mejor que nadie, representa.

Grandes crisis como las que estamos sufriendo nos descubren de golpe el valor, la importancia y la urgencia de lo público, pero también la relevancia crucial de la colaboración de todos los ciudadanos. En definitiva, la centralidad de contar con una sociedad civil articulada, con ciudadanos y ciudadanas comprometidos y organizados para ser útiles, conocidos y confiables. Una sociedad civil articulada que, en el caso de España, se reconoce y ampara, nada más y nada menos que en la Constitución Española, que proclama en su articulado los derechos fundamentales de asociación y fundación.

La crisis de la covid-19 en España nos demuestra, una vez más, que donde hay una necesidad hay una fundación. Y la hay porque captan con inmediatez las demandas sociales, estando presentes en ciudades, barrios, pueblos, en colaboración con instituciones y ayuntamientos, teniendo el foco en los problemas y actuando con agilidad y eficacia.

La AEF tiene claro que en una emergencia sanitaria, social y económica como la que provocó la covid-19, al igual que sucede ahora con las devastadoras consecuencias de la guerra de Ucrania, es imprescindible que los lazos de colaboración entre distintas entidades se refuercen al máximo.

Las fundaciones, ante las necesidades de los ciudadanos, tienen mucho que decir y que ofrecer, pues el antídoto para las consecuencias provocadas por toda crisis es la ayuda, la cooperación, la solidaridad y la coordinación de esfuerzos.

Tenemos que prepararnos para el mundo que viene. La sociedad civil organizada tiene que prepararse. Porque lo que está claro es que las crisis encadenadas que estamos viviendo van a traer consigo muchos cambios y transformaciones. Esas transformaciones no solo han reseteado y reformateado nuestros sistemas de salud, sino que también cambiarán nuestra economía, la política, la sociedad, la cultura, nuestros hábitos, nuestra forma de consumir, nuestras relaciones.

De todos depende, también de la sociedad civil, que estas crisis sucesivas nos encaminen hacia una sociedad mejor. No podemos saber con exactitud cómo será ese mundo que viene, cuáles serán sus nuevas coordenadas, pero sí que veremos importantes cambios y, en buena parte, la adaptación de los mismos, su incorporación, dependerá de nosotros mismos. Y el tercer sector debe estar organizado para nuevas situaciones de crisis que se van a producir en el futuro, y lo debe estar por el bien de los ciudadanos y de la sociedad. Una población con un tejido fundacional fuerte y coordinado es más poderosa y efectiva que una sociedad carente de vehículos para racionalizar una ayuda eficaz a quienes más lo necesitan.

### 3. El sector fundacional: principales magnitudes

La Asociación Española de Fundaciones se ha propuesto la tarea de obtener la imagen más fiel posible de su sector, por el convencimiento de que para mejorar y ser eficaces, el primer requisito imprescindible es conocer el propio sector: cuántas son, qué hacen, cómo

lo hacen, con qué recursos cuentan, en qué sectores están presentes, a cuántos beneficiarios llegan, entre otros aspectos. Datos y elementos fundamentales, además, para identificar sus propias debilidades, capacidades y fortalezas.

La tarea es compleja por la ausencia de fuentes de datos centralizadas y homogéneas. La multiplicidad de registros de fundaciones y protectorados, tanto a nivel estatal como en la mayoría de las comunidades autónomas, ha obligado a recoger información en más de 50 puntos diferentes, complementarla con otras fuentes primarias, con la base de datos propia de la AEF y con encuestas y paneles ad hoc que se han elaborado a lo largo de un decenio con el objetivo indicado.

Fruto de ese trabajo ha sido la serie de publicaciones que la AEF ha venido elaborando a través de su Instituto de Análisis Estratégico de las Fundaciones (INAEF), como los que se refieren a los atributos fundamentales del sector fundacional y al reciente informe del impacto socioeconómico de las fundaciones, elaborado por AFI.

Sabemos, por ejemplo, que el sector fundacional español está constituido por más de 10.511 fundaciones activas efectivas, que ejecutan proyectos por un valor aproximado de casi 18.000 millones de euros al año, que generan 400.000 empleos y movilizan a más de 100.000 voluntarios para alcanzar a 35 millones de beneficiarios en actividades de educación, investigación, cultura, servicios sociales, salud, medioambiente o cualquier otra de interés general.

Sabemos también cómo se han comportado las fundaciones frente a una crisis económica que les ha obligado a atender nuevas necesidades sociales a pesar de las mayores dificultades financieras que la propia crisis generaba.

Conocemos con detalle la positiva evolución del empleo creado por el sector a lo largo de los últimos 40 años, con resultados positivos incluso en las fases recesivas del ciclo económico.

Sabemos muchas más cosas que se recogen en diferentes informes del INAEF. Tenemos pues un conocimiento agregado del sector que comienza a ser bastante fiel y muy útil para entender el aporte global en el contexto de la economía nacional. Pero esto no basta para entender toda la diversidad de matices y actuaciones que realizan las fundaciones en todas sus formas. Tenemos una buena foto de conjunto, pero nuestro conocimiento de las partes es todavía insuficiente.

Las fundaciones no son un mundo homogéneo en absoluto. Sus actores son muy diferentes entre sí. Las motivaciones de los fundadores, los modos de financiación, los campos de actividad o los problemas que abordan son tan diferentes entre sí, que el mero conocimiento agregado oculta los detalles y resulta insuficiente para cualquier planteamiento riguroso.

En España hay un total de 15.821 fundaciones registradas en alguno de los protectorados nacionales o autonómicos, 4.559 de las cuales se encuentran inscritas en el Protectorado estatal;

10.662 en protectorados autonómicos y 8 fundaciones bancarias inscritas en el Protectorado adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (AFI, 2022). Las 592 fundaciones restantes no se encuentran adscritas a ningún protectorado, o no se ha identificado cuál es el asignado.

De estas 15.821 fundaciones, son consideradas, como hemos dicho antes, como fundaciones activas 10.511, que son aquellas que reportan anualmente sus cuentas al protectorado correspondiente. Sabemos que muchas entidades cumplen con esa obligación porque han presentado las cuentas al protectorado (y este permite el acceso a esos datos), pero hay 45 protectorados que no hacen pública esta información.

La diferencia entre fundaciones registradas y fundaciones activas radica, en algunos casos, en que son fundaciones llamadas a estar extinguidas, proceso que por su dificultad administrativa puede demorarse muchos años e incluso perpetuarse en el tiempo; en otros casos, la información estadística no se ha podido localizar en los protectorados.

El sector fundacional es un sector joven en cuanto a su creación, casi la mitad de las fundaciones (48 %) se ha constituido entre 2003 y 2019 (Sosvilla *et al.*, 2020). Madrid y Cataluña suman prácticamente la mitad de todas las fundaciones activas efectivas de España.

Según la información disponible en nuestra base de datos, el 73 % de las fundaciones han sido creadas por personas físicas y el 27 % por personas jurídicas, sobre todo asociaciones y empresas.

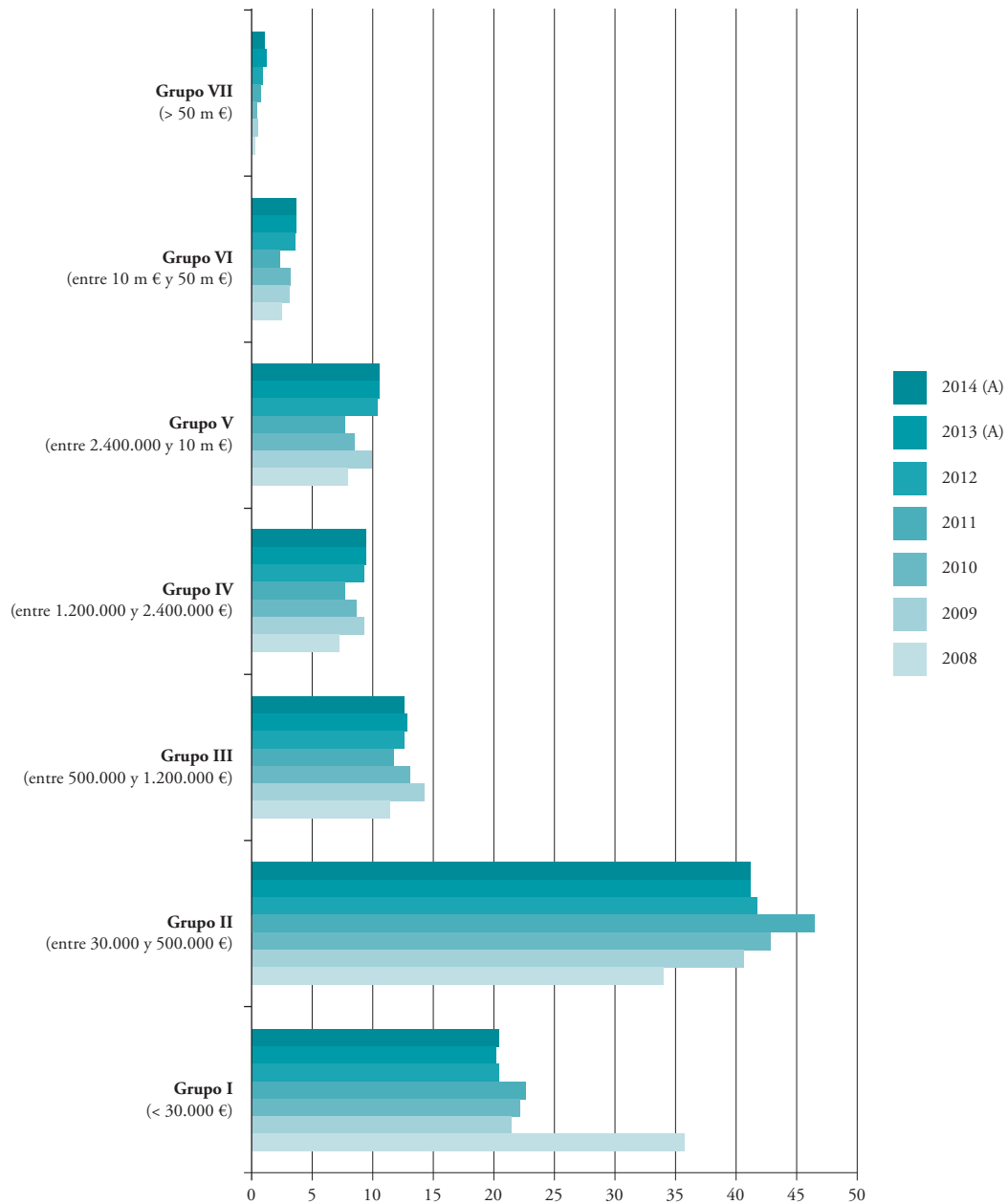
En las fundaciones españolas predomina el pequeño tamaño, según el indicador de su dotación inicial.

Para la constitución de una fundación se requiere una dotación inicial, adecuada y suficiente para el cumplimiento de los fines fundacionales previstos, estableciendo el ordenamiento legal una presunción de suficiencia de la dotación cuyo valor ascienda, como mínimo, a 30.000 euros.

Como se puede observar en el Gráfico 1, durante el periodo considerado, el mayor porcentaje de fundaciones españolas corresponde a las fundaciones pequeñas, con dotaciones fundacionales comprendidas entre 30.000 y 500.000 euros, suponiendo en términos promedios el 40,63 % del total de FAE entre 2008 y 2019.

Le siguen en orden de importancia las microfundaciones, aquéllas que cuentan con dotaciones inferiores a 30.000 euros (que representan una media del 22,63 % del total) y las fundaciones de tamaño medio (entre 500.000 y 1.200.000 euros, que suponen un 12,60 % del total). Comparando los datos referentes al año inicial y final, destaca la pérdida de importancia relativa de las microfundaciones (que pierden 14,02 puntos porcentuales, al pasar del 35,75 % del total al 21,73 %), mientras que las fundaciones pequeñas y medianas ganan en peso relativo (4,42 y 1,60 puntos porcentuales, respectivamente).

**Gráfico 1. Tamaño de las fundaciones españolas (distribución porcentual)**



Fuente: *Sosvilla et al., 2020.*

Este comportamiento pone de manifiesto que la crisis afectó especialmente a esta categoría de fundaciones, abocándolas a su desaparición o latencia, emprendiendo algunas de ellas un esfuerzo de reestructuración y un aumento de tamaño durante la fase expansiva para poder llevar a cabo de forma más adecuada y sostenible los fines de interés general para los que fueron creadas.

Por lo que se refiere a las grandes fundaciones, las que superan los 2.400.000 de euros de dotación inicial, se sitúan al comienzo del período en el 11,26 % del total, ganando 4,74 puntos porcentuales en su participación relativa sobre el total hasta llegar al 16 % en 2019, siendo 14,69 % su peso medio en el sector durante el período temporal analizado.

Las fundaciones más relevantes dentro de esta categoría son las del grupo que cuentan con ingresos anuales comprendidos entre los 10 y los 50 millones de euros, cuya participación relativa en el total oscila entre un 7,84 y un 11,53 % durante los años 2008-2019, situándose su peso medio durante esos años en el 10,16 %. Cabe reseñar también el crecimiento en términos relativos de las «grandes fundaciones» (con ingresos superiores a 50 millones de euros), que pasan de representar el 0,45 % del sector en 2008 al 1,35 % en 2019, triplicando su peso.

#### 4. Áreas de actividad de las fundaciones españolas

El Gráfico 2 ofrece la distribución por grandes áreas de actividad de las fundaciones españolas de acuerdo con la International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO). Como puede apreciarse en dicho gráfico, a lo largo del período considerado, un promedio del 38,89 % de las fundaciones se dedicó principalmente a actividades de cultura y recreo, reduciéndose el porcentaje en 1,68 puntos porcentuales entre los años 2008 a 2019.

En términos medios, durante el período objeto de estudio, un 21,57 % de las fundaciones centra su actividad en la educación y la investigación (porcentaje que a diferencia del caso anterior aumenta ligeramente con vaivenes en los años considerados); un 10,23 % al medioambiente y un 8,92 % a los servicios sociales.

Otros sectores representativos son el desarrollo y la vivienda (con una importancia relativa media del 7,27 %), la sanidad (aumentando paulatinamente su ponderación sobre el total desde el 4,71 % inicial hasta situarse en el 5,44 % en 2019, con un valor promedio del 5,10 %) y las actividades internacionales (que registran altibajos durante estos años y suponen el 4,61 % del total), siendo el asesoramiento (con una participación promedio del 0,10 %) y la religión (0,96 %) las que presentan un menor porcentaje sobre el total de fundaciones (Sosvilla *et al.*, 2020).

En definitiva, comparando los extremos del período considerado 2008-2019, han perdido peso relativo las actividades de:

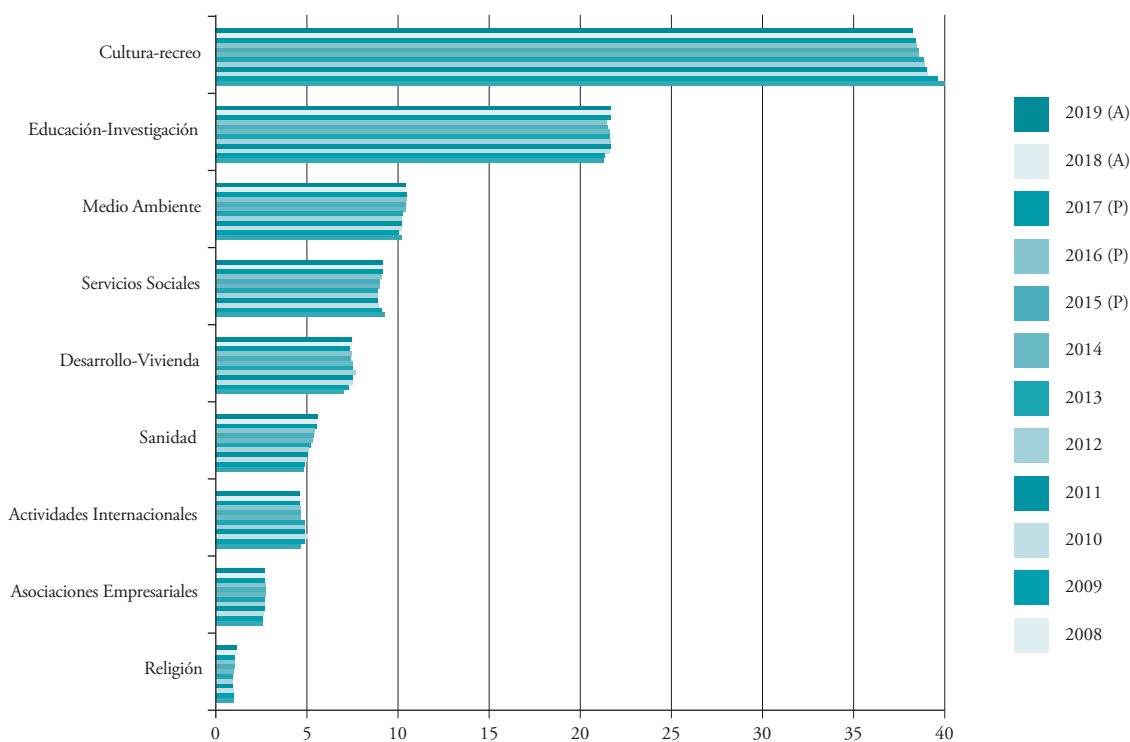
- Cultura y recreo (-1,68 puntos porcentuales).
- Actividades internacionales (-0,12 puntos porcentuales).
- Servicios sociales (-0,12 puntos porcentuales).
- Asesoramiento (-0,04 puntos porcentuales).



Mientras que han ganado peso relativo las actividades de:

- Sanidad (+0,73 puntos porcentuales).
- Desarrollo y vivienda (+0,43 puntos porcentuales).
- Educación e investigación (+0,40 puntos porcentuales).
- Medioambiente (+0,17 puntos porcentuales).
- Religión (+0,15 puntos porcentuales).
- Actividades empresariales (+0,07 puntos porcentuales).

**Gráfico 2. Áreas de actividad de las fundaciones españolas (porcentaje de fundaciones)**



Fuente: *Sosvilla et al., 2020.*

## 5. Las dificultades metodológicas de abordar las fundaciones de acción social

En un primer planteamiento, el estudio AFI (2022) utiliza la misma taxonomía, la International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO) que los estudios recientes del INAEF-AEF, con la idea de permitir, a futuro, realizar comparativas del sector fundacional español con el correspondiente a otros países o regiones.

Con este planteamiento de partida, que seguiría la lógica de estandarización internacional, conviene señalar que las fundaciones de acción social o, en términos más antiguos, «asistenciales» no aparecen como la categoría principal en la International Classification of Nonprofit Organizations. La que más se aproximaría sería la de Servicios sociales, relacionada con el sentido asistencial que atribuimos a la ayuda de grupos más vulnerables económicamente. Dentro de esta categoría sí aparecen subcategorías que incluyen el término «asistencial», como la asistencia a refugiados o la asistencia a discapacitados.

También se podrían considerar asistenciales, o de acción social, muchas de las fundaciones incluidas en la categoría de sanidad/salud, en la que también se encuentran subcategorías como el apoyo a personas con discapacidad o el apoyo a personas con enfermedades físicas y mentales.

La ventaja de seguir esta taxonomía (usada por el INAEF) es que permite tener una idea aproximada de la evolución reciente de estas fundaciones.

En el periodo 2008-2019, las fundaciones incluidas en la categoría sanidad/salud han registrado un crecimiento de 0,73 % mientras que la de servicios sociales ha sufrido un ligero descenso de 0,12 % (Sosvilla *et al.*, 2020). Esta tendencia al crecimiento de los recursos dedicados a la salud es una pauta en crisis previas, que sin duda se repetirá en la última, la del covid-19, de forma que podemos esperar una intensificación de esfuerzos de las fundaciones hacia la mejora de la salud en los próximos años.

La expansión de las fundaciones relacionadas con la salud se ve reflejado también en el estudio de AFI (2022) en el que se destaca que entre los sectores más beneficiados por el gasto en costes operativos de las fundaciones destaca la atención sanitaria, que representa el 45,9 % del impacto indirecto generado por las fundaciones en términos de actividad y el 34,6 % en términos de empleo —más de 40.000 puestos de trabajo en el sector sanitario están indirectamente relacionados con la actividad fundacional—.

Además de su utilidad social, las fundaciones son instituciones con un papel dinamizador en la actividad económica en nuestro país. Cada año, el sector fundacional contribuye al crecimiento del PIB y posibilita el aumento de la ocupación laboral en España, gracias a la adecuada gestión de sus funciones sociales. Las fundaciones son entes que guardan relaciones estrechas con otros agentes económicos: generan ingresos, disponen de una estructura de costes definida y tributan al erario.

**Tabla 1. International Classification of Nonprofit Organizations (IC-NPO)**  
**Nomenclatura internacional**

Categoría	Subcategorías
1. Medioambiente y animales	1.1. Protección y conservación del entorno natural
	1.2. Turismo sostenible
	1.3. Gestión del agua y de la tierra
	1.4. Salud y bienestar de animales
	1.5. Servicios de veterinario
2. Cultura	2.1. Cultura y arte
	2.2. Actividades deportivas
	2.3. Servicios de información y comunicación
	2.4. Museos, zoos...
	2.5. Actividades de ocio y recreo
3. Servicios sociales	3.1. Necesidades de la infancia
	3.2. Necesidades familiares
	3.3. Asistencia a refugiados
	3.4. Asistencia a discapacitados
	3.5. Atención juvenil
	3.6. Exclusión social
4. Educación	4.1. Educación primaria
	4.2. Educación secundaria
	4.3. Educación superior
	4.4. Universidades y centros universitarios
	4.5. Servicios de apoyo a la educación
	4.6. Formación de acceso al empleo
5. Salud	5.1. Promoción de la investigación
	5.2. Apoyo a personas con discapacidad
	5.3. Apoyo a personas con enfermedades físicas y mentales
	5.4. Hospitales y rehabilitación
	5.5. Asilos
6. Desarrollo económico y comunitario	6.1. Desplazamiento
	6.2. Actividades de desarrollo económico
	6.3. Construcción de infraestructuras
	6.4. Gestión y mantenimiento del patrimonio
7. Política, leyes y desarrollo internacional	7.1. Organizaciones políticas
	7.2. Servicios legales
	7.3. Actividades internacionales
8. Religión	8.1. Asociaciones religiosas
9. Empresas, profesionales y sindicatos	9.1. Asociaciones del trabajador
	9.2. Asociación del empresario
	9.3. Defensa de los derechos laborales

Por otro lado, hay que señalar que la categoría «asistencial» como tal no aparece mencionada en la mayoría de los protectorados, incluyendo el estatal. Las excepciones son los protectorados de Cantabria, Cataluña e Islas Baleares, que sí la utilizan.

En el caso del Protectorado de Andalucía la categoría que se utiliza es la de «Fundaciones benéfico-asistenciales y sanitarias». De alguna manera, se reconoce en la práctica la dificultad de trazar una distinción clara en la actividad de este tipo de fundaciones, en donde la ayuda prestada incluye con frecuencia actividades con ese doble objetivo de ayuda y de atención a la salud, que en los grupos más vulnerables es frecuente, pues su necesidad es integral y abarca aspectos de salud, falta de recursos y educación.

En la realidad diaria de apoyo de las fundaciones a grupos más vulnerables, como personas con discapacidad o personas mayores, la dimensión salud suele estar presente en la satisfacción de sus necesidades, con independencia de que el foco principal de la actividad de la fundación no sea este. Esta comprensión holística de las necesidades de estos grupos se suele tener muy clara y presente en las personas que trabajan en las fundaciones, dada la intensidad de trato con los beneficiarios. Lo que quizás no siempre se dé es la suficiencia en los recursos, dado el pequeño tamaño de muchas de ellas.

Además, todo intento de agregación, de categorización, debe tener presente que, como ya hemos señalado, las fundaciones no son un mundo homogéneo en absoluto. Sus actores son muy diferentes entre sí.

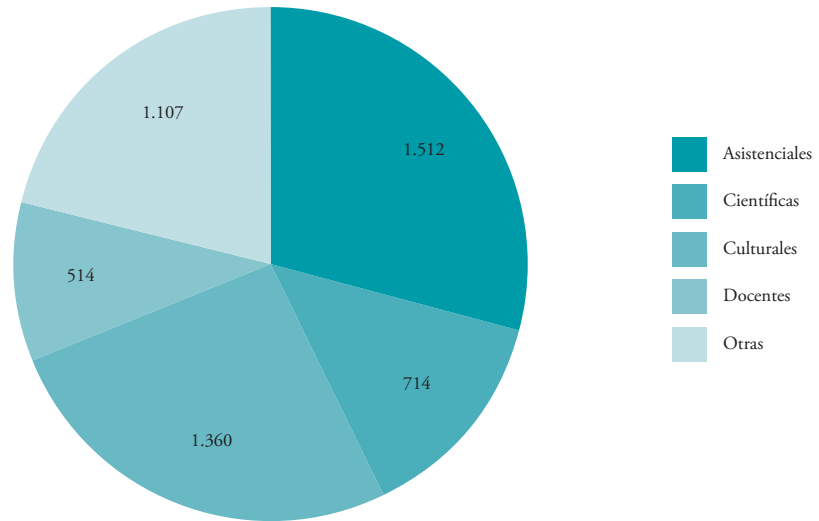
A esta dificultad se añade la falta de información de los protectorados. En no pocas ocasiones (7 exactamente, de un total de 17 comunidades autónomas), los protectorados autonómicos no cuentan con una categorización ex ante de las fundaciones a su cargo.

En los casos en los que sí se utilizan estas categorías, la diversidad de categorizaciones empleadas por los distintos protectorados es manifiestamente extensa, lo que obliga a realizar un ejercicio de sistematización y búsqueda de un denominador común que permita construir una taxonomía homogénea para el conjunto de fundaciones del país.

En cualquier caso, siendo conscientes del valor relativo y aproximativo de este intento de agregación, el estudio de AFI (2022) opta por la designación de una taxonomía común, aplicable a la totalidad de los datos consolidados. Para ello, utiliza la categorización del protectorado catalán, debido a que es la región más representativa y la segunda más numerosa.

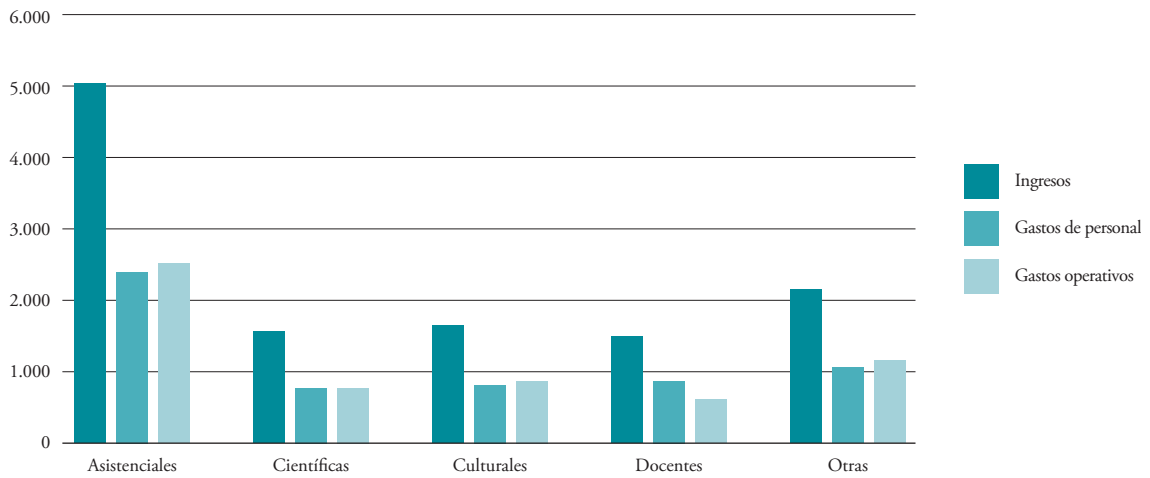
Esta categorización está compuesta por cinco tipologías fundacionales. Como se puede ver en el Gráfico 3, de entre ellas, las más numerosas son las asistenciales (29 %) y las culturales (26 %), que superan conjuntamente la mitad de los registros disponibles. La categoría de «otras», que incluye información de fundaciones no asignadas, representa el 21 % de la muestra, por lo que cuatro de cada cinco fundaciones están categorizadas bajo el esquema propuesto.

**Gráfico 3. Distribución de fundaciones por actividad**



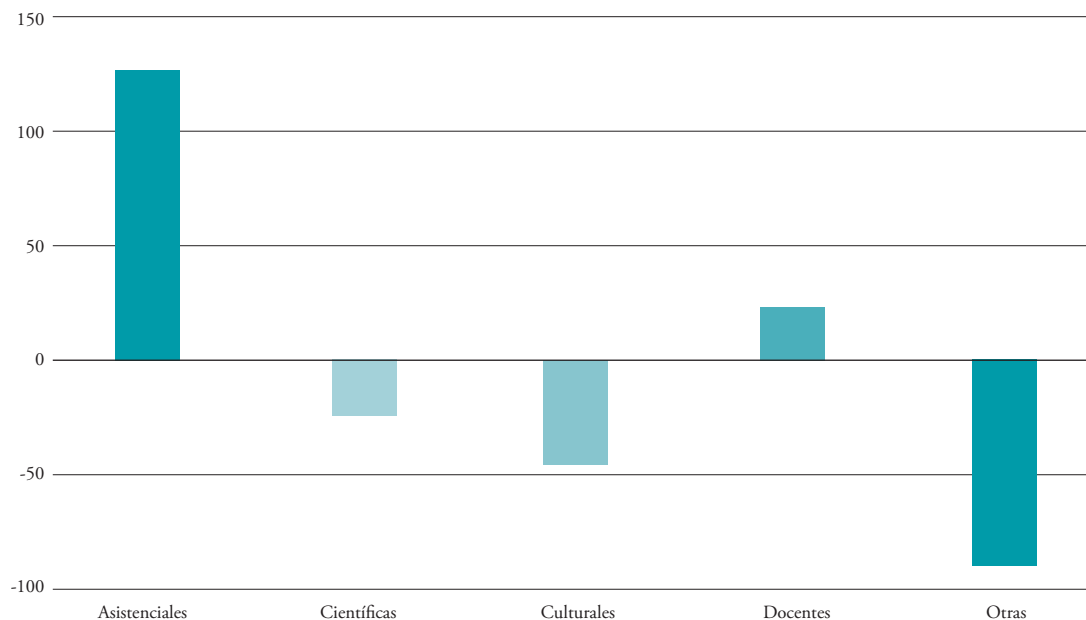
Fuente: AFI, 2022.

**Gráfico 4. Ingresos y desagregación de gastos de las fundaciones activas efectivas, por utilidad social (millones de euros, 2020)**



Fuente: AFI, a partir de información de los protectorados.

**Gráfico 5. Resultado de explotación de las fundaciones activas efectivas, por utilidad social (millones de euros, 2020)**



Fuente: AFI, a partir de información de los protectorados.

La base de datos resultante contiene información de 5.204 fundaciones activas efectivas<sup>1</sup>. Las fundaciones activas efectivas ingresaron<sup>2</sup> 11.790 millones de euros en 2020. Las principales beneficiarias fueron las asistenciales, quienes representaron el 42,4 % de los ingresos totales del sector fundacional, y alcanzaron los 5.000 millones de euros de entradas monetarias en 2020.

A pesar de la importante cuantía de estos ingresos, las fundaciones realizaron un gasto<sup>3</sup> de proporciones similares, equivalente a 11.810 millones de euros. De este modo, en 2020, las fundaciones activas efectivas generaron un excedente negativo de 20 millones de euros.

Según Sosvilla *et al.* (2020), esta discrepancia entre ingresos y gastos es común en el sector fundacional, y para compensarla las entidades desinvierten parte de su capital para mantener operativa su actividad. Dicho de otra manera, las fundaciones compensan sus pérdidas contables con fondos propios y disminuyendo su patrimonio. Asimismo, la disparidad entre ingresos y gastos de las fundaciones es muy heterogénea y está determinada en gran parte por la labor de la institución, siendo más prevalente en las fundaciones culturales y científicas que en las asistenciales, como se puede apreciar en el Gráfico 5. Probablemente la menor discrepancia entre ingresos y gastos en las fundaciones de acción social o asistenciales esté relacionada con

<sup>1</sup> El documento denomina «fundaciones activas efectivas» a aquellas instituciones sobre las que se tiene información contable, en contraposición al total término de «fundaciones registradas», que abarca a la totalidad del sector fundacional, incluyendo entidades sin actividad.

<sup>2</sup> Incluye (i) ingresos de la actividad propia, (ii) ventas y otros ingresos de la actividad mercantil, (iii) trabajos realizados por la empresa y (iv) otros ingresos de la actividad.

<sup>3</sup> Resultado de la suma del total del gasto en personal y los gastos operativos (gastos por ayudas y otros, aprovisionamientos, y otros gastos de la actividad).

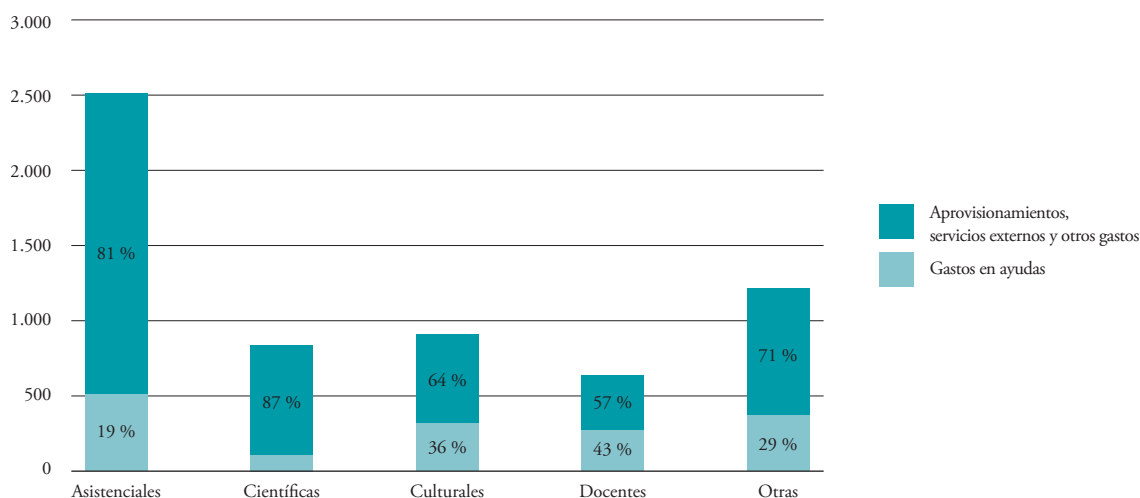
algunas de las fortalezas de las fundaciones que se dedican a la acción social y que se señalaban en otro estudio reciente del INAEF (Rodríguez y Sosvilla, 2018):

- a) La capacidad de cohesión interna y de trabajo conjunto entre las fundaciones de acción social y entre estas y otras organizaciones del tercer sector de acción social.
- b) La estabilidad en la cooperación con las Administraciones públicas en estrategias, programas y proyectos de acción social, sobre todo en el ámbito autonómico y local.
- c) La capacidad de colaboración creciente con la empresa mercantil en proyectos de lucha contra la exclusión sociolaboral.
- d) La calidad y estabilidad de sus recursos humanos, así como su crecimiento a pesar de la crisis.
- e) La estabilidad financiera y bajo nivel de endeudamiento.
- f) La capacidad de dar respuesta a las necesidades sociales con los mismos recursos, multiplicando casi por 3,5 los beneficiarios netos a los que ha dado respuesta entre 2008 y 2013, llegando a los diversos colectivos en situación de vulnerabilidad.

Otra característica diferencial de las fundaciones asistenciales es que conceden menos ayudas directas, (19 % frente al 25 %<sup>4</sup>) como se puede ver en el Gráfico 6.

Es probable que esta diferencia en el gasto se relacione con el carácter esencialmente operativo de este tipo de fundaciones, que necesitan invertir casi todos sus ingresos en la financiación de sus programas.

**Gráfico 6. Componentes del gasto operativo (millones de euros y %, 2020)**



Fuente: AFI, a partir de información de los protectorados.

<sup>4</sup> El 25,3 % de los gastos operativos de las fundaciones son ayudas. Casi la totalidad de estas ayudas son monetarias. En 2020, las ayudas representaron un gasto equivalente a 1.500 millones de euros.



En la Tabla 2 están los datos más relevantes de las fundaciones de acción social o asistenciales (marcado gris) gracias a un trabajo complementario de AFI y, como se indicaba anteriormente, desde la estimación derivada de los datos muy completos del Protectorado de Cataluña. De haber tenido la misma calidad de datos del resto de protectorados la aproximación podría haber sido bastante más rigurosa.

Aun con esa complicación, tenemos algunos datos relevantes de este subsector. En total son 1.512 fundaciones de acción social o asistenciales las que operan en España con unos ingresos y gastos en torno a los 5.000 millones de euros y que emplean a casi 61.000 personas, con unos gastos operativos ligeramente superiores a los de personal.

Según la información obtenida, podemos afirmar, que trabajan elaborando presupuestos muy ajustados con ingresos y gastos, pero generando leves excedentes positivos en sus cierres contables anuales, lo cual se puede considerar positivo en la búsqueda de la sostenibilidad de las organizaciones del sector.

Siendo los datos importantes, lo más relevante es el impacto transformador de estas organizaciones que operan en unos de los campos más sensibles de la atención a los fines de interés general.

Se puede afirmar que las fundaciones de acción social o asistenciales tienen hoy, después de la crisis de 2008 y de la pandemia de la covid-19, mejor salud financiera y de intervención social. Han sabido adaptarse a la situación y multiplicar su impacto, pues han tenido que tomar un papel relevante por las mencionadas crisis.

**Tabla 2. Variables económicas del sector fundacional en España (millones de euros)**

	Nº fundaciones	Ingresos	Gastos en ayudas	Gastos de personal	Gastos operativos	Aprovisionamientos, servicios externos y otros gastos
Asistenciales	1.512	4.998	482	2.266	2.488	2.006
Científicas	714	1.546	99	669	786	687
Culturales	1.360	1.636	310	725	868	558
Docentes	514	1.487	261	856	609	348
Otras	1.107	2.131	341	995	1.159	818
<b>Total</b>	<b>5.207</b>	<b>11.798</b>	<b>1.493</b>	<b>5.511</b>	<b>5.910</b>	<b>4.416</b>

Número de trabajadores

Millones de euros

	Empleo directo	Empleo indirecto	Empleo inducido	Multiplicador empleo	VAB Directo	VAB Indirecto	VAB Inducido
Asistenciales	60.708	49.098	50.412	32,06	2.459	2.082	3.154
Científicas	20.952	15.512	15.300	33,49	692	658	957
Culturales	30.572	17.125	16.704	39,37	696	726	1.045
Docentes	17.247	12.018	16.383	30,71	884	510	1.025
Otras	31.963	22.862	22.664	36,37	1.042	970	1.418
<b>Total</b>	<b>161.442</b>	<b>116.615</b>	<b>121.463</b>	<b>33,87</b>			

Fuente: AFI.

## 6. Retos del tercer sector de acción social

La crisis financiera y económica y su impacto han puesto en primer plano la urgencia de dar repuesta a unos retos que el propio sector había empezado a plantearse en los años precedentes.

Se intensifican la precariedad laboral juvenil, la persistencia de la pobreza monetaria y las nuevas formas de exclusión social, la integración de las personas inmigrantes, el reto del envejecimiento activo, la violencia de género, la enfermedad mental y el alzhéimer, o la dependencia.

En el caso de la dependencia, hay que tener en cuenta que el 3 % de la población española necesita apoyos de mayor o menor intensidad para desarrollar las actividades básicas de la vida diaria. Según el Observatorio Estatal de la Dependencia, el plan de choque activa el Sistema de Atención a la Dependencia<sup>5</sup>.

El tercer sector de acción social toma conciencia de que su sostenibilidad es precaria y que, por tanto, el reto que debe afrontar es la construcción de una sólida estructura social, institucional y financiera que la pueda garantizar a largo plazo. Tres son las condiciones de dicha sostenibilidad de acuerdo con la propia opinión de los directivos sociales (Rodríguez y Sosvilla, 2018):

En primer lugar, la creación de nuevos canales y vínculos con la sociedad civil, con los movimientos sociales y con las nuevas iniciativas solidarias.

En segundo lugar, el fortalecimiento institucional destaca como reto de futuro. Hacia dentro, mediante una extensión y un mayor refuerzo de la colaboración interna, y de la creación de redes de apoyo mutuo. Plataformas, redes, acciones conjuntas son, entre otras muchas, expresiones organizativas de lo que ha sido una dinámica defensiva. Hacia fuera, el tercer sector de acción social, tiene que continuar, sin pérdida de autonomía y con valores propios de referencia, con el proceso iniciado de cooperación con la economía social y la empresa mercantil.

Finalmente, el tercer sector de acción social ha de hacer un esfuerzo renovado para estar en las redes europeas del tercer sector y de la economía social.

## 7. Los retos de las fundaciones de acción social

En este contexto de cambio y adaptación del tercer sector de acción social, es en el que es necesario comprender e interpretar adecuadamente las tendencias de desarrollo del subsector de las fundaciones de acción social a medio y largo plazo.

Las posibles tendencias de desarrollo futuro de las fundaciones de acción social deben ser imaginadas a partir de una valoración de la situación actual del sector, de sus fortalezas y debilidades y, en segundo lugar, de aquellos objetivos y medios de acción que concitan un

<sup>5</sup> XXII Dictamen del Observatorio Estatal de la Dependencia. 12 abril 2022.

amplio consenso entre los directivos, voluntarios y expertos como son la sostenibilidad, el clima, la igualdad y la nueva y antigua filantropía.

Se analizan a continuación ambas dimensiones.

Son fortalezas constatadas en el estudio de Rodríguez y Sosvilla (2018):

- a) La capacidad de cohesión interna y de trabajo conjunto entre las Fundaciones de Acción Social y entre estas y otras organizaciones del tercer sector de acción social.
- b) La estabilidad en la cooperación con las Administraciones públicas en estrategias, programas y proyectos de acción social, sobre todo en el ámbito autonómico y local.
- c) La capacidad de colaboración creciente con la empresa mercantil en proyectos de lucha contra la exclusión sociolaboral.
- d) La calidad y estabilidad de sus recursos humanos, así como su crecimiento a pesar de la crisis.
- e) La estabilidad financiera y el bajo nivel de endeudamiento.
- f) La capacidad de dar respuesta a las necesidades sociales con los mismos recursos, multiplicando casi por 3,5 los beneficiarios netos a los que se atendió entre 2008 y 2013, llegando a los diversos colectivos en situación de vulnerabilidad.
- g) Finalmente, el esfuerzo de integrar su actividad en estrategias o planes de acción a medio plazo y un creciente esfuerzo de evaluación de sus resultados.

Al mismo tiempo, las fundaciones de acción social tienen debilidades que tienen que superar:

- a) Un problema de tamaño organizativo que exige reforzar el espacio de las organizaciones intermedias, entre 50 y 250 profesionales, superando la actual estructura dual que, por otra parte, caracteriza al conjunto del tercer sector de acción social.
- b) No disponen de indicadores de la calidad de la gobernanza de los patronatos y, por otra parte, los avances en igualdad de género en los órganos de dirección de las fundaciones exigen un esfuerzo adicional.
- c) La autonomía financiera es aún limitada y la diversificación de las fuentes de financiación tiene aún recorrido sin menoscabo de la necesaria cooperación estable con los gobiernos locales y regionales en la gestión de programas de intervención social y de gestión de servicios sociales.
- d) La evaluación de la actividad sigue predominando en el ámbito de los resultados intermedios y en mucha menor medida en el impacto social final, es decir, en la medida de la calidad del bienestar producido en favor de los beneficiarios y del conjunto de la sociedad civil.
- e) Finalmente, la visibilidad social de las fundaciones de acción social y de su actividad es baja y en gran medida depende de la visibilidad general del tercer sector de acción social.

La agenda de futuro o estrategia de sostenibilidad de las fundaciones de acción social emerge con claridad de la consideración conjunta de sus fortalezas y debilidades y, en no escasa medida, es compartida con el conjunto del tercer sector de acción social.

Esta *estrategia* puede focalizarse en cuatro grandes categorías:

- a) Una estrategia ofensiva, orientada hacia oportunidades seleccionadas que mejor se ajusten a las fortalezas existentes.
- b) Una estrategia proactiva, orientada hacia la superación de las debilidades aprovechando las oportunidades existentes. En este sentido, habría que anticiparse a las necesidades y demandas sociales, analizando y debatiendo con otros actores sociales dónde, cómo y por qué surgen y, en consecuencia, cómo darles las más adecuadas respuestas. Asimismo, convendría fortalecer la innovación organizativa, la mejora de la formación de sus directivos y profesionales y la consolidación de sistemas de innovación y valoración, que son factores claves de sostenibilidad. La calidad de la intervención depende de la calidad de los recursos humanos: patronatos, profesionales y voluntarios.
- c) Una estrategia reactiva, consistente en el aprovechamiento de las fortalezas para reducir la vulnerabilidad ante amenazas existentes. Se podría mejorar el trabajo conjunto en el seno del sector de las fundaciones de acción social y con otras fundaciones que trabajan en ámbitos próximos o coincidentes, caso de las fundaciones de cultura, medioambiente y empleo. También sería deseable redoblar esfuerzos tendentes a reforzar el trabajo conjunto con asociaciones de acción social y del ámbito de la economía social, así como incrementar la dimensión europea de las fundaciones de acción social.
- d) Una estrategia defensiva, consistente en la puesta en marcha de un «plan defensivo» para evitar las amenazas cuando las debilidades son insuperables. Se debería contemplar la posibilidad de robustecer la cooperación tanto con el sector público, sobre la base de las grandes estrategias nacionales de inclusión social, como avanzar en formas de colaboración con la empresa mercantil; en este último caso no solo para mejorar la financiación (caso de las donaciones) sino, sobre todo, para el desarrollo de acciones conjuntas donde los objetivos sean coincidentes (caso de la inserción laboral, formación y medioambiente).

## Referencias bibliográficas

- ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES, AFI (2022): Análisis de la contribución económica y social de las fundaciones españolas. Documento de trabajo.
- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES (2022): XXII Dictamen del Observatorio Estatal de la Dependencia. Disponible en: <https://directores-sociales.com/wp-content/cca2021/INFO%20GLOBAL%20XXI%20DICTAMEN%202022%20Def%20%283%29.pdf>
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y SOSVILLA RIVERO, S. (2018): Las Fundaciones de acción social en España frente a la crisis: Impacto Social y Económico. INAEF-AEF.
- SOSVILLA RIVERO, S.; RODRÍGUEZ CABRERO, G. y RAMOS HERRERA, M. C. (2020): El Sector fundacional en España: atributos fundamentales (2008-2019). Cuarto Informe. INAEF-AEF.





# FUNDACIÓN FOESSA Y SU CONTRIBUCIÓN AL ESTUDIO DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

*Victor Renes Ayala* (excoordinador del Servicio de Estudios de Cáritas Española)

*Raúl Flores Martos* (secretario técnico de la Fundación FOESSA)

## Resumen

La contribución de FOESSA al estudio de la pobreza y la exclusión social se organiza sobre 3 pilares, la superación de la visión economicista de las condiciones de vida, la operativización de los fenómenos sociales en sistemas de medición de indicadores y la provisión de conocimiento empírico de la realidad social al servicio de la gobernanza. FOESSA opta por la exclusión social como una nueva comprensión de la pobreza, entendida por la dinámica social que genera carencias y necesidades y que limita las capacidades, desde una injusta y desigual distribución de los recursos que genera la dinámica social de expulsión hacia los márgenes. Para responder a la naturaleza multidimensional de la exclusión, FOESSA ha desarrollado a través de la Encuesta sobre integración y necesidades sociales, un sistema de indicadores que identifica las esferas de riesgo que afectan la capacidad integradora de la sociedad, que son el eje económico y de consumo, el eje de participación política y ciudadana y el eje de relaciones y lazos sociales.

## Abstract

*FOESSA's contribution to the study of poverty and social exclusion is organized on 3 pillars: overcoming the economic vision of living conditions, making social phenomena operational in indicator measurement systems and providing empirical knowledge of social reality at the service of governance. FOESSA opts for social exclusion as a new understanding of poverty, understood by the social dynamic that generates deficiencies, needs and limits capacities, from an unfair and unequal distribution of resources that generates the social dynamic of expulsion towards the margins. In order to respond to the multidimensional nature of exclusion, FOESSA has developed through the Survey on integration and social needs, a system of indicators that identifies the areas of risk that affect the integrating capacity of society, which are the economic and consumption, the axis of political and citizen participation and the axis of relations and social ties.*

## 1. Introducción a la historia de FOESSA

La Fundación FOESSA comenzó hace más de 55 años su andadura de descripción de la situación social de España y de su proceso de desarrollo y reforma social. Desde sus primeros informes trató de llevar adelante tres claros objetivos. En primer lugar, superar en el análisis social la visión excesivamente economicista del desarrollo humano y ofrecer una visión diferente a los análisis que sustentaban los planes de desarrollo de los gobiernos tecnócratas del franquismo. Desde el principio FOESSA se situó en la realidad incorporando en sus análisis elementos políticos, psicosociales, de carácter pedagógico, que trascendían la visión del desarrollo donde el peso de la economía ignoraba otros efectos. En segundo lugar, buscaba crear sistemas de indicadores sobre la estructura y los problemas sociales. Un interés temprano por la medición de los fenómenos sociales y políticos que permitiera no solo incorporar las técnicas de investigación más novedosas, sino también ampliar las áreas de conocimiento y potenciar



la sociología como ciencia con un propósito aplicado a la resolución de problemas sociales. Y de ahí su tercer objetivo, proporcionar un conocimiento empírico de la realidad social para poder gobernar pragmáticamente.

Sin remontarnos en la historia a los primeros FOESSA, en los que se analizaba la pobreza como una dimensión de la estructura social, la contribución de FOESSA al estudio de la pobreza parte de la investigación sobre «Pobreza y marginación» (EDIS, 1984), realizada por EDIS para Cáritas. Hay que destacar que es un estudio realizado desde el indicador de renta según la estimación que se planteaba desde los programas europeos. Aunque ha pasado a ser conocido como el estudio de los ocho millones de pobres, no se debería olvidar el análisis multidimensional que realiza. Y es importante porque su propuesta se vio ampliamente desarrollada por la publicación de una serie de FOESSA de la investigación sobre «Las condiciones de vida de la población pobre en España» (EDIS, 1988), y en especial el Informe General resultante de ese proceso de estudio desde la base territorial. En ella se utilizó como indicador el que se establecía en los programas europeos como «umbral de pobreza» situado en el 50 % de la media de la renta, aún no el del 60 % de la mediana como se hace hasta la actualidad. Hay que destacar que ya en ese informe general se hace un análisis multidimensional de la pobreza, aunque estaba sujeto al estudio de la población que estaba bajo ese indicador de umbral de la pobreza. Se iniciaba de esta manera una mirada basada en la acumulación de factores que deterioran las condiciones de vida, distintas de la pobreza monetaria, y que suponía una aproximación a la dimensión multidimensional y procesual de la exclusión social.

## 2. De la pobreza a la exclusión social. La contribución de los indicadores de FOESSA

### 2.1. La pobreza como categoría social

La comprensión de la pobreza desde FOESSA ha tenido como referencia la definición de la pobreza que realizó el Primer Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (1975-1980). Lo que no obstaculizó desarrollar el concepto de exclusión social como concepto que pretendía dar cuenta de las nuevas realidades de la pobreza. Para FOESSA esa definición debía ser tratada y trabajada desde la profundidad de lo que proponía sin quedar reducida a una sola dimensión, la económica (renta-ingresos) y a una concepción asistencial, pues eso no hacía viable entenderla de acuerdo al cambio social que se estaba produciendo.

Dice esta definición: «A los efectos de esta Decisión, se entiende que la expresión ‘pobre’ se refiere a aquellas personas, familias y grupos cuyos recursos (materiales, sociales y culturales) son tan limitados que les excluyen del mínimo nivel de vida aceptable en los Estados miembros en que viven».

Es una «definición» que no está sujeta al indicador de umbral de riesgo de pobreza estimado a partir de la renta monetaria al que reduciría todos los recursos y dimensiones que son «limitados» a uno solo, la renta disponible, sin considerar otros indicadores que son, o pueden ser, incluso más determinantes en diversas situaciones de pobreza. Y es una definición que abre una importante cuestión sobre los indicadores, ya no reducidos solo al de renta.

En esta «definición» hay que destacar estos cuatro elementos o componentes de la pobreza: recursos / limitados / excluyen / nivel aceptable. No se trata de destacar lo que «significa» cada uno, sino de la configuración que entre todos hacen de la pobreza, que es un poliedro formado por su conjunción.

1. En esta definición la clave está sintéticamente planteada cuando dice: «que les excluyen». Para ello utiliza un verbo, no un nombre. Y la primera precaución es no sustantivar ese verbo convirtiéndolo en nombre, entendiendo como la denominación de los que quedan fuera, pues en este caso no solo les nombra, sino que al nombrarlos les «define» como excluidos. Hay que entenderlo como lo que es, un qué significa la acción de excluir. Por lo que la situación de pobreza es una acción y, por lo mismo, deben pasar a primer plano dos asuntos críticos. Uno, que como tal acción es dinámica, por lo que se trata de procesos más que de situaciones estáticas. Y dos, si es un proceso es ineludible establecer quién es el sujeto de la acción que no puede quedar reducido a las personas en situación de pobreza, pues si son ellos quienes realizan la acción de exclusión, son los responsables de la misma; y de esta manera serían los responsables de su pobreza. Cuando dice «les excluyen», está refiriendo la acción a la sociedad como «sociedad excluyente».
2. La limitación trata de la acción de una sociedad en la que la «distribución» de sus recursos es tal que genera expulsión. Lo que exige considerar la estructura de la distribución en la sociedad. Se trata de distribución en múltiples aspectos y dimensiones pues no ofrece duda que, según la definición, se trata de distribución de recursos materiales, sociales y culturales. Y si esa distribución se define como limitación, de lo que se está hablando es de que hay que calificar de estructural esa desigualdad en la distribución.
3. Por otra parte, cuando plantea limitación no se puede quedar en las carencias que tienen los sujetos afectados. Porque si se entiende limitación únicamente como carencia, se puede acabar dando la vuelta a la cuestión y no considerar la estructura de la distribución en la sociedad, quedando reducido el tema a las biografías singulares, adjudicando las situaciones de limitación-pobreza a las características y capacidades de los sujetos y distorsionando la dialéctica carencias-necesidades-capacidades en la comprensión de la pobreza.
4. La palabra «aceptable» tiene apariencia de inocua; pero es absolutamente reveladora. ¿Qué es aceptable/inaceptable en una sociedad de modo que su déficit / limitación sea una acción expulsora? La definición dice: «mínimo nivel de vida aceptable». La referencia es lo que es aceptable en cada sociedad, es decir, lo que las sociedades han definido como tal. Y es algo que en todas las Constituciones democráticas queda reflejado. Así solemos decir: no es aceptable que la educación no sea para todos, o la vivienda, o el trabajo, o la protección

social, etc. Dicho de otro modo, las sociedades han definido que hay un nivel mínimo o básico en los Derechos Sociales, cuya limitación por no disponer de recursos (materiales, sociales y culturales) no es aceptable. Lo que debería significar que son los derechos los referentes de la definición, de la conceptualización de la pobreza.

5. Aún hay otro aspecto que viene planteado en esa «inocente» palabra. Si lo que hay en juego en ese nivel mínimo/básico «aceptable» son los derechos sociales, lo que estamos tratando es algo tan trascendental como es la propia dignidad. Por lo que el ejercicio real de los derechos sociales es socialmente lo más significativo en todo el orden social y, por descontado, en la pobreza. Y es que el ejercicio de los derechos constituye a las personas en sujetos activos de su propio proceso, de su rol social, de su participación en la sociedad, de su propia vida, de su propia libertad.

Estos componentes de esta «definición» no son elementos yuxtapuestos, sino que en cada uno alcanza su significación en la configuración que entre todos hacen de la pobreza como un fenómeno social que no está sujeto a un puro indicador monetario, ya que sus características son multidimensionales. Y podemos identificar el significado de conjunto de todos ellos a través de dos momentos de su realidad. Uno es el momento «desigualdad»: distribución de recursos multidimensionales, y el otro es el momento estructural, tanto desde la estructura social excluyente como desde la posición del sujeto que queda 'fuera de' lo aceptable en la sociedad, del ejercicio de los derechos sociales. Y son dos elementos de una misma y única realidad en la que se hacen presentes los diversos componentes de su situación.

## ***2.2. La exclusión social como nueva comprensión de la pobreza.***

### ***Las desigualdades y la dinámica social hacia los márgenes***

El 2º Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, tuvo una aportación destacada señalando los procesos de empobrecimiento para la comprensión de los cambios en la pobreza. Como resultado y efecto de esos procesos de empobrecimiento, el 3º Programa, conocido como «Pobreza'3», planteó la cuestión de la pobreza y enunció el concepto de exclusión social. En el documento conclusivo de «Pobreza'3» hay dos aspectos que se refieren a su «definición» y que merecen ser analizados:

«Hablar de exclusión social es expresar que el problema no es ya solamente el de las desigualdades entre la parte alta y la parte baja de la escala social (*up/down*), sino también el de la distancia, en el cuerpo social, entre los que participan en su dinámica y los que son rechazados hacia sus márgenes (*in/out*); es también destacar los efectos, a este respecto, de la evolución de la sociedad, y los riesgos de ruptura de la cohesión social que conlleva, es señalar, por último, que se trata de procesos, tanto para las personas afectadas como para el cuerpo social, y no de situaciones fijas y estáticas»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> «Pobreza'3», *Ibid.*

«Pobreza'3» entiende «exclusión» como una situación social unida estructuralmente a una dinámica social que expulsa hacia los márgenes, generando una «distancia social». Pone énfasis en que la desigualdad y la dinámica social excluyente están estructuralmente unidos. Con ello se introdujo una concepción más amplia que la limitación de recursos, usualmente entendida como carencia medida desde la desigualdad de ingresos. Con el término pobreza se hacía referencia a cuestiones distributivas; la exclusión social introduce la referencia a cuestiones relacionales estructurales.

Los conceptos que utiliza «Pobreza'3», «desigualdades, evolución de la sociedad, cohesión social, procesos», son la clave para pasar al concepto de exclusión. Si perdemos la referencia a esta dinámica estructural, no estaríamos dando cuenta del cambio y de la evolución ocurrida en la sociedad como «sociedad excluyente» que genera distanciamiento social «debido a procesos estructurales».

El Observatorio de «Pobreza'3» hace una síntesis de todo ello: «Definimos la exclusión social en relación, ante todo, con los derechos sociales. Verificamos cuáles son los derechos sociales de los ciudadanos con respecto al empleo, la vivienda, el derecho a la salud, etc., cuál es la eficacia de las políticas nacionales que garantizan estos derechos a los ciudadanos, cuáles son los obstáculos y las disposiciones que excluyen de ellos a ciertas personas. Esta es la primera etapa. La segunda tarea consiste en estudiar los elementos demostrativos de que, cuando los ciudadanos son incapaces de obtener sus derechos sociales, tienen a padecer un proceso general y persistente de privación de sus derechos adquiridos, a la vez que van declinando su participación social y profesional»<sup>2</sup>.

### 2.3. La pobreza y la exclusión social. Cambio social / cambio conceptual

El concepto de exclusión derivado de los programas europeos aporta elementos necesarios que están insuficientemente propuestos en la «definición» de pobreza del 1<sup>er</sup> Programa. Y de forma destacada debemos referirnos específicamente a «la distancia, en el cuerpo social, entre los que participan en su dinámica y los que son rechazados hacia sus márgenes (*in/out*)».

Si el concepto «pobreza» definido en el 1<sup>er</sup> Programa Europeo no hubiera estado supeditado al indicador económico, hubiera podido contribuir a dar cuenta de la evolución de la sociedad y de las fracturas de su cohesión y no habría quedado contrapuesto con el de exclusión social, dado que su «definición» tiene elementos para poder desarrollarse dando cuenta de los cambios sucedidos en las sociedades europeas. Como resultado de este proceso, se entiende la exclusión como una «relación 'construida' desde la acumulación de límites para la autodependencia y la participación social» (Laparra y Pérez Eransus, 2008), conjugando así de forma operativa las desigualdades y la dinámica de expulsión y distancia social.

<sup>2</sup> Segundo rapport del Observatorio Europeo de Políticas Nacionales de Lucha contra la Exclusión, que existió durante la realización del programa «Pobreza'3».

Por ello, hoy nos encontramos con el reto que Laparra y Pérez Eransus (2008) plantearon: «La progresiva utilización del término exclusión en sustitución del de pobreza por parte de la Comisión Europea se produjo a partir de los años ochenta debido a la extensión de cierto consenso en cuanto a la necesidad de superar la orientación economicista del concepto de pobreza (Hiernaux, 1989). Sin embargo, este cambio de terminología en el ámbito de la política europea no parece ser solo una cuestión de modas auspiciadas por la burocracia comunitaria en el entorno de sus programas de subvenciones a la intervención y la investigación, ni siquiera de una diferente tradición intelectual o de pensamiento social o político, sino que responde a un proceso de transformación en los objetivos de investigación y posiblemente también a un proceso de transformación de la propia sociedad».

Y esto hoy sigue siendo una necesidad porque se da la paradoja de que la pobreza de renta es el mayor componente del indicador AROPE, considerado por la Comisión Europea, como indicador de exclusión pues la dinámica social exige incorporar el concepto de «proceso», o sea, lo que en definitiva ha dado de sí el concepto de exclusión.

### **3. Los análisis de la pobreza y la exclusión en los informes FOESSA. El ahora**

#### ***3.1. Indicadores y conceptos***

La toma en consideración de la multidimensionalidad de la pobreza/exclusión social plantea el reto de concretar indicadores significativos. En esta lógica necesidad de indicadores, ponderaciones, umbrales, en relación con el análisis de la pobreza, ha habido un claro resultado a partir de discutir y aclarar lo que es el indicador de umbral de pobreza medida desde la de renta. Pero no en el ámbito de la exclusión, dado que AROPE no lo puede resolver. Pero es un ámbito donde ha habido una actividad muy importante. Y ello ha sido debido a la confluencia de investigadores cuyas trayectorias se han entrecruzado en la Fundación FOESSA. Y se pueden constatar los resultados de este trabajo en los Informes FOESSA (6º, 7º y 8º, de 2008, 2014 y 2019 respectivamente, y en el informe «Evolución de la cohesión social y consecuencias de la covid-19 en España» de 2022) tanto sobre el indicador de pobreza económica, como del indicador de exclusión.

Desde el Informe de 2014 la encuesta utilizada por FOESSA se denomina: «Encuesta de Integración social y Necesidades Sociales» (EINSFOESSA) y nace como una encuesta para hacer operativo el concepto de exclusión. Y al hacerlo operativo contempla de forma destacada

las dos dimensiones del hecho social: «necesidades», por lo que busca investigar las desigualdades, especialmente las referidas a los bienes básicos y a los derechos sociales, es decir a su comprensión multidimensional; e «integración», por lo que busca indicadores que informen de los procesos y de las dinámicas hacia los márgenes. Se investigan los dos elementos del hecho social que son los constituyentes del mismo como relación social. Y precisamente por ello es una encuesta con la que analizar la pobreza y la exclusión social, no de forma paralela y como dos hechos, sino de forma integrada y ampliada de un solo hecho social.

### ***3.2. Los indicadores de FOESSA y su proyección***

Respondiendo a la naturaleza multidimensional de la exclusión, desde FOESSA se plantea en un inicio una batería de 35 indicadores, que después será ampliada a 37, agrupados en 8 dimensiones que a su vez confluyen en 3 ejes identificados como las esferas de riesgo que afectan la capacidad integradora de la sociedad y que son el eje económico y de consumo, el eje de participación política y ciudadana y el eje de relaciones y lazos sociales.

El primero de estos ejes, el económico, contempla dos dimensiones. Por un lado, la del empleo, identificando tanto situaciones de empleo que no cumplen con la función integradora, como de ausencia de cualquier forma de este (desempleo). La segunda dimensión que conforma el eje económico es la del consumo y recoge situaciones de pobreza monetaria, así como privaciones de suministros o bienes considerados básicos (agua caliente, frigorífico, etc.).

El eje de participación política y ciudadana se desdobra a su vez en 4 dimensiones y la primera de ellas hace referencia a la capacidad de participación social y política y, por lo tanto, de influir en la toma de decisiones colectivas. Las otras tres dimensiones de este eje se corresponden con la participación ciudadana en temáticas absolutamente troncales y vitales como son la vivienda, la educación y la salud.

Por último, el eje relacional mide la situación de apoyo que viven las personas y hogares en su entorno más cercano. La dimensión del conflicto social identifica aquellos hogares donde el clima o las relaciones que se dan entre sus miembros les acercan a procesos de exclusión. La dimensión del aislamiento social ahonda en realidades de hogares que no cuentan con apoyos externos o cuya relación con el vecindario es negativa.

La Tabla 1 muestra la evolución de los indicadores en cada una de las mediciones de la exclusión que se han llevado a cabo en el marco de los Informes FOESSA. Un sistema de indicadores que termina generando un Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) y este, a su vez, una posición en el continuum exclusión-integración y que cuenta con cuatro posiciones (integración plena, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa).

**Tabla 1. Indicadores para la medición de la exclusión social**

Formulación Indicador	2007	2013	2018	2021
Hogar cuya persona sustentadora principal está en paro desde hace un año o más	1,0	7,5	2,8	4,3
Hogar cuya persona sustentadora principal tiene un empleo de exclusión (venta a domicilio, venta ambulante, empleadas del hogar no cualificadas...)	2,9	3,2	1,1	1,1
Hogar cuya persona sustentadora principal tiene un empleo irregular: sin contrato y sin cobertura en la Seguridad Social	4,1	2,9	1,3	1,0
Hogares sin personas ocupadas, ni pensionistas, ni con prestaciones periódicas (del SEPE o rentas mínimas)	4,9	7,8	6,1	8,1
Hogar con al menos una persona desempleada de larga duración, sin título profesional y sin haber recibido formación ocupacional o haber realizado estudios en el último año	6,9	27,6	5,8	7,4
Hogar con todas las personas activas desempleadas	2,2	10,9	5,9	10,3
Hogar cuya persona sustentadora principal está activa, en inestabilidad laboral grave ( $\geq 3$ contratos o $\geq 3$ empresas o $\geq 3$ meses en desempleo)	-	-	4,8	10,3
Hogar en pobreza severa: Ingresos inferiores al 40 % de la renta familiar mediana equivalente anclada en 2018	2,8	5,5	8,1	11,3
Hogar sin algún equipamiento doméstico considerado básico por más del 95 % de la sociedad en 2018 (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico)	-	1,7	1,7	2,7
Hogar con acumulación de deudas: con retrasos en los pagos de suministros, vivienda, pagos a la administración o préstamos, que no podrán ponerse al día fácilmente	-	-	3,7	4,7
Hogar con personas sin derecho a elegir a sus representantes políticos y a ser elegido: hogares con alguna persona de 18 y más años, de nacionalidad extracomunitaria (sin convenio de reciprocidad)	9,1	5,0	5,6	6,9
Hogar con alguna persona sin capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana	4,8	8,4	5,9	6,4
Hogar con personas de 3 a 15 años no escolarizados	1,3	0,9	0,5	1,2
Hogar en el que todas las personas de 16 a 65 años tienen menos de graduado escolar o equivalente	5,0	2,9	5,8	6,9
Hogar con alguna persona de más de 65 años con menos de 5 años de escolarización	6,2	4,7	7,9	6,7
Hogar en infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar	1,4	0,7	0,3	0,1
Hogar con deficiencias graves en la construcción de la vivienda	1,3	1,6	1,9	1,8
Hogar con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad y olores	7,4	9,6	3,2	7,2
Hogar en hacinamiento grave (< 15 m cuadrados por persona)	4,8	3,3	2,5	4,6
Hogar con tenencia vivienda en precario: facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente o con aviso de desahucio	6,8	4,9	3,7	4,3
Hogar con entorno muy degradado	0,6	2,4	0,8	1,8
Hogar con personas de movilidad reducida y con barreras arquitectónicas	2,7	5,7	2,2	2,2
Hogar con gastos excesivos de la vivienda (ingresos - gastos viv. < umbral pobreza severa del 40 %)	4,7	9,5	11,1	14,2
Hogar con alguna persona sin cobertura sanitaria	0,7	0,5	0,6	0,8
Hogar en el que alguien ha pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasado ahora	2,7	3,9	2,2	2,6
Hogar en el que todos los adultos sufren discapacidad, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria	2,4	2,6	4,6	4,3
Hogar con alguna persona dependiente que necesitan ayuda o cuidados de otra persona (para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben	0,9	1,2	1,0	1,2
Hogar con alguien enfermo grave o crónico que no ha recibido asistencia médica para esa enfermedad en un año	0,6	0,9	2,1	2,2
Hogar que ha dejado de comprar medicinas o prótesis, seguir tratamientos o dietas, por problemas económicos	5,6	13,3	7,5	13,1
Hogar en el que alguien ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años	-	2,5	2,4	3,5
Hogar con relaciones muy malas, malas o más bien malas entre sus miembros	1,4	0,7	0,5	1,5
Hogar con personas que tienen o han tenido problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego en los 10 últimos años	-	2,4	2,2	2,2
Hogar en el que alguien ha sido o está a punto de ser madre o padre adolescente en los últimos 10 años	2,1	0,6	0,6	1,6
Hogar con personas que tienen o han tenido problemas con la justicia (antecedentes penales) en los 10 últimos años	2,6	0,8	0,6	1,1
Hogar con personas sin relaciones y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o dificultad	6,4	5,4	5,4	5,4
Hogar con relaciones malas o muy malas con los vecinos del barrio	1,7	0,6	0,5	0,6
Hogar con personas que han estado en instituciones durante el último año	0,2	0,2	0,2	0,3



Pero, dado que la exclusión es un fenómeno vivo, el sistema de indicadores que conforma la construcción del ISES ha sufrido algunas variaciones desde 2008, año en el que se diseñó. La primera de estas modificaciones es la incorporación de dos nuevos indicadores que recogen casuísticas que pueden bien generar, bien agravar realidades de exclusión.

Nos referimos por un lado a un fenómeno como es la acumulación de deudas, que recoge una de las realidades cada vez más comunes observadas entre las familias en situación de exclusión y que profundiza en los otros factores exclusógenos, por añadir una asfixia económica que condiciona la vida cotidiana de las familia y obliga a desarrollar determinadas estrategias de supervivencia como retrasar los pagos de la vivienda, de suministros, etc.; al tiempo que supone un lastre que dificulta los procesos de transición desde el espacio de la exclusión al de la integración social:

Por otro lado se incluye el indicador referido a la inestabilidad laboral grave que describe el fenómeno social que ha caracterizado con intensidad el mercado laboral de nuestra sociedad desde la Gran Recesión, y que permite la observación de los efectos de una relación intermitente, insegura e inadecuada con el mercado laboral y que definimos como la exposición a haber trabajado en tres o más empresas, haber tenido tres o más contratos o haber sufrido más de tres meses de desempleo en el último año. Lo que sitúa a las familias que la sufren en una posición de incertidumbre y en una clara imposibilidad de hacer una planificación a medio o incluso corto plazo:

La segunda modificación metodológica de calado está en la implantación de un nuevo método de ponderación del peso de los indicadores. En el modelo anterior, el peso que cada indicador volcaba en el ISES se calculaba en base al inverso de la frecuencia que presentaba cada indicador en la sociedad. Así, un indicador tenía un peso mayor si su frecuencia en el conjunto de la sociedad era baja, es decir, cuanto menos se diese la casuística que recogía el indicador mayor era su peso en el ISES. En cambio, la lógica que sustenta ahora el cálculo del peso de los indicadores se basa en el análisis de correspondencias múltiples y otorga un mayor peso a aquellos que tienden a aparecer acompañados de otros. Una modificación que avanza en el sentido del ISES, reforzando la importancia que tiene la acumulación de problemas de las distintas dimensiones, como característica clave de los procesos e itinerarios que van desde la integración hasta la exclusión.

### *3.3. La medición en perspectiva*

El hecho de llevar más de 15 años aplicando una única metodología para medir la exclusión nos permite ya hacer un análisis con perspectiva histórica de cierto valor y nos da la posibilidad de escribir un relato acerca de cómo ha evolucionado la exclusión en nuestro país desde los meses previos al estallido de la gran crisis de 2008 hasta nuestros días.

El VI Informe FOESSA (Renes, 2008), cuyo trabajo de campo se hizo en 2007, nos hablaba de una sociedad que percibía una amplia seguridad. Se encontraba en la cima del crecimiento económico y contaba con un dinamismo que se reflejaba en que el sistema funcionaba de manera engrasada, con un aparente espacio y reglas de juego reconocidas y aceptadas por todos. Pero esta realidad también escondía unos riesgos importantes y sobre todo invisibilizados, y que situaban al 16 % de la población en situación de exclusión.

El VII Informe FOESSA (Lorenzo, 2014), situado de lleno en el periodo de crisis (2013), describe la ruptura de esta sensación de seguridad. Una fuerte conmoción que trajo consigo la aparición de unos riesgos que en ese momento ya sí eran visibles para todos y a la vez una dolorosa realidad para un gran número de familias. La Gran Recesión nos trajo unas cifras de exclusión del 25 % y sobre todo la sensación de que las reglas de funcionamiento que antes de la crisis funcionaban y eran altamente aceptadas, se habían roto. La incertidumbre se había generalizado, la motivación, el esfuerzo y la capacidad personal, que antes de la crisis casi aseguraban el bienestar, ya no eran suficientes para alcanzar unas dignas condiciones de vida. Se evidenció algo que se viene repitiendo en este artículo, que la exclusión es un fenómeno estructural y que, más allá de los propósitos y esfuerzos personales, es en gran medida el sistema, la sociedad expulsora, quien genera las mayores bolsas de exclusión.

El VIII Informe FOESSA (Fernández, 2019), de 2018, analizaba la salida crisis y cómo se estaba reconstruyendo una sociedad altamente polarizada en cuanto a las condiciones de vida se refiere. Por un lado, se observaba que, para algunos, la crisis había pasado a la historia y se apreciaba una importante recuperación de los niveles de integración social. Una clara mejoría que se concretaba a través de las mejoras en el empleo, en los niveles de renta, en las situaciones de vivienda, e incluso de la salud. Pero, de forma paralela, saltaba una doble alerta, el riesgo tanto de consolidación como de naturalización de la exclusión. Una consolidación que se evidenciaba principalmente a través del estancamiento de la exclusión más severa, el grupo para quienes la recuperación estaba aún muy lejos de llegar. Y esto, y la consiguiente cronificación de situaciones de exclusión, lleva a cierta naturalización de la misma.

Y en marzo de 2020 estalla la pandemia mundial provocada por la covid-19. FOESSA actualiza la fotografía de la exclusión que en poco más de un año había quedado borrosa como consecuencia de la crisis, de origen sanitario, pero de consecuencias también sociales. El resultado es el informe Evolución de la cohesión social y consecuencias de la covid-19 en España (Fundación FOESSA, 2022) y en él se cuenta que el confinamiento y las medidas de distancia social que se decretaron para frenar la crisis sanitaria desembocaron en una crisis económica y social que evidenció, una vez más, que los perdedores volvían a ser los mismos, los últimos, los más frágiles y vulnerables, con una exclusión que volvía a ascender hasta el 23 % pero, sobre todo, con una exclusión severa que superaba los 6 millones de personas, con un incremento de casi 2 millones personas respecto del año 2018. Una constatación de algo de lo que se venía avisando tiempo atrás: la cohesión en nuestro país estaba en peligro.

### 3.4. Nuevos retos para la medición

Y si este es el camino recorrido en los últimos 15 años por la Fundación FOESSA, la medición de la exclusión en los próximos años nos lleva a mirar a una sociedad que ya no es la misma que en 2008, lo que nos obliga a prestar especial atención a elementos, novedosos en sí o que adquieren un nuevo protagonismo, como posibles motores de la exclusión social.

Un ejemplo es la digitalización acelerada en numerosos campos es quizá uno de los grandes legados que nos ha dejado la pandemia. La formación, el acceso a una gran parte de los puestos de empleo, la relación con la administración pública (incluido el acceso a prestaciones como el ingreso *mínimo* vital), el entretenimiento o las relaciones sociales se ven atravesadas por una digitalización imparable y cada vez más presente en más esferas de nuestra vida. Si bien el acceso al ámbito digital podía ser considerado, hasta hace relativamente poco, una consecuencia de sufrir situaciones de pobreza, en la actualidad podemos afirmar que se trata también de causa de exclusión. Vivir ajeno al mundo digital, bien por falta de conexión, de dispositivo o de habilidades para el manejo, puede alejarnos de una participación necesaria y deseable para acceder a determinados derechos (salud, educación-formación, empleo, etc.)

## 4. La utilidad de la aportación de FOESSA en el contexto de las instituciones y las entidades del TSAS. Diseño de políticas sociales

La exclusión es un fenómeno procesual y multidimensional y por ende muy heterogéneo. De las ocho dimensiones de las que nos valemos para medir la exclusión, hay personas en situación de exclusión que se ven afectadas solo en una de ellas y otras en las ocho. Además de un número elevado de posibles combinaciones que evidencian que cada situación de exclusión es, o puede ser, muy diferente a otra.

La evidencia y objetivación de esta heterogeneidad es uno de los aportes más significativos que FOESSA puede hacer a la revisión y diseño tanto de políticas sociales como de los modelos de intervención aplicados bien por los servicios públicos, bien por las entidades del tercer sector.

Sin entrar a valorar todas y cada una de las casuísticas y combinaciones posibles, a modo de ejemplo se puede destacar una de las posibles que nace de cruzar el fenómeno de la exclusión y el de la pobreza monetaria. Según este cruce pueden darse tres realidades: la pobreza sin exclusión, la exclusión sin pobreza y la pobreza con exclusión.

El primer grupo, personas en situación de pobreza, pero no de exclusión, tendrían desde la perspectiva de la intervención social quizá el abordaje más sencillo dado que sería suficiente con algún tipo de apoyo monetario puntual y probablemente limitado en el tiempo. Una política de garantía de rentas aliviaría a este grupo y, al menos en teoría, reducirían a la mínima expresión sus dificultades.

Para el segundo grupo, el de personas en situación de exclusión, pero no de pobreza, la intervención no va en la línea del apoyo monetario, dado que no radica ahí su dificultad. En estos casos se hace necesario diseñar una estrategia de intervención que conduzca en última instancia a su inclusión y que puede tener que ver, según el caso, con elementos tan variados como la vivienda, la salud, la formación para el empleo, las relaciones sociales, etc. En estos casos la dificultad puede radicar en el desajuste entre el catálogo habitual que suelen ofrecer las instituciones o los servicios sociales de turno, muchas veces basados casi exclusivamente en apoyos monetarios y prestaciones, y lo que necesita la familia en cuestión.

En el tercer caso, el de personas en situación de pobreza y exclusión, se necesitarán intervenciones integrales que contemplen tanto los apoyos monetarios que actúen en la situación de pobreza como también otro tipo de acompañamientos que incidan sobre las causas de su exclusión. Para estas personas las intervenciones deben cubrir un doble derecho, tanto el de su inclusión como el de garantía de ingresos. De lo contrario, si no se aborda simultáneamente esa doble intervención, el riesgo de cronificación de situaciones de dificultad es más que evidente.

Por tanto, aquellas actuaciones que desde el sector público, sobre todo desde los servicios sociales municipales, pero no solo, basan sus intervenciones en la gestión de prestaciones y apoyos económicos son manifiestamente incompletas y atienden solo una parte de la compleja casuística que atraviesa a las familias en situación de exclusión. Del mismo modo, las organizaciones del tercer sector que basan sus acciones exclusivamente en la entrega de materiales o bienes de primera necesidad igualmente están tratando de paliar algunos de los efectos parciales de la privación material y en ningún caso los otros factores de exclusión.

Pero además de reconocer y objetivar la heterogeneidad y multicausalidad de la exclusión, otro aporte de la mirada de FOESSA está en aportar luz sobre cuáles son los grandes elementos exclusógenos de nuestro país, aquellas dimensiones que se convierten en motor de la exclusión y que empujan a las familias hacia los márgenes de la sociedad. Y mención especial requiere en ese punto el elemento quizá diferencial de la exclusión a lo largo y ancho de nuestro país que, junto con el empleo, es la vivienda.

La vivienda es uno de nuestros grandes problemas y de hecho, volviendo a la Tabla 1, podemos observar que el indicador, que recoge a aquellas familias que tienen que hacer un esfuerzo excesivo para pagar la vivienda, se ha incrementado en todas y cada una de las mediciones que se han hecho. Esto evidencia no solo la dificultad que tienen las familias para acceder y mantener sus viviendas y los suministros necesarios, sino, y esto queremos reseñarlo especialmente, la ausencia de políticas públicas en este campo que den solución o respuesta a las dificultades identificadas.

## Referencias bibliográficas

- EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA (EDIS) (1984): «Pobreza y marginación»; en *Documentación Social*, 56/57.
- EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA (EDIS) (1988): «Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe General». Madrid, Fundación FOESSA-Cáritas.
- FERNÁNDEZ, G. coord. (2019): *VIII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid, Cáritas Española.
- FUNDACIÓN FOESSA (2022): *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la covid-19 en España*. Madrid, Cáritas Española.
- LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (2008): *Exclusión social en España*. Madrid, Fundación FOESSA.
- LORENZO, F. coord. (2014): *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid, Cáritas Española.
- RENES, V. coord. (2008): *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid, Cáritas Española.





## FUNDACIÓN «LA CAIXA», 120 AÑOS DE COMPROMISO SOCIAL

Marc Simón Martínez, Subdirector General de la Fundación «La Caixa»

### Resumen

La Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros, que pronto recibió el apelativo popular de «la Caixa», surgió en 1904 como uno de los primeros grandes proyectos modernos de promoción social en España. Desde la iniciativa privada, la Fundación «La Caixa» nació con vocación de servicio público y la capacidad de crear alianzas entre las administraciones, universidades y entidades del país. Más de un siglo después, la misión original prevalece: el desarrollo de soluciones duraderas para lograr la transformación social mediante programas propios, convocatorias con entidades sin ánimo de lucro y metodologías contrastadas que contribuyan a aumentar la calidad de vida, en especial de las personas en situación de vulnerabilidad. Con un presupuesto de 515 millones de euros en 2022, hoy es una de las principales fundaciones del mundo. Los ámbitos de actuación son cuatro: programas y convocatorias sociales (59,8 % del presupuesto total); cultura y ciencia (21,4 %); educación y becas (8,5 %), e investigación y salud (10,3 %).

### Abstract

*The Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros, which soon received the popular nickname of «a Caixa», came into being in 1904 as one of the first major modern social welfare projects in Spain. From a private initiative, the «la Caixa» Foundation was born with a vocation for public service and the capacity to create alliances between the country's administrations, universities and entities. More than a century later, the original mission prevails: the development of lasting solutions to achieve social transformation through its own programs, calls for proposals with non-profit organizations and proven methodologies that contribute to increasing the quality of life, especially for people in vulnerable situations. With a budget of €515 million in 2022, it is now one of the world's leading foundations. There are four areas of action: Social programs and calls for proposals (59.8 % of the total budget); Culture and science (21.4 %); Education and scholarships (8.5 %); and Research and health (10.3 %).*

El mismo año en que se aprobó la primera ley del descanso dominical en España, 1904, nació «la Caixa». En aquel entonces aún no existía el Instituto de Previsión Social (1908) —precedente de la actual Seguridad Social— y las grandes ciudades eran escenario de una gran conflictividad social. El alumbrado a gas aventajaba al eléctrico y los carros tirados por animales abundaban en las calles, apenas transitadas por automóviles. En Barcelona aún no se había abierto la Via Laietana —que conllevaría, a partir de 1908, la eliminación de 82 calles del trazado laberíntico de la antigua ciudad medieval— y el pasaje y las mercancías de los grandes buques —impulsados a vela, en su mayoría— eran transbordados a tierra por medio de barcazas.

La Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros, que pronto recibió el apelativo popular de «la Caja» o «la Caixa» —como hoy se la conoce—, surgió en este contexto como uno de los primeros grandes proyectos modernos de promoción social en nuestro país. Su afán era el de facilitar los nuevos instrumentos de previsión social necesarios para garantizar el bienestar



de las personas a partir del estímulo del ahorro, la dignificación de las personas mayores, la erradicación de la enfermedad y la construcción de un futuro mejor para las clases trabajadoras y las personas con vulnerabilidad social.

Este proceso visionario de transformación social en aras de los sectores más vulnerables de la sociedad iba acompañado de un gran proyecto educativo de alfabetización, así como de una apuesta decisiva en investigación científica e implantación de una red moderna —inexistente en aquel entonces— de dispensarios y centros de salud, además de programas culturales extendidos por todo el territorio. Desde la iniciativa privada, «la Caixa» nació con vocación de servicio público y con una gran capacidad de crear sinergias y alianzas entre las administraciones, las universidades y las entidades del país para promover un sistema de previsión social moderno y con visión de futuro. El objetivo era trabajar de manera subsidiaria, pero nunca sustitutoria, para complementar aquello que no estaba cubierto por la Administración, estableciendo una colaboración público-privada fructífera.

Más de un siglo después, la esencia y los valores se mantienen intactos y vertebran una de las principales fundaciones del mundo. Sin lugar a duda, la Fundación «La Caixa» ha sabido transformarse y conservar, a la vez, su identidad y su cultura organizativa. La misión original prevalece: construir una sociedad mejor y más justa dando oportunidades a las personas que más lo necesitan, y hacerlo siempre desde la confianza, la excelencia y el compromiso social. Con un presupuesto anual de 515 millones de euros en 2022, los principales ámbitos de actuación son cuatro: programas y convocatorias sociales (59,8 % del presupuesto total); cultura y ciencia (21,4 %); educación y becas (8,5 %), e investigación y salud (10,3 %).

«Solo es progreso si progresamos todos». Con este lema, el objetivo de la Fundación «La Caixa» es el desarrollo de soluciones duraderas para lograr la transformación social mediante programas propios y convocatorias con entidades sin ánimo de lucro que contribuyan a aumentar la calidad de vida de los más vulnerables; la mejora de la sociedad a través de la divulgación de la cultura y la ciencia como herramientas de crecimiento personal y de cohesión social; el impulso de la educación y la formación de excelencia mediante un sistema de becas como motor del progreso y el bienestar social, y la promoción de la investigación y la innovación en salud para lograr avances en medicina y otras ciencias de la vida.

En el ámbito social, la Fundación «La Caixa» focaliza su acción de manera dual. Por un lado, mediante un conjunto de programas gestionados de forma directa por la propia institución y centrados en la lucha contra la pobreza infantil (programa CaixaProinfancia), la inserción sociolaboral de personas vulnerables ante el empleo (programa Incorpora), la atención a las personas mayores (programa de Personas Mayores) y la humanización de la salud (programa para la atención integral a personas con enfermedades avanzadas). En segundo lugar, a través de las Convocatorias de Proyectos Sociales, que canalizan la colaboración con las entidades sociales en proyectos con incidencia directa sobre personas y colectivos en situación de vulnerabilidad, a la vez que frecuentemente complementan y en ocasiones anticipan la labor de la propia institución.

A través de sus programas sociales, la Fundación «La Caixa» actúa de manera integral en todas las etapas del ciclo vital de las personas: en la infancia y la adolescencia, por medio de CaixaProinfancia; en la madurez de las personas, a través de los programas de inserción sociolaboral; en el proceso de envejecer, con el programa de Personas Mayores; y en el final de vida, de la mano de la atención integral a personas con enfermedades avanzadas. Esta labor se refuerza mediante dos programas de actuación transversal y de acción social de proximidad: la Fundación de la Esperanza y el Espacio Francesc d'Assís.

A su vez, las Convocatorias de Proyectos Sociales se alinean con las principales actuaciones de la Fundación «La Caixa» mediante la colaboración estrecha con entidades sin ánimo de lucro para impulsar iniciativas en seis ámbitos: personas con discapacidad o trastorno mental; lucha contra la pobreza y la exclusión social; inserción sociolaboral; personas mayores y retos derivados del envejecimiento; humanización de la salud, e interculturalidad y acción social. En palabras de una persona responsable de una entidad de acción comunitaria dedicada a la inserción y la sensibilización sociolaboral: «Trabajamos en red e intentamos dar solución a los problemas, no solo asistir para cubrir las necesidades básicas».

Junto a la anticipación, la flexibilidad y la transversalidad, la capilaridad y la permeabilidad son otros de los rasgos distintivos. Como reconoce una persona responsable de una entidad social que ayuda a personas que padecen lesión medular: «La Fundación «La Caixa» es una compañera de viaje, ayuda a impulsar proyectos nuevos, porque las necesidades son cambiantes y no tienen nada que ver con las que tenían las familias hace unos años».

Comprometida con el desarrollo socioeconómico del territorio desde 1904, la Fundación «La Caixa» fue concebida para proporcionar servicios en el ámbito social, cultural y cívico para mejorar la calidad de vida de las personas. Con el fin de amplificar la ayuda, estableció desde el principio una red de colaboraciones con los agentes sociales y las instituciones del país. La Obra Social complementaba las actividades asistenciales con las acciones culturales, educativas y científicas. Así, junto a la universidad y los ayuntamientos, inauguró a partir de la segunda década del siglo XX más de un centenar de escuelas primarias en poblaciones que carecían de centros educativos y puso en marcha la primera gran red de bibliotecas del país. Las investigaciones para combatir la tuberculosis —la gran epidemia de aquellos tiempos— sentaron las bases de futuros estudios en otros campos de la salud.

## 1. Los orígenes de la Fundación «La Caixa»

El siglo XX irrumpió con estridencia en Barcelona. A principios de 1902, miles de obreros que reclamaban mejoras laborales convocaron una huelga general que paralizó la ciudad y terminó con la intervención del ejército. La represión fue muy dura y acabó con muertos y heridos. Un sector del empresariado hizo un llamamiento público a través de la prensa para indemnizar a los familiares de las víctimas. Con la cantidad sobrante, se acordó crear una caja de pensiones a modo de sistema de ayudas para proteger a los sectores más frágiles de la sociedad.

El 5 de abril de 1904 nació la actual «la Caixa». Para garantizar la viabilidad del proyecto, pronto se convirtió también en una caja de ahorros. El ahorro entendido —y he aquí la gran novedad para la época— como un bien social que se anticipa, no como una costumbre privativa de unos pocos. Cuando los excedentes del ahorro lo hicieron posible, la entidad puso en marcha el proyecto social que conforma el rasgo esencial de su identidad: la Fundación «La Caixa». El primer gran programa se inauguró en 1915: los Homenajes a la Vejez —germen del actual programa de Personas mayores—, un reconocimiento anual inédito en el mundo y que muchos países adoptaron a semejanza a partir de entonces.

En 1918, el mismo año de la pandemia de la llamada gripe española, «la Caixa» cristalizó su labor filantrópica al agrupar sus actividades en su Obra Social. Necesitada de mayor espacio, la nueva sede se instaló en el flamante edificio de estilo neogótico levantado por el arquitecto Enric Sagnier en la Via Laietana, una arteria de reciente creación que supuso la eliminación de hasta 82 calles del antiguo trazado laberíntico de la Barcelona constreñida por las murallas medievales. La unión entre el puerto comercial y el nuevo barrio en expansión del Eixample (ensanche) auguraba una nueva sociedad.

La Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros participó en la articulación del Instituto Nacional de Previsión Social (1908), germen de nuestro sistema de Seguridad Social. En 1920, se convirtió en la primera caja de ahorros de España; y en 1922, acogió en Barcelona la Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad, que supuso el primer debate abierto y monográfico sobre los seguros sociales en España, y que se tradujo en la implantación de prestaciones tan importantes como la de maternidad. Más adelante, en 1928, participó en la creación de la Confederación Española de Cajas de Ahorro.

Dignificar y ayudar a las personas con vulnerabilidad social fue el eje vertebrador de un conjunto de iniciativas anticipadoras que daban respuesta a las principales necesidades socio-sanitarias de la época: las Cajas Escolares de Previsión (1919), el Instituto de la Mujer que Trabaja (1920), el Amparo de Santa Lucía (1920), la Clínica de Cirugía de Santa Madrona (1921), el Instituto Catalán para Ciegos (1921), el Instituto Catalán para la Rehabilitación Física de Mutilados (1922), el Hogar para Mujeres y Niños Enfermos (1922), las Casas de Cultura y Bibliotecas Populares (1923), la Clínica de Medicina (1925), la Clínica Maternal (1928), el Instituto de Servicios Sociales (1929) y el Instituto Antituberculoso y Dispensarios Blancos (1932) fueron algunas de las primeras iniciativas de la Fundación «La Caixa».

LA FUNDACIÓN «LA CAIXA», UNA DE LAS MAYORES FUNDACIONES DEL MUNDO	
<b>Presupuesto y distribución de la inversión en 2022</b>	
PRESUPUESTO: 515 M€	
<b>Programas y convocatorias sociales</b>	
308 M€   59,8 %	Transformación social mediante programas que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los más vulnerables y que fomentan la convivencia ciudadana.
<b>Cultura y ciencia</b>	
110 M€   21,4 %	Mejora de la sociedad a través de la cultura y la ciencia como herramientas de crecimiento personal y cohesión social.
<b>Educación y becas</b>	
44 M€   8,5 %	Impulso de la educación y de la formación de excelencia como progreso y bienestar social.
<b>Investigación y salud</b>	
53 M€   10,3 %	Promoción de la investigación y fomento de la innovación con el objetivo de lograr avances en medicina y otras ciencias de la vida.

## 2. Ayudar más y a más personas

A principios del siglo XX aún estaba muy arraigado en España el concepto de caridad representado por los montes de piedad y las primigenias cajas de ahorro. Uno de los objetivos de «la Caixa» fue aspirar a una comprensión social del país con la introducción de un concepto moderno y más filantrópico: la previsión social, con resultados más completos y transformadores desde el punto social. Un ejemplo de esto fue la integración del Monte de Piedad de la Congregación de la Madre de Dios de la Esperanza en la Fundación «La Caixa», en 1923. De los pequeños empeños para hacer frente a la miseria se pasó a otorgar créditos a iniciativas económicas y laborales transformadoras. Cien años después, la Fundación de la Esperanza ofrece un acompañamiento integral a personas y familias en situación de vulnerabilidad, a la vez que mantiene el proyecto original que llevaba a cabo dicha Congregación de la «Casa de Recés».

La Fundación «La Caixa» es hoy fiel a su legado, dada la consistencia de su ideario —que está recogido, desde 1906, en sus memorias anuales—, y se ha convertido en el siglo XXI en una de las principales entidades filantrópicas del mundo. Año tras año, la voluntad es la misma: ayudar como principio y hacerlo ofreciendo un marco estable, universal y proactivo. La visión asistencialista ha dado paso a una ayuda más centrada en las personas con sus dificultades. Escucharlas es la manera que tiene la Fundación de afrontar los nuevos retos sociales.

La sociedad ha experimentado muchos cambios con el paso del siglo XX al XXI. Los programas y las convocatorias de la Fundación «La Caixa» han ido renovándose para adaptarse a los nuevos tiempos, a la vez que han mantenido la misma voluntad que da consistencia a la entidad: detectar las situaciones de vulnerabilidad en cada momento y llevar a cabo proyectos sociales que les den respuesta mediante programas propios y la colaboración con el tercer sector. Todo ello con la voluntad de promover la igualdad de oportunidades, la inclusión social y la mejora de la calidad de vida de las personas, y de fomentar la complicidad con los demás agentes sociales y económicos.

Precisamente, el programa de Convocatorias de Proyectos Sociales nació en 1999 para facilitar apoyo económico y recursos a las entidades del tercer sector en el desarrollo de sus propios proyectos. Desde entonces, ofrece un marco estable articulado en torno a un sistema de convocatorias anuales que le confieren la flexibilidad necesaria para adaptarse a la realidad social de cada momento. El objetivo principal del programa es contribuir a la mejora de las oportunidades de las personas y los colectivos en situación de vulnerabilidad, y lo hace colaborando con el tercer sector en el desarrollo de su misión social, apoyando las iniciativas de transformación social y adecuándose a los ámbitos de actuación estratégicos de la Fundación «La Caixa».

2004 es un año importante para «la Caixa». La conmemoración del centenario de la entidad coincide con la aprobación del Plan Estratégico para el periodo 2004-2006, cuyo eje central es la implicación de la entidad «con la cobertura de las necesidades sociales». Son los años del giro social de «la Caixa». «Esta actuación en beneficio de las personas se ejecuta de acuerdo con dos principios fundamentales: el de anticipación, dirigido a solventar carencias no cubiertas por otras instituciones y el de flexibilidad, con el fin de dar respuesta a las nuevas demandas que surgen de la rápida transformación de la sociedad», según se recoge en la memoria anual de 2005.

La Fundación «La Caixa» se consolida en 2007 como la primera fundación privada de acción social de España, y una de las principales tanto en Europa como en el mundo. El incremento de la inversión permite afianzar el giro social de la entidad, de manera que el presupuesto en obra social para el ejercicio 2008 alcanza los 500 millones de euros —entre 2004 y 2008 se multiplica por 2,5—, donde se mantendrá en los años sucesivos —hasta alcanzar los 515 millones en 2022—, con una aplicación prioritaria a los programas sociales, que la entidad mantendrá en torno al 60 % del presupuesto anual. Es la época de la implantación de programas de peso para la sociedad, como Incorpora (2005), Caixa-Proinfancia (2007), Atención Integral a Personas con Enfermedades Avanzadas (2008), y el de Intervención Comunitaria Intercultural (2010) que hoy conviven con el de Personas Mayores (1915), entre otros.

2008 fue un año marcado por la incertidumbre económica internacional y por una profunda crisis social en España que puso de relieve la preocupación cada vez mayor por los temas sociales y el importante papel del tercer sector de acción social y la iniciativa social. En respuesta a las necesidades sociales del país, la Fundación «La Caixa» no solo mantuvo la aportación a las Convocatorias de Proyectos Sociales, sino que la aumentó. En términos generales, la continuidad de las ayudas a lo largo de estos veinticinco años aporta un marco de estabilidad al que las entidades saben que pueden acogerse. Así, mediante la financiación de proyectos, las convocatorias han contribuido en su conjunto a la sostenibilidad de parte del tercer sector que no encontraba otros medios para desarrollar sus actividades.

En la última década, los programas y las convocatorias sociales de la Fundación «La Caixa» se han ido adaptando a los nuevos desafíos y tendencias sociales, como el impacto de la covid-19 y las nuevas formas de pobreza, previniendo las desigualdades y dando más oportunidades a las personas vulnerables; la desigualdad en el acceso al empleo ordinario, pro-

moviendo el acceso al trabajo de los colectivos con mayores barreras y desarrollando políticas de inclusión; la inmigración, mediante el fomento de la integración y la convivencia entre comunidades; o la prolongación de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población, haciendo hincapié en la vida activa y saludable, promocionando la autonomía personal e iniciando también actuaciones en el ámbito de las personas mayores como es combatir la soledad no deseada. «La Fundación «La Caixa» detecta las carencias, define sus objetivos y se adecua a las necesidades», reconoce la persona responsable de una entidad que ayuda a colectivos migrantes en riesgo de exclusión.

La Fundación «La Caixa» ha redoblado esfuerzos estos últimos años para ayudar a más personas y en más puntos de los territorios principales de actuación —España y Portugal—, además de otras geografías. Así, ha llevado a cabo un proceso estratégico de ampliación de manera que los cuatro programas de gran impacto transformador para la sociedad como son CaixaProinfancia, Incorpora, Personas Mayores y Atención Integral a Personas con Enfermedades Avanzadas estén presentes en las 50 provincias españolas y las 2 ciudades autónomas; el programa Incorpora se desarrolle en España, Portugal, Marruecos, Polonia y Hungría; o para desplegar en Portugal también los mencionados cuatro programas, entre otras muchas actuaciones.

Así, la Fundación «La Caixa» ha ampliado el modelo de atención para ayudar a más personas y de manera más personalizada y con mayor eficiencia. Con esta voluntad, está llevando a cabo un plan digital que contribuya a su objetivo de ser agente de la transformación social en España y Portugal —sus territorios principales de actuación—, además de otras geografías. Asimismo, ha redoblado esfuerzos para facilitar en más puntos del territorio aquellas herramientas que cada persona necesita para poder desarrollar su potencial y superar las adversidades. Ello le permite habilitar más y mejores formas de interactuar y ayudar a cada persona de manera más individualizada.

La Fundación también ha implantado una nueva plataforma de convocatorias sociales más eficiente, reforzando así los procesos de gestión y evaluación y de adjudicación de fondos. El objetivo es el desarrollo de soluciones duraderas que cubran las necesidades básicas de los colectivos más vulnerables; que favorezcan la mejora social dando respuesta a los nuevos retos en la investigación, la formación y la educación, y que divulguen la cultura y la ciencia.

### 3. En primera persona

El objetivo de los programas propios y de las convocatorias sociales de la Fundación «La Caixa» es el de facilitar las herramientas adecuadas allá donde son necesarias para que las personas puedan desarrollar su potencial y superar las adversidades. Esta labor se realiza en colaboración con las entidades sociales del territorio. Las vivencias de Aicha, Javier, Isabel, Carmen y de una persona responsable de una asociación que tiende puentes entre el sector empresarial y el social, y que recogemos a continuación, ejemplifican la importante labor social que se lleva a cabo día a día.



«Sin este programa no sería la chica que soy hoy». Aicha tiene 21 años, estudia la carrera universitaria de Arquitectura y es voluntaria en las colonias urbanas de su ciudad, en las que antes participó como alumna. Gracias al programa de CaixaProinfancia, la joven pudo contar durante su etapa escolar con servicios de refuerzo educativo, equipamiento escolar, talleres de tiempo libre y gafas graduadas.

CaixaProinfancia trabaja desde 2007 para que niños y niñas de 0 a 18 años en situación de vulnerabilidad tengan las mismas oportunidades que los demás. El objetivo es romper el círculo de pobreza que se transmite de padres a hijos e hijas a través de un modelo de atención integral enfocado al desarrollo social y educativo de niños y jóvenes. Así, se actúa de forma coordinada con los agentes territoriales: escuelas, servicios sociales, centros de salud y entidades sociales.

Uno de los objetivos fundamentales de CaixaProinfancia es garantizar la promoción socioeducativa de los niños y niñas, entendiendo que de esta dependerá, en buena medida, su bienestar futuro. Este objetivo se concreta en el desarrollo de cinco grandes líneas de trabajo: refuerzo educativo; apoyo educativo familiar; atención psicoterapéutica personal y familiar; promoción de la salud, y ocio y tiempo libre.

El programa CaixaProinfancia apuesta por el desarrollo de nuevas formas de atención a la vulnerabilidad y al riesgo de exclusión en base a la colaboración y concertación de actores sociales y educativos, enmarcados en territorios concretos de alta vulnerabilidad, e incorporando un enfoque comunitario que contribuya a la mejora general de los territorios de intervención. Por ello, se promueve que el modelo de trabajo sea innovador, eficiente y evaluable y que tenga la capacidad de ser un referente para las entidades y los organismos que trabajan con la infancia en situación de riesgo social. De manera recurrente en los últimos años el programa ha conseguido alcanzar niveles similares de graduación en la Enseñanza Secundaria Obligatoria a los de la población en general, consiguiendo así una primera aproximación a la igualdad futura de sus participantes.

Este programa es el más ambicioso de los que actualmente despliega la Fundación «La Caixa», el de más inversión (67 millones de euros en 2022) y en el que participan más de 60.000 niñas, niños y adolescentes de cerca de 40.000 familias en todo el territorio español. El programa obtiene sus excelentes resultados con una inversión anual de algo menos de 1.100 euros al año por cada participante (3 euros al día), lo que da idea de la escalabilidad del diseño del modelo de actuación del programa para hacer frente a la lucha contra la pobreza infantil, uno de los grandes objetivos de la sociedad actual.

«Incorpora me ha ayudado a reinventarme». Javier siempre quiso ser jardinero, y lo consiguió. A los dos años de obtener una plaza fija, se le activó la enfermedad mental y su vida dio un vuelco. Gracias a la línea de Salud Mental del programa Incorpora, en tres meses logró un empleo nuevo que le ayudó a reinventarse. «El trabajo normaliza mucho la enfermedad. Te integra más en la sociedad y te hace sentir bien», reconoce.

La misión del programa Incorpora es desde 2005 —anticipándose a la crisis económica del 2008— la inclusión sociolaboral de las personas en situación de vulnerabilidad en la



empresa ordinaria, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades. El programa se desarrolla a través de 411 entidades sociales de integración sociolaboral en España. También se despliega en Portugal, con 56 entidades, así como en Marruecos, Polonia y Hungría. Los profesionales de estas entidades ofrecen un servicio de orientación e intermediación a las empresas y trabajan en red para conseguir un puesto de trabajo para las personas en situación de vulnerabilidad.

Las diferentes iniciativas desplegadas por la Fundación «La Caixa» en este ámbito consiguieron en 2022 40.760 inserciones laborales, lo que da idea de la magnitud y eficacia del programa.

«Ya no me siento abandonada». Isabel perdió su casa y entró en una depresión profunda. «Pese a intentar levantar cabeza, la mente me ganó la batalla. Sufrí la enfermedad del alma y si el alma muere, el cuerpo muere. Es tristeza, es desgarró, es exclusión social y paliar esas cosas cuesta mucho trabajo». Después de la intervención del programa Siempre Acompañados de la Fundación «La Caixa», Isabel reconoce: «Me dio la vida y me abrió el mundo».

La Fundación «La Caixa» acompaña a las personas mayores desde 1915. Este programa tiene como misión maximizar las posibilidades de desarrollo personal de las personas mayores y facilitar la construcción de relaciones de apoyo que generen oportunidades para la consecución de una vida plena y comprometida con su comunidad. Asimismo, quiere sensibilizar y hacer visible a la sociedad los intereses, necesidades, deseos e inquietudes de las personas mayores poniendo de relieve sus conocimientos, fortalezas y valores.

La actuación del programa es una buena muestra de las capacidades de la Fundación «La Caixa» de innovar socialmente. El propio inicio de «la Caixa» en 1904 innovó en la creación de pensiones para este colectivo avanzándose a las pensiones públicas, le siguió en 1915 los Homenajes a la Vejez, que luego se extendieron por todo el territorio, durante los años 70 del siglo pasado se inició la puesta en marcha de centros para el envejecimiento activo, que también posteriormente se cogieron como modelo por las distintas administraciones, en el año 1997 se iniciaron las actividades de introducción de la informática en las personas mayores, siendo la entidad visionaria de la necesidad de hacer acciones para prevenir una brecha digital que dejase a las personas mayores en situación de mayor vulnerabilidad, y, finalmente con el inicio del programa Siempre Acompañados para iniciar una acción en la prevención de la soledad no deseada.

El programa cuenta con una red de 632 centros en todas las comunidades autónomas (61 propios y 571 en convenio de colaboración con las administraciones públicas), donde se ofrece formación y actividades facilitando, además, que las personas puedan aportar su experiencia a la sociedad mediante acciones de participación y voluntariado. Siempre Acompañados, programa que aborda la soledad en las personas mayores, ha atendido a más de 1.200 personas para empoderarlas ayudándolas a que establezcan nuevas relaciones de confianza.

«La vida no es perfecta. A veces cansa, duele. Pero la vida es bella. En el momento que deja de ser bella, la ayuda psicológica es vital». Estas palabras de Carmen permanecen en el

recuerdo de muchas personas. Ella estuvo ingresada en la Unidad de ELA del Hospital La Fe de Valencia. Desde el primer momento, entendió que esta enfermedad era muy difícil, «donde todos los sentimientos y emociones se trastocan». Siempre expresaba palabras de profundo agradecimiento cuando hablaba de Amparo, la psicóloga del programa para la atención integral a personas con enfermedades avanzadas que la acompañó durante todo el proceso.

A través de este programa pionero en España —que nació en 2008—, la Fundación «La Caixa» proporciona apoyo emocional, espiritual y social a personas en una situación tan delicada como es el final de la vida y a sus familiares. La calidad de la atención de los equipos de atención psicosocial se evidencia en los excelentes resultados de efectividad obtenidos y en la satisfacción de los pacientes, familiares y profesionales que los atienden.

El programa cuenta con 5 Espacios Fundación «La Caixa» para contribuir al bienestar de los pacientes y sus familiares, ofreciendo un espacio de intimidad. Por su parte, el proyecto Final de Vida y Soledad —que nació en 2017, dos años antes de la pandemia de la covid-19— va dirigido a personas en situación de gran vulnerabilidad, al coincidir el final de vida con una realidad de soledad no deseada. Ya son 13 las redes del proyecto que facilitan el acompañamiento por parte de personas voluntarias. Asimismo, la Escuela de Cuidadores ofrece conocimientos, técnicas y habilidades para facilitar la labor de las personas cuidadoras familiares y voluntarias que acompañan a personas en situación de enfermedad avanzada.

«Las Convocatorias de Proyectos Sociales han permitido la supervivencia de ciertas organizaciones sin ánimo de lucro y, por tanto, salvar los efectos de las crisis económicas y de la pandemia, dando continuidad al apoyo de los usuarios», dice la persona responsable de una asociación que tiende puentes entre el sector empresarial y el social. La Fundación «La Caixa» colabora desde 1999 con entidades sin ánimo de lucro para impulsar iniciativas dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad y promover la igualdad de oportunidades y la transformación social. El núcleo del programa lo conforman las entidades del tercer sector. Son ellas las que elaboran y llevan a cabo proyectos que tienen por objetivo la inclusión social, la promoción de la igualdad de oportunidades y la mejora de la calidad de vida.

Cada comunidad autónoma tiene su propia convocatoria, que incluye 6 ámbitos de actuación: personas mayores y retos derivados del envejecimiento; personas con discapacidad o trastorno mental; humanización de la salud; lucha contra la pobreza y la exclusión social; inserción sociolaboral; e interculturalidad y acción social. El programa aporta una parte de los recursos financieros que las entidades necesitan. Estas ayudas refuerzan y complementan las líneas de actuación propias que la Fundación «La Caixa» desarrolla en el ámbito social. La voluntad es la misma: no dejar a nadie atrás.

CONVOCATORIAS Y PROGRAMAS SOCIALES PROPIOS
<p><b>CONVOCATORIAS</b></p> <p>La Fundación «La Caixa» colabora con entidades sin ánimo de lucro para impulsar iniciativas dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad social. Cada comunidad autónoma tiene su convocatoria, que incluye 6 ámbitos: personas mayores y retos derivados del envejecimiento; personas con discapacidad o trastorno mental; humanización de la salud; lucha contra la pobreza y la exclusión social; inserción sociolaboral; e interculturalidad y acción social.</p> <p><b>Alcance: 1.500 proyectos aprobados en 2022 con una inversión de 38,4 M€.</b></p>
<p><b>INCORPORA</b></p> <p><b>Inserción sociolaboral</b></p> <p>Acompaña a las personas en situación de vulnerabilidad en el acceso a un empleo en la empresa ordinaria. Hace de puente entre las personas y las empresas en el proceso de contratación. Junto a casi 500 entidades sociales que trabajan en red, se comparte un conjunto de ofertas generadas por las empresas colaboradoras en España, Portugal, Marruecos, Polonia y Hungría.</p> <p><b>Alcance: 40.760 inserciones en 2022.</b></p>
<p><b>PERSONAS MAYORES</b></p> <p><b>Cambio demográfico</b></p> <p>Acompañar a las personas mayores en su proceso de envejecimiento, para tener una vida plena. Ofrece un conjunto de recursos y actividades dirigidos a las personas mayores a través de una red de 632 centros en los ámbitos de la salud, el desarrollo personal, las competencias digitales, la participación social y la atención en situaciones de soledad. En España y Portugal.</p> <p><b>Alcance: 294.927 personas mayores en 2022.</b></p>
<p><b>ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS CON ENFERMEDADES AVANZADAS</b></p> <p><b>Humanización de la salud</b></p> <p>Complementa la atención sanitaria que se realiza desde cuidados paliativos, aportando equipos profesionales que ofrecen atención emocional, social y espiritual para conseguir una atención integral. Con la creación de 65 equipos profesionales en atención psicosocial se atiende en hospitales, equipos domiciliarios y residencias en España y Portugal.</p> <p><b>Alcance: 32.803 pacientes y 37.057 familiares en 2022.</b></p>
<p><b>CAIXAPROINFANCIA</b></p> <p><b>Pobreza infantil</b></p> <p>El Programa nace a finales del año 2006 como anticipación a la crisis económica del 2008. Dirigido a niños y niñas (0 - 18 años) de familias en riesgo de pobreza. Apuesta por la educación como palanca de cambio social. Se actúa de forma coordinada con los agentes territoriales: escuelas, servicios sociales, centros de salud y entidades sociales.</p> <p><b>Alcance: 61.583 niños y niñas en 2022.</b></p>

## 4. Una mirada universal

«Un trozo de hilo puede desencadenar un mundo», dijo Joan Miró, el artista universal que en 1980 creó el *Tapiz* que inspiró la estrella del emblema de la Fundación «La Caixa». El distintivo se estrenó en 1982, con motivo de la inauguración del Museo de la Ciencia-CosmoCaixa en el antiguo edificio modernista del Amparo de Santa Lucía para niñas y mujeres invidentes sin recursos, que se abrió en 1901 y que la Fundación «La Caixa» incorporó en 1920 a su Obra Social para garantizar la continuidad de este proyecto asistencial.

Cuatro son los pilares de la Fundación «La Caixa»: programas y convocatorias sociales; cultura y ciencia; educación y becas; e investigación y salud. Estos cuatro ejes, ampliados y adaptándose de manera continua a las complejidades de la sociedad contemporánea, responden a las mismas líneas de actuación iniciadas a principios del siglo XX con los primeros homenajes a las personas mayores, las casas de cultura, la red de bibliotecas, las escuelas de educación primaria, las clínicas maternas, los dispensarios blancos, etcétera, para contribuir al progreso de la sociedad.

Ahora, el gran *Tapiz* de Miró se ha restaurado en directo como parte de una programación de calidad que entiende el conocimiento como motor de cambio personal y de desarrollo

social. La Fundación «La Caixa» ha consolidado una manera única de divulgar la cultura y la ciencia. El objetivo es promover el progreso social mediante una red de 10 grandes centros distribuidos por el territorio y acuerdos con grandes museos nacionales e internacionales —que permiten construir una programación de largo recorrido y sostenible— y con las administraciones locales, de manera que las exposiciones también viajan a municipios de la Península, las islas Canarias, las islas Baleares y Portugal. La Fundación «La Caixa» ha creado una de las colecciones privadas más importantes de Europa, con más de 1.000 obras de artistas nacionales e internacionales, que cuenta con dos convocatorias de apoyo a la creación contemporánea: una de producción y otra de comisariado.

Los conciertos escolares y participativos acercan la música a todo tipo de público, de cualquier edad o perfil. El proyecto *Symphony* consiste en una experiencia audiovisual inmersiva que ha recibido diversos premios en festivales de todo el mundo. A su vez, *Art for Change* impulsa una convocatoria de ayudas anuales a proyectos liderados por artistas y con la participación de colectivos en situación de vulnerabilidad. El programa facilita espacios de convivencia, aprendizaje y reflexión a los impulsores de los proyectos seleccionados.

EduCaixa fomenta la educación de calidad durante la etapa escolar acompañando y empoderando a los docentes como agentes de cambio y protagonistas de la transformación social. Asimismo, promueve el desarrollo competencial del alumnado mediante 6 programas educativos que fomentan el conocimiento, las habilidades y las actitudes. A su vez, ProFuturo impulsa la educación en entornos vulnerables de 45 países de América Latina, el Caribe, África y Asia, con más de 7 millones de niños beneficiarios en 2022. Y el programa de Becas cumple 40 años de éxito académico universitario.

En el campo de la investigación de excelencia, la Fundación «La Caixa» cuenta con la convocatoria filantrópica más importante de España y Portugal para impulsar proyectos transformadores en biomedicina y salud. De manera paralela, acelera proyectos del laboratorio a la sociedad y capacita a emprendedores científicos, además de colaborar con centros de investigación y hospitales para generar nuevo conocimiento biomédico y trasladarlo a la sociedad. CaixaResearch Institute, en proceso de construcción, albergará próximamente el primer gran centro de investigación transversal e interdisciplinario especializado en inmunología de España.

En el campo social, además de los programas propios y las convocatorias mencionadas más arriba, la Fundación «La Caixa» amplifica su capilaridad territorial mediante colaboraciones con las entidades sociales de todo el territorio. Estas ayudas se gestionan de forma conjunta con las oficinas de CaixaBank y BPI, garantizando el desarrollo de la labor social con proyectos locales en municipios de todo el territorio. De lo micro a lo macro, la entidad también impulsa proyectos internacionales en África, Asia y América Latina junto a más de 800 entidades de todo el mundo y está comprometida con los Diez Principios del Pacto Mundial de la ONU. Finalmente, El Observatorio Social genera conocimiento de base científica sobre temas sociales con el objetivo de estimular el pensamiento crítico y enriquecer el debate público.

Llegar a más y mejor; ayudar más y a más personas. Desde hace 120 años, la Fundación «La Caixa» propone las más adecuadas formas de actuación social en cada momento mediante un modelo único de colaboración público-privada que cuenta con la participación del tercer sector. Para ello, trabaja con metodologías transferibles y modelos contrastados aplicados a cada contexto, de la mano de expertos en cada ámbito de la Administración y el mundo académico y con las direcciones científicas más reconocidas de cada sector. Los programas sociales y las convocatorias se desarrollan en el territorio a través de entidades sociales y en colaboración con la Administración pública estatal, autonómica y local, siempre con un papel de complementariedad. Para garantizar la transparencia y la objetividad, se lleva a cabo una evaluación permanente mediante diversos procedimientos, como auditorías económicas y la evaluación del impacto. El dilatado recorrido de los programas asegura la visión transformadora y la estabilidad en el tiempo.

Cuando la Fundación «La Caixa» identifica una necesidad social que no está cubierta, propone una manera de atenderla mediante una metodología de trabajo que es monitorizada. De esta manera, puede evaluar la experiencia, generar evidencia científica y extrapolarla a otros agentes sociales, alimentando de manera continua la cadena de valor para promover la transformación social y dar oportunidades a las personas que más lo necesitan.

Aspectos que la Fundación «La Caixa» siempre ha potenciado desde sus orígenes, como la colaboración entre las entidades, la priorización en la fijación de los objetivos, la correcta planificación de los programas y la evaluación permanente de los impactos logrados, entre otros, son ahora mucho más trascendentales y se convierten en requisitos para poder abordar el complejo momento social que estamos viviendo. En este esfuerzo conjunto, la Fundación «La Caixa» seguirá estando presente, trabajando en colaboración con el mismo espíritu y la flexibilidad de hace 120 años: ayudando y poniendo el foco en aquellos programas con mayor impacto transformador. Con el trabajo en la cabeza y las personas en el corazón.





## INUIT FUNDACIÓN

*Ana Núñez Álvarez* (socia fundadora inuit Fundación)

*Angélica Rodríguez-López* (socia fundadora inuit Fundación)

*Beatriz Santomé Gutiérrez* (socia fundadora inuit Fundación)

### Resumen

inuit Fundación nace en 2016 como pionera en el desarrollo del *venture philanthropy* en España, proponiendo una nueva manera de gestionar la filantropía, creando una cultura de donación responsable entre los financiadores y una cultura de gestión empresarial de las entidades sociales. Con esta visión crea el primer *fondo filantrópico de impacto social* en España e impulsa la puesta en marcha de los *contratos de impacto social*; además, plantea la medición del impacto social como área estratégica y transversal a la actividad de la Fundación. Los proyectos sociales participantes del *fondo filantrópico* de inuit Fundación contribuyen al cambio social en los ámbitos de la inclusión, la educación, el empleo y el desarrollo sostenible. inuit Fundación ofrece a las entidades sin ánimo de lucro que administran estos proyectos apoyo en capacitación y asesoramiento para fortalecer sus capacidades de gestión. Además, inuit Fundación está especializada en *contratos de impacto social*, como gestor de un proyecto público-privado entre administraciones públicas, inversores sociales y proveedores de servicios, con el objetivo de financiar de forma eficaz proyectos sociales de alto impacto a través de un contrato de pago por resultados.

### Abstract

*Inuit Fundación was founded in 2016 as a pioneer in developing Venture Philanthropy in Spain, proposing a new way of managing philanthropy, creating a responsible giving culture among funders and a corporate management culture of social entities.*

*With this vision, it created the first Philanthropic Social Impact Fund in Spain and promotes the implementation of Social Impact Bonds.; it also proposes the Social Impact Measurement as a strategic and cross-cutting area in the Foundation's activity.*

*The social projects participating in the inuit Foundation's Philanthropic Fund contribute to social change in areas such as inclusion, education, employment and sustainable development, inuit Fundación provides the nonprofit organisations that manage these projects, training and advisory support to strengthen their management capacities.*

*Also, inuit Fundación specialises in Social Impact Bonds, as a manager of a public-private project between public administrations, social investors and service providers, with the aim of efficient financing of high-impact social projects through a payment by results contract.*

## 1. inuit Fundación: innovación para la transformación social

Tras más de 20 años de experiencia en los sectores financiero, consultoría y *marketing* y una dilatada experiencia en la gestión de entidades sin ánimo de lucro, las socias fundadoras de inuit Fundación aspiraban, desde su inicio, a contribuir al cambio social a través de la innovación en la forma de pensar y de abordar la filantropía y la inversión de impacto por parte de las empresas, administraciones públicas, el tercer sector y la sociedad civil.

Constituida en el año 2016, inuit Fundación fue en su momento pionera en el desarrollo del *venture philanthropy* en España. En esencia, esta persigue maximizar el impacto social añadiendo a la financiación de proyectos sociales el apoyo no financiero a través de la capacitación y formación de las entidades sociales que los gestionan.



En línea con su vocación innovadora, inuit Fundación apostó desde sus comienzos por el desarrollo de nuevas fórmulas de financiación y abordaje de los problemas sociales, como por ejemplo los *contratos de impacto social*, que con tanto éxito se están llevando a cabo en muchos países. Aunque estos contratos aún no han visto la luz en España, inuit Fundación se ha convertido en una de las entidades expertas en esta materia.

Conscientes de lo ambicioso que son los retos que plantean un cambio cultural, inuit Fundación promueve entre sus fines la colaboración con el sector privado, con el sector público y con la academia.

A pesar de que los problemas sociales son masivos en escala, las entidades sin ánimo de lucro (ENL) son, por regla general, muy pequeñas y operan bajo un sistema de creencias que les impide crecer —en este sentido, las reglas del juego para las empresas y para las entidades sociales son distintas en aspectos tan relevantes como la capacidad para atraer talento, el gasto en *fundraising* y *marketing*, el apetito por el riesgo o incluso el tiempo de maduración de los proyectos—.

En esta línea, inuit Fundación ofrece consultoría social pro bono a las entidades sin ánimo de lucro con las que trabaja, traducida en última instancia en actividades de capacitación y formación a la medida de cada entidad. Este apoyo no financiero se enfoca en el uso de herramientas de gestión empresarial transversales a cualquier tipo de causa social o intervención, y tiene como fin fortalecer la sostenibilidad, eficiencia y escalabilidad de aquellas organizaciones que lideran proyectos capaces de ofrecer soluciones innovadoras a los problemas sociales objeto de su misión.

A su vez, como consultora social experta en medición de impacto, inuit Fundación da servicio en este ámbito tanto a programas del sector privado como a proyectos sociales del sector público.

En el marco de este enfoque colaborativo, inuit Fundación es miembro de la *European Venture Philanthropy Association*, y de la Asociación Española de Fundaciones y ha firmado recientemente un convenio de colaboración con IE University y su fundación y con Facephi para la creación de JOIN4IMPACT, un observatorio del impacto social de base tecnológica.

## 2. Contexto y conceptos básicos

Hoy en día, el cambio climático no es el único desafío al que nos enfrentamos: «lo social es el nuevo verde». Actualmente, la dimensión social es otro indicador de retorno para los inversores, conscientes de los riesgos que provoca el aumento de las desigualdades sociales y de que el sector privado debe contribuir a reducirlas.

El primer desafío que se plantea es el necesario cambio cultural que facilite este cambio de paradigma. Luchar contra las desigualdades sociales, es una tarea ambiciosa y requiere de

la implicación de todos los agentes sociales; sector público, empresas, organizaciones sociales, mundo académico y sociedad civil. El desafío del ecosistema de inversión de impacto es que todos estos agentes integren en su estrategia o propósito, principios y prácticas de impacto social estandarizados.

De entre estos actores, las entidades sin ánimo de lucro de acción social, expertos en atender a los colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión, necesitan apoyo en diversos ámbitos relacionados con el fortalecimiento de su gestión y sostenibilidad y herramientas que les ayuden a tener un enfoque más alineado con su misión y una mayor orientación a resultados.

El rol de las administraciones públicas es sumamente relevante como catalizadoras de la inversión privada y sería necesario que evolucionasen hacia un enfoque más orientado a los resultados obtenidos en los programas sociales objeto de su financiación. El sector público es también responsable de la administración eficiente de los más de dos billones de euros de instrumentos financieros de la UE para la recuperación y la transición ecológica y social.

Los inversores sociales, en concreto las empresas privadas, son asimismo agentes clave para el despliegue eficaz de sus políticas de sostenibilidad y responsabilidad social y para su contribución al desarrollo de la inversión de impacto, que hoy en día canaliza miles de millones de euros hacia empresas que tienen unos claros objetivos de impacto social y medioambiental.

Uno de los factores que está contribuyendo al abordaje de la «S» de los criterios ESG es el propio marco regulatorio. En particular, la regulación en el sector financiero y el Reglamento europeo sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros y la taxonomía social pretenden reorientar los flujos de capital hacia una economía más sostenible, integrar la sostenibilidad en la estrategia a largo plazo de las compañías y fomentar la transparencia. Frente a la inversión tradicional, las inversiones sostenibles (fondos artículo 8 y artículo 9) incorporan su contribución a la sociedad y al medioambiente en sus dimensiones rentabilidad/riesgo/impacto. En esta línea, los criterios ESG han ido evolucionando de la gestión del riesgo hacia la medición del impacto.

Algunos de los retos que plantea la medición y gestión del impacto social están relacionados con la obtención de datos fiables y la profusión de técnicas de recogida y análisis de estos y la ausencia de un estándar metodológico de medición del impacto de las inversiones sociales.

Por último, un reto compartido por las organizaciones del tercer sector, muchas empresas y el propio sector público es el moderado avance de la transformación digital, indiscutible palanca de cambio social.

¿Cuáles son y cómo se definen algunos de los principales conceptos asociados a este cambio de paradigma?

Definimos impacto como los cambios que experimentan, tanto las personas como el planeta, por causa de una actividad, proyecto, programa o política concreta, y que afectan a las condiciones humanas en el largo plazo. Estos cambios han de ser medibles, y pueden ser positivos o negativos, intencionados o no intencionados, y tanto tangibles como intangibles.

En esta línea, la medición de impacto se centra en la identificación y cuantificación de métricas consensuadas con los grupos de interés que permitan medir estos cambios y en qué medida cada uno de los actores involucrados contribuye a los mismos, con el fin de generar aprendizajes que sirvan de guía para la gestión de las entidades que desarrollan la intervención.

El consenso actual sobre la definición de inversión de impacto coincide en determinar que se trata de aquellas inversiones cuya intención consciente está encaminada a obtener un impacto social y/o medioambiental, con el objetivo de perseguir un resultado positivo para una comunidad definida —la intención debe declararse explícitamente antes de la aportación de capital—. De esta manera, la intención con la que se invierte se traduce en objetivos de impacto y clarifica a priori la importancia del retorno social frente al retorno financiero de dicha inversión.

La inversión filantrópica de impacto entraña gestionar la filantropía como inversión de impacto. Es decir, invertir (donar) en organizaciones líderes en innovación y emprendimiento social con el fin de lograr el máximo impacto y el potencial transformador necesario para resolver los principales retos que afectan, de forma crónica, a nuestra sociedad.

El *contrato de impacto social* es un contrato público-privado que tiene como objetivo financiar de forma eficaz proyectos sociales de alto impacto a través de un contrato de pago por resultados. La medición y evaluación de resultados es, por lo tanto, un elemento clave en este tipo de contratos.

### 3. inuit Fundación: su razón de ser

inuit Fundación aspira a contribuir al cambio social a través de la innovación en la forma de pensar y de abordar la inversión filantrópica de impacto.



Inspirada en la filosofía del *venture philanthropy*, inuit Fundación aspira a contribuir al cambio social a través de la innovación en la forma de pensar y de abordar la inversión de impacto.



De acuerdo con sus estatutos, la Fundación persigue los siguientes fines: «Contribuir al cambio social en los ámbitos de la inclusión, la educación, el empleo y el desarrollo sostenible en materia de financiación y asesoramiento de proyectos de acción social y sostenibilidad; a través de la transformación en la forma de abordar la filantropía y la responsabilidad social corporativa de particulares y empresas respectivamente; del fomento de la integración social y laboral, en particular, la inserción laboral de personas con discapacidad u otros colectivos en situación de exclusión; del desarrollo de redes de colaboración entre entidades, incluyendo la promoción de acciones de voluntariado, y de la sensibilización y difusión de buenas prácticas en el tercer sector».

La innovación, la independencia y la integridad, valores sobre los que se asienta el proyecto gestionado por inuit Fundación, garantizan la consecución del objetivo de transformación e impacto social propuesto en la misión que persigue inuit Fundación.

Las principales líneas de actuación de inuit Fundación se resumen en la tabla que figura a continuación:

PRINCIPALES LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE INUIT FUNDACIÓN
<b>GESTIÓN PROFESIONAL DE LA FILANTROPÍA: Fondo de Impacto Social</b>
- Financiación de proyectos - Apoyo no financiero: formación y capacitación
<b>INVERSIÓN DE IMPACTO</b>
- Contratos de impacto social
<b>MEDICIÓN DE IMPACTO</b>
<b>SENSIBILIZACIÓN Y DIFUSIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS</b>

## 4. Gestión profesional de la filantropía: Fondo de Impacto Social

Por regla general, la filantropía se canaliza de forma desordenada, por impulso o por cercanía a una causa concreta; en el caso de las empresas, la situación varía en función del tamaño de esta y de cuan desarrollada esté su política de sostenibilidad.

El Fondo de Impacto Social de inuit Fundación es una propuesta innovadora que soluciona de forma eficaz el deseo de las personas y de las empresas de contribuir a la mejora de la sociedad en la que vivimos; esta propuesta es el resultado de aplicar criterios de gestión empresarial al logro de dichos fines filantrópicos y de sostenibilidad o responsabilidad corporativa.

El objetivo del Fondo es financiar proyectos de acción social y sostenibilidad que sean innovadores, viables y escalables. Junto a la financiación de los proyectos, inuit Fundación aporta a las entidades sociales que los desarrollan apoyo no financiero y asesoramiento dirigido al fortalecimiento de sus capacidades de gestión, de acuerdo con sus necesidades estratégicas y operativas. Con ello, inuit Fundación pretende asegurar un impacto social sostenible, transformando el concepto tradicional de donación hacia una cultura de inversión filantrópica de impacto. «Es la com-

binación de financiación y gestión experta lo que marca la diferencia y crea valor e impacto social». El principal valor añadido reside, precisamente, en el impacto de esta actividad de capacitación a la medida en las organizaciones sociales con las que inuit Fundación trabaja.

Por otro lado, en línea con su objetivo de donación responsable, inuit Fundación considera fundamental ofrecer a todos los actores implicados una medición rigurosa de los resultados y del impacto social generado.

Gestionado por el equipo de inuit Fundación, el Fondo cuenta con su propio Comité de Inversiones, cuya función principal es la de contribuir al proceso de selección de los proyectos que componen la cartera del Fondo, una vez analizados por el equipo de la fundación los que se hayan presentado a la correspondiente convocatoria de ayudas a proyectos de acción social y sostenibilidad.

Los proyectos se seleccionan de acuerdo con una filosofía y proceso de inversión resultantes de aplicar criterios de gestión empresarial al logro de objetivos filantrópicos, en el caso de los donantes particulares, o a la consecución de los objetivos de sostenibilidad y responsabilidad social fijados por las empresas, en el caso de los donantes institucionales.

En cuanto a su tipología, las ayudas que se conceden en el marco de la convocatoria corresponden a las siguientes áreas de actuación:

- **Acción social:** proyectos que generan un impacto social significativo como resultado de su actividad o de su capacidad para generar mejora en la calidad de vida de las personas, con especial atención en los sectores desfavorecidos de la población.
- **Sostenibilidad:** proyectos que atienden las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas, garantizando el equilibrio entre crecimiento económico, cuidado del medioambiente y bienestar social.

A su vez, la actividad desarrollada a través del Fondo está enfocada, prioritariamente en los sectores de educación, empleo, inclusión y desarrollo sostenible.

El proceso de selección de proyectos se asienta en el cumplimiento de diversos criterios cualitativos y cuantitativos, referentes tanto a las propias características del proyecto como a las de la entidad sin ánimo de lucro que lo gestiona. En cuanto a los criterios referentes a las características del proyecto, destacan por su importancia los relativos al impacto previsto, el componente de innovación, el área de actuación, la escalabilidad, la viabilidad del proyecto, el foco en resultados medibles y la estructura de cofinanciación del proyecto. Con respecto a los criterios referentes a la entidad sin ánimo de lucro que gestiona el proyecto, se busca principalmente el compromiso de colaboración plena por parte de la ENL, un equipo del proyecto comprometido y con capacidad de gestión, la promoción del trabajo colaborativo, un elevado nivel ético, y de transparencia y buenas prácticas y el desarrollo de la actividad de incidencia.

La decisión final sobre la selección de los proyectos está a cargo del Patronato de inuit Fundación, una vez oídas las recomendaciones del Comité de Inversiones.

## Financiación de proyectos de acción social



Definida como parte esencial de la misión de inuit Fundación, la financiación de proyectos de acción social y sostenibilidad viene siempre acompañada de la actividad de asesoramiento y apoyo no financiero a las entidades sin ánimo de lucro que gestionan dichos proyectos.

El apoyo no financiero que inuit Fundación aporta a estas organizaciones sociales se traduce, en última instancia, en capacitación, formación y asesoramiento a la medida de las necesidades del equipo gestor de la entidad, y tiene como objetivo potenciar y fortalecer su profesionalización, efectividad y sostenibilidad, aportando conocimiento y experiencia profesional en materia de:

- Gobernanza.
- Teoría del cambio y planificación estratégica.
- Modelos de gestión.
- Recursos humanos.
- Transformación digital.
- *Marketing* y comunicación.
- Sostenibilidad, finanzas y captación de fondos.
- Medición de resultados.

La actividad de capacitación y formación a las ENL persigue los siguientes objetivos:

- Acompañar a las ENL en el análisis y diagnóstico de su gestión, con relación a la planificación estratégica, la gestión de recursos humanos, el marketing y comunicación y la captación de recursos principalmente.

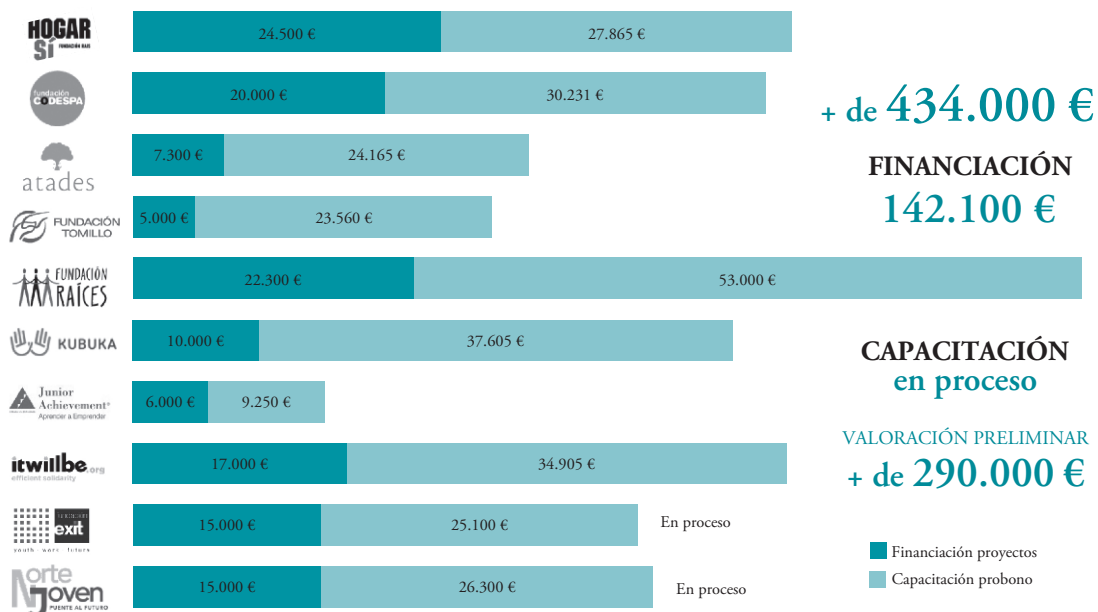
- Consensuar con las ENL un plan de acción, ligado al análisis diagnóstico.
- Facilitar soporte no financiero a través de diferentes vías, tales como servicios pro-bono y *low-bono*, programas de *mentoring*, colaboración de expertos en actividades formativas, y acceso a redes, entre otras, en apoyo del cumplimiento del plan de acción específico acordado con cada entidad.
- Desarrollar actividades formativas vinculadas al proceso de capacitación subyacente.
- A modo de ejemplo, se transcriben a continuación un par de testimonios de ENL con las que inuit Fundación ha colaborado a través de su Fondo:

«El apoyo no financiero recibido de inuit Fundación ha sido importantísimo. En una entidad como la nuestra, enfocada a una atención directa, en muchos casos de emergencia, nos ha permitido delegar esa necesidad de constancia y periodicidad para avanzar en cuestiones transversales y poder hacer posible los procesos de cambio importantes para la sostenibilidad de la entidad».

«La financiación que ofrece el fondo de inuit Fundación es importante, no solo por el valor económico sino por el orgullo de que alguien externo apueste por tu proyecto y que la organización lo valore y lo perciba así, pero destacaría el apoyo no financiero, que al ser continuado y no esporádico es especialmente valioso».

El cuadro siguiente recoge las cifras de financiación y capacitación atribuidas a los 10 primeros proyectos del Fondo, pero no están incorporadas las correspondientes a los 3 proyectos que entraron en la cartera del Fondo en la última convocatoria de ayudas de inuit Fundación.

### Financiación y capacitación (situación del Fondo a cierre de 2022)





## 5. Inversión de impacto y contratos de impacto social

La inversión de impacto es aquella que intencionalmente busca un impacto social o medioambiental medible, además de un retorno financiero. En otras palabras, la inversión de impacto optimiza el riesgo, el retorno y el impacto para beneficiar a las personas y al planeta, a través de la definición de unos objetivos sociales y/o medioambientales concretos y de la medición de dichos objetivos. A partir de esta definición, que acomoda estrategias de inversión muy diversas, el sector de la inversión de impacto ha crecido de manera exponencial a escala global en los últimos años, incluyendo aquellos inversores que buscan rentabilidades de mercado y otros que aceptan niveles inferiores de rentabilidad ajustada al riesgo para maximizar el impacto social; inversiones tanto en deuda como en capital; tanto en microfinanzas como en energías renovables, salud o agricultura sostenible; tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, e inversores que pueden ser gestoras de fondos, entidades financieras, fundaciones o particulares.

El *contrato de impacto social* (CIS) es un contrato público-privado que tiene como objetivo financiar de forma eficaz proyectos sociales de alto impacto a través de un contrato de pago por resultados. El CIS permite a la administración pública en cuestión asociarse con inversores sociales y proveedores de servicios de alto rendimiento para que, a través de la financiación privada, estos últimos desarrollen programas sociales innovadores orientados al logro de resultados significativos en poblaciones vulnerables.

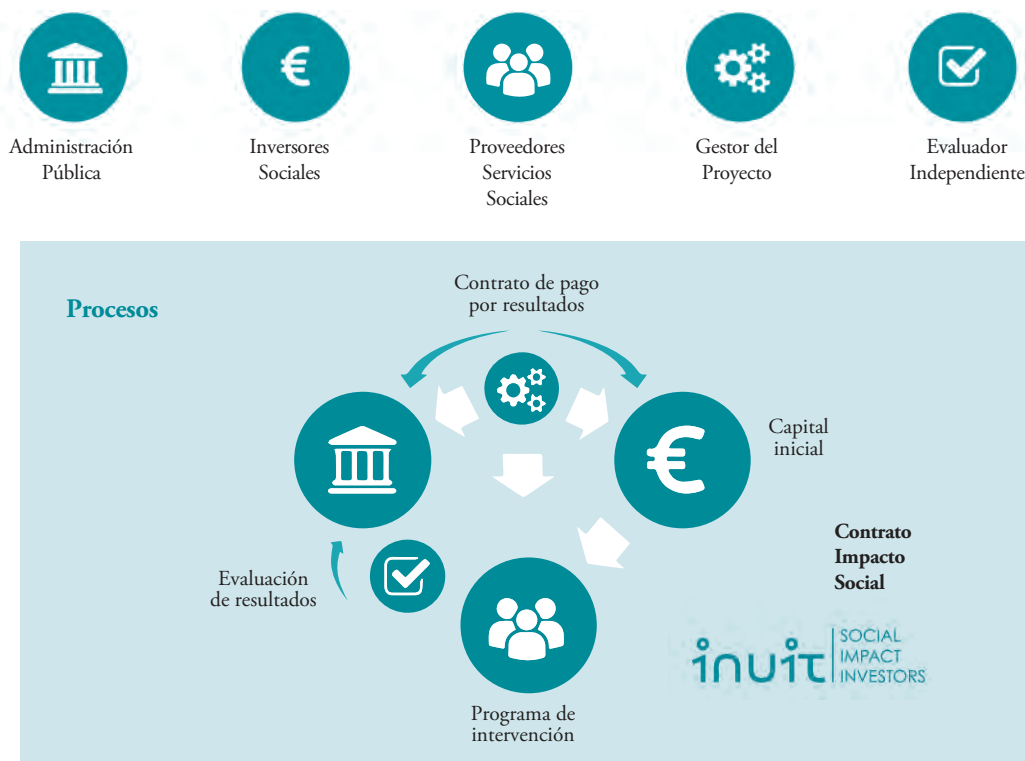
Bajo este enfoque de pago por resultados, si en el periodo de vigencia del programa se consiguen los resultados predefinidos, los inversores sociales recuperan el capital inicial invertido y obtienen, en su caso, una rentabilidad también definida a priori. Por el contrario, los inversores asumen el riesgo de perder toda o parte de su inversión de no alcanzarse los resultados esperados.

Teniendo en cuenta que se trata de un mecanismo de pago por éxito, la medición y evaluación de los resultados se convierte, por lo tanto, en una pieza esencial de este tipo de instrumento de financiación de políticas públicas.

En líneas generales, el análisis de viabilidad y diseño de un CIS comportan los siguientes elementos:

- Delimitación de la población objetivo.
- Definición de los elementos esenciales de la intervención.
- Determinación de las métricas y métodos de evaluación de estas.
- Delimitación del *business case*.
- Establecimiento de los mecanismos de pago y precios a pagar.
- Análisis y determinación de las vías de contratación.

### Contrato de impacto social



De acuerdo con el enfoque de innovación social que inuit Fundación promueve, durante los últimos años la fundación ha trabajado en el desarrollo de diferentes CIS, materializado en la elaboración de varios informes de viabilidad y diseño para la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y el Banco Europeo de Inversiones.

## 6. La medición de impacto, el elemento clave

### *La importancia de medir el impacto social*

Es indudable que en los últimos años la relevancia y el interés por la medición y gestión del impacto se han acentuado notablemente entre todo tipo de actores e iniciativas, tanto en el ámbito público, como privado.

A pesar de los avances registrados, España se ha incorporado a esta tendencia con retraso, y existe, de acuerdo con la opinión de expertos y entidades de referencia, cierto desconocimiento generalizado sobre el potencial del uso de los resultados derivados de la medición a la hora de maximizar el valor social y la eficiencia de las organizaciones. Por otro lado, tampoco

ha contribuido a su desarrollo la profusión de marcos, metodologías y estándares existentes, que sin duda dificultan la «navegación» en el mundo de la medición.

En este entorno, la medición y gestión del impacto social es un concepto relativamente nuevo y poco desarrollado entre las organizaciones del tercer sector, teniendo un alto potencial de mejora del impacto de su actividad a través del fortalecimiento de la trazabilidad y transparencia en su proceso de toma de decisiones y de una mayor racionalidad en el diseño y ejecución de la intervención. Lo mismo ocurre en el ámbito de las empresas y otros financiadores relevantes de la acción social, aunque cabe resaltar que los avances en el marco regulatorio están propiciando una mayor transparencia de los aspectos no financieros en el terreno corporativo.

Una de las cuestiones que se repite con más insistencia entre las personas que forman parte del ecosistema español de la medición y gestión de impacto es la interpretación tan variada y dispar de la terminología asociada a este ámbito, que incluso en ocasiones genera confusión y dudas acerca del rigor en la identificación correcta de cada iniciativa de medición y de lo que podría o no considerarse impacto social.

Mientras que en el campo medioambiental ya existen estrategias de medición más estandarizadas y consolidadas, en el ámbito social no hay un consenso ni tampoco un marco de referencia único, a pesar de que algunas de las metodologías más conocidas cuentan con más de 20 años de existencia. Las distintas metodologías de medición del impacto social tienen enfoques, alcances y procesos particulares que requieren una adaptación específica para cada organización usuaria, lo cual dificulta las comparaciones de resultados y, por tanto, que puedan ser adoptadas como estándares.

### *Principales desafíos de la medición y gestión del impacto*

Además del reto que supone la ausencia de un modelo de medición considerado como estándar y que a la vez sea sencillo, la medición se enfrenta a otros desafíos importantes, entre los que cabe mencionar el aún escaso conocimiento de las organizaciones al respecto; la ausencia de objetivos de medición en la gestión; la falta de tiempo y recursos a dedicar al proceso de medición, y la dificultad de obtención y análisis de los datos e indicadores materiales.

Por otro lado, así como la medición del impacto en el medioambiente se sustenta, en buena medida, en evidencia y métricas cuantitativas, a la hora de medir el impacto social los aspectos cualitativos suelen tener un peso importante, y aun cuando son asimismo medibles, su diseño y procesamiento es más complejo.

Por último, muchas de las metodologías en uso están enfocadas en las necesidades de las empresas, y no necesariamente en las de las organizaciones del tercer sector. Más allá de su utilidad como herramienta de *reporting*, la medición del impacto social generado es un instrumento esencial para estas últimas a la hora de asignar eficientemente los recursos disponibles

y de desarrollar aquellos programas que, alineados con el propósito de la entidad, logran un mayor impacto en la población objetivo a la que atienden.

### *Impacto y medición del impacto en inuit Fundación*

Se entiende por impacto los cambios que experimentan, tanto las personas como el planeta, por causa de una actividad, proyecto, programa o política concreta, y que afectan a las condiciones humanas en el largo plazo. Estos cambios han de ser medibles, pueden ser positivos o negativos, intencionados o no intencionados, y tangibles o intangibles. En esta línea, la medición de impacto se centra en la identificación y cuantificación de métricas consensuadas con los grupos de interés que permitan medir estos cambios y en qué medida cada uno de los actores involucrados contribuye a los mismos, con el fin de generar aprendizajes que sirvan de guía para la gestión de las entidades que desarrollan la intervención.

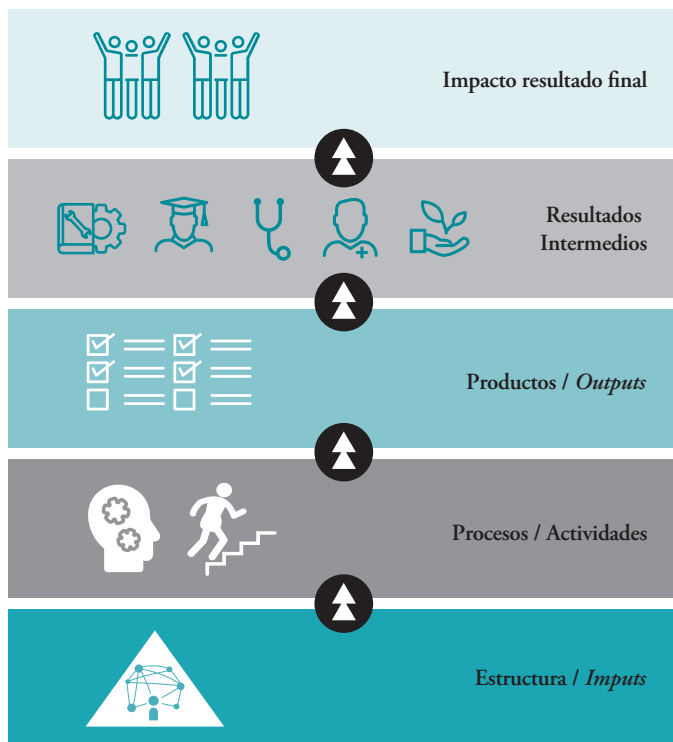
En el marco de estas definiciones, inuit Fundación considera que el cambio cultural hacia la donación responsable no es factible si la financiación de los proyectos no viene acompañada de un alto nivel de exigencia por parte de los donantes con respecto a la información sobre la aplicación de los fondos donados. Por esta razón, la fundación dedica una parte de sus recursos al seguimiento de la vida del proyecto financiado a través de su Fondo filantrópico y a la medición de sus resultados y del impacto social generado.

Como objetivo secundario, se trata asimismo de contribuir a las buenas prácticas, el cambio cultural y la eficiencia del sector mediante la introducción de mecanismos de seguimiento y medición de resultados de los proyectos.

Los informes de impacto de los proyectos del Fondo incluyen una relación completa de los resultados obtenidos mediante el uso de diferentes herramientas de medición e indicadores de impacto. Estos resultados se publican periódicamente y se difunden adecuadamente entre los donantes y las entidades sin ánimo de lucro beneficiarias.

Adicionalmente, inuit Fundación dedica recursos al diseño y ejecución de la evaluación o medición de proyectos sociales por encargo de otras entidades del tercer sector, empresas o administraciones públicas. La aproximación metodológica, la matriz de evaluación, la selección del método de evaluación de impacto, las técnicas de recogida de datos, el trabajo de campo, el análisis de los datos, la interpretación y la elaboración del informe final de evaluación se diseñan a la medida de los objetivos del proyecto y de la entidad contratante.

## Teoría del cambio



La *teoría del cambio* es la descripción de la lógica causal detrás de una intervención, es decir, los resultados que persigue y la manera concreta con la que se propone conseguirlos.



## Procesos y metodología

Para medir o evaluar el impacto que consiguen las ENL con las que colabora inuit Fundación, esta sigue una metodología rigurosa y sistemática a la vez que dinámica y adaptativa a las necesidades de cada entidad. El primer paso es explicitar cuál es el camino que sigue la organización para lograr cambios en la vida de las personas; para ello se diseña una teoría del cambio en la que se visualizan de manera clara y con un enfoque sistémico los diferentes elementos que son necesarios para lograr dicho cambio o impacto. Estos elementos son básicamente la estructura que se necesita para realizar una serie de procesos o actividades, que permitirán a su vez lograr unos resultados (cambios), que serán pre-condiciones para que finalmente se produzca ese resultado final o impacto.

Una vez definida la teoría del cambio, la evaluación de impacto se orienta hacia el contraste de esta teoría con la realidad a través de diferentes técnicas y fuentes de recogida de información primarias y secundarias que permiten validar los supuestos intrínsecos a las relaciones causales entre los componentes. Al ser la teoría del cambio sistémica similar a un mecanismo, la evaluación cuestiona como los elementos estructurales permiten desarrollar los procesos de una manera óptima, y cómo estos últimos a su vez contribuyen a generar los resultados y el impacto formulados.

Este enfoque de medición de impacto permite, no sólo comprender si un programa está generando impacto, sino cuáles son los factores palanca que lo están generando y cuáles deben mejorar. La manera preferente de conocer la atribución de los cambios generados a un programa suelen ser los métodos experimentales o cuasi experimentales, pero estos métodos no siempre se pueden llevar a cabo por cuestiones de tiempo, presupuestarias o incluso éticas. Es por esta razón que el enfoque de la evaluación de impacto a través de la teoría del cambio supone una alternativa, que utiliza diferentes maneras de explicar la contribución o atribución del cambio entre los diversos elementos de la teoría, pero sin cerrarse a usar métodos experimentales o cuasi experimentales cuando sea factible.

inuit Fundación acompaña a las ENL en todo este proceso de aprendizaje para que puedan identificar los cambios positivos y negativos que generan en el ámbito social y conozcan sus causas. De esta manera pueden incidir en ellas y seguir contribuyendo en un ciclo virtuoso a la generación de impacto social.

## 7. Sensibilización y difusión de buenas prácticas

La empresa es, sin duda, un factor clave en el desarrollo sostenible de nuestra sociedad. En este sentido, uno de los principales objetivos de inuit Fundación es contribuir al desarrollo y modernización de la responsabilidad social corporativa de las empresas de nuestro entorno y promover el cambio en la forma en la que estas abordan la acción social y la inversión de impacto. Se trata, asimismo, de facilitar el contacto entre las empresas y las entidades sin ánimo de lucro que gestionan los proyectos sociales, y de promover la idea de que la empresa no solo aporte financiación, sino experiencia y buenas prácticas de gestión, además de voluntariado, participación en los programas de *mentoring* y de formación, o servicios de pro-bono y *low-bono*, en su caso.

inuit Fundación apuesta por el enfoque colaborativo como elemento estratégico y ejerce de facto una política de colaboración efectiva materializada en la promoción y el desarrollo de alianzas estratégicas y en la construcción de redes. Las empresas tienen un papel fundamental en el desarrollo de la promoción de la colaboración en red, pero no son los únicos participantes en la red de apoyo de inuit Fundación, formada asimismo por una comunidad de personas, ENL, entidades del ámbito académico, administraciones públicas y otras instituciones que apoyan el liderazgo, el emprendimiento y la innovación como motores del cambio social.

Este apoyo se materializa de muy diversas formas; a través de la participación en los órganos de gobierno o en el Consejo Asesor de las organizaciones sociales; de la colaboración de las empresas en los programas de formación y *mentoring* o mediante la provisión de servicios pro-bono o *low-bono*; a través de las acciones encaminadas a la incidencia institucional; o a través de la participación en foros de debate y académicos, entre las más habituales. En última instancia, la red de inuit Fundación persigue la generación, no solo de valor, sino de cambio social, a través de la difusión de las mejores prácticas y de la suma de talento.

## 8. Elementos diferenciadores de inuit Fundación

En pocas palabras, y tal y como se ha descrito, inuit Fundación plantea un nuevo enfoque de cómo contribuir al cambio social a partir de la innovación en la forma de abordar la filantropía y la inversión social de impacto.

La fundación propone una nueva manera de gestionar la filantropía, concretamente las donaciones a causas sociales de particulares y empresas. Considera fundamental el cambio de paradigma en el tercer sector para conseguir proyectos estables, sólidos y con proyección. Se trata, por tanto, de crear una cultura de donación responsable entre los financiadores y una cultura de gestión empresarial de las entidades sociales.



Con esta visión inuit Fundación creó el primer fondo filantrópico de impacto social en España, con una visión innovadora y moderna de aproximación a las ENL a través de un apoyo integral y a la medida ofreciéndoles, no solo financiación, sino también consultoría para su capacitación en herramientas de gestión y motivándoles a implementar la cultura de medición del impacto social que generan.

En cuanto a la empresa donante y partícipe del Fondo de Impacto Social, esta se beneficia de la diversificación de problemáticas y causas por la variedad de proyectos sociales que lo integran, así como de la posibilidad de su participación como mentor en el proyecto social que mejor encaje con su *expertise*.

En el ámbito de la inversión de impacto al uso, como especialista en contratos de impacto social, inuit Fundación asume también ese enfoque integral como gestor de un proyecto cola-



borativo entre las administraciones públicas, los proveedores de servicios sociales y las empresas privadas, además de aportar un gran valor añadido por su proximidad con la realidad del tercer sector, que le nutre de una visión especializada y directa de las diferentes causas sociales.

Común tanto a los procesos de ejecución del Fondo como a su desempeño en los contratos de impacto social, la medición del impacto social se plantea como un área estratégica y transversal a toda la actividad de la fundación.

inuit Fundación se presenta así como un «mediador» social, facilitando y acelerando procesos de gestión en aras de la sostenibilidad de las entidades sociales a las que acoge, siendo la clave diferenciadora de su propuesta la combinación de financiación y gestión experta para la creación de valor e impacto social.

## 9. Mirando al futuro

### *La inversión de impacto, un mercado en alza*

Durante la última década se ha producido un aumento de la preocupación por el cambio climático y por las debilidades de la actual estructura social. Este interés se ha traducido en el despegue de las finanzas sostenibles: los inversores ponen mayor foco en la gestión responsable de sus inversiones y demandan a las compañías información sobre su impacto más allá del ámbito financiero (ambiental/social).

El crecimiento del mercado de inversión de impacto en los últimos años avala esta tendencia, claramente promovida por las instituciones europeas. Desde 2010, la Comisión Europea, el Fondo Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) han lanzado una serie de iniciativas, instrumentos financieros, y asesoramiento a las empresas sociales en relación a la inversión de impacto. Desde junio de 2018, la iniciativa InvestEU19 reúne bajo un mismo techo todos los instrumentos financieros disponibles actualmente para apoyar la inversión de impacto en la Unión Europea.

España no es ajena a esta tendencia, y el desarrollo del ecosistema de inversión de impacto, aunque todavía relativamente modesto, ha ido consolidándose en los últimos años. De acuerdo con los datos del informe sobre el sector de SpainNAB de 2021 destacan por su relevancia los fondos de capital privado (principalmente capital riesgo) de impacto, las entidades de banca ética y social, y las fundaciones.

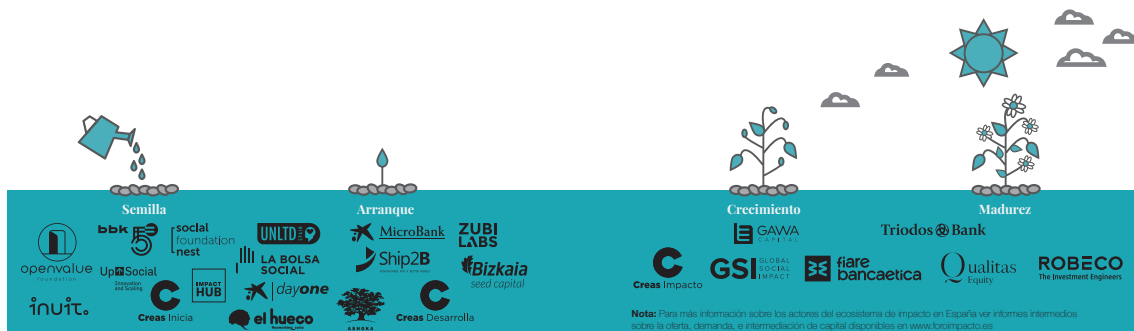
Los fondos de impacto han sido clave en el crecimiento y el reconocimiento de la inversión de impacto en nuestro país y a nivel global, y han liderado prácticas como la medición del impacto y la utilización de dichas métricas para calcular los retornos financieros de los gestores del fondo. Estos fondos de capital privado de impacto suponen 435,8 millones de euros (el 18 % del total).

En el último año han aparecido asimismo nuevos vehículos y sus activos bajo gestión han crecido un 33 %, multiplicando prácticamente por cinco la cifra de tres años antes (92 millones de euros en 2018).

Con 1.637,7 millones de euros (el 68 % del total), la banca ética y social sigue siendo el segmento con mayor volumen, aunque el crecimiento ha sido menor (del 10 %) al tratarse de un sector más maduro.

Las fundaciones siguen desempeñando un rol destacado, con 229,9 millones de euros (el 10 % del total). Otros actores son las plataformas de *crowdfunding* o los fondos de titularidad pública.

De manera agregada, el tamaño de la inversión de impacto en España a diciembre de 2021 se consolida en torno a los 2.400 millones de euros, lo cual supone un 1 % más con respecto a la cifra de 2020 (2.378 millones de euros) y un crecimiento del 12 % (desde los 2.133 millones de euros) si contabilizamos directamente el aumento del capital gestionado por las organizaciones que han participado en el estudio de SpainNAB. Los números reflejan la relativa buena salud del sector en España y su composición demuestra la diversidad de actores y de estrategias utilizadas.



Fuente: *SpainNab*.

Conscientes de esta tendencia global y de su encaje en su propósito, inuit Fundación continuará apoyando el crecimiento y la difusión de buenas prácticas en el ámbito de la inversión de impacto, tanto desde la perspectiva de su actividad filantrópica, como con relación al impulso de los contratos de impacto social en España.

### *El estímulo de la regulación*

El nuevo marco normativo obliga a las empresas a una rendición de cuentas y transparencia en los ámbitos no financieros, extendida a los participantes del mercado de intermediación financiera a través del Reglamento de Divulgación de las Finanzas Sostenibles (SFDR), que obliga a incluir las características medioambientales o sociales en la información precontractual

y a la integración de los riesgos de sostenibilidad en las decisiones de inversión. A cierre de mayo de 2022, existen en España 165 fondos de inversión colectiva bajo la nomenclatura de fondos del artículo 8 y fondos del artículo 9 de la regulación SFDR.

Los fondos registrados bajo el artículo 8 (156 en total) representan un 25 % del total de fondos registrados, mientras que los correspondientes al artículo 9 (9 fondos) suponen un 1,5 % del total de fondos. Es decir, el 26,5 % de los fondos incorporan ya trazas de sostenibilidad. Actualmente existen 10 gestoras que gestionan y administran esta tipología de fondos con un peso del 41,6 % sobre sus activos bajo gestión. El volumen de activos bajo gestión de los 165 fondos alcanza un importe de 93,8 millones de euros.

En febrero de 2022 la Plataforma sobre Sostenibilidad Financiera, organismo asesor de la Comisión Europea, elaboró y publicó un informe sobre la taxonomía social que sienta las bases de la futura regulación europea en este ámbito. Aunque el informe no es aún vinculante, su propósito es ofrecer a la Comisión Europea una primera aproximación a los elementos estructurales de la taxonomía social.

La taxonomía social puede definirse como un conjunto de criterios y parámetros objetivos dirigidos a clasificar, de forma transparente y fiable, aquellas actividades y empresas que contribuyan de forma sustancial a alcanzar objetivos determinados en el plano social. De ese modo, la taxonomía social se presenta como una herramienta que permitirá a los mercados identificar empresas y productos socialmente sostenibles y guiar los flujos de capital hacia esas actividades.

A su vez, esta taxonomía complementará la ya vigente taxonomía comunitaria de finanzas sostenibles, destinada a clasificar las actividades económicas en función de su impacto medioambiental y a definir los requisitos que esas actividades deben cumplir para poder ser calificadas como medioambientalmente sostenibles.

### *La transformación digital, palanca de cambio en el tercer sector*

Uno de los principales retos a los que se enfrentan las ENL, y en buena medida las empresas, es la transformación digital de sus organizaciones. Esta abarca infinidad de aspectos, desde el marketing, el *fundraising* y las políticas de incidencia a la transformación digital en procesos y gestión, incluyendo lo relativo a sus servicios y programas de intervención y a la medición y gestión del impacto de estos.

Para hacer frente a estos desafíos, uno de los proyectos en los que inuit Fundación está trabajando es la creación de una herramienta digital de medición de impacto social que facilite todo el proceso de medición a las entidades del tercer sector, digitalizando los diferentes procesos de diseño y gestión del proyecto, y automatizando la medición de resultados e impacto generado. Esta herramienta supondrá una notable mejora de eficiencia en los procesos de gestión

de las organizaciones que la utilicen, servirá de guía al diseño de las intervenciones orientadas al impacto, y ofrecerá un importante apoyo para tomar decisiones basadas en evidencia.

Para la creación de esta herramienta se tiene previsto colaborar con varias entidades sociales de diferentes áreas de acción, empresas, universidades y personas expertas a través de una comunidad de aprendizaje en la temática. Esta comunidad tendrá un doble objetivo, por una parte, generar un ecosistema de cultura de medición de impacto social, en el que haya un intercambio y difusión de aprendizajes en la medición de impacto y su aplicación práctica a través de la tecnología, y por otra, afinar la herramienta a las necesidades de los diferentes actores.

Dentro de este mismo proyecto inuit Fundación prevé formar y capacitar a las entidades no lucrativas que participan en el proyecto en temas relevantes como teoría del cambio, medición de impacto y competencias digitales. Además, de manera interna, inuit Fundación se dispone a realizar un proceso de transformación digital de la entidad que redundará en una mejora de eficiencia de su trabajo, pero también generará una serie de aprendizajes que tiene previsto compartir con las entidades colaboradoras en el proyecto para ayudarlas y escalar dicha transformación digital en el tercer sector.

Una vez que la herramienta digital esté en marcha y haya una masa crítica de organizaciones que la utilicen, ya que la herramienta permitirá compartir información relevante entre las diferentes organizaciones y las administraciones públicas, se espera poder ir generando métricas cuantitativas y cualitativas comunes que contribuyan a la generación de datos agregados.

Esta herramienta, además de ayudar a las entidades, también facilitará enormemente el proceso de acompañamiento que inuit Fundación realiza con las entidades con las que colabora y mediante el cual ayuda a generar impacto.

### *El apoyo de la academia*

Más allá de la colaboración con las organizaciones sociales, las empresas y las administraciones públicas que inuit Fundación ha ido desplegando desde su constitución, la fundación considera imprescindible contar con el apoyo del mundo académico para el desarrollo de su misión.

Con este propósito, Fundación IE e inuit Fundación, con la colaboración y el apoyo de Facephi y de IE University, han puesto en marcha recientemente el Observatorio JOIN4IMPACT del impacto social de base tecnológica que nace con el objetivo de desarrollar investigación aplicada y multidisciplinar en este ámbito.

El observatorio tiene por objeto promover el desarrollo de un paradigma eficaz de impacto social en España, apoyado en los avances de las nuevas tecnologías a través de la investigación multidisciplinar en el ámbito de la aplicación de nuevas tecnologías a la gestión del impacto social en proyectos reales. Se trata, por tanto, de generar conocimiento aplicado sobre el potencial de las nuevas tecnologías para generar impacto social positivo, promoviendo la expansión

de la práctica de la gestión proactiva de impacto como herramienta central en la articulación y posterior desarrollo de proyectos innovadores, intensivos en tecnología y conocimiento.

Las entidades promotoras del observatorio han acordado su voluntad de aunar esfuerzos y colaborar en sus respectivos ámbitos de actuación, habiendo firmado el pasado 9 de marzo el convenio de colaboración para la creación del Observatorio JOIN4IMPACT.



### *El futuro del cambio social*

Hace una década, los términos «sostenibilidad», «impacto», «capacitación» o «medición del impacto» apenas figuraban en el imaginario o en las estrategias de empresas, ENL, administraciones públicas u otros actores relevantes en el espacio social.

inuit Fundación es una organización pequeña, pero a pesar de su tamaño ha sabido posicionarse en este último apostando por la innovación en áreas tan relevantes como la medición y gestión del impacto social o la inversión de impacto en el ámbito de los *contratos de impacto social*.

El futuro de la Fundación pasa por seguir profundizando en estos aspectos, a los que aún les queda un amplio recorrido y por seguir anticipándonos a las tendencias globales que marcarán el cambio social, manteniendo el espíritu de colaboración con los distintos agentes sociales que hasta ahora ha presidido su actuación.



MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

37

- I. El tercer sector de acción social
- II. Organizaciones singulares del tercer sector de acción social
- III. Fundaciones
- IV. Articulación de organizaciones del tercer sector de acción social
- V. Campos de actuación del tercer sector de acción social
- VI. Formas emergentes del tercer sector de acción económica
- VII. El tercer sector de acción social en el ámbito territorial







# PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS): ORÍGENES, EVOLUCIÓN Y ENSEÑANZAS

*Marisa Gómez Crespo*

Directora gerente de la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS)

## Resumen

Hablar de la visión de los orígenes de la plataforma de ONG, supone trasladarnos en el tiempo a una época de ilusiones compartidas entre las organizaciones sociales en España, de sumar causas y voluntades para conseguir un mundo más justo. El surgimiento de la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS) en el año 1999 responde a esta visión y también a una asignatura pendiente de la transición democrática en nuestro país, la de restablecer el papel consultivo que corresponde a las organizaciones sociales, nacidas de la libre iniciativa ciudadana, que atienden a los problemas de grupos o individuos en riesgo de exclusión, en la elaboración de políticas públicas. La respuesta a esta necesidad democrática se fragua en una reunión de ONG en el Palacio de la Moncloa en el año 1999, con el acuerdo de agruparse en una organización para responder al interés legítimo de quienes la integran en participar en la elaboración de políticas sociales. La diferencia de tamaño, origen y composición de estas organizaciones fundadoras de la Plataforma ha marcado la evolución de la misma organización y del tercer sector de acción social en nuestro país. En este capítulo se recoge una visión del trabajo de la Plataforma en los últimos veinte años, volcado en la construcción de esta respuesta de las entidades sociales para conseguir una sociedad más justa, a través de dos objetivos: atraer el compromiso de las administraciones y canalizar la solidaridad de la población, con una valoración más positiva en cuanto a éxitos, respecto al primer objetivo que respecto al segundo.

## Abstract

*Talking about the vision of the origins of the NGO's platform means going back in time to a time of shared hopes among social organizations in Spain, of adding causes and desires to achieve a more just world. The emergence of the Platform of NGO's of Social Action (POAS) in 1999 responds to this vision and also to a pending issue in the democratic transition in our country, that of restoring the consultative role that corresponds to social organizations, born from the free initiative of citizens, who serve the problems of groups or individuals at risk of exclusion, in the elaboration of public policies. The response to this democratic need was forged in a meeting of NGO's in the Palacio de la Moncloa in 1999, with the agreement to group together in an organization to respond to the legitimate interest of its members in participating in the development of social policies. The difference in size, origin and composition of these founding organizations of the Platform, has marked the evolution of the same organization and of the Third Sector of Social Action in our country. This chapter includes the vision of work of the Platform in the last 20 years, dedicated to the construction of this response from social entities to achieve a more just society, attracting the commitment of administrations and channeling the solidarity of the population, a task in which success has been greater in the second than in the first objective.*

## 1. Introducción

El paso histórico de creación de la Plataforma de ONG de Acción Social (a partir de aquí POAS) en el año 2000, no fue solo un avance organizativo de las ONG que se sumaron a él, fue también un compromiso por parte de la administración pública de reconocer que la lucha contra la pobreza, siendo responsabilidad del Estado, tenía que contar con la voluntad colectiva, exponente de la participación ciudadana a través de la solidaridad y el voluntariado. Por ello, la lucha contra la exclusión social se configuró como una prioridad política y también como un compromiso social de la población a través de la sociedad civil organizada, que así hacía suyo este objetivo.

Durante los últimos 20 años, la Plataforma, se ha dedicado a la construcción de estos dos pilares esenciales para la causa del tercer sector de acción social (TSAS): asegurar la voluntad política y canalizar la solidaridad social. Creo que el éxito ha estado más en la construcción del

segundo pilar que en el primero. Por eso, sigue siendo urgente, necesario y posible reconocer el trabajo de millones de personas que integran el TSAS, de las personas a las atienden y del modelo que defienden, como camino más seguro para luchar contra la injusticia y conseguir la cohesión social. El sentido de compromiso y solidaridad que motiva a las personas que trabajan en el TSAS, junto con su gran profesionalidad es indispensable para construir la sociedad justa y cohesionada que pueda responder verdaderamente a los retos sociales, y más aún a la transformación digital y al cambio climático.

Construir y reconstruir el sentido de pertenencia del TSAS sumando todas las causas sociales, incorporando las nuevas necesidades emergentes, canalizando la solidaridad de la población española e implicando a las administraciones públicas en el compromiso de conseguir una sociedad más justa y sin exclusión social, sigue siendo el reto de la Plataforma para los próximos años. Para ello contamos con la experiencia de estos veinte años de trabajo que nos han legado enseñanzas para hacerlo posible.

## 2. Evolución y claves de tres áreas de actuación

### *2.1. La plataforma de ONG detrás del desarrollo de una estrategia participativa en el Consejo estatal de ONG de acción social: el plan estratégico del tercer sector de acción social*

El origen de la Plataforma de ONG de acción social está vinculado con el compromiso por parte de la Administración central de crear un órgano consultivo estable, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que estableciera un mecanismo de consulta estable con las ONG de acción social de implantación en todo el territorio español. Se creó por Real Decreto<sup>1</sup> el 17 de diciembre de 1999. Tiene entre sus funciones propiciar la participación y colaboración del movimiento asociativo en el desarrollo de las políticas de acción social enmarcadas en el ámbito de competencias atribuidas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La Plataforma se creó el 17 de mayo del año 2000, y ya desde el primer momento destaca en sus estatutos funciones como: *la defensa de las situaciones que provocan desigualdad social y la negociación e interlocución con las administraciones públicas en la solución de diferentes problemáticas jurídicas, fiscales, económicas, administrativas y otras que impidan al sector el desarrollo en el ámbito de sus funciones.*

Posteriormente, en la reforma estatutaria del año 2008, para adecuarse a la «nueva» Ley de Asociaciones 2/2002, a la que también nos referiremos como hito en este proceso transformador en la concepción de la participación, la Plataforma amplió su objetivo destacando: *La promoción de la participación de los ciudadanos en las organizaciones sociales y el voluntariado en*

<sup>1</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-4514> [consultado el 28/1/2023].

general, y dirigirse al conjunto social creando información, conciencia y opinión en relación con el desarrollo de los derechos sociales y con el papel de la sociedad civil organizada en los asuntos políticos. De esta manera desde el año 2002, quedan configurados los dos objetivos principales de la plataforma, así como definido su rol participativo en el Consejo Estatal de ONG de acción social, como más adelante se detalla.

A su vez, y de manera recíproca, la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del derecho de asociación<sup>2</sup>, comienza a reconocer el papel de las organizaciones sociales, en concreto en su preámbulo: *reconoce la importancia del fenómeno asociativo como instrumento de integración en la sociedad y de participación en los asuntos públicos*. Así, una de las novedades de esta ley también es *admitir la creación de los Consejos Sectoriales de Asociaciones como órganos de colaboración y asesoramiento, de los que forman parte representantes de las Administraciones y de las asociaciones*, surgiendo durante esta década diversos consejos: Consejo Estatal de ONG de Acción Social; Consejo del Pueblo Gitano (2005) y Consejo Estatal de Personas Mayores (1999 y 2005), entre otros. Todos ellos darían a su vez lugar al desarrollo de consejos interterritoriales dentro de la Administración central, como mecanismo de coordinación con las comunidades autónomas (CC. AA.). Posteriormente, con el reconocimiento de la competencia exclusiva en materia de servicios sociales de las CC. AA., daría lugar a consejos sectoriales en las diferentes CC. AA., que en algunos casos incorporan representantes de los consejos estatales.

Tras la creación del Consejo Estatal de ONG de Acción Social, la Plataforma se vinculó con este nuevo sistema de participación y consulta en materia de políticas sociales, con una de las aportaciones de más éxito en términos participativos: la elaboración del *Primer Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social*<sup>3</sup>, que sería aprobado por el mismo Consejo Estatal de ONG de Acción Social en el año 2006. En su prólogo se detalla la visión compartida sobre el trabajo de las organizaciones: *El tercer sector de acción social es un espacio social autónomo que trabaja en la definición y extensión de los derechos sociales potenciando la participación de la sociedad civil de modo vertebrado y coordinado, es respetado por los diferentes sectores y participa activamente en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas, apostando por la transparencia, participación, sensibilización, denuncia, reivindicación y eficacia en sus acciones. Las organizaciones del sector social están contribuyendo, junto a otros agentes sociales y públicos, al desarrollo social de forma activa, real y efectiva de cara a la creación de una sociedad accesible en la defensa y extensión de los derechos sociales, sobre todo de los grupos vulnerables y excluidos, a través del fomento de la participación social*.

Este nuevo «espacio social» ha sido crucial para, en el marco de los planes estratégicos del tercer sector social, contribuir al desarrollo de un nuevo marco normativo, proponiendo reformas legales como la Ley de Asociaciones, Ley de Subvenciones, Ley del Tercer Sector o Ley del Voluntariado; desarrollar asuntos operativos como la primera definición consensuada del tercer sector y el análisis de la deuda de las Administraciones públicas con el tercer sector en la primera crisis financiera; y elaborar líneas estratégicas como los planes de pobreza y ex-

<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-5852> [consultado el 28/1/2023].

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.plataformaong.org/recursos/99/plan-de-accion-i-petsas> [consultado el 28/1/2023].

clusión social, la campaña XSolidaria, el estudio del TSAS, los planes de fomento de la calidad e igualdad y el trabajo en materia de transparencia e innovación.

La primera definición de tercer sector de acción social, fundamental para el posterior desarrollo de un marco normativo propio, está contenida en el *I Plan Estratégico del Tercer Sector Social*, como «el ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria y tratando, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar».

A este plan estratégico, han seguido dos más, estando la plataforma en la actualidad realizando la evaluación del tercero para sentar las bases del próximo plan<sup>4</sup>.

El plan ha asegurado la coherencia y continuidad en la estrategia del TSAS, más allá de los cambios sufridos a lo largo de estos veinte años, en la asignación de la materia de política social dentro de diferentes Ministerios, así como la transferencia a las comunidades autónomas.

Efectivamente, a continuación se detallan los diferentes Ministerios en los que ha quedado enmarcada la competencia social en los últimos años:

- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003 a 2008).
- Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (2008 a 2011).
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e igualdad (2011 a 2020).
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (desde 2020).

El Plan Estratégico ha tenido además la virtud de transitar, junto con el Consejo Estatal, por los diferentes Ministerios. También de incorporar a nuevos actores a través de los grupos de trabajo del Consejo Estatal de ONG de Acción Social, incardinados en los grupos y áreas de trabajo de la Plataforma como espacios más abiertos aún de participación, configurándose los siguientes:

- Grupo de Trabajo del Plan Estratégico del TSAS, que se organiza en dos comisiones:
  - Comisión de Desarrollo del Plan Estratégico del TSAS.
  - Comisión de Comunicación.
- Grupo de Trabajo de Inclusión Social, Empleo y Rural, que se organiza en dos comisiones:
  - Comisión de Inclusión Social y Empleo.
  - Comisión de Desarrollo Rural.

<sup>4</sup> Disponible en: <https://www.plataformaong.org/plan-estrategico-tercer-sector.php> [consultado el 28/1/2023].

- Grupo de Trabajo de Legislación y Financiación, que se organiza en dos comisiones:
  - Comisión de Legislación.
  - Comisión de Financiación.
  - Grupo de Trabajo de Género e Igualdad.
  - Grupo de Trabajo de Voluntariado.

El *III Plan Estratégico del TSAS* y, en la actualidad, la elaboración del *IV Plan Estratégico del TSAS*, ha incorporado a todos los actores, como la Plataforma del Tercer Sector, las Plataformas territoriales del TSAS, la Plataforma de Infancia, la Plataforma de Voluntariado de España, EAPN-es, el Instituto para el Fomento de la Calidad, entre otras. Los planes estratégicos han sido y siguen siendo un elemento de consistencia e inspiración para la configuración de los planes anuales de la Plataforma de ONG.

Finalmente, hay que destacar que el *Plan Estratégico del TSAS* se ha adecuado a la *Estrategia de Desarrollo Sostenible*, habiéndose elaborado su correlación de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, de acuerdo con la metodología del Pacto Mundial de Naciones Unidas del que la Plataforma es organización signataria<sup>5</sup>.

## 2.2. La necesidad de medir el impacto en la acción y evaluación del progreso: el Barómetro del Tercer Sector de Acción Social

El progreso que la sociedad civil organizada experimentó con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo fue insólito y desconocido antes en nuestro país, dado que este derecho estaba con anterioridad regulado por la Ley de Asociaciones del año 1964<sup>6</sup>, en plena dictadura, que definía en su artículo 2 «el derecho fundamental de asociación como un fenómeno sociológico y político, como tendencia natural de las personas y como instrumento de participación, respecto al cual los ‘poderes públicos’ no pueden permanecer al margen». Esa misma ley regulaba la *declaración de utilidad pública* de las asociaciones y su registro en el Ministerio de Gobernación. Firmada por Franco el 24 de diciembre de 1964, ha tenido algunos efectos que sorpresivamente han llegado hasta nuestros días, al menos en lo que se refiere a la forma de acceso a la información de las entidades sociales registradas en aquella época, ya que el Registro de Asociaciones que se creó entonces hoy sigue existiendo en el Ministerio de Interior y está regulado por el artículo 29 de la Ley 1/2002.

En efecto, el Registro de Asociaciones del Ministerio de Interior sigue albergando las *ONG de utilidad pública* de entonces, así como el resto de entidades sociales inscritas, constituyéndose en una fuente única de información relacionada con la actividad pública de las entidades, en cuanto a fines, datos de contacto y ubicación. Sin embargo, el registro no muestra esta infor-

<sup>5</sup> Disponible en: [https://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/1559020989\\_las-ong-ante-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf](https://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/1559020989_las-ong-ante-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf) [consultado el 28/1/2023].

<sup>6</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1964-21491> [consultado el 28/1/2023].

mación, amparado en su reglamento de fecha anterior a la ley de transparencia del año 2013. Así lo avala el Consejo de Transparencia, en resolución comunicada a la Plataforma el 10 de enero de 2018, de denegación de acceso a los datos de las entidades registradas en este registro, si bien le extiende una recomendación al Ministerio de que facilite el acceso a su información, igual que están haciendo otros registros, de la que por el momento no ha habido respuesta positiva, y que se recoge literalmente a continuación:

«Se considera que al igual que están haciendo otros registros de asociaciones, el Registro del Ministerio de Interior debería ir adaptando su funcionamiento, para separar datos personales de los que podrían ser públicos y poder adecuarse a la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y el derecho a la reutilización de cuanto documento tenga carácter público o de la información elaborada o custodiada por las administraciones y organismos del sector público y que transpone al ordenamiento español la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público y que ha sido modificada en 2015 a través de la Ley 18/2015, de 9 de julio, que introdujo la transposición de las modificaciones que se habían efectuado en la Directiva 2003/98/CE a través de la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013».

Todo ello, sumado a la falta de estadísticas oficiales relativas al tercer sector de acción social sobre número de entidades, composición, distribución de ingresos y gastos, así como el impacto de su acción en nuestro país, ha llevado que se abra una línea de trabajo vinculada con la transparencia y acceso a los datos del TSAS por parte de la Plataforma, en lo que se conoce como *Barómetro del Tercer Sector Social*<sup>7</sup>, que consta de dos partes para su completa comprensión:

- a) *Directorio del Tercer Sector Social*: elaborado en el año 2018 por la Plataforma, es una recopilación de asientos de ONG y entidades de acción social de España, contenidos en registros públicos y privados, facilitados tanto por administraciones como por Plataformas y redes<sup>8</sup>.

El Directorio se compone de una serie de entidades de quienes se ha constatado su actividad en la actualidad y otras características esenciales como ámbito territorial, colectivo de atención, y tamaño de la entidad en función de su funcionamiento, a través de la cumplimentación de un formulario. Se trata, por tanto, de un Directorio de organizaciones «vivas» que sirven de base para la elaboración del *Estudio del Tercer Sector*, y que tiene su base metodológica en los *Anuarios del tercer sector de acción social* publicados por la Fundación Luis Vives en 2008 y 2010 y el *Estudio del Tercer Sector Social. Impacto de la Crisis* publicado en 2015 por la Plataforma de ONG de Acción Social-POAS<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Disponible en: <https://plataformaong.org/barometro-2022-tercer-sector.php> [consultado el 28/1/2023].

<sup>8</sup> Disponible en: [https://plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/1551341057\\_informe-de-elaboracin-del-directorio-del-tercer-sector-de-accion-social.pdf](https://plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/1551341057_informe-de-elaboracin-del-directorio-del-tercer-sector-de-accion-social.pdf) [consultado el 28/1/2023].

<sup>9</sup> <https://plataformaong.org/TSAS-antiores.php> [consultado 28/1/2023].



El resultado de este trabajo que se realiza de manera periódica desde la Plataforma ofrece una idea aproximada del número de entidades sociales que hay en nuestro país y que se estima en 27.962, sin contar con las del País Vasco, que aportan su propia muestra a partir del acuerdo de colaboración con la Plataforma. Este trabajo se ha vuelto indispensable para conocer la evolución y el peso de la sociedad civil organizada en nuestro país en el ámbito de la acción social y el efecto de las medidas encaminadas a su fortalecimiento.

- b) *Estudio del Tercer Sector de Acción Social*: recoge un análisis de los principales datos que explican la evolución del sector en una serie que mantiene su consistencia metodológica desde el año 2008, y los ha continuado realizando y publicando la Plataforma con datos de los años 2015, 2019 y 2021.

Los últimos resultados de 2021 se analizan con detalle junto a otros aspectos del TSAS en los capítulos iniciales de este volumen, cuyas macromagnitudes no obstante se resumen aquí de nuevo: 47.758.243 millones de atenciones; 528.220 personas remuneradas por su trabajo; 1.091.686 personas voluntarias; 17.413,82 millones de euros en ingresos; 16.920,80 millones de euros en gasto; la actividad del TSAS supone en nuestro país el 1,44 % del PIB<sup>10</sup>.

La metodología de trabajo, basada en la encuesta a un panel representativo de entidades de toda la geografía española y todos los sectores y tamaños de ONG de acción social, se concreta en un trabajo de campo realizado por personas encuestadoras que además recogen información sobre cuestiones esenciales tales como medir la evolución y nuevas necesidades del sector como su relación con los movimientos sociales, el desarrollo normativo, la transformación digital y, además, el desarrollo de otras tendencias de investigación para el análisis novedoso de ecosistemas de innovación que en definitiva demuestran la aportación del tercer sector al desarrollo social.

Este barómetro se ha convertido en orientador para la elaboración de planes estratégicos y, a partir del mismo, se ha podido constatar no solo la transformación e innovación de las entidades sociales, sino su profesionalización y el impacto que su actuación supone en términos de cohesión social.


### ***2.3. Promover la acción colectiva y canalizar la solidaridad ciudadana: la campaña XSolidaria***

El acuerdo del Consejo de Ministros y la Ley de Presupuestos Generales del Estado 33/1987, de 23 de diciembre, por el que se establece la asignación tributaria del 0,524 % de la cuota íntegra del IRPF bien a la Iglesia Católica o bien a «otros fines de interés social», marcaron la posibilidad de promover esta acción colectiva, que desde el año 2001 retomaría la Plataforma y convertiría en la única campaña conjunta de todas las organizaciones y redes sociales dirigida a la ciudadanía y que ha alcanzado en el año 2022 la adhesión de 11,7 millones de contribuyentes y una recaudación de más de 425 millones de euros como puede verse en la Tabla 1.

<sup>10</sup> Disponible en: <https://plataformaong.org/tercer-sector-accion-social.php> [consultado el 14/2/2023].



**Tabla 1. Datos de recaudación de la campaña XSolidaria<sup>11</sup>**

	ASIGNACIÓN TRIBUTARIA IRPF EJERCICIOS 2018-2021 (declaraciones 2019 - 2022)									
	2018 (Declaración 2019)		2019 (Declaración 2020)		2020 (Declaración 2021)		2021 (Declaración 2022)		Comparativa Ejercicios 2020/2021	
FINES SOCIALES	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	Δ %
Asignación casilla exclusiva	198.919	33,26	215.394	33,92	214.898	34,05	236.569	33,58	21.671	10,08
Asignación ambas casillas	161.547	27,01	171.817	27,06	171.967	27,25	188.739	26,79	16.772	9,75
<b>Total fines sociales</b>	<b>360.466</b>	<b>60,27</b>	<b>387.211</b>	<b>60,98</b>	<b>386.865</b>	<b>61,29</b>	<b>425.308</b>	<b>60,37</b>	<b>38.443</b>	<b>9,94</b>
IGLESIA	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	Δ %
Asignación casilla exclusiva	99.284	16,60	105.507	16,61	101.165	16,03	109.080	15,48	7.915	7,82
Asignación ambas casillas	161.547	27,01	171.817	27,06	171.967	27,25	188.739	26,79	16.772	9,75
<b>Total iglesia</b>	<b>260.831</b>	<b>43,61</b>	<b>277.324</b>	<b>43,67</b>	<b>273.132</b>	<b>43,27</b>	<b>297.820</b>	<b>42,28</b>	<b>24.688</b>	<b>9,04</b>
SIN ASIGNACIÓN	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	Δ %
	138.312	23,13	142.314	22,41	143.140	22,68	170.091	24,14	26.951	18,83
TOTAL ASIGNACIÓN TEÓRICA	IMPORTE		IMPORTE		IMPORTE		IMPORTE		IMPORTE	Δ %
	598.062		635.032		631.171		704.481		73.310	11,61
RECAUDACIÓN TOTAL	IMPORTE		IMPORTE		IMPORTE		IMPORTE		IMPORTE	Δ %
	85.437.487		90.718.910		90.167.258		100.641.097		10.473.839	11,62
	2018 (Declaración 2019)		2019 (Declaración 2020)		2020 (Declaración 2021)		2021 (Declaración 2022)		Comparativa Ejercicios 2020/2021	
<b>Contribuyentes totales</b>	<b>20.614.798</b>		<b>21.057.018</b>		<b>21.533.423</b>		<b>22.025.006</b>		<b>491.583</b>	<b>2,28</b>
Contribuyentes Fines Sociales Exclusiva	6.751.666		6.998.497		7.013.771		7.015.753		1.982	0,03
Contribuyentes Fines Sociales Ambas	4.412.955		4.529.423		4.632.911		4.717.909		84.998	1,83
<b>Contribuyentes Fines Sociales Total</b>	<b>11.164.621</b>		<b>11.527.920</b>		<b>11.646.682</b>		<b>11.733.662</b>		<b>86.980</b>	<b>0,75</b>
Contribuyentes Iglesia Exclusiva	2.322.711		2.330.435		2.287.228		2.299.056		11.828	0,52
Contribuyentes Iglesia Ambas	4.412.955		4.529.423		4.632.911		4.717.909		84.998	1,83
<b>Contribuyentes Iglesia Total</b>	<b>6.735.666</b>		<b>6.859.858</b>		<b>6.920.139</b>		<b>7.016.965</b>		<b>96.826</b>	<b>1,40</b>
<b>Contribuyentes en blanco</b>	<b>7.127.466</b>		<b>7.198.663</b>		<b>7.599.513</b>		<b>7.992.288</b>		<b>392.775</b>	<b>5,17</b>

Fuente: elaboración propia partir de datos facilitados por la Agencia Tributaria.

La asignación tributaria para fines sociales es una vieja reivindicación que se produjo apenas estrenada la democracia. Hubo concentraciones de las ONG, que acamparon en el Paseo de la Castellana para exigir que se creara esta casilla para destinar parte de nuestros impuestos a las necesidades sociales. Se empezó con el 0,3 % y poco a poco ha ido subiendo hasta el 0,7 %. Se continúa reclamando un incremento de este porcentaje, porque no todas las personas marcan esta casilla y las necesidades sociales son muchísimas. Hay propuestas elaboradas por la Plataforma de ONG de Acción Social y de común acuerdo con otras organizaciones

<sup>11</sup> Disponible en: <https://www.xsolidaria.org/que-es-x-solidaria.php> [consultado el 3/1/2023].

para solicitar el incremento de esta ayuda hasta el 1 %. Pero, en cualquier caso, desde 2002, cuando se comenzó a llevar a cabo esta campaña, se ha conseguido pasar de apenas seis a casi doce millones de personas que marcan la casilla solidaria. Y en cuanto a la recaudación, en este periodo, se ha pasado de los 115 a los 425 millones de euros anuales.

Gran parte del trabajo de la campaña consiste en mostrar de manera transparente los proyectos sociales que se ponen en marcha gracias a la marcación de esta casilla, demostrando que la ayuda es real y llega a: personas mayores, personas con discapacidad, jóvenes, mujeres, infancia y familia, personas migrantes y refugiadas... Ellos son quienes se benefician de esta solidaridad ciudadana que queda manifiesta cuando se marca la casilla de *Actividades de Interés Social*. Tres claves explican el éxito de esta campaña:

- La campaña es trabajada en el Grupo de comunicación del Consejo Estatal de ONG de Acción Social, y a la misma se han sumado redes y plataformas de todo el país: la campaña «XSolidaria» está coordinada por la Plataforma de ONG de Acción Social y cuenta con el apoyo de la Plataforma del Tercer Sector, la Plataforma del Voluntariado de España, la Red Europa de La Pobreza y la lucha contra la Exclusión Social en el Estado Español, el Comité Español de Representantes de personas con Discapacidad, la Plataforma de Organizaciones de Infancia y la Coordinadora de ONG para el Desarrollo.
- La colaboración de medios de comunicación y empresas de manera desinteresada: más de 60 empresas y medios de comunicación colaboran de manera desinteresada con esta campaña, destacando la cesión de espacios gratuitos en televisión, radio y prensa.
- El acuerdo alcanzado para simultanear la X de fines sociales y la X de la Iglesia Católica. Gracias a este acuerdo alcanzado por la Plataforma con el Gobierno de España, es posible simultanear las dos casillas sin que cueste nada al contribuyente y se pueda sumar 0,7 a la Iglesia Católica con el 0,7 a fines sociales.

### 3. Enseñanzas y retos futuros

Las entidades sociales parecerían estar agotadas ante tal número de crisis que se han venido sucediendo en los últimos años (financiera, pandemia, inflación...), sin embargo su adaptación y transformación para dar respuesta a las necesidades sociales está siendo dinámica y flexible.

Efectivamente, el gran potencial de las entidades proviene de sus recursos humanos, cada vez más formados, especializados y rejuvenecidos gracias a estrategias de las organizaciones y a medidas gubernamentales (como el caso de los ERTES) que, aunque no específicas para el sector, han propiciado que muchas organizaciones no despidieran y perdieran este gran recurso durante el confinamiento debido a la pandemia mundial por la covid-19. La calidad en el empleo sigue siendo un reto para el sector, pero su fuerza laboral ha sorteado la crisis sanitaria de manera mucho más satisfactoriamente en España que en otros países de nuestro entorno, como el Reino Unido.

Esta fuerza transformadora del tercer sector social en España es destacada por el relator especial de Naciones Unidas contra la pobreza, en su informe del año 2020:

«Me impresionó el increíble trabajo realizado por el tercer sector, que es uno de los más vibrantes con los que me he encontrado. Me reuní con muchos trabajadores y trabajadoras y personas voluntarias profundamente dedicadas a apoyar a las personas que buscan alcanzar la seguridad económica y niveles de vida adecuados. También aprendí mucho de la información que estos grupos compartieron conmigo antes y durante mi visita»<sup>12</sup>.

Y esta fuerza transformadora también aprovecha la oportunidad política, como lo hará este año 2023, consiguiendo, sin duda, avanzar en las propuestas de desarrollo de derechos sociales, haciendo llegar demandas tanto a los partidos políticos durante la contienda electoral de las elecciones municipales y generales, como durante la presidencia de España del Consejo de la UE, en el segundo semestre del año 2023. Esperemos que estos compromisos se trasladen a auténticas reformas legales que, aunque promovidas desde fuera, puedan garantizar el igual acceso de la población a los servicios sociales, pues como señalaba el mismo relator de Naciones Unidas para la pobreza, en su informe sobre España del año 2020, este es uno de los grandes retos de nuestro país:

«El sistema está fragmentado, es imposible no perderse en él y las ayudas no llegan a las personas pobres que más las necesitan. La estructura descentralizada de una gran parte de las prestaciones sociales no contributivas, junto con el hecho de que no existe un mínimo obligatorio de asistencia establecido a nivel nacional<sup>13</sup>, ha dado lugar a grandes variaciones entre las comunidades autónomas. Esto es especialmente cierto en el caso del último estrato de la red de seguridad social, destinado a evitar la pobreza y ayudar a las personas de renta baja que no pueden acceder a otras prestaciones: los programas de renta mínima de inserción de las comunidades autónomas»<sup>14</sup>.

Además, hay que destacar que el TSAS ha desarrollado un creciente apoyo de la población a las organizaciones. Como hemos destacado más arriba, la Campaña XSolidaria no deja de mostrarnos un incremento de ciudadanos (cerca de 12 millones) que apuestan por apoyar a las organizaciones, y ello es fruto de un mensaje conjunto y de colaboración, en el que ya se confirma que el sector social ha podido sumar causas y atraer la colaboración de empresas y ciudadanos en este esfuerzo conjunto de cohesión social.

<sup>12</sup> Disponible en: Consejo de Derechos Humanos 44º período de sesiones 15 de junio a 3 de julio de 2020 Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo: <https://www.ohchr.org/es/2020/02/statement-professor-philip-alston-united-nations-special-rapporteur-extreme-poverty-and>

<sup>13</sup> En plena pandemia se aprobó el Ingreso Mínimo Vital (Ley 19/2021, de 20 de diciembre) que culmina las recomendaciones de la Comisión Europea sobre la necesidad de garantizar un ingreso mínimo para las personas y hogares en situación de pobreza. Esta ley recoge normativamente el gran caudal de debates científicos y políticos que han tenido lugar en España a lo largo de las tres últimas décadas sobre la necesidad de su aprobación e implementación.

<sup>14</sup> Disponible en: Consejo de Derechos Humanos, 44º período de sesiones 15 de junio a 3 de julio de 2020, Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo: <https://www.ohchr.org/es/2020/02/statement-professor-philip-alston-united-nations-special-rapporteur-extreme-poverty-and>

Canalizar la solidaridad sigue siendo un trabajo fructífero para el TSAS. En efecto, los estudios de la POAS demuestran que la población española responde a la demanda de solidaridad. Pero la POAS afronta nuevos retos para canalizar la nueva solidaridad, más espontánea y más exigente en términos de eficacia y colaboración con causas medioambientales que están cada vez más ligadas a la justicia social. Estos retos solo serán exitosos si parten de la colaboración y del trabajo conjunto de las organizaciones sociales con el resto de los actores de la sociedad civil.

Y este espacio de colaboración es el único posible para promover la innovación social que junto con la capacidad de adaptación posibilitará la transformación digital del sector y su contribución a acabar con la brecha digital que amenaza también el acceso a servicios esenciales.

Queda mucho camino por recorrer, pero el aprendizaje de todos estos años sigue siendo el mejor instrumento para implementar con acierto respuestas eficaces a las nuevas demandas sociales.





# PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR

*María José Juanes Burgos*  
(Directora de la Plataforma del Tercer Sector)

## Resumen

El tercer sector se caracteriza por su diversidad y heterogeneidad. Estas dos dimensiones constituyen fortalezas del sector por cuanto repercuten en su capilaridad en la acción social, pero plantean dificultades a la hora de desarrollar una labor eficaz de interlocución con los poderes públicos y de visibilización del sector. Esta reflexión ha estado en la base del proceso de debate que ha llevado a la creación en 2012 de la Plataforma del Tercer Sector, como plataforma unitaria de las distintas organizaciones de acción social. A lo largo de los últimos diez años se han alcanzado una serie de hitos de los que se da cuenta en el artículo que tienen en común el reforzamiento de la cohesión interna y de los canales de interlocución con las administraciones, así como el logro de importantes avances para el sector (p. e. la incorporación de la cláusula del 0,7 % destinada a fines sociales en el impuesto de sociedades). Se abordan también los retos que tiene la Plataforma y el sector para la próxima década.

## Abstract

*The Third Sector is characterized by its diversity and heterogeneity. Both dimensions are strengths of the sector because they have an impact on its social action's capillarity. However, they pose difficulties in terms of developing an effective dialogue with public authorities and in giving visibility to the sector. The deliberation about these ideas have been part of a debate that has led to the setting up in 2012 of the Third Sector Platform, a unitary platform that incorporates different social action organizations. This article gives information about a series of milestones that have been reached over the last ten years. They all have in common the strengthening of internal cohesion and channels of dialogue with administrations, as well as the achievement of important advances for the sector (for example, the incorporation of the 0.7 % clause for social purposes in corporate tax). The challenges facing the Platform and the sector for the next decade are also dealt with in the article.*

## 1. La razón de ser de una plataforma unitaria del sector

### *1.1. El tercer sector de acción social, actor imprescindible del estado de bienestar*

Algunos pueden pensar que el tercer sector es una etiqueta que no se sabe bien qué identifica. Pero es una realidad institucional que está integrada por cerca de 28.000 entidades, de distinto tamaño, surgidas de la iniciativa ciudadana, autónomas en su organización y solidarias en su acción, que persiguen en su trabajo diario mejorar la calidad de vida de las personas.

El objetivo estratégico del tercer sector es ser un actor imprescindible en el desarrollo de los derechos sociales, y en particular de los colectivos más vulnerables de la sociedad española.

Y ese objetivo es hoy más necesario que nunca. Después de las graves consecuencias sociales que han dejado las distintas crisis económicas y el complejo contexto internacional, nuestra realidad social está marcada por el incremento de la desigualdad, por la precarización de amplios sectores, la pobreza que afecta una parte de la población, el mantenimiento de barreras y obstáculos a la plena inclusión y la cohesión social.

La misión del tercer sector es expresar ese compromiso desde la sociedad civil organizada. La finalidad de las organizaciones que lo integran es contribuir a construir una sociedad más justa, inclusiva y cohesionada, que evite la exclusión de determinados colectivos y asegure a todos unos niveles suficientes de bienestar.

A veces se escuchan argumentos críticos con la existencia del tercer sector. Algunos argumentan que la protección de los derechos sociales corresponde al Estado, no a la sociedad civil, y consideran que el trabajo que realizan las organizaciones de acción social concierne propiamente a los poderes públicos. El tercer sector no quiere sustituir al Estado, ni suplirlo. Por supuesto que no. Eso es algo que no forma parte de nuestra agenda.

Pero, hoy en día, no hay lugar a dudas de que las organizaciones y entidades del tercer sector se han convertido en una estructura más del bienestar y, por lo tanto, deberán afrontar una serie de retos pendientes que tendrán influencia en la definición futura de su rol social e institucional en nuestro régimen de bienestar. Las políticas sociales son una responsabilidad pública (Marbán Gallego, 2016), pero tanto en el diseño como en la gestión de los servicios sociales pueden participar las entidades de acción social, sin que esto suponga una privatización de los mismos.

En definitiva, podemos afirmar que el tercer sector desempeña un rol imprescindible en el sistema de producción de bienestar social de nuestro país. El centro del trabajo de las organizaciones de acción social son las personas: somos personas que trabajamos para las personas. Ese carácter horizontal de la acción del tercer sector constituye la clave de nuestra labor y el valor diferencial de nuestro trabajo.

## *1.2. La heterogeneidad del tercer sector*

El tercer sector es la parte más relevante cuantitativa y cualitativamente de la sociedad civil organizada. Se caracteriza por su heterogeneidad y diversidad, en cuanto a composición, tamaño, funciones, personas a las que se dirige y nivel territorial. En esta heterogeneidad radica su capilaridad, su capacidad de respuesta y su carácter de proximidad. Y también es la expresión de la pluralidad y de la complejidad para alcanzar consensos transversales que representen a la mayoría de las entidades u organizaciones sociales.

En los últimos años hemos vivido un proceso de crecimiento (Plataforma del Tercer Sector, 2020b). Más de la mitad de las entidades del tercer sector (el 56,5 %) se han creado en los últimos veinte años, por lo que se puede decir que somos un sector bien instalado en el



siglo XXI. Ese crecimiento se ha producido, sin duda, como respuesta a los graves efectos de la crisis económica y es la expresión, al mismo tiempo, de la enorme solidaridad que atesora nuestra sociedad civil.

Las distintas organizaciones de acción social empleaban en 2020 a alrededor de 535.514 personas (Plataforma de ONG de Acción Social, 2021), lo que supone un 3,3 % del empleo asalariado en España. En términos del PIB, el tercer sector tiene un peso del 1,41 %, porcentaje que sumado a la economía social alcanza el 12 %.

Nuestra fortaleza reside en nuestra razón de ser. Las cifras, avalan nuestra acción. En el año 2020 se estima que el volumen de intervenciones directas (Plataforma de ONG de Acción Social, 2021) ascendía a más de 46 millones (46.210.000). Los destinatarios de estos servicios, las personas beneficiarias, son muy diversos: desde las personas con discapacidad, la infancia, las personas en situación de pobreza y marginación, las personas mayores o las mujeres.

La madurez de la sociedad civil española ha tenido entre sus impactos positivos el crecimiento del voluntariado en general, así como del voluntariado social. En la actualidad, el 8,2 % de los españoles, un total de 3,3 millones (Plataforma del Voluntariado de España, 2022), ejerce alguna labor de voluntariado, una cifra que ha aumentado casi dos puntos en el último año.

Una de nuestras características como sector es la heterogeneidad y diversidad de nuestras organizaciones. El 68,2 % de las organizaciones actúan en el ámbito autonómico, provincial o local. Este tipo de entidades son las que realizan la acción social de proximidad, las que mejor pueden conocer los problemas de las personas y ofrecen las respuestas más adecuadas. Por eso, para nosotros es muy importante como reto conseguir que este tipo de organizaciones de proximidad logren ser eficaces y se mantengan económicamente viables. Son los nudos básicos que tejen las redes de solidaridad.

Junto a este tipo de organizaciones están las grandes organizaciones como Cáritas, ONCE y Cruz Roja, o medianas como Plena Inclusión, Hogar Sí, Secretariado Gitano o Accem, entre otras, con una gran capilaridad territorial y con una destacada capacidad de gestión y organización. De algún modo las entidades singulares ejercen una función de liderazgo de la acción social, pero un liderazgo compartido con otras organizaciones de escala estatal como el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Plataforma del Voluntariado de España (PVE), la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS), la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES), la Plataforma de Infancia y la Coordinadora de ONG.

La heterogeneidad de las organizaciones en cuanto a su tamaño e implantación territorial, así como su especialización en determinados ámbitos de la acción social, constituyen fortalezas del tercer sector, pero a la hora de desarrollar una labor eficaz de interlocución con los poderes públicos y de visibilización del sector pueden suponer un obstáculo. Esta reflexión estuvo en la base del proceso de debate acerca de la necesidad de crear una plataforma unitaria que pudiera representar la pluralidad del sector articulando una agenda común en defensa de los intereses de las distintas organizaciones. En esa discusión algunos sostuvieron que la creación de una

plataforma unitaria no resultaba ni necesaria ni conveniente porque las singularidades del tercer sector no propiciaban que se replicara el «modelo corporatista» de representación existente en el mundo de los sindicatos o de las organizaciones empresariales (Mora Rosado, 2009).

Frente a esta tesis de la innecesidad de una plataforma unitaria, de forma mayoritaria se asumió la pertinencia de contar con una organización que permitiera acoger la diversidad del sector, tanto a las organizaciones singulares como a otras plataformas especializadas y organizaciones de base de distintos ámbitos, con el fin de reforzar la cohesión interna del sector, colegiando los esfuerzos de las grandes organizaciones y de las plataformas estatales con las organizaciones más pequeñas integradas en plataformas territoriales, articular posiciones comunes y dar voz unitaria al sector.

### *1.3. 2012, constitución de la Plataforma del Tercer Sector*

Ese proceso de debate llevó en el año 2012 a la constitución de la Plataforma del Tercer Sector, en unos momentos en que la sociedad española estaba atravesando una crisis económica, también llamada depresión económica española, que tuvo consecuencias devastadoras para las personas en situación de vulnerabilidad, afectando de manera exponencial a una serie de colectivos que, lejos de ser minoritarios, aumentaron en número e incluyeron a más personas que se encontraban en situación de gran vulnerabilidad social.

La necesidad de aunar en una voz las demandas del sector resultó más acuciante en los momentos de crisis económica y social y, en el caso de España, en las largas poscrisis cuando los impactos sociales se dilatan en el tiempo (Plataforma del Tercer Sector, 2020b). En el caso de la depresión de 2008, que finaliza en torno a 2014 en términos económicos, sus efectos sociales llegan hasta la actualidad.

Por lo tanto, la constitución de la plataforma, nace, en este contexto de crisis, como una nueva organización-paraguas, de articulación representativa, organizativa y operativa de la sociedad civil solidaria para asegurar su unidad de acción —sin menoscabo de la identidad y autonomía propia de cada plataforma u organización—, su capacidad de interlocución con los demás poderes y la mejora de su cohesión y sinergias internas, y se configura como una potente palanca que lucha por garantizar el bienestar de la ciudadanía y de los colectivos con algún tipo de desventaja que afecte a su dignidad y calidad de vida.

Tras dos décadas de crecimiento e importante desarrollo, las entidades de acción social necesitaban profundizar los niveles de interlocución con los gobiernos, participar más activa-

mente en la construcción y desarrollo de las políticas públicas y definir un discurso común de cara a la sociedad, centrado en la promoción de todas las personas, la defensa de los derechos fundamentales, la solidaridad, el valor del compromiso público y la denuncia de las injusticias y desigualdades.

La Plataforma del Tercer Sector se instituye en defensa de los derechos de la ciudadanía, en especial de las personas en situación de vulnerabilidad, y defiende de manera transversal los temas que afectan a todo el sector. Ahí radica su fuerza y su razón de ser. Su constitución ha supuesto un avance cualitativo en la articulación del TSAS, nació en un contexto de extrema dificultad donde se hacía imprescindible el surgimiento de una plataforma que abogara por los retos de futuro necesarios para garantizar su consolidación y ocupar el papel que le corresponde en el entramado social.

La misión y el rol que desempeña la Plataforma cobra especial relevancia en estos tiempos de incertidumbre. Su finalidad es contribuir a construir una sociedad más justa, inclusiva y cohesionada, que evite la exclusión de determinados colectivos y asegure a todos unos niveles suficientes de bienestar. Y es ahí donde el papel de la Plataforma del Tercer Sector debe centrar sus esfuerzos y exigencias.

La plataforma nació, como ya hemos mencionado, en un contexto de crisis y su razón de ser se ha ido forjando y consolidándose con el tiempo. La llegada de la covid-19 evidenció la importancia de la existencia de una plataforma del tercer sector para articular las demandas del tercer sector, para responder ante la Administración con la celeridad que los acontecimientos marcaban y para constituirse como un auténtico motor de vertebración entre las organizaciones sociales tanto estatales como a nivel territorial para diseñar la incidencia política y para compartir la realidad que estaban viviendo las personas usuarias a las que atendemos.

La Plataforma engloba a 28.000 entidades sociales entre las que se encuentran las entidades fundadoras como la Plataforma del Voluntariado de España (PVE), la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES), la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Cruz Roja Española, Cáritas y la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE), a las que se unieron posteriormente, la Plataforma de Infancia y la Coordinadora de ONG.

Junto a las entidades y plataformas de ámbito estatal, también forman parte 11 mesas y plataformas territoriales (Andalucía, Extremadura, Aragón, Región de Murcia, Principado de Asturias, Comunidad Valenciana, La Rioja, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Islas Canarias y Castilla y León).

## 2. El camino recorrido. Diez años de andadura de la plataforma

### *2.1. La plataforma, promotora de la cohesión interna del sector y de la institucionalización del sector*

Uno de los principales retos que tuvo que afrontar la plataforma desde los comienzos fue el de fortalecer la cohesión interna del sector y conseguir la progresiva institucionalización del sector de las organizaciones de acción social.

En este proceso ha sido una pieza clave la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del tercer sector de acción social. Un intenso y fructífero trabajo de incidencia social y política permitió que se aprobasen dos leyes fundamentales para todas las entidades sociales, la Ley del Tercer Sector y la Ley del Voluntariado. La Ley del Tercer Sector define qué tipo de organizaciones integran el sector, reconoce el papel crucial del sector en el diseño y la ejecución de las políticas contra la pobreza y la exclusión social, fija una serie de medidas de promoción del sector por parte de la Administración General del Estado, así como un programa de impulso de las entidades del tercer sector.

La Ley del Tercer Sector nació con una vocación clara de establecer unos contornos jurídicos nítidos y una regulación propia, perfilando con claridad la naturaleza y los principios rectores de la actuación de las entidades que integran el tercer sector de acción social. La aprobación de esta norma tuvo una importancia trascendental y constituye uno de los hitos más importantes dentro de estos diez años de vida de la Plataforma del Tercer Sector. Esta Ley ofreció por primera vez un marco jurídico a las entidades del tercer sector y vino a fortalecer nuestra capacidad como interlocutores antes las administraciones.

Su aprobación supuso la primera vez que en nuestro país se reconociera normativamente el concepto de diálogo civil en los términos contemplados en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, a través de la creación de la Comisión para el Diálogo Civil que reúne a representantes del Gobierno y de la Plataforma del Tercer Sector.

A esta Comisión para el Diálogo Civil se le ha dado forma a través de un real decreto de 2017 (Real Decreto 774/2017, de 28 de julio, por el que se regula la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector).

En este tiempo se ha trabajado intensamente para crear espacios, abrir vías de participación y oportunidades para que las organizaciones se sientan comprometidas y que su voz, sus preocupaciones y sus necesidades cuentan con un instrumento útil para alcanzar sus objetivos en relación con el Gobierno. Y creo que el balance es razonablemente positivo.

Para la Plataforma este instrumento tiene un especial significado porque viene a establecer un mecanismo de interlocución permanente, de carácter bilateral, entre Gobierno y Tercer Sector, que reconoce la relevancia de nuestra contribución en el ámbito de la acción social.

Necesitamos mantener una colaboración real y auténtica con los responsables políticos, que requiere de una nueva gobernanza, también sin precedentes, basada en la transparencia, la cooperación, el reconocimiento mutuo, la participación, la coordinación, el trabajo en red y la innovación social. La voluntad política queda supeditada por la interlocución institucional. Un gran avance del que la Plataforma del Tercer Sector debe ser vigilante para preservar y afianzar este espacio de interlocución.

En este sentido, seguiremos demandando que se constituya y se refuerce como un verdadero foro permanente de diálogo e interlocución entre el Gobierno de la nación y las entidades del tercer sector, ya que es fundamental para la participación del tercer sector tanto a la hora de diseñar diagnósticos como de proveer soluciones a las principales preocupaciones del sector.

Este modelo de institucionalización de la ley estatal se ha extendido en el espacio autonómico. Varias comunidades autónomas han aprobado ya (o están elaborando) sus respectivas leyes del tercer sector en el correspondiente ámbito territorial (en País Vasco, Islas Baleares, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León ya hay leyes aprobadas; en Cataluña y La Rioja se está elaborando el anteproyecto de ley). Así mismo, existen mesas de diálogo civil en diferentes autonomías, que no siempre se corresponden con las que cuentan con leyes del tercer sector (País Vasco, Región de Murcia, Andalucía, Extremadura, Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha y La Rioja). Esto fortalece la integración de las entidades dentro de cada comunidad autónoma y robustece su papel y función de interlocución en el diseño de las políticas en ese nivel territorial.

En estos diez años se ha institucionalizado la visibilidad y la legitimidad del rol del tercer sector a través de un marco normativo y de un órgano de gobierno bilateral entre la Administración y el tercer sector. Una ley pionera, con enorme valor político e institucional.

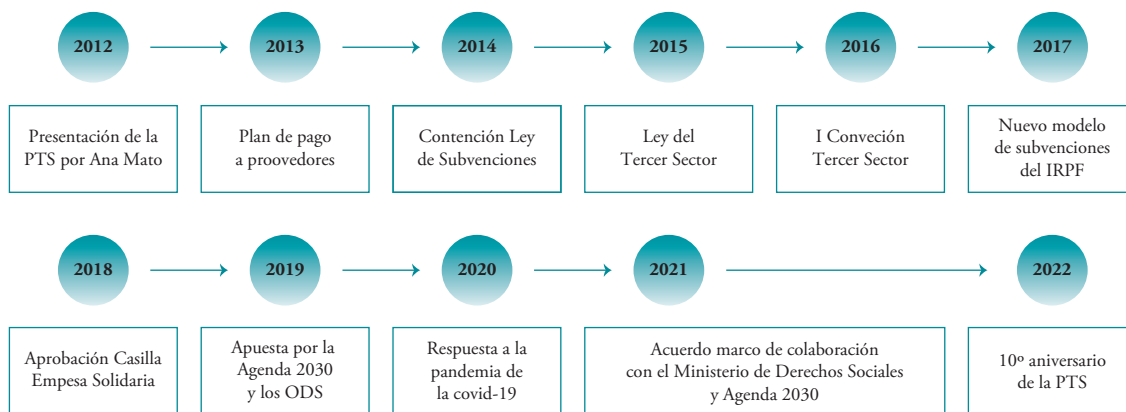
En una mirada hacia el futuro, se debe seguir avanzando para conseguir que la Comisión para el Diálogo Civil obtenga el reconocimiento que le otorga la Ley del Tercer Sector y que se despliegue toda la capacidad de acción que se fija a través de los desarrollos normativos previstos en la propia Ley.

## *2.2. Los principales hitos alcanzados en esta década*

En estos diez años de funcionamiento de la PTS se ha evidenciado el trabajo en red, se ha fortalecido al sector, construyendo tejido social, fomentando el voluntariado y la implicación de la sociedad.

Pero, es más, estos diez años han significado un gran avance en cuanto a articulación territorial se refiere y se ha materializado en la constitución de 11 mesas y plataformas territoriales. Y hemos conseguido otros muchos objetivos como, por ejemplo, el fortalecimiento del tercer sector y de su incidencia e interlocución no solo en el ámbito social.

**Figura 1. Principales hitos de la PTS**



En los inicios de la Plataforma, comenzamos negociando con el Gobierno y trabajando la incidencia política para lograr grandes avances en materia social, como el *Plan de pago a proveedores para el Tercer Sector*, que facilitó el pago de la deuda que las comunidades autónomas tenían con las organizaciones por importe de 500 millones de euros. Además, participamos en la creación del Fondo Social de Vivienda defendiendo el derecho a una vivienda digna y adecuada y reafirmando nuestro compromiso de trabajar por las personas en situación de exclusión y vulnerabilidad.

Poco después de la aprobación de la Ley estatal del Tercer Sector y de la Ley del Voluntariado, en 2016, celebramos la Primera Convención del Tercer Sector, donde hicimos visible la capacidad de interlocución social y política de nuestro sector, así como su cohesión interna y fortaleza, que vigorizó sus alianzas con organismos públicos y privados.

Los años 2017 y 2018 estuvieron marcados por la financiación y la sostenibilidad de nuestras entidades.

Durante este periodo, la plataforma intensificó la interlocución política para proponer soluciones y propuestas ante el inminente cambio hacia un nuevo modelo de gestión de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF. La última sentencia dictada por el Tribunal Constitucional sobre el conflicto positivo de competencias sobre el 0,7 % del IRPF, interpuesto por la Generalitat de Cataluña, apelaba al Gobierno a establecer un nuevo modelo de gestión de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF. En este contexto, la Plataforma del Tercer Sector desarrolló un intenso papel de interlocución con el Gobierno —manteniendo más de 30 reuniones—, con los órganos internos de la plataforma y con las mesas y plataformas territoriales del tercer sector para proponer alternativas que permitiesen la continuidad del futuro del 0,7 del IRPF, si bien ajustado a la nueva realidad jurídica. Finalmente, se instauró un nuevo modelo de

gestión de estos fondos en donde un 20 por ciento se destinaría a actividades subvencionables de ámbito estatal y el 80 por ciento restante se distribuiría entre las comunidades autónomas para subvencionar programas de asistencia social.

Un año después vino a unirse el 0,7 del Impuesto de Sociedades. El cambio de modelo de subvenciones del IRPF supuso un grave perjuicio de sostenibilidad económica para las entidades de acción social, lo que derivó en que la Plataforma, preocupada por esta realidad, presentara al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social un documento sobre propuestas para la financiación de las actividades de las organizaciones del tercer sector de ámbito estatal, en el que se incluía una propuesta de creación de fondos derivados de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Tras una ardua labor de trabajo interno e incidencia por parte de la Plataforma, el 4 de julio se publica en el BOE la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que contiene esta medida en su Disposición Adicional 103<sup>1</sup>.

Esta disposición ha supuesto una oportunidad de generar y fortalecer las relaciones de colaboración entre sector productivo y el tercer sector. Las empresas son una pieza fundamental de nuestro bienestar. Pero también constituyen un eslabón más de los lazos de solidaridad que nos definen como país. La Casilla Empresa Solidaria (Plataforma del Tercer Sector, 2020a) se está situando como un ejemplo de inversión de impacto que permite a las empresas contribuir de un modo eficiente y eficaz al desarrollo sostenible de la sociedad. Con esta acción, las empresas generan un impacto positivo en la sociedad y se implican directamente en la transformación social, igualitaria e inclusiva.

Y llegó, el 2020, la pandemia del coronavirus. Una situación que implicó una de las mayores respuestas del tercer sector de los últimos años para atender a los miles de personas que se vieron afectadas por las consecuencias sociales y económicas de esta crisis. Además, se realizó un importante trabajo de coordinación y articulación del sector y una gran labor de incidencia para lograr las medidas del llamado «escudo social».

La pandemia ha tenido un impacto sin precedentes en términos de costes sociales, especialmente para las personas más vulnerables (como personas en riesgo de pobreza y exclusión social, con problemas de salud, personas mayores o con discapacidad, la infancia, personas inmigrantes y refugiadas, población gitana, entre otras). La respuesta de las ONG de acción social ha sido excepcional para tiempos excepcionales.

Se reforzó aún más si cabe los esfuerzos del sector para poder atender las nuevas demandas sociales que se incrementaron de manera exponencial desde que estalló la crisis. Frente a las consecuencias de la crisis, se construyó un auténtico «escudo cívico» con el esfuerzo de todas las organizaciones.

Ante la grave situación de emergencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus y las consecuencias que esta situación comportó para las entidades del tercer sector, el presidente de la Plataforma consideró necesario adoptar como medida urgente y necesaria la creación

<sup>1</sup> Disposición Adicional 103 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.



de un Comité de Crisis (Plataforma del Tercer Sector, 2020c) con el fin de mantener un seguimiento constante de la situación y dar respuesta a las demandas que en relación con este estado excepcional. En el seno de este comité de adoptaron 33 acuerdos en las 9 reuniones mantenidas durante el estado de excepcionalidad.

Durante la pandemia se intensificaron los contactos institucionales con el Gobierno para transmitir las necesidades del tercer sector. Así, se mantuvieron reuniones con el secretario de Estado de Derechos Sociales, con la vicepresidencia segunda y ministro de Derechos Sociales, con la vicepresidencia de Transición Ecológica, y con el ministro de Inclusión y Seguridad Social y Migraciones, entre otros, para exponerle la gravedad de los problemas sociales que estaba provocando la crisis del coronavirus e intentar buscar vías para poder afrontarlos.

Por otra parte, se mantuvieron encuentros con los portavoces de los grupos parlamentarios y con los representantes de los partidos políticos. Además, se enviaron dieciséis cartas al Gobierno, otros escritos dirigidos a los partidos políticos y al presidente de la Comisión Parlamentaria para la Reconstrucción Social y Económica. Asimismo, se elaboraron diez documentos de gran alcance aprobados por la Comisión Permanente y la Junta Directiva para hacer frente a la crisis de la covid-19, entre otras medidas. En definitiva, un intenso trabajo de incidencia que resultaba imprescindible para ser los altavoces de las entidades sociales en unos momentos de máximo desconcierto, incertidumbre y fragilidad para una parte de la sociedad a la que representamos.

Más recientemente, podemos subrayar como avances en la agenda social del sector, la aprobación del ingreso mínimo vital, la definición de consumidor vulnerable o el reconocimiento de las entidades sociales como colaboradoras de la Administración General del Estado.

De la misma manera, hemos fortalecido las alianzas con organismos públicos y privados para el desarrollo de la economía social, medioambiental y del ámbito jurídico.

Y hace tan solo un año, alcanzamos otros de los hitos importantes de estos 10 años. Firmamos un Acuerdo marco de colaboración con el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (Plataforma del Tercer Sector, 2021), que incluye tres compromisos nítidos: a) reforzar el diálogo civil para mantener una colaboración real y auténtica con los responsables políticos, basada en la transparencia y la cooperación; b) la sostenibilidad de las entidades para mejorar y avanzar en una financiación estable y segura necesaria para seguir progresando en la construcción de una sociedad democrática y avanzada; c) y por último, los desarrollos normativos para contemplar el despliegue normativo de la ley del tercer sector y de otras iniciativas normativas que afectan al sector. Un acuerdo histórico que exige seguimiento y constancia para que el vigor del acuerdo no decaiga y permita ensanchar los objetivos del tercer sector, es decir, que las necesidades de las personas sean atendidas, que las políticas públicas de inclusión y cohesión social estén en un lugar prioritario de la agenda.

Y continuamos con el 2021, año en el que se incorporó a la Plataforma, la Plataforma del Tercer Sector de Castilla y León y con ella pasamos a ser 20 las entidades y plataformas que conforman la plataforma estatal.

Desde que se constituyó la Plataforma del Tercer Sector hasta ahora, se han creado un total de once mesas y plataformas autonómicas que se han unido a la Plataforma. La fuerza de un tercer sector cohesionado, activo y propositivo que se extiende por toda la geografía española: Andalucía, Extremadura, Aragón, Murcia, Asturias, Comunidad Valenciana, La Rioja, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Canarias y Castilla y León. Y las que también se une la colaboración de la *Taula del Tercer Sector* de Catalunya y *Sareen Sarea* en Euskadi.

La perspectiva territorial y autonómica siempre ha sido una parte fundamental en los objetivos y planes de trabajo. Una perspectiva que se ha ido desarrollando poco a poco desde nuestro nacimiento como plataforma y que ha terminado generando un nuevo órgano, que hoy es esencial para la Plataforma del Tercer Sector, el Comité de Coordinación Territorial.

Hace ahora tres años, el 23 de octubre de 2019, creamos este comité con el objeto de disponer de un espacio abierto, flexible, de debate e intercambio de intereses compartidos. Un comité para avanzar en la articulación y coordinación interterritorial e impulsar la cohesión del sector. La propia fortaleza de este grupo ha hecho que su naturaleza, su madurez y su desarrollo evolucionen de una forma exponencial, consolidando su importancia dentro de los órganos de gobierno la plataforma de una forma que no estaba prevista en el momento de su creación.

No quiero acabar este recorrido por nuestros 10 años sin detenerme en el año que acabamos de finalizar, 2022. Es obligatorio reconocer el trabajo y el esfuerzo de todas las entidades del tercer sector dando respuesta a la guerra en Ucrania, tanto a los cientos de miles de personas desplazadas como a las afectadas por la crisis económica causada por dicha guerra.

Y finalizamos el 2022 vislumbrando un hecho relevante para el tercer sector, la declaración del 9 de octubre como «Día Nacional del Tercer Sector Social», aprobado en Consejo de Ministros<sup>2</sup>. Con esta declaración se reconoce nuestra contribución al bienestar de la ciudadanía y al incremento de la calidad democrática de la sociedad española. Este reconocimiento, fruto de la labor de incidencia de la plataforma, ayudará consustancialmente a visibilizar el rol del Tercer Sector en la sociedad española como un actor imprescindible en el desarrollo del bienestar.

### 3. Los retos de la próxima década

El tercer sector tiene que jugar un papel fundamental en los grandes retos sociales que tenemos como sociedad, tales como la pobreza, la igualdad de género, la exclusión social, el desempleo, la desigualdad, la discriminación, el racismo, la xenofobia, la exclusión residencial, el reto demográfico, la gestión de la diversidad y el reto climático. Y para llegar hasta ahí, creo que en los próximos años tenemos dos objetivos principales como sector.

El primero, sería profundizar en nuestro papel como agentes clave en el desarrollo de la sociedad. Alcanzar una relación coordinada y constante con las administraciones públicas, a

<sup>2</sup> Acuerdo de Consejo de Ministros 2022, 4 de octubre.

todos los niveles, que reconozca nuestro papel como agente fundamental en el desarrollo de las políticas públicas. Un actor estratégico dentro del estado de bienestar y necesario para la defensa de los derechos sociales, debe ser tenido en cuenta en la toma de decisiones y formar parte de la gobernanza social. Debemos ser conscientes de la responsabilidad de los grandes retos que debemos afrontar.

Y, por otro lado, necesitamos avanzar en el reconocimiento de los derechos sociales como derechos fundamentales, con el objetivo de que se defiendan, protejan y promuevan, para lograr así un verdadero estado social.

Solo desde la cooperación y la colaboración, con el trabajo y la constancia de todas las organizaciones de acción social y el valor central del diálogo y la interlocución con el Gobierno y las demás administraciones públicas, seremos realmente eficaces para alcanzar el designio expresado en el preámbulo de nuestra Constitución de «asegurar a todos una digna calidad de vida», sobre todo, y de manera perentoria, a aquellas personas que sufren la exclusión y la negación de su dignidad.

Es prioritario trabajar para reducir la brecha creciente de desigualdad en nuestra sociedad y atajar la precarización y la exclusión. Por ello, debemos favorecer el impulso político de dos leyes colaborando con los referentes de la sociedad civil en estas materias: Ingreso Mínimo Vital y Ley Estatal de Derechos y Servicios Sociales que garanticen el reconocimiento y salvaguarda de los derechos sociales.

Además, debemos seguir promoviendo la iniciativa normativa que favorezca la implementación de la agenda política (Plataforma del Tercer Sector, 2023), priorizando especialmente los desarrollos reglamentarios y programáticos pendientes de las leyes del tercer sector de acción social y de la Ley de Voluntariado, el modelo de financiación estatal del tercer sector y la Ley de Contratación del Sector Público. Nos corresponde continuar desarrollando la agenda social de la PTS, centrada en las personas, y en la reivindicación y defensa de los derechos sociales, si bien el contexto y la coyuntura política exige que la Plataforma deba hacer pronunciamientos en relación con diversas cuestiones, tales como: reto demográfico, mujer rural, cambio climático, ampliación de derechos sociales, pobreza energética, fiscalidad justa, vivienda, o servicios sociales. Seguiremos impulsando la agenda 2030 en el ámbito del tercer sector. Y como gran aspiración hacer posible una reforma social de la Constitución de modo que las demandas de protección social del siglo XXI tengan reflejo en nuestra Carta Magna.

Un tercer reto, imprescindible para el mantenimiento de nuestras entidades es que apostemos por una diversificación de las fuentes de financiación y fomentar las alianzas con otros actores.

En este sentido, es de vital importancia focalizarse en la consecución de la sostenibilidad financiera del tercer sector, en general, y particularmente por la mejora y propuesta de medidas alternativas de financiación para llevar a cabo sus actividades a largo plazo y cumplir con sus objetivos, por lo que, se trata de uno de los retos más importantes que se presentan al sector en el futuro. Hay que garantizar una financiación sólida y duradera para el sector. Uno de los ejes de trabajo deberá centrarse en la ejecución y desarrollo del acuerdo marco de colaboración

estable entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y el tercer sector de acción social, articulado en torno a la Plataforma del Tercer Sector. Concretamente, se deberá incidir en la financiación de las entidades de ámbito estatal a través de las diferentes convocatorias y plantear nuevas vías de financiación que permitan diseñar proyectos de calidad e impacto a largo plazo, dignificando al sector y apostando por una mayor calidad de los servicios que se prestan a los usuarios.

Y un cuarto reto es abordar una apuesta clara por la innovación y la transformación digital con el objetivo de ser más eficaces y eficientes. Necesitamos mejorar nuestra capacidad de adaptación a los cambios y agilizar nuestra respuesta a las demandas sociales. En momentos y contextos tremendamente complejos como los que nos toca vivir en la actualidad, debemos apostar más que nunca por la unidad de acción, la creatividad y la innovación, pero, sobre todo, por garantizar y defender los derechos y por dignificar la vida de las personas.

Necesitamos pensar de forma creativa para encontrar nuevas soluciones a viejos problemas. Y necesitamos ser conscientes de los riesgos que conlleva y tomar medidas para mitigarlos o paliarlos. Pensar en innovación es en cierta medida mirarse al espejo, pensar en nuestra situación actual y en cómo mejorarla (Fundación COTEC, 2022). La innovación puede surgir de muchas fuentes diferentes: la tecnología, los procesos, las personas e incluso del contexto actual en el que vivimos.

Por último, y no por ello menos importante, debemos destacar otro objetivo que la Plataforma debería abordar en un futuro inmediato, impulsar un área de incidencia con Europa, para sumarse al proceso de europeización que ha desarrollado el tercer sector en las tres últimas décadas, gracias a la participación en los en la gestión de programas del Fondo Social Europeo (FSE) y ampliando su presencia en las redes europeas del tercer sector y de la economía social. En este sentido, se hace necesario que la plataforma ensanche sus campos de acción y de interlocución teniendo como interlocutores a las organizaciones de la sociedad civil europea para reivindicar acciones y derechos fundamentales que afectan a las personas en situación de vulnerabilidad en toda Europa.

En estas páginas hemos querido subrayar los hitos más relevantes de la plataforma en esta década. Naturalmente, son numerosos los avances que han marcado nuestra historia, que han venido de la mano con múltiples retos que nos han permitido mejorar cada día. Pero es imperativo mencionar que estos han sido solo unos pocos de todos los objetivos que nos faltan por alcanzar, ya que el camino para la dignificación de las vidas de las personas en situación de vulnerabilidad no es corto ni fácil.

## Referencias bibliográficas

- DE LA TORRE, I. (2003): «Los fundamentos sociales del Tercer Sector»; en *Revista internacional de sociología*, tercera época, 35, mayo-agosto; pp. 105-125.
- FUNDACIÓN COTEC (2022): Anuario 2022.
- MARBÁN GALLEGO, V. (2016): «Estrategias de desarrollo en la postcrisis: ¿novedad o adaptación?»; en *Revista Española del Tercer Sector*, 33; pp. 141-162.
- MORA ROSADO, S. (2009): «¿Es necesaria la creación de una plataforma unitaria del Tercer Sector dada la pluralidad de acciones y de figuras jurídicas?»; en de Castro, M. coor.: *Las relaciones entre el Tercer Sector y los poderes públicos*. Fundación Luis Vives; pp. 124-128.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (2021): *El tercer sector de acción social en España 2021: Respuesta y resiliencia durante la pandemia*.
- PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR (2017): *Documento estratégico del Tercer Sector de Acción Social*.
- PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR (2020a): «Casilla empresa solidaria, impuesto de sucesiones»; en *Documento de Trabajo*, marzo.
- PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR (2020b): El papel del Tercer Sector y su impacto social: análisis y propuestas para la profundización solidaria del Estado Social.
- PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR (2020c): *Memoria anual, 2020*.
- PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR (2021): *Memoria anual, 2021*.
- PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR (2023): «Plan de Trabajo 2023»; *Documento de trabajo*.
- PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA (2022): «La acción voluntaria en 2022»; en *Observatorio del voluntariado*.



MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

37

- I. El tercer sector de acción social
- II. Organizaciones singulares del tercer sector de acción social
- III. Fundaciones
- IV. Articulación de organizaciones del tercer sector de acción social
- V. Campos de actuación del tercer sector de acción social
- VI. Formas emergentes del tercer sector de acción económica
- VII. El tercer sector de acción social en el ámbito territorial







# PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA ATENCIÓN A LA DISCAPACIDAD EN ESPAÑA

*Demetrio Casado Pérez*

Exdirector técnico del Real Patronato sobre Discapacidad

## Resumen

En este texto se reseñan algunos antecedentes históricos de la acción social privada no lucrativa en el ámbito de la discapacidad desde la Edad Media hasta la transición a la actual etapa democrática. En la Edad Media y en la Moderna, algunas entidades de autoayuda (cofradías, gremios y montepíos) incluían en su acción previsoras situaciones de invalidez. Existieron además algunas cofradías de ciegos. La acción caritativa también proveyó apoyos para las personas afectadas de deficiencias. En el siglo XIX se llevaron a cabo varias operaciones desamortizadoras, lo que supuso algunas menguas en los recursos de la acción social privada. En dicho siglo se reguló mediante dos leyes la beneficencia pública, lo cual restó protagonismo a la beneficencia privada. En la etapa franquista el tercer sector del área de la discapacidad amplió notablemente su elenco de entidades y programas y se abrió a enfoques avanzados de intervención. Durante la transición a la democracia se produjeron algunos cambios relevantes.

## Abstract

*This text outlines some historical antecedents of private non-profit social action in the field of disability from the Middle Ages to the transition to the current democratic stage. In the Middle Ages and the Modern Age, some self-help entities (confraternities, guilds and montepíos) included in their preventive action situations of disability. There were also some confraternities for the blind. Charitable action also provided support for people with disabilities. In the 19th century, several confiscation operations were carried out, which led to a decrease in the resources of private social action. In the 19th century, public charity was regulated by two laws, which reduced the importance of private charity. During the Franco era, the third sector in the field of disability significantly expanded its range of entities and programs and opened up to advanced approaches to intervention. During the transition to democracy, some relevant changes took place.*

La discapacidad ha sido uno de los problemas que más ha movilizado la acción social de carácter privado y no lucrativo que hoy llamamos tercer sector de acción social (en adelante TSAS). La magnitud del problema y las limitaciones de las familias para afrontarlo han propiciado una larga historia de iniciativas sociales. Este texto trata de los antecedentes históricos de la parte del TSAS que realiza actividades relativas a la discapacidad. Está organizado en cuatro apartados. En el primero se hace una breve exposición de los antecedentes hasta finales del siglo XVIII. En el segundo, se analiza la evolución de la acción social pública y privada desde el siglo XIX hasta la Guerra Civil. En el tercero, se detallan los avances que hubo durante la etapa franquista y durante la transición a la democracia en el TSAS de la discapacidad. El cuarto apartado contiene algunas conclusiones y reseña tendencias de cambio. No se incluyen aquí

los cambios y la expansión de esta parte del TSAS que ha tenido lugar durante los posteriores años de democracia, de lo que se ocuparán otros capítulos de esta obra<sup>1</sup>.

## 1. Edades Media y Moderna

Comienzo este apartado con información relevante sobre el papel que tuvieron las cofradías, gremios y montepíos en la Edad Media en materia de previsión social, en el que sigo una fuente caudalosa de Antonio Rumeu de Armas (1944). Destaco, por una parte, la información de orden institucional que considero importante y, por otra, la relativa a la atención a la invalidez y a la ceguera, que son los dos únicos términos que en la obra citada denotan inequívocamente la discapacidad. En algunos casos, junto a la invalidez, menciono la enfermedad y la vejez porque así aparecen en la fuente, sin que ello suponga que ambas situaciones impliquen necesariamente discapacidad.

Sobre las cofradías en el siglo XII, Rumeu relaciona la organización de los oficios con la institución de los concejos; menciona que en ese siglo existían en España varias cofradías de mercaderes y artesanos, señalando que de la relación de la cofradía y el oficio surge la cofradía gremial.

En el siglo XIV se mencionan dos opciones organizativas de los gremios y cofradías: i) cofradía y gremio articulados; ii) cofradía y gremio separados e independientes. Se reseñan dos cofradías de ciegos. Una en Barcelona, vinculada a la parroquia de Santa María, cuyos integrantes se ayudaban mediante la siguiente previsión: «cuando enfermaba uno de ellos, el ciego más cercano, en tres leguas a la redonda, quedaba obligado a prestarle durante ocho días cinco sueldos, si los tenía; o a dividir con él, en otro caso, las limosnas que la caridad pública le dispensase. Debía, además, visitarle y acompañarle por ese mismo lapso de tiempo, con la obligación ineludible de enterrarle a sus expensas de sobrevenir el fallecimiento». La otra cofradía de ciegos se creó en Valencia, en la Iglesia de Santa Cruz, y sus integrantes se socorrían mutuamente «con la mitad de las limosnas en los casos de enfermedad, y obligándose a costear los entierros de los cofrades extintos, aunque con derecho de resarcimiento por parte de la caja social. Además, los ciegos de Valencia se prestaban los *lazarillos* cuando alguno, por carecer de él, se veía obligado a la inacción o paro».

También recoge que en el siglo XV: «En Andalucía y Navarra los oficios se adaptan en su organización del auxilio mutuo al sistema de *hospitalidad*, a tener casa propia que sirviese para proteger y amparar a sus miembros frente a los riesgos de enfermedad, y en menor grado, de invalidez y vejez».

<sup>1</sup> Agradezco la información que me han facilitado las personas expertas y entidades que mencionaré, la revisión del borrador por Luis Casado y, muy especialmente, la asistencia editorial de los coordinadores de esta obra.

En cuanto a la organización de las cofradías y sus sistemas de previsión, en el apartado dedicado a la cobertura previsora de las cofradías medievales, se mencionan los auxilios de enfermedad, accidentes e invalidez y vejez.

En el caso de la previsión social en el mar se señala que era más amplia que la coetánea de tierra adentro, ya que incluía los riesgos más comunes —enfermedad y muerte—, así como los de vejez, invalidez, viudedad y orfandad.

Para la Edad Moderna me serviré de una obra de María Jiménez Salas (1958) sobre la asistencia social en ese tiempo. También en este caso me centraré en la acción social privada relativa a la invalidez —o impedidos— y a las deficiencias sensoriales.

El capítulo segundo de la segunda parte comienza con esta afirmación: «Del conjunto de instituciones caritativas que los tiempos modernos recibían como herencia, descuella el enorme caudal hospitalario que la Edad Media había reunido». En ese mismo capítulo, la autora recuerda que los hospitales de aquel tiempo no se limitaban a la atención sanitaria, sino que prestaban también servicios de «asilo y hospedería» a personas afectas de diversas carencias personales o materiales. En cuanto a los hospitales especiales —por los usuarios o por las enfermedades que atendían—, se indica que 13 de ellos estaban destinados a enfermos incurables e impedidos.

Los fundadores de los hospitales fueron practicantes de heteroayuda y de autoayuda: cargos públicos civiles, autoridades eclesiásticas, nobles, comerciantes, etc. y gremios y cofradías.

En cuanto a la «asistencia a ciegos y sordomudos», para los primeros, en el capítulo VIII se menciona un hospital destinado a «mujeres impedidas y ciegas» fundado en el siglo XVII por una dama y una monja. Además, se reseña una hermandad de Madrid. De los sordos —actualizo su denominación— se citan la iniciativa pionera de la enseñanza a los mismos realizada por el benedictino, del monasterio de San Salvador de Oña, Pedro Ponce de León entre 1550 y 1584; el primer tratado sobre la educación de sordos, de Juan Pablo Bonet, publicado en 1620; el libro del jesuita Lorenzo Hervás y Panduro «La escuela española de sordomudos», publicado en 1795; y la creación, en 1775 y en Madrid, de la primera escuela oficial de sordomudos, oficial por haber sido instituida mediante una Real Orden de Calos IV.

## 2. Del siglo XIX al primer tercio del siglo XX

En el siglo XIX continuaron y se produjeron cambios ideológicos y políticos que influyeron en la acción social privada. Fueron importantes las desamortizaciones y la creación y desarrollo de la beneficencia pública. Destaco seguidamente algunos hechos de ambas políticas.

En 1809, reinando el invasor José Bonaparte, se suspenden las órdenes religiosas, monacales y clericales, cuyos bienes pasarían a ser propiedad del Estado. En 1820, primer año del trienio liberal, se decretó la supresión de los monasterios de órdenes monacales y hospitales de religiosos.

Siendo presidente del consejo de ministros el Conde de Toreno, mediante Real Orden de 25 de julio de 1835, se suprimen los conventos de menos de 12 religiosos. El 11 de octubre de ese mismo año, con Mendizábal encabezando el gobierno, se decretó la supresión de las órdenes monacales y militares. En 1841, siendo regente el general Espartero, se dispuso la desamortización de bienes del clero regular. La norma fue derogada tres años después. En 1845 se inicia el cambio de la política con la Iglesia, que culmina con la firma del Concordato de 1851. La última desamortización se dispuso en la Ley de 1 de mayo de 1855, siendo ministro de Hacienda Pascual Madoz. Mediante la misma se ponen en venta los bienes rústicos y urbanos, los censos y los foros pertenecientes a los poderes públicos, el clero, las órdenes militares, las cofradías y otras «manos muertas» (art. 1); con las excepciones de bienes de utilidad pública (art. 2).

Aparte de otros efectos, las desamortizaciones debilitaron a algunos agentes de la acción social caritativa.

En el trienio liberal, concretamente el 6 de febrero de 1822, se promulgó la primera Ley de Beneficencia. La misma establece las Juntas Municipales de Beneficencia, regula los fondos generales y municipales de la institución y establece sus servicios: casas de maternidad, casas de socorro, hospitales —de enfermos, convalecientes y locos— y hospitalidad y socorros domiciliarios. Por ser la atención a la discapacidad objeto de este texto, transcribo un artículo de la norma que se refiere, con la denominación «impedidos», a los afectados por aquella:

«Artículo 71º. Habrá en cada provincia, según lo exijan su extensión y demás circunstancias, una o más casas de socorro para acoger a los huérfanos desamparados, y niños de las casas de maternidad que hayan cumplido seis años de edad, como también a los impedidos, y a los demás pobres de ambos sexos que no tengan recurso alguno para proporcionarse el sustento diario».

El 20 de junio de 1849, reinando Isabel II, se aprueba una segunda Ley de Beneficencia. Su primer artículo revela claramente la jerarquía de lo público:

«Artículo 1º. Los establecimientos de la Beneficencia son públicos.

Se exceptúan únicamente, y se considerarán como particulares, si cumplieren con el objeto de su fundación, los que se costeen exclusivamente con fondos propios, donados o legados por particulares, cuya dirección y administración esté confiada a Corporaciones autorizadas por el Gobierno para este efecto, o a patronos designados por su fundador...»

En la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX se aprobaron varios decretos y normas de menor rango sobre la beneficencia (Maza Zorrilla, 1987), que afianzan el relevo de la acción social privada por la pública.

En este periodo hay que referirse necesariamente a la Cruz Roja Española, por ser una entidad que incidió de modo especial en la discapacidad. La Cruz Roja nació en 1864 (Cle-

mente, 1990) por acuerdo de varios países, uno de ellos España. El título de dicho acuerdo —Convenio Internacional para mejorar la suerte de los militares heridos en campaña— revela la relación de la nueva entidad con el riesgo de discapacidad. La Cruz Roja Española tuvo como referencia las guerras, pero pronto optó por mantenerse activa también en tiempos de paz: primero, para atender necesidades derivadas de catástrofes de gran impacto y epidemias; después, para dispensar asistencia hospitalaria y atención a colectivos vulnerables. Para mayor información, ver el capítulo 4 de esta obra y el VI de la fuente citada.

Paso ahora a la obra social de las cajas de ahorro. En el Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929, mediante el que se regula el régimen del ahorro popular, se incluyó la realización de obras benéficas y sociales como una de las funciones de las cajas generales de ahorro (art. 9). En el *Estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular*, aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1934, se confirma esa disposición en los siguientes términos: «Para su debida eficacia, las cajas generales de ahorro popular realizarán obra social, benéfica y cultural complementaria de su actuación fundamental...» (art. 22). Obviamente, en ese ámbito operacional tiene cabida, entre otras funciones, la atención a las personas con discapacidad. Véase, a título de muestra, una memoria correspondiente a 1994, que contiene información de la actividad de la obra social desglosada por áreas, servicios y destinatarios. En el área sanitaria contaba con 11 centros de rehabilitación, 1 como obra propia y 10 en colaboración; en el área asistencial contaba con 43 centros para discapacitados, 10 como obra propia y 33 en colaboración; y 110 actividades para discapacitados, 16 como obra propia y 94 en colaboración.

Paso ahora a describir medidas y propuestas políticas relativas a los ciegos y reacciones de los mismos, siguiendo la obra de Roberto Garvía (1997).

En la Edad Media, los ciegos mendicantes participaron junto a otros mendigos en entidades asociativas (cofradías, hermandades, gremios) y, además, crearon otras privativas, tal como vimos en la primera sección. En la Edad Moderna, los ciegos de Madrid contaban con dos monopolios: el de la venta de ciertas publicaciones y el de la música ambulante. Al final de la Edad Moderna y en el comienzo de la Contemporánea, los monopolios ocupacionales de los ciegos fueron objeto de debate. En el lado de los partidarios de la supresión se propuso el asilamiento para los ciegos necesitados. La propuesta de los asilos para recoger a los ciegos no tuvo éxito, aparte de que se crearon pocas plazas, los ciegos se opusieron a ser recludos.

También se propuso la creación de colegios especiales para ciegos. En 1842 se inauguró una escuela de ciegos aneja al Colegio de Sordomudos de Madrid, que pasó a ser Colegio Nacional de Sordomudos y Ciegos; en 1856 se creó, también en Madrid, el Colegio de Santa Catalina; y, por efecto de lo dispuesto en la Ley de Instrucción de 1857, se crearon colegios para sordos y ciegos en varias localidades, con resultados de escolarización modestos.

En 1882 se creó una organización legal de ciegos mendigos con fines de previsión social para enfermedad y muerte. En 1894, antiguos alumnos del Colegio Nacional crearon el Centro Instructivo y Protector de Ciegos, con sede en Madrid. La función protectora tenía dos facetas: socorro mutuo y resistencia frente al acoso a la mendicidad.

En 1907 se celebró en Madrid una Asamblea Nacional para el Mejoramiento de la Suerte de los Ciegos y de los Sordomudos; no se avaló el derecho de los ciegos a mendigar libremente y se recomendó prohibir la reclusión de los mismos en asilos para mendigos. Atendiendo a lo recomendado por la Asamblea citada, se creó, en 1910, el Patronato Nacional de Sordomudos, Ciegos y Anormales, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública; era un órgano consultivo que se ocupó sobre todo de asuntos de educación. Por acuerdo del Patronato, Eugenio Canora, ciego líder de las asociaciones de Madrid, realizó una visita exploratoria a ciudades de España. En la misma observó lo siguiente: situación económica precaria de muchos colegios especiales, existencia de organizaciones de ciegos en la mayor parte de las ciudades visitadas y mayoritaria dedicación de los asociados a la mendicidad y a la reventa de billetes de lotería. Siguiendo instrucciones del Patronato, Canora propuso a las sociedades de ciegos crear una federación nacional.

Al comienzo de la segunda década del siglo XX, se creó el Patronato Protector de Ciegos, de Madrid, con varias prestaciones: pensiones para los ancianos, cesión de productos para su venta ambulante, subvenciones a talleres, autorización para reventa de lotería. La entidad no tuvo éxito. En 1928, se creó el Patronato Nacional de Residencias de Ciegos, las cuales estaban destinadas a ofrecer servicios escolares, locales de trabajo y asilos. Aunque el asilamiento no era forzoso, los ciegos no eran partidarios de la segregación, de modo que, en 1931, se reconvirtió la citada institución en el Patronato Nacional de Protección de Ciegos, el cual debería supervisar la enseñanza especial y proponer al Gobierno medidas de empleo y protección para ancianos; también fracasó.

También hay que señalar las rifas y loterías como forma de financiación de la acción social privada. En el siglo XIX algunos centros asistenciales fueron autorizados para gestionar loterías particulares y rifas. Por su efecto negativo en la Lotería Nacional, las concesiones especiales se suspendieron mediante una Ley de 31 de diciembre de 1887. No obstante, algunas autoridades provinciales y locales toleraron el juego como fuente de ingresos. Las prohibiciones gubernativas continuaron; sirva como ejemplo una Orden de 25 de marzo de 1932. Más al año siguiente se creó en Madrid la primera rifa ilegal de ciegos, y otras después en varias ciudades. Algunas organizaciones de ciegos propusieron al Gobierno la legalización de las rifas; en 1935 el Ministerio de Hacienda autorizó a aquellas a revender billetes de lotería, pero no a vender rifas.

Finalmente, por la conexión de las medidas políticas relativas a los sordos con las concernientes a los ciegos, hay que destacar (Bernal, 1994) que la primera asociación de sordomudos se creó en Madrid en 1906, y en 1926 se aprobaron las bases de la Federación Nacional de Sordomudos de España.

### 3. Del franquismo a la transición

La Organización Nacional de Ciegos fue instituida durante la Guerra Civil en la llamada zona nacional. El Gobierno de Francisco Franco, mediante Decreto de 13 de diciembre, día de Santa Lucía, patrona de los ciegos, de 1938, adoptó esta decisión: «Dependiente del Ministerio del Interior, se crea la Organización Nacional de Ciegos, que agrupará en ella, obligatoriamente,



a todos los invidentes españoles con fines de ayuda mutua y para resolución de sus problemas específicos. En dicha organización se fusionarán todas las entidades existentes en la actualidad, tanto culturales y de trabajo como de otro carácter, siempre que traten con los problemas relacionados con los invidentes» (art. 1). En dicha norma no se reguló el cupón de ciegos.

Por Orden del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1939 se aprobó el reglamento de la Organización Nacional de Ciegos. En el mismo, aparte de otros contenidos, se establecen los fines de la entidad: asistencia social, fomento de la acción profiláctica, enseñanza, trabajo y arte, y propaganda. El apartado de trabajo incluye la implantación y organización del «Cupón pro Ciegos» (art. 14, a).

Por su origen institucional, su dependencia administrativa y la obligatoriedad de participación, la Organización Nacional de Ciegos no nació como asociación privada, sino como corporación de derecho público. Andando el tiempo se aligeró su dependencia pública y los gestores y estudiosos del tercer sector la consideraron parte del mismo. Sobre esta institución puede verse también el capítulo 5 de esta obra.

El Ministerio de Gobernación, mediante Orden de 8 de noviembre de 1940, reguló las asociaciones de inválidos para el trabajo; entidades privadas sujetas a una amplia intervención de las autoridades públicas.

La constitución de las asociaciones de inválidos para el trabajo podía realizarse «por iniciativa espontánea o por gestión oficial de las autoridades públicas» (art. 2º). La orden citada facultó a la Dirección General de Beneficencia para introducir en los estatutos de las asociaciones «cuantas modificaciones estime convenientes de interés público», así como para «suspender, destituir o designar a las personas que figuren al frente de sus puestos directivos, sean o no de la organización respectiva» (art. 3º).

En cuanto a la provisión de medios, la norma capacita a las asociaciones para: a) «imponer cuotas a los asociados y recibir auxilios y subvenciones del Estado, de los particulares y de las corporaciones públicas», b) «ejercer el derecho de tanteo en la adjudicación de servicios contratados mediante subasta o concurso por las entidades públicas y en los que puedan ser empleadas las actividades de los asociados en aquellas...» y c) «proponer a las corporaciones administrativas la implantación de algún medio, como rifas, suscripciones, festivales, etc. que permitan allegar recursos a la organización en sustitución del ejercicio de la mendicidad, que queda totalmente prohibida a los inválidos» (art. 5º).

Paso a los montepíos y mutualidades de previsión social, cuyos antecedentes son las cofradías y hermandades de socorros mutuos.

En 1941 fueron objeto de regulación mediante la Ley de 6 de diciembre de 1941 que las definió así: «Se consideran mutualidades o montepíos, a los efectos de la presente Ley, las asociaciones que con aquella denominación o con cualquiera otra, y sin ánimo de lucro, ejercen una modalidad de previsión de carácter social o benéfico, encaminada a proteger a sus asociados o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible a los



que están expuestos mediante aportaciones directas de los asociados o procedentes de otras entidades o personas protectoras» (art. 1).

En el Decreto de 26 de mayo de 1943 por el que se aprueba el Reglamento sobre Régimen de Mutualidades y Montepíos, aparte de otros grupos de entidades, se prevé el de «Las que asuman el riesgo o riesgos de vejez, accidentes, invalidez permanente para el trabajo, y satisfagan al asociado en tales supuestos una determinada suma o una pensión temporal o vitalicia» (art. 12.4).

Voy a reseñar seguidamente una entidad singular de acción social de objeto plural: Cáritas Española. Tomé la información sobre génesis y desarrollo en sus primeros años de un texto de Romero Fonseca (1992). En el capítulo 3 de esta obra puede ampliarse la información sobre esta institución.

En 1942, la Conferencia Episcopal creó, en el seno de la Acción Católica, el Secretariado Nacional de Caridad para asistir a las personas en situaciones de grave necesidad, principalmente material; a partir de esta base y mediante acuerdos adoptados en la I y la II Asamblea Nacional de Caridad (1946 y 1947) se genera Cáritas Española, que adoptó la estructura territorial de la Iglesia; aparte de otras, en los primeros años la actividad cuantitativamente más importante de Cáritas fue la distribución de la Ayuda Social Americana, provista por la *National Catholic Welfare Conference* de los Estados Unidos de América y consistente en alimentos, leche en polvo principalmente.

En el curso del tiempo, la actividad de Cáritas se fue extendiendo y enriqueciendo. Aun cuando la discapacidad no fue objeto de programas especializados, la red de Cáritas prestó ayudas a personas afectas de discapacidad y a sus familias. Sirva como muestra el siguiente dato que figura en la memoria de la entidad de 1968: el 7,4 por ciento de las personas asistidas fueron subnormales y minusválidos, según la terminología que entonces se utilizaba y figura en la fuente citada (Cáritas Española, 1969).

La Guerra Civil generó dificultades que bloquearon el funcionamiento de la entidad federal de asociaciones de personas sordas creada en 1936. En 1949 se celebró en Barcelona un Congreso Nacional de Sordomudos de España, mediante el que se reactivó la entidad federal (Bernal, 1994), lo que se hizo efectivo al año siguiente. La denominación actual de la misma es Confederación Estatal de Personas Sordas.

En 1952 se creó en Barcelona la asociación de ámbito nacional Auxilia<sup>2</sup>. Se trata de una entidad de voluntariado cuyo objetivo era —y es— la ayuda a personas con discapacidades físicas. Como su antecedente francés, Auxilia, aparte de otras actividades, dedicó una gran atención a la formación a distancia, en aquel tiempo por correspondencia.

La Fraternidad Católica de Enfermos (Frater) tiene también su antecedente en Francia, donde fue fundada en 1942; reseño seguidamente algunos hitos de la andadura de la Frater española que tomo de un artículo de Julia Martínez (1994). En junio de 1957 se reunió en Barcelona un

<sup>2</sup> <https://auxiliaformacion.es/quienes-somos/> [consultado el 6/10/2022].

pequeño grupo de personas deseosas de promover la interrelación de personas enfermas y afectas de discapacidad. Un año después, los promotores de la nueva entidad tuvieron una reunión, en Lourdes, con la Frater francesa. En septiembre, también de 1958, se celebró en Barcelona la primera asamblea de la asociación. Tras algún tiempo de funcionamiento, se crea la figura del colaborador. La asociación fue extendiéndose por las diócesis españolas. En 1962, la Iglesia aprueba los estatutos de la asociación. En 1963, la Frater obtiene personalidad jurídica.

Mediante Orden del Ministerio de la Gobernación de 29 de noviembre de 1958 se autorizó la constitución de la Asociación Nacional de Inválidos Civiles (ANIC); entidad semejante en parte a la ONCE.

En el artículo 1º de la norma citada se establecen las bases de la entidad. Su objeto era la solución de los problemas específicos de sus asociados; estos podían ser los inválidos que desearan incorporarse (1ª). Como indica su denominación, la entidad era de ámbito nacional, pudiendo constituirse delegaciones provinciales y locales (2ª). El presidente lo nombraba el Ministerio de la Gobernación (4ª). El artículo 2º establece la fusión en la ANIC de las asociaciones con fines similares, especialmente las de inválidos para el trabajo, reguladas por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 8 de diciembre de 1940.

Por Orden del Ministerio de Gobernación de 14 de diciembre de 1959 se aprobaron los estatutos de la ANIC. En su título III se regula una amplia gama de medios de la asociación. Además de los comunes a las entidades sociales, posibilita los siguientes (art. 11.7):

- a) La explotación de aquellos servicios públicos estatales, provinciales o municipales que puedan ser atendidos por la asociación.
- b) La administración, distribución y venta de boletos del Patronato de Apuestas Mutuas Benéficas Deportivas.
- c) La reventa de localidades de toda clase de espectáculos.
- d) Las instalaciones de casetas de información, quioscos de venta de periódicos y otros análogos.

Desde su creación, logró un desarrollo organizativo estimable y creó establecimientos asistenciales importantes. Pese a ello, con la conformidad mayoritaria de sus empleados, las funciones de carácter público de la asociación, mediante el Real Decreto 1724/1978, de 23 de junio, se transfirieron al Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos (SEREM), de la Seguridad Social. Ello supuso la incorporación a dicho organismo de empleados y centros correspondientes a las funciones transferidas. Tras aprobarse la Constitución de 1978, parte de los mismos fueron traspasados a las comunidades autónomas.

El movimiento asociativo en pro de las personas con discapacidad intelectual lo inicia ASPRONA en Valencia, en 1960. La información sobre dicho movimiento que expongo seguidamente la tomé de un artículo de Paulino Azúa (1978).

La Federación Española de Asociaciones Pro Subnormales (FEAPS) se creó en 1964 por 28 asociaciones. Su actividad se fue desarrollando en tres frentes: solidaridad intraasociativa, presión dirigida a generar cambios positivos y promoción y gestión directa de centros especializados. Dichos centros fueron principalmente asistenciales, educativos y ocupacionales. Al final de la etapa franquista, la FEAPS agrupaba a 109 asociaciones. En la actualidad la federación se denomina Plena Inclusión.

En el análisis histórico del desarrollo de organizaciones de personas con discapacidad destaca una iniciativa centrada inicialmente en la rehabilitación de afectados por lesiones medulares y, años después, también por otras lesiones neurológicas: el Institut Guttmann<sup>3</sup>.

La denominación del Institut Guttmann deriva de los hechos que resumo seguidamente. Ludwig Guttmann fue un distinguido médico y neurocirujano alemán. Por su condición de judío se exilió de la Alemania nazi y se instaló en Reino Unido. En 1944, el doctor Guttmann fue nombrado director de un hospital nuevo para la atención de lesionados medulares, sito en Stoke Mandeville.

El 3 de septiembre de 1958, el empresario Guillermo González Gilbey, residente en Barcelona, tuvo un accidente de tráfico que le produjo una lesión cervical, la cual le causó tetraplejía. La atención sanitaria que le prestaron no incluyó rehabilitación médica, lo que movió al señor González a desplazarse a Inglaterra para recibir tratamiento rehabilitador en el Hospital Stoke Mandeville. Al cabo de once meses, regresó a Barcelona.

La muy positiva experiencia de los resultados del tratamiento rehabilitador recibido generó en Guillermo González Gilbey la decisión de promover la creación de un hospital de rehabilitación de lesiones medulares. En 1962 creó la Fundación Institut Guttmann, destinada a ser soporte institucional de dicho hospital. El mismo, sito en el barrio barcelonés de la Sagrera, se inauguró el 27 de noviembre de 1965.

Otra iniciativa importante es la Federación ECOM<sup>4</sup>, una entidad de ámbito estatal cuyo objetivo es sumar la acción de asociaciones de personas con discapacidad física. Fue creada, en 1971 y en Barcelona, por las siguientes entidades: Asociación de Familias de Ayuda al Poliomiélico (AFAP), Auxilia, Hogares de la Amistad y Padres de Disminuidos Físicos. En el tiempo objeto de este apartado, la entidad informó al sector público sobre las carencias en la atención a las personas con discapacidades físicas y procuró también sensibilizar a la sociedad. Fueron cauces importantes de su acción la Conferencia Minusval-74, celebrada en Madrid, y la Comisión Interministerial para la Integración Social de los Minusválidos, en la que participaron tres representantes de la Federación.

También es destacable el SIIS (Centro de Documentación y Estudios) creado en 1972 en San Sebastián, por iniciativa del sacerdote y hermano de una persona con discapacidad intelectual José Ignacio Eguía Careaga, con el objetivo de acopiar y proveer información, do-

<sup>3</sup> Fundación Institut Guttmann (s. f): *Un poco de historia de la Fundación Institut Guttmann*. Disponible en: <https://www.guttmann.com/es/historia> [consultado el 12/10/2022]

<sup>4</sup> <https://www.ecom.cat/es/quienes-somos/presentacion/historia> [consultado el 18/11/2021]

cumentación y bibliografía relativa a la discapacidad intelectual. En 1978 la Fundación Eguía Careaga incorporó al SIIS.

Progresivamente el SIIS extendió su campo de acción, primero, al general de las discapacidades y, después, a los de la intervención y las políticas sociales. Sus servicios abarcaron una amplia gama de medios: biblioteca abierta, información, publicaciones periódicas propias.

Además de los servicios gratuitos que presta a usuarios comunes, el SIIS ha ido suscribiendo contratos de colaboración con entidades públicas. En 1977 con el actualmente denominado Real Patronato sobre Discapacidad; posteriormente con organismos del País Vasco.

En los últimos años de la etapa franquista, dio sus primeros pasos en España la atención temprana, inicialmente denominada estimulación precoz, de niños nacidos con riesgo de deficiencias y afectados por ellas (Casado, 2006). En los primeros años del decenio de los 70 del pasado siglo, varios profesionales de la medicina introdujeron en España la atención temprana. Carmen Gayarre, destacada agente del tercer sector en el ámbito de las deficiencias psíquicas, contribuyó al desarrollo de dicho tratamiento. Sivan como muestra dos cursos organizados por ella y realizados, en Madrid, en 1973 y 1975.

Es igualmente interesante una iniciativa pro-accesibilidad para personas afectas de sordera y de sordoceguera: la Parroquia de Santa María del Silencio (Casado, 2017).

En 1970 y en la diócesis de Madrid, por iniciativa de sacerdotes y seglares sordos, se inició la creación de nuevos recursos pastorales para personas afectas de dicha deficiencia. En 1973 se instituyó la Parroquia de Nuestra Señora del Silencio, con sede en un local de la Parroquia de Nuestra Señora de los Ángeles, sita en la calle de Bravo Murillo de Madrid. Dicha parroquia es de carácter personal, no territorial. En 2012 se trasladó a la capilla del antiguo Hospital de Jornaleros.

Al final de la etapa franquista se inició la atención a las enfermedades de baja prevalencia (enfermedades raras), algunas de las cuales generan discapacidad. Según la información de la Federación Española de Enfermedades Raras (FEDER), las dos entidades más antiguas de las que forman parte de la misma son la Fundación Española de Hemofilia y la Asociación Catalana de Espina Bífida Hidrocefalia, creadas en 1971 y 1972 respectivamente. La FEDER se constituyó en 1999.

Al final de la etapa franquista se generó una interesante iniciativa de objeto preventivo que se concretó durante la transición a la democracia (Martínez Frías, 2001). En los primeros años setenta del pasado siglo, la licenciada en biología María Luisa Martínez-Frías ejercía la docencia como profesora contratada de la Universidad Autónoma de Madrid; a la vez preparaba su tesis doctoral sobre Genética Humana. El 26 de junio de 1974, por causa desconocida, se quemó la documentación de la tesis. Para reemprender su investigación, en septiembre de dicho año marchó a Argentina, donde tuvo ocasión de conocer el Registro de Defectos Congénitos Latinoamericano, lo cual le sirvió para elaborar una nueva tesis doctoral, que comenzó en Buenos Aires y que concluyó y presentó en Madrid, en julio de 1975.

Ese mismo año, siendo profesora contratada de la Facultad de Medicina de la Universidad Autónoma de Madrid, María Luisa Martínez-Frías inició el diseño y la organización del *Estudio Colaborativo Español de Malformaciones Congénitas* (ECEMC); su objetivo era «averiguar por qué nacen niños con defectos congénitos, como primer paso para poder llegar a prevenirlos».

Los defectos congénitos son alteraciones embrionarias o fetales que se manifiestan durante el embarazo, en el nacimiento o en la infancia. He aquí algunos ejemplos: anencefalia, síndrome de Down, trastornos del espectro alcohólico fetal. Los defectos congénitos de origen genético no pueden prevenirse, pero sí pueden evitarse en la planificación del embarazo o durante el mismo los causados por factores ambientales: malos hábitos higiénicos, consumos de riesgo —bebidas alcohólicas, por ejemplo—, actividades insalubres, o ciertos medicamentos.

Los primeros trabajos de preparación del ECEMC los realizó la doctora Martínez-Frías con la ayuda personal de una colega, pero sin respaldo institucional ni apoyo económico.

El primer paso organizativo era crear una red de proveedores de información. Para ello, a comienzos de 1976, solicitó, mediante cartas personales, colaboración gratuita a más de cien médicos de hospitales de todo el territorio nacional. Recibió 30 respuestas positivas. Se inició el funcionamiento del ECEMC con 10 de ellos. En mayo de dicho año enviaron los primeros datos sobre recién nacidos en el mes anterior.

Los partícipes se fueron incrementando y, siguiendo la pauta del *Estudio Colaborativo Latinoamericano de Malformaciones Congénitas*, se articularon en dos grupos: periférico y coordinador. Inicialmente, ni estos ni su conjunto tenían personalidad jurídica. Accedieron a ella al comienzo de la etapa democrática, mediante la creación de la Asociación Española para el Registro y Estudio de las Malformaciones Congénitas (ASEREMAC).

Concluyo este apartado valorando algunos de los hechos reseñados. La creación de la ONCE y de la ANIC son ejemplo de manifestaciones notables de implicación gubernamental. Las entidades Auxilia, Fraternidad Católica de Enfermos e Instituto Guttmann, así como el ECEMC son muestras de la apertura de España al exterior. La creación de la FEAPS y de las primeras asociaciones dedicadas a enfermedades raras son ejemplos de la ampliación del ámbito subjetivo de la acción del tercer sector en el área de la discapacidad. El Instituto Guttmann, el SIIS, la atención temprana y la parroquia de Santa María del Silencio fueron iniciativas avanzadas de atención a la discapacidad. En suma, este apartado junto a los anteriores pone de manifiesto la importancia histórica que tuvo en España el TSAS de la discapacidad.

## 4. Conclusiones y tendencias de cambio

En este capítulo se ha trazado una panorámica sociohistórica de la construcción de la normalización o socialización de la realidad social de la discapacidad en España hasta la transición política. La perspectiva sociohistórica permite evitar el adanismo, pero también comprender

la dinámica de la integración de la variedad de situaciones y personas que sufren algún tipo de discapacidad dentro de un contexto de cambio social y de mentalidad respecto del fenómeno.

En este larguísimo proceso histórico de cambio, hemos constatado que la sociedad civil, mediante los gremios, las cofradías, las fundaciones y las asociaciones y otras formas organizativas, además de una acción social muy importante, ha ido generando, ampliando y reforzando la defensa e integración de las personas con discapacidad. Dar satisfacción a necesidades inmediatas, visibilizar la realidad de la discapacidad y, progresivamente, hacer que esta realidad no solo sea un problema individual y grupal sino societario y objeto de las políticas públicas, han sido líneas de acción progresivamente compartidas por las organizaciones de la sociedad civil de objeto social, el hoy llamado tercer sector de acción social. La maduración de la sociedad civil y la creciente responsabilidad estatal han ido de la mano en este largo proceso de cambio, si bien con muy diferentes intensidades según los contextos históricos.

El progresivo conocimiento de las deficiencias físicas, sensoriales y cognitivas, que pueden dar lugar a formas concretas de discapacidad, así como las denominadas enfermedades «raras», han estimulado la mejora de las técnicas de intervención que combinan la prevención, la rehabilitación y la integración social. Al mismo tiempo, estas técnicas han ido adoptando un enfoque integral de las necesidades de las personas con discapacidad que se refleja en los programas específicos dirigidos a este colectivo tan diverso. Finalmente, la perspectiva de la discapacidad ha ganado presencia en las políticas públicas a partir de finales de la década de los 60 del pasado siglo.



## Referencias bibliográficas

- AZÚA, P. (1978): «Análisis del movimiento asociativo»; en *Siglo Cero* (59); pp. 29-34.
- BERNAL, J. (1994): «El asociacionismo de personas sordas. El movimiento asociativo de los disminuidos sensoriales auditivos»; en VILÀ I MANCEBO, A., coord.: *Crónica de una lucha por la igualdad*. Barcelona, Fundació Institut Guttmann; pp. 146-148.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (1969): *Actividades de Cáritas Española en 1968*. Madrid, Secretaría General de Cáritas Española.
- CASADO, D. (2010): «Tercer sector y discapacidad. Discapacidad y tercer sector»; en PÉREZ BUENO, L. C. dir.: *Discapacidad, tercer sector e inclusión social*. Madrid, Cinca; pp. 483-502.
- CASADO, D. (2006): «La atención temprana en España. Jalones de su desarrollo organizativo (I)»; en *Polibea* (78); pp. 13-21.
- CASADO, D. (2017): «Parroquia especializada para personas afectas de sordera y de sordoceguera: Santa María del Silencio»; en *Polibea* (124); pp. 27-30.
- CLEMENTE, J. C. (1990): *Historia de la Cruz Roja Española*. Madrid, Oficina Central de la Cruz Roja Española.
- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS (s. f.): *Obra Social. Cajas de Ahorro Confederadas. Memoria 1994*.
- FUNDACIÓN INSTITUT GUTTMANN (s. f.): *Un poco de historia de la Fundación Institut Guttmann*. Disponible en: <https://www.guttmann.com/es/historia> [consultado el 12/10/2022]
- GARVÍA, R. (1997): *En el país de los ciegos. La ONCE desde una perspectiva sociológica*. Barcelona, Hacer Editorial.
- JIMÉNEZ SALAS, M. (1958): *Historia de la asistencia social en España en la Edad Moderna*. Madrid, Instituto Balmes de Sociología.
- MARTÍNEZ, J. (1994): «Las principales etapas de la historia reciente del movimiento de personas con discapacidad»; en VILÀ I MANCEBO, A. coord.: *Crónica de una lucha por la igualdad*. Barcelona, Fundació Institut Guttmann; pp. 27-34.
- MARTÍNEZ-FRÍAS, M. L. (2001): *25 Años del Estudio Colaborativo Español de Malformaciones Congénitas*. Inédito.
- MAZA ZORRILLA, E. (1987): *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica*. Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid.
- ROMERO FONSECA, E. (1997): «50 años trabajando por la justicia»; en *Cáritas* (377); pp. 25-36.
- RUMEU DE ARMAS, A. (1944): *Historia de la previsión social en España. Cofradías, gremios, hermandades, montepíos*. Madrid, Editorial Revista Española de Derecho Privado.





# LA DISCAPACIDAD COMO OBJETO DE LA ACCIÓN PÚBLICA: POLÍTICAS OFICIALES DE DISCAPACIDAD EN ESPAÑA

Luis Cayo Pérez Bueno

Presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)

## Resumen

En España hay 4,3 millones de personas con discapacidad, el 9 % de la población, de las que el 60 % son mujeres y el 60 % personas mayores de 65 años. La cuarta parte de ellas viven en el mundo rural. Este colectivo sufre discriminaciones y exclusión social en el ejercicio de sus derechos, en su más amplio sentido. La movilización de las personas con discapacidad, la progresiva maduración de la sociedad civil y la perspectiva de discapacidad en las políticas sociales, han permitido ir avanzando hacia una mejora, aún incompleta, de su situación en el ejercicio de una plena ciudadanía. La Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, ratificada por España en 2008, ha propiciado la aplicación de políticas sociales basadas en el principio de no discriminación de los derechos de este colectivo. En este contexto y desde hace décadas el CERMI, que agrupa a 19 plataformas territoriales y 8.000 organizaciones, promueve las políticas y acciones que impulsen la visibilidad social de las personas con discapacidad, su participación social, el reforzamiento del diálogo social y el avance, mediante el Derecho y Política, de todas aquellas acciones, programas y políticas sociales que permitan avanzar hacia la plena ciudadanía.

## Abstract

*In Spain there are 4.3 million people with disabilities, 9 % of the population, of whom 60 % are women and 60 % are over 65 years of age. A quarter of them live in rural areas. This group suffers from discrimination and social exclusion in the exercise of their rights, in the broadest sense of the term. The mobilisation of people with disabilities, the progressive maturing of civil society and the disability perspective in social policies have allowed progress to be made towards an improvement, albeit incomplete, of their situation in the exercise of full citizenship. The 2006 UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, ratified by Spain in 2008, has led to the implementation of social policies based on the principle of non-discrimination of the rights of this group. In this context and for decades, CERMI, which brings together 19 territorial platforms and 8,000 organisations, has been promoting policies and actions that promote the social visibility of people with disabilities, their social participation, the strengthening of Social Dialogue and the advancement, through Law and Policy, of all those actions, programmes and social policies that allow progress towards full citizenship.*

## 1. El hecho social de la discapacidad y su relevancia política y jurídica

Las personas con discapacidad, un 10 % de la población, son en España y en el mundo, todavía, una minoría discreta y aislada, sin que pueda afirmarse que gocen de normalidad cívica, esto es, que participen en plenitud, sin restricciones, exclusiones ni discriminaciones, en todos los órdenes de la vida en comunidad, a partir de haber logrado una posición respetada y respetable de dirección y control de sus propias vidas, de autonomía y de inclusión en el medio social. Tener, presentar una discapacidad castiga vital y socialmente; resta posibilidades, niega o reduce oportunidades, impide el ejercicio regular de los derechos, incluso de los más básicos, y dificulta a veces hasta el extremo el acceso a los bienes sociales de los que participan el resto de componentes de la sociedad.

Las personas con discapacidad, más allá de la discapacidad concreta que concurra en ellas, y de su posición económica y social, por el mero hecho de tener una discapacidad, adolecen

de un déficit agravado de ciudadanía. Más pobreza, menos empleo, menores niveles educativos y retributivos, inactividad forzada, segregaciones diversas, niveles de vida no adecuados, dependencia agudizada de instancias ajenas a las propias personas, escaso control sobre sus existencias, negación o disminución de derechos, institucionalización no deseada, imposibilidad de llevar una vida autónoma y de ser incluidas en la comunidad, mayor exposición a la violencia y al abuso, sobre todo si son mujeres y niñas, etc., todos estos materiales y muchos más, casi siempre negativos, colman el paisaje vital y social que les ha tocado en suerte.

Ante esta situación, de cuestión pendiente, no resuelta, que no puede postergarse más, se han rebelado, sobre todo a partir del último tercio del siglo XX, las personas con discapacidad, más sus familias, a través del activismo cívico -sociedad civil organizada-, con el objetivo de cambiar el entorno, de transformar de raíz los factores y condiciones -morales, mentales, políticos, sociales, económicos y jurídicos- que permiten ese estado de cosas. La movilización de las propias personas con discapacidad y las que simpatizan con su causa ha sacudido un *statu quo* insostenible y han señalado un horizonte de cambio profundo y perdurable que pasa por los derechos, la inclusión y el bienestar.

En este proceso de transformación y de generación de nuevas y más favorables condiciones de vida y de ciudadanía, las personas con discapacidad han mirado hacia la política, el derecho y las leyes, como elementos esenciales de la organización social, al ser instrumentos en virtud de los cuales se ordenan y regulan la vida en comunidad, las interacciones y relaciones humanas, reclamando un viraje en su consideración hacia la discapacidad. Se ha pedido a la política y al derecho y se espera de ellos que no restrinjan, sino que promuevan, que no traten a las personas con discapacidad con paternalismo, como sujetos pasivos que necesitan dirección y guía, sino que las empoderen haciéndolas más fuertes y dotándolas de herramientas y destrezas de autodefensa, más competentes contra la discriminación y las violaciones de derechos. Que la política y el derecho sean para las personas con discapacidad unos aliados firmes y no unos contrincantes, como han venido siendo históricamente. Y esto se consigue solo considerando la discapacidad como una cuestión de derechos humanos y a las personas con discapacidad como titulares indiscutibles de los mismos.

## 2. La realidad social de las personas con discapacidad en España: aproximación cuantitativa y cualitativa

¿De qué hablamos cuando nos referimos a discapacidad, a personas con discapacidad, circunscrito todo ello a España, a nuestro país? Cabe una primera aproximación, cuantitativa, relativa a las grandes magnitudes estadísticas, para hacernos una idea de lo que este grupo cívico supone. Según las estadísticas oficiales (Encuesta sobre Discapacidad, Autonomía Personal y Dependencia —EDAD— del Instituto Nacional de Estadística, del año 2020, presentada en abril de 2022), en España hay, en cifras gruesas, 4,3 millones de personas con discapacidad, lo que representaba arriba del 9 % de la población del país de ese momento. Entre un 10 % y un

15 % es el índice de discapacidad que suele darse en los países avanzados, por lo que España estaría en la parte inferior de esa franja promedio.

Si ahondamos un tanto en esas cifras globales, el 60 % de las personas con discapacidad son mujeres, el subgrupo claramente mayoritario, frente a un 40 % de varones. La discapacidad tiene rostro femenino en nuestro país.

Si nos atenemos a la edad, el 60 % de las personas con discapacidad tienen 65 o más años, cifra en que solía situarse un tanto convencionalmente el inicio de la edad avanzada o de la vejez. La conexión mayor edad/discapacidad es evidente e indica que el envejecimiento de la población trae consigo que sobrevengan más situaciones de discapacidad.

Del total de personas con discapacidad, en fin, un millón residían en entornos rurales, no en áreas urbanas de mayor concentración de habitantes, con lo que eso representa de mayores dificultades, pues generalmente el medio rural dispone de menores recursos de atención y apoyo a las personas con discapacidad.

La aproximación cuantitativa, debe complementarse con la cualitativa. ¿Qué condiciones y qué calidad de vida tienen las personas con discapacidad en España? Se tome el índice que se tome, estudio, informe, estadística, indicador, etc., que mida el desarrollo humano y el grado de inclusión y bienestar social, las personas con discapacidad están sistemáticamente en condiciones severamente menos favorables que las personas que no tienen discapacidad. Se calcula que las personas con discapacidad están 1/3 peor, globalmente consideradas, que el resto de población sin discapacidad. Existe una medible exclusión estructural por razón de discapacidad que debe ser revertida por la acción de los poderes públicos, mediante las leyes y las políticas oficiales, y por toda la comunidad social, que ha de actuar intensa y extensamente para que la inclusión y la participación sea una realidad también para las personas con discapacidad.

### 3. Especial consideración de las mujeres y niñas con discapacidad

Las mujeres y niñas con discapacidad son el subgrupo mayoritario dentro de las personas con discapacidad en España. Dos millones aproximadamente, el 60 % de la población con discapacidad en España, son mujeres, frente al 40 % que representan los varones. Aunque no son estrictamente mujeres con discapacidad, también se considera desde el feminismo de la discapacidad a las mujeres cuidadoras y asistentes, que apoyan a personas con discapacidad como las madres, las hermanas, etc., cuyas vidas experimentan una más que estrecha relación con la realidad de la discapacidad.

Pero no solo numéricamente, por ser el subgrupo más amplio y extenso, desde una mera perspectiva cuantitativa, sino por factores cualitativos, las mujeres con discapacidad son —deben ser— de primera importancia en el abordaje de la discapacidad y en las políticas públicas que los poderes y Administraciones despliegan para promover la igualdad y la inclusión social de esta parte de la población femenina.

Sistemáticamente, las mujeres y niñas con discapacidad están peor, en todos los índices que se tomen en cuenta, que los varones con discapacidad y que las mujeres sin discapacidad. Sufren una mucho más intensa exclusión, lo que evidencia la discriminación interseccional por discapacidad y género a la que están permanentemente expuestas.

Los datos muestran que las mujeres con discapacidad tienen un mayor índice de analfabetismo, niveles educativos más bajos, menor actividad laboral y/o con puestos de trabajo de menor responsabilidad y peor remunerados, mayor aislamiento social, más baja autoestima, mayor dependencia económica respecto de la familia y/o personas responsables de apoyarlas, mayor dependencia socioafectiva y emocional, menor desarrollo personal y social, gran desconocimiento de la sexualidad, mayor desprotección sociosanitaria y baja autovaloración de la imagen corporal. Esto se traduce en la existencia de un alto índice de violencia en este grupo poblacional.

Las necesidades de las mujeres y las niñas con discapacidad no son conocidas ni reconocidas, recayendo sobre ellas continuadas prácticas de discriminación y rechazo especialmente sutiles que las siguen sometiendo a una continua desigualdad estructural e impidiendo que alcancen la efectividad de sus derechos.

La discriminación sufrida por las personas con discapacidad es particularmente intensa cuando se trata de mujeres y niñas, ya que en ellas confluyen la perspectiva de género y discapacidad ocasionando un efecto exponencial en su desigualdad en la sociedad. Esta suma de factores, a los que pueden unirse otros como la edad, el origen étnico, el origen nacional o social, la religión o la orientación sexual, es conocida como discriminación múltiple. Los organismos internacionales de derechos humanos han utilizado generalmente el concepto de «discriminación múltiple» para referirse a aquella situación donde una persona puede experimentar discriminación por uno o varios motivos, en el sentido de que la discriminación es compuesta o agravada.

Las mujeres y niñas con discapacidad sufren un grado de exclusión mayor que los hombres. Existen esferas en las que esta desigualdad es muy evidente, como en el acceso al empleo, problema que también comparten las mujeres sin discapacidad, lo que incide directamente en la percepción de ingresos económicos y en la menor posibilidad de llevar una vida independiente. Otro ámbito, especialmente olvidado, en el que las mujeres y niñas con discapacidad se encuentran discriminadas es el correspondiente al ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. La coacción al libre disfrute de la sexualidad, la práctica de esterilizaciones forzadas y la disuasión por parte de los profesionales de la salud, las familias, y por la sociedad en general, ante posibles embarazos de mujeres con discapacidad, son claras obstáculos a la libre decisión de estas mujeres sobre todo lo que concierne a su propio cuerpo.

A estas formas de discriminación, se suman otras muchas: la violencia ejercida en el seno de las familias, la violencia de las personas cuidadoras en instituciones, la violencia perpetrada por sus parejas y/o exparejas, la inaccesibilidad a servicios públicos, y una constante invisibilidad.

Todas estas formas de opresión ocurren tanto en la esfera privada dentro de las relaciones familiares o por proveedores de servicios sociales privados; como en la esfera pública, la cual se encuentra ligada a la ausencia de políticas de regulación y prestación de servicios específicos para mujeres y niñas con discapacidad.

## 4. El marco de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 de Naciones Unidas. Recepción en España

El 13 de diciembre de 2006 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la denominada Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta convención, el primer tratado de derechos humanos del siglo XXI, fue el resultado de un largo e intrincado proceso previo, en el que confluyeron y participaron variados actores de la escena internacional: Estados miembros de la ONU, observadores de esta misma organización multilateral mundial, cuerpos y organismos con peso específico en el sistema de la ONU, la Relatoría Especial sobre Discapacidad, las instituciones de derechos humanos nacionales y organizaciones no gubernamentales, entre las que tuvieron un papel destacado las organizaciones de personas con discapacidad y sus familias, con relevante presencia española, a través del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI). Junto a la Convención propiamente dicha, también se adoptó simultáneamente, complementario de esta, pero como texto jurídico independiente, el llamado Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece los mecanismos de seguimiento del cumplimiento de la Convención, cuerpo sustantivo, por parte de los Estados parte.

Este nuevo instrumento jurídico ha supuesto importantes consecuencias para las personas con discapacidad en todo el mundo, incluida España, y entre las principales se destaca la «visibilidad» de este grupo ciudadano dentro del sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas, la asunción irreversible del fenómeno de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, y el contar con una herramienta jurídica vinculante a la hora de hacer valer los derechos de estas personas.

El Reino de España firmó y ratificó esta Convención, más su Protocolo Facultativo, por lo que desde el 3 de mayo de 2008 este cuerpo normativo internacional forma parte plenamente del ordenamiento jurídico español.

El objeto o propósito de la Convención bajo análisis no es otro que «promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente». De este modo, y en aplicación del principio de no discriminación, uno de los objetivos fundamentales de la Convención ha sido, por un lado, adaptar las normas pertinentes

de los tratados de derechos humanos existentes, al contexto específico de la discapacidad. Ello significa el establecimiento de los mecanismos para garantizar el ejercicio de dichos derechos por parte de las personas con discapacidad, sin discriminación y en condiciones de igualdad con el resto de las personas. Este tema, sin embargo, fue objeto de debates durante el proceso de elaboración de la Convención. De este modo, el objeto del tratado podría haber sido diferente. Se podría haber elaborado una convención que contuviera solamente el desarrollo de derechos sustantivos, como la Convención de Derechos del Niño; o se podría haber elaborado simplemente una convención que incluyera una serie de prescripciones contra la discriminación, a fin de asegurar el igual tratamiento de manera abstracta, sin referencia a ninguna política o área en particular. Finalmente, la fórmula adoptada en la Convención fue mixta o integral. Un tratado que aborda la protección contra la discriminación, pero que, asimismo, provee de herramientas a fin de que el goce y ejercicio de derechos de las personas con discapacidad no se quede solo sobre el papel, y resulte aplicable en cada derecho o área particular. De este modo, el tratado aborda una serie de derechos sustantivos, como el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho al empleo, entre otros, pero dichos derechos son abordados desde la perspectiva y desde la fórmula de la no discriminación, utilizando las herramientas del derecho antidiscriminatorio.

El objeto, por tanto, no fue crear nuevos derechos, sino asegurar el uso del principio de no discriminación en cada uno de los derechos, para que puedan ser ejercidos en posición de igualdad por las personas con discapacidad. De este modo, se debió identificar, a la hora de regular cada derecho, cuáles eran las necesidades extra que debían garantizarse, para lograr adaptar dichos derechos al contexto específico de la discapacidad. Así, si bien la no discriminación es un principio vital de la Convención, no debe olvidarse que dicho principio interactúa con cada uno de los derechos sustantivos que el instrumento regula.

De este modo, puede afirmarse que la Convención examinada es de naturaleza integral. Ello significa que no se queda en la mera cláusula de no discriminación para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, sino que ahonda más allá, y se propone asegurar el ejercicio de dichos derechos, que en determinadas circunstancias requieren de un refuerzo, con el fin de promover el valor inherente de las personas con discapacidad. De este modo, sumado a la cláusula de no discriminación, y a los fines de garantizar la igualdad de oportunidades, se ha entrado en la sustancia de los derechos. Y ello tiene absoluta lógica, toda vez que no es posible centrarse en la no discriminación sin abordar la sustancia de los derechos en los cuales el principio de no discriminación deberá aplicarse.

Cabe afirmar, pues, que la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es el hecho social, político y legislativo más relevante de los acontecidos en la esfera de las personas con discapacidad en lo que va de siglo, y sus efectos trascendentes está llamados a desplegarse aún por mucho tiempo más. Por fin, ha ocurrido algo, en el plano político, legislativo y jurídico a la altura de los abrumadores requerimientos de derechos, inclusión y bienestar que reclaman las personas con discapacidad.



Nos ha dotado, la Convención, de arsenal bastante para desencadenar, global y localmente, espirales transformadoras de largo alcance para la mejora de las condiciones de vida y ciudadanía de las personas con discapacidad. Su potencialidad como herramienta de cambio personal y colectivo es enorme, si por el activismo de la discapacidad, como avanzadilla del grupo de interés más interesado y legitimado en su realización, se emplea con convicción e inteligencia, sin desmayo, en toda ocasión y en todo momento.

Por más que la Convención se adjetive como «internacional», que lo es, no deja de tener una dimensión intensamente nacional, pues sus destinatarios naturales son los Estados, lo sujetos primordiales del Derecho Internacional, que la hayan firmado y ratificado, como es el caso de España. Desde el 3 de mayo de 2008, fecha de su entrada en vigor, este instrumento jurídico internacional de Naciones Unidas es Derecho positivo nacional, se agrega y se integra en el ordenamiento normativo español y sus principios, valores y mandatos son parte insoslayable de su legislación y de su acción pública, incluida la judicial.

## 5. Acceso y ejercicio de los derechos por parte de las personas con discapacidad

La situación estructural y sistémica de exclusión de las personas con discapacidad es extensible al ámbito de la política y el derecho. También en estos, estas personas han permanecido en estado de precariedad, de menor promoción y protección. El acceso y el ejercicio regular, en condiciones equiparables a las de los demás componentes de la comunidad, a los derechos, no se ha producido o solo de modo fragmentario o tardío. Se ha encontrado con obstáculos, denegaciones, declaraciones vacías, inaccesibilidad e inusabilidad. Desde un punto de vista legal y jurídico, existe exclusión y el derecho está llamado a cambiar de mirada sobre la discapacidad, asumiendo un papel activo de promoción y defensa reales de una parte de la diversidad humana hasta ahora desconsiderada o cuando menos, erróneamente atendida.

El desencuentro entre la discapacidad y el derecho presenta una doble dimensión. La primera, es la normativa, la regulatoria. Las normas que produce el derecho no han asumido esta realidad con la exigencia propia de ser una cuestión de derechos humanos, sino hasta tiempo muy reciente, y más declarativamente —en el papel— que efectivamente —en la práctica—. Pero, además, en el plano del ejercicio, los entornos jurídicos —procesos, procedimientos, textos, instrumentos, operadores, espacios, canales, soportes, etc.— han sido y son generalizadamente excluyentes, no pensados ni concebidos, no ajustados a la idiosincrasia y a las formas y maneras de conducirse y relacionarse las personas con discapacidad. La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 de Naciones Unidas se ha erigido en el punto de ruptura de estos modos y maneras, y ha sentado las bases para un derecho progresivamente inclusivo.



## 6. Igualdad, no discriminación y acción positiva

La promoción y la protección jurídicas de las personas con discapacidad es la respuesta que otorga el derecho, en una sociedad democrática avanzada como es la española, según el diseño de nuestra Constitución, a un grupo de población sometido a condiciones estructurales y sistémicas de discriminación y exclusión, que precisan de la acción vigorosa de las leyes y las políticas públicas para alcanzar una posición de participación social y de ejercicio regular de sus derechos fundamentales y de sus libertades públicas. Presentar una discapacidad no puede comportar en ningún caso una ciudadanía degradada que haga imposible o torne dificultoso el acceso a los bienes sociales y a la vida en comunidad.

La promoción y la protección jurídicas actúan al tiempo para lograr la igualdad real y efectiva de las personas con discapacidad, por medio de la no discriminación, que debe estar proscrita y en todo caso ser sancionada, más la acción positiva, consistente en la labor acentuada de los poderes públicos y de toda la sociedad y sus componentes para anular las desventajas de partida que el entorno —generando obstáculos, barreras y restricciones de todas clases— origina a las personas con discapacidad y ofrecer los apoyos suplementarios que precisen para alcanzar una posición de participación en el medio social equiparable a la de resto de miembros de la comunidad.

Esta tríada se puede expresar, para su mejor comprensión, en términos de fórmula matemática: *Igualdad (real y efectiva) = No discriminación + acción positiva.*

## 7. Defensa legal de las personas con discapacidad

La situación de la población con discapacidad en todos los ámbitos ha venido evolucionando en la sociedad de modo progresivo hasta situarla más próxima al núcleo del ordenamiento jurídico. En el modelo social, propio del enfoque de derechos humanos, la persona con discapacidad es protagonista activa en la sociedad, y abandona las posiciones reduccionistas de su dignidad que el modelo médico ejercía mediante una concepción de mero sujeto-paciente. Esta renovada forma de entender la discapacidad ha tenido hondas repercusiones desde un punto de vista jurídico.

Al tener el modelo médico una visión centrada en las limitaciones individuales de la persona fue creador de medidas paternalistas y asistencialistas que restringían el análisis y protección de la discapacidad a ciertas áreas del Derecho como la protección social (legislación de seguridad social), la sanidad (servicios asistenciales), o asuntos específicos del derecho civil (las instituciones de la incapacitación, tutela o curatela). En el modelo social, esta visión cambia y se reconoce a la discapacidad como un fenómeno complejo producto de un cúmulo de condiciones, la mayoría de ellas creadas por el contexto social, y no atribuibles a la propia persona; en donde es necesario realizar todas las modificaciones y adaptaciones con el objeto de lograr la participación plena del individuo con discapacidad en todas las áreas vitales.

Por tal razón, el análisis y la protección en materia de discapacidad deben hacerse de manera transversal desde todas las ramas del ordenamiento jurídico.

Surge así la llamada defensa legal de las personas con discapacidad, entendida en el sentido de que el ordenamiento jurídico concierne, con propósito global, todos sus instrumentos de protección y amparo al servicio de estas personas, que parten de una posición frágil en cuanto al ejercicio y respeto de sus derechos humanos.

## 8. Participación y diálogo civil

La participación en la sociedad civil organizada es un derecho elemental de todas las personas. En el caso de las personas con discapacidad, además, es un derecho expresamente recogido en el artículo 29 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que establece la participación en la vida pública y política de las personas con discapacidad, y obliga a los Estados a comprometerse a asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones que las demás.

Las condiciones de exclusión a las cuales están sometidas las personas con discapacidad conducen a que sean discriminadas y colocadas forzosamente en una situación de vulnerabilidad y desigualdad, donde son consideradas «ciudadanía de segunda» con menos derechos y libertades; en muchos casos, sin la posibilidad de ejercer los derechos de participación general en la vida social y política convirtiéndoles en «ciudadanos invisibles». Su grado de inclusión social, de acceso a los derechos, bienes y servicios, así como su nivel de participación y ciudadanía, dependen de muchos y diferentes factores: de los recursos económicos existentes, del desarrollo social y económico del lugar donde viven y del marco institucional, jurídico y político que se dispone para la defensa de sus derechos e intereses. Es evidente que el estatuto de ciudadanía a que tienen derecho todas las personas con discapacidad como miembros de la comunidad, solo se alcanzará en plenitud cuando se generen las condiciones legales, políticas y de actitud social que aseguren un entorno de inclusión y de derechos en el que la participación sea real y efectiva.

Por consiguiente, si la situación de las personas con discapacidad está en relación directa con las políticas establecidas para operar sobre sus condiciones de vida y de ciudadanía, es explicable que la duración, la firmeza, la efectividad de esas políticas esté a su vez estrechamente asociada a la fuerza del movimiento asociativo articulado en torno a la discapacidad, porque es un hecho comprobado que las instancias encargadas de ejecutar dichas políticas, la mayoría de veces, actúan conforme a la presión ejercida por las agrupaciones que representan a las personas con discapacidad.

Así, en la consecución de esta ciudadanía plena, el primer escalón en el proceso de participación política de las personas con discapacidad lo constituye el movimiento asociativo. La

inclusión en la comunidad y el acceso a los derechos y al bienestar por parte de las personas con discapacidad solo se alcanzará si existe un movimiento social organizado que reúna a toda la ciudadanía con discapacidad, que, de manera activa y comprometida, actúe como agente capaz de desencadenar y acelerar el cambio social.

Con ello se comprueba que la articulación asociativa resulta determinante en el rumbo que adopten las políticas públicas en la materia y es, a la vez, el termómetro que mide la presencia y la acción política de la discapacidad. El tejido asociativo de la discapacidad cobra de este modo una visibilidad de la que carecía y se convierte en sujeto activo de la acción política en defensa de los derechos e intereses de las personas con discapacidad tanto colectiva como individualmente. Por tal razón, en los últimos años, se destaca el papel de las organizaciones sociales en la inducción, definición y desarrollo de las políticas, llegando incluso a hablarse de participación, de coparticipación y de diálogo civil.

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, fija en el artículo 4.3 el diálogo civil como una obligación de los Estados. Al haber sido ratificado dicho tratado por España, esta obligación general pesa sobre el Estado español y todas las Administraciones públicas.

En nuestro derecho positivo, y acorde con la adecuación de la normativa interna a la Convención, el diálogo civil se recoge en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los Derechos de las Personas con Discapacidad, y lo define como un principio en virtud del cual las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y de sus familias participan en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad.

Por tanto, en nuestro ordenamiento jurídico existe una plasmación nítida tanto de la democracia participativa como del principio de diálogo civil que se muestran como claves para una mejor y buena gobernanza de las políticas públicas en materia de discapacidad. La presencia de este respaldo normativo desencadena una conciencia en el sector de la discapacidad de un agotamiento del modelo convencional, reivindicación de derechos y gestión de servicios, que van mudando progresivamente a nuevas formas de organización interna tanto de las propias organizaciones asociativas como de la articulación misma del sector, es un proceso de «rearticulación del movimiento asociativo».

Esta reconfiguración del movimiento social de la discapacidad y el activismo que ha de encarnar debe aspirar a cumplir dos funciones sociales clave en la actualidad: Por una parte, al acompañamiento activo de las personas con discapacidad y sus familias para que cada una de ellas, sea por sí misma, el autor de su propia inclusión y participación comunitarias; y, por otra parte, a que debe extenderse una red extensa y sólida de apoyos del movimiento de la discapacidad.

## 9. El CERMI como expresión del movimiento social de la discapacidad para la incidencia política

El movimiento social de la discapacidad —la sociedad civil organizada en torno a esta realidad— se ha revelado en España el genuino motor de las legislaciones y las políticas públicas de discapacidad. Más que los poderes públicos, titulares plenos de la responsabilidad de actuar para materializar los derechos, la inclusión y el bienestar de las personas con discapacidad, que adolecen de falta de visión y de ambición, es la iniciativa cívica estructurada en asociaciones, fundaciones, empresas de economía solidaria, redes de voluntariado, etc., la que define, promueve y despliega la agenda política de la discapacidad. Esto se ha acentuado más aún desde la creación en 1997 del CERMI ([www.cermi.es](http://www.cermi.es)), la expresión unitaria de la sociedad civil articulada de la discapacidad para la representación, la acción y la incidencia política. Sin suplantarse a las estructuras confederativas por tipo de discapacidad (física, sensorial, intelectual, mental, etc.), que venían siendo las formas tradicionales del asociacionismo de mayor entidad dentro de este movimiento, el surgimiento del CERMI aforó un espacio nuevo en cuanto al objeto de su acción (el factor común de toda la discapacidad, más allá del tipo concreto) y el modo de actuar (asumiendo y poniendo en práctica la defensa política de los derechos, por medio de la labor estricta de incidencia política, pretiriendo lo prestacional o gestor). El CERMI —a escala estatal, pero también autonómica, pues dispone de 19 plataformas territoriales, que agrupan 8.000 organizaciones que mutuamente se complementan— acumula sobre sí, desde la sociedad civil, las dimensiones representativa, defensora, promotora e interlocutora de los poderes y las administraciones al servicio de una agenda política de la discapacidad inspirada en un modelo exigente de derechos humanos.

## 10. Las políticas públicas como concreción de la acción positiva que corresponde al Estado

La acción positiva de los poderes públicos respecto de las personas con discapacidad consiste en el despliegue de estrategias, planes y programas vigorosos y continuados para revertir las condiciones que colocan a estas personas (y a sus familias) en posiciones de desigualdad, en situación de exclusión social o en riesgo cierto de incurrir en ella, si no se actúa. No basta con la no discriminación, imprescindible, pero no suficiente, sino que esta debe ser complementada con intervenciones enérgicas y sistemáticas que hagan desaparecer o atenúen considerablemente las desventajas de partida de las que adolecen las personas con discapacidad. Los poderes públicos no pueden ser neutros (lo que equivaldría a pasivos) en relación con las personas con discapacidad o, a lo sumo, solo vigilantes y garantes de que estas no serán discriminadas —que, por supuesto—, también están convocados a desempeñar un papel dinámico de promoción, de creación de condiciones favorables a la inclusión, los derechos y el bienestar de las personas con discapacidad, cancelando o minimizando los obstáculos y las barreras con las que tan frecuentemente se tropiezan.

Esto es plenamente coherente con el modelo social de entender y poner en práctica la discapacidad; si esta, en muy buena parte, es el resultado de un entorno que fracasa al gestionar la diversidad de funcionamiento que supone la discapacidad de la persona, pues no está pensado ni habilitado para ella y sus circunstancias, en la que no deja de ser un elemento extraño, es preciso, resulta ineludible intervenir en el entorno (el medio social), cambiarlo para que termine siendo acogedor, amigable con la persona, con las personas con discapacidad. Transformar el entorno, sí, y también proporcionar apoyos que permitan a la persona remontar las barreras creadas y alcanzar a situarse en posiciones progresivas de igualdad material; la discapacidad queda diluida, valga la expresión, en tanto el entorno es más inclusivo. Esta función, en una comunidad organizada democráticamente, corresponde al Estado, a sus poderes y autoridades, que son los titulares de acción pública y que en virtud de su propio ordenamiento jurídico vienen obligados a promover el bienestar de las personas y grupos de su comunidad política.

La acción positiva, el conjunto coherente y acumulado de acciones afirmativas, más el repertorio de apoyos y cómo estos se proveen, en todos y cada uno de los ámbitos más críticos para los derechos y la inclusión de las personas con discapacidad, son los componentes que conforman las políticas públicas de discapacidad.

## 11. Principales políticas públicas dirigidas a las personas con discapacidad

Cabría definir genéricamente la política pública como la actuación estructurada, adecuada a norma, que obedece a una planificación previa conforme a un propósito director sobre una realidad de partida examinada y conocida, sostenida en el tiempo, participada y evaluada, sometida a rendición de cuentas, de los poderes y autoridades que aspira a ordenar, programar y desarrollar, produciendo cambios que comportan beneficio social, una parcela de la acción pública oficial, que se corresponde con un dominio de la vida en comunidad de interés general.

Si proyectamos esta definición en la discapacidad surgirían las políticas públicas de discapacidad que serían la actuación de los poderes públicos, debidamente organizada, que responde a una finalidad de promoción y protección de los derechos, la inclusión y el bienestar de las personas con discapacidad, con vocación de permanencia en el tiempo, que acumula capacidad de transformación del entorno, abierta a la participación de las personas con discapacidad a través de sus entidades representativas, de la que se rinden cuentas en aras a la transparencia, y cuyo impacto social es medido y evaluado, para comprobar su calidad y retroalimentar la propia política.

Tradicionalmente, las políticas de discapacidad se han limitado a los aspectos sociales; de hecho, las de discapacidad eran meramente una parte de algo más amplio, las políticas sociales o incluso solo los servicios sociales. La visión de las políticas de discapacidad como simples políticas de servicios sociales, todavía imperante en la acción de muchas Administraciones

autonómicas y locales, obedece a que entienden la discapacidad más desde el modelo médico o rehabilitador, no desde el de derechos, lo cual significa que un grupo cívico con problemas sociales precisa únicamente de respuestas de servicios sociales para paliar su situación e ir equiparándose al resto de la población sin discapacidad.

Este enfoque está superado en este punto y hora, por restrictivo, siendo la perspectiva aceptable la de la transversalidad de las políticas públicas de discapacidad. La transversalidad está considerada como principio inspirador de la acción pública en materia de discapacidad y posee definición legal específica en la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social.

Las políticas públicas de discapacidad serían el resultado acumulativo de las actuaciones específicas, desplegadas por y para las personas con discapacidad, en atención a sus necesidades sociales exclusivas (asociadas directamente a la discapacidad), que tienen como instrumento principal los servicios sociales; y de las transversales, esto es, la consideración particular de la dimensión inclusiva de y con la discapacidad, en políticas que tienen destinatarios más amplios, de otros sectores o globales: transporte, vivienda, justicia, educación, digitalización, sanidad, consumo, seguridad social, inclusión, protección social, igualdad entre mujeres y hombres, desarrollo rural, deporte, cultura, etc. En todas esas otras políticas, hay que tener presente a las personas con discapacidad, y entonces serán transversales.

## 12. Agenda pendiente

La discapacidad en todas partes del mundo, también en España, es una cuestión pendiente, en el sentido de que las personas con discapacidad no tienen asegurados su inclusión, derechos y bienestar, pues esta condición social y personal comporta un castigo en términos de ciudadanía. Existe pues agenda política, incluso muy abultada, de acción para cambiar esa realidad carencial, que en este trance de la historia solo pueden encabezar y precipitar las propias personas con discapacidad organizadas, por medio de su tejido social.

Pero lo que está pendiente, la acción política y social de cambio, no cabe hacerla de cualquier modo, sino que ha de ser pulsada en clave de derechos humanos; únicamente verificando los derechos humanos, poniéndolos materialmente al alcance y en ejercicio pleno para las personas con discapacidad. A tal fin, se cuenta con la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que constituye el plano y guía de toda actuación política, jurídica y cívica, ahora y en los próximos años. Marco de referencia y de prescripción, con el que se han de vencer los muchos obstáculos y resistencias que todavía la comunidad política y social interpone obstinadamente a la inclusión de esa parte de diversidad humana que son las personas con discapacidad.

## Referencias bibliográficas

- DE LORENZO, R. y PÉREZ BUENO, L. C. (2020): *Fundamentos del Derecho de la Discapacidad*. Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi.
- DE LORENZO, R. y PÉREZ BUENO, L. C. (2021): *Nuevas Fronteras del Derecho de la Discapacidad*. Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi.
- PÉREZ BUENO, L. C. (2010): *Discapacidad, Derecho y Políticas de Inclusión*. Madrid, CERMI/Ediciones Cinca.
- PÉREZ BUENO, L. C. (2022): *Iniciación a los Derechos y a la Defensa Legal de las Personas con Discapacidad. Curso Básico*. Madrid, CERMI/Ediciones Cinca.
- PEÑAS, E. (2012): *Hoy empieza todo. Breve aproximación histórica al CERMI como motor de cambio social (1997-2012)*. Madrid, CERMI/Ediciones Cinca.





# EMPRESAS DE INSERCIÓN SOCIAL

*Alfonso Quecuty Esteban*

Director de Unidad de Economía Social de la Fundación HOGAR SÍ

Presidente de AMEI

## Resumen

Este capítulo trata de dar a conocer y mejorar la visibilidad de las empresas de inserción, en general poco conocidas incluso dentro del tercer sector de acción social. Las empresas de inserción son una potente herramienta que engloba, bajo una misma fórmula, la integración laboral de colectivos vulnerables y la creación de riqueza a través del desarrollo de una actividad económica real. A lo largo de este capítulo, se expondrá con la mayor amplitud posible la realidad de esta tipología de empresa social en el contexto del estado español, que trata de impulsar la generación de oportunidades de trabajo e inserción laboral de personas en exclusión, mostrando su situación actual, la evolución a lo largo de los últimos años, sus perspectivas de futuro, principales retos y amenazas. Se presentarán asimismo sus principales cifras de impacto y ecosistema de redes.

## Abstract

*This chapter tries to publicize and improve the visibility of insertion companies, generally little known even within the Third Sector of Social Action. Insertion Companies are a powerful tool that encompasses, under the same formula, the labor integration of vulnerable groups and the creation of wealth through the development of a real economic activity. Throughout this chapter, the reality of this type of social enterprise in the context of the Spanish state will be exposed as broadly as possible, which tries to promote the generation of job opportunities and job placement of excluded people, showing their current situation, its evolution in recent years, its future prospects, main challenges and threats. Its main impact figures and network ecosystem will also be presented.*

## 1. ¿Qué es una empresa de inserción?

Las empresas de inserción (EE. II.), son empresas mercantiles o cooperativas que agrupan en su funcionamiento una dimensión social y otra económica. Su objetivo principal es impulsar la igualdad de oportunidades para personas en exclusión y de difícil empleabilidad, a través de entornos de trabajo inclusivos para el acceso al empleo, crecimiento profesional y personal. El objetivo final es conseguir la inserción de estas personas en el mercado de trabajo ordinario a través de empresas convencionales.

Las EE. II. forman parte de la economía real. Tratan de producir y comercializar bienes y servicios de forma rentable, sostenible y competitiva, aspiración a veces difícil de conciliar

con su misión de lucha contra la pobreza y la exclusión social<sup>1</sup>. Es de destacar que las personas trabajadoras en inserción (PTI) se convierten en sujetos activos de su proceso de mejora de la empleabilidad, pasando en muchos casos de ser meros perceptores de prestaciones no contributivas (rentas de inserción) a trabajadores asalariados que generan derechos y contribuyen con su trabajo al sostenimiento de la sociedad de bienestar.

Para ello deberán proporcionar a los trabajadores, como parte de sus itinerarios de inserción, procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social. También deberán tener servicios de intervención o acompañamiento para la inserción sociolaboral que faciliten su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario.

Otras de las principales características de las EE. II. recogidas en la ley que las regulan son:

- Necesitan un reconocimiento administrativo para poder operar como tales.
- Tienen que estar promovidas y participadas mayoritariamente por entidades sin ánimo de lucro, con el fin de preservar su fin social.
- La ratio de PTI respecto al resto de trabajadores no puede ser menor del 50 %.
- Las PTI tienen que estar contratadas a más de media jornada.
- No pueden tener menos de dos PTI.
- Pueden recibir ayudas como apoyo a los fines sociales que realizan y los sobrecostes que se generan con los procesos de acompañamiento social de los PTI.
- Sus relaciones laborales se rigen por los convenios colectivos sectoriales.

Las EE. II. cuentan con normativa estatal y autonómica que las regula, siendo este hecho una de las principales características que diferencia a las EE. II. de otras modalidades de empresas sociales emergentes y que dota al sector de una legitimidad a la hora de reivindicar su presencia como una de las mejores fórmulas para la lucha contra la desigualdad social a través del empleo.

La normativa actualmente vigente a nivel estatal es la Ley 44/2007<sup>2</sup>, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción y el Real Decreto 49/2010, de 22 de enero, por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción.

Las EE. II. están reconocidas como empresas de la economía social y como servicios de interés económico general por la Ley 5/2011 de 29 de marzo. Según la Comisión Europea,

<sup>1</sup> Según el artículo 4 de la Ley 44/2007 de 13 de diciembre que las regula: «Tendrá la consideración de empresa de inserción aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario».

<sup>2</sup> Actualmente y a fecha de publicación de este libro, se está trabajando en un proyecto de ley para la actualización de la regulación jurídica de las empresas de inserción a nivel nacional (Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción), así como en la actualización de la Ley de Economía Social (Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social). Este cambio normativo está recogido en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2022 a través de un proyecto de ley integral de impulso de la economía social y solidaria que aunaré en una norma las dos leyes anteriores junto con la de cooperativas.

los servicios de interés económico general son aquellos que cubren necesidades aun cuando la prestación de tales servicios no sea suficientemente rentable en términos de mercado. También están englobadas en las *Work Insertion Social Enterprises* (WISE)<sup>3</sup> y, al tener como centro a la persona, también pueden estar englobadas dentro del concepto de economía del bien común, que se desarrolla en el capítulo 25 de esta obra. En el anexo 2.1 del «Informe de Sobre las Empresas de Inserción en España» (Marcuello *et al.*, 2008) se puede encontrar la tipología de empresas de inserción en Europa.

Las EE. II. han demostrado una gran capacidad de resiliencia en las sucesivas crisis pasadas y recientes (covid-19), siendo capaces de mantener e incluso aumentar el número de empresas y personas contratadas. Estas crisis han puesto de manifiesto la necesidad de contar con nuevos modelos productivos sostenibles que generen igualdad de oportunidades y que tiendan al equilibrio entre personas y capital.

Las EE. II. tienen también un marcado carácter de promoción de la cohesión social, ya que son empresas que nacen muy ligadas a un territorio, comprometidas con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la aplicación de medidas de conciliación y la generación de empleo.

Gran parte de los datos estadísticos recogidos y utilizados en este capítulo, proceden de las memorias anuales y balances sociales publicados por FAEDEI (Federación de Asociaciones de Empresariales de Inserción), en concreto los referidos al periodo entre 2009 y 2021. Estos informes y memorias se basan en datos recabados de las empresas vinculadas a la federación, que no ofrecen una radiografía completa del sector, pero sí una muestra con una alta representatividad<sup>4</sup>.

El problema principal para obtener fuentes de datos complementarias es que tanto el Registro Nacional de Empresas de Inserción como los registros autonómicos, no ofrecen datos o informes a disposición del público y, por tanto, ante la ausencia de datos oficiales, tenemos que ceñirnos a los disponibles recabados por el sector como mejor fuente de información.

## 2. ¿Qué colectivos en exclusión atiende una empresa de inserción?

En la práctica, cualquier persona desempleada que cuente con un certificado que acredite su condición de exclusión social, emitido por los Servicios Sociales Públicos competentes habilitados para ello (art 2.2 Ley 44/2007), puede entrar a formar parte de la plantilla de PTI de las EE. II. Los colectivos con especiales dificultades susceptibles de ser contratados son (art.2.1 de la Ley 44/2007):

<sup>3</sup> Las empresas sociales de inserción laboral, WISE por sus siglas en inglés tienen como principal objetivo la integración social y profesional de las personas con necesidades de apoyo (trabajadores desfavorecidos, discapacitados...) desde dentro del sistema económico, con una dimensión formativa muy importante y a través de formas de empleo más inclusivas e integradas en toda Europa (art. 2 Reglamento (UE) nº 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014).

<sup>4</sup> En la memoria de FAEDEI de 2010 se reseña que se están recogiendo los datos del 76,5 % de las empresas de inserción del Estado español. Por tanto, la muestra es suficientemente representativa. En los datos mostrados en este capítulo, cuando son porcentuales, marcan una tendencia consolidada y contrastada. Cuando los datos que se muestran son numéricos (número de empresas, número de trabajadores, cifras de negocio...), tiene que considerarse siempre como una cifra mínima, dado que hay aproximadamente un 25 % del sector que no los está agregando.

- Perceptores de rentas mínimas de inserción.
- Personas que no puedan acceder a las prestaciones anteriores.
- Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de instituciones de protección de menores.
- Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social.
- Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo.
- Menores internos cuya situación les permita acceder a un empleo, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los exinternos.
- Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo autorizados por las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.
- Personas procedentes de servicios de prevención e inserción social autorizados por las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Las distintas normativas autonómicas que desarrollan la Ley 44/2007 pueden ampliar estas tipologías, pero la posesión de un certificado de exclusión, la situación de desempleo y el permiso de trabajo son las condiciones que suelen dar acceso a las EE. II., independientemente del colectivo de procedencia y que normalmente arrastra más de una de las problemáticas contempladas.

La distribución por género de las PTI es bastante equilibrada. Según las cifras que arroja la memoria de FAEDEI 2021, el 56,14 % de las personas en inserción han sido hombres y el 47,10 % mujeres, tendencia que se mantiene constante desde el año 2012, año donde se invierte la tendencia anterior, en la que el mayor porcentaje de personas trabajadoras en inserción eran mujeres. El porcentaje de mujeres va reduciéndose desde el 53 % en 2010 al 51,6 % en 2011. La mayoría de las EE. II. aplican políticas de igualdad de género, protocolos antiacoso e igualdad de oportunidades, aunque la presencia formal de planes de igualdad, al ser una gran mayoría empresas no obligadas por la ley por su tamaño, es muy minoritaria.

El porcentaje de trabajadores y trabajadoras en inserción con respecto a la plantilla ordinaria se mantiene en toda la serie histórica por encima del 50 %, alcanzando el 59 % en 2021 y con una media del 56 % entre 2010 y 2021<sup>5</sup>.

En cuanto a las PTI que con anterioridad a su incorporación eran perceptores de rentas mínimas, en 2021 se alcanza la cifra de 1.799 personas, lo que supone un porcentaje del 36 % sobre el total de la plantilla en inserción. Esto demuestra la capacidad de las EE. II. para la activación laboral de este colectivo, que pasa de ser un receptor pasivo de rentas no contributivas a una persona que aporta impuestos y cotizaciones<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Datos de origen Memorias de FAEDEI de 2010 a 2021.

<sup>6</sup> Datos de origen Memoria de FAEDEI 2021.

### 3. El proceso de acompañamiento de personas en exclusión

El acompañamiento social es la razón de ser de las EE. II., donde se plasma el esfuerzo que las empresas realizan para la inserción de los colectivos en exclusión. Tiene como fin el lograr una mejora sustancial en las competencias técnico-profesionales, sociolaborales y sociales de las PTI.

Las competencias técnico-profesionales son las de una profesión o especialidad profesional. Las competencias sociolaborales son las que tienen que ver con el modo de enfrentarse al trabajo y las relaciones sociales que en él se dan. Las competencias personales se definen como los aspectos de la personalidad o conductuales que inciden en el proceso de integración social y laboral de las PTI.

Las EE. II. están concebidas como estructuras de tránsito de las PTI hacia el mercado ordinario de trabajo. La inserción laboral marca el éxito en el proceso de acompañamiento y en el itinerario formativo-laboral del colectivo PTI. El puesto de trabajo generado en la EE. II. para las PTI no tiene carácter finalista y, aunque a veces en algún proceso de inserción pueda ocurrir, lo perseguido es que al terminar su itinerario, accedan a un puesto de trabajo en una empresa convencional y puedan dejar su puesto vacante en la EE. II. para dar oportunidad a otra persona.

En el proceso de acompañamiento de las PTI hay dos figuras de referencia, el personal técnico de acompañamiento (PTA) y del personal técnico de producción (PTP). Según el manual sobre «El Acompañamiento en las Empresas de Inserción», son las encargadas de codiseñar junto con las PTI el itinerario personalizado y dar seguimiento y acompañamiento a las mismas, de forma que las PTI adquieran mayores posibilidades de inserción laboral que mejoren su autonomía y empleabilidad (AERES *et al.*, 2014).

El PTA liderará el proceso de acompañamiento desde un punto de vista integral en tres momentos fundamentales: en la acogida y diagnóstico inicial, durante el desempeño laboral y mejora de la empleabilidad y en la transición al mercado laboral ordinario. El PTA suele también tener una labor muy importante en el acompañamiento para la solución de problemas legales, documentales o de vivienda. El papel del PTP es la formación profesional, centrada en la ejecución de tareas y en el desarrollo de las competencias laborales de las PTI. No obstante, en la práctica de algunas empresas esta división de funciones no es tan clara.

El proceso de acompañamiento dura un mínimo de seis meses y máximo de tres años. Hay que destacar que estos procesos con las personas no suelen ser lineales, ya que se van alternando avances con retrocesos y que se enfoca desde un enfoque de igualdad, autonomía y participación por parte de las PTI.

A grandes rasgos, el proceso de acompañamiento, según el manual, se divide en tres fases:

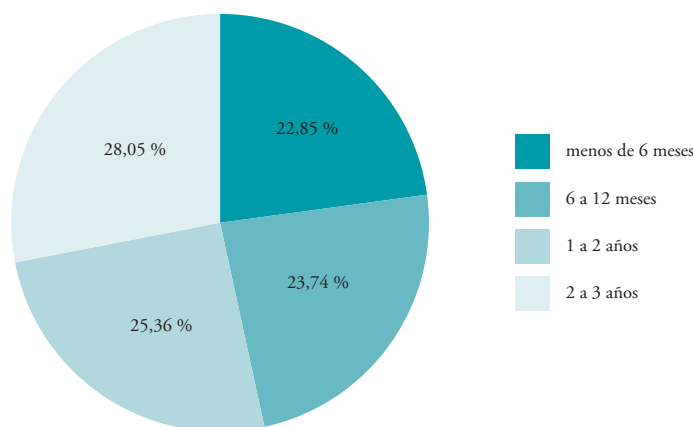
- Acogida y diagnóstico inicial: inicio de relación entre EE. II. y PTI, que rige el proceso de inserción de las PTI, configura las responsabilidades que asume cada parte, y es liderado por el PTA.

- Desempeño laboral y mejora de la empleabilidad: enfocada al desarrollo de competencias laborales, en la que es más importante valorar el progreso que el tiempo. Las cuestiones personales deben pasar a segundo plano para prestar más atención a las aptitudes y actitudes para el desempeño del puesto de trabajo. Liderado por el PTP.
- Transición al mercado laboral ordinario: es la fase donde la PTI compagina su trabajo en la empresa con la búsqueda activa de empleo. Si el transito es exitoso, se incorporará al mercado laboral ordinario. Liderado por el PTA.

La herramienta principal para medir los progresos y los compromisos del PTI es el Itinerario de Inserción Laboral, documento que debe ser aceptado por el PTI donde se fijan las metas y periodos para alcanzarlas por su parte y que es objeto de seguimiento periódico por el PTA y el PTP.

Según podemos apreciar en el Gráfico 1, en 2021 la permanencia de las PTI a lo largo de su proceso de acompañamiento está bastante equilibrada entre todos los periodos de corte seleccionados para la medición, siendo el mayor, un 28,05 % el periodo de dos a tres años. El porcentaje de un 22 % en los periodos inferiores a seis meses (lo mínimo contemplado para un acompañamiento efectivo), da idea de la cantidad de incorporaciones fallidas que se producen en las empresas y que debido a la problemática social tan acusada que sufren los PTI, no llegan a consolidarse en el puesto de trabajo.

**Gráfico 1. Duración del itinerario de inserción**

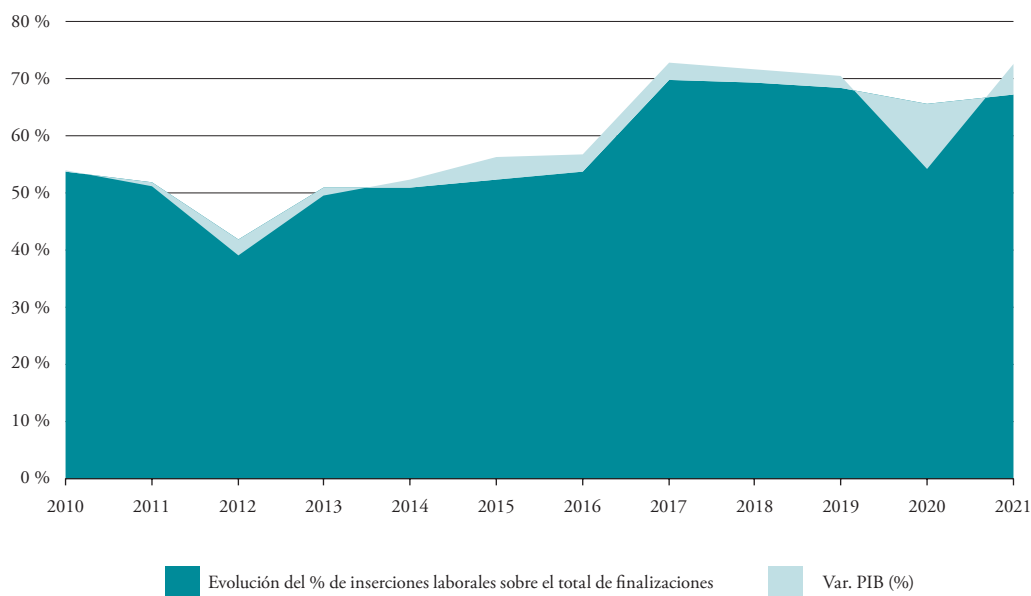


Fuente: *Memoria de FAEDEI 2021.*

En cuanto al porcentaje de PTI que, una vez acabado su itinerario de acompañamiento, logran su inserción en el mercado ordinario, en 2021 se alcanza el porcentaje de un 67,17 %, ratio de inserción que coloca a las EE. II. como una de las políticas activas de empleo más efectivas. Como puede verse en la serie histórica del Gráfico 2, el porcentaje de efectividad en la inserción laboral ha ido mejorando con el tiempo, manteniéndose con buenos índices incluso

en los periodos de crisis económica y que como vemos en el gráfico, muestra una correlación casi perfecta con la evolución porcentual del Producto Interior Bruto (PIB).

**Gráfico 2. Evolución del % de inserciones sobre el total de finalizaciones.  
Evolución PIB de España**



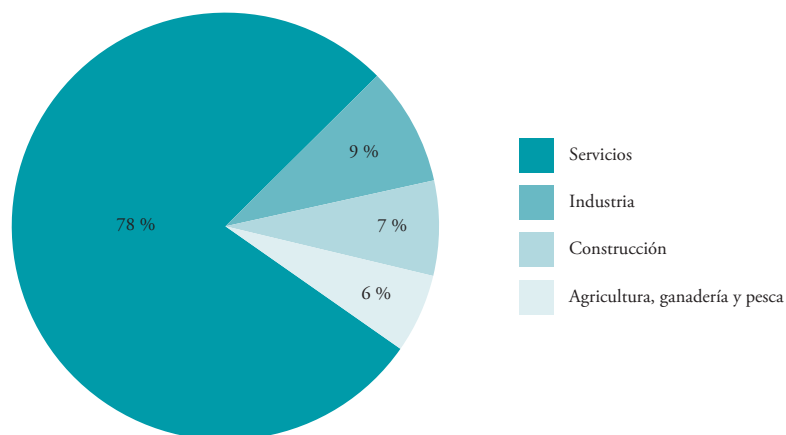
Fuente: *Memorias de FAEDEI de 2010 a 2021. PIB fuente INE.*

#### 4. Principales sectores y actividades económicas

La actividad económica de las EE. II. se enfoca a distintas y variadas actividades económicas. Como podemos ver en el Gráfico 3, el mayor peso se centra en el sector servicios (78 %), seguido del sector industrial (9 %), construcción (7 %) y sector primario (6 %). Esta concentración de actividad en el sector servicios, tiene dos explicaciones:

- Por un lado, un requisito fundamental para que la actividad económica cumpla con el objetivo social de las EE. II., es el requerir mano de obra intensiva. Recordemos que las EE. II. son estructuras productivas instrumentales para la creación de oportunidades de empleo para colectivos en exclusión.
- Por otro lado, dado que las EE. II. son promovidas y participadas mayoritariamente por entidades sin ánimo de lucro y estas no se caracterizan mayoritariamente por generar grandes excedentes de capital para el emprendimiento social, la consecuencia es que es más probable que una entidad promotora se decante por impulsar una empresa de servicios que requiere generalmente una inversión moderada en equipamientos e infraestructuras.



**Gráfico 3. Sectores de actividad económica 2021 (%)**

Fuente: *Memoria FAEDEI 2021*.

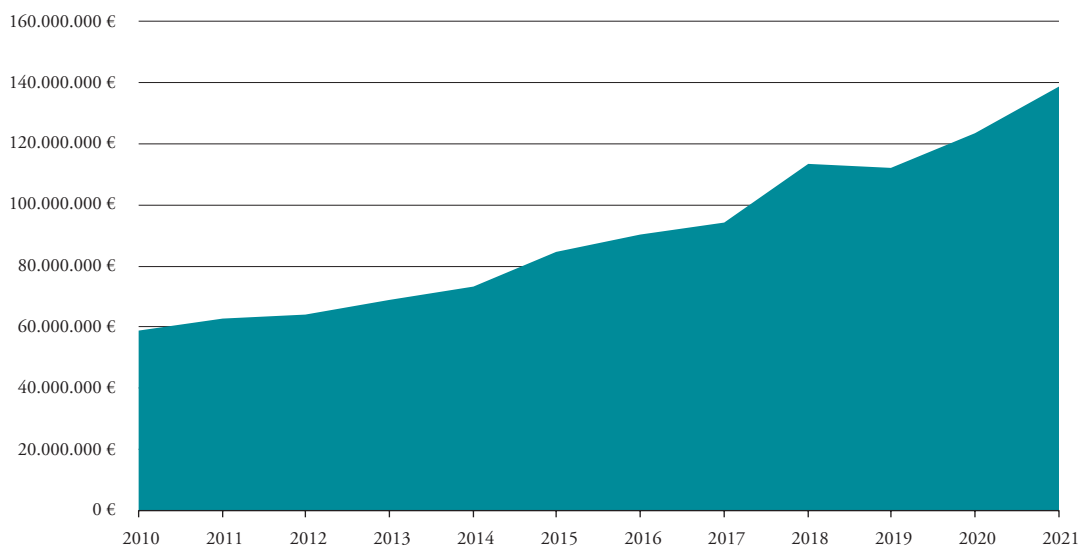
En cuanto a actividades económicas, las EE. II. están ganando en profesionalidad y confianza y están abriendo su abanico, saliendo de las tradicionales actividades de limpieza, jardinería, recogida de residuos, conserjería, etc. y lanzándose a nuevas actividades que demanda el mercado, tanto a nivel de actividad económica como de trabajadores formados (recordemos que el objetivo de las EE. II. es el tránsito al mercado ordinario de las PTI, y cuanto mejor se adapten a los empleos emergentes, mayores oportunidades de inserción). Se están dando iniciativas que están dirigiendo su actividad hacia actividades como la rehabilitación de edificios, la industria de paneles solares y eficiencia energética, la confección textil, el comercio, el turismo, la producción a gran escala de comida, etc. Para más información, se puede consultar la memoria anual de FAEDEI de 2021 y anteriores, donde se detallan los CNAE en los que operan las empresas.

## 5. Situación actual y evolución de las empresas de inserción. Principales cifras

El sector de las EE. II. ha ido ganando peso con el devenir de los años, aunque de una forma más lenta de lo que la necesidad real de este tipo de recursos de empleo para los colectivos en exclusión requeriría. La principal ventaja de las EE. II., conjugar un proyecto social con una actividad empresarial y productiva, es al final también su talón de Aquiles, ya que la combinación de estas dos necesidades complejiza mucho la gestión de los proyectos.

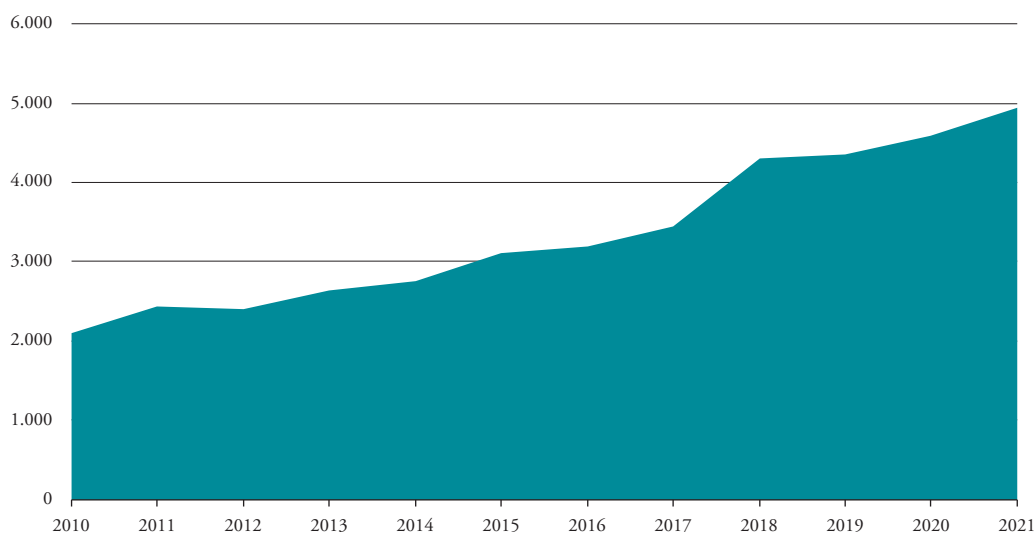
Según arrojan los datos de las memorias y balances sociales de FAEDEI desde el año 2010 al año 2021, se ha producido un incremento sustancial en el número de EE. II. y en el número de personas vulnerables que han accedido a un puesto de trabajo. Según estas memorias en 11 años, se pasa de 145 empresas a 235, un crecimiento del 62 % y de 2.092 personas en inserción a 4.945 personas, es decir, un crecimiento del 136 %. En cuanto a volumen de facturación, se pasa de 58.314.440,00 € a 138.828.362,16 €, un incremento del 138 %.

**Gráfico 4. Evolución de la cifra de facturación**

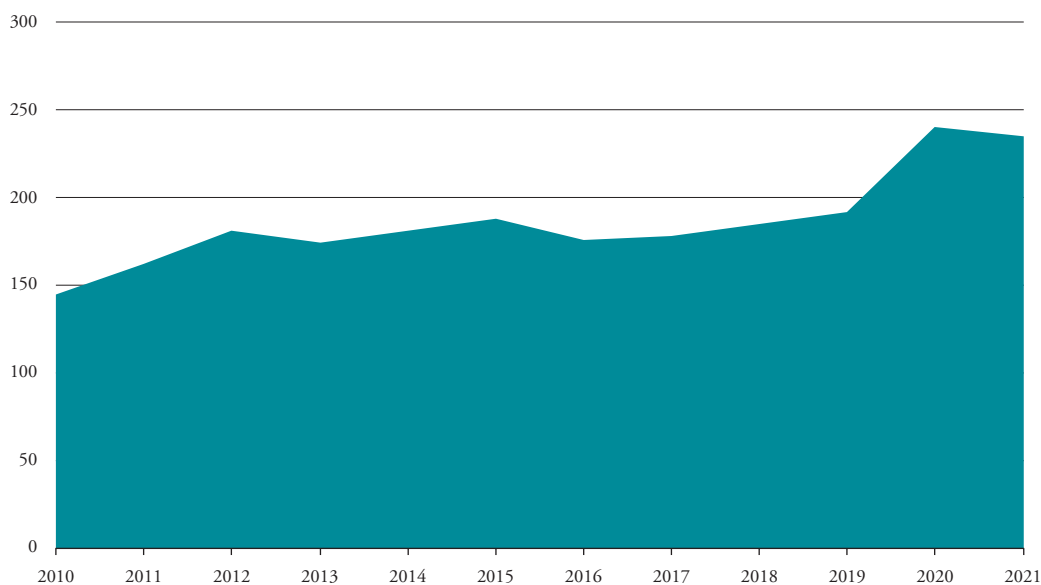


Fuente: *Memorias de FAEDEI de 2010 a 2021.*

**Gráfico 5. Evolución del número de personas en inserción**



Fuente: *Memorias de FAEDEI de 2010 a 2021.*

**Gráfico 6. Evolución del número de empresas de inserción**

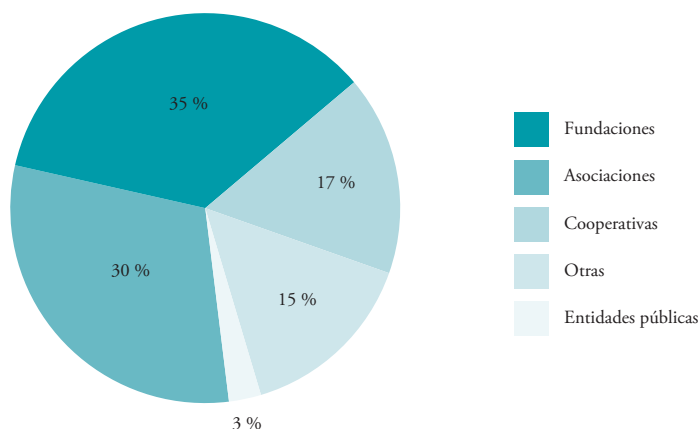
Fuente: *Memorias de FAEDEI de 2010 a 2021.*

En los Gráficos 4, 5 y 6 podemos ver la evolución de estos indicadores. Nos muestran la evolución favorable de los indicadores de cifra de facturación, número de personas en inserción y número de empresas. Es de destacar que, incluso en los periodos de las grandes crisis, la evolución de los números ha sido estable o positiva, lo que muestra la gran capacidad de resiliencia del sector.

## 6. Forma jurídica de las empresas de inserción y entidades promotoras

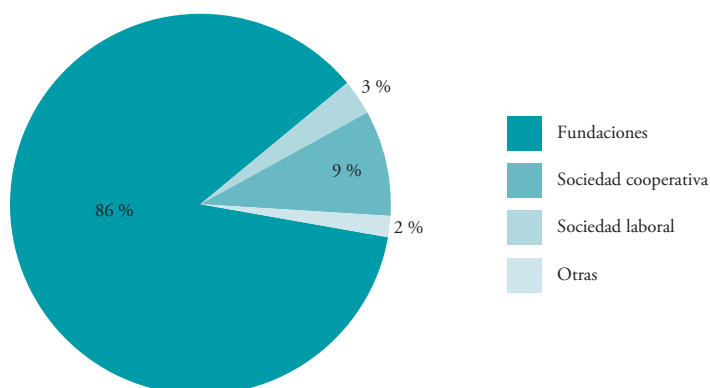
Las EE. II., como vimos en la introducción, tienen que estar promovidas y participadas mayoritariamente por entidades sin ánimo de lucro, poseyendo estas al menos un 51 % del capital social. En el artículo 6 de la Ley 44/2007 se recoge que tendrán la consideración de entidades promotoras aquellas entidades sin ánimo de lucro, incluidas las de derecho público, las asociaciones sin fines lucrativos y las fundaciones, cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas.

En el año 2021, los distintos tipos de sociedades promotoras, según podemos apreciar en el Gráfico 7 han sido mayoritariamente fundaciones y asociaciones, lo que tiene total lógica dado que son el tipo de entidades que, desde el tercer sector de acción social, están vinculadas con la atención de los colectivos foco de las EE. II.

**Gráfico 7. Tipo de entidades promotoras**

Fuente: *Memoria FAEDEI 2021.*

Estas entidades promotoras, al constituir la empresa, tienen que elegir una fórmula jurídica para articular la realización de las actividades económicas y la calificación como empresa de inserción por los diferentes registros autonómicos. Como podemos apreciar en el Gráfico 8 la fórmula preponderante es la de sociedad limitada, dato que tiene sentido dado que al ser mayoritariamente fundaciones y asociaciones las entidades promotoras, es la fórmula más conveniente para ejercer tanto la propiedad como el control efectivo de la sociedad.

**Gráfico 8. EE. II. por forma jurídica**

Fuente: *Memoria FAEDEI 2021.*

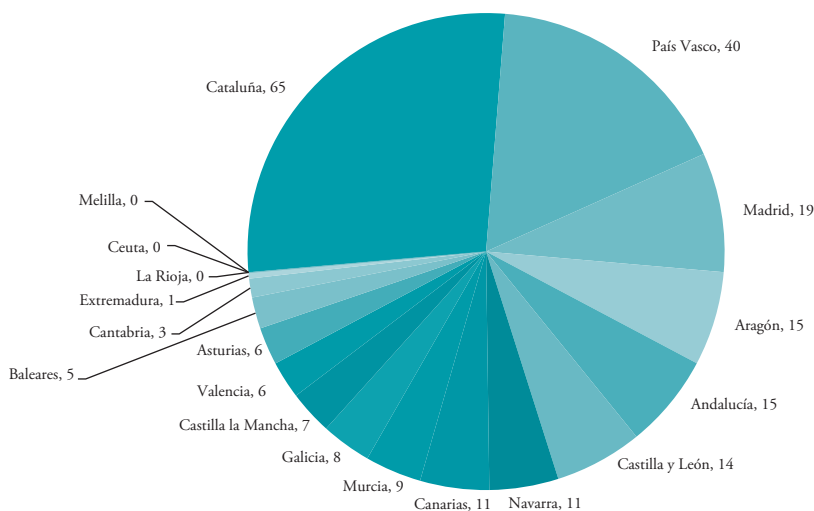
## 7. Ecosistema de las empresas de inserción

Las EE. II. cuentan con una nutrida presencia en redes y asociaciones de carácter nacional, autonómico y sectorial. El fin de estas asociaciones es articular la representación del sector ante los distintos *stakeholders* (administraciones públicas, empresas, asociaciones...).

A nivel autonómico, las EE. II. se agrupan en asociaciones territoriales<sup>7</sup>. Actualmente, excepto La Rioja, Ceuta y Melilla se encuentra representación en todas las comunidades.

Estas asociaciones territoriales suelen estar integradas (o trabajar en coordinación) dentro de otras estructuras representativas a nivel autonómico o local, generalmente relacionadas con la economía social, economía solidaria y tercer sector de acción social con el fin de defender mejor los intereses de sus EE. II. asociadas. En el Gráfico 9 podemos ver la distribución territorial de las EE. II.

**Gráfico 9. Distribución territorial de las empresas de inserción**



Fuente: *Memoria FAEDEI 2021, Balanç Social de les Empreses d'Inserció FEICAT 2019, Memoria AMEI 2021.*

A nivel nacional, FAEDEI (Federación de Asociaciones de Empresariales de Inserción)<sup>8</sup>, agrupa a la mayor parte de las asociaciones territoriales de EE. II. arriba mencionadas y canaliza la representación y visibilización de una gran parte del sector, con gran representatividad en lo que a distribución territorial se refiere (93 % de los territorios, 72 % de las empresas y 70 % de los trabajadores en inserción).

<sup>7</sup> Para más información sobre agrupaciones territoriales, se puede consultar la página WEB de FAEDEI (2023). <https://faedei.org/organizacion/>

<sup>8</sup> FAEDEI (2023): <https://faedei.org/>

FAEDEI a su vez, se encuentra integrada en CEPES (Confederación Empresarial Española de Economía Social), organización empresarial de ámbito estatal representativa de la economía social en el Estado español y que agrupa a todas las familias de la economía social.

A nivel europeo (a través de FAEDEI), las EE. II. tienen presencia en ENSIE<sup>9</sup> (*European Network for Social Integration Enterprises*), que representa los intereses a nivel europeo de redes nacionales y regionales de las (WISEs) *Work Integration Social Enterprises*.

Por la vía de CEPES, las EE. II. también tienen representación a nivel europeo a través de *Social Economy Europe*, que se define a sí misma como la voz y punto de referencia de las empresas y organizaciones de economía social en Europa<sup>10</sup>.

A nivel transversal y con carácter sectorial, hay EE. II. que se encuentran asociadas a AE-RESS (Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria)<sup>11</sup> que representa a entidades especializadas en la inserción socio laboral y la gestión de residuos.

También a nivel transversal, hay EE. II. que están asociadas a REAS (Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria)<sup>12</sup>, red que persigue el desarrollo de la economía social y solidaria en el Estado español y aglutina a diversas redes, sectores y fórmulas de organización, en sus distintas configuraciones autonómicas o nacionales.

## 8. La contratación pública reservada como palanca para el desarrollo del sector de empresas de inserción

La compra pública es un motor de la economía del Estado. El nivel de gasto en contratación pública de 2021 alcanzó el 11,49 % de producto interior bruto (PIB) y el 22,71 % del total del gasto público, arrojando un precio base de licitación sin impuestos de noventa y seis mil ochocientos cincuenta y cinco millones (96.855.436.442€) entre compra pública local, autonómica y estatal.

La disposición adicional cuarta de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>13</sup> (LCSP) referida a contratos reservados, establece la obligación para Estado central, comunidades autónomas y entidades locales de fijar porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a CEE de iniciativa social y a EE. II.. En la práctica esto obliga y habilita a todas las administraciones públicas a ejecutar compra pública a la que solo se puedan presentar como licitadores EE. II. (y/o CEE de iniciativa social).

<sup>9</sup> ENSIE (2023): <https://www.ensie.org/>

<sup>10</sup> SOCIAL ECONOMY EUROPE (2023): <https://www.socialeconomy.eu.org/about/>

<sup>11</sup> AERESS (2023) <https://aeress.org/>

<sup>12</sup> REAS (2023) <https://reas.red/>

<sup>13</sup> Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (Disposición adicional cuarta).

Si retomamos las cifras de compra pública de 2021, existe un gran margen para la Administración pública para realizar una compra pública socialmente responsable y de tener un gran impacto en la contratación de colectivos en exclusión a través de las reservas de mercado. De los casi noventa y siete mil millones de compra pública en 2021, el 68 % (65 mil millones) corresponde a administraciones locales y autonómicas, ámbitos territoriales de actuación principales de las EE. II.

La aplicación de las reservas de mercado a nivel autonómico y estatal es bastante irregular, resultando la publicación de 232 contratos reservados en el año 2020, de los cuales 21 lo han sido a nivel estatal por importe de 7 millones de euros. Se puede concluir que el cumplimiento del porcentaje objetivo para la administración central de reserva, fijado en el 7 % y que ascendería a 471 millones de euros, está lejos de ejecutarse, ya que, a tenor de estas cifras, solo se ha cumplido con un 1,54 % del 7 % de reserva obligado. El cumplimiento a nivel autonómico en 2020 de las cifras de reservas de mercado está también lejos de ser el comprometido, variando desde un 31 % de cumplimiento del porcentaje comprometido por parte de Galicia a un 0 % en el caso de Canarias.

Aunque no hay estudios a nivel nacional del impacto de la compra pública reservada en el sector de EE. II., se ha realizado un estudio sobre el retorno de la inversión (SROI) en Navarra (Morales Caballero *et al.*, 2022), que parece avalar el impacto positivo de las reservas de mercado sobre la propia Administración pública, directamente sobre población en situación de exclusión social y, de manera indirecta, en las familias y en los profesionales que están empleados dentro de las EE. II. beneficiarias de las reservas. Los beneficios se han constatado en:

- Reducción en las situaciones de exclusión y discriminación social.
- Desarrollo profesional y personal.
- Independencia e integración social.
- Mejora en la conciliación laboral y familiar.
- Generación de puestos de trabajo de apoyo en las empresas.
- Retorno vía impuestos y recaudaciones para la Administración de 1,17 € por cada euro invertido que, si se le añaden los impactos anteriores, llegaría a 2,73 €.

La primera regulación a los contratos reservados aparece en el texto refundido de la LCSP de 2011<sup>14</sup>, y se consolida en la LCSP de 2017<sup>15</sup>. Dado que en el año 2008, un año después de la publicación de la ley de EE. II., el número de personas en inserción fue de 847, el número de empresas de 132 y una facturación de 49.374.000 €<sup>16</sup>, frente a los datos de 2021<sup>17</sup>, con

<sup>14</sup> Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

<sup>15</sup> Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

<sup>16</sup> Memoria FAEDEI 2009.

<sup>17</sup> Memoria FAEDEI 2021.



4.945 personas en inserción, 235 empresas, 138.828.362 € de facturación, sería plausible establecer una hipótesis de causalidad entre el incremento de la contratación pública y el impacto positivo en el crecimiento del sector, dado que el 23,15 % de la facturación de las EE. II. a nivel nacional, proviene de las administraciones públicas<sup>18</sup>.

## 9. Impacto económico y retorno económico

La medición de resultados y la cuantificación del impacto siempre han estado en el ADN del sector de EE. II.. Tanto FAEDEI como entidad representativa a nivel nacional, como las distintas asociaciones territoriales, publican informes y memorias anuales sobre los principales datos de impacto social y económico de sus territorios y empresas.

Dado que ya hemos comentado en epígrafes anteriores los principales indicadores referidos a personas y volúmenes de facturación, vamos a llamar la atención sobre indicadores de impacto económico sobre las administraciones públicas.

Se manejan dos tipos de indicadores principales. Por un lado, el retorno económico total que las empresas ingresan a las arcas de las administraciones públicas a través de los impuestos (sociedades, IVA, retenciones IRPF y cotizaciones sociales), que alcanzaba en 2021 la cantidad de 8.412.509,69 €<sup>19</sup> y por otro lado, el retorno económico estimado por puesto de inserción a jornada completa, que está estimado en 7.249 €<sup>20</sup>.

## 10. Retos y principales desafíos del sector de las empresas de inserción

Las EE. II. se enfrentan a importantes retos de futuro. Si bien las cifras y las tendencias no presagian una amenaza y avalan un crecimiento sostenido, es cierto que el sector debe mantenerse alerta sobre diversos ámbitos que pueden ralentizar su crecimiento y por tanto el volumen de su impacto social.

Uno de los retos que tiene que abordar es crecer significativamente en volumen de operaciones y volumen de personas atendidas. Aunque la empresa de inserción es una fórmula de integración por lo laboral que ha demostrado su éxito y utilidad, es cierto que todavía tiene un volumen muy pequeño como para convertirse en un interlocutor influyente de cara al diseño de políticas públicas y está muy lejos de ejercer la misma influencia política y económica que pueden tener por ejemplo los Centros Especiales de Empleo (CEE).

<sup>18</sup> Memoria FAEDEI 2021.

<sup>19</sup> Datos origen: *memoria FAEDEI 2021*.

<sup>20</sup> Datos origen: *memoria FAEDEI 2021*. El cálculo se realiza en base a la media estatal de un salario bruto anual de una Persona Trabajadora en proceso de Inserción de 13.032,65 €.

Palancas de este crecimiento en relación con políticas públicas podrían ser:

- Impulso real por parte de las AA. PP. de la contratación pública reservada que redundaría en un incremento sustancial del volumen de actividad y por ende del número de puestos en inserción.
- Reconocimiento como entidades sin ánimo de lucro, que permitiría tener un trato fiscal acorde con la labor social que realizan las empresas y acceso a líneas de ayudas para programas complementarios para las personas en exclusión, como programas formativos, de alojamiento, etc.
- Mejora en las líneas de ayudas y bonificaciones que reciben las EE. II. por su condición de empleador de colectivos en exclusión. Solución al problema de ayudas sujetas a *mínimis*, que establece un tope a las ayudas que una empresa de inserción puede recibir.
- Recogida y puesta a disposición de los datos estadísticos de los distintos registros estatales y autonómicos de EE. II. que permitan visibilizar el impacto social y económico del sector.
- Mejora en la compatibilidad de recepción de prestaciones no contributivas y agilidad en su renovación para los trabajadores en inserción, de forma que este derecho a percibir estas rentas no suponga un freno para la incorporación laboral de estos colectivos vulnerables sino una ayuda para su activación.
- Mejora de la legislación específica de EE. II., que impida el intrusismo y que solucione problemas que la legislación actual provoca al haberse quedado anticuada, sobre todo en relación con otras normativas como la laboral y los servicios sociales públicos.
- Reconocimiento de las EE. II. como alternativa a la despoblación y el desarrollo rural e impulso de medidas para su potenciación, dado que actualmente el sector está muy concentrado en grandes entornos urbanos.

En cuanto al crecimiento en el ámbito empresarial, los principales desafíos se centran en el equilibrio entre la sostenibilidad social y la sostenibilidad económica. Es necesario que las EE. II. sean capaces de generar beneficios suficientes de sus actividades económicas para garantizar una estabilidad de la estructura empresarial y por tanto de su fin social. Esta solvencia económica redundaría en:

- Poder captar y conservar el talento de profesionales capacitados en puestos clave como gerencias, comercial, comunicación y producción.
- Mejores inversiones en infraestructuras productivas, tecnológicas, *marketing* y formación de la plantilla.
- Mejora de los flujos de caja y fondo de maniobra de la empresa que asegure su liquidez.
- Lograr equilibrar mejor la capacidad productiva entre los trabajadores de inserción y de no inserción.

En el plano organizativo, las EE. II., deberían reforzar todo lo relativo a modelos de gestión empresarial, dado que tienen dos componentes que reman en contra de una gestión empresarial orientada a resultados: su tamaño y su vertiente social. Dado que el origen de la gran mayoría de ellas, según hemos visto, está en el tercer sector de acción social y una gran mayoría son pymes o micropymes, los modelos de trabajo muchas veces tienen una deriva muy acusada hacia modelos poco eficientes (como en muchas pymes) o imitando modelos de gestión de ENL, que si bien en el plano de la intervención social con los trabajadores en inserción son imprescindibles, no pocas veces chocan con una gestión empresarial y orientada a la consecución de beneficios.

Una apuesta decidida de las EE. II. en su consolidación tiene que ver mucho con su condición de pymes y los problemas que este tipo de empresas experimentan debido a una falta generalizada de recursos suficientes y competencias en los equipos de trabajo. Su desarrollo y pervivencia estará muy ligada a la capacidad de adaptarse a la velocidad de los cambios que acontecen, sobre todo en aspectos como el acceso e implantación de nuevas tecnologías, adopción de certificados de calidad, sostenibilidad ambiental, etc., aspectos estos que rodean al negocio y cuya ausencia hace mermar la competitividad a medio y largo plazo.

Las EE. II. tienen también el reto de defender su imagen de marca y no quedarse desdibujadas con las nuevas tendencias de empresas sociales o empresas con propósito. Si bien en su lado positivo este tipo de empresas evidencian una evolución del sector empresarial y emprendedor hacia fórmulas que impacten positivamente en la sociedad, no gozan ni de la metodología de trabajo con las personas desfavorecidas ni de los controles administrativos por parte de las Administraciones públicas a los que están sujetas las EE. II. en su conjunto. En el lado negativo, el creciente «*social washing*» puede hacer perder la confianza del público general en las verdaderas fórmulas sociales de integración por lo económico, como las EE. II.

En definitiva, el sector de EE. II., como toda estructura en movimiento, necesitará afrontar con decisión sus retos y desafíos presentes y futuros si quiere convertirse en uno de los actores relevantes de la inserción laboral de colectivos vulnerables.

## Referencias bibliográficas

- AERESS (Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria) y FAEDEI (Federación de Asociaciones de Empresariales de Inserción) (2014): *El Acompañamiento en las Empresas de Inserción*.
- ALGUACIL MARÍ, M. P. y GARCÍA HERNÁNDEZ, J. (2022): *Efectos para las empresas de inserción de la declaración de prestadoras de servicios de interés económico general*. Valencia, Aula Empresarial-Universidad de Valencia.
- B LAB SPAIN (2020): *Manifiesto dirigido a los poderes públicos para el impulso de un nuevo modelo empresarial inclusivo y sostenible*.
- CARNEIRO FREIRE, M.; CORDERO SANZ, J.; CORDERO SANZ, C.; CORTÉS MARÍN, A. y MURILLO SIBAJA, K. (2022): *Empresas, Derechos Humanos y Debida Diligencia: Guía dirigida a empresas de Castilla-La Mancha*.
- EXPERT GROUP ON SOCIAL ECONOMY AND SOCIAL ENTERPRISES. EUROPEAN COMMISSION (2022): *Recommendation on developing social economy framework conditions*.
- GARCÍA CALAVIA, M. A. (2020): «Las empresas de inserción en España en 2019»; en *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (36); pp. 131-152. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.3
- LLINARES INSA, L.; CÓRDOBA IÑESTA, A. I.; ZACARÉS GONZÁLEZ, J. J., y GONZÁLEZ-NAVARRO, P. (2020): «Indicadores de empleabilidad: de la inclusión al desarrollo de las carreras laborales»; en *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (36); pp. 365-387. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.36.17016
- MACÍAS RUANO, A. (2022): «Un marco normativo para las empresas sociales en España para el freno de la desigualdad»; en *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (40); pp. 241-276. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.40.24321
- MARCUELLO. C.; BELLOSTAS. A., y MARCUELLO, CH. (2008): *Informe sobre las Empresas de Inserción en España*. CIRIEC, Observatorio Español de la Economía Social.
- MARHUENDA FLUIXÁ F. (2018): «Educadores militantes: Educar para la vida mediante el trabajo en empresas de inserción»; en *Educatio Siglo XXI* (36-2); pp. 43-64.
- MONTIEL VARGAS A. (2022): *Las empresas de inserción. Un análisis de su régimen legal y del sector en la era postcovid*. CIDES-Universidad de Almería.
- ORIESCON (2021): *Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública, Módulo I: Las cifras de la contratación pública*.
- OIRESCON (2022): *Informe Especial de Supervisión Relativo a la Contratación Estratégica en el 2020. Contratos Reservados y Criterios Medioambientales, Sociales y de innovación*.

- MORALES CABALLERO, M.; SUSO ARAICO, A., y GONZÁLEZ RUÍZ, A. (2022): *Informe del Retorno Social de la Inversión (SROI) de la Reserva de Contratos*. Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare. Disponible en: <https://red2red.net/es/publicaciones/informe-retorno-social-inversion-sroi-reserva-contratos/>
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, A. (2020): «Cooperativa-centro especial de empleo como forma jurídica de empresa para la inserción laboral. (Análisis a partir de un caso)»; en *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (36); pp. 93-130. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.36.17191
- SALINAS TOMÁS, M. F. (2022): «Marco legislativo de las empresas de inserción en España. Aproximación histórica y momento actual»; en *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* (141), e81816. DOI: 10.5209/REVE.81816





## LA PLATAFORMA DE MAYORES Y PENSIONISTAS

*Ángel Rodríguez Castedo*

Presidente de la Plataforma Estatal de Mayores y Pensionistas

### Resumen

Este capítulo analiza la constitución, desarrollo y objetivos de la Plataforma de Asociaciones de Mayores (PMP). Creada en 2020, aglutina más de 15 mil asociaciones del ámbito de las personas mayores y 5,7 millones de socios. Sus objetivos son la defensa de la dignidad de las personas mayores y la defensa de sus derechos en los ámbitos de las pensiones, sanidad, servicios sociales y cuidados para personas en situación de dependencia. La PMP es la voz más importante del colectivo de personas mayores ante las Administraciones públicas y la sociedad. El envejecimiento de la población española conlleva el objetivo a largo plazo de avanzar hacia un envejecimiento activo y saludable en línea con la Década del Envejecimiento Saludable 2021-2030 de la OMS. Esto implica no solo seguir reforzando los servicios y prestaciones de bienestar, así como la protección jurídica, sino también afrontar problemas nuevos como son los referentes a la brecha digital y a la soledad no deseada que lastran la gestión de la vida cotidiana y minan la calidad de vida. También poner en valor, desde una perspectiva intergeneracional, la actividad económica, el consumo y el apoyo a los cuidados personales que realizan las personas mayores.

### Abstract

*This chapter analyses the constitution, development and objectives of the Platform of Senior Citizens' Associations (PMP). Created in 2020, it brings together more than 15,000 associations in the field of older people and 5.7 million members. Its objectives are the defence of the dignity of older people and the defence of their rights in the areas of pensions, health, social services and care for dependent persons. The PMP is the most important voice of the elderly in public administrations and society. The ageing of the Spanish population entails the long-term objective of moving towards active and healthy ageing in line with the WHO's Decade of Healthy Ageing 2021-2030. This implies not only continuing to strengthen welfare services and benefits, as well as legal protection, but also tackling new problems such as those related to the digital divide and unwanted loneliness, which hinder the management of daily life and undermine quality of life. It also highlights, from an intergenerational perspective, the economic activity, consumption and support for personal care provided by older people.*

La Plataforma de Mayores y Pensionistas (en adelante PMP o «la Plataforma») nace en 2020 como resultado de un proceso de confluencia de las organizaciones, federaciones y confederaciones de mayores y pensionistas más importantes de nuestro país, promovido por la Unión Democrática de Pensionistas (UDP), la Confederación Española de Organizaciones de Mayores (CEOMA) y la Organización de mayores de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), que consideraron que, en un mar de siglas, era necesaria una plataforma de ámbito estatal, a modo de entidad unitaria de acción en defensa de los derechos e intereses del colectivo, con vocación de vertebrar, por la vía del acuerdo, el movimiento asociativo de mayores con el fin de facilitar la interlocución y de desarrollar el necesario diálogo civil con los poderes públicos y las diversas organizaciones sociales.

A este proceso de confluencia se han unido el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), la Confederación Nacional de Jubilados y Pensionistas de España (CONJUPES), la Plataforma de Organizaciones de Pacientes (POP), la Red Soledad.es,



Lares Asociación, la Fundación Pilares, la Asociación de Veteranos de El Corte Inglés (AVECI) y la iniciativa de *cohousing* senior Trabensol. Este proceso sigue abierto.

La PMP, a través de las organizaciones estatales y autonómicas que la componen, representa a más de 15.000 asociaciones y a más de 5,7 millones de socios, constituyéndose así, como entidad de referencia y de representación de los intereses generales de las personas mayores y de defensa de sus derechos.

La Plataforma persigue el reconocimiento de la dignidad de la persona mayor y el ejercicio pleno de sus derechos. La misión de la Plataforma, establecida y asumida por sus entidades miembro, consiste en articular y vertebrar al movimiento social español de las personas mayores y pensionistas, para desde la cohesión y la unidad del sector, y respetando siempre el pluralismo inherente a un segmento social tan diverso, desarrollar una acción política en defensa de los derechos e intereses de mayores y pensionistas.

En ese sentido, la Plataforma pretende ser una voz creíble y útil de las personas mayores, que traslade a los agentes públicos y privados y al conjunto de la ciudadanía sus verdaderas preocupaciones y necesidades.

La PMP trabaja para hacer realidad el art. 50 de nuestra Constitución, que proclama que: «Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio».

Desde la PMP tenemos claro que es necesario que se establezca, en el marco de la acción del gobierno, una vía de contacto permanente, en base a una leal colaboración y cooperación, que permita que sea consultada y escuchada en las decisiones y políticas que afecten a los intereses y necesidades de las personas mayores y los pensionistas, logrando así que todas esas políticas y actuaciones no se planifiquen ni se hagan sin los mayores y los pensionistas.

## 1. Datos más relevantes

La idea de crear una plataforma estatal amplia y representativa de las organizaciones de personas mayores en nuestro país llevaba tiempo pensándose por parte de las organizaciones fundadoras. La primera reunión para acordar su creación tuvo lugar el 7 de octubre de 2019, fecha en la que se firmó un preacuerdo entre las organizaciones fundadoras para comenzar a dar los pasos para su creación. Durante el año 2020, a pesar de la situación de pandemia, se fue trabajando de forma conjunta en la redacción de sus estatutos. El 10 de diciembre de ese año tuvo lugar la asamblea constituyente y acto seguido se solicitó su inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones.

El perfil de las tres organizaciones que son socias fundadoras de la Plataforma es el siguiente:

La Unión Democrática de Pensionistas (UDP) es una unión de organizaciones de personas mayores democrática, pluralista, independiente y unitaria, sin ánimo de lucro y declarada de utilidad pública. Nacida en 1976, está creada, dirigida y administrada por y para las personas mayores. A través de sus federaciones territoriales está presente en toda España y agrupa a más de 2.500 asociaciones que suman más de 1.200.000 personas socias, con presencia también en Francia, Alemania, Suiza y diversos países latinoamericanos.

La Confederación Española de Organizaciones de Mayores (CEOMA) es una organización sin ánimo de lucro creada para la defensa de los derechos de las personas mayores. Representa a una treintena de organizaciones de mayores de distintas comunidades autónomas, así como organizaciones de distintos sectores y colectivos (telecomunicaciones, banca, programas universitarios de mayores, personas con alzhéimer, viudas, veteranos de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil entre otras), con más de 800.000 socios de base y más de 1.500 asociaciones.

La Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) es una corporación de derecho público de carácter social, personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, cuyos fines sociales se dirigen a la consecución de la autonomía personal y plena integración de las personas ciegas y con deficiencia visual grave, bajo el protectorado y supervisión del Estado. Con representación territorial en todo el país, cuenta con más de 70.500 personas ciegas afiliadas (más del 50 % son personas mayores).

Forma parte de la Plataforma, con la consideración de entidad social de referencia, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) en razón de su singularidad y de su identificación plena con la misión y fines de la PMP. El CERMI es la plataforma de representación, defensa y acción de la ciudadanía española con discapacidad, más de 4,32 millones de hombres y mujeres, más sus familias. Con más del 60 % de las personas socias de sus organizaciones mayores de 65 años.

Como socio ordinario, en su carácter de organización de ámbito estatal de base asociativa, está la Confederación Nacional de Jubilados y Pensionistas de España (CONJUPES). CONJUPES es una organización de ámbito nacional, creada en el año 2000, que está integrada principalmente por asociaciones y federaciones de jubilados y pensionistas de las comunidades autónomas de Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León y Galicia, aglutina más de 1.500 asociaciones y supera los 550.000 socios.

Como socios adheridos, en su condición de organizaciones que desarrollan actividades sectoriales para las personas mayores y pensionistas, forman parte de la PMP la Plataforma de Organizaciones de Pacientes (POP) y la Red Soledad.es.

La POP, constituida en octubre de 2014, es una organización sin ánimo de lucro que reúne 1.300 organizaciones locales o regionales con 560.000 asociados, a través de 27 organizaciones, pretende que sean los propios pacientes y las asociaciones que los agrupan quienes ejerzan una representatividad más firme y eficaz, una representación con mayor legitimidad en base a un fortalecimiento de la participación.

La Red Soledad.es es una iniciativa que busca combatir la soledad no deseada en personas mayores desde distintos ámbitos de actuación. Integrada actualmente por cuarenta organizaciones, aspira a ser una entidad de referencia en la lucha contra la soledad no deseada en todo el país, y a ser un espacio para el intercambio de buenas prácticas de formación, de sensibilización y de interlocución con las instituciones públicas y privadas, encargadas de prevenir y combatir la soledad no deseada y el aislamiento social en España.

Además, pueden formar parte de la Plataforma las entidades vinculadas que con arreglo a lo dispuesto en sus estatutos sean admitidas en tal condición. Asimismo, pueden ser entidades colaboradoras, aquellas que hubieran sido creadas para las personas mayores y pensionistas. Actualmente se integran en la PMP con el carácter de entidades vinculadas y colaboradoras LARES Asociación: Unión de Residencias y Servicios del Sector Solidario, la Fundación Pilares para la Autonomía Personal, la Asociación de Veteranos de El Corte Inglés (AVECI) y la iniciativa de *cohousing* senior Trabensol.

LARES Asociación tiene como fines agrupar y reforzar las diversas iniciativas solidarias en la prestación de servicios a las personas mayores o en situación de dependencia, desarrollar el valor de respeto por la persona mayor o dependiente, así como la humanización y la calidad en la prestación de los servicios.

La Fundación Pilares para la Autonomía Personal es una organización privada, sin ánimo de lucro, constituida en julio de 2010, cuyo patrimonio está afectado de forma duradera, por voluntad de sus creadores, a mejorar la atención, la calidad de vida, el bienestar, el ejercicio de derechos y la consideración social de las personas mayores.

AVECI es una asociación constituida en diciembre de 2019 que tiene como fines facilitar la relación entre sus asociados y colaborar al bienestar económico y social de los mismos. Pueden pertenecer a AVECI las personas mayores de 60 años que pertenezcan o hayan pertenecido, a la plantilla de El Corte Inglés.

Trabensol es una iniciativa de *cohousing* senior pionera en España, ha nacido para hacer realidad la vivienda colaborativa como nuevo modelo residencial dirigido a mayores, inspirado en los valores de solidaridad, cooperación, ayuda mutua y espíritu de acogida. Se organiza como una cooperativa sin ánimo de lucro, participativa y autogestionada democráticamente.

## 2. Campos de acción social que desarrolla la PMP

Desde la PMP entendemos que la realización de los derechos de las personas mayores y la mejora de su calidad de vida requiere avances importantes en una serie de temas que constituyen las prioridades de la Plataforma. Estas son: las pensiones, la sanidad y su coordinación real con los servicios de cuidados, el desarrollo pleno de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD) y de los cuidados, el desarrollo y consolidación de una sociedad con personas activas y saludables, velar por su

protección jurídica y combatir el edadismo y la discriminación, abordar el drama de la soledad no deseada y, por último, mirar a la UE y pedir a nuestros responsables políticos y económicos que coloquen en su agenda como tema prioritario el equiparar, en un plazo razonable, los porcentajes de ingresos y gastos fiscales en relación con el PIB con la media comunitaria. Dado que España es la cuarta economía de la UE, estos deberían llegar a superar esa media y acercarse a la de los países más desarrollados, distribuyendo así más equitativamente los beneficios del crecimiento.

En cuanto a las pensiones, existe una campaña permanente en distintos foros que trata de instalar en la ciudadanía la incertidumbre y el temor sobre el sistema público de pensiones y su sostenibilidad. Desde la Plataforma queremos transmitir confianza en el sistema de la Seguridad Social, en su estabilidad y sostenibilidad como pilar fundamental de nuestro modelo de sociedad y hacerlo con datos. Cuanto más nos acerquemos a los datos, más nos alejaremos del ruido.

No es verdad que el sistema público de pensiones no sea sostenible. El déficit actual se debe básicamente a que con el dinero de las pensiones se pagaron muchas cosas que no son pensiones. Es lo que se denomina «gastos impropios», que debería pagar el Estado. Todo ello suma más, según el propio Ministerio de Seguridad Social, que el déficit. Hay acuerdo en la necesidad de equilibrar esta situación financiera de la Seguridad Social (recomendación 1 del Pacto de Toledo), que propone que estos gastos impropios (ayudas a las empresas en forma de reducciones en la cotización a la Seguridad Social, tarifas planas y otros tratamientos favorables en la cotización, prestaciones relacionadas con el nacimiento y cuidado del menor, así como el complemento de maternidad en la pensión, entre otros) pasen a ser sufragados por los Presupuestos Generales del Estado. De hecho, los PGE han incluido transferencias de 13.929 millones de euros en 2021, 18.396 millones de euros en 2022 y 19.888 millones de euros en 2023 para dar cumplimiento a esa recomendación. Es una excelente noticia.

Hablar de pensiones es hablar de mercado de trabajo, de empleo: no podemos olvidar que existen miles y miles de empleos precarios y con bajas retribuciones, y que hay millones de ciudadanos en paro, lo que supone una importante pérdida de ingresos para el sistema vía cotizaciones. Por otra parte, también hay miles de regulaciones de empleo, de reducciones de plantilla y de jubilaciones anticipadas (la mayoría forzosas), que suponen igualmente una importante pérdida de ingresos para el sistema. Por ello, las pensiones se garantizan e incluso se pueden mejorar con más y mejores empleos, con adecuadas cotizaciones y creciendo más y repartiendo mejor ese crecimiento, incrementando el porcentaje del PIB dedicado a pensiones. No olvidemos que nuestro país es la cuarta economía de la UE y que debería dedicar a pensiones un porcentaje superior a la media de la UE. Hay, pues, margen de mejora.

Nuestra posición es clara: el sistema público de pensiones no tiene un problema de gasto, sino de ingresos. En este contexto, consideramos urgente y necesario un incremento por encima del IPC de las pensiones más bajas, que continúan siendo claramente insuficientes para la cobertura de las necesidades más básicas y la eliminación de situaciones de pobreza.

Desde la Plataforma ponemos en valor la existencia y el trabajo de la Comisión del Pacto de Toledo. Es un excelente instrumento de pacto y lugar de acuerdo. Su papel tiene una gran importancia y traslada a los ciudadanos una gran confianza. Igualmente, valoramos los acuerdos que se están logrando en la Mesa de Diálogo Social. Cuando la idea de diálogo social cala en la sociedad, se reduce mucho la incertidumbre y se genera confianza. Se están logrando buenos acuerdos. Vienen negociaciones difíciles, vamos a dejar trabajar al diálogo social.

Para la Plataforma es un tema prioritario conseguir unas relaciones estables con el Ministerio de Seguridad Social y con la Comisión del Pacto de Toledo de cara al futuro inmediato. Tanto el Ministerio como la Comisión deben contar con la Plataforma, facilitarle de forma regular información y documentación y escuchar a los pensionistas y a las personas mayores en los temas que les afectan.

En lo que se refiere a nuestro sistema de salud, la pandemia ha puesto al descubierto las carencias de un sistema sanitario muy debilitado por los recortes de la crisis económica pasada, en la que, según el INE, perdió un 10 % del presupuesto y más de 30.000 profesionales. El sistema sanitario sufre una gran escasez de plantillas, especialmente en atención primaria, con niveles de bajas retribuciones y alta temporalidad (en alguna comunidad autónoma más de un 40 % del personal sanitario es temporal). Esto se traduce en un sistema muy presionado, con deterioro de la calidad de atención y un importante incremento de las listas de espera (en junio de 2022 había más de 740 mil personas en lista de espera quirúrgica, con un tiempo medio de espera de 113 días).

No hay recetas mágicas para atajar las listas de espera. Por ello hay consenso en el sector en que es imprescindible una importante inyección de recursos para poder hacer frente al incremento de personal sanitario y a la mejora de sus condiciones de trabajo, así como para la adquisición y desarrollo de nuevas tecnologías de aplicación sanitaria. La sanidad es una inversión imprescindible, no un mero gasto. De ella depende que vivamos o no y con qué calidad de vida lo hagamos.

Asimismo, es necesario y urgente establecer, de una vez, una sólida coordinación socio-sanitaria entre el centro de salud y el hospital con el hogar y las residencias, para prestar una asistencia integral. Se deben conectar los sistemas de información sanitaria y social e implantar, desde los centros de salud, la telemedicina en los domicilios y en las residencias, conectándola con el programa actual de teleasistencia.

Actualmente existe una alta sensibilización social en relación con el Sistema nacional de salud (SNS) y con los servicios sociales, debida a las situaciones vividas en las residencias y a las personas mayores que morían solas en su domicilio. Se deben modificar los protocolos para evitar situaciones discriminatorias como las habidas por la no derivación a hospitales u otro tipo de instalación debido a discapacidad o edad.

Los sistemas de salud y de servicios sociales son vasos comunicantes y no deben seguir siendo planificados separadamente. Baste un ejemplo (hay muchos más): dado que las residencias son el hogar que sustituye al propio, si las personas tenían derecho a una determinada atención

sanitaria, tanto de atención primaria como hospitalaria, cuando estaban en su casa, es elemental que ahora en la residencia, que es su actual hogar, también la tengan. No resolver esta cuestión, además de comprometer la calidad de la atención, es una mala política económica, pues hace que la presión asistencial se desplace hacia el SNS, cuyos costes son mucho más elevados.

En relación con el desarrollo de la LAPAD, hay que reconocer como muy positivo el hecho de que los PGE hayan incrementado de forma muy significativa (un 152 % en la actual legislatura, hasta alcanzar los 3.522 millones de euros en 2023) los recursos para la atención a la dependencia y a la autonomía personal. Por fin se da aire al sistema. El Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) necesitaba ese empujón de credibilidad.

La dependencia no es un asunto privado que atiende la familia, es un asunto público igual que las pensiones, la salud y la educación. ¿No dicen nuestros representantes que la dependencia es el cuarto pilar del estado de bienestar? ¿Lo puede ser con una financiación del 0,8 % del PIB? Nuestros países de referencia en la UE dedican entre un 1,7 y un 2,2 %, y los nórdicos entre el 2,7 y el 3,3 %.

La aprobación de la LAPAD abrió un nuevo escenario jurídico al reconocer un nuevo derecho a los ciudadanos. Hay que abordar un amplio desarrollo de infraestructuras, de servicios y de prestaciones como se hizo en los años ochenta y noventa después de la aprobación de la Ley reguladora del Derecho a la Educación y de la Ley General de Sanidad. Las leyes hay que cumplirlas. Todas las leyes.

La LAPAD es básicamente una ley de cuidados. Desde la Plataforma abogaremos por un modelo de cuidados que respete los deseos mayoritarios de las personas mayores de envejecer en su casa, en su entorno habitual, con las adaptaciones necesarias en el domicilio y en el entorno, con acceso a la oferta de productos de apoyo para la autonomía, con un servicio de ayuda a domicilio con mayor oferta y diversidad de profesionales y con una teleasistencia con carácter universal.

Igualmente, es necesario ofrecer nuevas plazas residenciales y aumentar las ratios de personal en línea con los nuevos modelos arquitectónicos y de atención centrada en la persona, así como incrementar la cuantía a pagar por cada plaza concertada como condición imprescindible para mejorar la dotación en plantillas y la calidad de los servicios, desde la perspectiva de que estos centros son lugares para vivir y convivir que sustituyen a los hogares familiares y no son centros sanitarios.

Apoyamos el desarrollo y la implantación del SAAD porque no solo supone atender las necesidades de miles de personas y de sus cuidadores informales, sino que también es una apuesta decidida por el empleo y el desarrollo económico. Si nuestro volumen de prestación de servicios de atención a la dependencia se equiparase a la media de nuestros países de referencia de la UE, se lograría una muy importante contribución al empleo. Esto conllevaría que miles y miles de ciudadanos incrementasen su capacidad de gasto, generando más ingresos públicos por IVA, IRPF, impuesto de sociedades y cotizaciones a la Seguridad Social, además de una importante reducción del gasto en prestaciones por desempleo.



Los fondos que España recibirá del Mecanismo Europeo de Recuperación contribuirán a impulsar la economía de los cuidados y el modelo de atención a las personas mayores que necesita de más intensidad y calidad y priorizarán los proyectos que generen mucho empleo. Por eso se necesitan grandes proyectos. Y el del desarrollo de la LAPAD lo es. Se trata de una gran oportunidad de financiación difícilmente repetible.

El envejecimiento activo y saludable sustituye el tradicional planteamiento basado en «necesidades», que contempla a las personas mayores como receptores pasivos de asistencia, para fundamentarse en la planificación basada en el reconocimiento de los «derechos» de las personas mayores y en los principios de participación, realización del proyecto de vida, adopción de estilos de vida saludables, actividad física, mental y social y aprendizaje continuo.

Para envejecer activa y saludablemente es esencial poder disfrutar de un entorno físico y digital accesible, de una vivienda que permita envejecer en ella o tener otras alternativas residenciales con servicios comunes. Igualmente, se necesita una ciudad accesible, con servicios de transporte accesibles, comercios de proximidad, acceso a los servicios sociales y sanitarios, a la cultura, al ocio, etc.

Es importante destacar el uso del tiempo que realizan las personas mayores en el ámbito de su participación en diversos cursos y actividades formativas, a través de organizaciones sin ánimo de lucro y del asociacionismo vía las organizaciones de mayores y pensionistas y en el voluntariado que realizan.

Ante la baja representatividad social y política, el colectivo de las personas mayores reclama espacios para tener voz propia y para ser escuchado mediante un papel activo y efectivo en los consejos de personas mayores a nivel municipal, autonómico y estatal. A este respecto es necesario reimpulsar el Consejo Estatal de las Personas Mayores, que camine hacia el modelo del Consejo Nacional de la Discapacidad, que ha resultado un modelo de éxito, facilitando y simplificando la interlocución y la adopción de acuerdos.

Finalmente, hay que señalar en este apartado de envejecimiento activo, dos aspectos de especial importancia: el primero de ellos es la brecha digital que sufre un alto porcentaje de personas mayores que no saben o no se sienten cómodas interactuando con los nuevos dispositivos y que está teniendo un fuerte impacto en la opinión pública. La Plataforma está llevando a cabo y seguirá haciéndolo, ante la creciente y brusca digitalización de diversos servicios esenciales privados y públicos, numerosas reuniones con las patronales bancarias, con las administraciones públicas y con empresas que prestan servicios esenciales a los ciudadanos, con el objetivo de hacer valer los derechos de las personas mayores y del conjunto de los ciudadanos que sufren la brecha digital. Insistiendo en la garantía de una atención presencial en las entidades bancarias y oficinas de las administraciones públicas acompañada de una atención telefónica humana, no robotizada.

Hemos pasado del «vuelva usted mañana» de Larra al tan repetido «esto se hace por internet». Todo es por internet y hay mucha gente (cuanto más mayor, peor) que no se entiende bien con las tecnologías y muchas de ellas no tienen a nadie que les eche una mano. Todo ello



hace que se intensifique no solo la exclusión financiera de los mayores sino también (y sobre todo), la sensación personal de sentirse abandonados, inútiles... Esto se llama maltrato.

Para cualquier usuario no-nativo-digital resulta a veces difícil acordarse, por ejemplo, de las claves para aceptar una operación, cuesta encontrar la pestaña adecuada, meter bien los datos, acertar cuando la tecnología se queda detenida o te manda un mensaje en un lenguaje desconocido. Y no todo el mundo tiene un ordenador, ni tiene alguien que pueda ayudarle, no siempre es fiable entregar los datos personales a cualquiera para que te preste una ayuda, etc.

Todo esto sucede de una forma más clara y cruel en la España rural: sin sucursales (la más próxima a varios kilómetros), sin cajeros o meros dispensadores de efectivo, sin familiares ni personas que puedan ayudarles, con problemas de desplazamiento, etc. Según el Banco de España estamos hablando de 1,5 millones de personas.

El segundo aspecto a destacar es el potencial económico de las personas mayores, que genera, sin duda, oportunidades que estimulan la actividad económica. Las personas mayores atesoran patrimonio y otros recursos acumulados a lo largo de su vida laboral, y viven su vejez con una actitud cada vez más activa, pues ya no la conciben como una fase de retiro sino como una fase de cambio en la que priman los hábitos saludables, el aprovechamiento del tiempo, las actividades de ocio y los viajes, así como la formación, el aprendizaje y la participación. Todo ello les convierte en un grupo de población económicamente diferenciado y proactivo, de cuyo aumento se ven beneficiados algunos sectores económicos, tales como los de alimentación, domótica y nuevas tecnologías, formación, seguridad, cultura, entretenimiento y ocio, hostelería, turismo... La longevidad se convierte en fuente de empleo y actividad económica.

En cuanto a la protección jurídica de las personas mayores, debemos destacar que actualmente vivimos un momento de reformas y de creación de nuevos derechos para apoyar a las personas carentes de autogobierno, por causa de enfermedad crónica o de su avanzada edad.

La Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica es un reflejo del cambio del paradigma de protección a las personas faltas de autogobierno. Implica una nueva concepción en la protección del mayor. Para facilitar su conocimiento será necesario un esfuerzo pedagógico y divulgador tanto de los organismos del Estado encargados de la justicia y también, muy especialmente, del IMSERSO, como de los colegios profesionales y, por supuesto, del movimiento asociativo, mediante cursos, folletos, etc.

No debemos olvidar que el edadismo y la gerontofobia, así como los malos tratos a los mayores, son una realidad. No siempre son suficientemente visibles, pero están ahí. Y no se trata solo de los malos tratos físicos, sino también de los psicológicos, que son los más numerosos. Por ello, debemos estar muy alerta sobre la no discriminación por edad, abordar la elaboración de guías informativas sobre todos estos temas y realizar campañas de concienciación sobre los derechos de las personas mayores.

Por lo que respecta a la soledad no deseada, es uno de los factores que más afecta a la felicidad y al bienestar. De hecho, según estudios realizados llega a afectar al bienestar de las personas más que la propia salud física. Contra el dolor hay pastillas, contra el sufrimiento no las hay.

Las organizaciones que componen la Plataforma han hecho de la lucha contra la soledad no deseada uno de sus objetivos prioritarios. Por ello, desde la PMP consideramos urgente que el Gobierno de España y los de las comunidades autónomas elaboren y pongan en marcha una *estrategia para prevenir y combatir la soledad no deseada*. Queremos apoyar, ofrecer nuestra colaboración y trabajar con el IMSERSO y con todas las administraciones públicas porque creemos que ellas han de ser las que lideren el proceso, implicando en esa tarea a toda la población.

Las administraciones locales deben jugar un papel clave en esa estrategia y se ha de apoyar adecuadamente su labor y financiar aquellos proyectos locales que funcionan. Los ayuntamientos son esenciales porque de ellos dependen muchos de los servicios de proximidad.

Desde la Plataforma abogamos desde el principio por la creación, por una parte, de un *Observatorio de la Soledad* como el que se creó en 2022 por la Fundación ONCE que monitorice permanentemente este fenómeno, y por otra, de estructuras administrativas de alto rango que aborden y den respuesta a las situaciones de soledad, como existen en otros países.

Por último, incluimos en nuestros temas programáticos la agenda de la Unión Europea y de los organismos internacionales en relación con las personas mayores, una serie de tareas y retos que se recogen en diversos documentos y actuaciones que forman parte de nuestros objetivos y preocupaciones.

Así, la OMS declaró el período 2021-2030 *Década del Envejecimiento Saludable*. Dicha década debe tener como principal estrategia la de apoyar las acciones destinadas a construir una sociedad para todas las edades. Los mayores serán el eje central del plan y se ajusta al calendario de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Plataforma defiende la garantía y el cumplimiento de los derechos de la *Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad* y expresa su total apoyo a que se apruebe una Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Mayores.

En la UE, la reciente publicación del *Libro Verde sobre el Envejecimiento* (2021) puede suponer una mayor preocupación por las políticas europeas sobre el envejecimiento.

También queremos colaborar con plataformas que defienden los intereses de las personas mayores en la UE y en el ámbito internacional: *AGE Platform Europe*, Asociación Europea de Atención y Cuidados a Domicilio o la Alianza Europea por la Salud Pública.

### 3. Mirando al futuro

Desde la PMP tenemos claro que los derechos que no se defienden se acaban perdiendo, y que la mejor forma de defenderlos es desde la unidad de acción y la participación democrática. Por ello, trabajamos para poner en valor la fuerza de la unidad que supone la Plataforma como confluencia de centenares de federaciones y organizaciones de mayores que defienden sus derechos de cara a que se la identifique como la organización que la mayoría de los mayores y pensionistas y la propia sociedad en su conjunto reconocen como referente.

Entre esas decisiones y políticas clave, cabe destacar algunas que suponen desafíos inmediatos para la labor de incidencia política que debe desarrollar la Plataforma. En primer lugar, seguir manteniendo contacto con la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo, estar pendiente de la mesa de diálogo social manteniendo las reuniones oportunas con sus miembros y luchar por el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones indexado al IPC, por la subida de las pensiones mínimas y por un complemento que tenga en cuenta la brecha de género.

Otras son la futura Ley General de Servicios Sociales, que debe garantizar una protección mínima común vía una adecuada cartera de servicios en el conjunto del territorio del Estado, que sea una ley que defina derechos y que establezca la creación del sistema público de servicios sociales y no una red integrada de sistemas autonómicos, consagrando el derecho subjetivo de la ciudadanía a contar con cobertura y protección ante situaciones de necesidad. Y la modificación de la LAPAD, que debe articular respuestas no solo a la atención a la dependencia sino también a la autonomía personal y hacerlo con un notable incremento de su financiación, que debe crecer sustancialmente en términos de porcentaje sobre el PIB para equipararnos con los países de referencia de nuestro entorno.

En el horizonte cercano hay muchos otros temas que deben preocupar y ocupar a la plataforma. Deberá seguir demandando más personal, mejores condiciones de trabajo y mejor retribución de los trabajadores de la sanidad, en especial en la atención primaria, y en la de los cuidados tanto en el domicilio como en los centros de día y residencias.

Asimismo, deberá continuar su labor dirigida a evitar que la transformación digital que están abordando sectores como el bancario suponga la exclusión de los mayores. Ante ello, desde la PMP, valoramos positivamente el anteproyecto de ley de creación de la autoridad administrativa independiente de defensa del cliente financiero, que ha sido enviado al Congreso para su debate y aprobación. Recoge un marco de infracciones y sanciones para garantizar su cumplimiento. Esta ley, junto con la ley de servicios de atención a la clientela constituirán el marco legal para las garantías del cumplimiento de nuestros derechos.

No dejar a nadie atrás, esa es la máxima que debemos de perseguir. Que el avance tecnológico y digital no sea un retroceso en garantías y derechos para toda la ciudadanía, especialmente para los colectivos más vulnerables. Trabajaremos para avanzar en ello.

Asimismo, es necesario insistir en la necesidad de que se acelere el diseño y la implementación de la *Estrategia Nacional Contra la Soledad no Deseada* como marco global que organice

las actuaciones para prevenir la soledad de las personas mayores y trabajar para lograr que se aborde y apruebe una ley de protección jurídica integral de las personas mayores en el contexto de los trabajos para la aprobación de la Convención de la ONU sobre derechos de las personas mayores.

Estamos convencidos y defendemos que el aumento de la longevidad es uno de los mayores logros de la humanidad y constituye un triunfo del desarrollo. El rápido envejecimiento de la población es una de las tendencias más significativas en el siglo XXI y tiene repercusiones ineludibles en todos los aspectos de la sociedad. La sociedad necesita adaptarse a esta realidad y la opinión de las personas mayores ha de consultarse permanentemente.

El cambio demográfico, en cuyo núcleo está el envejecimiento de la población, hay que colocarlo, como se hace con el cambio climático, en el centro de todas las agendas nacionales e internacionales y hacer de ello un nuevo campo de desarrollo económico, de creación de empleo y de calidad de vida. Se trata de salvar el planeta, pero también a los seres humanos que lo habitan. La Plataforma y todas las organizaciones que han confluído en ella trabajarán, junto a múltiples y diversas asociaciones e instituciones nacionales e internacionales que ya lo hacen, para que parte del foco y de los recursos se dirijan también hacia las consecuencias del cambio demográfico

Los datos son contundentes: en 2020, el 19,6 % de la población en España tenía 65 años o más (uno de cada cinco habitantes). A mitad de la década de 2030, una de cada cuatro personas tendrá en España 65 años o más (el 26,5 % de la población) y en 2050, los mayores de 65 años serán ya una de cada tres personas (el 32,3 % de la población). En la Unión Europea la situación es muy similar. Ante estas cifras, es obvio que el envejecimiento, la longevidad de la población, en sus distintas variables, es un fenómeno que hay que abordar cuanto antes.

En este contexto, la Plataforma debe impulsar el envejecimiento activo que se ha convertido en uno de los objetivos positivos que las sociedades modernas desean y deben conseguir. Puede considerarse como una meta global, inspirando políticas nacionales, regionales e internacionales y planes gerontológicos, programas sociales, culturales, educativos y sanitarios.

Supone un nuevo paradigma que aborda el envejecimiento desde un punto de vista positivo, de envejecer bien.

La OMS lo define como un «proceso de optimización de las oportunidades de salud, seguridad y participación con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen».

Estos tres pilares —salud, seguridad y participación— son determinantes e interdependientes para alcanzar la calidad de vida durante el envejecimiento: vivir con salud, entendida ésta como bienestar físico, mental y social; envejecer con seguridad, mediante sistemas de protección que aseguren frente a los riesgos asociados al envejecimiento (económicos, de salud y de cuidados), y permanecer incluidos o integrados en la sociedad, participando de acuerdo con sus deseos y capacidades.

Además, hay que destacar a este respecto, que el envejecimiento tiene lugar dentro del contexto de los demás miembros de la sociedad, por lo que la interdependencia y las relaciones intergeneracionales deben ser favorecidas.

La plataforma debe mirar a la UE y al ámbito internacional y establecer contactos y reuniones con distintas instituciones de ese ámbito. También con plataformas u organizaciones que defienden en esos ámbitos los intereses de las personas mayores.

Finalmente, la Plataforma debe desarrollar una relación fluida y estable con los distintos ministerios que tienen competencias relacionadas con los derechos y las necesidades de las personas mayores, especialmente con el Ministerio de Derechos Sociales y el IMSERSO, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y el INSS y el Ministerio de Sanidad. También con Hacienda y la Agencia Tributaria, Consumo, Cultura, Educación, Universidades y las vicepresidencias que incluyen brecha digital y reto demográfico. Igualmente, con los partidos políticos y sus grupos parlamentarios (especialmente con la Comisión del Pacto de Toledo y con la de Derechos Sociales del Senado) y con instituciones tan relevantes como Defensor del Pueblo, Fiscalía, y FEMP y con organismos como Correos, Adif y otros.

Asimismo, la PMP debe mantener relaciones y acuerdos con entidades y empresas que mantienen múltiples tipos de relación con las personas mayores, centros de estudios sobre el envejecimiento, Universidades, sociedades científicas como la SEGG, el portal Envejecimiento en Red (CSIC), la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales y otras entidades y fundaciones que trabajan en la generación de conocimiento y en su difusión y aplicación.





# ATENCIÓN A LA INMIGRACIÓN

*Lucía Maquieira Caeiro*  
Directora de la Red Acoge

*Paloma García Varela*  
Directora de Estrategia y Desarrollo Organizativo de la Red Acoge

## Resumen

A lo largo de los últimos años, en España se ha incrementado la población migrante, lo que ha planteado nuevas necesidades en cuanto a su acompañamiento e inclusión social efectiva. Este trabajo pone especial atención en las características de las organizaciones del tercer sector de acción social (TSAS) que acompañan a las personas migrantes en España y aborda algunos de los retos futuros. Asimismo, analiza las aportaciones de las organizaciones sociales y reflexiona sobre la colaboración público-privada en materia migratoria. Señala también las limitaciones del TSAS para la prestación de servicios y programas sociales, y destaca la necesidad ineludible de que el Estado dote al sector de un marco claro de acción en defensa del bienestar social. En este sentido, acentúa la necesidad de regulación del tercer sector para consolidarlo como actor clave complementario al sistema público de servicios sociales.

## Abstract

*Over the last few years, Spain has seen its migrant population increase, raising new needs in terms of their accompaniment and effective social inclusion. This article discusses the characteristics of the organizations of the Third Sector of Social Action (TSAS) that are involved in the accompaniment of migrants in Spain, and addresses some of the future challenges. Moreover, we analyze the contributions of social organizations, reflect on public-private collaboration in migration matters, and explore some of the limitations of the TSAS for the provision of social services and programs. The analysis highlights the unavoidable need for the State to provide the sector with a clear framework of action in defense of Social Welfare and the need for regulation to consolidate it as a key actor complementary to the public system of social services.*

## 1. Introducción

La diversidad cultural permea, hoy en día, la sociedad española. Vivimos en una sociedad culturalmente diversa como consecuencia de los cambios globales y, gracias a que, en los últimos 20 años, España se ha convertido en el destino de un gran número de personas que han llegado de otros países para desarrollar aquí sus proyectos de vida. También, no hemos de olvidar que existe la población nacionalizada o descendiente de inmigrantes, que a menudo son personas percibidas por la sociedad como «extranjeros» aunque realmente no forman parte de este grupo sociodemográfico.

El reto de la convivencia incorpora rápidamente nuevos matices y dimensiones que, sin duda, someten a una dura prueba el acomodo de ambos colectivos: las personas inmigrantes y la sociedad receptora. La mayor presencia y visibilidad del colectivo de inmigrantes constituye un verdadero reto y grandes desafíos para las sociedades receptoras, que tienen que proponer



desde una gestión democrática, estrategias y tácticas que faciliten la acogida y la inserción de los inmigrantes a la nueva sociedad (De Lucas, 2008).

Ante este reto, además del Estado y los gobiernos territoriales, existen muchos otros organismos que pueden ser considerados actores de integración en el escenario español. El papel de las organizaciones del tercer sector de acción social (TSAS en adelante), asociaciones de migrantes, y muchos otros actores. Este contexto de múltiples niveles lleva a la confusión en cuanto a las prácticas y la desigualdad de acceso a servicios.

En este contexto, las organizaciones del TSAS se convierten en una palanca para la inclusión social de las personas migrantes dando respuesta a las demandas tanto de estas personas como de la sociedad en su conjunto que, en muchas ocasiones con determinados colectivos, no son atendidas por el Estado.

Conviene apuntar que desafortunadamente no tenemos acceso a datos en cuanto al número de organizaciones sociales que operan en el campo de las migraciones actualmente. No es posible extraer información de ámbito nacional. Hemos tratado de consultar el listado del Registro Nacional de Asociaciones de las entidades sin ánimo de lucro declaradas de utilidad pública en España, pero no es posible obtener datos con criterio diferenciador y los existentes no concuerdan con la realidad. Las principales entidades estatales de utilidad pública con más de 20 años de funcionamiento, que publican gasto, son las siguientes: Federación Andalucía Acoge, Fundación Acobe, Aculco, Accem, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Cesal, Convive Fundación Cepaim, Cruz Roja Española, La Merced Migraciones, Movimiento por la Paz (MPDL), Provivienda, Rumiñahui, Federación Red Acoge, Rescate... todas ellas son asociaciones de mayor y de menor tamaño, principalmente por los difíciles criterios de acceso a la obtención de financiación pública, cada vez más exigentes, y la falta de reconocimiento. Cabe destacar que las organizaciones de mayor tamaño resisten mejor, consolidan y amplían su actividad y desarrollan nuevos programas, incluso con menos base social. Sin embargo, en términos cuantitativos, la mayoría de las entidades de migración son entidades pequeñas/medianas: con menor plantilla, con más problemas de sostenibilidad y con mayor base social.

En las entidades más pequeñas predomina más la financiación privada. Sin embargo, en las organizaciones medianas (con presupuestos entre 3 y 15 millones) el porcentaje de financiación pública es mayor, así como entre las organizaciones más grandes (con presupuestos de más de 15 millones).

No obstante, según el *Barómetro del Tercer Sector de Acción Social en España 2022*, que publica la Plataforma de ONG de Acción Social, y que ofrece una radiografía de la situación real del tercer sector, se destaca que tiene un importante peso en la actividad económica de nuestro país, representamos el 1,4 del PIB nacional, y que contratadas hay un total de 528.220 personas actualmente. Se destaca que bastantes entidades que operan en el TSAS, como consecuencia de su reducida dimensión y escasos recursos, no cuentan con personal contratado. Concretamente un 38,1 % de las entidades del TSAS no cuentan con ninguna persona contratada, porcentaje que ha crecido en los últimos años (era del 14 % en 2010).

## 2. Características de las organizaciones del tercer sector de acción social que acompañan a las personas migrantes

La principal característica de estas organizaciones que acompañan a las personas migrantes en su proceso de inclusión en la sociedad española es la diversidad y heterogeneidad en su estructura, funcionamiento, fines, recursos, visión y discurso.

Dentro de este mosaico de organizaciones encontramos a:

- Las organizaciones de acción social proinmigrantes.
- Las organizaciones de personas migrantes.
- Las organizaciones de base comunitaria.

Si bien todas ellas tienen como fin el acompañamiento de las personas migrantes y el acompañamiento en su proceso de inclusión en la sociedad española, cada una de ellas ha tenido una evolución diferente y juega un rol diferenciado.

### 2.1. Organizaciones de acción social proinmigrantes

Las organizaciones de acción social proinmigrante son también muy diversas. Muchas de ellas surgen a finales de la década de los 90 y principios de los 2000, como movimientos de solidaridad y acogida muy vinculados al ámbito territorial local y, parte de ellas, a los movimientos cristianos. Estas organizaciones tenían un enfoque asistencialista en cuanto a dirigir sus acciones a cubrir las necesidades básicas de las personas migrantes en el primer momento de llegada.

Poco a poco las organizaciones van cambiando y se van adaptando al nuevo contexto. Un contexto caracterizado por: un fuerte aumento del número de personas extranjeras que llegan a España; el incremento de llegada de personas en situación administrativa irregular; la llegada desde África en pateras o cayucos; la crisis financiera mundial de 2007/2008; los cambios en la normativa de extranjería; las políticas europeas y nacionales de cierre de fronteras; las políticas públicas de inclusión de las personas migrantes; el debilitamiento del estado de bienestar y del estado de derecho; el aumento del presupuesto público a través de subvenciones para las organizaciones del tercer sector de acción social para programas de acompañamiento a las personas migrantes y de lucha contra el racismo y la xenofobia.

Así, las organizaciones pasan del asistencialismo a ser proveedoras de servicios del Estado, para llegar donde él no tiene capacidad de llegar, a las personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad.

A partir de esta nueva relación, las organizaciones proinmigrantes pasan a desarrollar programas de atención sanitaria, aprendizaje de la lengua, acompañamiento psicosocial, apoyo jurídico y programas de empleo y empleabilidad, además de viviendas de acogida. Con estos servicios, las organizaciones pretenden realizar un acompañamiento integral a las personas migrantes para que puedan desarrollar su vida en la sociedad española de forma autónoma.

Además de esta labor sobre la que profundizaremos más adelante, no podemos dejar de mencionar otras dos líneas de actuación especialmente relevantes. Por un lado, su labor de sensibilización hacia los diferentes actores sociales y a la sociedad en su conjunto para construir una sociedad intercultural, sin racismo y sin xenofobia. Por otro lado, su capacidad de, como actor político y social, de incidir en las políticas públicas y en la legislación que afecta a los derechos y deberes de la población migrante.

Así pues, podemos observar como la gran mayoría de las organizaciones que surgieron en la década de los 90 y principios de los 2000, han ido evolucionando en cuanto a su enfoque de trabajo y las que han surgido en los últimos diez años, combinan el enfoque de trabajo y las características de lo que podrían ser una segunda y tercera generación.

**Tabla 1. Enfoque de trabajo y evolución en el tiempo de las organizaciones de acción social proinmigrantes en España**

Enfoque de trabajo y evolución en el tiempo	Características
Asistencial	El principal foco es atender las necesidades más inmediatas de las personas migrantes. Surgen como movimientos locales de solidaridad, muchas de ellas vinculadas a movimientos cristianos. Grado alto de participación voluntaria. Estructuras más débiles e informales. Autosustento.
Provisión de servicios	El principal foco es ofrecer a las personas migrantes servicios públicos a los que el Estado no es capaz de dar respuesta. Un alto porcentaje de los servicios que ofrecen están financiados por subvenciones públicas estatales y, posteriormente, autonómicas. Estructuras consolidadas, con equipos de trabajo especializados en la gestión y justificación de subvenciones. Poca medición de resultados.
Reivindicativas	El principal foco es la reivindicación de los derechos de las personas migrantes para promover un cambio en la legislación y las políticas públicas migratorias que vulneran estos derechos. En su inicio, muchas surgen vinculadas a reivindicaciones específicas como pueden ser los procesos de regulación extraordinaria, el impacto de las políticas de gestión de fronteras o el fin de los CIE.
Enfoque de derechos humanos	El principal foco es la defensa y promoción de los derechos de las personas migrantes a través de un trabajo de incidencia política y social, y de un acompañamiento que promueve la plena participación de las personas como sujetos políticos y sociales. Incorporan crecimiento a través de la colaboración y trabajo por proyectos transversales y desarrollan herramientas de trabajo en los servicios que ofrecen, crean metodologías de autonomización dirigidas al fortalecimiento de las capacidades de las personas migrantes para el ejercicio de sus derechos y generan espacios colectivos para la defensa de los derechos en el día a día. Aportan valor en la gestión de los servicios públicos. A la vez, combinan acciones reivindicativas de incidencia política y movilización social, siendo un canal fundamental para trasladar propuestas concretas que den respuesta a la realidad de las personas a las que acompañan.

En la práctica, muchas organizaciones han ido evolucionado de un enfoque a otro o han mezclado varios de ellos. Con un enfoque o con otro, las organizaciones proinmigrantes se han convertido en un actor imprescindible en el acompañamiento a las personas durante su proceso de inclusión en la sociedad española. En muchas ocasiones los límites de los modelos han llevado a la superación de estos.

## 2.2. Asociaciones de personas migrantes

En lo que respecta a las asociaciones de migrantes, son aquellas que están formada por personas de origen extranjero. Su número ha crecido mucho en los 20 últimos años unido al aumento del número de personas extranjeras en el país. Gran parte de ellas suelen estructurarse y vincularse a un determinado país de procedencia (asociación de senegaleses, ecuatorianos, colombianos, marroquí...), aunque, poco a poco, gran parte de ellas se van abriendo a las diferentes nacionalidades.

La necesidad de reconocimiento social y político ha estado en la base de la aparición de muchas de las asociaciones de inmigrantes. De forma general, el origen de estas organizaciones está motivado fundamentalmente por tres razones:

- Dar respuesta a las necesidades concretas de las personas de origen extranjero cuando llegan a la sociedad española. Así, su principal motivación es generar un espacio entre personas que se encuentran en situaciones similares y proceden de un mismo colectivo. Desde una perspectiva transnacional, se trata de una respuesta a la exclusión institucional que se produce tanto en el país de origen como en el país de recepción (Aboussi, Raya y Espadas, 2013). Estas organizaciones tienen un perfil más asistencial y, al igual que las organizaciones proinmigrantes, van evolucionando a prestadoras de servicios del Estado para el acompañamiento del proceso de inclusión: el asesoramiento jurídico, la atención de carácter psicológico, sanitario o social y las acciones contra los diversos tipos de discriminación.
- La lucha por la igualdad de derechos y ante la discriminación, así como la necesidad de reconocimiento social y político en la sociedad de acogida, es otra de las principales motivaciones para la creación de estas asociaciones. Son asociaciones con un perfil reivindicativo con acciones de incidencia política y movilización social dirigidas a la consecución de derechos para la población migrante.
- Mantener la identidad cultural y las relaciones con el país de origen. Estas asociaciones tienen un carácter sociocultural y se centran en la transmisión de identidades nacionales o étnicas, la promoción cultural y que mantienen una estrecha relación con el país de origen.

Las organizaciones de migrantes han evolucionado en función del momento migratorio de las personas que forman parte de la asociación. Inicialmente, las organizaciones orientan su actividad al país de origen, fundamentalmente como mecanismos para canalizar la participación de las personas de la misma nacionalidad. Según se consolida el proceso migratorio y la estabilidad, la orientación de las actividades cambia hacia el país de acogida (Morell, 2005). Por otro lado, algunas organizaciones han combinado tanto las acciones en país de origen centradas en programas de cooperación al desarrollo y en el acompañamiento a las personas que retornan, como en acciones en país de acogida dirigidas al acompañamiento del proceso de inclusión en la sociedad española y/o acciones reivindicativas.

### ***2.3. Organizaciones de base comunitaria mixtas***

Nos referimos a las organizaciones de los barrios que apoyan los procesos de inclusión a través de sus acciones más o menos estructuradas. Son organizaciones como las asociaciones de vecinos y vecinas, las asociación de madres y padres de alumnos de los colegios, las organizaciones de jóvenes o de mujeres de los barrios, las asociaciones deportivas, cuya razón de su origen no es principalmente la migración pero que son actores claves para facilitar los procesos de inclusión de las personas migrantes.

Así pues, estas organizaciones, aunque no son proveedoras de servicios como tal, ni reciben subvenciones públicas para ello, son una palanca fundamental en la medida que hacen de canal entre la persona extranjera y su ámbito más cercano, el barrio. Algunas de estas organizaciones han acabo incluyendo acciones de acompañamiento por la propia diversidad cultural del entorno comunitario y la demanda de las personas migrantes de espacios de convivencia.

Juegan un rol de mediación para resolver los problemas comunitarios del día a día ya que conocen el entorno, son reconocidos como interlocutores válidos y tiene como principal objetivo mejorar la convivencia de todas las personas en el barrio.

## **3. El rol del tercer sector de acción social como palanca para la inclusión social de las personas migrantes**

Como hemos destacado en el epígrafe anterior, las organizaciones del TSAS utilizan diferentes enfoques de trabajo según la evolución de estas. En las últimas décadas y especialmente en los últimos años, se conjugaron distintos roles, todos ellos complementarios y que se refuerzan mutuamente para favorecer la inclusión y la autonomización de las personas migrantes en la sociedad española. Vamos a ver brevemente algunos de sus tres principales roles.

### ***3.1. Mediadoras interculturales***

Las organizaciones son un puente entre las diferentes culturas y de las relaciones que se generan en la sociedad de acogida. Cuando hablamos de inclusión o de convivencia es necesario tener en cuenta no solo a las personas que llegan de otros países sino a la sociedad en su conjunto.

Es aquí donde las organizaciones son una herramienta fundamental para generar espacios de interacción entre los diferentes miembros de la comunidad visibilizando los aspectos positivos de cada una de ellas, buscando el intercambio recíproco y el enriquecimiento mutuo.

La participación asociativa centra muchas de sus actividades en la promoción de intercambios culturales y de ese modo se hace una gran labor de sensibilización a nivel de toda la comunidad.

También cumple una función de puente y de vínculo entre las dos culturas y las relaciones que se originan dentro de ella sirven para ampliar horizontes y enriquecer los conocimientos que se tienen sobre los inmigrantes en el imaginario popular, lo cual favorece la mejora de la integración social por parte de las personas inmigrantes a la sociedad de acogida (Gómez, 2007).

Además, en muchos casos, las organizaciones suelen asumir un rol de mediadoras interculturales entre los inmigrantes y otras instituciones como las escuelas y los hospitales, donde desempeñan labores como traductoras y asesoras.

### 3.2. Actor clave político y social

Como hemos señalado en el epígrafe anterior, una gran parte de las organizaciones migrantes surgen motivadas por la necesidad de una acción colectiva en cuanto a la reivindicación de sus derechos y también, parte de las organizaciones proinmigrantes, incorporan entre sus principales líneas de actuación la incidencia política y la movilización.

De esta forma las organizaciones se convierten en un actor político y social con capacidad de incidir tanto en los poderes públicos para que respeten, protejan y garanticen los derechos de las personas migrantes, como en la sociedad en su conjunto para que se movilicen y reivindiquen estos derechos.

Las organizaciones de migrantes juegan así un rol fundamental en cuanto a generar espacios de participación política colectiva con orientación transformadora para las personas migrantes en la sociedad de acogida, favoreciendo un proceso de inclusión como sujetos de derechos y no como sujetos de protección.

Por su parte, las organizaciones proinmigrantes, juegan un papel fundamental como puente entre las personas a las que acompañan y las instituciones públicas para trasladar sus demandas y propuestas legislativas y de política pública que faciliten un proceso de inclusión con plenos derechos.

### 3.3. Proveedoras de servicios

Aunque en el siguiente epígrafe profundizaremos sobre este tema, es importante destacar aquí el rol de las organizaciones como prestadoras de servicios para la atención básica de las personas migrantes que cada vez ha ido tomando más fuerza. Unos servicios que son financiados normalmente a través de subvenciones del Estado y que dan respuesta a las carencias y debilidades institucionales.

Este rol toma fuerza desde el año 2005, marcado por el cambio de paradigma del modelo de Estado y su relación con las entidades del tercer sector, bajo la lógica del *modelo social europeo*. Se pasa de un modelo de Estado de bienestar donde las organizaciones del TSAS se

dirigen a cubrir las necesidades inmediatas de la población, información y primera acogida, a un modelo de Estado que promueve la corresponsabilidad pública y de las asociaciones, donde estas últimas complementan las funciones del Estado (Muñoz, 2016). Esto a la vez crea una dependencia financiera que limita relativamente la autonomía de las organizaciones, y crea condiciones para la aparición del «clientelismo».

Este nuevo paradigma se consolida a través de un entramado normativo para promover, impulsar y proteger la actividad desarrollada por las organizaciones, por ejemplo, la reforma en la regulación de los incentivos fiscales que incrementa sus posibilidades de obtener financiación pública.

El incremento en el acceso a subvenciones públicas por parte de las organizaciones ha supuesto grandes retos y cambios en las mismas. Por un lado, se han visto abocadas a lo que se ha llamado la profesionalización, generando estructuras estables con equipos de trabajo (super) especializados en la gestión de proyectos y subvenciones. Por otro lado, la propia regulación de las subvenciones fija criterios de acceso que condicionan las oportunidades para unas u otras organizaciones generando grandes diferencias entre ellas. Finalmente, se cuestiona el papel desmovilizador de este rol tanto por la influencia de los propios poderes públicos en las organizaciones en cuanto a la dependencia económica, como a la priorización del enfoque y desarrollo de líneas de actuación por parte de estas. En este punto los cambios son múltiples y generan un gran impacto en las organizaciones.

En el siguiente epígrafe abordaremos los cuestionamientos y retos que implica este rol para las organizaciones del TSAS que acompañan a las personas migrantes.

#### 4. Colaboración público-privada con el TSAS en materia migratoria

Como señalamos anteriormente, las organizaciones del TSAS, representadas por la sociedad civil, que se caracterizan por su pluralidad y heterogeneidad, han venido desarrollando diferentes funciones sociales clave en España. Su papel ha sido determinante en buena medida debido a su participación en los servicios sociales, junto a las Administraciones públicas —estatal, regionales y locales—, mediante la creación de centros y servicios, y la gestión de programas y prestaciones sociales para el acompañamiento a personas migrantes. La evolución del tercer sector ha dado como resultado una gestión mixta en la que, aún con sus propias limitaciones, adquiere cada vez más relevancia en el actual contexto. Hay que tener en cuenta que, en la práctica de las políticas públicas del estado del bienestar respecto a la inmigración y refugio, más con la dificultad añadida de la delegación de competencias en un Estado como el español (Montilla, 2006), se comprueba hasta qué punto existen vacíos en la prestación de servicios sociales y que, a menudo, generan debates inmanejables, limitaciones, e ineficiencias entre las organizaciones sociales y las Administraciones públicas. Sería imposible acotar los espacios institucionales de las esferas de bienestar (Rodríguez, 2020).



A este respecto, el Estado ha utilizado distintas vías para instrumentar la colaboración público-privada con el TSAS en materia migratoria. Los modelos más predominantes, han sido el convenio, la subvención, la licitación, y, aunque es incipiente, actualmente vemos una creciente apuesta pública por el concierto social, con sus distintas ventajas e inconvenientes. Son vías diferentes que vienen a incidir en los modelos de colaboración, que nacen por la propia actividad de un tercer sector que fue precursor en el acompañamiento a las personas inmigrantes que fueron llegando a nuestro país, cuando todavía la actividad institucional de prestación de servicios no estaba suficientemente orientada a las necesidades de estas personas, como apuntamos anteriormente. En el caso concreto del acompañamiento a personas migrantes, la prestación de esa atención ha recaído prácticamente al completo por las organizaciones sociales. Este hecho ha sido en ocasiones criticado, pero también destacado por algunos autores como una fortaleza del sistema español (López, Gil y Montero, 2016).

Diferentes autores destacan dos principales riesgos de esta relación para las TSAS. Por un lado, la dependencia económica de fondos públicos que puede ir variando dependiendo del contexto político y las opciones políticas de los diferentes gobiernos. Por otro lado, la capacidad desmovilizadora del Estado en cuanto al papel de las TSAS como actor político, de forma que se priorice una profesionalización centrada en la gestión económica y técnica de proyectos y no las acciones de incidencia política y social.

Ahora bien, lo que no puede obviarse, es que las organizaciones sociales somos un elemento clave, complementario (si bien no sustitutivo), al sistema público social en la acogida y en el acompañamiento a personas migrantes en el complejo camino hacia la inclusión. No obstante, no somos ni del sector privado de las empresas ni del sector público de la Administración. Somos entidades que representamos la solidaridad de la ciudadanía y nuestra misión es la defensa y promoción de los derechos humanos. En este sentido hay que destacar el trabajo de *advocacy* de las organizaciones en la legislación y en las políticas públicas —a nivel local, estatal, regional e internacional— para que se garanticen los derechos de todas las personas en toda circunstancia de cara a construir una sociedad más justa, inclusiva y cohesionada.

Se puede señalar que, como actores especializados de la acción social, las organizaciones han prestado servicios movilizándolo una gran base social a iniciativa propia. Actualmente, estas organizaciones realizan una labor encomiable; el TSAS tiene un gran conocimiento en el marco de la atención socio comunitaria, y puede aportar conocimiento de primera mano sobre las distintas realidades sociales en contextos cada vez más variables. Esto, en parte, es consecuencia de la profesionalización interna que se ha producido debido principalmente al incremento de los fondos públicos destinados al tercer sector para, principalmente, poder cumplir con ciertos estándares que marca la pertenencia a la Unión Europea, y que han de asumir las Administraciones públicas en España y esto, a su vez, está vinculado con la evolución de los sistemas de bienestar social.

En esta actuación conjunta entre el ámbito público y el social, una de las funciones más importantes en el espacio prestacional y en la lucha contra el racismo y la xenofobia que asumen las organizaciones sociales, es la prestación de servicios socio jurídicos y de primera acogida e inclusión de las personas migrantes. Dicho trabajo de acompañamiento y autonomización tuvo

mucho que ver con la capilaridad del sector y la cercanía de las organizaciones a los barrios donde mayormente reside la población migrante (atención de proximidad). Factiblemente también a su mayor flexibilidad y agilidad en los procesos de atención y personalización de estos (véase, como ejemplo, en la crisis covid-19 las personas migrantes sin documentación han mostrado mayores resistencias a acudir a los servicios de las Administraciones). La implicación del tercer sector en el ámbito social toma también en cuenta otras razones de peso económico por la reducción de gasto público asociado a costes laborales por los distintos convenios y el apoyo del voluntariado.

## 5. Retos de futuro. Nueva gobernanza.

Previsiblemente el rol de las organizaciones del tercer sector seguirá siendo imprescindible en los años venideros. Por ello, es primordial que las estructuras de las organizaciones se financien adecuadamente, a medio plazo, plurianualmente, apostando por la figura del concierto social, y de forma estable (sin condicionamientos o corporativismos que permita total autonomía a las organizaciones), con el fin de que puedan ofrecer la mejor protección posible a las personas que la necesitan. De esta manera, es importante también que las entidades sociales puedan diversificar el modelo de financiación, de modo que sean menos dependientes del ámbito público y sean más plurales e independientes.

El trabajo en red es reconocido por las organizaciones como un logro; el reto es continuarlo, profundizarlo con el objetivo de construir servicios comunes y escalables, y lograr una visión que aglutine y oriente esfuerzos para llegar a los verdaderos espacios y niveles de toma de decisiones. En algunos casos, incluso será oportuno plantearse procesos de fusiones en determinadas organizaciones que ya no aportan valor diferencial. Otro de los retos en el campo migratorio es reconocer la necesidad participación de las organizaciones de migrantes y establecer objetivos comunes.

Más allá de los desafíos y retos, hay que tener en cuenta como las organizaciones del tercer sector continúan complementando al Estado en la acción protectora y preventiva, especialmente en el acompañamiento a las personas migrantes en situación de pobreza y exclusión social. En este sentido, subyace el debate de cómo se ha de trabajar para poder articular mejor a los diferentes actores, con procedimientos menos burocratizados y más ágiles. Para ello es necesario que las organizaciones aborden cambios fundamentales y hagan mejoras organizativas y de gestión, impulsen la innovación social en clave comunitaria, y respondan a las nuevas necesidades sociales, dándose visibilidad como sector.

Para la mejora y vertebración del TSAS es necesario que el Estado dote al sector de un marco claro de acción y, en particular, de la prestación de servicios desde las organizaciones. Se trata de trabajar juntos en los diferentes niveles respetando las competencias, implicando en este trabajo conjunto de acompañamiento a las personas migrantes a los diferentes actores sociales. Precisamente, el éxito de este reto de la inclusión de las personas migrantes pasa por mantener un enfoque personalizado, con una prestación de servicios integrados horizontal y

verticalmente, innovadores (y digitalizados) que favorezcan la máxima corresponsabilidad para no dejar a nadie atrás en garantía de servicios y derechos (Aguilar y Fantova, 2022).

Parece fuera de toda duda que para acometer los grandes retos sociales que tenemos como sociedad se ha de apostar por la integración entre políticas públicas, servicios sociales y TSAS. Se necesita de una colaboración estable y crítica entre el Estado y las organizaciones sociales, y mucha capacidad de diálogo.

La construcción de un espacio de autonomía del tercer sector ha sido un tema central de debate en el seno del sector en los últimos años. Es necesario dotarse de un marco legal que permita a las entidades garantizar una protección social mínima en el conjunto del territorio español. En este sentido, respecto a la reforma legislativa en curso, proyecto de Ley del Tercer Sector, y el propio anteproyecto de la Ley de Servicios Sociales que se ha aprobado en Consejo de ministros hace apenas unas semanas, por cierto, una reivindicación histórica del tercer sector busca «diseñar con las comunidades autónomas un catálogo común de prestaciones y servicios que garantice la misma cobertura en estos ámbitos en todo el territorio». En este sentido, si bien estamos a la espera de concretar algunas propuestas y conocer cada detalle del texto aprobado, valoramos muy positivamente los avances, y consideramos que ayudará a un reforzamiento para la cooperación estable en la gestión de servicios sociales, evitando de este modo estar mediatizadas constantemente por el tipo de gobierno existente en cada momento. Por ello, es preciso que la relación entre Estado y TSAS tienda a mantenerse y estabilizarse sobre la base de la creación de un espacio de cooperación firme y flexible (Rodríguez Cabrero, 2020). Consideramos que los servicios sociales del sistema público, por sí solos, no disponen de las prestaciones necesarias para dar respuesta a todas las demandas cada vez más complejas de la población migrante.

En base a todo lo anterior, es necesario definir el objetivo y la función de los servicios sociales y es ineludible, que la ley regule la participación de los agentes colaboradores del sistema público de servicios sociales y que precise el papel del tercer sector, que permita apostar por la defensa de un modelo de derechos sociales y un tratamiento integral de las necesidades.

## 6. Reposicionar al sector de la acción social

El tercer sector tiene amplia experiencia y debe mirar al futuro con confianza, si bien ante un entorno complejo, teniendo en cuenta las tendencias sociales actuales, el crecimiento de la desigualdad, la exclusión social y la pobreza, los cambios demográficos, la despoblación rural, los efectos de la digitalización, los cambios en las formas de vida o bien, el cambio climático, el TSAS debe preguntarse si existe una estrategia mínimamente articulada desde las organizaciones sociales para adaptarse a este medio crecientemente conflictivo y, a la par, seguir aportando valor promoviendo oportunidades para desarrollarse una verdadera sociedad diversa e inclusiva. Hay que destacar que el TSAS ha hecho ingentes esfuerzos en la mejora de la gestión, teniendo en cuenta que casi la mitad de las organizaciones son pequeñas y con ingresos muy limitados, pero aun así se ha hecho un avance muy importante de mejora y calidad. Sin embargo, como se

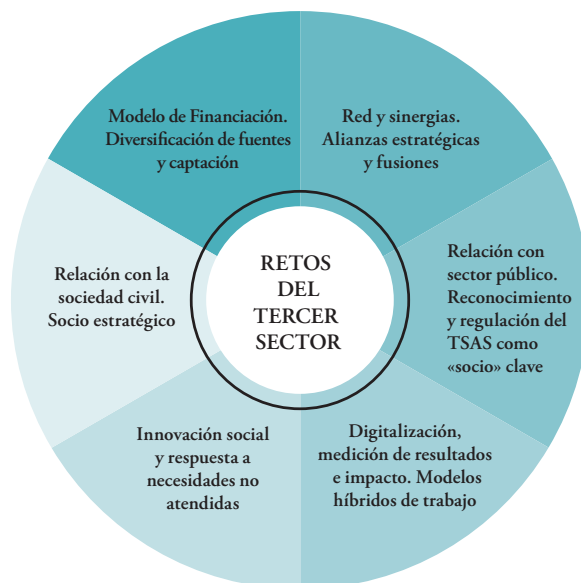
apuntaba anteriormente, uno de los retos principales es la financiación. Para ello, proponemos alianzas que ayuden a optimizar los recursos. Esta concepción va más allá del rol de financiador que tradicionalmente se les ha asignado a las empresas en estas colaboraciones (donantes).

Otro de los retos para repositionar al sector, es saber reenfocarse como interlocutor clave para diseñar políticas. Lo que puede frenar la capacidad del tercer sector es saber adaptarse y dar respuesta rápida a las nuevas necesidades sociales, y, a su vez, tener la capacidad de implicar a la sociedad civil en la defensa de los derechos sociales.

Es en este contexto, en el que el tercer sector de acción social tendrá que reforzar sus funciones clásicas sin renunciar a la prestación de servicios de calidad, poniendo en marcha servicios eficaces, con datos, y orientadas a las nuevas necesidades sociales. Para ello, será preciso reorientar las políticas de gestión del talento hacia una mayor profesionalización teniendo en cuenta la nueva situación híbrida de trabajo. El sector debe aprovechar la digitalización y el impulso de los espacios híbridos y la tecnología para ganar en innovación y en ofrecer mayor capacidad de respuestas sociales.

Las ONG estamos obligadas a enfrentar nuevos retos. La senda hacia el futuro concibe al TSAS con una posición más activa en el campo de la incidencia, abriéndose a nuevas realidades sociales, con proyección internacional, sin olvidar nunca el plano local, apostando por el trabajo en red y por las alianzas estratégicas. Las alianzas con otros actores representan oportunidades y el tercer sector debe colaborar —«ir todos a una»— lo que, aunque parece obvio, se hace poco. Uniendo esfuerzos y buscando sinergias, ganaremos todos.

La manera en la que se resuelvan algunos de los debates clave que están en juego en la reforma social, dependerá la transformación de las ONG y de la sociedad civil en su conjunto (Fresno, 2014). Así, solamente las organizaciones que tengan capacidad de anteponerse a las necesidades del cambio, construir avances, y acompañar a las personas ayudándolas a avanzar, conseguirán garantizar la supervivencia y el avance de su misión.



## Referencias bibliográficas

- AGUILAR, M. y FANTOVA, F. (2022): «Los servicios sociales españoles ante la pandemia»; en AYALA, L. y RODRÍGUEZ, G. eds.: *Evolución de la cohesión social. Consecuencias de la covid-19*. Madrid, Fundación Foessa; pp.393-411.
- ABOUSSI, M.; RAYA L. E. y ESPADAS A. M. A. (2013): «Asociacionismo inmigrante, tercer sector y administración pública en Andalucía: dimensiones de política, necesidades de gobernanza y oportunidades para la ciudadanía activa»; en RAYA LOZANO, E., ESPADAS ALCÁZAR, M. Á. y ABOUSSI, M. coords.: *Inmigración y ciudadanía activa. Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*. Barcelona, Icaria editorial; pp. 87-119.
- DE LUCAS *et. al.* (2008): «Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes». *Informe 2008. Economía y Sociedad*; pp. 33-39.
- ESPADAS ALCÁZAR, M. A. y ABOUSSI, M. coords. (2013): *Inmigración y ciudadanía activa. Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*. Barcelona, Icaria editorial; pp. 87-119.
- FRESNO, J. M. (2014): *Cambios sociales y tercer sector: actual en un nuevo contexto*. Madrid, Instituto para la calidad de las ONG (ICONG). Disponible en: [https://www.fresnoconsulting.es/upload/98/57/2014\\_04\\_Icong\\_Libro\\_Fresno.pdf](https://www.fresnoconsulting.es/upload/98/57/2014_04_Icong_Libro_Fresno.pdf) [consultado el: 24/01/2023].
- LÓPEZ, M.; GIL, E., y MONTERO, C. (2016): «El sistema de asilo y su protección social en España»: en *Servicios Sociales y Política Social*, XXXII (111); pp. 105-115. Disponible en <https://www.serviciosocialesypoliticassociales.com/-6> [consultado el: 12/01/2023].
- LACOMBA V. J. y BERLANGA, M. A. (2022): «Migrantes, refugiados y tercer sector social. un análisis del papel de las grandes ONG españolas en la gestión de fondos y políticas»: en *Alternativas. Cuadernos de Acción Social* (29-1); pp. 1-23 <https://doi.org/10.14198/ALTERN.19307>. [consultado el: 12/01/2023].
- MONTILLA, M. A. (2006): «Inmigración y Comunidades Autónomas»; en AJA, E. y ARANGO, J. eds.: *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica*. Barcelona, Fundación CIDOB; pp. 339-367.
- MORELL, A. B. (2005): «El papel de las organizaciones de migrantes en la sociedad de acogida: cuestiones teóricas y evidencia empírica»; en *Migraciones*, (17). Escuela Universitaria de Trabajo Social, Universidad de Lleida.
- MUÑOZ, M. L. M. (2016): «El impacto de la regulación estatal en las ONG de desarrollo en España»; en *Revista de Estudios Políticos* (171); pp. 193-222. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.07> [consultado el: 15/01/2023].
- RAYA LOZANO, E., ESPADAS ALCÁZAR, M. Á. y ABOUSSI, M. coords. (2013): *Inmigración y ciudadanía activa. Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*. Barcelona, Icaria editorial.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2020): «El tercer sector de acción social en España. Desarrollo reciente y retos de futuro»; en *Anales de derecho y discapacidad* (5); pp. 221-240.





# ACOGIDA E INTERVENCIÓN CON PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y REFUGIADAS

*Enrique Barbero Rodríguez*  
Director de Accem

*Clara Collado Carrascosa*  
Subdirectora de Accem

## Resumen

La acogida a personas solicitantes de protección internacional en España ha ido consolidándose desde la década de los 90 sobre un modelo mixto de gestión, en el que participa la Administración central y entidades especializadas del tercer sector. La evolución del sistema de acogida siempre ha estado determinada por el contexto internacional, especialmente durante los últimos años cuando se ha producido un incremento exponencial del número de personas solicitantes de protección internacional en España. A ello se suma la emergencia derivada del conflicto en Ucrania, que supuso un gran reto y esfuerzo por parte de los actores implicados. A su vez, es relevante el impacto social y económico de la actividad derivada de la acogida a personas solicitantes de protección internacional, dada la diversidad de servicios necesarios para su funcionamiento, así como las oportunidades de inserción laboral que genera el propio Sector en este ámbito de trabajo especializado.

## Abstract

*The reception system for persons seeking international protection in Spain has been consolidated since the 1990s on a mixed management model, in which the central administration and specialized entities from the third sector participate. The evolution of the reception system has always been determined by the international context, especially in recent years when there has been an exponential increase in the number of people seeking international protection in Spain. To this must be added the emergency reception of people fleeing the Ukraine conflict, which posed a great challenge and effort on the part of the actors involved. At the same time, the social and economic impact of the activity derived from the reception of people seeking international protection is relevant, because of the diversity of services necessary for its operation, as well as the job placement opportunities generated by the sector itself in this specialized field of work.*

## 1. Protección internacional en el marco de la Unión Europea

La protección internacional (PI), determinada por la Convención de Ginebra en 1951, fue creada después de la Segunda Guerra Mundial para responder a las consecuencias de esta, ofreciendo protección internacional y asistencia a las víctimas de guerra. En ella se determina quién es una persona refugiada, bajo la definición de «aquella que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él».

En el mundo, según los datos de ACNUR, se calcula que actualmente hay alrededor de 79,5 millones de personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares y necesitan



protección internacional. De ellas, hay 26 millones de personas refugiadas (5,6 millones de las cuales son palestinos/as bajo el amparo de la UNRWA), 4,2 millones de solicitantes de asilo, 3,6 millones de venezolanos desplazados en el exterior y 45,7 millones de desplazados internos. Una situación de verdadera emergencia, pues son personas que huyen de situaciones de guerra, conflicto, violencia y persecución.

La defensa de los derechos humanos de la población migrante y refugiada debería ser prioritaria en el discurso de la Europa comunitaria. Sin embargo, se muestra más preocupación por la seguridad y el control migratorio, que por garantizar el acceso a un sistema de protección internacional para aquellas personas que huyen de sus países de manera forzosa. Su blindaje fuerza a decenas de miles de personas que tratan de escapar de la guerra, la violencia, la pobreza y el hambre a emprender desesperados viajes en los que arriesgan la vida y en los que, en muchas ocasiones, la pierden.

Los países comunitarios evidencian la dificultad para llegar a un consenso en lo que respecta a la aplicación de medidas que garanticen el acceso a la Unión Europea en el marco del cumplimiento de sus propios estándares normativos. En abril de 2015, el Consejo Europeo pidió que se aumentase la ayuda de emergencia para los Estados miembros de primera línea. El 25 de junio de 2015, el Consejo Europeo acordó la reubicación en un periodo de dos años de 40.000 solicitantes de asilo procedentes de Italia y Grecia. Posteriormente, en septiembre de ese mismo año, se alcanzó un acuerdo para reubicar a 120.000 demandantes de asilo. Estos acuerdos no llegaron a cumplirse, dado que únicamente se llegó a reubicar a 27.695 personas.

El incumplimiento de los acuerdos tomados marca la tendencia creciente de los últimos años en cuanto al establecimiento de medidas coercitivas: muros, alambradas, vigilancia militar, etc. que se vieron incrementadas de forma más evidente en el año 2015, cuando los países de la zona Schengen empezaron a restringir la libre circulación en el interior de la UE como consecuencia de la gran afluencia de personas refugiadas, principalmente procedentes de Siria, Irak y Afganistán. Desde Frontex se reconoció que la operación Tritón tenía como objetivo principal el control de fronteras y el combate a las mafias, y no el salvamento de personas.

Asimismo, no se puede dejar de lado la idea de que la reformulación del Sistema Europeo Común de Asilo está más enfocada a restringir que a ampliar los derechos de las personas refugiadas y, en lugar de concentrar sus esfuerzos en uniformizar de manera positiva las notables diferencias entre los sistemas nacionales de asilo, hay una tendencia creciente a limitar el derecho de asilo, cuando la Unión Europea debería asumir de manera compartida entre los Estados miembros la responsabilidad de atención a las personas migrantes y refugiadas, respetando los tratados internacionales y el pleno respeto de los derechos humanos.

En cualquier caso, es imprescindible el establecimiento de vías de entrada seguras y legales y a la vez posibles. A su vez, es ineludible contemplar una ayuda real para los países limítrofes, con el fin de garantizar unas condiciones de vida digna ante una afluencia intensiva de personas a sus fronteras.

## 2. Ucrania: giro determinante en la Unión Europea con respecto a la protección internacional

El 24 de febrero de 2022 se produce la invasión rusa en Ucrania, lo cual derivó en el inicio de un conflicto bélico con graves consecuencias para la población, obligándola a tener que desplazarse y abandonar forzosamente su lugar de residencia en busca de protección.

Según el ACNUR, más de 7,9 millones de personas refugiadas procedentes de Ucrania se han registrado por toda Europa desde el 24 de febrero de 2022, y 4,8 millones se han registrado como beneficiarias de protección temporal o sistemas similares en la UE. Además, las estimaciones de desplazamientos desde países fronterizos como Polonia, Eslovaquia, Rumanía o Moldavia hacia otros de la Unión Europea, según datos de ACNUR, han superado los 14 millones de personas.

La posición de la UE es de total solidaridad con Ucrania, como ha quedado manifestado de forma reiterada por parte de todas las instituciones europeas y países de la Unión. Entre las medidas concretas que la Unión Europea acordó tomar fue la de crear un *mecanismo de protección temporal* de las personas que huyen de la guerra. Así, el Consejo de la UE aprobó la Decisión por la que entra en aplicación la Directiva 2001/55/CE del Consejo, sobre protección de personas desplazadas y que permite automáticamente a las personas ucranianas desplazadas residir, trabajar o estudiar en la Unión Europea durante un año prorrogable hasta tres años, sin tener que solicitar asilo. Esta norma se aprobó en 2001 como respuesta a las guerras en los Balcanes, pero es la primera vez que se activa en 20 años.

Esta medida evidencia que las normativas y mecanismos de protección están establecidos y son viables cuando hay voluntad por parte de las instituciones y países para consensuar la toma de decisiones. En 2015 podría haberse implementando esta medida, respondiendo con los estándares de defensa de los derechos humanos y en el marco de la Convención de Ginebra, a una situación de desplazamiento forzado de personas como fue el caso de la crisis de Siria de 2015, cuando se produjo una situación humanitaria de emergencia ante el éxodo de refugiados a Europa. Así se hubiera facilitado el acceso de miles de personas que huían de un dramático conflicto que dura años, evitando las condiciones denigrantes y de grave riesgo a la que se vieron sometidas muchas de ellas durante su trayecto a Europa.

El compromiso que todos los países de la Unión Europea han manifestado de forma contundente ante esta situación, demuestra que una actitud proactiva para llegar a acuerdos y consensos ante situaciones de emergencia humanitaria, derivadas del conflicto que sea, ha dejado patente que es posible poner los recursos necesarios para afrontar y activar la recepción, acogida y documentación, en condiciones dignas en el menor plazo de tiempo posible. Esta actitud de solidaridad debería consolidar precedentes, y marcar un hito de referencia en la toma de acuerdos y decisiones, atendiendo a los propios valores que la Unión Europea proclama y reivindica como estándares de una sociedad democrática avanzada.

## 3. El sistema de protección internacional en España

### 3.1. Retrospectiva histórica

Un breve recorrido histórico permitirá observar la evolución en la organización y recursos destinados a la atención a personas solicitantes de protección internacional y refugiadas, así como la importancia y especialización que ha ido adquiriendo la integración de las personas refugiadas en el contexto nacional, hasta alcanzar la situación actual.

En 1987 se abrían los dos primeros centros de acogida a refugiados (CAR), en el distrito de Vallecas (Madrid) y en la ciudad de Alcobendas (Madrid), de titularidad y gestión públicas, constituyendo el inicio de una estructura estable que daría respuesta a los solicitantes de protección internacional en materia de acogida e inserción en la sociedad española, de acuerdo con el compromiso nacional adquirido en esa década. Posteriormente, en 1991, se dio apertura al CAR de Mislata (Valencia) y tres años más tarde al de Sevilla.

Quedaba así constituida una red pública estatal de centros de acogida temporal, con carácter de servicio social especializado, a través de los que se podía ofrecer una atención específica a las necesidades de los solicitantes y refugiados. Se creó un modelo de gestión centralizado desde la Administración central, a través de sus órganos competentes, siendo el actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida en Materia de Protección Internacional y Temporal, de la Secretaría de Estado de Migraciones, en quienes recae esta competencia.

Desde el inicio de la década de los noventa, la Administración central comenzó a implicar al tercer sector, complementaria y paralelamente a la creación de los CAR, para configurar un modelo mixto como sistema nacional de acogida para personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Este se formalizó y estructuró con la colaboración de tres entidades no lucrativas especializadas y referentes en materia de asilo, acogida e integración: Cruz Roja Española (CRE), Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y Accem, con la apertura de nuevos centros.

En 2009, se contaba con una red de centros de acogida a refugiados con unas 1.150 plazas en todo el Estado. De ellas, 416 se gestionaban directamente por parte de la Administración, y el resto a cargo de las tres entidades especializadas: Cruz Roja Española, CEAR, Accem. Posteriormente, cuando en 2015 se produjo la denominada «crisis de los refugiados», fue necesaria una importante ampliación de recursos, por lo que se incorporaron a la gestión del Sistema de Acogida más de 20 entidades del tercer sector, llegando a superar en ese momento las 9.100 plazas de acogida destinadas a la protección internacional.

La situación de conflicto en Ucrania y el desplazamiento de millones de personas a otros países de la Unión Europea, marca otro hito en las necesidades de refuerzo y ampliación de plazas de acogida en España con carácter de emergencia. Actualmente, se disponen de más 35.000 plazas en el Sistema de Acogida de Protección Internacional, distribuidas por todas las CC. AA. Esta nueva ampliación del sistema de acogida ha supuesto un enorme esfuerzo,

tanto por parte del Gobierno como por parte de las entidades del tercer sector para poner a disposición, en cuestión de días, un despliegue de recursos humanos y de infraestructura de dimensiones considerables con el fin de dar respuesta a esta emergencia.

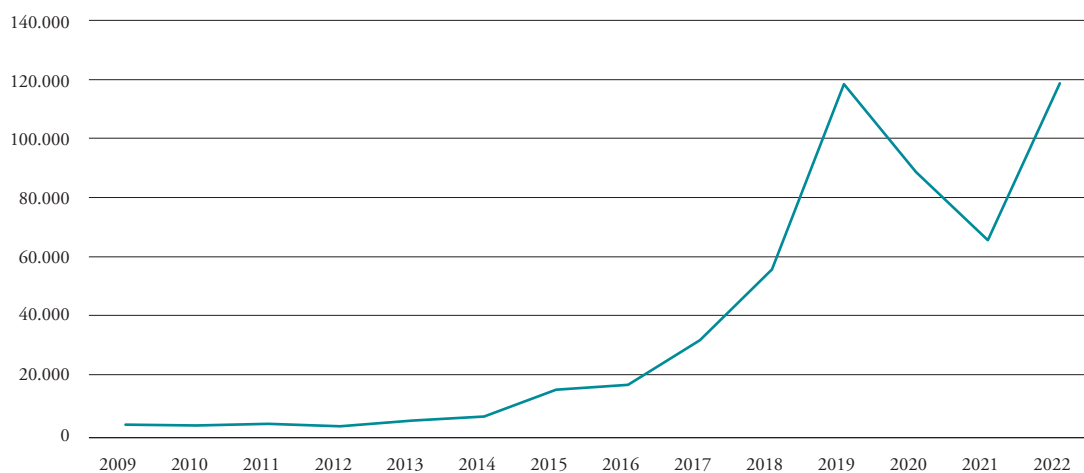
Todo este aumento de plazas viene dado por las situaciones de conflicto que se han producido a nivel mundial y que han provocado un aumento en el número de solicitantes de protección internacional llegados a nuestro país como puede verse en los datos ofrecidos en la Tabla 1 y la Figura 1.

**Tabla 1. Evolución del número de solicitantes de protección internacional**

Año	Nº Solic. PL	% variación sobre el año anterior
2009	3.007	
2010	2.744	-8,75
2011	3.422	24,71
2012	2.588	-24,37
2013	4.513	74,38
2014	5.952	31,89
2015	14.887	150,12
2016	16.554	11,20
2017	31.740	91,74
2018	55.749	75,64
2019	118.446	112,46
2020	88.826	-25,01
2021	65.482	-26,28
2022	118.842	81,49

Fuente: *Oficina de Asilo y Refugio*.

**Figura 1. Evolución del número de solicitantes de protección internacional**



Fuente: *Oficina de Asilo y Refugio*.

Por otra parte, la pandemia provocada por la covid-19 en 2020, significó un importante bloqueo en las posibilidades de abandonar los países de origen en busca de protección como consecuencia de las restricciones a la movilidad que se produjeron a nivel mundial. Así, según la información publicada por la Oficina de Asilo y Refugio, el volumen de llegadas a España de solicitantes de protección internacional disminuyó hasta las 88.826 solicitudes en 2020, y hasta las 65.404 en 2021. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación previa, dichas tasas de llegadas fueron relevantes y se reflejaron en la presión asistencial sobre el Sistema de Acogida.

Asimismo, se preveía que, con la eliminación de las restricciones a la movilidad, se volviera a incrementar el número de solicitantes de protección internacional en España, lo que se ha constatado con los datos de 2022; atendiendo a los datos que publica la Dirección General de Política Interior, se han registrado 118.842 solicitudes de protección internacional en 2022, máximo histórico desde su creación.

Además de la tramitación de las peticiones de protección internacional, se han concedido en 2022 un total de 161.037 solicitudes de protección temporal a personas desplazadas de Ucrania. Este dato sitúa a España como el quinto país de la UE que más protecciones temporales ha concedido a ciudadanos y residentes en Ucrania, en aplicación de la Directiva de Protección Temporal. Así, la suma de personas registradas en España en el marco de la protección internacional y temporal asciende a un total de 279.879. Esta cifra no tiene precedentes, lo que pone de manifiesto la necesidad de reforzar y estabilizar el sistema de protección internacional, facilitando el acceso al sistema de manera ágil y eficiente, garantizando el ejercicio de los derechos de aquellas personas que demanden protección en España, especialmente para aquellas personas que se encuentren en situación de grave vulnerabilidad.

### *3.2. Situación derivada del conflicto en Ucrania*

El año 2022 está marcado por la guerra de Ucrania que provoca la huida de millones de personas residentes en ese país, y la imposibilidad de regresar para muchas otras que se encontraban en España cuando estalló el conflicto.

Las estimaciones<sup>1</sup> de personas desplazadas oscilaban entre los 2,5 millones y 6,5 millones, de las cuales se calculaba que entre 1,2 millones y 3,2 millones solicitarían protección internacional. Estas cifras exigían el fortalecimiento y ampliación de manera urgente del sistema de acogida de protección internacional, ante una situación imprevisible y no comparable con ningún otro contexto europeo anterior. Así lo manifestaba la Secretaría de Estado de Migraciones (SEM) a las entidades del tercer sector implicadas en la gestión del sistema de acogida, pues se requería de forma urgente hacer frente al reto sin precedentes que iba a suponer la atención a solicitantes y beneficiarios de protección temporal desplazados de Ucrania a España.

<sup>1</sup> Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo.

Ante esta situación y demanda de colaboración, la respuesta de las entidades del tercer sector es de una absoluta implicación y compromiso con la protección de las personas que huyen del conflicto, y se logra poner a disposición más de 20.000 plazas de acogida en un tiempo récord: de contar con unas 15.000 plazas de acogida a principios de 2022, a las más de 35.000 con las que se cuenta en 2023.

Por otra parte, en marzo de 2022, se pone en marcha en Pozuelo de Alarcón (Madrid) el primero de los cuatro centros de recepción, atención y derivación (CREADE) que el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social puso en funcionamiento para la atención de personas que huían de la guerra de Ucrania. El CREADE de Pozuelo es gestionado por Accem; los otros tres centros se encuentran en Alicante, en Barcelona —ambos gestionados por Cruz Roja—, y en Málaga —gestionado por CEAR—.

Las personas que llegan a España huyendo de este conflicto son atendidas en este lugar como punto de identificación y atención de emergencia. Este dispositivo implementa de forma pionera un sistema de atención que agiliza e integra en un mismo lugar la tramitación documental de la protección temporal, la atención psicosocial y jurídica, así como la acogida de emergencia y el acceso al Sistema de Acogida de Protección Internacional, siendo el primer centro donde confluyen varios actores implicados en el proceso: la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida en Materia de Protección Internacional y Temporal, y la Tesorería General de la Seguridad Social, por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; Policía Nacional, por parte del Ministerio del Interior; Accem, como entidad del sistema de acogida.

Así, en el mismo día que acuden al CREADE, una vez las personas finalizan la atención en los diferentes servicios del centro, ya cuentan con la documentación administrativa necesaria que les permite vivir y trabajar legalmente en el país, así como acceder a todos los derechos sociales igual que cualquier otro ciudadano/a.

Desde Accem se considera que este modelo pionero ha demostrado la viabilidad de agilizar procesos jurídico administrativos, en coordinación y colaboración de las diferentes administraciones implicadas y con el apoyo de las entidades del tercer sector, y se reivindica el mantenimiento de estos dispositivos más allá de la emergencia de Ucrania, dado que ha demostrado su eficiencia con resultados exitosos y, sobre todo, facilita a las personas solicitantes de protección internacional resolver de manera centralizada, todas las cuestiones que requiera en un mismo lugar y en el mismo momento.

## 4. Análisis de las organizaciones del tercer sector de acción social en el marco del sistema de acogida de protección internacional estatal

### 4.1. El tercer sector en el ámbito del refugio y la protección internacional

Desde la década de los noventa en la que se inicia el desarrollo del modelo mixto de gestión de plazas para personas solicitantes de protección internacional hasta la actualidad, ha habido cambios sustanciales y elementos clave que han estado presentes de forma continuada en lo que respecta a la colaboración público-privada para desarrollar un sistema de acogida nacional para las personas refugiadas en España, adquiriendo las entidades del tercer sector sin ánimo de lucro un papel determinante en su implementación.

La consolidación del modelo mixto de gestión del sistema de acogida también se visibiliza con el cambio de modelo de financiación de la acción concertada, y aparece así reflejado en el documento «El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en los PGE de 2022», donde se indica que «cambiar el actual marco de subvenciones, que tiene una serie de carencias, por un nuevo modelo de concierto social», incluye entre otras ventajas las siguientes: «visión plurianual: permite a las entidades colaboradoras planificar sus recursos de manera ordenada y a la Administración fomentar la sostenibilidad y previsibilidad del gasto»; «vínculo más estrecho con las entidades: consolida el sistema mixto de gestión a través de sistemas que permitan intercambio de información en tiempo real». Asimismo, esta idea se refuerza también en el documento «El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en los PGE de 2023», cuando se titula el punto 4 de la siguiente manera: «El modelo de concierto supone un cambio radical a la gestión garantizando la estabilidad en las relaciones con las entidades y la capacidad de acogida».

A lo largo de los años, las entidades del tercer sector han demostrado su capacidad y compromiso permanente con la atención y acogida en el ámbito del refugio, y han ido progresando y adaptándose sobre la evolución del sistema de protección internacional y el contexto particular de cada periodo, y con una serie de características que definen su papel y lo visibilizan:

- Flexibilidad y capacidad de adaptación permanente a los cambios socioeconómicos y de contexto cuando afectan a la implementación del sistema y a las necesidades de acogida.
- Capacidad y compromiso para responder a las situaciones de emergencia de forma rápida y ágil, especialmente durante 2022 como consecuencia del conflicto en Ucrania.
- Atención especializada, intervención social y acompañamiento profesional en favor de los mejores resultados derivados de los procesos e itinerarios con las personas atendidas.
- Foco permanente en mejorar y adecuar las prestaciones del sistema de acogida para personas solicitantes de protección internacional, velando por su bienestar.



- Coordinación habitual con la Administración central, responsables del sistema, y organismo financiador del mismo, estableciendo vías de comunicación que facilitan la implementación de las medidas necesarias y su adecuación a cada contexto.

En otro orden de cosas, más allá de la relación de colaboración para la implementación del sistema de acogida, es imprescindible destacar el impacto que tiene el establecimiento de centros de acogida para personas solicitantes de protección:

### **Impacto socioeconómico en el territorio, especialmente en zonas rurales**

Los centros de acogida dinamizan y contribuyen de forma positiva a la actividad económica de la zona, de pequeños negocios, y de la actividad profesional de la localidad. A su vez, se promueve el arraigo en el territorio, así como la incorporación en puestos de trabajo para los que no se encuentra mano de obra, se regeneran y reactivan oficios y negocios, etc.

La gestión de centros de acogida implica contar con una red de proveedores cuyo abanico es amplio y diverso, y a los que se recurre de forma habitual: desde recursos de alojamiento —hoteles, hostales— para plazas de emergencia, manutención (supermercados y pequeños comercios de alimentación, empresas de catering), comercios para adquisición de enseres e indumentaria, equipamiento y menaje, obras y reparaciones de mantenimiento de instalaciones e infraestructura, agencias de seguros, agencias inmobiliarias, empresas de transporte con los que se contacta para el traslado de usuarios, entre otros proveedores habituales.

Este impacto positivo es más evidente en los entornos rurales, especialmente aquellos afectados por la pérdida de la población.

### **Fomento de la convivencia y diversidad social. Promoción de la participación social**

Se trabaja en favor de una sociedad más cohesionada, promoviendo el bienestar y autonomía de las personas atendidas, sobre la base de la igualdad de oportunidades.

Se destacan las acciones de sensibilización y de promoción de la convivencia en los barrios y localizaciones de referencia, así como la dedicación y compromiso social de las personas que, desinteresadamente, participan como voluntarias en el desarrollo de las actuaciones de cada entidad.

### **Oportunidades laborales para personas con formación académica especializada**

La especialización profesional es clave para el éxito en los itinerarios de integración de las personas solicitantes de protección internacional. Por ello, se cuenta con equipos multidisciplinares: trabajadores sociales, educadores sociales, integradores sociales, abogados, psicólogos,

profesores de español, técnicos de inserción socio-laboral, traductores e intérpretes, etc. Además, la dimensión administrativa y de gestión del sistema requiere también de una estructura interna, con profesionales cualificados que respondan a los criterios de gestión del programa.

El tercer sector de acción social es un actor relevante en el ámbito socioeconómico, tanto en lo que respecta al personal contratado como por el volumen económico destinado para su gestión: en 2020-2021, en el conjunto de entidades del tercer sector implicadas en la gestión del sistema de acogida se contaba con más de 4.700 profesionales contratados. Actualmente, la cifra de personal contratado se estima que podría haberse triplicado en consonancia con la fuerte ampliación de recursos de acogida de 2022.

## ***4.2. Atención e intervención social***

Se establece la implementación de un sistema basado en un itinerario de acogida, que se compone de tres fases: fase de valoración inicial y derivación, la fase de acogida, y la fase de autonomía.

La metodología de intervención está basada en el diseño de itinerarios individualizados, con un enfoque de atención integral y especializada, con el acompañamiento y atención de equipos profesionales multidisciplinares. En ese plan de actuación resulta un elemento clave la participación activa e implicación de las personas solicitantes en su desarrollo e implementación.

En este marco es imprescindible mencionar el necesario trabajo de especialización para atender a las personas que se encuentran en situación de especial o grave vulnerabilidad, con perfiles que revisten una complejidad añadida y que requieren de una acogida y atención que responda fehacientemente a su situación y particular perfil o situación. Hay que considerar que las personas solicitantes de protección internacional, con carácter general, han vivido situaciones de dificultad específica vinculadas con la salida forzada de su país de origen, su trayecto migratorio y su llegada al país de acogida. Así, es imprescindible contar con recursos especializados para atender las necesidades de acogida particulares que precisen aquellas personas que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad: menores, mujeres, colectivo LGTBI, personas con problemas de salud mental, discapacidad, personas víctimas de trata, entre otros perfiles de personas con necesidades especiales.

## ***4.3. Relaciones con el sector público***

En la acogida e integración, a corto y medio plazo, es especialmente importante la coordinación de las Administraciones públicas, las organizaciones del tercer sector de acción social, y los actores sociales. También la participación y colaboración del sector privado empresarial es fundamental para incorporar estrategias de inserción, formación y el empleo de las personas refugiadas.

Los ámbitos imprescindibles para promover el acceso efectivo de las personas refugiadas a la sociedad y promover su integración y bienestar son: educación, empleo y formación (continua u ocupacional), sanidad, vivienda, Seguridad Social. Además, se subraya el derecho de acceso a:

1. Asistencia social y servicios sociales.
2. Programas de integración (generales o específicos).
3. Derechos y servicios reconocidos por la legislación para las víctimas de violencia de género.
4. Reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de calificaciones oficiales expedidas en el extranjero (homologación de títulos).
5. Ayuda al retorno voluntario.
6. Seguridad Social.
7. Derechos y programas de apoyo para la reunificación familiar.

El acceso efectivo a los recursos públicos generales se vincula en muchos casos con las competencias transferidas y/o gestionadas por las comunidades autónomas y municipios.

## 5. Fortalezas, debilidades y desafíos futuros del sistema de protección internacional en España

### 5.1. Elementos de mejora, revisión, dificultades del sistema de acogida PI

Uno de los aspectos clave en el funcionamiento del sistema de protección internacional está directamente relacionado con la obtención de la documentación de las personas solicitantes e implica el conjunto del proceso administrativo de solicitud, formalización y resolución de la solicitud de protección internacional. Dichos trámites dependen del Ministerio del Interior y afectan a los procesos vinculados al sistema de acogida, dados los plazos de tramitación y de resolución de los expedientes, aspecto clave para que las personas solicitantes puedan desarrollar su vida de una forma autónoma.

Una de las cuestiones a contemplar para la mejora del conjunto del proceso de solicitud y resolución de la protección internacional, supone la necesaria e imprescindible agilización de los trámites para obtener una cita en la Oficina de Asilo y Refugio y en las comisarías, primeramente, para acceder a la manifestación de voluntad de solicitar protección internacional y, posteriormente, para concertar las citas dirigidas a la formalización de dichas solicitudes. Este doble proceso conlleva cierta garantía de acceso al sistema de acogida para personas en situación de vulnerabilidad aun a pesar de no haber podido formalizar la solicitud de protección internacional ante los órganos competentes, pero implica y evidencia la saturación de los

procedimientos de resolución de expedientes de asilo, así como una grave demora que repercute directamente en las personas solicitantes. También afecta al sistema de acogida, el cual se ve desbordado ante la elevada y creciente demanda de personas solicitantes que, debido a su situación de precariedad, riesgo social o vulnerabilidad, tienen derecho a los recursos ofrecidos por el sistema de acogida de forma temporal.

Aunque recientemente se han establecido importantes medidas de refuerzo en la gestión de la Oficina de Asilo y Refugio, estas siguen siendo insuficientes ante la creciente demanda de personas que requieren de una atención ágil para solicitar protección y obtener una respuesta que determine su estatuto jurídico, si así le corresponde. En este punto se retoma la idea de que los CREADE podrían ser espacios clave que, al haberse implementado de forma exitosa, contribuyeran a ser parte de la solución ante un sistema que llega a colapsarse en momentos determinados.

A su vez, y de forma paralela, otra de las cuestiones a considerar es la necesidad de revisar los criterios de concesión ante los elevados índices de denegación.

De otro lado, el acceso a la vivienda es uno de los aspectos que reviste mayores dificultades para las personas que finalizan su estancia en centros y pueden seguir su itinerario en la fase de autonomía. El contexto socioeconómico, la escasa oferta disponible, junto con el elevado importe de las rentas, supone un escollo en el proceso de integración social de las personas solicitantes de protección internacional.

En el ámbito de la atención sanitaria se encuentran dificultades para acceder al sistema de salud pública, debido al desconocimiento en el ámbito sanitario de la documentación identificativa de esta población, lo que puede derivar en situaciones de desprotección, en contradicción con lo previsto por la normativa europea y nacional de referencia, y que privan del derecho de las personas solicitantes de PI de asistencia sanitaria tal y como está previsto legalmente. Además, el desconocimiento del particular perfil de las personas solicitantes y los posibles problemas de salud derivados de su propia vivencia migratoria (conflictos armados, persecución por razón de género, por orientación sexual, posibles casos de víctimas de trata de personas, etc.) conlleva dificultades en la detección e identificación de problemas de salud asociados al mismo.

En el ámbito de la formación y educación, las dificultades suelen estar relacionadas con la incorporación de los menores a los centros educativos una vez ha comenzado o está avanzado el curso escolar. Sería necesario contar con aulas de enlace o de refuerzo. Asimismo, realizar actividades de sensibilización en los centros educativos, junto con la implicación de la comunidad educativa, es fundamental para promover la convivencia en una sociedad diversa.

No menos destacable para el acceso a los estudios universitarios es la dificultad en el acceso a becas de formación, debido principalmente a la carencia de certificados de estudios, pruebas de acceso u homologación. El acceso a niveles de formación académica superior mejora las oportunidades de formación y acceso a empleos de mayor cualificación y es una vía más para favorecer la igualdad de oportunidades.

En el ámbito del acceso al empleo y la inserción sociolaboral, sería necesario establecer vías que faciliten la inscripción como demandantes de empleo a las personas solicitantes de protección internacional, así como el acceso a todos los recursos y servicios para mejorar la intermediación, empleabilidad, contratación y establecimiento como trabajadores autónomos. Adicionalmente, se debe avanzar en la obtención de certificados de profesionalidad, o en la acreditación de competencias profesionales, pues esta es una cuestión relevante que facilitaría notablemente las opciones de inserción laboral.

De otro lado, atendiendo al actual contexto social donde la polarización se ve incrementada, con discursos cada vez más enfrentados, se considera necesario establecer y promover campañas de sensibilización social, de forma permanente, más allá de la emergencia o situaciones de crisis, con el fin de promover y fomentar la diversidad y equidad social, la igualdad de oportunidades, evitando actitudes alineadas con el racismo, la xenofobia o la intolerancia.

## 5.2. Fortalezas y aspectos positivos del sistema de acogida PI

Es especialmente relevante para el contexto nacional que exista una estructura mixta de actores especializados, con una implantación territorial diversificada y amplia, conformando una red estatal de centros de acogida, con una experiencia, metodología y conocimiento que tiene como objetivo garantizar una acogida óptima y una intervención especializada, atendiendo fundamentalmente a aquellas personas que presentan un perfil de mayor vulnerabilidad.

Por otra parte, la tipología de dispositivos residenciales y viviendas son en régimen abierto, bajo un sistema mixto de gestión: Administración pública, y entidades del *tercer sector acción social*.

El hecho de contar con un procedimiento homogéneo resulta positivo en cuanto que se unifica la información, se establece un sistema de derivación centralizado en función de plazas disponibles, y se estandarizan las prestaciones y servicios con independencia de la localización y de quién gestione los recursos. Además, se establece un periodo de permanencia en el sistema de hasta 18 meses con carácter general, y un periodo mayor para los casos de grave vulnerabilidad.

El desarrollo de los itinerarios personalizados de integración se dirige a la consecución de la autonomía de las personas atendidas, procurando que las condiciones de bienestar sean suficientes y dignas al finalizar su itinerario de integración.

## 5.3 Retos

La red de plazas de acogida estatal comparte unos denominadores comunes en los servicios, prestaciones, y ámbitos de intervención para guiar la integración social de las personas usuarias que sería necesario mantener, más allá del modelo de financiación establecido.

El sistema de acogida español tiene que contemplar una mejor y más estrecha coordinación con los recursos generales y servicios previstos para la ciudadanía, teniendo en cuenta el límite de tiempo de estancia en el sistema de acogida y la situación en la que se encuentran las personas que reciben una denegación a su solicitud de protección y se encuentran sin recursos ni red de apoyo familiar o social.

Es necesario contemplar medidas que faciliten la adaptación a las nuevas necesidades y cambios del contexto —nacional e internacional— migratorio y socioeconómico, así como medidas para afrontar situaciones de emergencia que requieran de una respuesta amplia y ágil.

El incremento exponencial de solicitudes de protección internacional ha tenido un gran impacto en el sistema español y pone en evidencia la necesidad de establecer medidas que agilicen el acceso al proceso administrativo para la solicitud, formalización y resolución de los expedientes de solicitud de protección internacional.

Por último, 2023 marca el inicio de un nuevo modelo bajo el marco de la *acción concertada*, un hito en el sistema de acogida de protección internacional que requerirá de ajustes y revisión para su adaptación y consolidación en los próximos años.

## Referencias bibliográficas

- ACCEM (2015): *Decisión del Consejo Europeo sobre la crisis de refugiados*. Disponible en: <https://www.accem.es/decision-del-consejo-europeo-sobre-la-crisis-de-refugiados/>
- ACCEM (2017): *Comunicado de Accem: ¿Es el acuerdo europeo para la reubicación de refugiados un nuevo papel mojado?* Disponible en: <https://www.accem.es/tag/papel-mojado/>
- ACCEM (2019): *Stop muertes en la frontera sur*. Disponible en: <https://www.accem.es/inmigracion/stop-no-mas-muertes-en-la-frontera-sur/>
- ACNUR (2022a): *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2021*. Disponible en: [https://www.acnur.org/publications/pub\\_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html](https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html)
- ACNUR (2022b): *Ukraine Refugee Situation*. Disponible en: <https://data.unhcr.org/es/situations/ukraine>
- ACNUR (2023): *Ukraine Refugee Situation*. Disponible en: <https://data.unhcr.org/es/situations/ukraine>
- COMISIÓN EUROPEA (2017a): *Reubicación y reasentamiento: aunque el progreso es constante, son necesarios nuevos esfuerzos para alcanzar los objetivos*. Comunicado de prensa. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_17\\_908](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_908)
- COMISIÓN EUROPEA (2017b): *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Décimo informe sobre reubicación y reasentamiento*. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71f7784f-ff32-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0010.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71f7784f-ff32-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF)
- CONSEJO EUROPEO. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2023): *Afluencia de refugiados procedentes de Ucrania*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/>
- GONZÁLEZ, J. (2009): *Informe prospectivo para el desarrollo de un programa español de reasentamiento*. Madrid. Ed. Accem. Disponible en: [https://www.accem.es/wp-content/uploads/2017/07/Estudio\\_Reasentamiento.pdf](https://www.accem.es/wp-content/uploads/2017/07/Estudio_Reasentamiento.pdf)
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2021): *El Ministerio De Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en los PGE de 2022*. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/141021-PGE2022-Inclusion.pdf>
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2022): *Estadística de ciudadanos ucranianos con documentación de residencia en vigor en España. Serie 31 de diciembre de 2021 – 30 de noviembre de 2022*. Disponible en: [https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/estadisticas/operaciones/ucrania/Nota\\_analisisUcrania.pdf](https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/estadisticas/operaciones/ucrania/Nota_analisisUcrania.pdf)



MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2022): *El Ministerio De Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en los PGE de 2023*. Disponible en: <https://revista-org.seg-social.es/documents/39386/1685896/Presentaci%C3%B3n+MISSM+PGE2023.pdf/eca6b86b-d8ee-1b02-53bb-cb5008d7608a?t=1665425241268>

OFICINA DE ASILO Y REFUGIO. MINISTERIO DEL INTERIOR (2022a): *Resoluciones de Protección Temporal. Datos acumulados 11 de marzo a 28 de diciembre de 2022*. Disponible en: [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/2022/Ucrania-Proteccion-Temporal/Diciembre/WEB-acumulado-Proteccion-Temporal-Ucrania-DIARIO-8H\\_29-12-2022.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/2022/Ucrania-Proteccion-Temporal/Diciembre/WEB-acumulado-Proteccion-Temporal-Ucrania-DIARIO-8H_29-12-2022.pdf)

OFICINA DE ASILO Y REFUGIO. MINISTERIO DEL INTERIOR (2022b): *Avance de solicitudes y propuestas de resolución de protección internacional. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 30 de noviembre de 2022*. Disponible en: [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/Proteccion-internacional/Avance\\_mensual\\_proteccion\\_internacional\\_2022\\_12\\_31.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/Proteccion-internacional/Avance_mensual_proteccion_internacional_2022_12_31.pdf)

OFICINA DE ASILO Y REFUGIO. MINISTERIO DEL INTERIOR (2023): *La Oficina de Asilo y Refugio registra 118.842 solicitudes de protección internacional en 2022, máximo histórico desde su creación*. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/La-Oficina-de-Asilo-y-Refugio-registra-118.842-solicitudes-de-proteccion-internacional-en-2022-maximo-historico-desde-su-creacion/>

PARLAMENTO EUROPEO (2018): *Migración y política de asilo: los eurodiputados consideran un «escándalo» la falta de soluciones*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20180628STO06867/migracion-y-asilo-los-eurodiputados-ven-un-escandalo-la-falta-de-soluciones>

PARLAMENTO EUROPEO (2021): *Nueva agencia europea de asilo: más competencias y recursos adicionales*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/agenda/briefing/2021-10-04/5/nueva-agencia-europea-de-asilo-mas-competencias-y-recursos-adicionales>



# SALUD MENTAL: EL TRABAJO DE LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO

*Elena Delgado Capel* (Técnica de comunicación y sensibilización)

*Laura Muñoz Calvo* (Técnica de comunicación y sensibilización)

*Alejandro Guillén Gómez* (Director técnico de comunicación y sensibilización)

*Pablo Fernández de Sevilla Otero* (Técnico de documentación)

Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA

## Resumen

La sociedad actual convive con problemas de salud mental y es consciente de sus efectos. Aun así, el estigma y la discriminación siguen afectando a las personas con un trastorno mental. Además, las carencias asistenciales del sistema público de salud obligan a las personas con un trastorno mental, sus familias y entorno a unirse para defender sus derechos y responder a sus necesidades. Así, el objetivo de este capítulo es visibilizar la actividad de las asociaciones de salud mental en España y constatar la transversalidad y el carácter multifactorial de la salud mental. Los problemas de salud mental no son solo fruto de circunstancias individuales, sino también del modelo social y económico en que vivimos. Por ello, las entidades trabajan en la defensa de los derechos de las personas con trastorno mental, para lograr su inclusión y no discriminación en materia de empleo, género o educación, entre otras.

## Abstract

*Nowadays, the society is self-aware of the pervasiveness and effects of mental health problems. However, people with mental disorders still suffers discrimination and stigmatization. Furthermore, the public health system is currently unable to provide the necessary resources and assistance the people require. Altogether, this has pushed people with mental disorders, their families and those around, to unite in organizations defending their rights and responding to their needs. This chapter aims at promoting the visibility of the activities carried out by these Spanish associations, and to record the transversality and multifactorial causes of mental health problems. These problems are not only the result of individual circumstances, but also arise from the social and economic model we are living in. Accordingly, mental health organizations work on defending fundamental rights of people with mental disorders, to achieve their social inclusion and non-discrimination in matters of employment, gender, and education, among others.*

## 1. Introducción

Los problemas de salud mental, los malestares psicosociales, el sufrimiento psíquico, forman parte de la vida de las personas y, cada vez más, los entendemos no solo como una circunstancia individual, sino como una realidad que afecta a muchas personas y que tiene que ver con los modos de organizar las sociedades (sistema social, económico, cultural, sanitario, etc.). Los problemas de la salud mental han permanecido durante muchos años en la oscuridad, en el estigma, en el tabú. Una losa muy pesada, cargada de falsos estereotipos y prejuicios, que no ha permitido a estas personas dar grandes pasos hacia su total inclusión en la sociedad, su recuperación o su reconquista de derechos.

Frente a la discriminación, el estigma y las vulneraciones de derechos que sufren las personas con un problema de salud mental, sus familiares y entorno cercano impulsan, en el seno

de la sociedad civil, el movimiento asociativo en torno a la salud mental, como respuesta a la falta de apoyo, de recursos especializados y de igualdad de oportunidades.

El objetivo de este capítulo es visibilizar la actividad que se lleva a cabo en España en materia de salud mental desde el tercer sector, y dejar constancia de la transversalidad y del carácter multifactorial que la define.

En España existen varias entidades sin ánimo de lucro especializadas en salud mental, si bien la principal red y la más extensa es la que conforman las entidades pertenecientes al movimiento asociativo SALUD MENTAL ESPAÑA, cuyo fin común es mejorar la calidad de vida y defender los derechos de las personas con problemas de salud mental, de sus familias y otras personas allegadas. En total, 346 entidades locales con más de 60.000 socios y socias, que se agrupan en federaciones autonómicas, y que a su vez pertenecen a la Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA.

En los epígrafes a continuación, y tras el análisis de la situación de la salud mental en nuestro país, profundizaremos en la estructura de esta red asociativa, así como en los ámbitos de trabajo y actividades tanto de las asociaciones, como de la Confederación.

## 2. Problemas de salud mental y sus causas multifactoriales

Según el *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud (2020-2021)* (Ministerio de Sanidad, 2022), el 29 % de la población de España tiene algún problema de salud mental, siendo las mujeres quienes más incidencia aglutinan (31,3 % frente a 25,9 %). La OMS también alerta de que una de cada cuatro personas tiene, ha tenido o tendrá un trastorno mental a lo largo de su vida.

Si bien no todas las personas desarrollamos un malestar ante las mismas circunstancias, ni todas las personas que atraviesan situaciones que consideramos «penosas» o precarias terminan por desarrollar un trastorno mental, lo cierto es que hay elementos que actúan como factores de riesgo para desarrollar un problema de salud mental, y que impactan de manera transversal, incluso desde las primeras etapas de la vida. Factores como los abusos sexuales en la infancia y su efecto en la edad adulta, la violencia, el acoso escolar y el *ciberbullying*, las discriminaciones por lacras como el machismo, la homofobia y el racismo, la precariedad laboral, la pobreza, la soledad no deseada, el impacto de los conflictos bélicos y la necesidad de migrar, o más recientemente, el cambio climático, condicionan nuestro bienestar emocional y nuestra salud mental.

Por ejemplo, en relación con las guerras, el 22 % de personas que ha vivido en una zona de conflicto desarrolla un problema de salud mental, y se calcula que la población migrante tiene el doble de riesgo de tener un trastorno mental que el resto de la sociedad. Respecto al *bullying*, según estudios como el informe *Crecer saludable(mente)*, elaborado por Save the Children (2021), las personas que lo han sufrido tienen 2,23 veces más riesgo de padecer ideaciones suicidas y 2,55 veces más riesgo de realizar intentos de suicidio que quienes no lo han sufrido.

Tal y como se detalla en la *Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud. Periodo 2022-2026*, entre los problemas de salud mental más frecuentes están la ansiedad y la depresión. El 10,86 % de la población de 15 o más años declara haber consumido medicamentos del tipo de los tranquilizantes, relajantes o pastillas para dormir en las últimas 2 semanas.

### 3. Líneas de actuación en salud mental

La atención pública a la salud mental es insuficiente en nuestro país. Requiere de mayores recursos y de un abordaje comunitario, respetuoso con los derechos humanos y que integre la perspectiva de género en su enfoque. Según el Defensor del Pueblo (2020), la ratio de profesionales de la psicología en la sanidad pública era, en 2018, de 6 por cada 100.000 habitantes, tres veces menor que la media europea, de 18.

En el plano de la atención y los cuidados a la salud mental, la insuficiencia de medios provoca, en muchos casos, que las familias tengan que suplir esas carencias de manera informal. Según el *Informe sobre el valor de los cuidados* (EUFAMI, 2020), las personas cuidadoras dedican, de media, 43 horas semanales a los cuidados, y cuando conviven con la persona a la que apoyan, una media de 65. Este hecho incrementa la sensación de soledad, deteriora la calidad de vida de las personas cuidadoras y se relaciona con que el 27 % de quienes cuidan tenga un diagnóstico de depresión y/o trastornos de ansiedad.

En este contexto, desarrollan su actividad las entidades de la red SALUD MENTAL ESPAÑA, a nivel local, y la Confederación, a nivel nacional.

Por un lado, llevan a cabo una labor constante de interacción y diálogo con las instituciones para lograr mejorar las condiciones del colectivo y de la atención a la salud mental en la sanidad pública.

Por otro lado, y como parte de su actividad ordinaria, desarrollan proyectos e iniciativas de atención directa a las personas con un problema de salud mental, sus familiares y/o personas allegadas, gestionan recursos residenciales, impulsan programas de empoderamiento, autonomía, empleo e inclusión social, así como iniciativas de sensibilización, lucha contra el estigma, y reivindicación y defensa de los derechos humanos.

### ***3.1. El movimiento asociativo SALUD MENTAL ESPAÑA: por el empoderamiento y la autonomía***

Las 346 entidades del movimiento asociativo SALUD MENTAL ESPAÑA se han convertido en recursos fundamentales de apoyo para las personas con problemas de salud mental, sus familias y entorno, estimulando un modelo de atención de base comunitaria y generando mecanismos de inclusión social y aceptación de la diversidad.

La empatía, la escucha activa y la proactividad son pilares fundamentales a partir de los cuales la red construye un discurso tranquilizador y realista en torno a la salud mental.

#### **3.1.1. Servicios y recursos que ofrece el movimiento asociativo**

Hasta 31 tipos de recursos forman parte de los programas que desarrollan las entidades del movimiento asociativo SALUD MENTAL ESPAÑA, según los últimos datos actualizados en nuestro registro de certificaciones, de 2021.

Por orden de importancia, las principales áreas de trabajo en las que las entidades desarrollan mayor número de programas están relacionadas con: descanso, ocio y respiro familiar (333 programas); información y orientación (220); escuelas de familias (188); atención domiciliaria y acompañamiento integral (182), ayuda mutua para familias (164), y voluntariado (134).

#### **Ocio, respiro y tiempo libre**

Tan importante es para las asociaciones hacer una atención directa como procurar espacios de respiro y descanso para las familias y personas cuidadoras, y promover la socialización a través del acceso a la cultura, el ocio, el deporte o la naturaleza entre las personas con problemas de salud mental, como vehículos para su mejora y recuperación.

La investigación *Ocio y salud mental: proyectando el futuro* (AVIFES, 2021) revela, entre otras conclusiones, que «las prácticas de ocio producen cambios en la persona con problemas de salud mental, principalmente a nivel emocional, físico y en las relaciones interpersonales». Prueba de ello es, por ejemplo, el éxito del programa de Ocio y Tiempo Libre de IMSERSO, un programa de vacaciones, para personas mayores de 16 años y con una discapacidad psicosocial reconocida, en el que participan más de 1.100 socios y socias del movimiento asociativo.

## Empleo

Otra de las grandes áreas de actuación de las entidades es la inclusión laboral y el fomento del empleo, con 221 programas relacionados con intermediación laboral, formación para el empleo, empleo con apoyo, centros especiales de empleo, centros de rehabilitación laboral y centros ocupacionales.

Según recoge el informe *El empleo de las personas con discapacidad* del INE (2021), la tasa de empleo de las personas con discapacidad psicosocial fue del 17,7 %, la segunda más baja de todas las discapacidades, y muy inferior a la tasa de empleo entre las personas con discapacidad en su conjunto, que es del 26,9 %.

De ahí el esfuerzo constante, por parte de las entidades de SALUD MENTAL ESPAÑA, por contar con recursos que fomenten la empleabilidad entre las personas con problemas de salud mental.

## Salud mental infanto-juvenil

En el caso de la salud mental infanto-juvenil, también se ha experimentado un fuerte incremento del interés por parte de las asociaciones. Entre 2016 y 2021, el número de proyectos dirigidos a la población infantil, adolescente y juvenil aumentó un 150 %, pasando de 22 a 55, respectivamente.

La mayoría de estas iniciativas están diseñadas para ser desarrolladas en las aulas, dado que es el espacio a través del cual se puede llegar al mayor número posible de niños y niñas. El objetivo de estas acciones es trabajar con los alumnos y las alumnas la identificación y la gestión de sus emociones, pero también ofrecer herramientas al profesorado para que puedan acompañar a los y las estudiantes.

Además, hay algunas propuestas que se llevan a cabo en otros escenarios, como campamentos urbanos y de verano, encuentros en la naturaleza o encuentros deportivos.

## Salud mental y género

En relación con proyectos sobre salud mental y género también se está experimentando un avance progresivo. En 2021, se llevaron a cabo 41 programas de sensibilización en esta materia. Quizá una cifra aún no demasiado elevada en comparación con otros ámbitos, pero que en perspectiva y analizando los datos supone un incremento de un 127 % en los últimos cinco años (en relación con el número de proyectos en este campo en 2016).

Empoderamiento, fomento del empleo y el autoempleo, sensibilización en igualdad, o espacios seguros frente a las violencias machistas, son algunos de los aspectos que se trabajan desde las entidades.

### Entidades especializadas

Aunque la mayoría de las entidades nacieron para atender a personas con un problema de salud mental específico, estas han ido creciendo con el paso de los años y, ahora, han diversificado sus atenciones.

No obstante, existen asociaciones que mantienen su especialización, como Assadegam, en Barcelona, especializada en ansiedad y depresión, Afectamur, en Murcia, dirigida a personas con trastorno de la conducta alimentaria, AMAI TLP, en Madrid, Avance, en Sevilla, ASVATP, en Valencia, las tres especializadas en la atención a personas con trastorno límite de la personalidad, AMAFE, en Madrid, y Acfames, en Barcelona, que se centran en problemas de personas con esquizofrenia, la Asociación Bipolar de Madrid o la Asociación TOC 2.0, en Barcelona.

El denominador común de todos los proyectos que llevan a cabo las entidades de SALUD MENTAL ESPAÑA es tener un impacto positivo en la salud mental de las personas con trastorno mental, como incentivadoras de su autonomía y potenciadoras de su recuperación. De ahí que sea absolutamente necesario que todas las acciones que se lleven a cabo estén guiadas por una educación inclusiva, de sensibilización sobre salud mental, y que se hable con naturalidad de los problemas de salud mental.

### 3.2. *Actividad de la Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA*

La Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA está integrada por 18 federaciones autonómicas y asociaciones uniprovinciales, presentes en todas las comunidades autónomas, excepto Baleares, en Ceuta y Melilla, y en torno a las cuales se aglutinan las 346 entidades mencionadas anteriormente.

Surgió en 1983, como Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y Personas con Enfermedad Mental y en 2015 pasó a denominarse Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA, ofreciendo a la sociedad una visión positiva, que se acerca más al concepto de «salud mental» y se aleja del de «enfermedad mental». La Confederación ha ido modificando su visión y su misión, girando su actividad hacia la gestión del conocimiento y apostando por la defensa y reivindicación de los derechos humanos, sensibilización, formación, información y orientación e incidencia política, gracias a la colaboración de diferentes organismos públicos y entidades privadas (Ministerio de Sanidad, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Ministerio de Educación, Fundación ONCE).



Además, ha incrementado su influencia internacional, formando parte de las principales redes europeas y mundiales en atención a la salud mental, como miembro fundador de la red europea EUFAMI, e integrante de *Mental Health Europe* y de la *World Federation for Mental Health*.

### 3.2.1. Reivindicación y defensa de los derechos humanos en salud mental

Todavía hoy, numerosos derechos de las personas con trastorno mental y de sus familiares se ven vulnerados debido a carencias en la atención, a la discriminación en diferentes ámbitos, así como a la falta de respeto hacia las decisiones que toman sobre su propio tratamiento.

SALUD MENTAL ESPAÑA lleva años denunciando vulneraciones de derechos, como son las contenciones físicas, químicas y emocionales, que se aplican durante los internamientos en unidades psiquiátricas, y de las que, además, no existen registros fiables, lo que dificulta conocer en detalle la extensión de su uso.

Estas prácticas son consideradas una forma de tortura por las Naciones Unidas, ya que, además de ser contrarias a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ahondan en un mayor sufrimiento psíquico para quienes las sufren y para sus familias, y carecen de perspectiva terapéutica.

En el marco europeo, el Comité de Bioética del Consejo de Europa presentó un borrador de Protocolo Adicional al Convenio de Oviedo para regular medidas restrictivas de la libertad, como son el ingreso y tratamiento involuntarios, que suponen un ataque directo a la dignidad de las personas con problemas de salud mental. SALUD MENTAL ESPAÑA ha manifestado su rechazo frontal y, aunque en junio de 2022 el texto se paralizó hasta finales de 2024, exige su paralización definitiva, ya que el protocolo confunde coerción y cuidados, autoriza la privación de libertad de la persona sin considerar el impacto en su salud física y mental, ni promover recursos alternativos que respeten su voluntad.

En este contexto, la Confederación cuenta, desde hace varios años, con una Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, integrada por representantes de las federaciones, y encargada de recoger denuncias de vulneraciones de derechos que se producen en los diversos ámbitos de la vida. Cada año, la Comisión recibe más de un centenar de denuncias, procedentes mayoritariamente de mujeres, tanto con experiencia propia en salud mental como familiares de personas con un problema de salud mental. Este trabajo se ve reflejado en la publicación del *Informe sobre el estado de los derechos humanos en salud mental* (Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA, 2016-2022), que analiza cualitativa y cuantitativamente la situación de las personas con problemas de salud mental en diferentes ámbitos de la vida y en relación con el cumplimiento o la vulneración de sus derechos fundamentales.

Además, en 2022, la Confederación dio un paso más en materia de derechos humanos, poniendo en marcha el primer Observatorio Estatal de Salud Mental, Derechos e Igualdad,

una iniciativa pionera, cuya función principal es orientar de forma gratuita acerca de cómo actuar en caso de sufrir vulneraciones de derechos por causa de un problema de salud mental.

La base sobre la que actúa el observatorio es la defensa de los derechos recogidos en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), un acuerdo por escrito entre Estados, que se rige por el derecho internacional y de obligado cumplimiento para los Estados firmantes, entre ellos España, que lo rubricó en mayo de 2008.

El derecho al trabajo, a vivir de forma independiente, a la igualdad de oportunidades, al acceso a la educación o a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad, y teniendo en cuenta las cuestiones de género, son algunos de los derechos que se busca proteger y defender con este observatorio.

### 3.2.2. Sensibilización

Las iniciativas de sensibilización de la Confederación abarcan gran parte de su actividad y se desarrollan en diversas áreas. Las principales están relacionadas con prevención del suicidio, salud mental y género, empleo, salud mental infanto-juvenil y prevención de adicciones, y en muchas ocasiones, para amplificar el impacto de su difusión, se aprovechan contextos específicos, como la celebración de días internacionales, entre otros, el Día Internacional de la Mujer (8 de marzo), el Día de los Derechos Humanos (10 de diciembre), y, por supuesto, el Día Mundial de la Salud Mental (10 de octubre), que cada año visibiliza una problemática distinta que afecta a públicos diferentes.

La divulgación y comunicación pública de todas estas acciones se hace a través de la web de la Confederación, sus redes sociales y de los medios de comunicación.

### El suicidio: un problema de salud pública

En los últimos años, cada vez más personas recurren al suicidio para dejar de sufrir. La tasa anual de suicidios no ha dejado de crecer desde 2018, alcanzándose una media de 11 personas que se quitan la vida cada día. Según los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) (2022), en 2021 en España se suicidaron 4.003 personas (2.982 hombres y 1.021 mujeres), un 1,6 % más que en 2020.

El suicidio es el mayor problema de salud pública en Europa. Se estima que el promedio de la tasa de prevalencia es aproximadamente un 11,93 por 100.000 habitantes.

La Confederación destaca la puesta en marcha del teléfono 024 de atención a la conducta suicida, como uno de los logros recientes más importantes, resultado de las reivindicaciones de la organización durante los últimos años. Es un recurso gratuito, accesible, disponible las

veinticuatro horas del día, todos los días del año, y atendido por profesionales. El teléfono recibió casi 80.000 llamadas en 2022, según informó el Ministerio de Sanidad.

SALUD MENTAL ESPAÑA considera también muy importante el papel de los medios de comunicación en materia de salud mental, en general, y de prevención del suicidio, en particular. Así, apela a las y los periodistas a informar sobre suicidio de forma responsable y adecuada, y les ofrece recomendaciones en la *Guía de estilo sobre salud mental para medios de comunicación: Las palabras sí importan*.

También en esta línea, en 2019, la Confederación participó en la elaboración de una guía con recomendaciones para el tratamiento del suicidio por los medios de comunicación, publicada por el Ministerio de Sanidad.

En materia de sensibilización, la organización apuesta por el impulso de campañas para acabar con los mitos e ideas erróneas, el tabú, el estigma y la culpabilización de la conducta suicida, y facilitar que las personas con ideaciones suicidas pidan ayuda. Así, cada año, la Confederación lanza su campaña *Conect@ con la vida*, con motivo del Día Internacional para la Prevención del Suicidio, que se celebra el 10 de septiembre.

## Salud mental y género

Los estudios apuntan a que los problemas de salud mental son más comunes en las mujeres, a quienes frecuentemente los factores sociales, económicos y ambientales les afectan de forma distinta a los hombres.

En España, según el estudio *La situación de la salud mental en España (2023)*, un 61,3 % de las personas que ha sufrido problemas de salud mental son mujeres, frente al 38,3 % de hombres.

Las mujeres con problemas de salud mental experimentan más discriminación que los hombres con trastornos mentales y que las mujeres sin ellos. Históricamente, estos trastornos se han visto como una «debilidad de carácter», o una «culpa», prejuicios que, en el caso de las mujeres, se aplican con más intensidad. A las mujeres con discapacidad parece negárseles por principio la posibilidad de ser trabajadoras, parejas o madres.

Algunos de los factores de riesgo que explican la desigualdad de género en salud mental apuntan a la asunción del rol de cuidados, la segregación dentro del mercado laboral o la mayor exposición de las mujeres a situaciones de violencia física, simbólica o sexual.

De hecho, en el caso de las mujeres con problemas de salud mental, la violencia machista se incrementa de forma considerable. Tres de cada cuatro mujeres con problemas de salud mental han sufrido en algún momento de su vida violencia en el ámbito familiar o de la pareja. Alrededor del 80 % de estas mujeres que han estado en pareja han sufrido violencia en algún momento de su vida adulta. El 26 % ha sufrido violencia sexual en la infancia y el 42 % de las que están viviendo violencia en la pareja no la identifican como tal.

A pesar de esta realidad, todavía es escaso el enfoque de género en las intervenciones sanitarias o sociales con mujeres que tienen un trastorno mental.

Por ello, la Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA, implementa una perspectiva de género en toda su actividad, desarrolla campañas de sensibilización en el marco de días señalados, como el Día Internacional de la Mujer, 8 de marzo, el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de noviembre), o el 15 de octubre, Día Internacional de las Mujeres Rurales, y desarrolla iniciativas de continuidad en el tiempo, entre las que destaca el proyecto *HUB Genera, Faenando futuro*, centrado en salud mental y mujer rural. Se trata de un espacio que favorece relaciones de confianza y fomenta la creación de empleo colectivo de mujeres rurales con problemas de salud mental, impulsando los emprendimientos sociales, la economía de cuidados, el desarrollo rural inclusivo, el empoderamiento feminista, la gobernanza y la participación.

La Red Estatal de Mujeres SALUD MENTAL ESPAÑA es la iniciativa más potente de la Confederación en materia de género. Surgió en 2018, como plataforma de actuación de las mujeres con experiencia propia en salud mental. Está integrada por 29 mujeres, representantes de las entidades del movimiento asociativo de todos los territorios, que impulsan y protagonizan la mayoría de las iniciativas de reivindicación y sensibilización de la Confederación en materia de género. La red es un espacio seguro, de respeto y sensibilidad, en el que las mujeres tienen la oportunidad de compartir experiencias personales, recibir apoyos y, lo más importante, trabajar por sus reivindicaciones.

## Empleo

La precariedad en el trabajo y las dificultades para acceder a un empleo son otros de los factores que tienen incidencia sobre el bienestar emocional de las personas y suponen el día a día para muchas personas con problemas de salud mental que se ven discriminadas a causa del estigma y los prejuicios.

SALUD MENTAL ESPAÑA defiende la idea de que tener un trastorno mental no es un impedimento para obtener un empleo y que este es una pieza clave en muchos de los procesos de recuperación. Sin embargo, la baja inserción laboral de este colectivo es una de las principales barreras para su inclusión social, debido, en gran medida, a los prejuicios que aún existen en el seno de muchas empresas, de las Administraciones públicas, etc. Por otra parte, no tener trabajo o tenerlo en condiciones precarias también condiciona la salud mental, así como la recuperación de quien tiene un trastorno mental.

Existe una relación entre la precariedad laboral y el deterioro de la salud física y psicológica. Las mujeres tienden a ocupar los puestos de trabajo de peor calidad, tienen menos contratos indefinidos que los hombres, un nivel salarial inferior y están sobrerrepresentadas en trabajos a tiempo parcial, tanto voluntario como involuntario. Igualmente, la precariedad laboral está más concentrada entre las personas jóvenes y las de peor posición socioeconómica.

Por ello, la Confederación apuesta por medidas para mejorar la empleabilidad y facilitar la inclusión laboral de las personas con trastorno mental, como la formación laboral, los Centros Especiales de Empleo, las cuotas de reserva para personas con discapacidad, el empleo con apoyo y la promoción de la inserción laboral en puestos de empleo ordinario. En 2021 llevó a cabo 8 talleres y un curso en los que participaron 111 personas.

En materia de sensibilización, SALUD MENTAL ESPAÑA también hace una apuesta importante dentro del mundo empresarial, con el programa *Trabajar sin máscaras, ¡emplear sin barreras* y la obra de teatro *Click!*, pensada en formato teatro-foro y que se representa, dentro de las propias empresas, ante empleados, empleadas, y equipos directivos.

### Salud mental en población infantil, adolescente y juvenil

La salud mental entre la población infantil, adolescente y juvenil es un aspecto al que desde hace años SALUD MENTAL ESPAÑA dedica diversos recursos tanto formativos como de sensibilización, en respuesta a la delicada situación actual.

Por ejemplo, el suicidio es un problema que se está agravando entre la población infanto-juvenil, tal y como se desprende del último informe del INE (2022). En 2021, un total de 201 menores de 24 años se suicidaron, lo que supone un incremento del 24 %, respecto al año anterior. Por franjas de edad, entre los 10 y los 14 años fallecieron por suicidio 22 personas, un 41 % más que en 2020. Entre los 15 y 19 años, la tasa aumentó un 9,4 % y entre los 20 y los 24 años, la subida fue de casi un 21 %. Además, según el *Barómetro Juvenil sobre Salud y Bienestar 2021* (Sanmartín et al., 2022), durante ese año casi el 9 % de jóvenes experimentó ideas de suicidio «continuamente o con mucha frecuencia», cuando en 2019 esa proporción era del 5,8 %.

Por otro lado, la Asociación Nacional de Psicólogos Clínicos y Residentes (ANPIR) señala que el maltrato infantil se relaciona con la aparición en la edad adulta de depresión, ansiedad, trastornos graves de la personalidad, o con un doble riesgo de intentos de suicidio, en comparación con quien no lo ha sufrido. Según ANPIR, más de un tercio de las personas con problemas de salud mental ha sido víctima de algún tipo de abuso durante su infancia, y, según *Save the Children*, entre un 10 % y un 20 % de la población en España ha sufrido algún tipo de abuso sexual durante su infancia. El acoso escolar también continúa aumentando en el Estado español: 7 de cada 10 niños/as sufren todos los días acoso verbal o físico, y/o ciberacoso.

En este contexto, SALUD MENTAL ESPAÑA realiza acciones de sensibilización, como la campaña *#DaleLikeALaSaludMental*, difundida con motivo del Día Mundial de la Salud Mental 2022, que interpeló al público más joven y puso el foco en la salud mental en la infancia, la adolescencia y la juventud.

En el ámbito de las aulas, destaca la campaña *Educación Inclusiva, Salud Mental Positiva*, que ofrece distintas herramientas a los centros educativos, para trabajar la gestión de las emociones, entre ellas, *EMOteca: conect@ con tus emociones*.

También dirigidas a las personas jóvenes, la Confederación desarrolla campañas de sensibilización sobre las adicciones con y sin sustancia y su posible relación con la aparición de un problema de salud mental.

Según el estudio ESTUDES 2021 (Ministerio de Sanidad, 2021), entre los y las estudiantes de enseñanzas secundarias, con edades comprendidas entre 14 y 18 años, el alcohol es la sustancia psicoactiva más consumida (el 70,5 % de los y las jóvenes dice haber consumido alcohol en el año anterior). El uso de sustancias psicoactivas es un problema de salud pública y es un factor de riesgo para la aparición de trastornos mentales, sobre todo en la adolescencia, una etapa de vulnerabilidad ante los efectos adversos del consumo de esas sustancias.

Cuando nos referimos a adicciones sin sustancia o comportamentales hablamos, por ejemplo, de adicción a juegos de azar (tanto presencialmente como *online*), a videojuegos, a redes sociales y a Internet, al teléfono móvil, a la pornografía, etc. Según un estudio, el 88 % de las personas jóvenes usuarias de las redes sociales no es consciente de que el uso abusivo de estas puede provocar problemas de salud mental. Además, se ha observado que los y las *centennials* (generación Z) abusan diariamente del consumo de Internet, con una frecuencia de uso reconocida mayor a 5 horas diarias en el 85,7 % de los casos. También se observa una exposición excesiva de menores de edad a Internet.

Dada la relevancia de esta problemática y de sus implicaciones, la Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA realiza cursos, formaciones y campañas de sensibilización y de prevención de adicciones.

Así, en 2021, 7.566 estudiantes y 333 docentes participaron en el programa *#DESCUBRE. No bloques tu salud mental*, dirigido a profesorado y alumnado de Educación Secundaria Obligatoria y Formación Profesional, cuyo objetivo es ofrecer información actualizada, no sesgada y con perspectiva de género sobre la importancia del cuidado de la salud mental, la prevención de adicciones y la relación entre ambos aspectos.

También con el objetivo de llegar a la población más joven, SALUD MENTAL ESPAÑA ha recurrido al cómic para lograr conectar y sensibilizar sobre el riesgo de las adicciones con y sin sustancia, y su efecto en la salud mental. Así, ha lanzado *Next Level, Entre dos mundos y Una más*.

### 3.2.3 Información y orientación

El Servicio de Información y Orientación de la Confederación responde anualmente más de 1.200 consultas, de las que en torno al 39 % procede de personas con un problema de salud mental, un 8 %, de profesionales, y más de un 35 %, de familiares y personas del

entorno de una persona con problemas de salud mental (Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA, 2022).

Este servicio, eminentemente telefónico, trabaja en tres direcciones: respondiendo a las demandas de información y orientación, prestando asesoramiento legal, mayoritariamente a mujeres (66,7 % vs. 33,3 % de hombres) y actuando como centro de documentación.

Dicho centro de documentación, único especializado en salud mental en España, asesora gratuitamente a cualquier persona que lo solicite. Cuenta con una biblioteca con más de 6.000 libros para préstamo, disponibles para todo el territorio español. Igualmente, presta servicio de manera digital a nivel global, con búsquedas bibliográficas digitales, contando además con una sección en la página web con más de 1.000 documentos electrónicos de descarga gratuita.

### 3.2.4. Relaciones institucionales e incidencia política

Incidir políticamente para lograr que las demandas del movimiento asociativo de SALUD MENTAL ESPAÑA queden recogidas en políticas, leyes, normativas, etc., que mejoren la calidad de vida de las personas con trastorno mental, es una de las prioridades de la entidad.

En esta línea, la Confederación trabaja para establecer vínculos con instituciones u otras organizaciones, ya sean públicas o privadas, con el fin de colaborar y llevar a cabo un proyecto común y alcanzar los objetivos de la entidad a corto, medio y largo plazo. Cuenta con un plan de relaciones institucionales e incidencia política, que establece ejes estratégicos, objetivos institucionales internacionales, nacionales, autonómicos y locales, y prioriza actividades que posicionan la salud mental en la agenda pública, política, social y en ámbitos de decisión en el Estado español.

Así, la Confederación participó en la redacción de la actual *Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud* para el período 2022-2026, aprobada el 2 de diciembre de 2021, contribuyendo a reflejar los principios básicos del modelo comunitario de atención a la salud mental que defiende, y aspectos fundamentales de esta, como la autonomía, la continuidad, la accesibilidad, la comprensibilidad, la equidad, la responsabilización y la calidad.

## 4. Debilidades, fortalezas, necesidades y retos

Una vez analizada la actividad del movimiento asociativo y la Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA, en este último apartado presentamos las debilidades, necesidades y los retos aún pendientes, así como los puntos fuertes de los que se parte para seguir avanzando.



### 4.1. Debilidades

- Existe una falta de educación para la gestión emocional desde la infancia, lo que fomenta la persistencia de estigmas y tabúes.
- Hay una ausencia de perspectiva de género en la atención sociosanitaria, que se traduce, por ejemplo, en una sobremedicación de las mujeres, en la falta de recursos en atención a la salud mental perinatal, o en la atención a las adicciones.
- Faltan equipos interdisciplinarios con diversidad de perfiles (incluidos perfiles con personas con experiencia propia), así como una falta de coordinación e integración de la atención.
- En España, la mayoría de las personas con problemas de salud mental reciben atención con cuidados informales, en particular, de sus familiares más próximos, que ven, por tanto, afectada su vida diaria.
- Las personas con problemas de salud mental en España sufren constantes vulneraciones de sus derechos, desde las carencias en la asistencia, hasta contenciones mecánicas o químicas, pasando por ingresos involuntarios, a pesar de ser contrarias a la legislación española y a la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- La ratio de profesionales de la psicología en España era, en 2018, tres veces inferior a la media europea (6 profesionales por 100.000 habitantes, frente a los 18 de Europa).

### 4.2. Fortalezas

- El movimiento asociativo SALUD MENTAL ESPAÑA trabaja simultáneamente en dos direcciones: por un lado, busca cubrir algunas carencias del sistema público, ofreciendo servicios de atención comunitaria y recursos que ayuden a las personas con problemas de salud mental y sus familias y, por otro, ejerce actividades de reivindicación y activismo frente a las instituciones competentes para conseguir mejorar la inversión y la atención pública en salud mental.
- SALUD MENTAL ESPAÑA fomenta la participación de las personas con experiencia propia en salud mental, ofreciendo espacios para su empoderamiento y el desarrollo de su plena autonomía.
- Las entidades procuran ofrecer los apoyos necesarios, a través de formación en intervención familiar, programas de ayuda mutua, etc., a las familias y entorno de las personas con problemas de salud mental.
- SALUD MENTAL ESPAÑA realiza los cursos de formación PROSPECT, una herramienta esencial del movimiento asociativo que permite sinergias y creación de espacios de comunicación, para que personas con problemas de salud mental, familias y profesionales

puedan trabajar en la misma línea, dejando atrás los espacios de poder que tradicionalmente se atribuían a cada uno de ellos. Es la única red de Europa en la que se desarrolla este programa al completo desde hace varios años.

### 4.3. Necesidades y retos

SALUD MENTAL ESPAÑA plantea las siguientes necesidades y retos:

- Una dotación adecuada de recursos a la *Estrategia de Salud Mental*.
- La total inclusión de las personas con problemas de salud mental en la sociedad a todos los niveles: asistencia sanitaria, recursos sociales, inserción laboral, educación, cultura, imagen pública, etc.
- Una adecuada atención social y sanitaria, individualizada y de calidad a las personas con problemas de salud mental dentro del ámbito comunitario, con equipos profesionales interdisciplinarios, coordinados entre sí, y en un entorno corriente y normalizado de la sociedad, evitando la institucionalización, conforme a la Ley General de Sanidad de 1986.
- Programas, recursos y atención específica a infancia y juventud, así como a mujeres.
- Un abordaje transversal del suicidio para su prevención y para mitigar sus efectos.
- Una atención sanitaria de calidad que no solo incluya un adecuado tratamiento farmacológico, en caso de ser necesario, sino también programas de rehabilitación y tratamiento psicológico que ayuden a la persona en su proceso de recuperación.
- Apoyos y programas de integración en el ámbito del empleo, la vivienda, el ocio, las actividades de la vida diaria o la participación social. Para ello, deben contar con recursos efectivos de apoyo que promuevan su autonomía y participación en la toma de decisiones.
- Asesoramiento, apoyo y formación a las familias y amistades.

## Referencias bibliográficas

- ASOCIACIÓN VIZCAÍNA DE FAMILIARES Y PERSONAS CON ENFERMEDAD MENTAL (AVIFES) (2021): *Ocio y salud mental: proyectando el futuro*. Bilbao, Asociación Vizcaína de Familiares y Personas con Enfermedad Mental (AVIFES). Disponible en: <https://consaludmental.org/centro-documentacion/ocio-salud-mental/>
- CONFEDERACIÓN SALUD MENTAL ESPAÑA (2016-2022): *Informe sobre el estado de los derechos humanos en salud mental*. Madrid, Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA. Disponible en: <https://consaludmental.org/centro-de-documentacion/publicaciones-de-salud-mental/informes-derechos-humanos/>
- CONFEDERACIÓN SALUD MENTAL ESPAÑA (2022): *Memoria de Actividades 2021*. Madrid, Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA. Disponible en: <https://www.consaludmental.org/publicaciones/Memoria-2021-SALUD-MENTAL.pdf>
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2020): *El Defensor del Pueblo recomienda al Gobierno y a las CC. AA. incrementar la asistencia psicológica en el Sistema Nacional de Salud*. Defensor del Pueblo, 30 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/salud-mental/>
- EUROPEAN FEDERATION OF ASSOCIATIONS OF FAMILIES AFFECTED BY MENTAL ILLNESS (EU-FAMI) (2020): *The cost of caring*. Disponible en: <https://eufami.org/resources/the-value-of-caring-resources-are-now-available/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2022): *Defunciones según la Causa de Muerte*. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=7947>
- SALUD MENTAL ESPAÑA; FUNDACIÓN MUTUA MADRILEÑA (2023): *La situación de la salud mental en España: 2023*. Madrid, Confederación SALUD MENTAL ESPAÑA; Fundación Mutua Madrileña. Disponible en: <https://consaludmental.org/centro-documentacion/estudio-situacion-salud-mental/>
- MINISTERIO DE SANIDAD (2021): *Encuesta sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias en España (ESTUDES), 1994-2021*. Madrid, Ministerio de Sanidad. Disponible en: [https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/ESTUDES\\_2021\\_Informe\\_de\\_Resultados.pdf](https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/ESTUDES_2021_Informe_de_Resultados.pdf)
- MINISTERIO DE SANIDAD (2022): *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud (2020-2021)*. Madrid, Ministerio de Sanidad. Disponible en: [https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/tablasEstadisticas/InfAnualSNS2020\\_21/INFORME\\_ANUAL\\_2020\\_21.pdf](https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/tablasEstadisticas/InfAnualSNS2020_21/INFORME_ANUAL_2020_21.pdf)
- SANMARTÍN, A.; BALLESTEROS, J. C.; CALDERÓN, D., y KURIC, S. (2022): *Barómetro Juvenil 2021. Salud y bienestar: Informe Sintético de Resultados*. Madrid, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fundación FAD Juventud. Disponible en: [https://www.adolescenciayjuventud.org/publicacion/barometro\\_salud\\_bienestar/](https://www.adolescenciayjuventud.org/publicacion/barometro_salud_bienestar/)
- SAVE THE CHILDREN (2021): *Crecer saludable(mente). Un análisis sobre la salud mental y el suicidio en la infancia y la adolescencia*. Save the Children España. Disponible en: [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2021-12/Informe\\_Crecer\\_saludablemente\\_DIC\\_2021.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2021-12/Informe_Crecer_saludablemente_DIC_2021.pdf)



# LOS DERECHOS DE LA INFANCIA, EN EL CENTRO DE LA ACCIÓN DE UNICEF

*Gustavo Suárez Pertierra*  
Presidente de UNICEF España

## Resumen

La infancia es una parte muy sensible dentro de los colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión. En España, que se sitúa entre las 15 economías más ricas del mundo, la realidad de la infancia tiene mucho margen de mejora y situaciones graves que requieren una respuesta coordinada, contundente y rápida en el ámbito de la acción social. A pesar de los esfuerzos realizados, las políticas españolas de protección social no están siendo suficientes para reducir las alarmantes cifras de pobreza y desigualdad, y se hacen necesarios más recursos y un enfoque basado en los derechos para asegurar el acceso efectivo y gratuito a servicios en áreas prioritarias como salud, educación, vivienda y nutrición. UNICEF encamina sus esfuerzos a impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y evitar que queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar. Todo dentro del paraguas que ofrece la Convención sobre los Derechos del Niño.

## Abstract

*Children are a very sensitive part of vulnerable groups or at risk of exclusion. In Spain, which is among the 15 richest economies in the world, the reality of children has a lot of room for improvement and serious situations that require a coordinated, forceful and rapid response in the field of social action. Despite the efforts made, Spanish social protection policies are not being sufficient to reduce the dramatic figures of poverty and inequality, and more resources and a rights-based approach are needed to ensure effective and free access to services in priority areas such as health, education, housing and nutrition. UNICEF is working to promote the recognition and exercise of the rights of children and adolescents, achieve cohesion and social inclusion in all its dimensions and prevent them from being excluded from sufficient levels of well-being. All within the umbrella offered by the Convention on the Rights of the Child.*

## 1. La naturaleza de UNICEF

«La esperanza del mundo descansa en las generaciones venideras». Con estas palabras, que hoy mantienen toda su vigencia, la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendaba la creación de UNICEF, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. El nacimiento de la organización se produjo el 11 de diciembre de 1946, y ha sido y sigue siendo hoy, una fuerza imparable en favor del cambio positivo en la vida de las niñas y niños de todo el mundo.

La puesta en marcha de UNICEF descansaba en una poderosa creencia: que todos los niños tienen derecho a sobrevivir y prosperar, a ser alimentados y criados, educados y protegidos. Y desde su fundación su trabajo se ha focalizado en hacer realidad esos derechos para la infancia de todo el mundo.

Su mandato fundacional era ayudar a millones de niñas, niños y adolescentes que luchaban por sobrevivir tras la Segunda Guerra Mundial y, al hacerlo, ayudar a reconstruir sociedades devastadas y devolverles la esperanza de un futuro mejor. Desde entonces, su misión ha evolucionado para ayudar a los niños a sobrevivir y prosperar, y para proteger sus derechos, estén donde estén y sean cuales sean sus circunstancias.

En la primera línea de las crisis humanitarias, los conflictos y los desastres naturales, en las grandes urbes y en las comunidades locales, UNICEF trabaja con sus aliados en más de 190 países y territorios para reimaginar el futuro de todos los niños. La organización aporta recursos, conocimientos técnicos, experiencia, compromiso con la innovación, alianzas y la capacidad de adaptarse para satisfacer las necesidades cambiantes de los niños.

## 2. UNICEF en España

Con esas premisas la organización liga sus acciones con España en la década de los 50. Las consecuencias dramáticas de la Guerra Civil y el aislamiento internacional del Gobierno habían dejado al país en una precaria situación económica y, como siempre, los más débiles, entre ellos los niños y niñas, eran los que sufrían las más duras consecuencias.

Pese a todos los obstáculos, las ayudas para la infancia desde UNICEF comenzaron a llegar a nuestro país en 1954 y se extendieron hasta finales de la década de los 60 y primeros 70. Estas ayudas, en forma de programas de reparto de leche en polvo o mantequilla, prevención de enfermedades o atención a niños prematuros, levantaron el interés de algunos grupos por la labor de la organización, interés que desembocó el 12 de abril de 1961 en la creación de la Asociación de Amigos de UNICEF, germen del actual Comité Español. Su objetivo se centraba en dar a conocer el trabajo de la organización, apoyar sus programas en todo el mundo y «contribuir a la solución de los problemas de toda índole que afectan a la infancia, en especial los de alimentación, salud, culturales y educativos, como medio para desarrollar la formación de la humanidad del mañana, aportando a UNICEF cuantos medios económicos o materiales obtengan con su actividad».

Han pasado más de 60 años desde aquellas primeras reuniones y actividades para responder a los problemas de la infancia, contribuir a su recuperación y reimaginar el futuro de cada niño, y el empeño de la organización sigue firme. Hoy España ha pasado de recibir ayuda a convertirse en uno de los principales países en aportaciones a los programas de UNICEF en todo el mundo, y en referente de la defensa de los derechos de la infancia en nuestro país.

La infancia, por desgracia, es una parte sensible de los colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión en nuestro país, y UNICEF encamina sus esfuerzos a impulsar el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos, lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y evitar que queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar.

La importante dimensión internacional de UNICEF se refleja en la magnitud de la organización a nivel nacional. En 2021 destinó 84 millones de euros desde el Comité Español a proyectos y programas que cambian la vida de millones de niños y niñas en todo el mundo y en España. UNICEF cuenta con una plantilla de 187 personas y 462 voluntarios permanentes, sin considerar los ocasionales para el lanzamiento de campañas de sensibilización o de captación de socios.

UNICEF es una organización financiada sobre todo por sus más de 430.000 socios y empresas. Casi el 90 % de sus ingresos son aportaciones privadas, sobre todo cuotas de socios (estas últimas suponen el 64,2 % de todos los ingresos), y el resto son subvenciones, donaciones y legados. Las subvenciones públicas suponen el 11,3 % de todos los ingresos. Datos que indican una sólida autonomía financiera fruto de su gran arraigo en la sociedad civil.

### 3. El trabajo de acción social de UNICEF España

A pesar de que las consecuencias más dramáticas de la falta de derechos de la infancia la podamos encontrar en países remotos y lejanos, no podemos olvidar las dificultades que la infancia encuentra en los países desarrollados y más ricos. En España, que se sitúa, no lo olvidemos, entre las 15 economías más ricas del mundo, la realidad de la infancia tiene mucho margen de mejora y situaciones graves que requieren una respuesta coordinada, contundente y rápida en el ámbito de la acción social.

Entre las carencias más graves de la infancia en nuestro país se encuentra la pobreza en la que viven un tercio de los menores de 18 años. Más de 2,7 millones de niños, niñas y adolescentes viven en hogares con bajos ingresos, con carencias materiales y sociales, como no poder alimentarse adecuadamente o no poder irse al menos una semana de vacaciones al año; más de 4 millones tienen dificultades económicas para llegar a fin de mes; y casi 900.000 viven en hogares con una privación material y social severa, niños y niñas que no pueden cubrir al menos 7 de 13 necesidades básicas para su bienestar y dignidad, entre ellas tener una temperatura adecuada en la casa o comer carne o pescado con la frecuencia necesaria. En toda la Unión Europea, solo Rumanía y Hungría tiene peores datos que España. Esto supone, en primer lugar, una vulneración de los derechos de los niños y niñas y, además, una pérdida de oportunidades para el individuo y para toda la sociedad con negativas consecuencias personales, sociales y económicas en el corto, medio y largo plazo. La pobreza afecta a muchas dimensiones de la vida y el bienestar del niño: la educación, la salud, la vivienda, el acceso al ocio y el tiempo libre, y tiene mucho riesgo de perpetuarse generación tras generación.

Una situación que se ha venido agravando por las sucesivas crisis de la primera década del siglo XXI, la pandemia de la covid-19, las consecuencias del cambio climático o la crisis energética desatada tras el inicio de la guerra en Ucrania. Pero, no podemos olvidar que, desde hace décadas, antes de la crisis pandémica, España tenía unos altos niveles de vulnerabilidad y exclusión: llevamos décadas con unas tasas de pobreza infantil que no han bajado del 25 %.

En ese sentido, y a pesar de los esfuerzos realizados, las políticas españolas de protección social no están siendo suficientes para reducir esas alarmantes cifras y se hacen necesarios más recursos y un enfoque basado en los derechos para asegurar el acceso efectivo y gratuito a servicios en cinco áreas prioritarias: salud, educación, educación infantil, vivienda y nutrición.

Por su parte, la educación sigue siendo una de las asignaturas pendientes en nuestro país. Si la pandemia ha dejado alguna noticia no tan mala es que el sistema educativo aguantó el impacto de la misma. España ha sido uno de los países del mundo donde menos tiempo permanecieron cerrados los centros educativos y, con el esfuerzo de todo el personal del ámbito educativo, el curso 2020-2021 se cerró con relativa normalidad. Dicho esto, la emergencia sanitaria no ha hecho más que acentuar los retos a los que ya se enfrentaba nuestro sistema educativo: poca inversión, tasa de abandono escolar temprano elevada y una brecha digital como manifestación de una brecha socioeconómica que perpetúa la inequidad y lastra la justicia social. España necesita un modelo educativo estable y de consenso que sirva para generar una reforma educativa que garantice la suficiencia y estabilidad de los recursos económicos del sistema; que asegure un enfoque de igualdad de oportunidades y calidad de la educación para todos los niños en todos los niveles; y que avance en la gratuidad real y efectiva de la educación obligatoria.

Ante este panorama, el trabajo de UNICEF en España ha sido especialmente intenso en las últimas décadas, particularmente en la lucha contra la desigualdad y la pobreza; en la participación ciudadana de niños, niñas y adolescentes; en la educación en derechos; en aspectos como la salud mental de la infancia y la adolescencia; en los niños migrantes no acompañados los efectos del cambio climático en un país en el que la desertificación avanza a marchas forzadas; y el impacto de las nuevas tecnologías.

Estamos, por tanto, ante escenarios complejos que requieren compromiso, esfuerzo y voluntad por parte de la sociedad en su conjunto para avanzar hacia un mundo mejor para la infancia. Y que desde UNICEF se traducen en una intensa labor de sensibilización social, incidencia política y análisis e investigación sobre políticas públicas y situación de la infancia, y en acciones centradas en la educación sobre derechos de infancia.

### ***3.1. Acción en incidencia política y social***

La clave en este ámbito es defender los derechos de los niños y niñas, moviendo la voluntad de la sociedad y los responsables políticos para que se cumplan esos derechos de los niños, siendo las brújulas que marcan el camino la Convención sobre los Derechos del Niño y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para ello, UNICEF España analiza e investiga con el objetivo de obtener los datos que dibujen la realidad social de la situación de la infancia en España; y, a partir de ahí, poder influir, desde el conocimiento y la experiencia, en quienes toman las decisiones.



Además de trabajar en ámbitos concretos de los derechos de los niños y niñas (pobreza infantil, educación, protección), UNICEF España trabaja en ámbitos transversales, pero que son imprescindibles para conseguir un marco institucional, económico y social favorable a su cumplimiento. Por ejemplo: mejorando las leyes y otras normativas, la sensibilización social y formación de las personas que trabajan con la infancia, la generación y mejora de datos e indicadores de calidad para conocer la situación de los niños, realizando un análisis de la inversión pública en clave de infancia o favoreciendo alianzas sociales, políticas y con el sector privado para avanzar en la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En el ámbito político se desarrolla toda una estrategia de trabajo con los grupos políticos, los representantes parlamentarios y las autoridades a nivel estatal, autonómico y local para mejorar las normativas y políticas que afectan a los niños; haciendo propuestas técnicas y recomendaciones de actuación. En este ámbito, UNICEF actúa en todas las comunidades autónomas bajo los *Pactos por la Infancia*, que son un marco para fomentar políticas y cambios positivos para los niños. En esa línea la organización forma parte de consejos y foros de decisión, para poder colocar el enfoque de derechos de la infancia en el centro de las decisiones y estrategias; participa en el Observatorio de la Infancia, en el Consejo de Cooperación, Consejo de Desarrollo Sostenible y somos miembros de la Plataforma de la Infancia y la Coordinadora de ONGDE.

El proceso de escucha a niños y niñas es otro de los enfoques en los que trabaja UNICEF. Una acción que permite que las opiniones y propuestas de la infancia sean tenidas en cuenta en todo aquello que les afecta. No podemos olvidar que la participación, además de un derecho, es un principio rector de la Convención sobre los Derechos del Niño, que contribuye a que los demás derechos se cumplan. Desde UNICEF se impulsan espacios de participación infantil real, a través de consejos locales, del Consejo Estatal de Participación y del Consejo Asesor de Niños y Jóvenes de UNICEF. Sus voces deben estar incluidas en los procesos políticos, en las consultas legislativas, en planes estratégicos y en otros procesos que les conciernen.

A través de campañas, la organización informa y moviliza a la sociedad con el objetivo de sensibilizar y poner en la agenda mediática temas y aspectos relacionados con los derechos de la infancia: el respeto a la privacidad, la conciliación familiar, la discriminación o el uso de las tecnologías son algunas de las temáticas tratadas en este ámbito de actuación.

### 3.2. Investigación y estudios

Conocer un problema en toda su dimensión es el primer paso para solucionarlo. Para UNICEF la investigación es una herramienta clave: permite conocer una realidad y proponer soluciones para afrontarla. Los estudios e informes sobre diferentes temas que afectan a la infancia persiguen: mejorar el análisis de la situación de la infancia en España, promoviendo el debate político y social en torno a evidencias y propuestas concretas, y avanzar en el conocimiento sobre la situación de los niños y niñas.

Las investigaciones que lleva a cabo la organización se centran actualmente en:

- **Salud mental y el bienestar emocional**, ya que, en todo el mundo, los problemas de salud mental y el malestar emocional son una causa importante de sufrimiento de niñas, niños y adolescentes, que a menudo se pasa por alto y que interfiere en su salud y su educación, así como en su capacidad para alcanzar su pleno potencial. Ya antes del surgimiento de la covid-19, la infancia y la juventud sufría problemas de salud mental sin que se hicieran las inversiones necesarias y suficientes para solucionarlos. A raíz de la crisis generada por la pandemia, estas situaciones se han agravado y las carencias en los servicios de prevención y atención se han hecho más evidentes.

En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño ya consideró prioritario en 2018, en sus *Observaciones Finales a España*, que se adoptara una política nacional de salud mental infantil, además de asegurar la disponibilidad de personal especializado y el aumento de servicios.

Los diversos estudios de UNICEF recomiendan: escuchar a los niños, niñas y adolescentes y abrir la conversación pública para acabar con los estigmas; apoyar a las familias y personas cuidadoras para que puedan comprender mejor sus necesidades; garantizar que las escuelas apoyan la salud mental y son entornos protectores del bienestar emocional; y asegurar que todos los sectores, incluyendo los servicios de salud, cuentan con inversión suficiente para el acompañamiento, la prevención y la atención en salud mental, con un enfoque basado en la prevención, la promoción y el cuidado, que sea capaz de ofrecer una atención reforzada a los niños, niñas y adolescentes que están en condiciones de mayor vulnerabilidad.

- **Migración y refugio**. La organización investiga sobre el impacto de las normas y políticas migratorias y de asilo en la infancia, exigiendo protección frente al tráfico y la trata, y haciendo propuestas para conseguir cambios que permitan a los niños y niñas disfrutar de sus derechos.
- **Políticas sociales**. En España hay más de dos millones y medio de niños y niñas en situación de riesgo de pobreza o exclusión social, y es uno de los países con las peores tasas de Europa. Son niños, niñas y adolescentes que afrontan serias barreras y dificultades para disfrutar plenamente de sus derechos: a una nutrición adecuada, a la vivienda, a la educación o a la salud. A su vez, se incrementan progresivamente las brechas económicas y sociales entre los propios niños y niñas, dejando fuera de los niveles de bienestar y limitando las oportunidades a una importante parte de ellos.

En este sentido, UNICEF España trabaja en la investigación, en la sensibilización social y en promover cambios en las políticas públicas para que mejore la protección social de estos niños y niñas (y sus familias) y se reduzca la pobreza; para que se movilicen recursos públicos de forma que disminuya desigualdad; para impulsar la participación infantil en las políticas que les afectan; y para que la inversión en la infancia, especialmente en la

más vulnerable, se convierta en una apuesta por los derechos de los niños y el presente y el futuro de nuestra sociedad.

- **Protección.** El objetivo de estas investigaciones es el de garantizar el derecho a la protección de todos los niños y niñas, impulsando leyes y asegurando que las políticas de protección cumplen con la Convención sobre los Derechos del Niño. La organización tiene un papel clave aconsejando a quienes toman decisiones, liderando alianzas, haciendo de altavoces de los niños y niñas víctimas de trata y violencia y ampliando el conocimiento sobre estas situaciones a profesionales como abogados, pediatras o periodistas.

A su vez, es prioritario para la organización contribuir a la «construcción» de entornos seguros y protectores para la infancia: hogares, escuelas, instalaciones deportivas o de ocio. Los lugares más cotidianos para los niños, niñas y adolescentes son también los sitios donde sufren en mayor medida abusos y violencia. Es necesario trabajar para que estos entornos sean seguros y protectores: espacios donde se previenen y detectan esas situaciones y con adultos conscientes de su responsabilidad en la protección de la infancia.

Aunque todos los niños y niñas tienen derecho a crecer y desarrollarse en entornos seguros y libres de violencia, las cifras de abusos, malos tratos, acoso o ciberacoso contra niños, niñas y adolescentes no dejan, por desgracia, de aumentar. En este sentido, el informe de Naciones Unidas de 2006, que intentó arrojar luz sobre la violencia que sufría la infancia en el mundo, estableció dos cosas muy claras: toda violencia es una vulneración de los derechos de los niños y niñas; y la violencia es prevenible y evitable. Así, atender a las víctimas es haber llegado demasiado tarde.

En nuestro país, la Ley Orgánica 8/2021 de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia hace una clara apuesta por la prevención, estableciendo medidas en distintos ámbitos —sanitario, educativo, de los servicios sociales, deportivo y de ocio, policial, y judicial— para convertir los espacios naturales de relación y crianza de los niños en lugares seguros. Solo se podrá conseguir con el compromiso de todos los profesionales y adultos que trabajan en esos entornos, y con la participación de niños, niñas y adolescentes en las medidas de prevención y detección. La acción de UNICEF se encamina a trabajar junto a las administraciones públicas, los responsables de las entidades que trabajan con la infancia, los operadores jurídicos, cuerpos policiales y la academia para establecer evidencias y mejorar los recursos y capacidades de quienes tienen la responsabilidad de aplicar las medidas que la Ley contempla.

- **Infancia y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).** Otro de los ámbitos clave de actuación de UNICEF en estos últimos años es el que tiene que ver con los ODS, que representan una oportunidad para la infancia. La *Agenda de Desarrollo Sostenible 2030*, adoptada en 2015 por 193 países, establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la comunidad internacional tiene que alcanzar para todas las personas, haciéndolo de una forma sostenible y con equidad. Promueven los derechos de la infancia y suponen una oportunidad para proteger a todos los niños y niñas bajo la consigna de no dejar a

nadie atrás. Garantizar el bienestar de la infancia es una condición esencial para cumplir la Agenda 2030. Hacer realidad los ODS es una apuesta por un modelo social y político que pone en el centro a los niños, en especial a los más vulnerables.

- **Cooperación al desarrollo.** En este campo, la organización persigue asegurar que la infancia esté en el centro de la cooperación al desarrollo —instrumento crucial para que los derechos de la infancia se hagan realidad en todos los países del mundo— a través tanto de la implementación de proyectos específicamente dirigidos a la infancia, como asegurando que sus derechos son protegidos, promovidos y respetados en todas las intervenciones de la cooperación. Estos análisis facilitan herramientas para el liderazgo de las instituciones y para demostrar el impacto que la cooperación española ha tenido y puede tener en la vida de los niños. En ese sentido cabe destacar que todos los Estados que han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), se han comprometido a promover políticas dirigidas a alcanzar la plena realización de los derechos de los niños y las niñas fuera de sus fronteras.

### *3.3. Educación en derechos de infancia y ciudadanía global*

«Recordemos que: un libro, un lápiz, un niño y un profesor pueden cambiar el mundo». La educación tiene un enorme poder transformador y Malala Yousafzai, premio Nobel de la Paz, lo define muy bien en esta frase tan sencilla. Desde UNICEF España se apuesta por incluir en la educación formal de las escuelas y colegios una educación en derechos basada en el conocimiento y promoción de la Convención sobre los Derechos del Niño.

A través de distintas actividades, como publicaciones y elaboración de material educativo, formación y acompañamiento a maestros y agentes claves, se persiguen tres objetivos principales:

- Promover el conocimiento y la concienciación sobre los derechos de la infancia y la Convención sobre los Derechos del Niño en el contexto escolar y educativo en general.
- Favorecer la participación infantil y la comunicación entre jóvenes.
- Promover el compromiso de los jóvenes y los centros escolares, con valores como la paz, la solidaridad, la justicia social o el respeto al medioambiente.

La organización defiende que este enfoque educativo en derechos de infancia tiene beneficios para los propios niños y niñas, para los docentes y centros educativos, para las familias y para los gobiernos e instituciones.

### 3.4. Ciudades amigas de la infancia

En este programa de UNICEF se trabaja con los gobiernos locales, con el objetivo de mejorar las vidas de los niños y niñas, mediante políticas municipales que garanticen sus derechos a la salud, la educación, la protección y la participación, entre otros. Porque las ciudades deben ser los primeros entornos seguros y protectores, y deben impulsar a todos los niños y niñas a alcanzar su máximo potencial.

*Ciudades amigas de la infancia* se asienta en tres pilares fundamentales:

- La infancia en el centro de las políticas locales.
- La participación infantil y adolescente.
- Las alianzas entre los actores locales.

Ser *Ciudad Amiga de la Infancia* implica el compromiso de los gobiernos locales y sus aliados para lograr los 5 objetivos marco de la iniciativa:

1. Cada niño y niña es valorado, respetado y tratado justamente dentro de sus comunidades.
2. Las voces, necesidades y prioridades de cada niño y niña se escuchan y se consideran en las normativas y políticas públicas, en los presupuestos y en todas las decisiones que les afectan.
3. Todos los niños y niñas tienen acceso a servicios esenciales de calidad.
4. Todos los niños y niñas viven en entornos seguros y limpios.
5. Todos los niños y niñas tienen la oportunidad de disfrutar de la vida familiar, el juego y el ocio.

El programa promueve el derecho a la participación infantil y adolescente:

- **A nivel local:** mediante la creación y funcionamiento de órganos de participación infantil y adolescente, espacios en los que los más jóvenes asumen un papel protagonista e interactúan con sus responsables políticos más cercanos.
- **A nivel regional:** impulsando encuentros autonómicos de consejos locales de participación infantil y adolescente. Además, el 20 de noviembre, Día Mundial de la Infancia, los parlamentos autonómicos abren sus puertas para escuchar las opiniones de los niños y jóvenes.
- **A nivel estatal:** cada dos años 200 representantes de los consejos de participación de toda España tienen una cita para debatir sobre sus derechos y hacer propuestas. Además, desde el año 2016, estas son llevadas anualmente por un grupo de portavoces al Congreso de los Diputados.

- **A nivel internacional:** servimos de puente para que la opinión de la infancia española llegue a espacios como el Parlamento Europeo. Child Friendly Cities, la iniciativa internacional, también recibe y escucha a nuestros representantes de espacios de participación.

Como se pudo escuchar en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia celebrada el 30 de septiembre de 1990: «No hay causa que merezca más alta prioridad que la protección y el desarrollo del niño, de quien dependen la supervivencia, la estabilidad y el progreso de todas las naciones y, de hecho, de la civilización humana». La acción social centrada en infancia es una tarea que nos incumbe a todos como sociedad con el fin último de lograr que los derechos de la infancia se conviertan en principios éticos perdurables y en normas de conducta internacionales, y sean considerados parte integrante del progreso de la humanidad.

## 4. Retos futuros de las políticas de infancia y desafíos para UNICEF España

La crisis sanitaria provocada por la pandemia de la covid-19 se convirtió de forma casi automática en una crisis social y económica. Cuando el mundo todavía no se había recuperado sobrevino la crisis energética mundial, el conflicto en Ucrania, la inflación galopante y los ya patentes efectos del cambio climático. Todo ello ha desembocado en un contexto global complejo, cambiante y lleno de desafíos. Las principales consecuencias de esta situación podrían hacerse crónicas si no se hace algo al respecto. Estamos ante un retroceso histórico en los principales indicadores que miden la pobreza y la desigualdad en el mundo. En el centro de esta tormenta perfecta están los niños y niñas, el grupo de edad más sensible a las consecuencias de esta situación.

UNICEF España centra todos sus esfuerzos en transformar estas dificultades en oportunidades; estamos convencidos de que la Convención sobre los Derechos del Niño y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible proporcionan un excelente marco para seguir caminando en la dirección acertada y dar respuestas a los grandes desafíos que afectan al conjunto de nuestro país y, en especial, a los niños y niñas más vulnerables.

La principal oportunidad que tenemos delante es la propia infancia y juventud. Quienes sean capaces de darse cuenta de esto, caminarán siempre por delante en la construcción de la España, de la Europa y del mundo del hoy y del mañana. El valor social de los niños y niñas va mucho más allá del ámbito doméstico; es un asunto de las familias, pero también de toda la sociedad. Un Estado que se desentienda de su infancia y una sociedad que no asuma colectivamente su papel de contribuir a la protección y desarrollo de los niños tendrán que aceptar costes públicos y privados cada vez más altos. Y, en ese camino, la garantía de los derechos de

los niños y niñas requiere de un compromiso político que supere las ideologías y sea asumido como una cuestión de Estado y de responsabilidad por el Gobierno de España, las administraciones públicas y por los partidos políticos.

#### *4.1. La infancia en España y sus desafíos*

El desafío principal en materia de infancia en España es la vulneración de derechos que aún se produce. Actualmente, uno de cada tres niños y niñas en nuestro país vive en riesgo de pobreza o exclusión social; tenemos un grave problema de situaciones de violencia contra la infancia, que están ocultas bajo datos difíciles de conocer, por falta de denuncia o de recogida de los mismos; al mismo tiempo, se ha evidenciado un gran reto relativo a la salud mental de niños y adolescentes; preocupa el desafío de los niños y niñas migrantes no acompañados y niños refugiados; y también la protección de la infancia en el mundo digital. Además, si se mantienen las actuales tendencias, tendremos que hacer frente a un serio problema demográfico y de natalidad.

El propio Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas marcó en 2018 una serie de prioridades que hoy siguen vigentes y pendientes:

- Aumento de la inversión en infancia.
- Lucha contra la pobreza infantil.
- Educación.
- Lucha contra la discriminación.
- Eliminación de todas las formas de violencia hacia la infancia.
- Niños y niñas en el sistema de protección.

Frente a esta situación UNICEF España ha elaborado una serie de propuestas concretas cuyo desarrollo permitiría avanzar en la protección de los derechos de la infancia:

- Los niños y niñas deben estar mejor representados en las instituciones y deben ser más tenidos en cuenta en el desarrollo de las políticas públicas.
- Es necesaria una financiación suficiente y justa. El gasto público en infancia en España permanece lejos de los países de su entorno en cuanto a la inversión en protección social de la infancia y la familia en proporción al PIB y en su apuesta por la educación de los más jóvenes: 1,6 % en protección social respecto al 2,3 % de media de la UE, o un 2,6 % en educación no universitaria frente a un 3,2 % de media en la OCDE.
- Garantizar que la infancia y su bienestar sea una de las prioridades de la política de cooperación española y de acción humanitaria.



- Ampliar la deducción fiscal reembolsable por hijo menor de 3 años de 1.200 € anuales hasta los 18 años de forma progresiva.
- Impulsar la efectiva implementación y financiación de la *garantía infantil europea* y su plan de acción por parte de las distintas administraciones.
- Garantizar al acceso a una vivienda adecuada a todos los niños y niñas y sus familias.
- Comprometerse con el fin de la tolerancia hacia cualquier tipo de violencia hacia la infancia.
- Modificar nuestro actual sistema de protección y acogimiento de infancia y adolescencia, siguiendo los principios de la estrategia estatal de desinstitucionalización.
- Adoptar una estrategia nacional para una protección integral e inclusión social de niños y niñas migrantes no acompañados.
- Atender a la realidad de la trata de seres humanos en nuestro país, garantizando que la futura ley integral contra la trata de personas contemple la especial vulnerabilidad de los niños y niñas víctimas de trata y explotación.
- Implementar eficazmente la Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud para el periodo 2022-2026, y el Plan de Acción de Salud Mental 2022-2024.
- Reforzar el papel de la atención primaria y garantizar la dotación de profesionales y recursos especializados en infancia y adolescencia, en el ámbito sanitario, ámbito educativo, sistema de protección de infancia, sistema de justicia juvenil, sistema de acogida de protección internacional y atención humanitaria, recursos para niños y niñas con discapacidad, servicios sociales municipales, etc.
- Asegurar los recursos y orientar la inversión para atender la diversidad en el ámbito educativo.
- Impulsar con decisión la innovación educativa.
- Garantizar un acceso universal a la enseñanza *online*.
- Apoyo a la educación pública en el primer ciclo de Educación Infantil de 0 a 3 años.
- Generar o actualizar normativas, protocolos, programas, medidas y mecanismos de protección ante las nuevas y cada vez más patentes formas de vulneraciones sobre los derechos de la infancia que se derivan del uso de las tecnologías para las relaciones, la información y la comunicación.
- Incrementar las intervenciones dedicadas al desarrollo de las competencias digitales en el ámbito educativo.
- Fomentar y facilitar la participación infantil, también en el entorno digital.

## Referencias bibliográficas

FUNDACIÓN PRICEWATERHOUSECOOPERS (2018): *Radiografía del Tercer Sector Social en España: retos y oportunidades en un entorno cambiante*. Madrid, Fundación PricewaterhouseCoopers.

UNICEF (2016): *Para cada niño, esperanza. UNICEF@70: 1946-2016*. Nueva York, UNICEF.

UNICEF (2017): *Así Somos*. Madrid, UNICEF Comité Español.

UNICEF (2022a): *UNICEF: 75 años defendiendo los derechos de la infancia*. Madrid, UNICEF Comité Español.

UNICEF (2022b): *Cuentas Anuales 2021. Fundación Unicef*. Madrid, UNICEF Comité Español.





## SAVE THE CHILDREN

*Catalina Perazzo Aragoneses*

Directora de Incidencia Social y Política de Save the Children

### Resumen

Save the Children es una organización internacional fundada en 1919 en el Reino Unido por Eglantyne Jebb para promover los derechos de la infancia y la adolescencia más vulnerable. Además de llevar a cabo proyectos de cooperación y de respuesta humanitaria, la organización opera en España desde 1990 con programas de acción social. La actividad en España incluye: programas internacionales, programas domésticos e incidencia política y social. Las principales líneas de actuación son: prevención de la violencia, lucha contra la pobreza y acompañamiento de la infancia en movimiento. El mayor valor añadido está en aquellos proyectos en los que, basándose en la evidencia de los programas y con carácter innovador, se elevan propuestas de política pública que respondan a los derechos y necesidades de la infancia. En el marco de la Garantía Infantil, resulta imprescindible monitorizar la situación de la infancia y sus familias mediante un sistema de indicadores asegurando la eficacia de los planes de acción y la mejora continua.

### Abstract

*Save the Children is an international organization founded in 1919 in the United Kingdom by Eglantyne Jebb to promote the rights of the most vulnerable children and adolescents. In addition to carrying out cooperation and humanitarian projects, the organization has been operating in Spain since 1990 with social action programs. The activity in Spain includes international programs, domestic programs, policy, advocacy and influencing. The main lines of action are: prevention of violence, fight against poverty and accompaniment of children on the move. The greatest added value is in those projects in which, based on the evidence of the programs and with an innovative approach, public policy proposals are raised to respond to the rights and needs of children. Within the framework of the Child Guarantee, it is essential to monitor the situation of children and their families through a system of indicators ensuring the effectiveness of the action plans and the continuous improvement.*

## 1. De FUNCOE a Save the Children España

Save the Children es una organización internacional fundada en 1919 en el Reino Unido por Eglantyne Jebb para promover los derechos de la infancia y la adolescencia más vulnerable. Actualmente, tiene presencia en 120 países y su misión es «inspirar avances en la manera en que el mundo trata a la infancia y alcanzar cambios inmediatos y duraderos en su vida».

La Alianza Internacional Save the Children está formada por treinta miembros que trabajan desde la autonomía, en cuanto a perspectivas, recursos y propuestas, pero con un sólido objetivo común: hacer de los derechos de los niños una realidad. El miembro español, entonces Fundación Cooperación y Educación (FUNCOE), se incorporó en mayo de 1998.

FUNCOE fue registrada en agosto de 1990 en el Registro de Fundaciones Docentes Privadas como fundación de promoción y ámbito nacional<sup>1</sup> creada por profesores y profesoras, desarrollaba su actividad tanto en España como en el extranjero (El Salvador, Honduras, Ecuador, Cuba, Marruecos, etc.). Sus Estatutos establecían que sus fines primordiales eran, entre otros, fomentar la realización de actividades educativas, organizar actividades de formación, subvencionar actividades complementarias a la educación en los sectores con menos ingresos o geográficamente desfavorecidos, elaborar estudios y realizar investigaciones sobre la cooperación y la educación, promover actuaciones que contribuyan a eliminar todo tipo de discriminación en razón de sexo y a promover una realización efectiva del principio de igualdad de oportunidades para la mujer. Desde un punto de vista de implantación territorial en España, los criterios que aplicaba la fundación eran:

- Zonas urbanas en riesgo de exclusión.
- Zonas rurales con baja densidad de población infantil.

No se trataba de un criterio de falta de recursos económicos, sino de recursos en términos de servicios para la infancia y adolescencia. Trabajaba con agentes de desarrollo rural en Castilla y León y Castilla-La Mancha. A partir de 2007, ya como Save the Children, se decide centrar el trabajo de acción social en grandes núcleos de población en riesgo de exclusión social.

Los principales programas en España eran:

1. Atención educativa a niños enfermos en su domicilio a través de personas voluntarias a las que FUNCOE les daba formación y acompañamiento. Esto permitió a la entidad extenderse territorialmente por muchas comunidades autónomas y darse a conocer públicamente.
2. Programas de ocio y tiempo libre. Funcionaba de paraguas para organizaciones o grupos más pequeños que funcionaban a nivel local.
3. Educación para el desarrollo en colegios.

El objetivo de la Fundación no era sustituir a la Administración, se aspiraba a realizar una actividad para atender a una necesidad no cubierta, pero que en cuanto se asumiese por parte del Estado o las comunidades autónomas, la entidad se retiraría. Así fue con el programa de atención domiciliaria, ahora ofrecido por las administraciones competentes.

Gracias a la participación en grupos de trabajo del Ministerio, FUNCOE entró en contacto con representantes de Save the Children en otros países europeos. Colaboraron por ejemplo

<sup>1</sup> Se inscribe como fundación cultural privada con presupuesto autónomo destinado primordialmente por sus fundadores a la educación, la investigación científica y técnica y administrado sin fin de lucro por las personas a quienes corresponde su gobierno. Orden de 19 de junio de 1990 por la que se reconoce, clasifica e inscribe en el Registro de Fundaciones Docentes Privadas la denominada «Fundación Cooperación y Educación» (FUNCOE) de Madrid. BOE núm. 200 de 21 de agosto de 1990.

para incidir en que el Tratado de Maastricht reconociese los derechos de la infancia, junto a la Plataforma de Organizaciones de Infancia.

Se abrió así a trabajar en temáticas distintas a la educación, tanto la promoción y sensibilización sobre los derechos reconocidos en la «Convención de los Derechos del Niño de 1989 a la infancia y la adolescencia», como cuestiones concretas, como los abusos sexuales a la infancia y la respuesta del sistema judicial o el maltrato infantil.

En 1998 FUNCOE ingresa en Save the Children, que entonces funcionaba como una coordinadora de todas las entidades, que se reunían una vez al año en una asamblea en Ginebra. Coincidiendo con su ingreso se crea en 1998 la Alianza Internacional Save the Children con sede en Reino Unido, que empezará a funcionar como una única organización. En 1999 FUNCOE pasa a utilizar el nombre Save the Children.

La Fundación Save the Children, inscrita con el nº 162 en el Registro de Fundaciones y reconocida como entidad de interés general por el Ministerio de Educación y Cultura, es *«una institución privada sin ánimo de lucro, que tiene afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de los fines que se especifican en estos Estatutos, dedicándose primordialmente a la atención, promoción y defensa de los derechos de la infancia, la realización de estudios y la cooperación al desarrollo con la infancia del mundo»*<sup>2</sup>.

El objetivo de la Fundación, según el artículo seis de sus Estatutos, es promover el respeto y la aplicación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos por la Convención, a través de:

1. Promover, a través de la participación, la capacitación de los niños, niñas y adolescentes para defender y reclamar el respeto a sus derechos.
2. Evitar y paliar las situaciones de pobreza y privación material de los niños, niñas y adolescentes, para asegurar su máximo desarrollo.
3. Promover la salud y el bienestar integral de los niños, niñas y adolescentes y proteger su vida.
4. Proteger la integridad física, psicológica y sexual de los niños, niñas y adolescentes, y su derecho a la recuperación de las situaciones de maltrato.
5. Defender el derecho al acceso a una educación de calidad y a la igualdad de oportunidades.
6. Contribuir al conocimiento y a la sensibilización de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

A cierre de 2021, Save the Children España tenía una plantilla media de 326 profesionales, 454 personas voluntarias y 143.433 personas socias. En ese año los ingresos alcanzaron los 50,5 millones de euros y el volumen de gastos los 50,3 millones de euros. En 2021 se atendieron directamente 36.000 niños y niñas.

<sup>2</sup> Artículo 1 de los Estatutos.

El ámbito de actuación de Save the Children es nacional y desarrolla su actividad en cuatro sedes territoriales: Andalucía, Catalunya, Comunidad Valenciana y Euskadi. Además, tiene programas de intervención en Canarias, Castilla-La Mancha y Melilla. Si bien la implantación territorial es limitada y la capacidad de seguimiento de las políticas públicas e incidencia en el ámbito autonómico se circunscribe a las sedes territoriales, en los últimos años ha respondido a situaciones de emergencia y/o gran necesidad en coordinación con las administraciones competentes (por ejemplo, en Ceuta y Canarias).

## 2. Principales actividades de Save the Children en España

La actividad de Save the Children España incluye programas internacionales, programas domésticos e incidencia política y social, así como la movilización social para la promoción de los derechos de la infancia. En el ámbito internacional, los programas son de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria. En el ámbito nacional hay tres líneas de actuación: prevención de la violencia, lucha contra la pobreza y acompañamiento de la infancia en movimiento.

Para realizar la propuesta de medidas que garanticen a la infancia más vulnerable el pleno disfrute de sus derechos, la organización tiene el convencimiento de la necesidad de ser experta. La solidez técnica de las propuestas, basadas en la investigación, evidencias y/o el análisis comparado, resulta clave para su legitimación. El interés superior del niño, en su triple dimensión como derecho, principio interpretativo y garantía procesal, debe ser el fin último de cualquier política pública en coherencia con la Convención de la que España es parte. Haciendo un seguimiento proactivo de las políticas públicas que tienen directa o indirectamente un impacto en los derechos de la infancia, es un rol que las entidades de la sociedad civil han asumido progresivamente en la última década. En Save the Children España, este trabajo de incidencia fue incorporado a partir de la colaboración con las organizaciones europeas, que se coordinaron inicialmente para incidir en las políticas regionales.

En determinados casos los cambios en políticas públicas no bastan por sí solos para generar transformación social. Es necesaria una labor para que la sociedad tome conciencia de la existencia de una realidad y la posibilidad de mejorarla, así como un cambio de percepciones. Un ejemplo claro es cómo la aprobación de la Ley Orgánica de Protección Integral frente a la Violencia contra la Infancia, una ley vanguardista a nivel mundial, no ha conseguido por sí misma que la violencia hacia la infancia no se tolere. Save the Children desarrolla acciones de incidencia social que, dirigidas a actores clave, buscan promover este tipo de cambios. Entre estas acciones encontramos formación de profesionales, proyectos de economía del comportamiento o el desarrollo de guías para padres y madres.

La organización utiliza para la planificación estratégica un análisis de la situación de los derechos de la infancia y la adolescencia en España, que permite identificar las principales vulneraciones de derechos que requieren que la organización ponga el foco en ellas. Como parte



de este estudio también se genera un mapa con los principales datos disponibles para situar territorialmente las mayores situaciones de vulnerabilidad e incluir en las reflexiones este factor.

Las principales vulneraciones de derechos en las que se centra la organización son, la pobreza infantil, la inequidad educativa, la violencia contra la infancia y la discriminación de la infancia en movimiento.

### *Pobreza infantil e inequidad educativa*

La pobreza infantil en España supone una emergencia social y sus cifras representan una anomalía cuando se las compara con los países de la Unión Europea. Son 2,38 millones de niños y niñas en situación de pobreza. Se trata de niveles inusualmente altos para una economía avanzada como la española. Es también una anomalía el nivel de gasto público dedicado a infancia y familias, que permanece un punto porcentual del PIB por debajo de la media europea. Un tercio de la infancia no disfruta de unas condiciones de vida dignas. Se trata de una vulneración de sus derechos, afecta a la educación, la salud, el bienestar, etc. La Convención reconoce estos derechos y recoge a su vez la obligación de los Estados de actuar para garantizar su pleno cumplimiento estableciendo los mecanismos necesarios para ello, pero también eliminando las barreras u obstáculos existentes.

Esta realidad también supone un problema público, en la medida que impide el desarrollo de un potencial que contribuya al sistema productivo. Un país con un reto demográfico mayúsculo como España no puede permitirse dejar de lado a la infancia y desperdiciar su talento. Máxime si tenemos en cuenta la transmisión intergeneracional de la pobreza por la que los niños pobres de hoy serán las personas adultas pobres de mañana.

La situación socioeconómica de un niño o niña y su familia puede condicionar también su acceso, permanencia y éxito en el sistema educativo, dando lugar a situaciones de inequidad educativa. La equidad educativa consiste en atender las necesidades de cada estudiante para compensar sus circunstancias de origen y asegurar que cada niña y cada niño desarrolla todo su potencial. El derecho a la educación de la infancia y la adolescencia es, además, habilitante para el ejercicio progresivo y en igualdad de oportunidades de los demás derechos. Se trata de un problema estructural que queda reflejado en tres datos clave:

- A igual nivel de conocimientos, las niñas y los niños de familias con menos nivel económico y cultural tienen cuatro veces más probabilidad de repetir curso que aquellos de familias con mayores recursos, la segunda brecha más alta de toda la OCDE.
- Un 22 % del alumnado no consigue el título de ESO y la probabilidad de estar en ese grupo es mucho mayor en familias con bajo nivel económico y cultural.
- Aparte de tener la tasa de abandono más alta de la Unión Europea (17,3 %), la probabilidad de abandonar sin completar bachillerato o FP depende mucho del nivel socioeconómico

y cultural familiar. Aquellos niños cuyas madres no consiguieron la ESO abandonan diez veces más que aquellos con madres universitarias.

La inequidad educativa, por tanto, provoca que la pobreza y la desigualdad se perpetúen de generación en generación y que la sociedad renuncie a talento y capital humano.

El Programa Impulsa (antes conocido como Lucha contra la Pobreza) brinda apoyo a más de 5.000 niños y niñas, proporcionando una atención integral a sus familias, y a las comunidades donde residen, reduciendo a través de las diferentes líneas de intervención, los efectos negativos de su situación socioeconómica.

Las líneas de intervención son las siguientes:

- Educación.
- Inserción laboral.
- Crianza positiva.
- Competencias digitales.
- Acción social.
- Psicología.
- Comunitario.
- Participación infantil.

Se busca apoyar a las familias con hijos a cargo de manera integral, desde distintas esferas de su vida que contribuyan a paliar los efectos de la situación de exclusión en la que viven en el día a día y, en último término, a salir de ella. Mediante el seguimiento de los programas se dispone de información relevante, no sólo para su mejora continua, sino también para proponer medidas de política pública.

Las alianzas con entidades públicas y/o privadas son una herramienta clave en el abordaje de las problemáticas sociales. En términos del alcance y del peso que supone respecto al total de los programas de la organización, cabe señalar el programa Caixa Pro Infancia que se está llevando a cabo desde hace más de 15 años. Este proyecto considera la educación como palanca transformadora, el instrumento que puede contribuir a que los niños y niñas alcancen su pleno desarrollo y dispongan de mayores oportunidades, rompiendo el círculo de la pobreza.

### *Violencia contra la infancia*

Que la violencia contra la infancia no se tolere es uno de los grandes objetivos de Save the Children, en consonancia con el denominado Informe Pinheiro de Naciones Unidas que

establece que «la violencia contra la infancia nunca es justificable y siempre se puede prevenir». La organización ha trabajado activamente para visibilizar que los niños son víctimas de las peores formas de violencia, como muestra cada año el Anuario del Ministerio del Interior, según el cual más de un 70 % de las denuncias por delitos contra la libertad e indemnidad sexual tienen por víctima una persona menor de edad. Mediante el análisis jurisprudencial de las sentencias sobre esta materia y las políticas existentes, también se ha querido mostrar las carencias del sistema judicial que exponen a la revictimización desincentivando la denuncia. En la identificación de buenas prácticas en este campo, se ha liderado la adaptación al contexto español del modelo Barnahus, actualmente pilotado en Tarragona y en proceso de implantación en varias comunidades autónomas.

Las líneas programáticas de prevención y protección frente a la violencia, así como la de atención a la infancia en movimiento, surgieron de la detección de necesidades y la identificación de vulneraciones de derechos que se daban en la práctica. Se identificaron los espacios en los que la organización podía aportar un valor diferenciador desde la intervención directa y que complementase lo que hacían otras entidades o lo que se hacía desde la Administración.

Save the Children cuenta con tres líneas de actuación dirigidas a la prevención y respuesta frente a la violencia:

1. Generación en entornos protectores para niños en entidades.
2. *Helpline* y chat para proporcionar soporte emocional y detección de casos.
3. Atención psicológica a niños víctimas de violencia con experiencia traumática.

El objetivo no es suplir a la Administración, sino atender aquellas necesidades que quedan sin cubrir. Los programas de protección, además de ofrecer orientación a los niños y sus familias, se hacen cargo de las situaciones que quedan en lista de espera o no reciben atención especializada. Por lo que respecta a la generación de entornos protectores, la organización pone al servicio de las entidades públicas y privadas su experiencia para que los profesionales se especialicen y todos aquellos espacios en los que se desarrolle la vida de la infancia estén preparados para prevenir, detectar y proteger ante situaciones de violencia. Un elemento fundamental de la metodología propia de Save the Children es la participación de niños y niñas poniéndolos en el centro del diseño del diagnóstico y los protocolos correspondientes. La coordinación entre los actores clave competentes redonda en el interés superior del niño en todo caso.

### *Infancia en movimiento*

Los niños, niñas y adolescentes de origen extranjero que migran, especialmente los que están solos o separados de sus familias, se encuentran en una situación de vulnerabilidad derivada no solo de las circunstancias que han dado lugar a su desplazamiento y las vulneraciones sufridas durante el trayecto, sino también de su condición de extranjeros en el Estado

de acogida. Si bien como niños son titulares de los derechos establecidos en la Convención, en algunas normas y, sobre todo, en la práctica, existen circunstancias discriminatorias respecto a los niños de origen español. Ante la ausencia de vías legales y seguras, en un marco de protección transfronteriza, las personas se ven obligadas a arriesgar su vida para migrar. Expuestos a múltiples violaciones de derechos humanos durante el trayecto, la primera barrera que encuentran es la de la identificación en frontera: como personas menores de edad, como víctimas de trata, potenciales solicitantes de protección internacional, etc.

El primer programa surgió ante la llegada de personas huyendo de la guerra en Siria. Se detectó que faltaba un actor especializado en infancia en Melilla, donde se abrió un espacio seguro en la frontera para acompañar a los niños mientras sus familias tramitaban la solicitud de protección internacional. Desde entonces se han ido adaptando los programas a las necesidades y contextos. La organización tiene presencia en Canarias, Catalunya, a lo largo de la costa andaluza (frontera sur) y en Melilla.

Adicionalmente, Save the Children lleva trabajando de la mano con centros educativos desde hace más de 20 años, cada curso más de medio millón de niños realizan actividades de sensibilización sobre derechos de la infancia, conocen otras realidades distintas a las suyas y recogen fondos para apoyar a la infancia que vive en situación de vulnerabilidad, a través de carreras solidarias, marcapáginas, mercadillos y otros proyectos que refuerzan en el alumnado valores de solidaridad, empatía y compromiso. Cada curso más de 2.000 colegios e institutos se unen a Save the Children en días tan importantes como el 30 de enero, *Día Escolar de la No Violencia y la Paz*.

### 3. Campos de acción en España donde el valor social añadido de la fundación es más relevante

Save the Children busca generar cambios sostenibles en el tiempo para que los niños y niñas, especialmente los que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad, disfruten plenamente de sus derechos y vean cubiertas sus necesidades. En una sociedad como la española, la organización considera que su papel debe estar orientado a la incidencia en las políticas públicas para que sea el propio Estado, a todos los niveles administrativos, quien actúe como garante de derechos.

En cumplimiento de la teoría del cambio de la organización en todo el mundo, se pretende que el valor social añadido venga de identificar y probar efectivas soluciones innovadoras —a partir de las evidencias propias o secundarias— que fundamenten la propuesta de prácticas, programas y políticas que tengan un impacto en derechos de infancia a gran escala.

Para lograr cambios duraderos en la vida de los niños, la organización se apoya en muchos años de trabajo, analizando cada realidad que les afecta, innovando en soluciones que han

mostrado resultados y movilizándolo a la sociedad y los gobiernos para incluir dichas soluciones efectivas en las políticas de atención a la infancia.

En este camino de innovación social que la organización empieza a recorrer se parte de la definición que Save the Children hace de la innovación como:

«el desarrollo de un enfoque, producto, programa o alianza, novedoso o disruptivo, que podría aumentar la capacidad de Save the Children para lograr nuestros avances estratégicos para la infancia, asegurando que todos los niños sobreviven, aprenden y están protegidos de la violencia».

Se ha hecho un proceso de reflexión y construcción interno con el apoyo de grupos asesores externos para determinar tanto los objetivos de cambio a 2030 como aquello en lo que se materializará la teoría del cambio de Save the Children en las áreas temáticas de trabajo en España.

## *Pobreza infantil*

**Objetivo de cambio:** *Contribuir a que se reduzca en un 25 % la tasa de pobreza infantil en España hasta alcanzar la media europea. Que sea reconocida como anomalía social y entendida como vulneración de derechos fundamentales, y que cuente con políticas de protección social ambiciosas y eficaces para combatirla.*

Este cambio se pretende alcanzar contribuyendo a objetivos específicos como el aumento de la inversión en infancia, la reducción de la pobreza infantil en hogares monoparentales, el desarrollo comunitario, situando otras dimensiones de la pobreza infantil (pobreza energética, salud, vivienda) como objetivo de intervención y en las políticas públicas, así como la empleabilidad de personas adultas con hijos a cargo para que redunde en su bienestar. Se han identificado estrategias para llevar a cabo estos objetivos y generar resultados a escala, las que lo hacen desde la innovación son:

- A través de nuestro trabajo integral con las familias sobre los distintos aspectos de su situación de vulnerabilidad (desempleo, falta de ingresos, problemas habitacionales o de salud, etc.) conocemos sus necesidades reales. Recogemos esta información de una manera sistemática que nos permita visibilizarla de forma que podamos impulsar un aumento de la inversión pública en infancia. Somos los más rápidos en detectar nuevas situaciones, vulnerabilidades emergentes (servicios sociales, coles, etc.).
- Campañas de visibilidad pública, con enfoque innovador que rompa el discurso visual y de mensaje habitual en la temática.
- Evaluación del impacto de nuestra intervención integral con madres mediante evidencias sistematizadas de nuestros programas. Amplificamos los públicos conocedores y concien-

ciados sobre la problemática de la pobreza infantil a través del colectivo de las familias monoparentales.

- Evaluación de impacto de intervención comunitaria mediante evidencia sistematizada de nuestros programas. Creamos canales de participación y movilización de los actores contribuyendo a la identificación de la pobreza infantil como problema social y co-creación de soluciones.
- Formalización de la metodología de trabajo que llevamos tiempo realizando, para integrarla, medir su impacto y poder trasladar evidencias que impulsen las políticas y prácticas que producen resultados.
- Desarrollamos nuevas intervenciones de empleabilidad con un enfoque en una empleabilidad de calidad y adaptada a los cambios económicos y sociales, teniendo en cuenta trayectorias vitales, empleos en el sector social y nuevos empleos relacionados con la transición ecológica y digital. Recogemos esta información de manera sistemática que nos permita visibilizarla de manera que podamos impulsar que se escale en políticas públicas.

## *Equidad educativa*

**Objetivo de cambio:** *Todos los niños y las niñas aprenden y progresan hasta la educación posobligatoria sin diferencias por origen socioeconómico, género u origen migrante.*

Este objetivo de cambio se ha desagregado en tres específicos que pretenden abordar las principales situaciones de inequidad educativa detectadas. La mejora de la calidad educativa para prevenir el abandono escolar temprano, reforzar el carácter equitativo e inclusivo de la oferta escolar para reducir desigualdades educativas, así como asegurar el acceso a la educación, formal y no formal, de los niños y las niñas desde sus primeros años de vida para garantizar que tengan las mejores condiciones para tener éxito.

El área temática de educación dentro de la organización es la que concentra los proyectos de innovación social que Save the Children quiere impulsar desde su laboratorio de innovación en los próximos años. En ese intento de poner al servicio de los derechos de la infancia las mejores prácticas atendiendo a las evidencias, se pretende llevar a cabo estrategias bajo este enfoque, de las que podemos destacar las siguientes:

- Pilotar enfoque *Safe Schools*, adaptando los materiales de Save the Children internacional al contexto español.
- Investigación sobre metodologías didácticas para la equidad eficaces a nivel de aula y escuela: identificar experiencias de éxito inclusivas en contextos complejos, analizar factores comunes (modelo).
  - Desarrollo de herramientas para detección precoz de perfiles de riesgo mediante uso de datos y herramientas digitales.

- Pilotos de mejora de proyectos educativos de escuela (autonomía, innovación, rendición de cuentas, docentes en equipo). Sustituir repetición y grupos homogéneos por estrategias centradas en estudiante, evaluación formativa y currículo con altas expectativas.
- Pilotar procesos participativos de diseño del currículo y mejora de los espacios e instalaciones de la escuela escuchando a los niños, niñas y adolescentes.
- Proyecto piloto de desegregación en colegios: apoyar la transparencia y comunicación externa de los colegios hacia familias (desestigmatizar); generar «tándems» de escuelas segregadas y no segregadas y proyectos educativos de ciudad/barrio; mediar con familias del barrio y comisiones de escolarización para admisiones colectivas voluntarias.
- Experimentar mecanismos de participación en las escuelas sensibles a las familias más vulnerables.
  - Capacitación de padre/madre/redes de cuidado/comunidad en habilidades para apoyar el proceso de aprendizaje.
  - Piloto de información y acompañamiento en el acceso a ayudas comedor y becas hasta posobligatoria.
  - Pilotos de refuerzo escolar con participación de familias.
- Diseñar y probar, a partir de la evidencia disponible, un modelo de acompañamiento/refuerzo educativo/tutoría eficaz y eficiente.
  - Extender/adaptar a FP Grado Medio.
  - Pilotar (aisladas o combinadas) intervenciones cognitivas, socioemocionales, metacognitivas y mentalidad crecimiento.
  - Piloto de becas para la permanencia.
- Deconstruir los estereotipos de género que impiden la igualdad en las trayectorias de aprendizaje:
  - Diseño y pilotaje de intervenciones para aumentar interés de niñas y adolescentes por STEM y TIC y de niños por humanidades, acción social y cuidado.
  - Estudio del impacto del enfoque coeducativo en escuelas sobre aprendizaje e interiorización del género.
- Informes con nuevos datos sobre inequidad educativa para que exista conciencia social sobre esta problemática y se priorice.
  - Analizar los sistemas de datos e indicadores educativos de otros países.
  - Hacer evaluaciones de impacto en equidad de programas y políticas educativas.



- Evaluación de impacto proyecto intervención 0-6 años.
  - Pilotos de integración de servicios primera infancia y familia con administraciones.
  - Pilotar y evaluar acciones de desarrollo profesional con profesionales de escuelas infantiles.
  - Pilotos de metodologías de evaluación de la calidad del proceso educativo y del aprendizaje en 0-6.
- Proyectos piloto de articulación entre educación no formal y escuela.
  - Desarrollar y evaluar actividades de ocio educativo con objetivos educativos claros y explícitos, alineados con el currículo.
  - Generar actividades de ocio educativo inclusivas y evaluar sus efectos frente a las segregadas.
  - Becas para niños, niñas y adolescentes de nuestros programas a entidades culturales, deporte, ocio de la comunidad.
  - Trabajar con entidades de educación no formal para que sean inclusivas y accesibles.
- Ofrecer soluciones de emergencia temporales para la escolarización de niños y niñas migrantes.

### *Protección frente a la violencia*

**Objetivo de cambio:** *Tolerancia cero hacia todas las formas de violencia contra la infancia en España. Que sea visible, que no quede impune, y que cuente con políticas públicas y prácticas realmente eficaces en su prevención, detección, y protección.*

Se pretende contribuir a una transformación social hacia el total rechazo de la violencia y la promoción del buen trato, al tiempo que se mejora la prevención y la detección de los casos, así como una respuesta adecuada por parte del sistema judicial, el sanitario y el de protección a las víctimas de violencia sin revictimizarlas. A través de alianzas, recogiendo la voz de niños y niñas y con la intención de traducirlo todo en cambios a escala a través de políticas públicas y cambios de percepción, se han establecido las siguientes estrategias desde la innovación:

- Diagnósticos y/o análisis de cómo viven las TRICS con una perspectiva de violencia de género (identificación conductas de riesgo).
  - Diagnóstico de la percepción de las violencias *online* (como paso hacia la concienciación).
  - Formación específica sobre violencias online desde una perspectiva coeducativa y de igualdad de género (profesorado, entidades deportivas, de ocio, etc.).

- Procesos de cíberempoderamiento y cíberactivismo para la igualdad de género en la red y la tecnología.
- Visibilizar la realidad de la violencia de género entre adolescentes, así como la de los niños y niñas víctimas, hijos/as de mujeres.
- Crear y potenciar estrategias y herramientas de sensibilización dirigidas a las familias de niños y niñas de temprana edad, sobre el buen trato a la infancia. Utilizamos el enfoque común: «crianza sin violencia», adaptándolo al contexto español.
- Propuestas de educación afectivo-sexual integral por edad, a partir de un análisis de las mejores prácticas y con una metodología que la evidencia muestre que funciona.
- Implementación y evaluación del modelo de entornos seguros para la infancia, incluyendo el modelo Barnahus, en administraciones públicas y entidades privadas para la prevención, detección y actuación frente la violencia.
  - Evaluación de impacto del modelo de entorno seguro.
  - Extender el modelo de entornos seguros a escuelas, centros deportivos y de ocio, administraciones locales y autonómicas.
- Elaborar una propuesta sólida de especialización de juzgados y Fiscalía que integra el modelo Barnahus, y consigue el apoyo de los actores clave.
  - Evaluación de impacto del modelo de juzgado especializado y Barnahus.
  - A partir de nuestro trabajo con niños, niñas y adolescentes identificamos situaciones de violencia, derivamos al sistema público y, ante sus carencias, incidimos para que se resuelvan. Se presta atención especializada frente al trauma.
- Crear grupos de discusión con familias que aun estando interesadas en acoger no lo hacen y así elaborar estrategias de influencia y campañas acordes.

## *Infancia en movimiento*

**Objetivo de cambio:** *Que ningún niño o niña migrante en España vea impedido el acceso y pleno disfrute de sus derechos, en cumplimiento de los estándares internacionales. Que ninguno sea discriminado, estigmatizado o criminalizado por su origen o su situación migratoria.*

La lógica es la del trayecto migratorio y la protección de sus derechos a lo largo de este: en el movimiento entre fronteras, la entrada al territorio, la acogida y las medidas de cuidado alternativo que deben desplegar los Estados conforme a la Convención y el acceso a la autonomía como un proceso y no como la fecha del 18 cumpleaños. Se prevé trabajar para que la infancia en movimiento sea vista como niños, niñas y adolescentes para que las vulneraciones de sus derechos resulten inaceptables.

De entre las estrategias definidas para conseguir este objetivo, las que pretenden hacerlo desde la innovación son:

- Recopilación y difusión de información fiable y verídica sobre flujos migratorios infantiles con destino España. Informes de seguimiento sobre tendencias, nacionalidades, necesidades de protección y evidencias extraídas de programas Save the Children.
- Pilotar con la Administración el modelo de determinación de la edad, evaluar y escalar a otras comunidades autónomas.
- Propuesta de protocolo de llegadas marítimas con enfoque de infancia. Espacios amigables y equipos especializados para la infancia en movimiento, potencial víctima de trata y/o solicitante de protección internacional.
- Aplicación del protocolo de gestión de casos en materia de documentación. Creación de una unidad de litigio estratégico que, a partir de casos identificados en nuestro trabajo, contribuya a incidir en cambios normativos y sociales.
- Elaboración de una propuesta innovadora para la desinstitucionalización. Identificación de la presencia de familiares de los niños, niñas y adolescentes con los que intervenimos, apoyando la coordinación de las instituciones y su capacitación para que evalúen y determinen el interés superior del niño y la garantía de su derecho a la vida en familia/ unidad familiar.
- Desarrollo de un modelo de «espacio inclusivo» piloto cuya misión, funcionamiento, planificación y gestión se «sistematice y documente» para ser después trasladado a la Administración pública para que lo adopte y replique.
- Difusión de modelos exitosos existentes de tutorías para acompañar en la inclusión. Metodologías y modelos de intervención para combatir la segregación laboral, residencial y educativa de la infancia en movimiento.
- Acompañamiento a la creación de grupos, formaciones y capacitaciones en portavocía, mediación, resolución de conflictos y modelos participativos. Autodiagnóstico de los propios adolescentes sobre sus problemáticas y posibles soluciones.
- Combatir la estigmatización de manera proactiva a través de un enfoque positivo, dando voz a los niños.

### *La teoría del cambio de Save the Children llevada a la práctica: proyectos de innovación social*

En el marco de la inversión contemplada en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), Fondos Next Generation EU, Save the Children está teniendo la oportunidad de llevar a la práctica dos proyectos piloto de innovación social que suponen la

implementación de su teoría del cambio. El primero de ellos es en alianza con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones bajo el componente 23. Para desarrollarlo se ha firmado un convenio con el objetivo de «i) mejorar la tasa de acceso del IMV; ii) incrementar la efectividad de la IMV a través de políticas de inclusión». Además, en el marco del componente 22 del PRTR, «Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión», a través del Real Decreto 1101/2021, de 10 de diciembre, se desarrollará un proyecto piloto dirigido a reforzar la atención y protección a la Infancia que ha de contribuir al diseño de la *Estrategia Estatal de Desinstitucionalización*.

La organización inicia así su trabajo en innovación social dirigido a contribuir al diseño y mejora de políticas públicas a partir de las evidencias recogidas mediante la evaluación de estos proyectos.

#### 4. Retos de futuro en el marco de la garantía infantil europea (GIE)

La aprobación por el Consejo de la Unión Europea el 14 de junio de 2021 de la Recomendación por la que se establece una garantía infantil europea<sup>3</sup> (GIE) supone un hito significativo en la política europea en lo que se refiere a la inversión en infancia y el abordaje de la pobreza infantil como acceso a derechos. En este sentido, el derecho de la infancia y la adolescencia a su pleno desarrollo está fuertemente ligado con su acceso a servicios fundamentales, que deben ser provistos por parte de los Estados para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos recogidos en la Convención de Naciones Unidas de los Derechos del Niño.

Se persigue garantizar el acceso efectivo y gratuito a:

- Educación infantil de primer ciclo (0-3) y atención a la primera infancia.
- Educación y actividades escolares.
- Comedor escolar.
- Asistencia sanitaria.

Y un acceso efectivo y asequible a:

- Alimentación sana.
- Vivienda adecuada.

Garantizar el disfrute de tales servicios supone, por tanto, una vía de protección de los derechos de la infancia y lleva a romper el ciclo de transmisión de la pobreza<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea.

<sup>4</sup> Save the Children, La garantía infantil a examen: situación de la infancia vulnerable participante en los programas de Save the Children y sus familias, Madrid, 2022, p. 1.

La Garantía ofrece un marco de actuación a los Estados para redirigir su inversión hacia el acceso a los servicios clave, tanto a partir de la dedicación del 5 % del Fondo Social Europeo + durante el período 2022-27, como de otros fondos europeos (FEDER y AMIF) y nacionales. La financiación europea es una palanca de implementación de la Garantía que busca darle un primer impulso y deja espacio a los Estados para aumentar ese porcentaje en función de los niveles de pobreza infantil y para asegurar el enfoque de infancia en las inversiones de los planes de acción.

### *Seguimiento y evaluación del despliegue de la Garantía Infantil en España*

Desde el punto de vista de las políticas públicas es imprescindible que se trabaje en un seguimiento y evaluación del despliegue de la Garantía Infantil en España a través de los planes de acción estatal y autonómicos. El trabajo con familias en riesgo o exclusión que realiza Save the Children supone una posición privilegiada para observar cómo y en qué medida llega lo previsto en estas políticas a la población objetivo.

En este sentido, se ha querido elaborar una suerte de línea base que, a partir de la recogida de datos de las familias y los niños y niñas con los que trabaja, permita tener una fotografía de la situación en la que se encuentran y cómo, anualmente, evoluciona o no a medida que se ejecutan los planes de acción. Asimismo, se aspira a que las evidencias recogidas puestas a disposición de los actores clave puedan dar lugar a mejoras en las políticas y su implementación.

A futuro, el reto que se identifica desde la organización es la sostenibilidad de la garantía infantil, más allá del apoyo inicial de los fondos europeos. Se trata de alcanzar, tanto por la vía de la protección social, como también a través de una política de ingresos públicos moderna, una inversión en infancia sostenida en el tiempo que sea más equitativa intergeneracionalmente y más progresiva. Para ello serán necesarios cambios legislativos que hagan posible la provisión de servicios clave contemplados en la garantía<sup>5</sup>.

Definitivamente, la garantía infantil europea debe entenderse y gestionarse como una oportunidad de abordar con enfoque de derechos la necesidad de un mayor apoyo a la infancia en un contexto de cambio demográfico.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 10.



# AFRONTANDO LA POBREZA DESDE LA EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK-EAPN

*Carlos Susías Rodado*

Presidente de la EAPN-España y Europa

## Resumen

La Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES) es una entidad que surgió vinculada a la European Anti Poverty Network (EAPN). Es una coalición de entidades sociales en Europa, España y en cada una de las comunidades y ciudades autónomas. Surge a iniciativa de la Comisión Europea a principios de los años 90 y tiene como misión principal poner en el centro de la agenda política los temas de pobreza y exclusión social, pero también ser el vehículo por el que las personas en mayor situación de vulnerabilidad aportan e intervienen como ciudadanía de la unión europea. Todo ello hay que hacerlo de la mano de las personas con experiencia en pobreza, con alianzas sólidas con las entidades del tercer sector, para lo que es necesario el fomento de la participación y la democracia activa, mucha transparencia y afianzar esa visión holística de las políticas contra la pobreza que están vinculadas a la garantía de ingresos (trabajo, pensiones y rentas mínimas dignas), sanidad y educación universales, vivienda como derecho humano, servicios sociales fuertes y de ciudadanía y unas políticas económicas y fiscales justas y redistributivas. Además, tenemos que contemplar la brecha de género, la gestión de la diversidad, los procesos de digitalización y el impacto medioambiental, contemplando los ámbitos urbano y rural.

## Abstract

*The European Antipoverty Network in the Spanish State (EAPN-ES) is an organization that emerged linked to the European Anti Poverty Network (EAPN). It is a coalition of social entities in Europe, Spain and in each of the Autonomous Communities and Cities of the country. It arose at the initiative of the European Commission in the early 1990s and its main mission is to put the issues of poverty and social exclusion at the center of the political agenda, but also to be the vehicle through which people in the most vulnerable situation they contribute and participate as citizens of the European Union. All this must be done with people with experience in poverty, with solid alliances with third sector NGO, for which the promotion of participation and active democracy is necessary, a lot of transparency and the consolidation of that holistic vision of policies against poverty that are linked to the guarantee of income (work, pensions and decent minimum income), universal health and education, housing as a human right, strong social and citizenship services and fair and redistributive economic and fiscal policies. We also have to consider the gender gap, diversity management, digitization processes and environmental impact, contemplating urban and rural areas.*

«El 90 % de los que nacen pobres mueren pobres por más esfuerzo o mérito que hagan, mientras que el 90 % de los que nacen ricos mueren ricos, independientemente de que hagan o no mérito para ello».

Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía.

«Vivir así, sin tener un rato de tranquilidad, es acostarte y decir: mañana tengo que pagar esto, lo otro, aquello, de aquí lo quito, de ahí lo pongo, y pagar esto... O como no lo pague: es fecha límite y me van a cortar la luz, por ejemplo... O me van a venir a cortar el gas... Es vivir así, todo el tiempo con la cosa ahí [...] Si tengo que sacar un dinero extra, ahí ya no lo tengo. No puedo ahorrar ni cinco euros. Los quito con una mano y los tengo que sacar por la otra.

Mis hijos no alcanzan a ver todo esto, nunca hay lo que ellos quieren... Las deudas se comen todo, apenas entra el dinero, apenas llega a mis manos, ya está donde va a ir, y lo que tengo es más fatiga mental y más nerviosismo, porque trabajar fuera y dentro de la casa es muy duro...

Mis hijos lo llevan mal: «por qué no, nunca se puede, siempre es no, a todo no, y para qué te voy a decir si sé que la respuesta va a ser no» y así... Y esto acaba en conflicto y en discusión, y en no entender... Y así es como estoy, con agotamiento físico, mental...»

Testimonio de una mujer en un encuentro de Participación de EAPN-Madrid.

La principal dificultad de las personas en pobreza es gestionar la necesidad permanente de escoger, de hacer una gradación entre urgencias indispensables; entre comida y calor, entre medicamentos y pañales, entre ordenador y zapatos...

En Europa y en España, la pobreza se mide con el indicador AROPE que contiene tres subindicadores:

- Pobreza relativa.
- Privación material y social severa.
- Baja intensidad del empleo en los hogares.

Sin entrar en la necesidad de la mejora del indicador AROPE, la pobreza se define claramente con lo que nos manifiesta esta mujer que ha tenido la generosidad y el valor de compartir sus vivencias.

En estos párrafos se condensa la multidimensionalidad y los distintos apellidos que le queremos poner a la pobreza, y deja clara una cosa: **es pobreza**, no solo sus partes o consecuencias.

A nivel macro, Stiglitz, nos sugiere que la pobreza es algo estructural (no es como un fenómeno meteorológico o coyuntural ni una circunstancia estrictamente personal), y observamos más claramente la necesidad de afrontar la lucha contra ella de una manera coordinada, integral, holística y con una clara convicción de que es consecuencia de las decisiones políticas, económicas y sociales de los distintos gobiernos. Es consecuencia de un acto humano y como tal ha de ser tratado. Además, debemos distinguir entre medidas para paliar los efectos y sufrimientos de la pobreza (que están bien y son muy necesarias pero que mantienen a las personas y a las familias en pobreza) de las políticas y medidas que se dirigen a erradicar la pobreza y sus causas. Y, por supuesto, contando con las personas que experimentan o viven la pobreza y la exclusión social. Todo esto está en el frontispicio de la *European Anti Poverty Network* (EAPN).

## 1. Empezando por el principio

La creación de la Red Europea Anti-Pobreza (European Anti Poverty Network- EAPN<sup>1</sup>) se produce como consecuencia de una confluencia de intereses de las ONG<sup>2</sup> europeas y de la Comisión Europea. En este proceso me orienta en la cronología mi amigo y antecesor en la

<sup>1</sup> Red Europea de Lucha contra la Pobreza, EAPN. En España: Red Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social en el Estado Español EAPN-ES.

<sup>2</sup> Organizaciones no gubernamentales. Posteriormente se empezaría a hablar de tercer sector.



presidencia de EAPN, Sergio Aires que fue, además, varias veces miembro del Bureau de la EAPN como representante de la Red Portuguesa.

Las ONG europeas fueron conscientes a lo largo de los años 80 de la importancia que estaba tomando la dimensión europea en la lucha contra la pobreza. Durante los años 80 y principios de los 90 se desarrollaron los programas *Pobreza I, II y III*.

También era cada vez más evidente cómo otros sectores y actores económicos y sociales estaban cada vez más y mejor organizados en Bruselas para poder defender e influir, desde sus respectivos ámbitos de interés, en las decisiones que las instituciones europeas tomaban y que afectaban a todos los Estados miembro. Los llamados *lobbies*.

La Comisión Europea y concretamente su presidente, D. Jacques Delors, reconoció que existía una brecha entre los decisores políticos europeos y los ciudadanos.

Los contactos y vínculos entre la Comisión Europea y las ONG durante ese período fueron más intensos. La Comisión Europea mostró la necesidad de crear un órgano que fuera ampliamente representativo a escala europea de las numerosas ONG y grupos implicados en los ámbitos de pobreza y exclusión social.

Ese fue el vacío que la Red Europea de Lucha Contra la Pobreza (EAPN) ha tratado de llenar desde su asamblea general fundacional, celebrada en Bruselas en diciembre de 1990.

En ese proceso de fundación participaron once redes nacionales. En la actualidad la EAPN se compone de 31 redes nacionales y 18 organizaciones europeas.

Los principales requisitos solicitados a la red fueron: que estuviese presente en todos los países miembro; poner las políticas de atención y lucha contra la pobreza en el centro de la agenda política; y ser el enlace con las personas que experimentan pobreza en los distintos estados miembro.

La Comisión Europea, siguiendo las recomendaciones del programa *Pobreza III*, escribió a los Estados miembros pidiéndoles que apoyaran las redes nacionales de lucha contra la pobreza y los programas nacionales contra la pobreza.

Desde su inicio, EAPN, planteó distintas acciones a las ONG europeas y nacionales agrupadas en cada red nacional:

- La renta mínima debe ser un derecho individual, cuyo objetivo es limitar la exclusión.
- La recomendación debe pasar a ser Directiva.
- El principio de discriminación, por cualquier motivo, debe eliminarse definitivamente, tanto a nivel legislativo como político.
- Las políticas sociales deben tener como objetivo mantener unidas a las familias y no separarlas debido a normas administrativas.
- Debe introducirse un procedimiento de evaluación adecuado.

- Las redes nacionales deben presionar a sus gobiernos nacionales para que hagan cumplir la recomendación o introduzcan un ingreso mínimo en los países donde no existe.

Un elemento importante de lo anterior, además de los otros temas específicos, es que se constata cómo la coalición de entidades europeas y redes nacionales comenzó un proceso de activismo coordinado en defensa de los derechos de las personas en pobreza y/o exclusión social que se instó a realizar a nivel nacional. Vemos que para EAPN la coordinación entre el ámbito de Bruselas y los territorios nacionales es esencial.

Durante la primera década de vida de la red, esta se implicó de manera sustancial en el proceso de evaluación, análisis y formulación de políticas con el objeto de poder influir en el programa de la Unión Europea.

Las ONG miembro de EAPN entendieron, cada vez más, que no solo se debían ocupar de sus programas o misiones desde su acción/intervención. Y fueron asumiendo, como parte de su trabajo misional, el influir en la gobernanza política de las instituciones europeas para, así, hacerlo también en las decisiones políticas.

En términos europeos EAPN empezó a ocuparse y preocuparse de muchos temas que, de forma individual por parte de cada ONG, hubieran resultado muy difíciles de abordar, sobre todo en el peculiar y difícil entorno de Bruselas.

A lo largo de los años la EAPN incide en ámbitos como:

- Rentas mínimas y acceso a servicios.
- Mujeres y pobreza.
- Economía e integración social en la UE.
- Seguimiento específico de la pobreza en países meridionales y periféricos.
- Racismo y pobreza en la UE.
- Fondos estructurales.
- Derecho al trabajo.
- Inclusión social en la UE.

También se hacen acciones de fortalecimiento, capacitación y sensibilización para el trabajo en red y su difusión. Se creó el *Network News*. Se establecieron foros de las ONG para debatir las principales iniciativas de la Comisión Europea. Se crearon grupos permanentes para el apoyo a la formación a las entidades sociales sobre políticas, funcionamiento y recursos de la UE. Se apoyó e impulsó la creación de la *Social Platform*. EAPN y parte de sus miembros impulsaron la creación de la Red Europea contra el Racismo (ENAR). Se creó el primer sitio web de EAPN y se publicó el primer «EAPN Flash».

La llegada de la Agenda de Lisboa 2000 trajo nuevos conceptos como el *método abierto de coordinación* (MAC), que conllevó que los países miembros se evaluaran de forma colectiva en su cumplimiento de los compromisos sociales contraídos en dicha estrategia. Se crearon objetivos comunes para esas políticas sociales europeas que pretendían estar coordinadas. Entre sus objetivos, la erradicación de la pobreza en la UE en 2010.

Se estableció la evaluación entre pares, se fomentó la implicación de todos los actores en los procesos de inclusión social, así como la participación de las personas directamente afectadas. Se crearon los planes nacionales de inclusión social.

También fue el momento de iniciativas de alto impacto en la acción de las ONG y en su fortalecimiento para innovar, coordinarse y trabajar en común en la misión de afrontar los procesos de pobreza y exclusión. Especial mención merece la iniciativa EQUAL que, sobre todo en España, fue motor de grandes cambios, de la aparición y crecimiento de entidades sociales más especializadas y profesionalizadas, con un fuerte interés por la innovación y la interrelación con otras entidades, empezando un proceso de cooperación competitiva que mitigó, en parte, el individualismo dentro del sector. También significó un gran impulso a la transnacionalidad de las ONG.

EAPN impulsó, junto con la Comisión Europea, los encuentros europeos de participación de personas con experiencia en pobreza. Fue un nuevo hito, pues se partía del principio de que había que escuchar de primera mano a las personas a las que iban dirigidas las políticas de inclusión social.

Estos encuentros requerían de preparación previa, en cada uno de los países miembros, por parte de las redes nacionales para conseguir dos objetivos esenciales: que las personas con experiencia en pobreza, desde su experiencia vital, pudiesen dar su opinión y realizar propuestas sobre las políticas europeas existentes, y participar en la configuración de las nuevas. En definitiva, ejercer la plena ciudadanía europea.

Se pusieron en marcha las mesas redondas de la UE sobre inclusión social que pretendían desarrollar y supervisar el MAC y los objetivos de la Agenda de Lisboa.

Cada país participó con una delegación compuesta por la Administración pública, empresarios, sindicatos y ONG. En estas mesas EAPN tuvo un papel relevante debido a la presencia de sus redes nacionales en gran cantidad de delegaciones, así como en espacios propios propiciados por la Comisión y la propia EAPN.

Las elecciones europeas de 2004 fueron una oportunidad importante para las entidades sociales, que abrieron un debate democrático sobre la Unión Europea que queríamos. Como consecuencia de este debate la agenda de EAPN y las entidades europeas se amplió de una forma sensible: el enfoque al acceso efectivo a derechos, a la participación como derecho fundamental y la necesidad de abordar la pobreza y la exclusión social desde un punto de vista multidimensional. Lo que implica cuestiones como vivienda digna, atención médica de calidad,

acceso al cuidado de niños y mayores, el empleo de calidad y las oportunidades de aprendizaje permanente, el acceso a la cultura...

Se explicita la necesidad de una UE que afrontase los problemas de discriminación y la desigualdad de género, que desarrollase una política de inmigración coherente y basada en el respeto a los derechos y dignidad de las personas, y afrontando los problemas de las personas que ya viven en situación irregular en Europa, así como de las que estaban en busca de asilo.

Se defiende la existencia de servicios de calidad de interés general que permitieran el efectivo acceso a derechos. Desarrollando y difundiendo investigaciones periódicas y sistemáticas sobre la distribución de la renta y la riqueza dentro de la UE, y fortaleciendo los enfoques de democracia participativa, con especial atención a los sectores de población más vulnerables.

La Agenda de Lisboa significó una sistematización y avance sustancial en las posiciones que se venían fraguando en las ONG europeas y nacionales. Ayudó a su materialización conjunta en los planes de trabajo de las entidades y sirvió de guía para muchas políticas públicas. Se ratificó que en la lucha contra la pobreza no vale cualquier cosa, ni solo algunas cosas.

El final de la Agenda de Lisboa también vino acompañado del final de las iniciativas comunitarias que tanto éxito habían tenido. Y esto se hizo sin una evaluación de éstas, o de la misma Agenda. Ya estábamos en la crisis financiera de los años 2010...

## 2. La crisis financiera y la Estrategia Europa 2020

Sin evaluación previa de la Agenda de Lisboa, la Comisión Europea lanzó una consulta sobre el nuevo período post Agenda de Lisboa. En los documentos previos, la pobreza solo aparecía en un pie de página. Tras la consulta se constata una fuerte respuesta social en pro de introducir la pobreza desde toda Europa y especialmente desde España, donde más se movilizó la sociedad civil con este objetivo.

En 2010 se puso en marcha la Estrategia Europa 2020 por un periodo de 10 años, como la anterior. Su objetivo era un «crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo» con una mayor coordinación de las políticas nacionales y europeas. Se establecieron cinco objetivos principales que debían conseguirse para el año 2020:

- Aumentar la tasa de empleo de la población de 20 a 64 años del 69 % a, por lo menos, el 75 %.
- Alcanzar el objetivo de invertir el 3 % del PIB en investigación y desarrollo.
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en, al menos, un 20 % en comparación con los niveles de 1990.
- Reducir la proporción de abandono escolar prematuro del 15 % del momento al 10 % y aumentar la proporción de la población entre 30 y 34 años que ha completado la educación terciaria del 31 % a, al menos, el 40 %.

- Reducir en un 25 % el número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza, sacando a 20 millones de personas de la misma.

También se establecen siete iniciativas emblemáticas, entre las que estaba la «Plataforma Europea Contra la Pobreza: garantizar la cohesión social y territorial de modo que los beneficios del crecimiento y el empleo se compartan ampliamente y las personas que sufren pobreza y exclusión social puedan vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad».

Se creó el semestre europeo, los informes de país, los planes nacionales de reforma, etc. EAPN, junto a sus organizaciones y sus redes nacionales miembro, se implicó de una forma intensa.

Los planes nacionales de reforma se basaban en las orientaciones generales de política económica de la Comisión Europea, que establecían prioridades y objetivos comunes.

Se creó la Convención Anual para el Crecimiento y la Inclusión, que vino a sustituir a las mesas redondas para la inclusión social.

En plena crisis financiera, y ante el Paquete de Inversión Social en 2013, EAPN se volcó en hacer propuestas orientadas a la inclusión activa y a reclamar la necesidad de estrategias específicas para sectores de la población que estaban sufriendo de una forma acentuada la situación de crisis económica. Y «llovía sobre mojado».

Se produjeron avances en ámbitos como los fondos estructurales, especialmente en el Fondo Social Europeo estableciendo un 20 % para inclusión social y contra la pobreza. También se potenció el Fondo Europeo de Ayuda para los más Necesitados FEAD.

No solo es importante lo acontecido porque se establecieran orientaciones generales o se destinaran recursos. Es importante porque también se crearon instrumentos de seguimiento anual que evaluaban lo que los Estados miembros estaban cumpliendo o no. El proceso del semestre permitió a la EAPN, a las entidades sociales, al tercer sector, hacer incidencia en el cambio tanto a nivel europeo como, sobre todo, nacional.

En 2014 EAPN acentuó el papel de denuncia de las entidades sociales sobre la salida de la crisis propuesta por la Unión Europea. Se realizó el informe: «¿Bote salvavidas o cadena perpetua?» y tres años más tarde, hasta el propio presidente de la Comisión reconoció el maltrato a la población. Y la principal enmienda vino con la diferente forma de actuar de la Unión Europea en la crisis de la covid-19 y de la Guerra por la invasión de Rusia a Ucrania.

También, en 2015, EAPN marcó su posición sobre el acuerdo transatlántico de libre comercio entre la Unión Europea y los Estados Unidos. El documento llamado «Las personas antes que el comercio» marca un nuevo hito en el proceso de incidencia desde las organizaciones antipobreza en las estrategias geopolíticas de alto impacto. La base de este documento es que el comercio internacional no debe dejarse sin control y regulación que garantice un desarrollo sostenible y justo. Y, sobre todo, se muestra contra mecanismos de control a la carta.

En 2016 se iniciaron los trabajos de lo que muchos llamaron «la última oportunidad». El que luego fue llamado Pilar Europeo de Derechos Sociales inició su andadura en el Parlamento Europeo. Su tramitación fue difícil y no pudo evadirse de una fuerte orientación al empleo, lo cual no preocupó a EAPN; lo que preocupaba era que no se diese más peso y presencia a otros elementos básicos para la lucha contra la pobreza. La implicación de EAPN fue muy activa durante los casi dos años que duró el proceso hasta que fue aprobado en 2017 por las tres instituciones europeas: la Comisión, el Parlamento y el Consejo.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales se basa en 20 principios clave estructurados en tres categorías:

- Igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral.
- Condiciones de trabajo justas.
- Protección e inclusión social.

EAPN, como se ha dicho, acogió con prudencia este Pilar, pero, aun así, se implicó decisivamente en su difusión e impulso, tratando de alcanzar el máximo sus posibilidades. EAPN entendió desde el principio que era necesario un instrumento que lo impulsase y desarrollarse, y que actuase a modo de estrategia europea contra la pobreza.

Este proceso coincide con el inicio de la *Agenda de Desarrollo Sostenible 2030* que refuerza esta visión global de objetivos y coherencia de políticas.

La Comisión Europea, presidida por Doctora Úrsula von der Leyen, marcó la nueva orientación de las políticas europeas, donde el Pacto Verde y la Agenda Digital serán elementos nucleares. En un principio parece quedar oculto el reciente Pilar Europeo de Derechos Sociales.

### 3. La crisis de la covid-19 y posterior crisis de la guerra provocada por Rusia contra Ucrania

La *Estrategia Europea 2020* también finalizó sin un proceso claro y serio de evaluación. Hay que tener en cuenta que durante la misma se produjo la crisis financiera y se dieron respuestas en las que primó la austeridad, generando una gran cantidad de sufrimiento a amplios sectores de la población europea, así como un fuerte crecimiento de la pobreza y la exclusión social. La Estrategia no cumplió su objetivo de erradicar la pobreza, pero es que era imposible cumplirlo, ya que se tomaron medidas políticas, económicas y sociales totalmente contrarias al cumplimiento de dicho objetivo. Se hizo especialmente evidente otro concepto que está muy ligado a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible: la coherencia de políticas.

Durante este período EAPN ha impulsado y apoyado una respuesta más social a la crisis y se ha implicado decididamente en los trabajos del Plan de Acción del Pilar Europeo de

Derechos Sociales, apoyando el giro hacia la protección de los más vulnerables tanto en las políticas de desarrollo del Pacto Verde, como en el proceso de digitalización.

La UE ha dado una respuesta a la crisis de la covid-19 diametralmente distinta a la de 2010/2014. EAPN ha apoyado este giro, aunque lo ha considerado insuficiente y necesitado de más ambición.

Con la crisis de la guerra en Ucrania también se ha urgido a la Comisión Europea a proteger a las personas refugiadas, sin olvidar a las personas que ya están en Europa, y a las familias en pobreza y exclusión social. Pero también es muy evidente la forma diferente de ver el conflicto en los distintos países de la Unión y en las distintas redes nacionales de EAPN.

#### **4. EAPN España, prueba y error. El ave Fénix o cómo aprender para crecer**

Como se ha dicho, a principios de los años 90 se puso en marcha el proceso de constitución de EAPN-ES.

Se optó por un modelo muy horizontal, de democracia directa y participativa. Una red compuesta por ONG grandes y pequeñas, sindicatos, grupos sociales no formales, y personas a título individual. Todas y todos con el mismo peso y capacidad de decisión. Y todos con una gran voluntad de incidencia, de conectarse a Europa y de afrontar los problemas de pobreza y exclusión en España. Hubo actores de prácticamente todos los territorios de España, lo que mostró su gran diversidad.

Durante la primera década de funcionamiento se mantuvo una estrecha colaboración con los socios europeos, con EAPN Europa, lo que permitió conocer y trasladar a España muchas de las ideas y tendencias, así como conocimientos originados en el ámbito europeo, del que ya éramos parte.

Pero también, EAPN-ES, tuvo que afrontar la compleja arquitectura social de la que se había dotado y las dificultades, tiempos y procesos que lleva el poder tomar decisiones, así como la permanente legitimidad de estas. La complejidad de la arquitectura orgánica y de toma de decisiones mermó, cada vez más, la participación de las principales organizaciones sociales e influyó negativamente en la capacidad de la red para dar respuestas rápidas ante los retos que se estaban viviendo y su capacidad de incidencia.

Todo lo anterior hizo que la red española diese evidentes señales de agotamiento y en 2001, en plena implementación de la Agenda de Lisboa y de su método abierto de coordinación, se disolvió EAPN España.

Ese mismo año, en un Consejo de Seguimiento de la Agenda de Lisboa en Bruselas, la propia Comisión Europea interpeló al Gobierno español sobre la desaparición de EAPN



España atendiendo a que EAPN era considerada un actor relevante para el seguimiento de la Agenda de Lisboa.

En 2001 el Consejo Estatal de ONG mandató a tres organizaciones: Cruz Roja, Cáritas y Secretariado Gitano, para que liderasen la creación de una nueva EAPN, en colaboración con las tres EAPN regionales que aún existían en Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra y, por supuesto, con la presencia de EAPN Europa.

En el segundo Plan Nacional de Inclusión Social que el Gobierno de España presentó a la Comisión Europea, en su objetivo 10 se reflejaba la constitución de la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. En España, EAPN se convirtió en objetivo nacional.

El proceso de refundación duró dos años bajo el paraguas informal de «ONG por la Inclusión». Esta refundación se inició buscando los elementos que podrían animar a las entidades sociales a actuar conjuntamente y no por la mera redacción de estatutos y búsqueda de socios. Este enfoque se lo debemos, en gran parte, al tesón y buen hacer de Víctor Renes, representante de Cáritas, que fue un gran convencido del proceso, defendiendo la máxima participación, transparencia y búsqueda de lo común. También se defendió la necesidad de adecuar la red de pobreza a la realidad competencial de nuestro país. Tenía que ser una red con un fuerte componente territorial, pues ahí residía y reside el núcleo duro de las políticas sociales.

En esos años, finales de los noventa y principios de los 2000, en España también se estaba viviendo un fuerte momento de articulación de las ONG a nivel nacional y autonómico.

La iniciativa de «ONG por la Inclusión», lanzando una propuesta de coalición en base a las políticas de inclusión que hacían seguimiento de las políticas europeas, que impulsaba su traslado al ámbito nacional y, sobre todo, al territorial, atrajo a gran cantidad de ONG y plataformas de toda España a este proceso.

Además, se partía de un enfoque para afrontar la pobreza desde lo global, pero respetando y apoyando lo particular o específico.

Todo lo anterior provocó que en enero de 2004 se volviese a constituir la EAPN-ES con entidades de pobreza, de lucha contra la discriminación, de mujeres, de inmigrantes, de discapacidad, etc. Y con redes territoriales de comunidades y ciudades autónomas. En la actualidad EAPN-ES tiene 19 redes territoriales y 20 entidades de ámbito estatal que engloban más de 8.000 entidades sociales de distintos tamaños.

Desde su reconstitución, EAPN-ES se vuelca en siete objetivos esenciales:

- Crear un discurso compartido, coherente y referencial para entender y afrontar la pobreza.
- Profundizar en el conocimiento de la realidad de la pobreza y la exclusión social.
- Impulsar la participación de las personas con experiencia en pobreza como elemento definitorio para construir las propuestas políticas, económicas y sociales.

- Optimizar y alcanzar la máxima eficacia de los recursos existentes para la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Profundizar en la coherencia en las propuestas de EAPN-ES para afrontar de una forma multidimensional la pobreza y la exclusión.
- Interrelacionar los ámbitos europeo, estatal y territorial.
- Fortalecer la acción conjunta de las ONG.

Los planes nacionales de inclusión fueron el elemento utilizado por la EAPN para fundamentar su trabajo, ya que estos planes permitían una conexión entre las políticas europeas y nacionales. Además, EAPN-ES fue consciente de la necesidad de su traslado a los distintas comunidades y ciudades autónomas. Este trabajo ayudó a impulsar la constitución o consolidación de las redes territoriales de EAPN, y contribuyó a trasladar una nueva visión de cómo afrontar la pobreza y la exclusión social a muchos gobiernos autonómicos que, en el ámbito de lo social, se encontraban muy alejados de las políticas europeas.

Con un año de retraso, EAPN-ES, se incorporó a los Encuentros Europeos de Participación, no sin un profundo debate por el miedo a la visión de «ponga un pobre en su mesa». Quedó claro que, si EAPN-ES se implicaba en los procesos de participación, debía hacerlo con las garantías y recursos suficientes para que fuese una participación real y efectiva. Se articularon los encuentros nacionales con encuentros regionales previos en donde las personas con experiencia en pobreza podían ir conociendo los temas, contrastando ideas e ir más «empoderadas» a los encuentros nacional y europeo. Con el paso de los años, con una estrategia de renovación parcial de participantes, se ha visto cómo estos encuentros han evolucionado de una forma muy positiva. Se ha conseguido que las personas hablen e interactúen con decisores políticos del ámbito ejecutivo, legislativo y judicial... y del tercer sector.

La implicación de las personas con experiencia en pobreza ha llegado hasta la Asamblea General de EAPN-ES ya que participan como miembros de prácticamente todas las delegaciones oficiales.

Las personas con experiencia en pobreza analizan las políticas, los programas y a las organizaciones de las que proceden. A lo largo de este proceso, se ha visto cómo muchas organizaciones sociales han impulsado procesos internos de participación de las personas a las que dirigen su atención. Esto ha supuesto una mejora en el trabajo de todo el tercer sector que, poco a poco, se ha acercado al modelo social que defiende. Este proceso se ha empezado a trabajar también en las administraciones públicas.

La red se ha volcado en buscar una visión compartida de cómo afrontar la pobreza, de cómo identificarla, de cómo hablar de ella... Y se ha hecho con la publicación de guías, informes y análisis en los que se han implicado entidades sociales que trabajan con distintos colectivos, en distintos ámbitos de intervención. Esto mejora sustancialmente la fuerza del mensaje de todas las entidades a la hora de incidir en cambios de visión o de forma de afrontar la pobreza

y la exclusión social por parte de decisores políticos, de medios de comunicación y de otros actores sociales. Incluso de las propias entidades.

En 2009 la participación de las personas en pobreza se fortaleció a nivel europeo y nacional con la publicación de «Pequeños pasos, grandes cambios»... Con esta publicación se dio un impulso decidido en toda la EAPN para la incidencia de los encuentros, y en España significó el posicionamiento de esta estrategia de participación como elemento definitorio de la red.

Igualmente, y vinculado a la financiación de las políticas sociales y recursos de la Unión Europea, cuya visión e intensidad social han ido mejorando a lo largo de los años, se ha hecho un grandísimo esfuerzo en fortalecer a las organizaciones sociales medianas y pequeñas, en mejorar la gobernanza e incidencia en la definición de estos fondos estructurales europeos, tanto a nivel nacional como autonómico. En este proceso hay que reconocer el gran trabajo, impagable, que han realizado Sali Guntín y el grupo de personas que ella ha creado y liderado.

Pero los cambios seguían avanzando, la necesidad de impulsar las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social se hizo más evidente en el año 2010. También se vio que se hacía más necesaria que nunca una acción conjunta de las ONG y de sus principales plataformas. Todo esto en un año donde la crisis financiera empezaba a ser claramente evidente y era muy importante reivindicar la sostenibilidad del estado del bienestar.

Además, el año 2010 era el «Año Europeo de Lucha contra la Pobreza» y el segundo semestre coincidió con la presidencia de turno española de la Unión Europea. En octubre se celebró una Convención del Tercer Sector impulsada por EAPN-ES, la Plataforma del Voluntariado y la Plataforma de ONG (en esta última estaba integrada el CERMI). Y también se celebró en primer Congreso de Personas con Experiencia en Pobreza con 350 asistentes.

En las propuestas de esta convención oímos la denominación *tercer sector de acción social* (TSAS) de una forma reiterada. Se pusieron sobre la mesa el enfoque a derechos, las políticas económicas, las tradicionales políticas de empleo, vivienda, etc. Y también de políticas fiscales... El enfoque holístico es muy evidente y, además, se profundiza en la necesidad de mejorar la gobernanza institucional, para la cual debe mejorar la articulación del propio TSAS. Desde este momento se impulsó la creación de la Plataforma del Tercer Sector de Acción Social.

Embarcados ya en la Estrategia Europa 2020, sufriendo las consecuencias de la crisis financiera, siguiendo las orientaciones europeas y de la convención referida, EAPN-ES hizo el primer documento de definición de «Claves para un nuevo modelo social». Hasta ese momento había muchas referencias a un nuevo modelo, pero con pocas concreciones y era más un «espíritu» compartido que una propuesta articulada.

## 5. Desde dónde y cómo afrontamos la pobreza y la exclusión social en EAPN-ES

Tras un profundo proceso de debate estatal y territorial, EAPN-ES se dotó de un documento definitorio de su pensamiento a la hora de afrontar la pobreza y la exclusión social, definido en seis bloques o pilares esenciales y varias líneas estratégicas transversales:

- La garantía de ingresos de la persona o familia. Esta garantía de ingresos llega por tres posibles vías principales:
  - a) El empleo, el salario, que ha de ser suficiente, digno y de calidad.
  - b) La pensiones dignas y suficientes.
  - c) Un sistema de rentas mínimas, suficiente, adecuado y digno.
- Un sistema sanitario universal, gratuito y de calidad que garantice la salud y evite los quebrantos económicos por motivos de salud.
- Un sistema educativo universal, gratuito, de calidad que afronte la transmisión intergeneracional de la pobreza y la diversidad en nuestras aulas.
- Un sistema de servicios sociales que, además de la atención a la autonomía personal y atención a la dependencia, sea un sistema de ciudadanía, universal, de calidad y que se adecue a las necesidades de la persona.
- Una política pública de vivienda que trate a la misma como un derecho humano, y regule y garantice el acceso a este derecho.
- Unas políticas económicas y fiscales que sean equitativas, no confiscatorias, con enfoque de justicia fiscal, y que garanticen la sostenibilidad del estado del bienestar.
- Como hemos dicho antes, estos bloques o pilares, han de ser desarrollados con líneas transversales que mediaticen de una forma sensible las medidas a adoptar, tales como:
  - a) El enfoque de género. En todos los indicadores de pobreza las mujeres están peor que los hombres. La situación es sistémica, por lo que hay que ver cómo cada medida afecta a hombres y mujeres, y actuar en consecuencia.
  - b) La atención a la diversidad. Somos una sociedad cada vez más diversa y hay que gobernar para todos. Por ejemplo, las personas con discapacidad están peor que las personas sin discapacidad en todos los indicadores de pobreza.
  - c) El impacto ecológico, medioambiental y de eficiencia energética. Los hogares más vulnerables suelen estar en las zonas más degradadas, suelen ser más insalubres e ineficientes energéticamente.
  - d) El diferente impacto en el ámbito rural y urbano, y su efecto en el reto demográfico.

- e) Evidentemente el poder coordinar todo esto, es decir, mantener la coherencia de políticas, requiere de una Estrategia programada de gobierno. La estrategia debe ser de todo el Gobierno, no solo de un ministerio, una consejería o de una concejalía...

## 6. ¿Y el tercer sector de acción social?

Partiendo de la responsabilidad pública del bienestar de las personas, el TSAS complementa, colabora, reivindica, propone y ejecuta acciones en favor de las personas más vulnerables, sin olvidar al conjunto de la ciudadanía, pero como hemos dicho, en ningún caso, sustituye la responsabilidad pública.

Las políticas de inclusión social que propone el tercer sector de acción social y como parte de él, EAPN-ES, son motor de desarrollo de toda la sociedad, desde la óptica de la justicia social, con inteligencia económica y con una vocación de que toda persona tiene derechos y dignidad.

EAPN tiene el reto de ser fiel a sus inicios, pero evolucionando al ritmo de las necesidades sociales y de los cambios económicos y legislativos que se producen en el ámbito europeo, nacional, territorial, local y en el propio tercer sector. La defensa de derechos de las personas, la justicia social, la justicia fiscal, la coherencia de las políticas, la articulación y fortalecimiento del tercer sector, y la implicación de las personas con experiencia en pobreza, junto con la colaboración con la universidad, serán los elementos que nos permitirán cumplir con nuestra misión, que ha de ser permanentemente actualizada.

La transparencia, la democracia interna, la modernización de métodos y equipos, y una sostenibilidad económica institucional son elementos básicos para poder seguir aportando a la sociedad desde EAPN. Todo ello enmarcado en un profundo cambio social y económico vinculado al cambio climático, las consecuencias de la pandemia y el proceso de digitalización de la vida.

También el enfoque que propone EAPN-ES diferencia claramente entre medidas paliativas que afrontan el sufrimiento y las consecuencias de la pobreza, y las medidas que van dirigidas a prevenirla y erradicarla. Las dos son necesarias.

Y no olvidemos que cuando ponemos apellidos a la pobreza lo que conseguimos es focalizar una parte de ella, que también es necesario, pero la persona, la familia vive la pobreza como un todo, no la vive a «cachitos». Y entender esto, también es respetar la dignidad de la persona y de las familias. Igualmente, la pobreza tiene una dimensión territorial. Es en las comunidades y ciudades autónomas donde residen gran parte de las competencias para luchar contra ella, y por eso es necesaria una clara sincronización de acciones y propuestas entre los ámbitos europeo, nacional y autonómico. Finalmente, no podemos obviar que la pobreza actúa como un «acelerante» o impulsor de los procesos de discriminación y exclusión social.

La pobreza no es una palabra antigua, lo que es antiguo son las pocas acciones en pro de erradicarla.



# LAS ONGD ANTE LA CRISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL RETO DE LA JUSTICIA GLOBAL

*Ignacio Martínez Martínez*  
Universidad Complutense de Madrid

*Pablo José Martínez Osés*  
Colectivo La Mundial

## Resumen

Las ONGD en España abordan desafíos resultado de un escenario de triple crisis que determina las posibilidades de desarrollar un trabajo de cooperación con capacidad de transformación de la realidad y respuesta a los problemas globales. Esta triple crisis se caracteriza por un agotamiento de la noción y la práctica del desarrollo dados los actuales riesgos de insostenibilidad de la vida, por un deterioro democrático resultado de décadas de neoliberalismo que afecta a los sistemas nacionales y al sistema internacional y por la propia crisis que el sistema de cooperación internacional arrastra desde hace décadas. En este escenario, muchas de las formas de trabajo y actuaciones de las ONGD se ven desbordadas al tiempo que su adaptación se ve limitada como consecuencia de los límites burocráticos y las rigideces impuestas por la política institucional. Aunque las ONGD han realizado importantes esfuerzos de renovación y adaptación a un cambio de era caracterizado por una crisis sistémica, aún son de importante calado los desafíos que afrontan para materializar el cambio necesario.

## Abstract

*NGDOs in Spain face challenges resulting from a triple crisis scenario that determines the possibilities of developing cooperation work with the capacity to transform reality and respond to global problems. This triple crisis is characterized by an exhaustion of the notion and practice of development given the current risks of unsustainability of life, by a democratic erosion resulting from decades of neoliberalism that affects national systems and the international system, and by the very crisis that the international cooperation system has been dragging along for decades. In this scenario, many of the forms of work and actions of NGDOs are overwhelmed while their adaptation is limited because of the bureaucratic limits and rigidities imposed by institutional policy. Although NGDOs have made important efforts to renew and adapt to a change of era characterized by a systemic crisis, the challenges they face in order to materialize the necessary change are still significant.*

## 1. Introducción: efectos del cruce de tres dinámicas críticas en las ONGD españolas

Las ONG de desarrollo (ONGD) enfrentan un complejo contexto que incorpora importantes desafíos. Podemos sintetizarlo como un cruce de tres tipos de dinámicas que interpelan directamente a las ONGD: son la crisis ecosocial que cuestiona la noción de desarrollo, los efectos de treinta años de neoliberalismo que han determinado en buena parte las prácticas del sector y la definición del rol que juega la sociedad civil en el espacio público, y la crisis del sistema internacional de cooperación que se muestra agotado, desbordado y con problemas de legitimidad y resultados.

Las tres dinámicas críticas a las que hacemos referencia responden a una naturaleza global, aunque cristalizan en países y colectivos con distinta intensidad y algunas particularidades. En

el caso español, se han visto agravadas por la gestión política que se realizó tras la crisis financiera global de 2010, tanto desde las instituciones europeas como desde el Gobierno español.

Aunque no se profundizará aquí en los efectos que el cruce de estas produce en la estructura y en las prácticas de las ONGD, sí parece necesario señalar algunos elementos explicativos fundamentales al respecto. De lo contrario, podrían malinterpretarse los desafíos y los riesgos que tienen ante sí y, en consecuencia, desperdiciar el potencial y las energías de tantas personas en tantos lugares.

Así pues, en primer lugar, desde que en 2009 se publicaran los estudios del Stockholm Environment Institute (SEI) sobre los nueve ciclos planetarios y el desbordamiento de los umbrales de varios de ellos, se ha asumido un importante consenso internacional sobre la necesidad de modificar las concepciones de desarrollo que han estado vigentes en los discursos de la cooperación desde hace décadas. Básicamente, el desafío consiste en asumir que la sostenibilidad de la vida está amenazada en tanto que los ecosistemas que soportan cualquier proceso de desarrollo están desbordados y el comportamiento de estos desequilibrios es impredecible. Vivimos ya en la era geológica del Antropoceno, lo que exige introducir en nuestras teorías y nuestras prácticas criterios ecológicos y procesos que aseguren la sostenibilidad de la vida.

Sin embargo, la renta es aún la representación dominante de la idea de progreso. En consecuencia, el imaginario del desarrollo basado en los indicadores de renta, de espaldas a las magnitudes en que se miden los impactos ambientales, sigue vigente y se resiste a abandonar su carácter prescriptivo de políticas. De igual manera, se resiste a abandonar su hegemonía en el imaginario colectivo como medio y fin para la emancipación humana. Aun ancladas en esas visiones tradicionales del desarrollo, las prácticas y lógicas de funcionamiento de las ONGD —mecanismos y sistemas de financiación, rendición de cuentas, narrativas, alianzas...— continúan determinadas a partir de clasificaciones de países establecidas por niveles de renta y por caracterizaciones de pobreza en función de umbrales de renta. Por todo ello, y a pesar de una creciente conciencia de la necesidad de transformación de la mirada y de las prácticas, desarrollan el papel de actores políticos de un espacio aún configurado a partir de relaciones internacionales entre países *ricos y pobres*.

En segundo lugar, el neoliberalismo predominante como ideología hegemónica en las últimas décadas ha reconfigurado las visiones sobre las instituciones políticas y económicas, influyendo de manera significativa en la consideración sobre los roles que tienen las instituciones políticas, las del mercado y también las de los agentes políticos y sociales. Los efectos del neoliberalismo han producido un adelgazamiento del estado, particularmente intenso en algunos países europeos en los años siguientes a la crisis financiera global a partir de 2010, que han reforzado en el imaginario el rol del mercado en la creación y la gestión de bienes y servicios. Esta dinámica ha traído un desprestigio de la gestión pública, a la que se le atribuyó falta de flexibilidad, de agilidad y de eficiencia y, de manera simultánea, una cultura para los agentes sociales que ponía en el centro esas habilidades del *management*. Así, las ONGD se especializan mayoritariamente en la gestión de proyectos, en el uso del marco lógico y en el



seguimiento de las normativas para la formulación y la rendición de cuentas a la Administración pública en su condición de donante.

Este predominio de la gestión en el rol de las ONGD explica que su evolución haya desplazado su naturaleza originariamente política, hacia una visión crecientemente tecnocrática de las soluciones, según la cual la eficacia de sus acciones dependía de una correcta formulación y un adecuado seguimiento asumiendo así a los procedimientos y los instrumentos como garantía de las transformaciones perseguidas. A menudo relegando a un segundo plano, cuando no obviando, que la naturaleza de esas transformaciones es eminentemente política (Martínez-Osés y Medina, 2022). Esta progresiva adaptación al marco neoliberal ha influido en que buena parte del crecimiento de recursos y capacidades que las ONGD han experimentado haya seguido las necesidades de especialización técnica con más ímpetu que aquellas que hubieran contribuido a reforzar su dimensión política. Así, sus estrategias de trabajo político se han ido limitando al diálogo con la institucionalidad política centrado en cuestiones instrumentales y procedimentales. Esta deriva ha traído consigo un alejamiento de la ciudadanía y, por lo tanto, ha supuesto una seria limitación de un potencial ensanchamiento de sus bases sociales.

En último término, las ONGD no han vivido al margen de varias décadas de hegemonía del marco neoliberal, que ha contribuido al desprestigio de la política, tanto entendida como gestión de los bienes comunes como participación ciudadana, produciendo procesos de desafección y escepticismo respecto de las instituciones democráticas, en paralelo a la extensión de una cultura de la meritocracia y el emprendimiento individuales. Como no podía ser de otra manera, este proceso de despolitización progresivo ha terminado por emerger en forma de crisis de la democracia. Una expresión de esta crisis democrática se expresa en el socavamiento de muchas de las democracias liberales que décadas de neoliberalismo y el impacto de la gran crisis ha contribuido a deteriorar seriamente, como plantean los sucesivos informes de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*. Otras expresiones del deterioro democrático son las propuestas autoritarias e iliberales que en los últimos años han accedido con sus discursos y propuestas regresivas en derechos y libertades a numerosos parlamentos y algunos gobiernos. Conviene subrayar que un elemento fundamental de estas propuestas que minan los fundamentos democráticos, es la crítica sistemática a los espacios y agendas multilaterales de gobernanza, a partir de un renovado auge de las narrativas nacionalistas y una ruptura de los espacios cooperativos internacionales. Precisamente cuando más evidente se hace la necesidad de reforzar instituciones de gobernanza global para atender el carácter transnacional de los desafíos.

En tercer lugar, la crisis del sistema internacional de cooperación se ha ido produciendo influenciada por las dos dinámicas anteriores, como una suerte de cristalización de las mismas en el ámbito específico de la cooperación. Esta crisis está profusamente descrita y expuesta en literatura específica, que ha dado cuenta de los esfuerzos de adaptación del sistema como respuesta a los profundos cambios de la realidad que han generado un contexto donde el paradigma de desarrollo y el de las relaciones interestatales, como principal herramienta para su impulso, han perdido su vigencia (Unceta *et al.*, 2021).

Así, la agenda internacional de cooperación para el desarrollo ha evolucionado hacia una nueva agenda de desarrollo sostenible que sitúa en el centro de su accionar la necesidad de construir alianzas globales para su promoción, que no se limiten a los actores públicos estatales y se desplace del multilateralismo al *multistakeholderismo* (Gleckman, 2018). Hasta la fecha, cabe destacarlo, tanto el desarrollo sostenible como esa nueva alianza global pertenecen más al ámbito de los discursos que al de las prácticas institucionalizadas, probablemente como un signo de que estamos en tiempos de cambio paradigmático.

El sistema internacional de cooperación ha mostrado una constante preocupación por su propio funcionamiento constatando sus límites por su carácter voluntario y desregulado, incapaz de establecer sanciones y modificar comportamientos *free-rider* de los países. El resultado ha sido un sistema basado en la discrecionalidad de los donantes que ha traído consigo una importante fragmentación como resultado de sus acciones. El proceso de mejora de la calidad que promovió los principios del alineamiento, la apropiación, la armonización, la coordinación y la gestión orientada a resultados no culminó con las transformaciones deseadas. Más bien, ya a principios de la segunda década del siglo tuvo que adaptarse a la necesidad de ampliar de manera sustantiva la representación de nuevos actores, nuevos instrumentos y nuevos objetivos para atender lo que ya se evidenciaba como una realidad más compleja e interdependiente, que difícilmente iba a encontrar respuestas adecuadas en el marco tradicional que el sistema de cooperación representaba.

Dicho sistema enfrenta desde entonces una crisis de legitimidad y de resultados, que aún no ha decidido cómo resolver de manera rotunda ni clara. Algunas de las respuestas dominantes por parte del sistema de cooperación internacional —como la expresada a través de la agenda de eficacia de la ayuda, la revisión de la métrica y de los esfuerzos de los donantes, la deriva securitaria o la financierizadora— han evidenciado esfuerzos limitados, cuando no directamente errados, para abordar un contexto de creciente complejidad derivada de la naturaleza de los problemas de urgencia ante el carácter crítico de estos. También han evidenciado estas respuestas las limitaciones que impone para la necesaria universalidad de la cooperación un marco determinado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y por lo tanto con limitaciones estructurales para su democratización (Martínez, 2021).

La naturaleza de los procesos de transformación que nos muestra la realidad indica, sin embargo, que es preciso reorientar la mirada hacia las interdependencias y la transnacionalización para comprender, explicar y enfrentar estos desafíos. Interdependencias que, comenzando por la estricta ecodependencia de los seres humanos y todos los procesos de orden social, económico y político que reproducen, asuman también el carácter dependiente de las vidas y, en consecuencia, la importancia de los cuidados. Se trata de interdependencias entre las diferentes dimensiones de los procesos de desarrollo y entre poblaciones y territorios.

## 2. Análisis en perspectiva y de estado de situación: el papel de la sociedad civil en la política de cooperación en España

La política pública de cooperación internacional y el movimiento social de cooperación y solidaridad internacional en España son dos fenómenos diferentes pero que han desarrollado un recorrido compartido y han evolucionado de forma muy imbricada. No podemos entender el estado actual de la cooperación internacional en este país, así como los retos y desafíos de este sector social —formado fundamentalmente por el diverso ecosistema las ONGD— sin atender a la evolución de esta relación, es decir, sin abordar un análisis pegado al sistema de cooperación internacional y las diversas políticas, estatal, autonómicas y locales, que lo configuran. Esta relación de mutua influencia es, precisamente, uno de los elementos que explican la evolución de las ONGD españolas, pero también de buena parte de sus limitaciones.

### *a) Una política originada por un impulso político de la sociedad*

El origen de la cooperación internacional en España debe entenderse, en buena medida, como un fenómeno impulsado por una sociedad civil cuyas reivindicaciones a favor de una respuesta pública a la pobreza y desigualdad en los países del Sur fueron parcialmente atendidas por ayuntamientos, comunidades autónomas y por el Gobierno central a finales de los años ochenta y la década de los noventa del pasado siglo. Un municipalismo internacionalista que despertaba en un incipiente contexto de normalización democrática y una creciente búsqueda de presencia internacional por parte del Gobierno español y las instituciones del Estado fueron condición de posibilidad para sentar la bases de una política multinivel, heterogénea y difusa (OCDE-CAD, 2002, 2007, 2011; OECD, 2018).

En aquel tiempo la agenda política de las ONGD, con un importante arrastre en términos sociales y mediáticos, incorporaba la reivindicación de estructurar legal, jurídica y presupuestariamente una política pública de cooperación internacional para el desarrollo —que cristalizan básicamente con la creación del Consejo de Cooperación (1995), con la Ley 23/1998, y con institucionalidades similares en todas las comunidades autónomas—. Esto se combina con otras demandas dirigidas a reformar y reorientar otras políticas para hacerlas coherentes con los principios del desarrollo, en particular sobre el rechazo a la mezcla de intereses exportadores españoles en los instrumentos de la cooperación primero y, después, sobre la gestión de la deuda pública con los países en desarrollo —que finaliza en 2010 con la desaparición del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y había cristalizado a partir del año 2005 con diversas experiencias de conversión de deuda externa por desarrollo en Ecuador y Mozambique—.

Si bien desde los orígenes de la cooperación española las ONGD han jugado un papel relevante, puede identificarse un punto de inflexión en los años 2004 y 2005. Tras unos años de perfil muy bajo de la cooperación española y unas convulsas relaciones entre gobierno y sociedad civil (Campuzano, 2003; Vera, 2003), la entrada del gobierno socialista en 2004

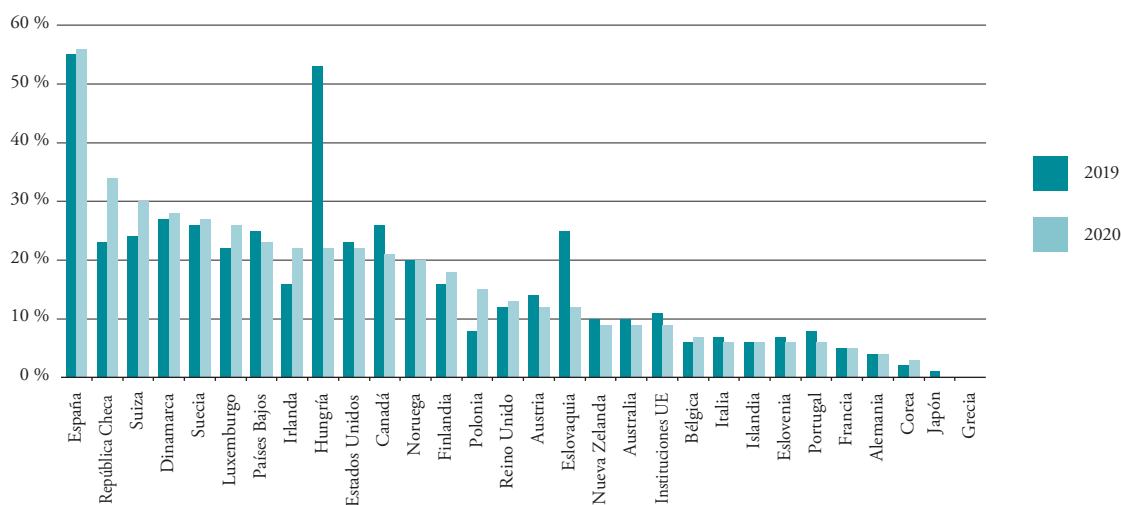
supone giro en esta política y el despliegue de nuevos mecanismos de relación y financiación de las ONGD españolas.

Una política, que, desde entonces, ha vivido diversos vaivenes, como un recorte abrupto —que ya partía de unos recursos insuficientes— de la AOD entre los años 2010 y 2015 que supuso su práctico desmantelamiento (Martínez Osés y Martínez, 2014), cambios discursivos de calado influenciados por la hegemonía internacional de las lógicas financiarizadora y securitaria resultado de crisis económicas y securitarias de los países donantes (Rico *et al.*, 2013), una significativa descapitalización de su personal o cambios en el modelo institucional que no han acabado de definir un modelo apropiado (Oxfam Intermón, 2020), por mencionar solo algunos de los más relevantes. Todo ello ha impedido la consolidación de una política pública estable y con un perfil adaptado a las exigencias de un mundo que se hacía cada vez más complejo, y a las responsabilidades globales que un país como España debe asumir en un escenario de interdependencia.

### b) Una particular y arriesgada evolución de las ONGD en España

La cooperación española se caracteriza por una muy elevada presencia de las ONGD si la valoramos en términos cuantitativos, dado que es, con bastante diferencia respecto a lo que sucede en otros países, en la que las ONGD gestionan un mayor porcentaje de AOD bilateral (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Porcentaje de AOD canalizada a través de organizaciones de la sociedad civil (sobre AOD bilateral, años 2019 y 2020)**

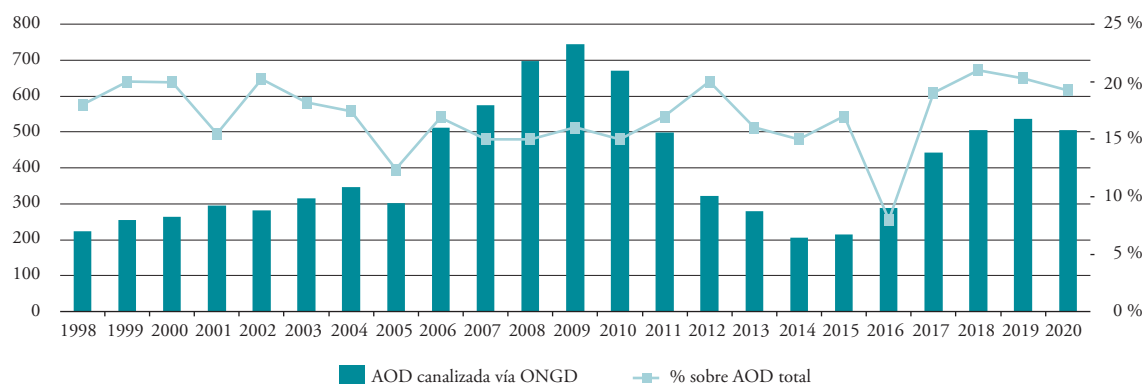


Fuente: *OECD (2022)*.

Un rasgo característico, como ha señalado reiteradamente la OCDE (OCDE-CAD, 2011, 2016, 2022), es la falta de articulación estratégica de esta participación. Esta cuestión también ha sido largamente señalada por las ONGD españolas, que desde hace tiempo han reclamado un marco de relaciones más estable y estratégico en el marco de la política de cooperación (Rico *et al.*, 2013). Esta controversia ha sido abordada, tras más de una década de avances y retrocesos en las discusiones y negociaciones, en la firma de un marco de relación entre la Administración General del Estado y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, firmado específicamente por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y la Coordinadora de ONGD de España (en adelante, Coordinadora)<sup>1</sup>.

Sin embargo, aunque la participación de las ONGD en la AOD española se ha mantenido relativamente estable en términos relativos —medida esta porcentualmente, como se observa en el Gráfico 2, a excepción de los atípicos años 2005 y 2016—, su efecto ha sido muy volátil en la medida que la propia AOD española lo ha sido. El recorrido de la cooperación española, con un fuerte crecimiento entre los años 2005 y 2009, un posterior desmantelamiento en el ciclo de austeridad (cuyo punto de inflexión también se produjo durante el gobierno socialista, en el año 2010) y, solo recientemente, con una cierta recuperación (Gráfico 2), ha supuesto una enorme distorsión para el sector de las ONGD, que en 10 años (entre 2005 y 2014) vio como la AOD que gestionaba pasaba de 300 millones de euros a más de 700 para acabar en tan solo 200 millones al final de este periodo. Un sector que, dada su estrecha imbricación en la política institucional, resultado de estos vaivenes, se ha visto arrastrado y determinado por dinámicas exógenas que, sumadas a su propia naturaleza endógena, han contribuido a explicar su estado de salud y su visión estratégica de conjunto.

**Gráfico 2. Evolución de la AOD canalizada vía ONGD y sociedad civil (AOD total y % sobre AOD total)**



Fuente: Años 2007 a 2020 tomados de *info@od*, años 1998 a 2006 tomados de *PACI seguimiento*.

<sup>1</sup> El documento de este acuerdo puede encontrarse en la siguiente dirección: [https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/MAEX\\_MarcoRelacion-def.pdf](https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/MAEX_MarcoRelacion-def.pdf)

Esta participación ha estado tradicionalmente muy orientada hacia los procesos de implementación de la política, fundamentalmente a través de la gestión de proyectos de cooperación internacional en los países socios tanto de la cooperación central como de la descentralizada.

Según datos del *Informe del Sector de las ONGD 2021*, en el año 2020 las ONGD pertenecientes a la Coordinadora de ONGD tuvieron presencia en 115 países (con mayor presencia en países de América Central, Norte y Caribe, y de África Occidental), llevaron a cabo 4.173 proyectos por un total de 582,5 millones de euros, dedicados principalmente a las áreas de educación, salud y lucha contra las desigualdades de género. Estos proyectos supusieron el trabajo con una población de 48 millones de personas, el 51 % de ellas mujeres, y el 49 % restante, hombres<sup>2</sup>.

Desde esa posición de importancia como implementadoras de la política, las ONGD también han contribuido a decantar, no siempre con el mismo grado de éxito, la agenda de la cooperación española. Esta contribución presenta dos tipos de influencias no siempre confluyentes, ya que dependen principalmente de si las cuestiones que se tratan —sobre las que se pretende influir— presentan un mayor o menor grado de conflicto con su posición como principales implementadores. En el ámbito discursivo de la política, las ONGD han contribuido a ampliar la agenda, mientras que en el ámbito de las prácticas, su contribución ha respondido a una lógica más reactiva, que a veces ha tensionado las relaciones con las instituciones de gobierno. Es preciso reconocer que las ONGD sirven como asesores y consejeros del gobierno cuando se trata de introducir nuevas orientaciones generales, prioridades geográficas y sectoriales o nuevas referencias que han ido emergiendo como el enfoque y la transversalización del género, los derechos humanos, el marco del triple nexo en la acción humanitaria, el enfoque de ciudadanía global o el de coherencia de políticas, por señalar los más relevantes. El preámbulo de la nueva ley recientemente aprobada<sup>3</sup> es un magnífico ejemplo de actualización del lenguaje y narrativas al contexto actual dado que, en la primera versión del anteproyecto era a todas luces inadecuada.

Conviene apuntar, no obstante, que este papel en la configuración de la agenda es uno de los elementos que se ha visto socavado por una concepción y modelo de participación marcadamente instrumental y de carácter finalista respecto a la ejecución de la política, lo que explica que no se haya producido ningún cambio significativo en el ámbito instrumental de la política (Martínez-Osés y Medina, 2022). En efecto, es también preciso anotar que la influencia de las ONGD con relación a las cuestiones operativas e instrumentales de la política de cooperación ha seguido más cautelas y, tal vez por ello, no ha logrado promover sus objetivos en estas materias. No solo no se ha logrado un marco presupuestario que se aproxime siquiera al 0,7 % de la RNB después de casi tres décadas, sino que, al contrario, se asiste a un desmantelamiento de las capacidades instaladas cuya debilidad e insuficiencia es ya una cuestión asumida como sin remedio. Los giros que, en cada momento, han servido como orientaciones para justificar el destino de fondos y el establecimiento de prioridades, como la securitización de inicios de

<sup>2</sup> Toda esta información puede consultarse y ampliarse en <https://informedelsector.coordinadoraongd.org/>

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2023/02/21/pdfs/BOE-A-2023-4512.pdf>



siglo, la financiarización de la ayuda como principal respuesta tras la crisis financiera global y el marco de ajuste del gasto público que se adopta, o la primacía de las agendas domésticas de desigualdades crecientes y la emergencia de pobreza en los países donantes son solo algunos ejemplos. En relación a dichas orientaciones, las ONGD han priorizado su rol y sus intereses implementadores, para que estos no se vieran perjudicados, llegando a tensionar las relaciones solo cuando el desmantelamiento presupuestario iniciado en 2010 amenazaba la supervivencia de buena parte de un sector, que es particularmente dependiente de la financiación pública.

En definitiva, precisamente el destacado papel en la implementación de las ONGD ha servido tanto para estar más próximos al diálogo político-institucional como para alejarse del diálogo político-social. El resultado es una agenda política centrada en ámbitos discursivos y, al mismo tiempo, en la reproducción sin cambios de los ámbitos estratégico, organizacional e instrumental de la política, lo que supone un camino arriesgado en tanto que presenta un perfil político de doble cara: vinculado a las demandas sociales y transnacionales más actuales en el discurso, por un lado, mientras actúa como un *lobby* en la búsqueda de certidumbres financieras por el otro.

### *c) La cooperación hoy: entre el discurso ambicioso y la irrelevancia política*

Los elementos planteados en el apartado anterior explican, en buena medida, una creciente brecha entre la dimensión discursiva, en la que se han registrado importantes cambios y aperturas a una revisión crítica de la noción y la práctica del desarrollo, y la praxis determinada por un marco estructural —el de la política pública de cooperación internacional y de la competencia por recursos escasos— restrictivo e inmovilista.

Todo ello redundando en la constatación de la necesidad de avanzar hacia una mirada más compleja y estratégica, hacia una mayor repolitización del trabajo y la participación de las organizaciones sociales tras años de desnaturalización. Necesidad que se amplifica ante un contexto de crisis múltiple o triple crisis como la señalada al inicio de este capítulo. Una crisis que demanda un cambio en los propios objetivos de la política, entre los que debiera atenderse a la incidencia política para una democratización en los mecanismos, actores y estructuras de la gobernanza global, lo que indudablemente apunta al cambio en la naturaleza del poder global como condición de posibilidad de respuesta a los problemas globales (Gleckman, 2018). Es esta una cuestión de especial relevancia en un contexto de recuperación de la política de cooperación, en el que la relación dialéctica entre los poderes públicos y las organizaciones de la sociedad civil en torno a los asuntos centrales de la agenda podrá verse atenuada ante la emergencia de un consenso discursivo y nuevas oportunidades de financiación.

Las ONGD son conscientes de esta brecha entre discurso y práctica como demuestran diversos intentos de revisión y reorientación de sus prácticas, a veces, incluyendo decisiones organizativas de mucho calado. En el ámbito más discursivo y estratégico, ya se ha dicho, ha sido importante su contribución para introducir narrativas orientadas hacia la justicia climáti-



ca, la sostenibilidad medioambiental del desarrollo y la inclusión de enfoques feministas. Los cambios en el ámbito de sus prácticas y en la dimensión organizacional derivados del cambio paradigmático son más tímidos y menos generalizables puesto que ha primado la adaptación al marco neoliberal, aunque existen diversas experiencias que conviene destacar por su potencial inspirador. Por ejemplo, la reducción de la figura del expatriado no se ha debido tan solo a la necesidad de reducir costos, sino que ha venido inspirada por una creciente consciencia de la necesidad de reconocer el protagonismo de personas, equipos y visiones locales en las tomas de decisión. Algunas ONGD han iniciado procesos de cambio para abandonar lógicas proyectistas de financiación y de trabajo, para centrarse en la generación de alianzas en clave más procesuales y con agendas políticas más definidas. En otros casos, se han producido integraciones y fusiones de organizaciones y redes en un intento de fortalecer el espacio y las posiciones políticas de las mismas mediante la integración de agendas complementarias, persiguiendo mayor coherencia y presencia pública y social. Esta última línea de trabajo persigue de manera explícita un intento de salir de la endogamia y la sectorialización que se ha impuesto tras años de evolución, y reúne esfuerzos para la conformación de alianzas políticas y estratégicas con otros actores sociales. Ejemplo de ello han sido las iniciativas de Quorum Global y, más recientemente, Futuro en Común, participadas por la coordinadora estatal de ONGD.

En definitiva, los actuales desafíos que hemos descrito a partir del cruce de tres dinámicas globales siguen vigentes y las ONGD tratan de responderlos, con mayor énfasis en los aspectos discursivos y con más dificultades y contradicciones a la hora de realizar cambios organizativos que permitan recuperar cierta relevancia como actores políticos y sociales. En este sentido, parecen más acertadas las decisiones orientadas a modificar las relaciones de poder dentro del sistema de cooperación internacional —protagonismo local, menos lógica proyectista—, y aquellas destinadas a conformar alianzas con otros sectores sociales y políticos —ampliación de la base y conformación de plataformas que integran políticas y presencias en espacios públicos y sociales—, que aquellas otras destinadas a mostrar la fortaleza y el peso de un sector en términos de movilización y gestión económica, empleo y número de colaboradores financieros.

### 3. Algunos desafíos para un cambio necesario

Este último apartado del capítulo se dedica a esbozar algunos de los desafíos que enfrentan las ONGD a la luz del análisis planteado. El propósito es reflexionar sobre la necesidad que afrontan las ONGD, y el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil, de disputar los diferentes espacios, procesos, normas, ideas y estructuras que definen y decantan las decisiones globales para lograr que respondan al ideal de justicia global. La necesidad de hacerlo, además, desde miradas decoloniales, feministas y defensoras de la sostenibilidad de la vida.

Esto implica abordar el reto de la profundización democrática en clave transnacional. Es decir, ahondar en la democracia nacional desde una perspectiva de responsabilidades globales, profundizar en la democratización del sistema internacional y, de forma crítica, en la

construcción y transformación, desde procedimientos democráticos, de los mecanismos de gobernanza global que no están reglados y que descansan en la actualidad en dinámicas de «multistakeholderismo» profundamente asimétricas y antidemocráticas. En este sentido se entiende la apelación a una gobernanza global democrática, como propuesta justa y sostenible para responder a los problemas globales, como marco de referencia fundamental para las ONGD.

Pero asumir este desafío implica, necesariamente, afrontar la brecha mencionada entre una creciente percepción de interpelación por la «triple crisis» y una deriva instrumental que profundiza en su desnaturalización, y que aleja sus actuaciones de las respuestas posibles a esta crisis múltiple.

Para ello, se señalan cuatro retos que recorren la comprensión crítica de la realidad, la capacidad de comunicar transformando los ámbitos narrativos, el impulso de cambios en el marco y el perfil de las acciones que las ONGD realizan y, por último, la ampliación y revisión de los marcos de participación que ofrecen y construyen.

El primero de ellos se sitúa en el ámbito de la comprensión de la realidad y apela a una dimensión cognitiva, en un contexto de cambio ontológico resultado de una crisis orgánica o civilizatoria. La articulación de estrategias, alianzas y acciones ante un cambio en la naturaleza del poder y de los problemas de la sociedad pasa, necesariamente, por la comprensión de las causas y las posibles respuestas ante este cambio ontológico. Un cambio de época que reclama un nuevo marco de sentido común y un contrato social global cualitativamente distinto al ofrecido por la modernidad derivada del proceso ilustrado, que comenzó a resquebrajarse hace tiempo.

La importancia de apostar por el conocimiento emerge ante este desafío como un elemento fundamental. En concreto, por la generación y articulación de un conocimiento crítico, multi, inter y transdisciplinar, capaz de articular miradas y saberes diversos (Lugones, 2008). La asunción por parte de las ONGD de la importancia que tiene la construcción de paradigmas distintos de conocimiento, abiertos al diálogo entre epistemologías del Sur, a las miradas decoloniales y a la superación del antropocentrismo, entre otras cuestiones, sería un punto de partida necesario para la revisión de su propio papel en los procesos de transformación de la realidad.

No hay duda de que se pueden reconocer avances muy relevantes en esta dirección, como se señalaba anteriormente. Pero tampoco parece haberla, respecto al largo recorrido que queda aún por delante. En parte, a partir de una mayor convicción de esta asunción, pero en buena medida, cuestionando el peso de la racionalidad del modelo burocrático asociado a la política de cooperación, y de las visiones que este contribuye a normalizar. Visiones que impiden siquiera pensar que otros modelos administrativos al servicio de la transformación social son también posibles.

Un segundo reto, también de hondo calado y estrechamente vinculado al anterior, lo encontramos en la construcción de un relato capaz de disputar otras visiones de la realidad desde los planos discursivo y simbólico. La construcción de sentido común, además de una

comprensión de la complejidad de la realidad, exige capacidad comunicativa. Tanto desde una perspectiva de construcción hegemónica, que apela a la batalla cultural por la hegemonía como prioridad para transformar la realidad material, como desde una perspectiva deliberativa fundamental para avanzar hacia un modelo de democracia cosmopolita, esta capacidad comunicativa se muestra crítica para avanzar hacia un marco de justicia global.

Se trata este de un reto que entra en contradicción con una agenda comunicativa que, mayoritariamente, se ha centrado más en la sensibilización para la movilización —una movilización excesivamente pegada a la movilización financiera y el apoyo económico— que en la comprensión de la realidad como motor para la movilización. Esta afirmación no implica, nuevamente, dejar de reconocer que se han realizado importantes esfuerzos narrativos y comunicativos por exponer la complejidad en la generación de los problemas por parte de numerosas ONGD<sup>4</sup>. Pero lo cierto es que esta deriva comunicativa ha sido instrumental a una agenda neoliberal y securitaria que veía en los nuevos instrumentos financieros —y de manera privilegiada en las alianzas público-privadas— y en los discursos securitarios oportunidades para la financiación.

No exagera Daniel Innerarity cuando afirma que «la principal amenaza de la democracia no es la violencia ni la corrupción o la ineficiencia, sino la simplicidad» (Innerarity, 2020, p. 11). Pero su afirmación sí encierra una paradoja importante, ya que también actúan aquí las consecuencias de un modelo de racionalidad burocrática, complementado por una lógica mercantilista en los procesos comunicativos orientados a obtener recursos en un escenario competitivo y de escasez. Consecuencias que han derivado en una especie de «simplicidad discursiva» que contrasta con la necesidad de avanzar hacia una comprensión de la complejidad.

Esta cultura de la simplicidad ha tensionado la capacidad comprensiva y discursiva necesaria para construir e interiorizar un discurso que transforme la propia práctica. Parece necesario, por lo tanto, apelar a la capacidad de construir conocimiento transfronterizo para un cambio epistemológico que suponga dejar de hablar «del Sur global» desde las epistemologías del Norte global.

El tercero de los retos se refiere específicamente al ámbito de la acción directa que las ONGD realizan. Si bien los elementos señalados también forman parte de la praxis de las ONGD, existe la tendencia a pensar la acción de estas organizaciones como su trabajo práctico, concreto y operativo de transformación material de la realidad: su lucha contra las situaciones de injusticia y privación, su acompañamiento a los actores en situación de vulnerabilidad o en procesos de lucha por sus derechos, su apoyo material a personas, pueblos y comunidades, o sus campañas de movilización e incidencia, por mencionar solo algunas de las más habituales.

Si bien el diagnóstico planteado brevemente en estas páginas no cuestiona ni ignora la relevancia crítica de estas acciones, sí pretende llamar la atención acerca de la importancia de adaptar las prácticas actuales a un cambio en la naturaleza del poder en clave transnacional

<sup>4</sup> Algunos de los resultados han sido líneas de investigación consolidadas en diferentes temáticas como las impulsadas por Educo, el Observatorio de las Multinationales en América Latina, Oxfam Intermón, la Plataforma 2015 y más o Entreculturas, por citar solo algunas de las más relevantes.

(Gleckman, 2018). Más que de cuestionarlas, de lo que se trata es de apuntar la necesidad de articular las acciones de las ONGD en dinámicas y estrategias más amplias de transformación. Este planteamiento implica pensar en diferentes procesos de transición respecto a algunos elementos sobre los que se ha construido la acción de las ONGD. Implica, en primer lugar, una transición desde una forma de entender la acción que gravita en torno a la idea de «intervención» —al menos en términos jurídicos, administrativos, económicos, temporales y relacionales— a una noción de transformación y performativa en todas aquellas acciones que se emprenden.

Implica, en segundo lugar, una ampliación de la idea de «la cooperación para el desarrollo» a la cooperación para la justicia global, la convivencia global, la sostenibilidad de la vida..., o diferentes marcos de sentido común que tengan capacidad de disputar el reparto asimétrico del poder. Marcos de sentido común, así mismo, que den cabida a diferentes formas de entender la noción de progreso y bienestar cada vez en menor representada por la noción de desarrollo (Unceta *et al.*, 2021).

Implica, en tercer lugar, no solo un cambio sustantivo y en la dimensión de las acciones, sino también una reconexión con un análisis político para transitar hacia una mirada política que sitúe en el centro la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible o la sostenibilidad de la vida (CPDS). Es este un campo más amplio de trabajo en el que conviven de forma integrada la visión de la solidaridad internacional, la cooperación como paradigma de actuación política frente a los problemas y las responsabilidades frente a los asuntos globales.

Un cuarto y último reto para ampliar la capacidad de transformación de las ONGD ante un escenario de complejidad consiste en adaptar las prácticas y las relaciones a la necesidad de participación en espacios y con actores diversos. Nuevamente estamos ante un desafío en el que numerosas ONGD realizan importantes esfuerzos de exploración e innovación de nuevas vías de colaboración y participación, tanto a través de sus estrategias individuales como en su forma de entender los espacios colectivos.

Sin embargo, también en este aspecto la profunda institucionalización de las ONGD y su imbricada relación con la política de cooperación ejercen un límite estructural a la exploración de nuevas formas de participación. Un límite que puede observarse tanto dentro sus estructuras —con evidentes dificultades para atraer a la ciudadanía y constituirse en espacios de participación social— como en su forma de participar en espacios de confluencia e iniciativas colectivas.

Parece, pues, necesario revisar el actual modelo de participación, excesivamente determinado por la lógica de racionalidad burocrática que imprimen décadas de institucionalización —un modelo de participación muy centrado en la gestión y la ejecución de la política— para avanzar hacia un tipo de participación menos instrumental. La clave está en lograrlo sin que ello afecte a la capaz de garantizar la participación en la definición y el seguimiento de las políticas, a partir de una concepción más deliberativa y menos elitista de la democracia. Pero ello pasa por asumir nuevas estrategias y alianzas que, como sucede en otros países, sitúa a

las ONGD como actores con mayor centralidad en la política, aunque sea a costa de asumir un menor peso en su implementación.

De este desafío se derivan en realidad dos grandes retos para las ONGD: la revisión del modelo de participación «en» las ONGD (es decir, las ONGD como espacio de encuentro y participación de la ciudadanía) y la revisión de la participación «de» las organizaciones de cooperación en la política.

En relación con lo primero, podemos constatar la insuficiencia del modelo de participación «en» las propias organizaciones, a través de los mecanismos y espacios que estas ofrecen a la ciudadanía y a su base social. Su lógica burocrática, su carácter profesional y su estructura dificultan la participación desde lógicas activistas y militantes que tradicionalmente responden a una cultura de la participación diferente. En relación con lo segundo, las ONGD practican un modelo de participación que ha sido desbordado en los últimos años por los procesos de cambio vividos en nuestra sociedad (tanto en términos nacionales como globales) en el contexto de la triple crisis. Todo ello nos permite hablar de una crisis de identidad —elemento clave para entender la crisis de participación—.

Será pues imprescindible asumir la necesidad de encontrar nuevas formas de habitar el espacio público, abordar procesos de decolonización de los discursos, las prácticas y las relaciones, y avanzar en un necesario diálogo intergeneracional que parece aplazarse en exceso en numerosas organizaciones.

## Referencias bibliográficas

- CAMPUZANO, C. (2003): «Nuevas perspectivas para la Política de Cooperación al Desarrollo»; en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 11; pp. 27-34.
- GLECKMAN, H. (2018): *Multistakeholder Governance and Democracy. A Global Challenge*. Routledge.
- INNERARTY, D. (2020): *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- LUGONES, M. (2010): *Colonialidad y género*; en CAIRO, H. y GROSFOGUEL, R, *Descolonizar la modernidad, descolonizar Europa*. IEPALA.
- MARTÍNEZ, I. (2021): *Nuevos horizontes para la cooperación internacional. Una mirada a la cooperación descentralizada a través del caso vasco*. Tirant lo Blanch.
- MARTÍNEZ OSÉS, P. J. y MARTÍNEZ, I. (2014): «Ruptura del consenso y desmantelamiento: Un análisis de la cooperación española»; en *Hacia 2015: Visiones del desarrollo en disputa. XI Informe anual de la Plataforma 2015 y más*; pp. 67-85. Editorial 2015 y más.
- MARTÍNEZ-OSÉS, P. J. y MEDINA, J. (2022): *Herramientas de trabajo en cooperación para el desarrollo. Un análisis del Enfoque del Marco Lógico*. Junta de Andalucía-Universidad Pablo de Olavide.
- OCDE-CAD (2002): *Examen de pares: España 2002*.
- OCDE-CAD (2007): *Examen de pares: España 2007*.
- OCDE-CAD (2011): *Examen de pares: España 2011*.
- OCDE-CAD (2016): *Examen de pares: España 2016*.
- OECD (2018): *Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*. OECD Publishing.
- OXFAM INTERMÓN (2020): *La realidad de la ayuda 2020. Una refundación inaplazable para el mundo post Covid-19*.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2011): *Renovando nuestro papel hacia la transformación social. En Renovando el papel de las ONGD*. Editorial 2015 y más.
- RICO, G.; MARTÍNEZ OSÉS, P. J., y MARTÍNEZ, I. (2013): *Una mirada internacional. Marcos de relación y financiación entre gobiernos y ONG de desarrollo*. Coordinadora de ONGD-España.
- UNCETA, K.; MARTÍNEZ, I., y GUTIÉRREZ-GOIRIA, J. (2021): «De la cooperación para el desarrollo a la cooperación para la convivencia global. Un análisis de la crisis de la cooperación desde la crisis del desarrollo»; en *Loan-Koadernoak*, 86; pp. 3-88.
- VERA, J. M. (2003): «Diez años de la Realidad de la Ayuda»; en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 11; pp. 65-84.







# HABLEMOS DE VOLUNTARIADO

*Mar Amate García*

Plataforma del Voluntariado de España

*J. Avelino Velasco Díaz*

Plataforma del Voluntariado de España

## Resumen

El voluntariado es una realidad cada vez más viva tanto en las entidades de acción social como en la sociedad en general que merece ser mejor conocida. Este capítulo ofrece una visión global del voluntariado y también información detallada sobre sus dimensiones más importantes. En primer lugar, se revisa el concepto de voluntariado con dos objetivos: acercarlo lo más posible a cómo se maneja en el seno de las entidades relacionadas con él, y servir de base al análisis de las nuevas prácticas sociales en las que participa el voluntariado. A continuación, se analiza el marco legal del voluntariado desde la perspectiva nacional y autonómica, con especial referencia a esta última, ya que es el ámbito que se desarrolla la acción voluntaria. También se analiza cómo se articula la red de entidades de voluntariado de la que la Plataforma del Voluntariado de España es un agente dinamizador de primera importancia que, desde el principio de trabajo en red, y tiene el objetivo de poner en valor la acción voluntaria en todos sus niveles. Finalmente, se ofrecen datos que ponen de manifiesto cómo se desarrolla el voluntariado en nuestro país.

## Abstract

*Volunteering is an increasingly lively reality both in social action organizations and in society in general, which deserves to be better known. This chapter provides an overview of volunteering as well as detailed information on its most important dimensions. Firstly, the concept of volunteering is reviewed with two objectives: to bring it as close as possible to how it is handled within the organizations involved; and to serve as a basis for the analysis of the new social practices in which volunteering is involved. The legal framework of volunteering is then analyzed from a national and regional perspective, with special reference to the latter, as this is the sphere in which voluntary action is carried out. It also analyses how the network of volunteer organizations is organized, of which the Spanish Volunteer Platform is a major driving force which, based on the principle of networking, aims to enhance the value of volunteer action at all levels. Finally, data are provided that show how volunteering is developing in our country.*

## 1. El concepto de voluntariado

El voluntariado como objeto de estudio es una realidad polifacética, analizable desde muchos de prismas, desde el más puramente experiencial por parte de quien realiza la actividad, hasta el más teórico que lo hará desde el punto de vista jurídico, ético, sociológico, económico o institucional, que forman parte de la totalidad del concepto.

Lo que nos concierne a efectos de este capítulo es contar con una definición operativa, fácilmente comprensible —de bolsillo, que se suele decir— del concepto de voluntariado. No por ello, empero, ha de ser esta una definición desdibujada e imprecisa, antes bien, enteramente correcta y fácilmente trasladable a cualquier ámbito de estudio en que la precisemos.

En este sentido, comenzaremos con una definición, digamos común, del concepto; lo que probablemente entienda una persona destinataria de la acción voluntaria o un agente de

esta cuando se le pregunta por el voluntariado. Seguiremos la construcción del concepto con unas breves digresiones sobre las condiciones básicas de libertad, autonomía, dignidad y, en suma, voluntariedad en el sentido técnico del término, que se precisan para el desempeño de la acción voluntaria.

Por último, examinaremos cómo se ha definido en la legislación estatal y autonómica el concepto de voluntariado, cómo se ha operacionalizado y matizado el concepto, a fin de obtener en las conclusiones una idea clara del concepto de voluntariado.

### *1.1. La aproximación común*

A grandes rasgos, entendemos el voluntariado como una actividad que nace, en primer lugar, del libre albedrío de la persona que lo realiza, y que es realizada por mor de ese libre albedrío. En otras palabras, el voluntariado, con independencia de las motivaciones que lleven a cada persona a realizarlo, es en esencia una actividad realizada sin ánimo de lucro, sin que medie ninguna coerción externa que fuerce al agente a llevarlo a cabo (Zurdo Alaguero, 2003). Se diferenciaría del trabajo remunerado por esos dos rasgos: la gratuidad y la asunción de responsabilidad en la ausencia de coerción. En un sentido negativo de la idea de libertad, se entiende que el voluntario tiene «libertad de» (Erich Fromm, 1945) realizar su acción sin impedimento alguno.

Debemos considerar no obstante que, a pesar de que en esta concepción de la actividad voluntaria se señalan sus tres características más importantes, la volición, la gratuidad y la libertad, se nos escapan otros aspectos que, por evidentes en el uso cotidiano de la palabra «voluntariado» no solo no llegamos a ver, sino que damos por sentado en su propia definición. Esto es, la relación del voluntariado con la sociedad en que despliega su actividad: sus dimensiones ética, social y económica, que se analizan a continuación.

### *1.2. El voluntariado en su contexto*

Para poder entender qué es el voluntariado de forma rigurosa, no podemos caer, como nos advierte Fernández Prados (2002), en una definición excesivamente formal o global del concepto sin perder de vista la sustantividad que le es propia y que, en última instancia, le da entidad.

La sustantividad del concepto de voluntariado, sin la cual este no podría ser lo que es, la dan los dos siguientes rasgos:

- La solidaridad y altruismo.
- El interés general.

Desglosemos sendas notas con más detenimiento, no sin antes percatarnos de que ambas son, por expresarlo de algún modo, medios de entrada para la valoración axiológica en la actividad voluntaria, es decir, que a través de dichas ideas —indeterminadas y matizables, como se verá— el teórico o, en su caso, el legislador, promoverá valores e ideas asociadas con la bondad o no del desempeño de la acción voluntaria.

## Solidaridad y altruismo

Solidaridad y altruismo, a pesar de su similitud semántica, difieren enormemente en cuanto a las connotaciones que el uso de cada término implica.

Altruismo, que viene a ser una idea fuerza básica en la literatura sobre voluntariado y acción social hasta principios de siglo (como en la Ley de Voluntariado de 1996), da un contenido moral muy concreto a la participación voluntaria. Implica, en esencia, que la motivación última para desempeñar este tipo de labor obedece únicamente a deberes éticos, con inobservancia del propio interés de la persona voluntaria.

Esta noción ha sido corregida por la literatura sociológica, que apunta que «la marca genérica del discurso sobre el voluntariado es la pluralidad motivacional» (Béjar, 2001). Como se observaba anteriormente, las personas voluntarias en realidad tienen motivaciones aparte del puro altruismo para desempeñar su labor.

Es aquí donde entra el concepto de solidaridad, que permite identificar a la sociedad civil como un todo que cuida de sí mismo, que se fortalece sobre sí mismo. Ello quiere decir que denotar el voluntariado como una actividad solidaria es conceptuarlo como una actividad capaz de crear puentes o lazos entre distintos estratos o secciones de la sociedad civil.

Entender así el voluntariado, nos permite comprender mejor el rol que efectivamente desempeña en la sociedad que resulta, según Zubero Beaskoetxea (1996), en «un espacio social privilegiado para la construcción de alternativas emancipatorias, no solo teóricas, sino también y fundamentalmente prácticas; para construir, con otras palabras, experiencias alternativas».

En suma, el voluntariado se convertiría de este modo en una suerte de catalizador de valores de participación, cuidado y democracia que el Estado promovería para refuerzo de la sociedad civil en su conjunto y en todos sus niveles (Zubero Beaskoetxea, 2013).

## Interés general

Doctrinalmente, el interés general se ha configurado como un concepto jurídico indeterminado (García Inda, 1997), más aún, se ha llegado a decir que no es un concepto aprensible para la mente humana por la gran diversidad de significados que afloran en torno al mismo (Nieto, 1991).

Transitando de lo sagrado a lo profano, podemos entender que el interés general, en contra de lo que *a priori* pudiera suponerse desde las posturas del objetivismo abstracto, es un concepto que solo adquiere significado en contextos concretos. Así, las leyes de voluntariado, tanto la de 1996 como la de 2015, ofrecen un catálogo de actividades voluntarias susceptibles de ser entendidas como de interés general.

Debemos entender en nuestro contexto que estas actividades se relacionan de forma recíproca y directa con exigencias jurídico-morales, como las que establecen los derechos humanos básicos y sus ulteriores desarrollos en forma de derechos sociales, económicos y culturales, que se concretan para su consecución en proyectos supranacionales como los ODS.

Así, el interés general, como otros subconceptos de los que se nutre —como el de la calidad de vida— se van desarrollando en función de la realidad social, tecnológica, económica, ambiental, etc., en la que vayan a contextualizarse. Solo se comprenden los mencionados conceptos en relación con un catálogo concreto de derechos de los cuales se nutre y a los cuales sirve (Alguacil Gómez, 1999).

### *1.3. La regulación del voluntariado: aspectos de su legitimidad formal*

El voluntariado se revela como una práctica social rica y compleja, razón por la cual necesita de una especial regulación jurídica a fin de garantizar que en la práctica cotidiana cumple con lo que la sociología, la ciencia política y la economía teorizan.

Es preciso señalar que todos los aspectos del voluntariado hasta ahora tratados (interés general, solidaridad, gratuidad, libertad de<sup>1</sup> y no coerción) están jurídicamente protegidos, si bien la mayoría de ellos no están protegidos por normas que específicamente regulan el voluntariado —como la gratuidad, la libertad de y la no coerción—.

Es necesario reparar en un requisito legal específico que sirve de garante para el resto: la realización de la actividad voluntaria en una organización específica (García Inda, 2003).

### *1.4. La organización voluntaria*

En la Ley de Voluntariado de 1996, se establecía como preceptiva la organización voluntaria a fin de «aprovechar sinérgicamente el esfuerzo, el entusiasmo y la dedicación de los voluntarios».

Es, de este modo, como según Zurdo Alaguero (2003), como se consigue «la optimización de los recursos voluntarios —desde una óptica individual— y también disponer de una mayor opción de planificación, control y tutela sobre la participación a través de las organizaciones». Esto quiere decir que se garantizan tanto los derechos subjetivos del personal voluntario —su

<sup>1</sup> Libertad entendida aquí como derecho constitucional, refrendado por los artículos 9.2 y los correspondientes al capítulo segundo del título primero de la CE.

libertad y no coerción—, así como que se cumplen los requisitos de gratuidad y de cumplimiento del interés general.

Estas cuestiones se ven reforzadas en la actual Ley de Voluntariado de 2015, en base a la cual podemos definir el voluntariado de acuerdo con todas las dimensiones previamente examinadas como:

1. Actividad de interés general.
2. Realizada en el seno de una organización para este tipo de actividad.
3. Realizada sin contraprestación económica ni obligación de tipo alguno.
4. Enteramente dependiente de la voluntad de la persona voluntaria con las motivaciones que ella estime oportunas.
5. Actividad que se entiende y fomenta desde instancias legislativas que la motivación para su desempeño es de índole solidario y de consolidación de la sociedad civil.

## 2. Usos y abusos del voluntariado

Partiendo de esa forma de entender el voluntariado, nos proponemos poner el foco en algunas experiencias en las que a nuestro juicio, se estira el significado del voluntariado hasta, creemos, desvirtuarlo por completo. Es preciso señalar de manera rotunda que no pretendemos erigirnos en demiurgos, jueces o censores sobre lo que es y lo que no es voluntariado. Lo decimos más arriba: nadie puede patrimonializar el significado de las palabras. Lo que sí reclamamos es la necesidad, tal y como hemos intentado hasta aquí, de dibujar los contornos de nuestro concepto, no sea, como nos previene *quien manda* (en este contexto, quien tiene poder para hacerlo) que haga que el voluntariado signifique lo que él quiere que signifique<sup>2</sup> (Caroll, 1865).

Sea, por ejemplo, el caso del voluntariado deportivo. Es sabido que el movimiento olímpico tiene en la base de la organización de las ediciones de los juegos una importante presencia de personas voluntarias. También para la celebración de determinados acontecimientos deportivos se reclama cada vez más la presencia del voluntariado. La cuestión es si tal cosa resulta compatible con lo que se regula la Ley de Voluntariado, y con lo que nosotros interpretamos que ha querido establecer el legislador. Probablemente, cuando el olimpismo excluía al deporte profesional pudiera ser así, pero siendo en el presente un evento copado por las marcas y los derechos televisivos, es necesario hacer una análisis y reflexión sobre este voluntariado. Esta reflexión debería llevarse a otro tipo de competiciones deportivas, donde las federaciones deportivas no podrían, ni debían, comportarse como entidades de voluntariado, de cara a los eventos deportivos que organizan.

Hablemos también de lo que podemos denominar *voluntariado de experiencias*, aquél que busca satisfacer alguna necesidad de las personas voluntarias.

<sup>2</sup> «Cuando yo uso una palabra —insistió Humpty Dumpty con un tono de voz más bien desdeñoso— quiere decir lo que yo quiero que diga... ni más ni menos. La cuestión —insistió Alicia— es si se puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes. La cuestión —zanjó Humpty Dumpty— es saber quién es el que manda... eso es todo». *Alicia en el País de las Maravillas*, Lewis Carroll, 1865.

La letra y el espíritu de la ley son claros. El voluntariado no puede ser remunerado, es decir, la acción voluntaria *no tiene precio*, pero tampoco debe suponer un coste para la persona voluntaria. De hecho, la ley reconoce como uno de los derechos de la persona voluntaria el reembolso de cualquier gasto en el que pueda incurrir en el desempeño de la acción voluntaria.

Sin embargo, nos hemos encontrado con iniciativas en la que las personas voluntarias no solo no cobran, sino que pagan por hacer voluntariado; en ocasiones una cuota o un «donativo obligatorio».

En lugar de programas, actividades o acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida las personas destinatarias del voluntariado, se ofrecen experiencias interesantes para las personas «voluntarias». Esto se convierte en una inversión de prioridades, poniendo el foco en la satisfacción de una pulsión experiencial de las personas antes que en las necesidades sociales.

Sin perjuicio de los beneficios que esas prácticas tengan para el contexto social en el que se llevan a cabo, nos preguntamos si son coherentes con la filosofía del voluntariado. Como venimos manteniendo, las entidades de voluntariado detectan algún tipo de necesidad social y, en la medida de sus posibilidades, intentan hacerle frente y para ello cuentan con personas voluntarias que juegan un rol determinado en toda la intervención.

A modo de conclusión, podemos decir que la acción voluntaria se define dentro de unos márgenes, que en algunos casos pueden ser difusos y que por tanto necesitan ser analizados y reflexionados bajo el paraguas del marco legislativo, con el fin de no desvirtuar una acción tan importante que contribuye a la cohesión social.

### 3. Marco legal del voluntariado

Abordar el marco legal del voluntariado en España nos obliga a tener en cuenta la estructura-competencial española. En esta materia coexisten una ley en el ámbito estatal con leyes en ámbitos autonómicos.

Hasta el año 2023, cada comunidad autónoma ha ido desarrollando su ley y definiendo el fenómeno del voluntariado, su alcance y los límites de su acción. Nos remontamos a 1991, fecha en la que nace la *Ley 25/1991, de 13 de diciembre por la cual se crea el instituto catalán del voluntariado*, y concluimos con la más reciente de 2021 en Castilla y León (*Ley 5/2021, de 14 de septiembre, del Tercer Sector Social en Castilla y León y de modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado en Castilla y León*).

Muchos años han pasado desde 1991 y muchos han sido los cambios sociales y culturales que hemos experimentado en España. Estos cambios han ido influyendo en el voluntariado de modo que las leyes han tenido que irse adaptando y renovando su ámbito de actuación. En el momento actual podemos diferenciar dos tipos de leyes, dependiendo del momento en el que nacieron; esto es, aquellas anteriores a 2015 y aquellas que surgieron con posterioridad a esa fecha.

Aquí deberíamos preguntarnos qué fue lo que ocurrió en 2015 para marcar este hito del antes y después. La respuesta es clara: se abrió un proceso participativo de diálogo y reflexión entre el movimiento asociativo y el gobierno en el que se pudo ir definiendo lo sustancial del voluntariado, tal como se constata en la Ley 45/2015 de Voluntariado.

Tanto el proceso de construcción, como el contenido de la ley, nos permiten decir que estamos ante una ley moderna, consensuada y que plantea un voluntariado ágil y adaptado al contexto social del momento. Pero, ¿cuáles son las características que hacen que esta ley sea moderna, y utilizada como referencia en las legislaciones autonómicas posteriores? De manera sintética las destacamos a continuación:

- Como ya hemos dicho, su redacción fue fruto de un proceso de participación activa de las entidades de voluntariado. El debate interno sobre el concepto de voluntariado, su alcance y sus límites, comenzó en 2011, en el marco del Año Europeo de Voluntariado. A partir de ahí, la red de voluntariado, encabezada por la Plataforma del Voluntariado de España (en adelante PVE), de forma muy activa fue haciendo aportaciones en los diferentes textos que el ministerio de la época fue compartiendo. Después de todo este proceso, se puede decir que las entidades de voluntariado se ven reflejadas en el modelo que esta ley propone.
- Por otro lado, esta ley apuesta por un voluntariado transversal que, como derecho de participación de las personas, debe estar presente a lo largo de toda la vida, pudiendo comenzar desde los 12 años.
- La ley marca como principios a seguir la Convención de Naciones Unidas para las Personas con Discapacidad, así como las leyes de igualdad y no discriminación, por lo que obliga a construir un voluntariado inclusivo, sin ningún tipo de discriminación y donde la igualdad es uno de sus principios rectores.
- Propio de esta transversalidad es que se conciben 10 ámbitos en los que se aplica el voluntariado. Hemos pasado de concebir que el voluntariado está solo en el ámbito social, a entender que el voluntariado puede ser: social, educativo, deportivo, de ocio y tiempo libre, comunitario, cultural, sociosanitario, medioambiental, de cooperación al desarrollo y de protección civil.
- Coloca en el centro del voluntariado a las entidades de voluntariado que son el espacio en donde tiene lugar este ejercicio de participación ciudadana. Pero el principio de transversalidad a lo largo de la vida ha puesto en juego otros actores que deben promocionar e implicarse en el voluntariado. Estos actores son las universidades, las empresas y las administraciones públicas. Cada uno de ellos y dentro de sus responsabilidades deben velar por la promoción y difusión del voluntariado en el conjunto de la sociedad española.
- Además, es imprescindible que la nueva concepción del voluntariado ponga en el centro de su estructura reguladora a las personas, tanto a las personas voluntarias, como a las personas beneficiarias de esta acción. Este último elemento supone una gran novedad frente a las leyes anteriores.



- Por último, esta ley de voluntariado recoge como fin último su carácter de transformación social, su capacidad para incidir en los valores de la sociedad actual y de sus futuras generaciones (educación, formación para el empleo, competencias).

Con este marco normativo de comienzos del siglo XXI abrimos las puertas a un voluntariado moderno, sin adjetivos, inclusivo y diverso, y que está sirviendo de modelo a legislaciones posteriores en las diferentes comunidades autónomas.

En la Tabla 1 se presenta el mapa legislativo de voluntariado señalando aquellas comunidades que tienen una ley de segunda generación, marcando como punto histórico de referencia el 2015.

**Tabla 1. Mapa legislativo del voluntariado**

CC. AA.	Leyes anteriores a 2015	Leyes posteriores a 2015
Andalucía	Ley 7/2001, de 12 de julio.	Ley 4/2018, de 8 de mayo.
Aragón	Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social.	Ley 6/2018, de 28 de junio, del Voluntariado de Aragón.
Asturias	Ley del Principado de Asturias 10/2001, de 12 de noviembre, del Voluntariado.	
Baleares	Ley 3/1998, de 18 mayo, del Voluntariado en las Illes Balears.	Ley 11/2019, de 8 de marzo, del voluntariado de las Illes Balears.
Canarias	Ley 4/1998, de 15 mayo, del Voluntariado en Canarias.	
Cantabria	Decreto 59/2000, de 26 de julio, por el que se regula el voluntariado cultural en Cantabria.	Decreto 90/2021, de 4 de noviembre, por el que se regulan las organizaciones de voluntariado de protección civil de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
Castilla-La Mancha	Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Voluntariado en Castilla-La Mancha.	
Castilla y León	Ley 8/2006, de 10 de octubre.	Ley 5/2021, de 14 de septiembre, del tercer sector social en Castilla y León y de modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado en Castilla y León.
Cataluña	Ley 25/1991, de 13 de diciembre, por la cual se crea el Instituto Catalán del Voluntariado.	Ley 25/2015, de 30 de julio.
Euskadi	Ley 17/1998, de 25 junio, del Voluntariado en el País Vasco.	
Extremadura	Ley 1/ 1998, de 5 de febrero, reguladora del Voluntariado Social en Extremadura.	Ley 12/2019, de 11 de octubre, del Voluntariado de Extremadura.
Galicia	Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado Galicia.	Ley 10/2011, de 28 de noviembre, de Acción Voluntaria. Comunidad Autónoma de Galicia.
La Rioja	Ley 7/1998, de 6 de mayo, del Voluntariado.	
Madrid	Ley del voluntariado social de Madrid (ley 3/1994, de 19 mayo).	Ley 1/2015, de 24 de febrero, del Voluntariado en la Comunidad de Madrid.
Murcia	Ley 5/2004, de 22 de octubre, del voluntariado en la Región de Murcia.	
Navarra	Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del Voluntariado en la Comunidad de Navarra.	
Valencia	Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado.	

## 4. Qué es la Plataforma del Voluntariado de España

La primera red sectorial de entidades sociales que se constituye en nuestro país es la Plataforma del Voluntariado de España (PVE), surgida en 1986, en su momento denominada Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España. Las entidades constituyentes, todas del ámbito social y trabajando con diferentes problemáticas, de diversa ideologías y creencias, tenían un elemento común que las unía y este era el papel troncal que el voluntariado jugaba en toda la organización.

Esta unión, más allá de limitarse al ámbito del voluntariado, permite profundizar en la reivindicación de derechos sociales y lo que posteriormente se llamó «defensa del sector» (Poyato, 2022).

A la vez que las entidades se unían en torno a la PVE, se fueron creando plataformas autonómicas y locales que, replicando el modelo estatal, consiguieron cohesionar al movimiento asociativo del voluntariado en torno a ellas. La gran fuerza del voluntariado empuja a esta necesidad de trabajar en red y con apoyo mutuo (Poyato, 2022).

En el momento actual, esta fuerza sigue muy activa y la PVE aglutina a 80 entidades y plataformas de voluntariado, que a su vez representan a cerca de 5.000 entidades de voluntariado.

Pero como cualquier otra organización, la Plataforma define conjuntamente su estrategia y sus elementos de identidad, que permiten articular un plan de trabajo que satisface a estos objetivos de la organización. Actualmente la PVE se encuentra ejecutando el *Plan Estratégico* en el que se definen sus elementos de identidad de la siguiente manera:

**Propósito:** Conseguir un mundo mejor, más justo, igualitario e inclusivo, donde el voluntariado es esencial.

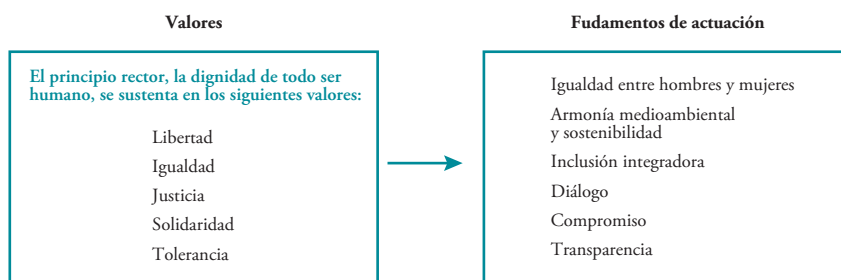
**Misión:** Desde su compromiso ético, la misión de la PVE es visibilizar, impulsar, promover y proteger la acción voluntaria transformadora. Consolidar y fortalecer la red de organizaciones que la componen como espacios de participación y representación del voluntariado en el conjunto de la sociedad.

**Visión:** Ser la organización de referencia en materia de voluntariado por su compromiso y coherencia con los valores que defiende.

Para todo ello contamos con un *Código Ético* que define los valores de la organización y que son utilizados como referente para establecer los fundamentos en los que se basan todas las acciones de la organización.

En la siguiente figura se muestran cuáles son los fundamentos que rigen la actuación, y como están relacionados con los valores de la organización.

**Figura 1. Fundamentos de actuación de la PVE**



Teniendo en cuenta que todo el trabajo de la PVE está sustentado sobre la igualdad entre hombres y mujeres, la armonía medioambiental, la sostenibilidad, una inclusión integradora, el diálogo, el compromiso y la transparencia, se definen los 6 objetivos estratégicos que se persiguen:

- Fortalecer la coherencia y generar confianza.
- Potenciar la cultura de cooperación y sinergias.
- Impulsar procesos participativos basados en el encuentro y el diálogo.
- Reorientar el desarrollo organizacional hacia la calidad y la sostenibilidad.
- Estimular la curiosidad y el saber para la transformación social.
- Fomentar la cultura del bienestar y gestión emocionalmente responsable.

Bajo este paraguas y persiguiendo estos objetivos, la PVE organiza anualmente su plan de trabajo generando programas y servicios, dirigidos tanto a la red asociativa del voluntariado, con el fin de profundizar en todo lo relacionado con la gestión del voluntariado, como a la población general, impregnando valor social a la acción del voluntariado y animando a la ciudadanía a unirse en este ejercicio de participación y cohesión social. Paralelamente se hace un importante esfuerzo en llegar a los poderes públicos con un fin de incidencia para promover la incorporación del voluntariado a las diversas políticas públicas.

En el siguiente apartado se presentan los datos generales de voluntariado, en donde se constata que cerca de un 8 % de la población española mayor de 14 años está dedicada a la acción voluntaria. Este número tan grande de personas, así como todas las actividades que se realizan, consideradas de gran impacto social, hace necesario colocar al voluntariado entre uno de los agentes de la sociedad civil que más está contribuyendo al objetivo de conseguir la plena igualdad y la no discriminación en nuestra sociedad.

Al frente de esta utopía se encuentra la PVE, como plataforma aglutinadora de esta energía solidaria.

## 5. Entendiendo el voluntariado

Según los datos ofrecidos por Eurostat (2015), un 10,6 % de la población española realiza voluntariado, entendido tanto en un sentido formal como informal. Este dato sitúa a nuestro país entre aquellos en los que es menos frecuente la acción voluntaria.

**Tabla 2. Población que realiza labores de voluntariado en países europeos (%)**

Países	Población (%)
Países Bajos	82,3
Noruega	74,5
Finlandia	74,0
Suecia	70,0
Islandia	64,8
Eslovenia	54,6
Polonia	50,6
Suiza	48,1
Dinamarca	41,5
Irlanda	37,1
Luxemburgo	30,3
Letonia	28,3
Austria	28,3
Estonia	25,4
Francia	23,2
Bélgica	20,8
Portugal	20,5
Reino Unido	19,4
Eslovaquia	18,8
Croacia	17,2
Chequia	16,6
Lituania	16,2
Grecia	14,4
Serbia	12,4
Alemania	11,4
Italia	11,2
España	10,6
Hungría	7,8
Bulgaria	6,3
Rumania	3,2
Chipre	2,6
Malta	0,9

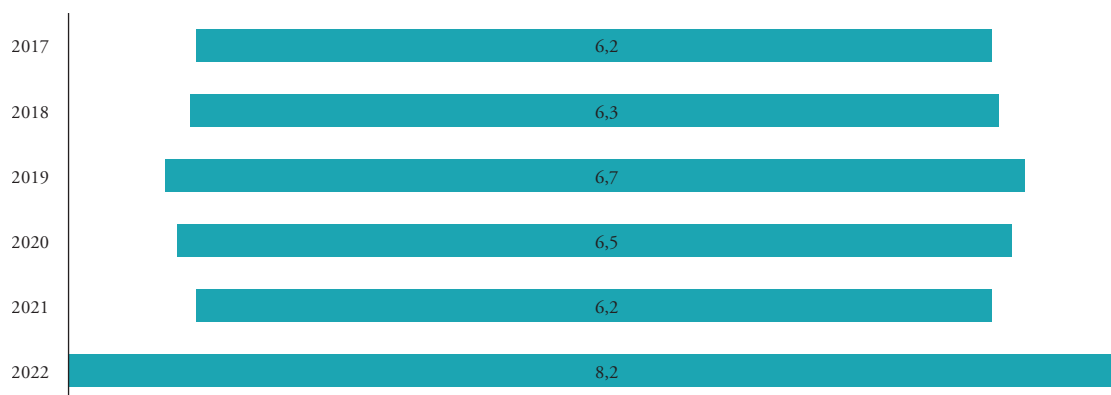
Fuente: *Eurostat*.

Según la PVE (2022), con información más actualizada que la que ofrece Eurostat, la tasa de personas que hacen voluntariado, entendido en un sentido formal, es decir, en el contexto de participación estable en el seno de alguna entidad del voluntariado es del 8,2 %, lo que supone que el número de personas voluntarias es de 3.300.000.

Si ofrecemos estos dos datos es porque el primero permite una comparación con el resto de los países de la UE con una información que es homogénea para todos los países. El segundo dato nos da una imagen mucho más nítida del voluntariado en España, sobre todo si tenemos en cuenta la serie de encuestas que la PVE viene realizando desde 2014, así como el análisis conjunto de los datos referidos al periodo 2017-2021.

El análisis de esa serie histórica nos indica que en el último año se ha producido un aumento sensible en esa tasa: si entre 2017 y 2021 el porcentaje oscilaba en torno al 6,5 %, en este último año, como hemos dicho, se ha producido un incremento notable (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1. Evolución de la tasa de voluntariado en España (período 2017-2022)**

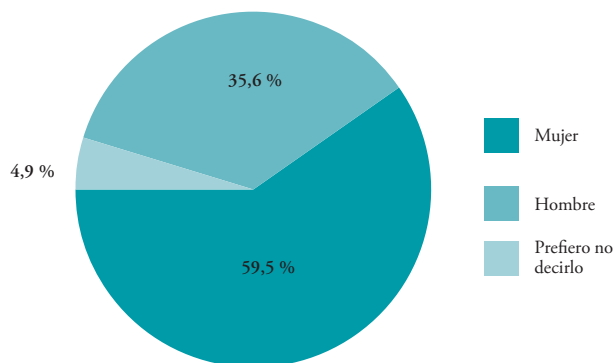


La hipótesis más plausible, a falta de confirmar en sucesivas encuestas, es que la *oleada de solidaridad* despertada por la pandemia parece tener una cierta continuidad. Si tenemos en cuenta que en la encuesta de 2021 unos dos millones de personas que no eran voluntarias habían hecho algún tipo de colaboración durante la pandemia, cabe pensar que un buen número de ellas haya optado por dar continuidad a su voluntariado.

Más allá de esa tasa global de voluntariado, de sumo interés para ver cómo evoluciona a lo largo del tiempo, interesa conocer con más detalle cómo son las personas voluntarias de nuestro país. A este respecto comentamos aquí los datos que nos parecen más relevantes de la encuesta que en 2022 hicimos a personas voluntarias de toda España, con una muestra representativa en cada una de las CC. AA. (PVE, 2022).

Lo primero que hemos de reflejar, constatando datos que se repiten una y otra vez cuando se estudia el voluntariado, es su feminización, tal como puede verse en el Gráfico 2.

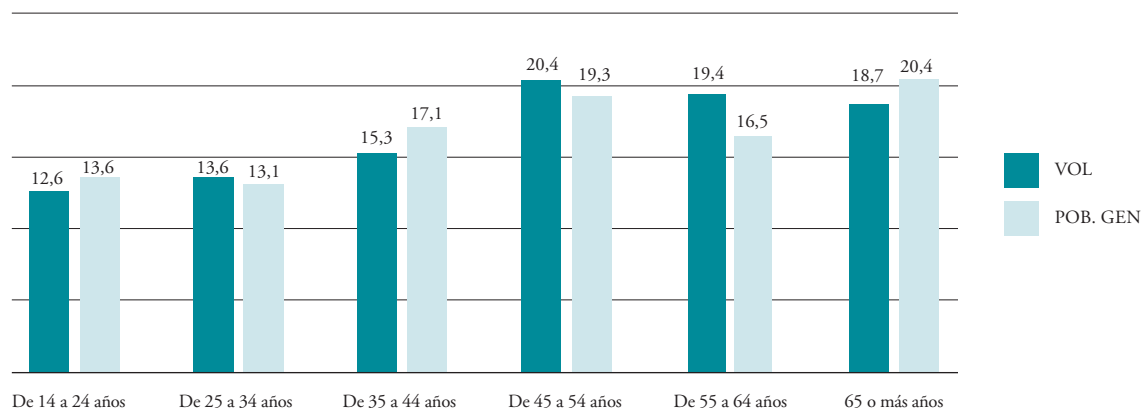
**Gráfico 2. Personas voluntarias según sexo (%)**



No cabe duda de que este hecho hunde sus raíces en la división sexual del trabajo, siendo que aquellas tareas relacionadas con los cuidados se atribuyen a las mujeres. El equilibrio entre los sexos en el voluntariado es, claramente, un reto para el conjunto de entidades del sector, reto que quizá pase por reivindicar ese carácter más igualitario del voluntariado. No nos contradecemos: entendiendo el género como una construcción sociocultural, que por lo tanto sus contenidos podrían no ser privativos de hombres y mujeres, y aceptando que determinadas acciones han venido a constituirse como femeninas, las reivindicamos como tales para hacerlas extensibles a todas las personas.

Con respecto a la edad, más allá del tópico de que *los jóvenes no se comprometen*; lo que nos muestran los datos, como puede verse en el Gráfico 3, es que no hay una tendencia clara. Si tenemos en cuenta cómo se distribuye la edad en la población general, hay muy pocas diferencias entre el peso que cada grupo de edad tiene en el voluntariado y el que tiene en el conjunto de la población.

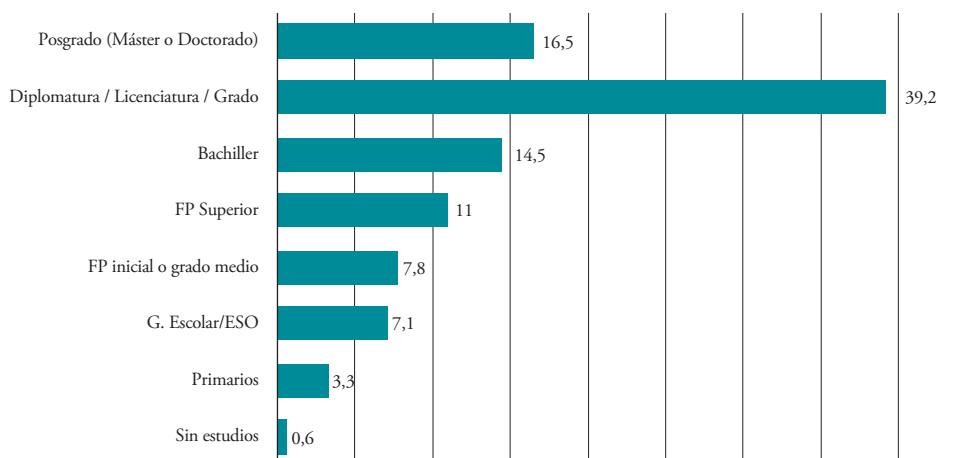
**Gráfico 3. Personas voluntarias según su edad y comparación con la población general (%)**



La edad, pues, no es en términos globales un factor determinante para el voluntariado: las personas jóvenes hacen voluntariado en una medida muy parecida al resto de la población. Otra cosa es que haya diferencias cualitativas (en cuanto a la temática y a la actividad) como sugieren algunas reflexiones de responsables de voluntariado. El reto es adaptar las entidades a los perfiles cambiantes del voluntariado, no esperar a que esos perfiles se adapten a los ritmos de las entidades (PVE, 2019).

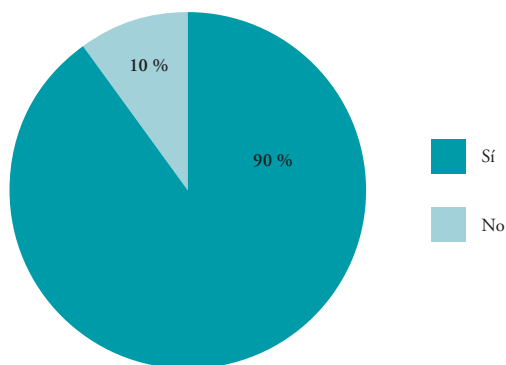
Por lo demás, las personas voluntarias cuentan con un nivel formativo alto, tal como puede verse en el Gráfico 4. Dato que también se encuentra habitualmente en los estudios y encuestas al respecto.

**Gráfico 4. Personas voluntarias según nivel de estudios (%)**



Un dato que puede resultar sorprendente, en este caso en un sentido positivo, es que la tasa de discapacidad entre el voluntariado es similar a la de la población general (ver Gráfico 5).

**Gráfico 5. Personas voluntarias con discapacidad (%)**

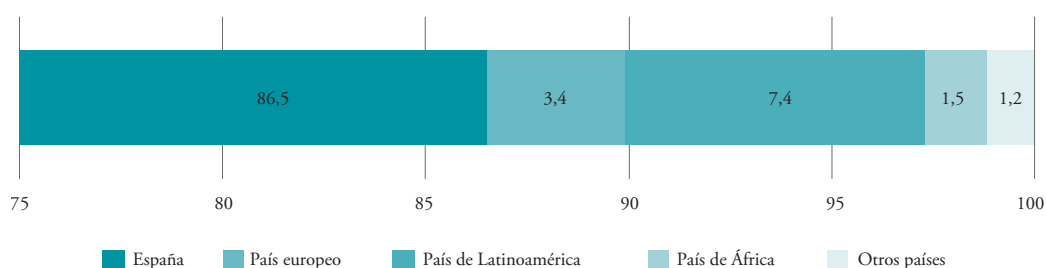




Sin duda es preciso un análisis más detallado del voluntariado entre las personas con discapacidad, análisis que estamos haciendo en el momento de redactar este capítulo y que apunta algunas ideas interesantes. Se trata de un voluntariado menos feminizado y de más edad, lo que nos sugiere que está operando un cierto proteccionismo para con estas personas.

Como es de esperar, la gran mayoría de personas voluntarias es de origen español; no obstante, hemos de destacar la alta tasa relativa de personas de origen latinoamericano, como puede verse en el Gráfico 6.

**Gráfico 6. Personas voluntarias según zona de origen (%)**

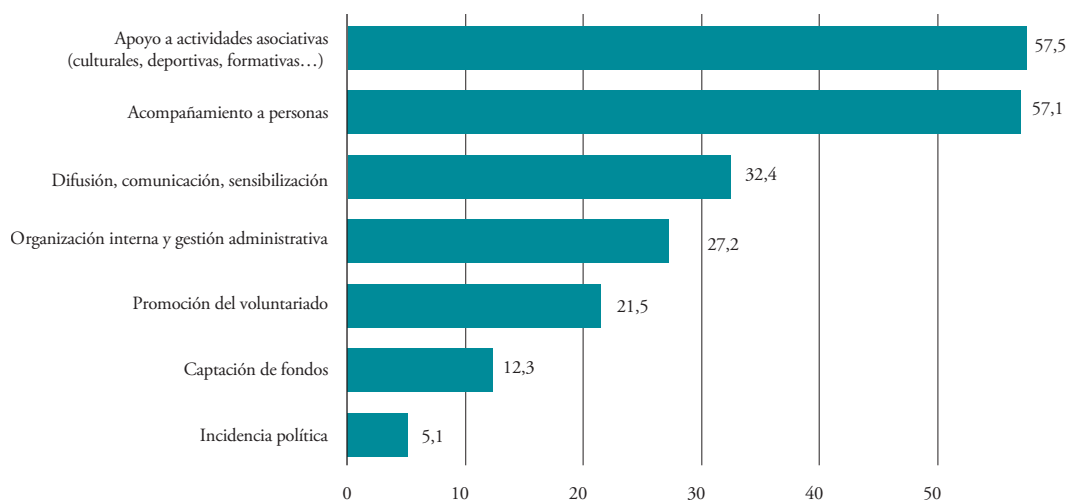


La presencia de personas de ese origen se sitúa en torno al cinco por ciento, mientras que en el voluntariado es de casi el siete y medio por ciento, hecho que, a nuestro juicio, exige un análisis más detallado que indague en la causa o conjunto de causas que pueden estar detrás del mismo. A falta de ese análisis, si creemos importante resaltar cómo esas personas que tienen un alto grado de implicación solidaria.

Una vez que hemos visto cómo son las personas voluntarias, veamos qué es lo que hacen y por qué.

El voluntariado se configura como una actividad relacional en la que la más frecuente es que las personas voluntarias acompañen a aquellas que son destinatarias de la acción de las entidades. Y es ese vínculo relacional el que queremos resaltar, por cuanto supone un añadido a las mismas, que es cualitativamente distinto y que no puede ser desempeñado por ninguna otra figura dentro de las entidades (ver Gráfico 7).

**Gráfico 7. Personas voluntarias según la naturaleza de la actividad de voluntariado (%)**



Por otro lado, hemos de señalar la escasa importancia que se concede al papel más activista de las personas voluntarias, ya que como ciudadanas podrían tener un mayor protagonismo en las labores de difusión e incidencia política.

Por lo demás, la participación de las personas voluntarias es alta, medida en el tiempo que dedican a ella. Según los datos de la encuesta de la PVE que estamos analizando las personas voluntarias tienen una alta implicación en las actividades de voluntariado, tanto en frecuencia (la mayoría acude a la entidad varias veces a la semana) como en intensidad, ya que si lo más habitual es que la actividad de voluntariado se desarrolle durante un periodo de 1-3 horas cada uno de los días que acude a la entidad, un tercio del voluntariado dedica más de 4 horas por jornada de asistencia a su acción voluntaria.

Aunque, como todo cálculo, no está exento de riesgo, tomando en cuenta los datos de frecuencia e intensidad de la Tabla 3 y como referencia las 3.300.000 personas que, como hemos dicho, declaran ser voluntarias en España, podemos estimar en más de 650.000 las personas que, un día cualquiera, hacen voluntariado y en más de dos millones las horas que se dedican a la acción voluntaria cada día en España.

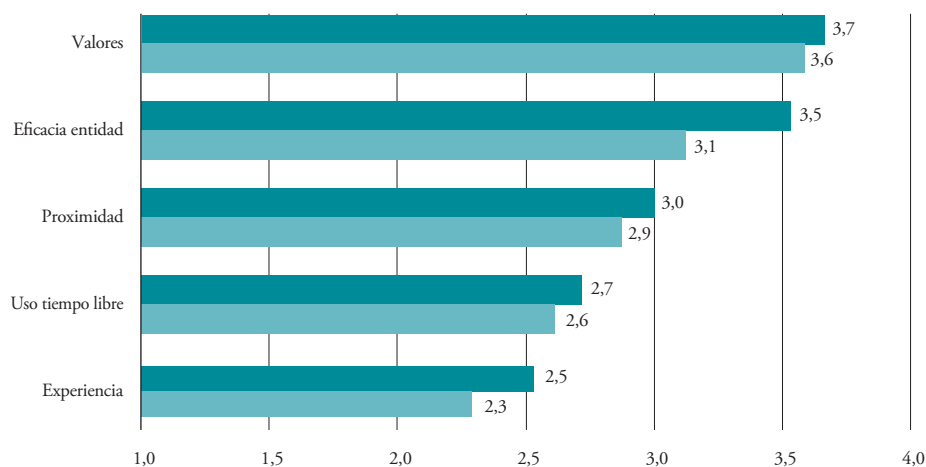
**Tabla 3. Frecuencia e intensidad medias del voluntariado**

Frecuencia	Días	Intensidad	Horas por día de asistencia
Más de una vez por semana	0,36	Menos de una hora	0,5
Una vez por semana	0,14	Entre 1-3 horas	2
Más de una vez al mes	0,10	Entre 4-6 horas	5,5
Una vez al mes	0,03	Más de 6 horas	6,5
Una vez al trimestre	0,01		
Una/dos veces al año	0,01		

Con las cautelas necesarias que hay que tener en este tipo de cálculos, podemos tomar conciencia del volumen de actividad que se moviliza en torno al voluntariado.

El voluntariado es, sobre todo, una actividad solidaria, que se inicia y se mantiene por el valor que encierra en sí misma (motivación intrínseca), tal como puede verse en el Gráfico 8.

**Gráfico 8. Valores promedio otorgados a diferentes motivos para hacer voluntariado (escala entre 1 y 4)**



Es necesario reparar en el alto valor alcanzado por el ítem «sociedad igualitaria» y ponerlo en relación con la poca importancia que se da desde las entidades al voluntariado en las tareas de difusión e incidencia política. Abundando en esta idea, hemos de anotar en el debe de las entidades la escasa integración de los ODS, en su propio quehacer y en el quehacer del voluntariado.

Si el voluntariado es un compromiso con el cambio, las entidades tienen el reto de movilizar ese recurso en favor de un cambio, siquiera de pequeños cambios, que hagan del mundo un lugar más habitable.

## Referencias bibliográficas

- ALGUACIL GÓMEZ, J. (1999): «La calidad de vida como marco relacional para el desarrollo de los derechos humanos y constitucionales»; en *Documentación Social*, núm. 14; pp. 157 y ss.
- AMATE, M. y VELASCO, J. A. (2022): «El voluntariado, una cuestión personal»; en BENLLOCH SANZ, P. dir.: *El valor del voluntariado en el Tercer Sector: reflexiones en un nuevo escenario*. Madrid, PVE; pp. 243 y ss.
- CARROLL, L. (2016): *Alicia en el país de las maravillas*. Zaragoza, Luis Vives.
- BÉJAR, H. (2001): «La organización de la espontaneidad»; en *Documentación Social, Repensar el voluntariado*, 122; p.132.
- GARCÍA INDA, A. (1997): «La construcción administrativa del voluntariado: un modelo explicativo»; en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 11.
- GARCÍA INDA, A. (2003): «El voluntariado: recursos y normativas»; en *Voluntariado: la lógica de la ciudadanía*; pp. 125-168.
- FERNÁNDEZ PRADOS, J. S. (2002): «La categoría social del voluntariado y su realidad en España»; en *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Época, 32; p. 187.
- FERNÁNDEZ, J. L.; RUA, A., y GÓMEZ, P. (2021): *Revisión de la literatura académica sobre voluntariado corporativo*. Madrid, Universidad de Comillas. Disponible en: [https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2021/08/estudio-voluntare-universidad-comillas-\\_literatura-academica-vc.pdf](https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2021/08/estudio-voluntare-universidad-comillas-_literatura-academica-vc.pdf)
- FROMM, E. (2000): *El Miedo a la Libertad*. Barcelona, Editorial Paidós.
- LOR-SERRANO, A. (2021): *An Approach to Corporate Volunteering in Spain*. MDPI. <https://www.mdpi.com/2076-0760/10/3/80>
- EUROSTAT (2015): [Base de datos]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_scp19/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_scp19/default/table?lang=en)
- MAÑAS-VINIEGRA, L. (2018): «El voluntariado corporativo en la estrategia de responsabilidad social de las empresas del IBEX 35»; en *Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 8 (16); pp.19-32. Disponible en: <https://doi.org/10.17163/ret.n16.2018.02>.
- NIETO, A. (1991): «La administración sirve con objetividad los intereses generales»; en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. dir.: *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 3; p. 2189.
- POYATO, L. (2022): «Voluntariado y Tercer Sector. Una evolución simbiótica»; en BENLLOCH SANZ, P. dir.: *El valor del voluntariado en el Tercer Sector: reflexiones en un nuevo escenario*. Madrid, PVE; pp. 7 y ss.

- PVE (2019): *Voluntariado en el ámbito universitario. Reflexiones y propuestas*. Madrid. Disponible en: <https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2020/04/voluntariado-ambito-universitario-revisado.pdf>
- PVE (2021): *La acción voluntaria en 2021. Avanzando en la Agenda 2030*. Madrid. Disponible en: [https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2021/12/accion-voluntaria\\_2021.pdf](https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2021/12/accion-voluntaria_2021.pdf)
- PVE (2022): *El voluntariado en España. Quién, cómo, por qué* [Base de datos]. Disponible en: <https://tesigandia.shinyapps.io/PVE-APP/>
- PVE (2022): *La acción voluntaria en 2022*. Madrid. Disponible en: <https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2022/11/laaccionvoluntaria-2022-1.pdf>
- ZUBERO BEASKOETXEA, I. (1996): «El papel del voluntariado en la sociedad actual»; en *Documentación social*, 104 p. 39.
- ZUBERO BEASKOETXEA, I. (2013): «Participación transformadora»; en *Ciudadanía y ONG. El nuevo papel del Tercer Sector ante el cambio de época*. Fundación Esplai; p. 27. Disponible en: <http://www.fundacionesplai.org> y también en la página web <http://www.ciudadaniayong.org>
- ZURDO ALAGUERO, A. (2003): «Voluntariado y estructura social: funciones sociales y límites»; en RODRÍGUEZ CABRERO, G. coord: *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid, Foessa, Colección Estudios; pág. 217.





MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

**37**

- I. El tercer sector de acción social
- II. Organizaciones singulares del tercer sector de acción social
- III. Fundaciones
- IV. Articulación de organizaciones del tercer sector de acción social
- V. Campos de actuación del tercer sector de acción social
- VI. Formas emergentes del tercer sector de acción económica
- VII. El tercer sector de acción social en el ámbito territorial







## EMPRESAS Y COOPERATIVAS SOCIALES

*Chaime Marcuello Servós*  
Universidad de Zaragoza

*Carmen Marcuello Servós*  
Universidad de Zaragoza

### Resumen

El propósito de este capítulo es reflexionar sobre las empresas y cooperativas sociales en España partiendo de tres hitos relevantes acontecidos en el año 2022. Uno, la aprobación del acuerdo de la Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo decente y la economía social y solidaria*. Dos, la *Recomendación del Consejo sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social* por parte del Consejo de Ministros de los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Tres, el *Plan de Acción de la Economía Social* aprobado por el Parlamento Europeo. Las tres instituciones coinciden en lo esencial. Esa convergencia de criterios impulsa internacionalmente la economía social, por tanto, a las empresas y cooperativas sociales. Sabiendo que, al igual que en otros países de nuestro entorno, en España la economía social es plural y diversa, como también lo son las organizaciones que la conforman. En este capítulo, primero, se sitúa la economía social revisando el marco internacional. Segundo, se presentan las principales características de las empresas y cooperativas sociales en España. Y, tercero, se finaliza con una reflexión sobre los retos y dificultades para su desarrollo.

### Abstract

*The purpose of this chapter is to reflect on social enterprises and cooperatives in Spain based on three relevant milestones that took place in the year 2022. One, the approval of the International Labour Organisation agreement, Decent Work and the Social and Solidarity Economy. Two, the Council Recommendation on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation by the Council of Ministers of the Member States of the Organisation for Economic Co-operation and Development. Three, the Social Economy Action Plan adopted by the European Parliament. The three institutions agree on the essentials. This convergence of criteria gives international impetus to the social economy, and therefore to social enterprises and cooperatives. We are aware that, as in other countries around us, the social economy in Spain is plural and diverse, as are the organisations that make it up. In this chapter, firstly, the social economy is situated by reviewing the international framework. Secondly, it presents the main characteristics of social enterprises and cooperatives in Spain. Thirdly, it ends with a reflection on the challenges and difficulties for their development.*

## 1. Introducción

El año 2022 marca un antes y un después en la consolidación internacional de la economía social y solidaria. Del 27 de mayo al 11 de junio, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) celebró su Asamblea General número 110 donde aprobó el documento *El trabajo decente y la economía social y solidaria*<sup>1</sup>; por primera vez se estableció una definición internacional de la misma. Entre el 9 y 10 de junio, se reunió el Consejo de Ministros de los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y propuso la *Recomendación del Consejo sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social*<sup>2</sup> con el objetivo de fomentar el desarrollo de «ecosistemas» favorables de la economía social. Asimismo, el Parlamento Europeo, en su resolución de 6 de julio aprobó la implementación *del Plan de*

<sup>1</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_848074.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_848074.pdf) [consultado en enero 2023].

<sup>2</sup> <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/9fb3ff40-8e07-42d9-9b23-c6973bb506dd.pdf>

*Acción de la Economía Social*<sup>3</sup> con tres objetivos: 1) crear las condiciones marco adecuadas para que la economía social prospere; 2) abrir oportunidades y apoyar el desarrollo de capacidades, y 3) aumentar el reconocimiento de la economía social y su potencial.

Los tres hitos anteriores muestran un contexto internacional favorable como no se había producido antes. Es algo más que una simple anécdota. El consenso adoptado en la OIT, donde están representados 187 países, proponiendo una definición común sobre la economía social es un avance en su reconocimiento y visibilidad. Lo mismo cabe decir respecto de la OCDE al elaborar una recomendación para sus Estados miembros con el objetivo de promover medidas concretas desde los gobiernos para el apoyo de la economía social. Esto también es una circunstancia novedosa, pues pone en valor las claves distintivas de la economía social que ocupaban, tradicionalmente, un lugar casi invisible. Y, finalmente, el acuerdo del Parlamento Europeo es otro paso más en su impulso en nuestro entorno más próximo.

Visto lo visto, la economía social —con ella las empresas y cooperativas sociales— ha adquirido más y mayor protagonismo en las políticas públicas de instituciones internacionales y nacionales. Los argumentos son convergentes. La OIT (2022) indica que «aunque la economía social y solidaria no es nueva, su importancia para las políticas y su visibilidad han aumentado considerablemente desde comienzos de siglo. En la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) se reconoce que una economía social sólida es fundamental para el desarrollo económico y las oportunidades de empleo sostenibles».

La OCDE (2022) pone de manifiesto «que la economía social ha adquirido relevancia política y es cada vez más reconocida por desempeñar una función precursora en la formación de sociedades inclusivas y comunidades locales fuertes, por contribuir al crecimiento económico, por sentar las bases de una industria más sostenible y por facilitar una transición doble (verde y digital) equitativa y economías más circulares» y que «la economía social contribuye a la resiliencia económica y social debido a la naturaleza de su actividad y a sus modelos de negocio, bien preparados para resistir las crisis, y que se desempeña de manera activa en sectores esenciales como el de la salud y el de los servicios sociales, además de otros sectores *económicos y sociales fundamentales*».

Y en la resolución aprobada por el Parlamento Europeo, los veintiún considerandos con los que comienza el texto del plan son un alegato destacando las virtudes y beneficios que aportan las organizaciones de la economía social al conjunto de la sociedad.

Ubicados en este contexto, el objetivo de este capítulo es reflexionar sobre las empresas y cooperativas sociales en España. Para ello, en primer lugar, se sitúa la economía social revisando el marco internacional. En segundo lugar, se presentan las principales características de las empresas y cooperativas sociales en España. Y, en tercer lugar, se finaliza con una reflexión sobre los retos y dificultades para su desarrollo.

<sup>3</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0288\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0288_EN.pdf)

## 2. Economía social

En 1980, el *Comité National de Liaison des Activités Mutualistes, Coopératives et Associatives* (CNLAMCA) de Francia aprobó la *Charte de l'économie sociale*<sup>4</sup>. Esta declaración se considera desde aquella fecha una referencia «fundacional» y fundamental. Fue la primera vez que el término se utilizaba internacionalmente, aunque, tal y como se indica en el preámbulo de la Ley 5/2011 de Economía Social, «el marco histórico de nacimiento del concepto moderno de economía social se estructura a través de las primeras experiencias cooperativas, asociativas y mutualistas que surgen desde finales del siglo XVIII y se desarrollan a lo largo del siglo XIX en distintos países de Europa (Inglaterra, Italia, Francia o España)». Si bien el impulso de instituciones internacionales como la OIT, OCDE o la Unión Europea se ha producido en este siglo XXI, la economía social es resultado de un conjunto de organizaciones que han formado y forman parte de la economía, en general, y de la vida, en particular, de numerosas personas en todo el planeta desde hace más de dos siglos.

La economía social es resultado de personas y organizaciones que aplican en sus decisiones cotidianas y estratégicas los principios y valores establecidos en 1895 en la Alianza Cooperativa Internacional<sup>5</sup>. Aquellos principios cooperativos siguen siendo un referente. De forma sintética, las organizaciones de economía social se orientan, preferentemente, a atender y resolver tanto las necesidades como los problemas de las personas y sus vidas, de manera que el capital y los recursos disponibles están al servicio de las personas y las generaciones futuras. Su objetivo son las personas y no el mero incremento del capital, puesto que se considera que la economía ha de estar al servicio del bienestar de la comunidad. Así, en las diferentes legislaciones que regulan el sector de la economía social —al menos 20 países, entre los que se encuentra España— se observa cómo se reproducen de forma similar (Monzón y Chaves, 2017). En este sentido, un ejemplo es la Ley 5/2011 que hemos citado.

Otra característica relevante de la economía social es su **capacidad de adaptación e innovación** ante los cambios, sean crisis económicas, sociales o culturales. Y esto, desde sus inicios. Por eso, de nuevo, hay que recordar que la razón de ser de la economía social es abordar desde la acción colectiva, a través de la cooperación, los problemas y necesidades de las personas, lo cual implica que se han ido creando nuevas figuras jurídicas, modelos de empresas, procesos y medios de actuación e intervención para dar respuestas más adecuadas a los cambios. Las cooperativas, mutualidades y asociaciones son las primeras figuras jurídicas que se vincularon con la economía social. Estos tipos de organizaciones comparten tres elementos identitarios: a) el sistema de decisión democrática, b) la limitación o prohibición de la distribución de los beneficios y c) la realización de actividades para satisfacer las necesidades de las personas. Con el paso de la historia, en cada país se han incorporado otras formas jurídicas. Por ejemplo, en España las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación, las sociedades

<sup>4</sup> [https://www.cressidf.org/wp-content/uploads/2018/06/charte\\_economie\\_sociale.pdf](https://www.cressidf.org/wp-content/uploads/2018/06/charte_economie_sociale.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.ica.coop/>

laborales o las fundaciones de acción social. Y ya más recientemente, los centros especiales de empleo de iniciativa social y las empresas de inserción.

Las denominaciones y ámbitos de actuación son diversos, pero los principios y valores de la economía social y solidaria son comunes. Estos se encuentran recogidos por la OIT en su Acuerdo de 2022 (OIT, 2022). Los valores destacados en el documento aprobado por la OIT como elementos distintivos de la economía social se centran en cinco aspectos: 1) cuidado de las personas y del planeta; 2) igualitarismo; 3) interdependencia; 4) integridad, y 5) autogobierno. Estos valores se refuerzan con los principios para la gestión y funcionamiento de estas entidades. Cada uno de estos principios permite delimitar las cuestiones esenciales que diferencian a las entidades de economía social frente a otras, poniendo el acento en su modelo de funcionamiento. Esto significa que la legislación de cada país tiene que respetar, garantizar y hacer posible la existencia de estos principios y valores en el marco regulador de las formas jurídicas que se identifican como parte de la economía social. Los principios son los siguientes (OIT, 2022; pp. 12-13): 1) finalidad social o pública; 2) prohibición o limitación de la distribución de los beneficios; 3) gobernanza democrática y participativa; 4) cooperación voluntaria, y 5) autonomía e independencia.

Entre las unidades de la economía social y solidaria cuya gestión y funcionamiento se ajusta a estos principios y valores están: **cooperativas, asociaciones, mutualidades, fundaciones, empresas sociales, grupos de autoayuda y otras unidades que operan de conformidad con los valores y principios de la economía social y solidaria en la economía formal e informal** (OIT, 2022 p. 15).

También merece la pena señalar las recomendaciones de la OCDE para potenciar el sector en cada país: 1) fomentar una cultura de economía social; 2) crear marcos institucionales de apoyo; 3) diseñar marcos jurídicos y reglamentarios propicios; 4) apoyar el acceso a la financiación; 5) facilitar el acceso al mercado público y privado; 6) reforzar las competencias y el apoyo al desarrollo empresarial; 7) fomentar la medición y el seguimiento del impacto; 8) apoyar la producción de datos, y 9) fomentar la innovación social.

Además, hay que destacar que en 1989 la Comisión Europea publicó la Comunicación *Las empresas de la economía social y la realización del mercado europeo sin fronteras*<sup>6</sup>. Desde entonces se han puesto en marcha diferentes iniciativas desde la Comisión y, en especial, desde el Comité Económico y Social Europeo. En el año 2021 se presentó el *Plan de Acción para la Economía Social* que después de un largo recorrido se aprobó en julio de 2022 por el Parlamento Europeo<sup>7</sup>.

En España, el apoyo a la economía social por parte de las instituciones públicas tanto del ámbito de la Administración General del Estado como de las comunidades autónomas también presenta varios hitos relevantes. Después de la aprobación de la Ley 5/2011 de Economía Social

<sup>6</sup> [https://www.socialeconomy.eu.org/wp-content/uploads/2021/01/EC-Communication-1989\\_-BusinEconomía Social y Solidaria-in-the-economic-sociale-sector-Europe-frontier-free-market.pdf](https://www.socialeconomy.eu.org/wp-content/uploads/2021/01/EC-Communication-1989_-BusinEconomía Social y Solidaria-in-the-economic-sociale-sector-Europe-frontier-free-market.pdf)

<sup>7</sup> <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-an-economy-that-works-for-people/file-social-economy>

en España, se promovió la *Estrategia Española de la Economía Social 2017-2020*<sup>8</sup> y diferentes comunidades autónomas elaboraron sus propias estrategias de impulso de la economía social, junto con ciudades como Madrid<sup>9</sup> y Barcelona<sup>10</sup>.

En el Consejo de Ministros del 31 de mayo de 2022 se aprobó el PERTE de la Economía Social y de los Cuidados<sup>11</sup>. Además, varias comunidades renovaron o crearon sus propios planes de acción entre 2021 y 2022 como por ejemplo: el *Plan Aragonés de Impulso de la Economía Social 2022-2025*<sup>12</sup>; el *II Plan Integral de Economía Social 2021-2024* de Navarra<sup>13</sup>; el *Plan Estratégico Interdepartamental de Economía Social 2021-2024* del País Vasco<sup>14</sup>. Lo cual sirve para corroborar el peso alcanzado por el sector en la sociedad española contemporánea.

### 3. Empresas sociales y cooperativas sociales

Al igual que otros países de nuestro entorno, en España la economía social es plural y diversa. Atendiendo a su recorrido e historia, encontramos organizaciones «tradicionales», —muchas de las cuales han cumplido más de cien años—, y otras de reciente creación. Esas trayectorias y permanencia en el tiempo aportan una buena dosis de heterogeneidad. Algunas de estas organizaciones, —muchas de ellas cooperativas—, en su génesis y evolución están más cercanas a los modelos de comportamiento de la empresa capitalista clásica que a otras lógicas alternativas. Esto es así porque adoptan estrategias orientadas a la supervivencia en mercados cada vez más globalizados donde la competencia se ha incrementado de forma exacerbada, con un predominio de la perspectiva mercantil frente a cualquier fin social.

Conviven entidades con una larga experiencia junto con otras más «jóvenes», pero en todos los casos los principios y valores son la fuente de desarrollo y evolución de las mismas. Existen numerosos ejemplos vinculados al desarrollo local, a las cooperativas de vivienda, a la inserción socio-laboral, a la producción y a la distribución de energía. En todas ellas, la vocación de transformación de la realidad en busca de una distribución de la riqueza más justa e igualitaria se concreta en modelos de gestión basados en la resiliencia, la disputa, la adaptación e innovación, como pueden ser los mercados sociales en España<sup>15</sup>. Dentro de ese crisol se han impulsado las dos figuras que nos interesan en este capítulo: la empresa social y la cooperativa social (véase Defourny y Nyssens, 2021; Defourny *et al.*, 2021; Díaz *et al.*, 2021; Díaz *et al.* 2020).

<sup>8</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-3857](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-3857)

<sup>9</sup> [https://transparencia.madrid.es/FWPProjects/transparencia/PlanesYMemorias/Planes/EstrategiaEconomiaSocial/Ficheros/ESTRATEGIA\\_MUNICIPAL%20DE%20ECONOMIA%20SOCIAL%20Y%20SOLIDARIA.pdf](https://transparencia.madrid.es/FWPProjects/transparencia/PlanesYMemorias/Planes/EstrategiaEconomiaSocial/Ficheros/ESTRATEGIA_MUNICIPAL%20DE%20ECONOMIA%20SOCIAL%20Y%20SOLIDARIA.pdf)

<sup>10</sup> [https://Economia Social y Solidaria%202030.decimim.barcelona/?locale=es](https://Economia%20Social%20y%20Solidaria%202030.decimim.barcelona/?locale=es)

<sup>11</sup> <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/ertes/erte-de-economia-social-y-de-los-cuidados>

<sup>12</sup> <https://www.aragon.es/-/economia-social-plan-impulso>

<sup>13</sup> [https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/ii\\_plan\\_integral\\_de\\_economia\\_social.pdf](https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/ii_plan_integral_de_economia_social.pdf)

<sup>14</sup> [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/plan\\_economia\\_social/es\\_registro/adjuntos/E5213-ECONOMIA-SOCIAL-INFF\\_PEIES-26-de-abril-2022.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/plan_economia_social/es_registro/adjuntos/E5213-ECONOMIA-SOCIAL-INFF_PEIES-26-de-abril-2022.pdf)

<sup>15</sup> <https://mercadosocial.net/>

En primer lugar, el origen de la idea de **cooperativas sociales** se sitúa en Italia. El año 1991 el Parlamento italiano aprobó la Ley 8 noviembre 1991, de Regulación de las cooperativas sociales con las que se «acuñaba» el término y el modelo<sup>16</sup>. A partir de este momento, las cooperativas sociales experimentaron un desarrollo notable en diferentes países europeos ya que adoptaron también la figura de cooperativa social con diferentes denominaciones<sup>17</sup>. En el caso de España la Ley 27/1999 de Cooperativas incluyó este nuevo modelo con el término «cooperativas de iniciativa social»<sup>18</sup>.

La característica principal de estas cooperativas sociales es que sus promotores tienen como objetivo dar respuesta a las necesidades de la comunidad o de un determinado colectivo y no solo los intereses de los propios miembros. Es decir, se amplían el horizonte y la perspectiva en el planteamiento de la creación de las cooperativas que trasciende al grupo de socios y socias. Así, se dirigen principalmente a la integración laboral de personas vulnerables, la prestación de servicios sociales a grupos en riesgo o la rehabilitación de zonas desfavorecidas, entre otros objetivos.

En segundo lugar, la idea de **empresa social** tiene su origen también en la década de los 90 del siglo XX. En este caso, en 1995, Bélgica fue el primer país que legisló en materia de empresas sociales, seguido de Finlandia (2003), Lituania (2004), Reino Unido (2005), Italia (2005) y Corea del Sur (2007). Estas leyes, en su día novedosas, creaban nuevos marcos jurídicos para delimitar las empresas comerciales «con finalidad social», —*sociétés commerciales* «à finalité sociale»—; es decir, las empresas cuya forma legal tenía como objetivo principal de esa sociedad un fin orientado a lo social. Algo que cualquiera entiende, pero que cuesta definir, pues «lo social» en este contexto tiene que ver con el bien común, con el interés general, con el «enjambre», si utilizamos la vieja metáfora de Marco Aurelio.

En ese periodo se propusieron diferentes propuestas y líneas de actuación. A modo de resumen, según Monzón y Chaves (2017) o Monzón y Herrero (2016) se identifican tres enfoques o corrientes, una de procedencia europea continental y otras dos de procedencia anglosajona.

Primero, el **enfoque europeo-continental**, donde se incluye a las empresas sociales como parte de la economía social. Tal y como indica el informe del Grupo de Expertos sobre Emprendimiento Social (GECES, 2016) así como Defourny y Nyssens (2012, 2013 y 2021), se considera que las empresas sociales forman parte de la economía social y comparten las siguientes características: objetivo social, comportamiento empresarial, gobernanza democrática/participativa y reinversión de los beneficios.

Segundo, el **enfoque de generación de ingresos**, donde la distinción radica en la realización de una actividad mercantil con el fin de generar recursos para financiar los fines sociales de la organización. Asimismo, se distinguen las organizaciones no lucrativas —que desarrollan actividades empresariales para la financiación de la actividad social principal, aunque no hay

<sup>16</sup> En concreto, Legge 8 novembre 1991, n. 381 Disciplina delle cooperative sociali. (GU Serie Generale n.283 del 03-12-1991), entrada en vigor de la ley: 18/12/1991. Se puede consultar en: [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1991/12/03/091G0410/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1991/12/03/091G0410/sg)

<sup>17</sup> Portugal (1996 y 1998), España (1999), Francia (2001), Polonia (2006) y Grecia (1999 y 2011). Véase Defourny y Nyssens, 2013.

<sup>18</sup> Ver Bretos *et al.* (2021) para mayor detalle sobre las diferentes denominaciones de las distintas leyes de cooperativas de las comunidades autónomas en España.



relación entre la actividad económica y la actividad— y las empresas con orientación social —i.e., cualquier forma jurídica de empresa, sea lucrativa o no lucrativa, que desarrolla una misión social—.

Tercero, el **enfoque de la innovación social** pone el foco en el papel del de las personas que impulsan el proyecto. De forma que «los emprendedores sociales llevan a cabo una misión social y el impacto relacionado con la misión (en lugar de la creación de riqueza) es el criterio central para medir a un emprendedor social. En el enfoque de la innovación social, la forma de propiedad de la empresa social (pública, capitalista o de economía social) es secundaria y la figura clave es el emprendedor social, como principal responsable del emprendimiento y del cambio social» (Monzón y Chaves, 2017; p. 26).

La delimitación de estos tres enfoques ha generado numerosos debates tanto académicos y políticos como dentro del sector de las empresas sociales<sup>19</sup>. En paralelo también se han impulsado nuevos modelos de empresas capitalistas que han incorporado elementos de la economía social como, por ejemplo, las *B-Corporations* (Blasi y Sedita, 2022) y otras formas de organizaciones híbridas (Doherty *et al.*, 2014) introduciendo más elementos a considerar.

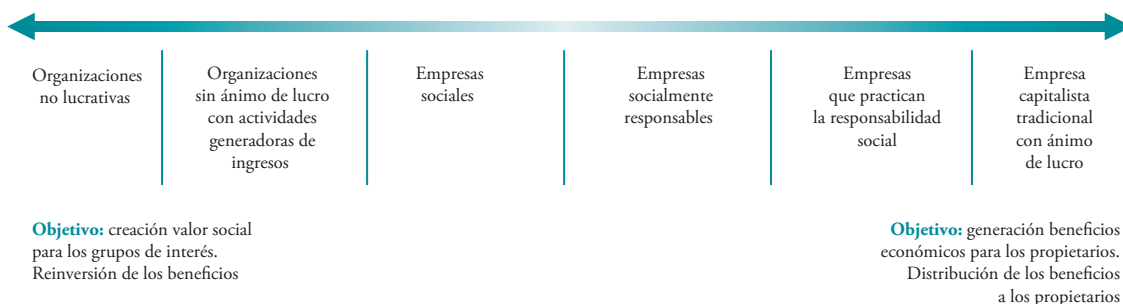
Desde una visión general, estos debates y nuevas formas de empresa muestran la necesidad de revisar la función social de estas organizaciones en la economía y los mercados. Se insiste en recuperar su función y papel original, es decir, la búsqueda del bienestar frente a la acumulación de capital y beneficios. En este punto es donde convergen las instituciones internacionales mencionadas en el apartado anterior. Tanto la OIT como la OCDE y la Unión Europea se han decantado reconociendo el papel vertebrador de los principios y valores de la economía social al identificar empresas sociales o cooperativas sociales.

Las organizaciones empresariales capitalistas, evidentemente, desempeñan su función en la mejora del bienestar de la sociedad e incluso también apoyan a los colectivos vulnerables o favorecer el desarrollo local. Sin embargo, el diseño organizativo que las sustenta presenta serias dificultades para que en situaciones de tensión o crisis realmente los fines sociales primen ante a los fines capitalistas. Esa es una diferencia clave. La empresa social alineada con los principios de la economía social promueve el desarrollo de la actividad económica a través de modelos de decisión democráticos mediante la participación de los grupos de interés y la reinversión de los beneficios.

La Figura 1 representa la posición de estas entidades en el abanico de opciones entre el extremo del lucro y la ausencia del mismo.

<sup>19</sup> A este respecto es oportuno consultar Monzón y Marcuello, 2012; Díaz y Marcuello, 2012 y 2016; Díaz *et al.*, 2021.

**Figura 1. Empresas sociales (según Alter)**



Fuente: *Alter (2017 p. 15).*

### Recuadro 1. Definición de empresa social, Comisión Europea

**La Comisión utiliza el término «empresa social» para englobar los siguientes tipos de empresas:**

- Aquellas para las que el objetivo social o societario del bien común es la razón de ser de la actividad comercial, a menudo en forma de un alto nivel de innovación social.
- Aquellas cuyos beneficios se reinvierten principalmente en la consecución de este objetivo social.
- Aquellas en las que el método de organización o el sistema de propiedad reflejan la misión de la empresa, utilizando principios democráticos o participativos o centrándose en la justicia social.

No existe una forma jurídica única para las empresas sociales. Muchas empresas sociales operan en forma de cooperativas sociales, algunas están registradas como sociedades limitadas por garantía, otras son mutuas, y muchas son organizaciones sin ánimo de lucro como sociedades de previsión, asociaciones, organizaciones voluntarias, organizaciones benéficas o fundaciones.

**A pesar de su diversidad, las empresas sociales operan principalmente en los 4 ámbitos siguientes:**

- Integración laboral: formación e integración de personas con discapacidad y desempleados.
- Servicios sociales personales: salud, bienestar y atención médica, formación profesional, educación, servicios sanitarios, servicios de guardería, servicios para personas mayores o ayuda a personas desfavorecidas.
- Desarrollo local de zonas desfavorecidas: empresas sociales en zonas rurales remotas, planes de desarrollo y rehabilitación de barrios en zonas urbanas, ayuda al desarrollo y cooperación al desarrollo con terceros países.
- Otros: reciclaje, protección del medioambiente, deportes, arte, cultura o conservación histórica, ciencia, investigación e innovación, protección del consumidor y deportes de aficionados.

Fuente: *Comisión Europea (03/01/2022).* [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/social-enterprises\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/social-enterprises_en)

En la figura se distribuyen los tipos de entidades en un continuo que discurre entre las dos visiones aparentemente antagónicas, aunque en términos operativos sean complementarias. Por ejemplo, la Comisión Europea en sus lineamientos políticos más recientes impulsa las empresas sociales, pero esa sección de economía social está ubicada en el Departamento de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYME<sup>20</sup>. En concreto se refiere a la empresa social como «un operador de la economía social cuyo principal objetivo es tener un impacto social más que obtener beneficios para sus propietarios o accionistas. Opera proporcionando bienes y servicios al mercado de forma emprendedora e innovadora y utiliza sus beneficios principalmente para lograr objetivos sociales. Se gestiona de forma abierta y responsable y, en particular, implica a empleados, consumidores y partes interesadas afectadas por sus actividades comerciales».

En España la economía social, según del informe publicado por CIRIEC-España en 2022, está formada por «un total de 47.511 empresas y 37.183 entidades sin fines de lucro de acción social y fundaciones. Todas ellas emplean de forma directa a 1,35 millones de personas. El empleo de la economía social en España representa el 6,75 % de la ocupación total; el 8 % de las personas asalariadas y el 9,91 % de las personas asalariadas del sector privado. Asimismo, según los datos aportados en la presentación, el importe neto de la cifra de negocio de toda la economía social española equivale al 8,47 % del PIB»<sup>21</sup>.

Si tomamos como referencia la definición de la Comisión Europea, en España se identifican tres figuras jurídicas dentro de las empresas sociales (Spear, 2006; Díaz-Foncea y Marcuello, 2012): 1) las empresas de inserción; 2) los centros especiales de empleo de iniciativa social, y 3) las cooperativas de iniciativa social.

Las empresas de inserción están reguladas por la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción. Según los datos publicados por la Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEEI)<sup>22</sup>, en el año 2020 existían 161 empresas, el número de personas empleadas era de 7.669 —inserción y no inserción— y los ingresos fueron de un total de 161,08 millones de euros.

Los centros especiales de empleo de iniciativa social tienen como marco normativo de referencia el Real decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de los centros especiales de empleo definidos en el artículo 42 de la ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social del minusválido. Según el portal estadístico de la economía social CIRIECSTAT en el año 2019 había 2.166 centros especiales de empleo de iniciativa social, con un total de personas trabajadoras de 112.897 y generaron una cifra de negocio de más de 5.528 millones de euros. La Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (FEACEM) es la entidad representativa de estas entidades.

Las cooperativas de iniciativa social están reguladas por la Ley 27/1999 de Cooperativas y su definición se establece en el artículo 106: «aquellas cooperativas que, sin ánimo de lu-

<sup>20</sup> [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/social-enterprises\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/social-enterprises_en)

<sup>21</sup> <https://ciriecstat.com/ciriec-espana-presenta-el-nuevo-portal-estadistico-de-la-economia-social-ciriecstat/>

<sup>22</sup> <https://faedei.org/wp-content/uploads/2021/11/infograf%C3%81a-memoria-2020.pdf>

cro y con independencia de su clase, tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado». La ley prevé que, independientemente del tipo de cooperativa, puedan obtener la calificación de iniciativa social si cumplen los requisitos anteriores<sup>23</sup>. El total de cooperativas de iniciativa social en España en 2017 era de 647, no existe otra información disponible sobre el total de empleo y facturación (Bretos *et al.*, 2020).

Además, en España existen empresas sociales que no están propiamente vinculadas a la economía social. Se han impulsado desde instituciones públicas y privadas con un enfoque orientado a los modelos anglosajones de «generación de ingresos» y de «innovación social». A este respecto, se describen «cuatro matrices» de empresas sociales en España (Díaz *et al.*, 2021; p. 215): 1) organizaciones cuyos orígenes se encuentran en la tradición de la economía social; 2) organizaciones vinculadas a la innovación social e impulsadas por plataformas como la Fundación Ashoka; 3) movimientos de transición que buscan nuevos modelos de negocio en diferentes ámbitos; 4) empresas con ánimo de lucro que buscan mejorar su impacto social.

Más allá de las taxonomías y de la construcción de teorías proponemos tres casos para entender el sector: Mapiser, Tiebel y Apadrina un olivo. Son tres maneras de actuar para responder a retos identificados por un conjunto de personas implicadas en su entorno desde la economía social.

**Mapiser** es una empresa de inserción creada en 1997 por la Fundación Picarral y la Fundación Integración y Empleo con el objetivo de crear empleo de inserción dirigido a personas en situación de exclusión o en riesgo de exclusión. En el año 2022 contaba con 32 trabajadores y una facturación de 1.068.646,5 euros. Los servicios que presta son, principalmente, la realización de todo tipo de manipulados industriales, mudanzas y transportes y pintura y limpieza de grafitis. Es por definición una empresa para no quedarse. Es un puente para el mercado laboral normalizado. Es una empresa de tránsito, la permanencia máxima de las personas en proceso de inserción es de 3 años. El fin es el acompañamiento de las personas trabajadoras a través de un itinerario formativo en la empresa que les permita aumentar su empleabilidad y facilite el acceso a empleo ordinario. Todo esto se lleva a cabo a través de un trabajo productivo y remunerado, que sirve de herramienta para la adquisición y mejora de competencias profesionales y personales. En líneas generales, Mapiser trata de consolidar una estructura empresarial basada en la innovación, de carácter dinámico y, al mismo tiempo, competitiva y rentable. Su objetivo es generar empleo estable y cualificado para personas en situación de vulnerabilidad social. Mapiser cuenta con un equipo social, que de forma coordinada y conjunta con la dirección de producción, pone en marcha los itinerarios de incorporación al mercado laboral ordinario de forma individual, con cada persona trabajadora. La actuación

<sup>23</sup> Ver Bretos *et al.*, 2020; p. 6: «mientras algunas leyes autonómicas se adhieren a la nomenclatura de cooperativa de iniciativa social utilizada en la ley estatal, en las normativas de otras comunidades autónomas se emplean denominaciones similares como cooperativas de integración social, cooperativas de inserción social o cooperativas de interés social».

coordinada asegura una intervención integral en el proceso de inserción socio laboral. Los itinerarios socio laborales trabajan acciones de mejora de la empleabilidad, tanto a nivel de productividad y de capacitación profesional como sociales y dan respuesta a las necesidades que presenta cada persona.

La «**Cooperativa Tiebel** es una cooperativa de iniciativa social para la prestación de servicios de calidad a la comunidad en los ámbitos de la limpieza profesional, la formación ocupacional y los servicios sociales, siendo estas actividades el vehículo principal para alcanzar su objeto social: la generación de puestos de trabajo, preferentemente para la mujer. Se creó en 1993 en Azuara (Zaragoza) y surge como respuesta a la situación de desempleo de un grupo de personas y tiene como principales actividades la prestación de servicios de ayuda a domicilio, limpieza profesional, gestión de establecimientos, pintura, jardinería»<sup>24</sup>. En el año 2022 la Cooperativa Tiebel contaba con 61 personas trabajadoras de las cuales 7 eran socias trabajadoras y con una facturación de 1.319.741 euros. En 2007 constituyó otra empresa, Tiebel Servicios de Inserción, S. L. U. (Tinser, S. L. U.) con el objetivo de proporcionar a personas en situación de riesgo de exclusión social, especialmente a mujeres, una estabilidad económica y un itinerario personalizado de formación y acompañamiento para mejorar sus condiciones de empleabilidad y facilitar el acceso al mercado laboral ordinario. Asimismo, en el año 2013, Tiebel y Grupo La Veloz crearon otra empresa, *aRopa2*, para la recogida, reutilización, reciclaje, venta y entrega social de ropa y otros textiles, también como empresa de inserción.

**Apadrina un Olivo**, nace en el mundo rural aragonés. En el año 2014 se creó la Asociación para la Recuperación de Olivos Yermos de Oliete. Esta asociación es la promotora del proyecto *Apadrina un Olivo*. En el año 2022 la asociación tenía más de 9.000 suscriptores (padrinos), ha permitido la recuperación de 10.000 olivos y ha generado 22 puestos de trabajo. En 2022 fueron reconocidos por la revista Forbes dentro del «top 100» de los empresarios más creativos de España. Antes, en el año 2021 iniciaron el proyecto *Despertadores Rurales* para potenciar el emprendimiento dentro del territorio próximo a la sede de la entidad aprovechando las herramientas digitales. En 2018 crearon el programa Educa y actualmente colaboran con ATADI (Agrupación Turolense de Asociaciones de personas con Discapacidad Intelectual), entidad involucrada en las labores de recuperación del olivar.

En los tres casos se constatan los principios y valores que hemos mostrado al comienzo del capítulo. Lo más difícil es convertir en realidad aquello en lo que se cree. Más en un contexto económico donde lo más difícil es cooperar.

<sup>24</sup> <https://mercadosocialaragon.net/project/tiebel/>

## 4. Retos y oportunidades

Hemos visto que la economía social vive un momento especial. La OIT, la OCDE y la UE han adoptado medidas para su fomento y reconocen su papel clave contribuyendo a una mayor resiliencia económica y social ante las crisis. Pero también son clave en sectores esenciales como salud y servicios sociales. Se destaca su capacidad para favorecer el desarrollo local reforzando el capital social y su aportación en actividades económicas más sostenibles, facilitando la transición verde y digital más equitativa. Ahí están las empresas y las cooperativas sociales.

Sin embargo, a pesar de esos reconocimientos tienen complicado su día a día. Las dificultades son similares a las de cualquier empresa: acceso a financiación adecuada, infraestructuras, desarrollo tecnológico, digitalización, capacidad de negociación en los mercados, mejoras en los procesos de producción, falta de apoyo para la investigación... Pero otros aspectos están vinculados directamente con las propias características de las entidades de economía social.

Por ejemplo, la adopción de estrategias de crecimiento y de mercado que afecten a la aplicación de los principios y valores. Su naturaleza local, que requiere la adecuación y atención a las necesidades de sus miembros, trabajadores, usuarios y comunidades; lo cual, a su vez, puede impedir su participación en foros y espacios de ámbito nacional e internacional. Y, probablemente uno de los retos más acuciantes es la falta de formación. Ese es un déficit recurrente, faltan profesionales con competencias específicas para el asesoramiento. Es escaso el conocimiento por parte de políticos e instituciones públicas a la hora de formular las políticas adecuadas para el desarrollo del sector de la economía social. Además, es necesario mejorar la producción de estadísticas que faciliten el diagnóstico, la investigación, las políticas y las prácticas (OIT, 2022).

Estas dificultades para el desarrollo de las empresas sociales también abren un horizonte de oportunidades. Es posible desarrollar «ecosistemas» que favorezcan la creación, el desarrollo y la sostenibilidad en el tiempo de la economía social. Estos ecosistemas requieren de varios actores, al menos tres: la sociedad civil, las administraciones públicas y las propias entidades de la economía social.

En este sentido, es esencial partir de las necesidades de las personas, el cuidado del territorio, el fortalecimiento de la comunidad donde el capital esté al servicio de la gente y no al revés. De esta forma, las actividades económicas se convierten en un medio para la satisfacción de las necesidades de las personas y del medioambiente.

Este modo de actuación transforma profundamente las relaciones económicas avanzando hacia una democracia económica en las organizaciones y los mercados. Estos ecosistemas han de abordar el acceso a los mercados, a infraestructuras y financiación adecuada creando servicios de soporte para la innovación social y medioambiental, promoviendo la formación en cooperación; mediante un sistema de prescriptores y asesores en diferentes áreas; promoviendo una cultura de respeto al emprendimiento solidario y al consumo responsable.



## Referencias bibliográficas

- ALTER, K. (2007): A social enterprise typology. Virtue Ventures, W. Disponible en: [www.globalcube.net/clients/philippson/content/medias/download/SE\\_typology.pdf](http://www.globalcube.net/clients/philippson/content/medias/download/SE_typology.pdf)
- BLASI, S. y SEDITA, S. R. (2022): «Mapping the emergence of a new organisational form: An exploration of the intellectual structure of the B Corp research»; en *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 29(1); pp. 107-123.
- BRETOS, I.; DÍAZ-FONCEA, M., y MARCUELLO-SERVÓS, C. (2021): «La cooperativa de iniciativa social: un modelo de Empresa Social en España»; en *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, 135; pp. 71-80.
- DEFOURNY, J. y NYSSSENS, M. (2012): «El enfoque EMES de la empresa social desde una perspectiva comparada»; en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 75; pp. 8-34.
- DEFOURNY, J. y NYSSSENS, M. (2013): «Social co-operatives: When social enterprises meet the cooperative tradition»; en *Journal of Entrepreneurial and organizational diversity*, 2(2); pp. 11-33.
- DEFOURNY, J. y NYSSSENS, M. (2021): *Social enterprise in Central and Eastern Europe: Theory, models and practice*. Taylor & Francis.
- DEFOURNY, J.; NYSSSENS, M., y BROLIS, O. (2021): «Testing social enterprise models across the world: Evidence from the ‘International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) project’»; en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 50(2); pp. 420-440.
- DÍAZ, M.; MARCUELLO, C., y NOGALES, R. (2020): *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Country report Spain*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- DÍAZ-FONCEA, M. D.; MARCUELLO, C., y MARCUELLO-SERVÓS, C. (2012): «Empresas sociales y evaluación del impacto social»; en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (75); pp. 178-198.
- DÍAZ-FONCEA, M. y MARCUELLO, C. (2012): «Social enterprises and social markets: models and new trends»; en *Serv Bus* 6; pp. 61-83. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11628-011-0132-8>
- DÍAZ-FONCEA, M. y MARCUELLO, C. (2016): *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country report: Spain*. European Commission.
- DÍAZ-FONCEA, M.; VILLAJOS, E.; SAVALL, T.; GUZMÁN, C.; SANTOS, F. J.; SOLÓRZANO-GARCÍA, M., y MARCUELLO, C. (2021): «Social Enterprise in Spain»; en DEFOURNY, J. y NYSSSENS, M. eds.: *Social Enterprise in Western Europe*. Taylor & Francis; pp. 200-217.
- DOHERTY, B.; HAUGH, H., y LYON, F. (2014): «Social enterprises as hybrid organizations: A review and research agenda»; en *International journal of management reviews*, 16(4); pp. 417-436.



- GECES (2016): *Social enterprises and the social economy going forward*. Bruselas, European Union Commission Expert Group on Social Entrepreneurship.
- MONZÓN, J. L. y CHAVES, R. (2017): Recent Evolutions of Social Economy – Study, European Commission, disponible en: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-es-n.pdf>
- MONZÓN, J. L. y MARCUELLO, C. (2012): «Presentación del monográfico *Empresas sociales y economía social*»; en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 75; pp. 4-6.
- MONZÓN, J. L. y HERRERO, M. (2016): «Identificación y análisis de las características identitarias de la empresa social europea: aplicación a la realidad de los Centros Especiales de Empleo de la economía española»; en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 87; pp. 295-326.
- OCDE (2022): *Recomendación del Consejo sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social*. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/9fb3ff40-8e07-42d9-9b23-c6973bb506dd.pdf>
- OIT (2022): *El trabajo decente y la economía social y solidaria*. Disponible en: [https://www.ilo.org/ilc/ILCSEconomía Social y Solidariaions/110/reports/reports-to-the-conference/WCMS\\_841042/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSEconomía%20Social%20y%20Solidariaions/110/reports/reports-to-the-conference/WCMS_841042/lang--es/index.htm)
- SPEAR, R. (2006): «Social entrepreneurship: a different model?»; en *International Journal of Social Economics*, 33; pp. 399-410.



# LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Y LA ECONOMÍA DEL BIEN COMÚN

María Rosario Gómez-Álvarez Díaz  
Universidad de Sevilla

## Resumen

La economía social y solidaria (ESS), junto a la economía del bien común (EBC) son propuestas que tienen como meta transformar el sistema económico para que esté al servicio de las personas y el cuidado del planeta. Ambas promueven que las organizaciones fundamenten su comportamiento en la dignidad, la justicia, la solidaridad, la participación democrática y la sostenibilidad. La ESS aboga por una sociedad civil donde la conciencia solidaria y ética, sea el motor del cambio. La EBC incide más en el cambio de reglas de funcionamiento del mercado mediante incentivos públicos que premien a las organizaciones que contribuyen al bien común. Las dos propuestas cuentan con un movimiento asociativo ciudadano local, integrado en redes internacionales. Por último, ambas cuentan con informes de organismos internacionales que avalan su contribución como modelos para la sostenibilidad.

## Abstract

*The social and solidarity economy (SSE), together with the economy for the common good (ECG), are proposals that aim to transform the economic system so that it is at the service of people and the care of the planet. Both promote that organisations base their behaviour on the values of dignity, justice, solidarity, democratic participation, and sustainability. The ESS advocates for a civil society where solidarity and ethical awareness is the engine of change. The EBC has a greater impact on changing the rules of market operation through public incentives. that reward organisations that contribute to the common good. The two proposals have a local citizen associative movement, integrated into international networks, which works so that the “normal” are organisations and democratic economic relations with values, and not those based solely on benefits for the owners. Finally, both have reports from international organisations that support their contribution as models for sustainability.*

## 1. Introducción

En 1985 nace la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), que declara los valores y principios básicos del movimiento cooperativo, cuya vigencia se extiende hasta nuestros días. Estos han sido la base de la definición de *economía social* (ES) propuesta por las cooperativas, mutualidades y asociaciones, en los años 80 del siglo pasado en el contexto europeo, que posteriormente se ha concretado de forma diferente en cada país, pero presentando unos pilares comunes. Las organizaciones de la economía social (OES) tienen como fin el servicio a las personas en las mejores condiciones y están gestionadas de forma democrática, por lo que su actividad no está enfocada en obtener beneficios distribuibles (Monzón, 2003).

De igual forma, durante las últimas décadas han surgido propuestas de funcionamiento de toda la economía con lógicas diferentes al capitalismo y que comparten dos críticas a dicho

sistema. La primera crítica destaca la responsabilidad del sistema económico actual en la degradación del medioambiente, la desigualdad, las crisis financieras y el desmantelamiento del estado de bienestar. La segunda es la falta de legitimidad de la maximización de beneficios como fin de la economía, en lugar de ser un medio. La *economía social y solidaria* (ESS), consolidada en la década de los 90 en el siglo pasado, y la *economía del bien común* (EBC) que surge en el 2012, pertenecen a esta corriente de nuevas alternativas. Las dos propuestas ofrecen un modelo diferente, que tiene como eje central el bienestar de las personas y del planeta, fundamentado en la cooperación y la solidaridad.

A lo largo de este capítulo desarrollamos las principales características de cada uno de estos términos y su presencia en la economía real, comenzando por la ES y su vinculación con la economía solidaria (ESO). A continuación, describiremos los fundamentos de la EBC y finalizamos con reflexiones sobre la aportación de cada una para un mundo mejor.

## 2. La economía social y solidaria

La ES está constituida por una gran diversidad de organizaciones, con presencia en todos los sectores, desde los servicios sociales, pasando por las finanzas, o la salud, entre otros. Todas ellas comparten una identidad común recogida para el contexto europeo en la *Carta de Principios de la Economía Social*, en su versión más reciente del 2002 (SEE, 2002), inspirada en los conocidos *principios cooperativos de la Alianza Cooperativa Internacional*. Estos principios son los siguientes:

1. Prioridad de la persona y del objeto social por encima del capital.
2. Adhesión voluntaria y abierta.
3. Control democrático ejercido por sus miembros (excepto las fundaciones, que no tiene socios).
4. Combinación de los intereses de los miembros usuarios y/o del interés general.
5. Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad.
6. Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos.
7. Utilización de la mayoría de los excedentes para la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, los servicios de interés para los miembros y el interés general.

En España, la Ley de Economía Social enumera las organizaciones que la componen: las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo,

las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas, por ejemplo, la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) (Chaves, 2020).

La participación democrática y el servicio a las personas, donde los beneficios, en el caso de que los haya, se destinan al reparto entre los participantes sin que exista una proporcionalidad con el capital aportado y/o a la reinversión en el proyecto, se consideran criterios fundamentales en la delimitación de la ES (Fajardo, 2019). La inclusión de entidades no lucrativas, aun cuando no posean la primera característica, es justificada por la producción *bienes sociales o preferentes* de indudable utilidad social (Monzón y Chaves, 2017).

La ES representa uno de los mayores mercados socioeconómicos a nivel global y europeo. En 2020 existían 3 millones de cooperativas que daban trabajo al 10 % de la población empleada en el mundo y en 2017 figuraban un total de 2,8 millones de empresas y organizaciones en la UE, desde pymes hasta grandes grupos, generando empleo para 13,6 millones de personas, y aportando en torno al 8 % del PIB (Monzón y Chaves, 2017; ACI, 2022). En España, la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) acoge a más de 43.192 empresas con un total de 21.625.063 personas asociadas, cuya facturación representa el 10 % del PIB generando 2.184.234 empleos directos e indirectos en el año 2021<sup>1</sup>. Si comparamos estos datos con los europeos, se puede apreciar la importancia de la ES en nuestro país. De hecho, España ha sido el primer país europeo en aprobar una ley específica de la ES.

CEPES nos indica que las entidades con mayor peso en la ES española son las asociaciones y fundaciones que representan el 53,2 % del total de organizaciones, seguidas por las cooperativas (32,8 %) y de los centros especiales de empleo (6,7 %). Son el 6 % del tejido empresarial privado estatal, y tienen un mayor peso en Extremadura (8,8 %), Castilla y León (7,9 %), Murcia (8,2 %), Navarra (7,7 %) y País Vasco (7,6 %) que son los que cuentan con una mayor tradición cooperativa. Existe ES en todos los sectores, pero con presencia muy dispar. Así, la economía social es el 41,2 % de los servicios sociales; el 31,7 % de las actividades artísticas y recreativas y el 24,3 % del sector educativo. En otros sectores su presencia es destacable, como la agricultura (13 %) y la energía (10,1 %). En relación con el desarrollo de la economía social por territorios, es menor en la Comunidad de Madrid, Cataluña y Canarias, siendo más elevado en la Comunidad Valenciana, la Región de Murcia y Andalucía. Por otro lado, se observa que en torno al 10 % de las entidades de la economía social son creadas por jóvenes, un porcentaje inferior al observado en la economía mercantil (15,9 %), pero en determinadas comunidades es lo contrario, destacando Murcia, Galicia, la Comunidad Valenciana y Navarra. También cabe reseñar que el modelo empresarial de economía social favorece la igualdad entre hombres y mujeres, con un 48 % de contratos a mujeres en sus empresas y un 58,1 % de mujeres en puestos directivos (CEPES, 2022).

En la ES están presentes grandes grupos empresariales, como Cajamar, Fundación Espriu o grupo Eroski, destacando Mondragón por su presencia internacional, junto a todo un tejido

<sup>1</sup> Disponible en: <https://www.cepes.es/estadisticas-generales-economia-social/datos-estadisticos>

de pymes con una vocación local. A modo de ejemplos podemos citar la cooperativa Andaluza de Trabajo Social, creada por tres mujeres, que incorpora una visión feminista en la prestación de servicios a los mayores, o la cooperativa La Fageda, centrada en actividades asistenciales para la mejora de la calidad de personas que sufren discapacidad intelectual o trastornos mentales severos, y en la que trabajan más de 200 personas<sup>2</sup>.

Por otro lado, la economía solidaria nace en la década de los 70 en Latinoamérica como elemento integrado en los movimientos sociales y obreros que buscan alternativas al modelo neoliberal, fundamentados en la autogestión y la comunidad (Razeto, 1984; Singer, 2009; Gaiger, 2007). De forma paralela, en Francia surge como respuesta organizativa de la sociedad civil ante la exclusión de una parte de la población de la protección del estado del bienestar, por lo que se percibe como un complemento al mercado y al Estado (Corraggio, 2016; Pérez de Mendiguren y Etxerreta, 2015).

Ambos términos confluyen en *economía social y solidaria* a finales de los 90, para identificar a todo un conjunto de marcos teóricos y prácticas organizativas y socioeconómicas que proponen una «economía al servicio de las personas y de la vida, y que por ello antepone a las comunidades, pueblos, culturas, entorno ambiental y bienes comunes por encima del capital y de su acumulación, junto a un proyecto integral de transformación económico, social y político, basados en la autogestión y la participación» (REAS, 2022). La ESS incluye las formas tradicionales de la ES: cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones; junto a nuevas formas como grupos de autoayuda, grupos comunitarios, organizaciones de servicios de proximidad, organizaciones de comercio justo, asociaciones de trabajadores informal, empresas sociales y esquemas de finanzas alternativas<sup>3</sup>.

La ESS se institucionaliza a nivel global mediante la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (RIPESS), sustentada en una red de redes continentales, que parten desde el ámbito local. La visión compartida de la sociedad a la que aspiran se plasmó en 1995 en la *Carta de Principios*, con revisiones posteriores. En ella se recogen los valores universales que deben regir las relaciones económicas y sociales: equidad, justicia, fraternidad económica, solidaridad social y la democracia directa. Asimismo, la construcción de la ESS se fundamenta en seis principios: equidad, trabajo digno, sostenibilidad ecológica, cooperación, ausencia de ánimo de lucro y el compromiso con el entorno<sup>4</sup>.

El proyecto de transformación que la ESS quiere hacer de la sociedad parte de su interpretación de la economía, la política y la sociedad, que Razeto (2015, p. 137) describe certeramente puesto que: «No hay un solo elemento de la economía, por simple y pequeño que sea, que no constituya al mismo tiempo realidad ecológica, política, social y cultural. (...) Podemos expresar esto diciendo que no se trata de «niveles» superpuestos sino de «dimensio-

<sup>2</sup> Se puede consultar en <http://www.faecta.coop/>. En el informe de CEPES (2022) se recoge un amplio listado con ejemplos de entidades de la ES en todos los sectores y dimensiones.

<sup>3</sup> UNTFSEE, 2022. Es el Grupo de trabajo interinstitucional de las Naciones Unidas sobre ESS.

<sup>4</sup> RIPPESS en el 2013 recogió los principios generales a partir de foros y encuentros mundiales. REAS acordó en 2022 una versión más actualizada que, mediante foros participativos, se llevará a espacios territoriales más amplios.

nes» inherentes y constituyentes de la realidad, co-presentes en cada uno de sus elementos y articulados en el conjunto».

La sociedad civil, junto al mercado y al sector público, juega un papel activo en la economía, al articular las relaciones económicas mediante la reciprocidad, dando origen a nuevas formas de producción, financiación, distribución y consumo (Polanyi, 1944). En paralelo, el activismo asociativo permite a la sociedad civil reivindicar vías nuevas de participación en la democracia y en la economía (Favureu, Lachapelle y Lorose, 2003).

La ESS ofrece una visión integral de la economía pues tiene que estar al servicio de la vida y, por tanto, de la sostenibilidad social y ecológica. La ecología, la economía feminista y la economía de los cuidados son las referencias teóricas en las que se construye esta mirada (Herrero, 2011). Como consecuencia, el valor de los bienes y servicios debe expresar, junto a la capacidad para satisfacer las necesidades, los efectos sociales y ecológicos que han ocasionado en el proceso productivo, de intercambio y consumo. Esta es la razón de la importancia de los balances sociales de sus organizaciones (Coraggio, 2016).

Las organizaciones de la ESS tienen una vocación de transformación social con un perfil político activo, y una participación en redes de colectivos heterogéneos para crear entidades de naturaleza híbrida, pues emplean recursos monetarios y no monetarios y cuentan en muchas organizaciones con el trabajo voluntario (Laville, 2022). Como nos indica Bocayuva (2000) la solidaridad adquiere un protagonismo esencial, que no se incorporó de forma explícita y decisiva en el cooperativismo tradicional, pues «no es solamente cómo cada sujeto organiza su empresa» sino que además este principio está presente en las relaciones con otros agentes y en el diseño de las políticas públicas.

Para la ESS la producción se destina a sus miembros o a la comunidad, guiada por un propósito social y medioambiental y, al igual que la distribución y consumo, se prioriza el ámbito local. La proximidad permite el fortalecimiento de las relaciones humanas y favorece una mayor involucración en la participación. A ello se une la subsidiaridad; es decir, las soluciones se buscan en el ámbito dónde surjan los problemas, y a su vez, las cuestiones que impliquen a espacios más amplios se trasladan a una escala superior. Este principio, junto al de solidaridad, conforman la base de los mecanismos democráticos y ciudadanos para encauzar las relaciones económicas (Razeto, 1984).

De este planteamiento nacen el consumo responsable, los mercados sociales, las monedas sociales o el comercio justo, que posibilitan vías diferentes para otro tipo de consumo, convirtiéndose en una palanca de cambio de las reglas económicas mediante gestos habituales en las personas consumidoras (Crespo y Sabín, 2014). En España existen diferentes mercados sociales (Aragón, Madrid...) donde cooperan consumidores y productores, y buscan formas de distribución de canales cortos. A modo de ejemplo, podemos citar la consolidación de Som Energía como proyecto ciudadano en las energías renovables; o la cooperativa catalana Sostre Civic de viviendas en cesión de uso, que ha recibido el reconocimiento de la ONU en forma de premio, dentro de las iniciativas que fomentan el derecho a la vivienda.

Asimismo, las finanzas solidarias han sido capaces de canalizar recursos para proyectos que son rentables desde la perspectiva económica y social. Las formas de intermediación financiera son diversas: gestión de microcréditos, préstamos solidarios con aval social en lugar de patrimonial, *crowdfunding* solidario, etc., cobrando especial relevancia las instituciones financieras organizadas por la ciudadanía para ofrecer los servicios de la banca tradicional con criterios éticos y socialmente responsables (Sasia, 2012). Este es el origen de organizaciones financieras que operan a nivel local e internacional, como Banca Fiare, Coop57, Fonredess o Goteo. De forma paralela ha aparecido todo un movimiento de creación de monedas locales a nivel mundial, y también en España, con encuentros anuales desde el 2011.

En España, la ESS se organiza mediante REAS (Red de Economía Alternativa y Solidaria) desde 1995, que es una red confederal conformada por 15 asociaciones territoriales y 4 sectoriales. En ella participan 944 entidades y empresas, 260.403 personas, de las cuales 23.208 son contratadas y 25.467 voluntarias y en conjunto han gestionado 1.007 millones de euros en 2021. Su vocación de cooperación se traduce en la creación de redes sectoriales como son: AERESS (Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria), CECJ (Coordinadora Estatal de Comercio Justo), Unión Renovables y la Mesa de Finanzas Éticas. Asimismo, están apoyando la futura red de supermercados cooperativos y la red de vivienda cooperativa en cesión de uso. En su informe se pueden comprobar las charlas, foros, iniciativas, cursos, etc., encaminadas a que la sociedad se autoorganice para consumir, producir, distribuir, repartir y financiar de otra manera.

### 3. Economía del bien común

La EBC es una propuesta de modelo económico surgido a partir del trabajo conjunto del pensador Christian Felber (2012) y un grupo de empresarios austriacos. Esta propuesta redefine el éxito de una empresa y de un país según su contribución al bien común y no por los beneficios empresariales o por el PIB. A pesar de la amplitud del término *bien común* (Aristóteles, 1984; Deneulin y Townsend, 2007) la EBC propone su delimitación mediante cinco valores: dignidad; solidaridad; sostenibilidad medioambiental; justicia social, y participación y transparencia.

El siguiente elemento que plantea la EBC es el rediseño de la economía para que genere bien común. En el presente, si una empresa traslada sus costes a la sociedad, en forma de peores condiciones laborales, contaminación, etc., ofrecerá sus productos a un menor precio y tendrá más posibilidades de mantenerse en el mercado que aquella que no lo hace. Esta situación se puede revertir si las empresas que fomenten el bien común son recompensadas por la sociedad que es la beneficiaria directa de este comportamiento. Por tanto, el modelo debería premiar la cooperación y el bien común, frente al modelo capitalista basado en la competencia sin límite y la maximización de beneficios.



Felber (2012) propone una hoja de ruta para la transformación del modelo económico actual. En una primera etapa, las empresas, municipios y organizaciones se comprometen a medir su contribución al bien común. Para ello, se ha desarrollado una herramienta denominada «balance del bien común» (BBC), compuesta por una serie de indicadores que cuantifican cómo se promocionan los valores de la EBC cuando la organización se relaciona con los grupos de interés. Estos indicadores se desarrollan a partir de cuestiones concretas que valoran aspectos como la conciliación familiar, los contratos laborales, etc., con una puntuación máxima total de 1.000 puntos.

En una segunda etapa, la EBC propone que las organizaciones difundan la puntuación obtenida en el balance mediante diferentes medios, incluyendo el etiquetado de sus productos de forma que el consumidor no solo tenga información del precio del producto, sino de su impacto en la sociedad. En una tercera etapa, sería necesario crear un marco legal que premie el bien común de las empresas, organizaciones y municipios. Esto se haría mediante incentivos fiscales, discriminación positiva en los procesos de contratación pública, cooperación con la investigación universitaria, acceso a préstamos... Esta es la vía mediante la cual la sociedad contribuye al fortalecimiento de las organizaciones que están generando bien común y castiga a las que no tienen en cuenta sus efectos sobre los demás.

En la EBC está presente una visión social de las personas donde los valores juegan un papel fundamental en la vida en las diferentes áreas, incluida la económica. Pero, además, las instituciones son importantes porque crean incentivos para los comportamientos y pueden generar un contexto más favorable a las empresas y organizaciones no puramente capitalistas. En la actualidad, las leyes creadas por el poder público protegen la maximización de beneficios, con relativas pocas restricciones respecto a otros derechos de los participantes en la economía. Sin embargo, el sector público podría diseñar un marco legal del mercado que fomentase la cooperación y los comportamientos éticos y responsables (Gómez y Gómez-Álvarez, 2016), pues cualquier sistema económico, incluido el propuesto por la EBC, necesita de unas «reglas de juego» (North, 1990). Dichas reglas deben ser diferentes para fomentar otros resultados desde el propio mercado, alineados con valores humanos, de forma que el marco institucional, leyes y sociedad, premien la creación del bien común y no la maximización de los beneficios a costa del resto de la sociedad. De forma adicional, Felber (2012) propone la limitación de la acumulación del capital y evitar las barreras que imposibiliten el ejercicio real de las libertades, para que la maximización del beneficio no sea el objetivo fundamental de la empresa.

En este nuevo marco jurídico, la competencia entre las empresas es posible, así como la quiebra, pero no incentiva la lucha para que las demás desaparezcan por dos motivos. El primero de ellos es que se establecen unos límites a los beneficios de forma democrática, por lo que una vez alcanzados estos, no tiene lógica seguir compitiendo. El segundo es que la empresa que más coopere obtendrá mejor puntuación en el balance del bien común y, con ello, mayor reducción de costes, por lo que esta estrategia le ofrece mayores probabilidades de supervivencia que con la competencia. De esta forma, la EBC propone un mercado basado en la iniciativa empresarial privada cooperativa y no competitiva, donde el objetivo empresarial

reside en la creación de bienes y servicios que fomenten una vida digna para todos, de acuerdo con criterios éticos y de sostenibilidad, para la propia organización y los demás.

La EBC, también propone un proceso democrático y asambleario, iniciado desde lo local mediante diferentes vías, por ejemplo, asambleas ciudadanas. En esta línea, indica que el ayuntamiento, como organización, puede realizar su propio balance para hacer patente cuál es la contribución al bien común de su municipio (Gómez-Álvarez, Morales y Rodríguez, 2017). La EBC también reivindica el ejercicio de la ciudadanía activa, lo que requiere fórmulas jurídicas para la gestión de empresas ciudadanas, bienes comunales y la creación en general de espacios para la sociedad civil. En el ámbito de la política, se defiende la separación de poderes, y el fomento de una democracia tridimensional que albergaría: una democracia indirecta o representativa, una directa y una participativa.

En el plano social, la educación en valores juega un papel fundamental, y no la educación para la competitividad. Para ello se requiere una educación para la democracia, para los sentimientos, la empatía y la cooperación, el cuidado del medioambiente, etc. Además, en la medida en las que las empresas y las diferentes organizaciones sean un medio para el bien común, y no un fin en sí mismas, pueden ser también el ámbito propicio para que las personas desarrollen su propósito en la vida mediante el trabajo, ya sea en la empresa o por otras vías de no mercado.

La EBC en el 2022 tenía presencia en más de 25 países por medio de grupos locales, cuyos frutos se concretan en la realización del balance por parte de 1.950 empresas y en diferentes municipios. En el caso de España, cuenta con la asociación federal y cuatro asociaciones territoriales: andaluza, canaria, catalana y valenciana<sup>5</sup>. En total existen 25 grupos locales (provinciales) y 66 organizaciones han realizado su balance. Las organizaciones que han realizado el balance son tanto autónomos, como sociedades limitadas, asociaciones, cooperativas, etc., de sectores tecnológicos, turísticos, cuidados, acción social, agricultura, ... En estos balances se pone de manifiesto toda la labor «silenciosa» que están realizando muchas empresas y organizaciones, que tienen una motivación intrínseca para aportar al bien común en su día a día. Podemos citar algunos ejemplos de empresas que han realizado el balance: Oceanográfica, SL, dedicada a la divulgación y ciencia de la vida marina; Subbética Ecológica, asociación de consumo y producción agrícola ecológica; Fundación Cívica Novessendes, dedicada a ofrecer a la ciudadanía la oportunidad de implicarse y realizar una contribución personal al desarrollo de entorno inmediato, entre otras. Pero, además, este tipo de balance también se ha aplicado a la Universidad de Barcelona, centros educativos o ayuntamientos como se puede ver en su página web<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Federación Española de la Economía del Bien Común, 2022.

<sup>6</sup> Se puede consultar la página de la asociación internacional, por países y de las asociaciones territoriales.

## 4. Fortalezas, debilidades y desafíos

Como bien refleja el último informe de la ONU y de la UE para el fomento de la ESS, este sector presenta una serie de características, que son el origen de sus fortalezas (Comisión Europea, 2022; UNTFSSSE, 2022). Su gobernanza empodera a los trabajadores, productores y consumidores desde la perspectiva económica, social y política, en términos de iniciativa y de voz. A ello se une su vocación de servicios a las personas y su arraigo local, que les permite estar en espacios a los que no llega la empresa mercantil ni el sector público de una forma más resiliente. Si además le unimos sus valores de la solidaridad, la justicia y el cuidado del medioambiente, la forma en la que se desenvuelven las relaciones económicas abre innovaciones en la búsqueda de nuevas soluciones para la vida de las personas y el planeta.

Las organizaciones basadas en valores, son fuentes creadoras de puestos de trabajo de calidad, favorecen la inclusión social y la integración en el mercado laboral de grupos desfavorecidos, así como la igualdad, incluida la de género, puesto que, por una parte, muchas mujeres tienen acceso al mercado laboral gracias a puestos de trabajo creados por estas organizaciones y, por otra, los servicios sociales y asistenciales que presta la economía social permiten a las mujeres acceder a más oportunidades laborales. Además, impulsan el desarrollo económico e industrial sostenible, promueven la participación activa de la ciudadanía, son una pieza fundamental en los sistemas de protección social europeos y revitalizan las zonas rurales y despobladas de Europa. Asimismo, contribuyen a la diversidad de formas organizativas, lo que redundará en una oferta más variada para los consumidores y una mayor calidad de los productos y servicios.

Todos estos efectos, están documentados en diversos informes y dictámenes de organismos internacionales como la UE, ONU, OIT y la OCDE, por lo que reconocen el papel de la OESS como una vía para el cumplimiento de los ODS<sup>7</sup>. Por ello, en el contexto europeo constituye el núcleo del ecosistema «economía de proximidad y social», uno de los catorce ecosistemas industriales identificados en la estrategia industrial de la UE. De hecho, la ESS se puede considerar un grupo de organizaciones que aspiran a cambiar el modelo económico, mediante una red asociativa que teje alianzas con todos los sectores. Por su parte, a pesar de su corto recorrido, la EBC cuenta con el respaldo de la UE al considerarlo un modelo económico sostenible orientado a la cohesión social (Comité Económico y Social Europeo, 2015; Felber, Campos y Sanchis, 2019), si bien en este momento se puede considerar fundamentalmente un movimiento ciudadano.

Pero las OESS presentan también una serie de debilidades. Las grandes entidades son propensas al «isomorfismo»; es decir a adoptar las formas de gestión jerarquizadas de las grandes organizaciones del sector público o privado, desplazando a la gobernanza participativa (Di Maggio y Powell, 1983). Este proceso puede estar favorecido a medida que las organizaciones crecen y/o participan en acuerdos contractuales con entidades públicas y privadas, perdiendo parte de su independencia.

<sup>7</sup> Se pueden consultar en la bibliografía de UNTFSSSE (2022).

Por su parte, las pequeñas OEES son creadas por las comunidades para resolver problemas locales, muchas veces motivadas por las propias carencias más que por una oportunidad de negocio. Por lo tanto, a menudo carecen de recursos y conocimientos esenciales y se encuentran en segmentos de mercado con escasos márgenes para poder consolidarse (Mukherjee-Reed, 2015). Además, la naturaleza informal de muchas actividades limita su incidencia en el proceso político, lo que puede significar que la ESS permanezca en gran medida invisible en la agenda política o marginal en la política social y fiscal, así como en la contratación pública. Como resultado, las OEES suelen operar en condiciones desiguales con respecto a las empresas centradas en el lucro. El desafío que se les plantea es continuar con la adhesión a sus valores e innovar en las formas de gobernanza. Por tanto, la educación cooperativa, relacionada tanto con la formación en gestión como con los valores éticos, juega un papel fundamental (Birchall, 2017).

Por otro lado, una parte de su potencial sigue estando infrautilizado porque una gran parte del público, incluidos los ámbitos político y académico, desconocen estas alternativas económicas. De ahí que el reto que se les plantea sea la necesidad de transmitir al resto de la sociedad su capacidad transformadora.

En este sentido, la EBC es un medio muy útil para transmitir cómo las organizaciones de la EES contribuyen a la sociedad mediante su balance. Es cierto que la economía social y solidaria tiene su balance social, pero solo se aplica a sus organizaciones. Sin embargo, el balance del bien común se puede utilizar por cualquier tipo de organización, lo que puede favorecer que la cultura de los valores se incorpore a más organizaciones. En este sentido, la vía de transformación propuesta por la economía del bien común puede incorporar a más agentes económicos y políticos que la economía social y solidaria, pues es un proceso gradual y menos exigente en cuanto a la necesidad de adhesión a todos sus principios propuestos. Esto puede ser también una debilidad de la EBC, pues aspira a construir un proyecto de transformación, pero puede identificarse por la sociedad como solo un etiquetado del impacto social de los productos. En este sentido, los proyectos que generarían más bien común son los que están desarrollados en la economía social y solidaria.

De hecho, el gran desafío para estas dos corrientes es conseguir una mayor involucración de los poderes públicos. El último informe de la UE recoge un plan de actuación en el que se contemplan varios aspectos. El primero, es la creación de un marco normativo que permita a estas entidades formas jurídicas que se adapten plenamente a sus necesidades. La segunda, es facilitar el acceso a la contratación pública, la financiación, subsidios e incentivos fiscales en los diferentes ámbitos territoriales. Con todas estas medidas, el objetivo es crecer de escala, e incrementar los empleos de la economía social llegando al 22 % de la UE en el 2030. De forma pragmática, CEPES indica que los principales retos a los que el *Plan de Acción Europeo* deberá contribuir son el fomento del emprendimiento colectivo, el desarrollo del espíritu empresarial y la atracción de talento joven desde la economía social.

Creemos necesario hacer una breve referencia a la inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública de todas las administraciones. Esta modificación de perspectiva por parte

del sector público supone el reconocimiento de que el precio no puede ser el único criterio a valorar en la contratación de los proveedores, sino que además se deben tener en cuenta criterios sociales y medioambientales (Vañó, 2018). Esta es una antigua reivindicación de la ESS, pero aplicable solo para sus organizaciones. Sin embargo, la EBC la extiende a todas las empresas. Sin duda, el desarrollo de las cláusulas sociales es un desafío de todas las organizaciones que abogan por su labor social y no está exento de dificultades de implementación, pero ya existen muchas administraciones públicas que las están incorporando. En esta dirección podemos destacar que el BBC tiene la consideración jurídica de certificado de sostenibilidad en la Comunidad Valenciana. Por tanto, se requiere una regulación eficaz que pueda evitar la aparición de organizaciones que tomen formas jurídicas, por ejemplo, de cooperativas, para acceder a ventajas fiscales o a beneficios de la seguridad social, pero no se adhieran a sus principios (OIT, 2022), a la vez que fomente a las organizaciones con valores.

Por último, conviene señalar que la ESS y la EBC proponen caminos diferentes de cómo podría producirse la transición. La EES hace especial hincapié en la autogestión y la EBC en la creación de mecanismos e incentivos que reorienten los procesos económicos actuales hacia el bien común. Estas dos propuestas se refuerzan y complementan, pues el objetivo final es que la economía debe y puede estar al servicio de la vida (Gómez y Gómez-Álvarez, 2016). La conciencia ciudadana, solidaria y ética, es imprescindible para generar una transformación organizativa e institucional, como defiende la EBC. Por otro lado, la reforma de mercado propuesta para la EBC es un marco institucional adecuado para el surgimiento y fortalecimiento de las iniciativas de ESS.

En conclusión, tanto en la EBC como en la ESS la sociedad civil no es un «contrapoder» sino el motor de un proceso de innovación de nuevas relaciones basadas en valores. Se aboga por una supeditación del mercado a la racionalidad política democrática, es decir, la organización de la vida debe definirse desde la sociedad, mediante procesos participativos, y no imponer las condiciones favorables para la maximización de beneficios a todos los aspectos de la organización social. De esta manera, sería posible recuperar el sentido original griego de la palabra economía, como la buena administración del hogar, que en la actualidad es todo nuestro planeta, abandonando su vinculación actual con la crematística o acumulación de riquezas. En todo caso, la utopía posible es que lo «normal» sean las organizaciones y las relaciones económicas democráticas con valores, y no aquellas que solo piensan en la maximización de beneficios para los propietarios.

## Referencias bibliográficas

- ACI (ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL) (2022): *Facts and figures*. Disponible en: <https://www.ica.coop/en/cooperatives/facts-and-figures> [consultado el 22/12/2022].
- ARISTÓTELES (2001): *Ética a Nicómaco*. Madrid, Alianza Editorial.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE LA ECONOMÍA DEL BIEN COMÚN (2022): *¿Qué es la EBC?*. Disponible en: <https://economiadelbiencomun.org/que-es-la-ebc/> [consultado el 10/12/2022].
- BIRCHALL, J. (2017): *The Governance of Large Co-operative Businesses*. Co-operatives London, UK.
- BOCAYUVA, P. C. C. (2000): «A economía solidária entre a resistênci a e a utopía»; en *Proposta*, 86; pp. 18-29.
- CEPES (2022): *Las empresas más relevantes de la economía social 2021-2022*. Disponible en: <https://www.cepes.es/files/publicaciones/135.pdf> [consultado el 5/12/2022].
- CHAVES ÁVILA, R. dir. (2020): *La nueva generación de políticas públicas de fomento de la economía social en España*. Valencia, Ciriec.
- COMISIÓN EUROPEA (2021): *Building an Economy That Works for People: an Action Plan for the Social Economy*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_6568](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6568) [consultado el 5/12/2022].
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2015): *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema de la Economía del Bien Común: un modelo económico sostenible orientado a la cohesión social*. Disponible en <https://dm.eesc.europa.eu/eescdocumentsearch/Pages/opinionssearch.aspx> [consultado el 5/12/2022].
- CORAGGIO, J. L. (2016): *Economía Social y Solidaria en Movimiento*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CRESPO, B. y SABIN, F. (2014): «Los mercados sociales. La economía solidaria en acción transformadora»; en *Documentación Social*, 174; pp. 95-116.
- DENEULIN, S. y TOWNSEND, N. (2007): «Public goods, global public goods and the common good»; en *International Journal of Social Economics*, 34(2); pp. 9-36.
- DI MAGGIO, P. J. y POWELL, W. (1983): «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields»; en *American Sociological Review*, 48(2); pp. 147-160.
- FAJARDO GARCÍA, G. (2019): «El reconocimiento legal de la economía social en Europa. Alcance y consecuencias»; en *Cooperativismo y desarrollo*, 17; pp. 9-19.
- FAVREAU, L.; LACHAPPELLE R., y LAROSE G. (2003): «Social and solidarity economy: A credible alternative on a global scale?»; en *Economie et solidarités*; pp. 190-196.



- FELBER, C. (2012): *La Economía del Bien Común*. Barcelona, Deusto.
- FELBER, C.; CAMPOS, V., y SANCHÍS, J. R. (2019): «The common good balance sheet, an adequate tool to capture non-financials?»; en *Sustainability*, 11(14); p. 3791.
- GAIGER, L. I. (2007): «La Economía Solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas»; en CORAGGIO, J. L. ed.: *La economía social desde la periferia, contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires, Ed. Altamira-UNGS; pp. 79-110.
- GÓMEZ CALVO, V. y GÓMEZ-ÁLVAREZ, R. (2016): «La economía del bien común y la economía social y solidaria, ¿son teorías complementarias?»; en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 87; pp. 257-294.
- GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, R.; MORALES SÁNCHEZ, R., y RODRÍGUEZ MORILLA, M. C. (2017): «Economía del Bien Común en el ámbito local»; en *CIRIEC-España: Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 90; pp. 189-222.
- HERRERO, Y. (2011): «Propuestas eco-feministas para un sistema cargado de deudas»; en *Revista de Economía Crítica*, 13; pp. 30-54.
- LAVILLE, J. L. (2022): «Origins and Histories of the Social and Solidarity Economy»; en YIU, L. ed.: *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy*. Massachusetts, Edward Elgar Publishing Limited.
- MONZÓN, J. L. (2003): «El cooperativismo en la historia de la literatura económica»; en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 44; pp. 9-32.
- MONZÓN, J. L. y CHAVES, R. (2017): *Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea*. Comité Económico y Social Europeo.
- NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OIT (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO) (2022): *Decent Work and the Social and Solidarity Economy*. Geneva International Labour Office.
- PÉREZ DE MENDIGUREN, J. C. y ETXERRETA, E. (2015): «Sobre el concepto de economía social y solidaria: aproximaciones desde Europa y América Latina»; en *Revista de Economía Mundial*, 40; pp. 123-143.
- POLANYI, K. (1944): *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- RAZETO, L. (1984): *Economía de Solidaridad y Mercado Democrático*. Santiago de Chile, ediciones PET.
- RAZETO, L. (2015): *Tópicos de Economía Comprensiva*. Santiago de Chile, Ediciones Univérsitas.



- REAS (RED DE ECONOMÍA ALTERNATIVA Y SOLIDARIA) (2022): *Carta de principios de la Economía Solidaria*. Disponible en: <https://reas.red/carta-de-economia-solidaria/> [consultado el 1/12/2022].
- RIPPES (RED INTERCONTINENTAL DE PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA) (2013): *Carta de la Economía Solidaria*. Disponible en: [http://www.ripess.org/wp-content/uploads/2013/06/DOC3\\_global\\_vision\\_RIPESChar\\_ES.pdf](http://www.ripess.org/wp-content/uploads/2013/06/DOC3_global_vision_RIPESChar_ES.pdf) [consultado el 1/12/2022].
- SASIA, P. (2012): «La Banca Ética en Europa: el enfoque del crédito como criterio de configuración de un espacio de alternativa»; en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 75; pp. 277-299.
- SEE (SOCIAL ECONOMY EUROPE) (2002): *Social Economy Charter*. Disponible en: <https://www.socialeconomy.eu.org/the-social-economy/the-social-economy-charter/> [consultado el 1/12/2022].
- SINGER, P. (2009): «Relaciones entre sociedad y Estado en la economía solidaria»; en *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 33; pp. 51-65.
- UNTFSSSE (GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA) (2022): *Avanzar en la agenda 2030 a través de la economía social y solidaria*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- VAÑÓ, M. J. V. (2018): «Limitaciones a la aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública desde la perspectiva del derecho de la competencia»; en *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 87; pp. 177-202.



# ECONOMÍA COLABORATIVA

Rafael Morales Sánchez  
Universidad Pablo de Olavide

## Resumen

El término «economía colaborativa» es aún confuso. Describe actividades económicas que producen, distribuyen y/o consumen recursos, bienes y servicios bajo una estructura basada en la colaboración entre los diferentes agentes que intervienen en el proceso. Existen cinco elementos básicos que permiten categorizar una actividad económica como economía colaborativa: recursos compartidos; redes distribuidas; confianza y reputación; existencia de una plataforma; y gobernanza compartida. Se puede hablar de «economía colaborativa social» como aquellas redes distribuidas basadas en la confianza y reputación de sus integrantes, que comparten recursos de forma abierta y bajo una gobernanza participativa. Se rige por los principios similares a los de la economía social. La fórmula más desarrollada de la economía colaborativa social es la cooperativa de plataforma, que tiene efectos positivos: el abaratamiento de los bienes y servicios; un uso más eficiente de los recursos disponibles; la disminución de los costes de transacción, las barreras de acceso y las jerarquías; más oportunidades para los consumidores y las pequeñas empresas; generación de información confiable entre los participantes en la red; modelos de negocio democráticos y sostenibles.

## Abstract

*The term “sharing economy” is still confusing. It describes economic activities that produce, distribute and/or consume resources, goods and services under a structure based on collaboration between the different agents involved in the process. There are five basic elements that allow an economic activity to be categorized as a Sharing Economy: shared resources; distributed networks; trust and reputation; existence of a platform; and shared governance. We can speak of “Social Collaborative Economy” as those distributed networks based on the trust and reputation of their members, who share resources openly and under participatory governance. It is governed by principles similar to those of the Social Economy. The most developed formula of the social collaborative economy is the platform cooperative, which has positive effects: cheaper goods and services; more efficient use of available resources; the reduction of transaction costs, access barriers and hierarchies; more opportunities for consumers and small businesses; generation of reliable information between participants in the network; democratic and sustainable business models.*

## 1. Definición y actividades de la economía colaborativa

Con el término «economía colaborativa» (EC) se describen actividades y proyectos económicos que producen, distribuyen y/o consumen recursos, bienes y servicios bajo una estructura basada en la colaboración entre los diferentes agentes que intervienen en el proceso. Desde este punto de vista, tiene sentido hablar de economía colaborativa cuando son actividades económicas que se diferencian de los sistemas tradicionales de producción y consumo: las empresas y el mercado. Por un lado, se diferencian de las empresas, en las que los agentes intervinientes (propietarios, directivos y empleados) colaboran, pero bajo una estructura de poder y contratos bien definida; y por otro, las actividades de EC son diferentes de los intercambios de mercado, donde los agentes (oferentes y demandantes) no colaboran, sino que compiten por ofertar y adquirir unos bienes o servicios determinados.

Aunque las actividades basadas en colaborar y compartir han existido desde siempre, el interés en su análisis surge a partir de los primeros estudios sobre algunos modelos de negocio basados en redes distribuidas de individuos y comunidades conectados a través de Internet (Gansky, 2010; Botsman y Rogers, 2010). Desde entonces, el interés teórico en la economía colaborativa y el volumen de actividades económicas, modelos de negocio y relaciones de intercambio que se pueden considerar economía colaborativa han ido creciendo de forma exponencial en paralelo al desarrollo de las nuevas tecnologías y al fenómeno de la globalización.

Sin embargo, a día de hoy todavía existe una confusión terminológica en torno al concepto de economía colaborativa debido a que:

- estas nuevas formas económicas son muy recientes;
- están en constante evolución;
- existen diferentes nombres que tratan de describir todas o algunas de estas actividades: economía colaborativa (*collaborative economy*), economía compartida (*sharing economy*), economía de plataforma (*platform economy*), consumo colaborativo (*collaborative consumption*), economía *peer-to-peer* (*peer-to-peer economy*), economía del acceso (*access economy*)...

Por esta razón no existe una definición unánimemente aceptada y, lo que es más importante a efectos prácticos, no está claro qué modelos empresariales o económicos deben ser considerados bajo el término «economía colaborativa».

Para tratar de clarificar el concepto presentamos dos definiciones de economía colaborativa extraídas del ámbito institucional y empresarial. Desde el punto de vista de la Comisión Europea (2016) la economía colaborativa se refiere a aquellos «modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares». Desde esta concepción, las transacciones de la economía colaborativa pueden realizarse con o sin ánimo de lucro y no implican un cambio de propiedad (Alfonso Sánchez, 2016).

Una definición más amplia y por tanto capaz de incluir todo tipo de actividades con base colaborativa es la que ofrece el portal especializado Thepeoplewhoshare: «ecosistema socio-económico construido alrededor de compartir recursos humanos, físicos e intelectuales, lo que incluye la creación, producción, distribución, comercio y consumo compartido de bienes y servicios por diferentes personas y organizaciones a través de la tecnología *peer-to-peer* (P2P) y referido más al acceso y uso de recursos y activos físicos y humanos antes que el hecho de que no haya intercambio monetario» (Thepeoplewhoshare, 2016; citado por Díaz Foncea *et al.*, 2016; p. 28).

Como puede extraerse de esta definición, las actividades de EC realizan alguno o varios de los siguientes procesos: producción u oferta de bienes o servicios; consumo, y/o interme-

diación. Siguiendo a Gómez-Álvarez y Morales-Sánchez (2018) hemos asociado cada una de esas actividades con un verbo de los que habitualmente se utilizan para describir los procesos de la economía colaborativa: colaborar, compartir y cooperar.

**Producción u oferta (colaborar):** La palabra colaborar proviene del latín *collaborāre*, que significa «trabajar juntos». Así que, desde su etimología, la producción colaborativa, se refiere a aquella actividad en la que grupos, redes o particulares trabajan en conjunto en el diseño, producción o distribución de bienes (Gómez-Álvarez y Morales-Sánchez, 2018). La producción colaborativa puede incluir tanto el trabajo de forma conjunta en el diseño de un producto o servicio (diseño colaborativo) o la elaboración colaborativa de productos o proyectos (Stokes *et al.*, 2014).

**Consumo colaborativo (compartir):** Compartir hace referencia a la actividad donde una o más personas consumen bienes y servicios en un proceso de participación conjunto con otras (Felson y Spaeth, 1978). Belk (2014) distingue tres formas diferentes de compartir: 1) ceder el uso de un bien a un tercero; 2) permitir el uso colectivo o simultáneo de un bien entre varios usuarios; 3) compartir el conocimiento u otro intangible para la co-creación de un bien o servicio.

**Intercambio colaborativo (cooperar):** Para el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cooperar significa «obrar juntamente con otro u otros para la consecución de un fin común». Para que pueda existir un intercambio cuando existe un número elevado de agentes, se requiere una plataforma que posibilite y favorezca las interacciones entre los participantes. La aparición de internet y las nuevas tecnologías ha propiciado la aparición de plataformas de intermediación con base digital, que a día de hoy son la mayoría de las plataformas de intercambio. Por ello, según un punto de vista muy extendido entre académicos e instituciones, para que una actividad sea considerada de economía colaborativa debe estar soportada en una plataforma digital. Sin embargo, nuestra perspectiva es que existen actividades de economía colaborativa que no requieren de una plataforma en Internet para poder desarrollarse eficientemente. Un ejemplo puede ser un huerto urbano promovido por un barrio o una comunidad local. De la misma forma, un banco de tiempo o una moneda local no tienen por qué sustentarse en una plataforma digital para funcionar adecuadamente como economía colaborativa.

## 2. Elementos de la economía colaborativa

Como ya se ha dicho anteriormente, no existe un consenso sobre el concepto de economía colaborativa y, de la misma forma, tampoco existe acuerdo sobre los elementos que caracterizan a las actividades de economía colaborativa. A pesar de ello, la mayoría de los estudios e instituciones concuerdan en resaltar algunos elementos básicos que deben existir para categorizar una determinada actividad económica como economía colaborativa: recursos compartidos, redes distribuidas, confianza y reputación, plataforma y gobernanza compartida. A continuación, siguiendo el análisis que realizan Gómez-Álvarez y Morales-Sánchez (2021), describiremos brevemente dichos elementos:

## Recursos compartidos

En la EC, por «compartir recursos» se entiende cualquier actividad que implique el *uso* de bienes en lugar de su *transmisión*. Esto incluye: optimizar nuevos recursos, buscar acomodación a los recursos usados o facilitar la optimización de recursos infrautilizados.

Este uso se refiere a todo tipo de bienes: bienes tangibles, bienes duraderos y no duraderos, servicios, habilidades, conocimientos, fondos financieros, etc. La etiqueta de «recursos compartidos» se ha extendido al ámbito laboral (Stokes *et al.*, 2014), aunque tiene nombre propio: *gig economy*<sup>1</sup>. Esta etiqueta también se ha extendido a los préstamos de dinero, siempre que las empresas financieras no lo realicen, ya que estos son considerados como recursos «no utilizados» que un agente ofrece a otro agente y no es esta la actividad económica principal del proveedor (Belk, 2014).

Se puede acceder al uso de estos recursos a través del trueque, el alquiler, los préstamos, el obsequio o la venta de segunda mano.

## Redes distribuidas

La EC involucra a un grupo de personas que están dispuestas a colaborar en diversos proyectos económicos, o en un conjunto de bienes que están disponibles para uso compartido, en los que existe una amplia interconexión entre los participantes.

El fundamento básico de una red es el hecho de que un participante depende de los recursos controlados por los otros participantes, y que el uso común de los recursos permite su beneficio conjunto. Por lo tanto, existe una relación de complementariedad e interdependencia en las relaciones horizontales. Los participantes de las redes de EC son, por un lado, quienes comparten los recursos, el tiempo o las habilidades disponibles y, por otro lado, los usuarios de dichos recursos. Quienes intervienen en ambos procesos de forma conjunta se conocen como *prosumidores*.

Dependiendo de los elementos que participan en las redes, los modelos de negocio de EC se denominan «economía de acceso», «economía bajo demanda» y «economía entre pares». En la llamada «economía de acceso» hay una empresa que no vende el producto, pero sí da acceso a la red para el uso temporal de sus bienes descentralizados. En este caso, el propietario de la plataforma es también el propietario de los activos, por lo que solo hay un proveedor. La función principal de la plataforma es asegurar el correcto uso de sus activos y ofrecer un servicio rápido y seguro a los usuarios. Por ejemplo, el fabricante de coches Mercedes ofrece un servicio de alquiler de sus vehículos, utilizando como estaciones de alquiler los concesionarios de la red oficial de la marca a nivel nacional. Sin embargo, aunque este sistema de

<sup>1</sup> La *gig economy* se define como «el intercambio de trabajo por dinero entre individuos o empresas a través de plataformas digitales que facilitan activamente la correspondencia entre proveedores y clientes, a corto plazo y bajo el pago por tarea» (Lepanjuri *et al.*, 2018; p. 4).

funcionamiento genera una red de recursos, no se puede considerar como una actividad de economía colaborativa propiamente dicha, ya que no existe una relación entre usuarios ni una gobernanza compartida.

En la «economía bajo demanda» la relación se establece entre un profesional y un particular (B2P), ya que los servicios prestados se adaptan a las necesidades de los demandantes. Este es el caso de Uber ([www.uber.com](http://www.uber.com)), donde los conductores son profesionales y ofrecen sus servicios de transporte.

Por último, la economía «entre pares» o «peer-to-peer» (P2P) se refiere a aquellas redes organizadas entre iguales: participantes igualmente privilegiados y con el mismo poder en la plataforma. En las relaciones P2P no existe una posición de dominio, poder o jerarquía de un agente sobre otro, ya que todos cooperan para obtener un producto o servicio que beneficia a todos. Por lo tanto, no existe rivalidad entre los colaboradores, quienes intercambian información y recursos de manera cooperativa para alcanzar los objetivos comunes. En las redes distribuidas la información juega un papel fundamental. Blablacar ([www.blablacar.es](http://www.blablacar.es)) es un ejemplo de plataforma P2P. Su sitio web y aplicaciones móviles conectan a conductores y pasajeros dispuestos a viajar juntos entre ciudades y compartir el costo del viaje.

### *Confianza y reputación*

En el ámbito de la economía colaborativa, la generación de confianza en la plataforma y en los agentes implicados ha sido un reto crucial y una condición necesaria para su éxito. Las redes de EC y las plataformas que las sustentan utilizan dos sistemas para generar confianza entre sus participantes: sistemas de reputación y sistemas de verificación de terceros.

La reputación se puede medir cualitativa o cuantitativamente para cada usuario, a partir de puntuaciones, sugerencias y valoraciones de otros usuarios sobre su experiencia de compartir servicios, comprar productos, etc. Luego, dicha información se comparte con todos los demás usuarios conectados a la red, creando así una reputación digital. Prácticamente todas las grandes redes colaborativas han creado sistemas de reputación para clasificar la honestidad de sus miembros (Rifkin, 2014). El otro sistema de garantía que pueden ofrecer las plataformas consiste en la autenticación de las identidades o actuaciones de los usuarios por la propia plataforma, asegurando la veracidad de la información facilitada por el agente. Estos sistemas favorecen el cumplimiento de la normativa, generan confianza digital y reducen la asimetría de la información, constituyendo así una forma fiable de autorregulación que garantiza la protección y seguridad del consumidor (Airbnb, Amazon...).

## Plataforma

La plataforma es el lugar (físico o virtual) donde se lleva a cabo la actividad colaborativa, e incluye una determinada estructura organizativa que permite el desarrollo de la red y la comunicación entre los participantes. Las plataformas ayudan a que los recursos y los participantes sean más accesibles entre sí según sea necesario. Ofrecen un conjunto de protocolos o estándares específicamente diseñados para facilitar la conexión, la coordinación y la colaboración.

Existen tres niveles consecutivos de servicios que puede ofrecer una plataforma. En el primer nivel se encuentran aquellas plataformas que se limitan a permitir el contacto entre sus participantes, por lo que su función es exclusivamente intermediaria, y su responsabilidad es la de facilitar el contacto. Un ejemplo de plataforma que ofrece exclusivamente este servicio es: Tripadvisor ([www.tripadvisor.com](http://www.tripadvisor.com)), una plataforma para intercambio de opiniones entre viajeros sobre lugares, restaurantes y alojamientos. En el segundo nivel, se encuentran aquellas plataformas que ofrecen una variedad de servicios a los participantes con el objetivo de reducir la incertidumbre. Entre estos servicios destacan los sistemas de reputación, que pueden ser la generación de indicadores de reputación que los usuarios puntúan y mantienen, o la verificación de las acciones o identidades de los usuarios por parte de la plataforma (Airbnb). Junto a este servicio primordial, otros servicios frecuentes son la garantía de pago y prestación del servicio, y los mecanismos de resolución de dudas. El ejemplo más conocido de plataforma que ofrece estos servicios puede ser Amazon ([www.amazon.com](http://www.amazon.com)). En el tercer nivel, se encuentran aquellas plataformas que tienen como objetivo cuidar a sus participantes. Estas plataformas van más allá de la prestación de servicios, ya que su finalidad se basa en el mantenimiento del bienestar de la comunidad y estas incluyen (además de los servicios anteriores): sistemas abiertos de información, mecanismos para la resolución de conflictos entre los participantes, seguros asociados a la actuación de los participantes, promoción de eventos y actividades que favorezcan la interrelación y el desarrollo de los valores compartidos, etc. Este es el caso de Fairmondo ([www.fairmondo.de](http://www.fairmondo.de)): una plataforma que pone en contacto a quienes ofrecen productos éticos con quienes los buscan. Es una cooperativa propiedad de sus miembros, basada en productos de código abierto y respetuosos con el medioambiente que maximiza la construcción de la comunidad.

## Gobernanza compartida

La gobernanza es el conjunto de reglas sobre quién puede participar en un ecosistema, cómo dividir el valor y cómo resolver conflictos (Parker *et al.*, 2016). Por lo tanto, el sistema de gobernanza incluye un conjunto de protocolos que determina quién puede participar, qué roles puede desempeñar, cómo puede interactuar y cómo se resuelven las disputas.

Para distinguir los distintos modelos de negocio de EC nos centraremos en los aspectos formales de la gobernanza, que son: la propiedad y sus derechos adquiridos; la generación de



valor y los procesos de su distribución dentro de la organización, y el poder, según los derechos, procesos y estructuras habilitados para la toma de decisiones.

A partir de estos elementos, podemos identificar tres modelos de gobernanza de plataformas: 1) empresas capitalistas; 2) cooperativas de plataforma y empresas sociales, y 3) organizaciones gestionadas bajo criterios comunes. En el caso de las empresas capitalistas, los tres elementos que determinan la gobernanza se concentran en los accionistas y propietarios de la plataforma. Estas empresas se encuentran bajo el término genérico de capitalismo de plataforma, al que corresponde las plataformas más conocidas como Airbnb, Blablacar, Amazon, etc. Por otro lado, existen cooperativas de plataforma, donde los socios de una cooperativa, trabajadores o no trabajadores, son los propietarios, y tienen la potestad de decidir la distribución del valor. En este caso, cada socio tiene un voto en los asuntos estratégicos que se deciden en la asamblea general. Un ejemplo de cooperativa de plataforma es Loomio ([www.loomio.com](http://www.loomio.com)). Por último, hay bienes que son desarrollados y mantenidos conjuntamente por una comunidad y compartidos de acuerdo con reglas definidas por la comunidad. Esos bienes, denominados comunes, se gestionan bajo sistemas participativos y de autogestión comunitaria. Wikipedia ([www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)) funciona bajo este sistema de gobernanza.

### 3. Economía colaborativa y economía social

Para determinar la relación que existe (o puede llegar a existir) entre la economía colaborativa y la economía social vamos a partir de la definición de economía social que propone Monzón Campos (1987, 22): «aquellas entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de ganancias, empleando los excedentes de ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad». De esta definición podemos extraer lo que en palabras de Díaz Fonca *et al.* (2016, p. 31) «representa una forma diferente de hacer negocios con cuatro ejes de apoyo principales (la primacía de la persona y la comunidad, la búsqueda del interés general, el rendimiento económico positivo equilibrado con el rendimiento social, y el funcionamiento democrático), que lo diferencian de otros modelos de negocio».

Es precisamente esta caracterización de las entidades de economía social la que nos permite clasificar las actividades de economía colaborativa en dos tipos diferenciados: de una parte, la «economía colaborativa social» y, por otro lado, la «economía colaborativa lucrativa». Bajo el término economía colaborativa social se englobarían aquellas redes distribuidas, basadas en la confianza y reputación de sus integrantes, que comparten recursos de forma abierta y bajo una gobernanza participativa que se rige por los principios de la primacía de la persona sobre el capital, la búsqueda del interés general y el equilibrio entre el rendimiento económico y social. Las actividades de economía colaborativa lucrativa por su parte, aun manteniendo las características determinadas anteriormente para la economía colaborativa están desarrolladas

y promovidas para generar rendimiento para sus propietarios, aunque puedan tener algunos beneficios sociales asociados, generados más bien como externalidades antes que buscados como fines en sí mismos de la actividad colaborativa.

Pongamos, por ejemplo, el proceso económico de compartir el alojamiento no habitual (recurso ocioso). Para compartir esos recursos ociosos se han desarrollado diferentes plataformas de intercambio de información y garantía de transacciones que cumplen los requisitos antes mencionados de EC. La más famosa de ellas es Airbnb ([www.airbnb.com](http://www.airbnb.com)): surgida en 2008 y con sede central en San Francisco, ingresó 5,99 miles de millones de dólares en 2021 y al salir a bolsa en 2020 su valor fue mayor que el de Uber, y que el de las grandes hoteleras Marriott y Hilton juntas. Esta empresa puede considerarse un ejemplo paradigmático de economía colaborativa lucrativa.

Por su parte, Fairbnb ([www.fairbnb.coop](http://www.fairbnb.coop)) es una cooperativa de plataforma que surgió en Italia en 2018, y está presente en seis países europeos, incluido España. Los socios que pueden ofrecer su casa en la plataforma deben ser residentes y solo pueden ofrecer una casa, para prevenir la gentrificación<sup>2</sup>. Además, destina la mitad de sus ingresos por comisiones a proyectos seleccionados por los dueños de las casas y los viajeros. Su objetivo es convertirse en una plataforma de propiedad colectiva gestionada de manera conjunta por quienes sufren el impacto de la actividad (anfitriones, huéspedes, establecimientos comerciales y vecinos) y cuyos beneficios serán reinvertidos en proyectos sociales para los propios barrios y contra los efectos negativos del turismo. Fairbnb es un ejemplo de lo que hemos denominado economía colaborativa social.

Las entidades de economía social llevan realizando su labor desde hace mucho tiempo bajo distintas formas jurídicas: cooperativas, asociaciones, fundaciones, mutualidades, entre otras. Muchas de sus actividades han sido desarrolladas de forma colaborativa gracias a la red de voluntarios asociados a la entidad de economía social, ya sea en la provisión de los bienes o servicios o favoreciendo el intercambio entre usuarios (como hace Cáritas con la ropa usada, por ejemplo). En algunas ocasiones, las actividades de economía social, aunque incluyen cooperación y colaboración, no se desarrollan bajo el paraguas de una plataforma, como puede ser el caso de asociaciones creadas para promover bancos de tiempo, huertos urbanos, monedas sociales, zonas de *coworking*<sup>3</sup> o de *cohousing*<sup>4</sup>. Estas entidades utilizan la colaboración para el desarrollo de sus actividades y por ello pueden considerarse dentro de lo que venimos denominando economía colaborativa. Sin embargo, para que estas entidades de economía social puedan considerarse propiamente economía colaborativa social, deben incorporar los factores descritos anteriormente, sobre todo la existencia de una red sustentada por una plataforma y con una gobernanza compartida entre pares. De hecho, el modelo de negocio que cumple con

<sup>2</sup> Según la RAE, la gentrificación es el «proceso de renovación de una zona urbana, generalmente popular o deteriorada, que implica el desplazamiento de su población original por parte de otra de un mayor poder adquisitivo».

<sup>3</sup> Se entiende por *coworking* una forma de trabajo que permite a profesionales independientes, emprendedores y pymes de diferentes sectores, compartir un mismo espacio de trabajo, tanto físico como virtual, para desarrollar sus proyectos profesionales de manera independiente, a la vez que fomentan proyectos conjuntos.

<sup>4</sup> Según el portal Cohousing Spain (<https://cohousingspain.org/>) «el *cohousing* o *covivienda*, es un modelo de convivencia en viviendas colaborativas, que fomenta la socialización y la cooperación de sus miembros, poniendo a las personas en el centro. Suelen ser comunidades intencionales o grupos de personas alineadas en las mismas prioridades, que promueven, co-diseñan y co-gobiernan el modelo de convivencia y los espacios integrados, en el entorno físico y social elegido, donde el proceso de creación mediante procesos participativos, y la metodología, son cruciales para su éxito».

los requisitos exigidos tanto para las entidades de economía social como para las actividades de economía colaborativa son las *cooperativas de plataforma*.

Según Scholz (2016) las cooperativas de plataforma son proyectos *open source* que se fundamentan en la construcción de una comunidad y en el reparto de los beneficios generados. En la cooperativa de plataforma, los propietarios de la plataforma son los propios agentes participantes y la crean para prestar los diferentes servicios de intermediación presentes en la cadena de valor del sector correspondiente.

Las primeras cooperativas de plataforma aparecen a finales de los 2000 y ya en 2020 estaban registradas en la Platform Cooperativism Consortium (que pertenece a la New School for Social Research en New York, y que es también el centro de referencia de estas organizaciones) 400 iniciativas en 97 países. Esta institución, además, se encarga, junto a la Universidad de Mondragón, de fomentar la formación en esta área.

En párrafos anteriores ya hemos hablado de una cooperativa de plataforma: Fairbnb. A continuación, presentamos algunos otros ejemplos de cooperativas de plataforma que se han mostrado exitosos en sus sectores de negocio:

**Fairmondo** es una plataforma que pone en contacto a personas que ofrecen productos éticos con personas que los buscan. En cinco años, se ha convertido en una comunidad de más de veinte mil usuarios y dos millones de productos, representado una alternativa a Amazon y Ebay, si bien solo está presente en Alemania. En España la experiencia que más se aproxima son los mercados sociales de REAS (Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria), pues son productos con una garantía de comportamiento ético por el resto de socios, y existe un listado de ellos en la página web. En el caso concreto del sector de la alimentación existe una red internacional Open Food Network, conformada por personas y organizaciones, muchas de ellas cooperativas, que comparten recursos y software para facilitar mejorar el sistema de alimentación, y que tiene presencia en España.

**Equal Care Co-operative** tiene su sede en Reino Unido, y surge dentro de un programa de innovación social promovido por NESTA<sup>5</sup>. Su finalidad es el cuidado de las personas, para reducir costes, mejorar el servicio y crear empleo de calidad.

**Up & Go** es una cooperativa de limpieza a domicilio que surge en Nueva York, que emplea una aplicación informática para dispositivos móviles y tabletas. La gran diferencia es que los trabajadores capacitan a otros, siendo la mayoría población migrante latinoamericana, su software es de código abierto y las decisiones del trabajo no las toma un algoritmo.

**Coop Cycle** es una federación de cooperativas de mensajería en bicicleta, que al igual que sus socios, está gobernada democráticamente. Su fundamento es la solidaridad entre ellas, lo cual les permite reducir sus gastos mediante la mutualización de los servicios, entre ellos la aplicación tecnológica. Pero además crea una fuerza colectiva para negociar, y para defender

<sup>5</sup> NESTA es una fundación de origen público cuyo objetivo es la innovación social para el bien común, <https://www.nesta.org.uk/>

los derechos de las repartidoras. Asimismo, en su filosofía está la creación de comunidad local y las condiciones laborales dignas. Están presentes en países latinoamericanos y europeos, en Canadá y Australia. De hecho, en España surgen como respuesta a las pésimas condiciones laborales de empresas como Deliveroo y Globo. Actualmente hay 9 cooperativas en ciudades españolas: Botxo Riders, Rodant Bicimissatgeria, Ziclo-P, Mensakas, La Sarria, Erasman, Zámpace, La pájara y Huelva Vence.

En el mismo sector de la movilidad sostenible, **The Mobility Factory** (TMF) es una cooperativa europea de segundo nivel formada por comunidades ciudadanas locales. Gracias a la plataforma TMF, los miembros ofrecen servicios de movilidad sostenible a sus comunidades locales. Están presentes en seis países europeos y en España forman parte de esta red 5 cooperativas.

**Guerilla Translation** es una cooperativa de traducción y comunicación P2P fundada en España. El objetivo de la cooperativa es ayudar a los traductores y autónomos a ganarse la vida mientras pueden elegir temas de interés y relevancia social como una cuestión de intercambio de conocimientos interculturales. Para este propósito, Guerrilla Translation ha desarrollado un tipo específico de medio de subsistencia mediante la combinación de dos funciones: un colectivo voluntario de traducción/medios que participa en el activismo (en forma de intercambio de conocimientos y comunicación) y una agencia cooperativa que brinda servicios de traducción y comunicación. A través de esta estructura, la cooperativa tiene como objetivo asegurar la calidad de las traducciones y se esfuerza por ayudar a abordar los problemas culturales y económicos endémicos de las industrias creativas y digitales.

**Smart** (Sociedad Mutualizada Para Artistas) es una cooperativa de plataforma de autónomos del sector cultural y de proyectos culturales, que cuenta con más de 100.000 socios y tiene presencia en 9 países europeos, incluido España (<https://www.smart-ib.coop>). Smart ha evolucionado agregando múltiples funciones, como actuar como intermediario entre el pagador y empleador, representante de los trabajadores, agencia de trabajo temporal, asesor legal y proveedor de préstamos.

#### 4. Conclusiones: retos y desafíos de la economía colaborativa social

Como puede desprenderse de los ejemplos que hemos ido presentando, las actividades de economía colaborativa parecen incluir desde empresas capitalistas que ofrecen acceso a recursos infrautilizados (Apple, Mercedes, ...) hasta huertos urbanos promovidos por una comunidad local, pasando por plataformas digitales de venta e intercambio de bienes o servicios (Amazon, Ebay, Wallapop, ...) o comunidades de creación de software libre (Loomio) o conocimiento abierto (Wikipedia). Desde nuestro punto de vista, la piedra de toque que determina si las actividades económicas pueden ser consideradas economía colaborativa social tiene que ver con dos elementos: la finalidad de la colaboración y la gobernanza de la plataforma.

En relación al primer elemento, y de acuerdo con el origen de las actividades colaborativas (que fue el compartir recursos infrautilizados para el beneficio sostenible de la comunidad que los comparte), solamente las actividades que buscan el beneficio de la comunidad que constituye la red (y no solo del propietario de los activos) puede considerarse con propiedad economía colaborativa social. Precisamente por ello, el segundo elemento constitutivo de la EC es la existencia de una gobernanza participativa. De los tres modos de gobernanza descritos con anterioridad, solo las cooperativas de plataforma y las organizaciones gestionadas bajo criterios comunes se rigen con igualdad de poder entre los integrantes de la plataforma y sistemas de toma de decisiones democráticos. Al incorporar estos dos elementos como criterios diferenciadores de las actividades de economía colaborativa podemos afirmar que, a nuestro parecer, lo que caracteriza a las entidades de economía colaborativa social es «una comunidad de iguales sin ánimo de lucro que colaboran, cooperan y comparten bienes y servicios para obtener beneficios que redunden en la propia comunidad y sus usuarios recibiendo a cambio la compensación adecuada a su colaboración» (Gómez-Álvarez y Morales-Sánchez, 2018; p. 34).

La fórmula más desarrollada de esta economía colaborativa social es la cooperativa de plataforma, que presenta los siguientes efectos positivos para la sociedad (Gómez-Álvarez y Morales-Sánchez, 2021): en primer lugar, el abaratamiento de los bienes y servicios, ya que el uso es más barato que la propiedad; en segundo lugar, un uso más eficiente de los recursos disponibles, ya que no es necesaria nueva producción para satisfacer la demanda. En tercer lugar, la disminución de los costos de transacción, las barreras de acceso y las jerarquías ha brindado nuevas oportunidades para los consumidores y las pequeñas empresas.

Además, la fórmula cooperativa se presenta como un modelo de negocio ventajoso para toda la sociedad que las acoge. La primera ventaja del cooperativismo de plataforma es que el beneficio generado por compartir toda esa información, en lugar de ser propiedad de los propietarios de una empresa multinacional, revierte en los generadores de dicha información. La segunda ventaja de este tipo de proyectos es que son actividades de cooperación entre agentes locales, ya que debe existir una financiación inicial y una gestión democrática y transparente para su sostenibilidad, y que pueden generar nuevos proyectos basados en la confianza y el conocimiento de los participantes, que se construyen con la plataforma. En tercer lugar, la plataforma genera información confiable, ya que hay participación ciudadana, y sin ella no habría producto. La información confiable es un bien común, ya que, a diferencia de la propiedad privada, se produce con participación, su uso no disminuye la utilidad de otros bienes y, mientras más personas participen, mayor será la ganancia para todos, ya que aumenta el valor añadido del producto con la incorporación de nuevos participantes, en lugar de reducirlo. En cuarto lugar, existe la posibilidad de la replicabilidad, en lugar de aumentar de tamaño. Este proceso lo hemos recogido en estas páginas para las plataformas cooperativas Coop Cycle, the Mobility Factory o Smart.

Sin embargo, este modelo se enfrenta a una serie de retos que tienen que ver con la propia dinámica de las plataformas y los mercados competitivos y globalizados en los que operan. Las plataformas digitales tienen externalidades y economías de red (Shapiro y Varian, 1999). Estas

externalidades se muestran en que el aumento del número de participantes en la red aumenta la utilidad para todos ellos y, por tanto, el éxito de las plataformas digitales se basa en la escalabilidad y la expansión. Así, cuantos más usuarios, mejor. Sin embargo, este crecimiento solo está garantizado con capital externo. El principal objetivo de aquellos inversionistas que apoyan plataformas digitales capitalistas de colaboración o intercambio es crear nuevos mercados o expandir los ya existentes, mediante la intermediación de la oferta y la demanda de bienes o servicios en desuso. Obviamente, esto se hace a cambio de un beneficio esperado en el futuro que compensaría el alto riesgo de invertir en nuevos modelos de negocio. Por tanto, las cooperativas de plataforma pueden encontrarse ante un dilema marcado por el sistema competitivo en que se desenvuelven: por un lado, la necesidad de crecer para mejorar la eficiencia de la red y, por otro, evitar recurrir al capital que corrompa los principios de economía social que rigen el funcionamiento de la plataforma. Estas tensiones pueden afectar finalmente a las relaciones laborales dentro de la plataforma y/o a los derechos de los consumidores. Otro de los retos a los que debe hacer frente el cooperativismo de plataforma es el aumento de la competencia desleal entre los participantes en línea y fuera de línea de la actividad, debido a la diferencia de costos debido a los diferentes marcos regulatorios.

En cuanto a la forma en que puede promoverse este tipo de modelos de negocios sostenibles, el sector público y las instituciones de economía social podrían consensuar políticas en tres ámbitos: regulación, desarrollo e innovación. La primera política es la regulación, ya que es necesario poder evaluar mejor cómo las cooperativas de plataforma producen externalidades positivas o negativas y desarrollar su experiencia en esta área, lo que incluye fomentar estudios independientes sobre los impactos ambientales y sociales de estas plataformas, acceder a datos de plataformas y producir datos externos, promoviendo prácticas virtuosas para fomentar las externalidades positivas o regulando para reducir las negativas. En segundo lugar, se deben fomentar organizaciones con modelos de gobernanza democráticos, acordes con los procesos de colaboración y cooperación que originan estas actividades económicas. Gobiernos, instituciones educativas (escuelas de negocios, ingeniería o diseño) e inversionistas podrían favorecer este tipo de proyectos. Por último, las cooperativas de plataforma pueden ser espacios innovadores que combinan innovaciones sociales y técnicas. El gobierno (local o central) puede promoverlos como una forma diferente de desarrollar modelos de negocio sostenibles y vinculados al territorio.



## Referencias bibliográficas

- ALFONSO SÁNCHEZ, R. (2016): «Economía colaborativa: un nuevo mercado para la economía social»; en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 88; pp. 231-258.
- BELK, R. (2014): «Sharing Versus Pseudo-Sharing in Web 2.0»; en *Anthropologist*, 18(1); pp. 7-23.
- BOTSMAN, R. y ROGERS, R. (2010): *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*. New York, Harper Business.
- COMISIÓN EUROPEA (2016): *Una Agenda Europea para la economía colaborativa*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0356> [consultado el 14/10/2022].
- DÍAZ FONCEA, M.; MARCUELLO, C., y MONREAL, M. (2016): «Economía social y economía colaborativa: Encaje y potencialidades»; en *Economía Industrial*, 402; pp. 27-35.
- FELSON, M. y SPAETH, J. L. (1978): «Community Structure and Collaborative Consumption: A Routine Activity Approach»; en *The American Behavioral Scientist*, 21(4); pp. 614-624.
- GANSKY, L. (2010): *The Mesh: Why the Future of Business is Sharing*. Londres, Penguin Books Ltd.
- GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, R. y MORALES-SÁNCHEZ, R. (2018): «Principios ontológicos de la economía colaborativa verdadera»; en GÓMEZ-ÁLVAREZ DÍAZ, R.; PATIÑO RODRÍGUEZ, D., y PLAZA ANGULO, J. J. coords.: *Economía Colaborativa... ¿De Verdad?* Laborum; pp. 15-42.
- GÓMEZ-ÁLVAREZ, R. y MORALES-SÁNCHEZ, R. (2021): «How does collaborative economy contribute to common good?»; en *Business Ethics, the Environment & Responsibility*. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/beer.12348>
- LEPANJUURI, K; WISHART, R., y CORNICK, P. (2018): *The characteristics of those in the gig economy*. Department for Business, Energy & Industrial Strategy. Disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/687553/The\\_characteristics\\_of\\_those\\_in\\_the\\_gig\\_economy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/687553/The_characteristics_of_those_in_the_gig_economy.pdf) [consultado el 1/11/2022]
- MONZÓN CAMPOS, J. L. (1987): «La Economía Social en España»; en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 0; pp. 19-29.
- PARKER, G.; VAN ALSTYNE, M., y CHOUDARY, S. (2016): *Platform Revolution: How networked markets are transforming the economy and how to make them to work for you*. New York, W.W. Norton and Company.
- RIFKIN, J. (2014): *La sociedad de coste marginal cero. El Internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del Capitalismo*. Barcelona, Paidós.
- SCHOLZ, T. (2016): *Platform cooperativism. Challenging the corporate sharing economy*. New York, Rosa Luxemburg Foundation.



SHAPIRO, C. y VARIAN, H. (1999): *Information rules: A strategic guide to the network economy*. Boston, Harvard Business School Press.

STOKES, K.; CLARENCE, E.; ANDERSON, L., y RINNE, A. (2014): *Making sense of the UK collaborative economy*. London, Nesta.



# INICIATIVAS INNOVADORAS DEL TERCER SECTOR EN EL MEDIO RURAL

*Eduardo Moyano Estrada*

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC)

## Resumen

En este artículo se analiza el tema de la innovación social en el medio rural, mostrando algunas iniciativas en España relacionadas con el tercer sector. En primer lugar, se abordan los conceptos de «tercer sector» e «innovación», para, en segundo lugar, centrarse en los procesos de acción colectiva y asociacionismo en el medio rural, en tanto que muchas de las iniciativas de innovación social están protagonizadas por entidades asociativas. Finalmente, se analizan distintas formas de innovación social, ya sea en relación con la gestión de los recursos naturales, la protección de la calidad diferenciada, la transferencia del conocimiento, la gobernanza de la cadena alimentaria o el desarrollo rural.

## Abstract

*In this paper, its author analyses the topic of social innovation in the Spanish rural society, studying some initiatives linked to the Third Sector. Firstly, he analyses the notions of “third sector” and “innovation”. Secondly, he focuses on the processes of collective action and associations, since many initiatives of social innovation in rural areas are developed through interest organized groups. Finally, he analyses some empirical examples of social innovation: some of them are related to management of natural resources (water, forest...), others to the protection systems of food quality, others to the transfer of knowledge in farming sector, others to governance of food chain, and others to rural development.*

## 1. Introducción

Como señalan algunos estudios, las entidades del tercer sector (TS) se caracterizan por su altruismo, por la presencia de voluntariado y por tener entre sus objetivos contribuir a la promoción del bienestar social mediante diversos tipos de servicios (económicos, culturales, asistenciales...). A ello se les añade su arraigo en la sociedad civil, su independencia del Estado y el hecho de guiarse en su funcionamiento por criterios distintos de la lógica del mercado (Pérez Yruela y Rodríguez Cabrero, 2021).

No obstante, la realidad del TS está marcada por su diversidad interna, con una amplia y variada gama de entidades que hacen más complejo el análisis de este sector. Conscientes del riesgo de confusión que ello supone, algunos analistas se han ocupado de ordenar el TS. La propuesta más interesante es la que hacen Pérez Yruela (2015) y Pérez Yruela y Rodríguez Cabrero (2021), distinguiendo dos grandes categorías: el TS de acción social (TSAS) y el TS de acción económica (TSAE) (o economía social).

En este capítulo nos centraremos en las iniciativas que desarrollan en el medio rural las entidades del TS de acción económica o economía social (TSAE), prestando una atención

especial a las de naturaleza asociativa: cooperativas, sindicatos, asociaciones empresariales y profesionales... Dentro de ellas, analizaremos solo aquellas entidades que emprenden actividades de carácter innovador, entendiendo por «innovación» todo cambio significativo que tenga lugar dentro de una entidad determinada (una empresa, una asociación, una fundación...) o en el entorno donde se desenvuelve su actividad (territorio, ecosistema, relaciones socioeconómicas...) y que le haga mejorar y ser más eficiente en los objetivos que le son propios. Es la «innovación», en definitiva, el aspecto que nos permitirá incluir en nuestro análisis algunas experiencias de TSAE en detrimento de otras.

El objetivo de este capítulo es, por tanto, analizar algunas modalidades de innovación social que, sobre una base asociativa, se vienen desarrollando en los territorios rurales. Para ello haremos, en una primera sección, un breve recorrido por el concepto de «innovación social», para analizar en la segunda sección los procesos de acción colectiva que tienen lugar en el medio rural, mostrando el potencial del asociacionismo como fuente de innovación. En la tercera sección presentaremos algunos casos de experiencias innovadoras en el medio rural, impulsadas y protagonizadas por las entidades asociativas que forman parte de la economía social.

## 2. Breve aproximación a la innovación social

El concepto de «innovación» es un concepto polisémico, y por ello precisa ser también acotado. Hasta hace no mucho, era habitual al hablar de innovación tomar como referencia al mercado, los agentes empresariales o la tecnología, distinguiéndose así entre innovación económica, innovación empresarial e innovación tecnológica, respectivamente.

Sin embargo, desde hace unos años, al referirnos al desarrollo de los territorios rurales cada vez cobra más sentido hablar de «innovación social», haciendo hincapié con ello a los cambios que tienen lugar en el ámbito de las relaciones sociales (Neumeier, 2012; Vercher, 2021; Esparcia *et al.*, 2022).

Para diversos autores (Vercher, 2021), «los procesos que incorporan innovaciones sociales implican reconfiguraciones en tres dimensiones interconectadas: i) *redes* (nuevos actores, nuevos roles dentro de una red existente...); ii) *actitudes y comportamientos* (nuevos valores, cambios en las motivaciones...), y iii) *mecanismos de gobernanza* (nuevas formas de coordinación)» (Vercher, 2021, citado por Esparcia *et al.*, 2022).

Como señalan esos mismos autores, en el caso del medio rural hay retos que ni el ámbito de la tecnología, ni el del mercado, ni el sector público pueden abordarlos por sí solos de manera adecuada, siendo, por ello, necesario encontrar una buena interacción entre esos tres ámbitos, impulsando mecanismos idóneos de gobernanza y promoviendo la participación de la sociedad civil. Es ahí, señalan, en la gobernanza y los aspectos participativos donde radica la importancia de las innovaciones sociales. Añaden que, en todo proceso de innovación social en los territorios rurales, adquiere también una importancia fundamental el papel de las

entidades asociativas, en tanto agregan los intereses individuales en pro de un interés común para el territorio y con el objetivo de conjugar esfuerzos para lograrlo.

En sintonía con ese planteamiento, considero que, cuando se habla de *iniciativas innovadoras de economía social en el medio rural*, debe hacerse referencia a aquellas experiencias que son protagonizadas por entidades del TS y cuya innovación se produce en el entorno donde desarrollan su actividad. Son innovaciones que, además de implicar cambios que pueden conducir a una mayor eficiencia en el funcionamiento interno de estas entidades, tienen también efectos importantes en el territorio, gracias a que incitan a la cooperación y mejoran las relaciones sociales (Górriz, 2020).

Por ejemplo, las cooperativas agroalimentarias forman parte fundamental del TS en el medio rural, pero no todas desarrollan actividades de innovación social. Es indudable que muchas de ellas están ya innovando en el ámbito de la producción (incorporando los avances tecnológicos en los procesos productivos), pero la realidad es que continúan guiándose por modelos tradicionales de funcionamiento. Solo aquellas entidades cooperativas que, trascendiendo el ámbito de la producción, emprendan acciones de innovación en el ámbito de la organización y funcionamiento del cooperativismo agroalimentario serán objeto de análisis en este capítulo. Lo mismo cabría decir de las llamadas «organizaciones profesionales agrarias» (término con el que se denomina a los sindicatos de agricultores), que también pueden incluirse como parte del TS, pero que solo en la medida en que impulsen iniciativas socialmente innovadoras serán objeto de nuestra atención.

### 3. Acción colectiva y asociacionismo en el medio rural

El asociacionismo es el resultado de procesos de acción colectiva en los que se agregan intereses individuales mediante su integración en estructuras organizativas más o menos formalizadas. Estos procesos de agregación de intereses pueden o bien tener lugar en un determinado sector de actividad (agricultura, industria, distribución, salud, asistencia social, telecomunicaciones, transporte...) o bien ser transversales integrando a conjuntos más amplios de la sociedad (por ejemplo, las organizaciones ecologistas, las de consumidores o las plataformas que están articulando las demandas de algunos territorios de la España rural). Muchas de estas entidades asociativas pueden ser incluidas como parte del llamado TS en la medida en que no se rigen por el ánimo de lucro, sino que tienen entre sus objetivos el bienestar de la sociedad revirtiendo los beneficios en la actividad dirigida al citado objetivo del bienestar social.

Tales dinámicas de acción social colectiva pueden surgir «desde abajo» (*bottom-up*) por propia iniciativa de los individuos o grupos interesados en unir esfuerzos en pro de un determinado proyecto común, o bien «desde arriba» (*top-down*) mediante incentivos externos asociados o no a las políticas públicas. En los casos de acción colectiva *bottom-up*, la «confianza» es el elemento fundamental, por cuanto constituye la base social de la cooperación. Es una confianza que surge desde abajo, desde el ámbito de las relaciones sociales, bien porque

ya exista en la propia comunidad una base de confianza mutua entre los individuos tras años de vida compartida, o bien porque, estando latente, la confianza se activa ante la expectativa de que, cooperando unos con otros, se pueden alcanzar objetivos de mayor alcance. Es en ese sentido que las asociaciones pueden verse como fuente de innovación social.

En los casos en que la acción colectiva no surge desde abajo, sino «desde arriba» (*top-down*), puede ser impulsada por incentivos externos asociados a una determinada política pública que precise de la existencia de actores organizados para colaborar en su implementación en un determinado sector o territorio. Eso es lo que ocurre en sectores como el agroalimentario, donde la aplicación de las políticas agrarias y alimentarias (por ejemplo, la PAC de la UE, pero también las políticas nacionales, complejas en su aplicación por la heterogeneidad del sector al que van dirigidas) necesita contar con asociaciones que agreguen los intereses tan dispersos y atomizados de este sector, bien impulsando la cooperación entre los agentes que lo componen o bien imponiéndola mediante sistemas de coordinación imperativa (*corporatización*) (Moyano, 1984).

Es el caso, por ejemplo, de las comunidades de regantes para la implementación de la política hidráulica; de las denominaciones de origen para hacer efectivas las normas que protegen las producciones de calidad asociadas a un determinado territorio... Sucede también en las políticas rurales, que precisan de la creación de grupos organizados (grupos de acción local) para poner en marcha en el territorio las estrategias de desarrollo asociadas en su día a la iniciativa europea LEADER. En todos estos casos, dichas entidades contribuyen a mejorar los sistemas de gobernanza mediante una mayor participación social, pudiéndoselas ver en este sentido como promotoras de iniciativas de naturaleza innovadora.

Pero también pueden surgir incentivos a la cooperación y a la acción colectiva desde ámbitos externos no relacionados directamente con las políticas públicas. Es el caso, por ejemplo, de las «interprofesiones agroalimentarias», en las que los productores y demás grupos económicos que las forman solo pueden integrarse en ellas si están previamente vertebrados en asociaciones, lo que constituye un claro incentivo a cooperar y asociarse. También suele suceder ante las demandas de servicios específicos por parte de la población rural (sanitarios, socioculturales, alimentarios, educativos, transporte...) que, debido a su aislamiento y dispersión, solo pueden ser satisfechas de forma adecuada mediante la colaboración de entidades organizadas de la sociedad civil. En este sentido pueden verse también como innovaciones sociales y ser incluidas dentro del TS, en la medida en que, más allá del legítimo interés por ver remunerada su actividad, tales iniciativas persiguen, sobre todo, el bienestar de la sociedad y no se rigen solo y exclusivamente por el ánimo de lucro.

Con independencia de cómo surjan y de cuáles sean los incentivos que las impulsan, es un hecho indudable que muchas formas de asociacionismo son innovaciones sociales por sí mismas, en la medida en que contribuyen a vertebrar los diferentes sectores y territorios en torno a intereses comunes, ampliando las redes sociales y desarrollando nuevas estructuras de gobernanza. Tales intereses comunes no son la mera suma de los intereses particulares de un grupo, sector o territorio, sino la superación de estos en aras de un interés superior

que los agregue, siendo ese precisamente el objetivo de los sistemas de gobernanza y su naturaleza innovadora.

De ahí la importancia que tiene el asociacionismo para el buen funcionamiento de estos sistemas de gobierno compartido y de cooperación en determinados sectores y/o ámbitos territoriales. Es en ese sentido de contribuir al bienestar social, de ampliar las redes sociales y de facilitar la gobernanza, que cabe incluir el asociacionismo en sus diversas formas como fuente de innovación social en el medio rural, justificándose que se le haya dedicado una breve sección en este capítulo.

#### 4. Análisis de algunas iniciativas de innovación social

Como hemos señalado, la innovación social se caracteriza por producir cambios significativos en las actitudes y comportamientos, en las relaciones entre los actores socioeconómicos y en las estructuras de gobernanza, dando lugar a la emergencia de nuevos agentes y nuevos roles. Son innovaciones que pueden darse en cualquier tipo de actividad (empresarial, económica, institucional...), siendo su rasgo distintivo la creación de «valor social» (Vercher, 2021; Esparcia *et al.*, 2022). Este «valor social» aumenta la confianza entre los miembros de una comunidad, introduce formas organizativas más eficaces, mejora las capacidades para la cooperación y la acción colectiva, incrementa la influencia política de un territorio ante las instituciones supralocales y promueve la participación social en la toma de decisiones (Górriz, 2020). Sin esos rasgos, puede que haya innovaciones (tecnológicas, científicas, administrativas, comerciales...), pero no innovaciones sociales.

Para que sean consideradas innovaciones del TS, tienen que ser, además, realizadas por entidades sin ánimo de lucro, no guiadas en exclusiva por la lógica del mercado y el beneficio, sino dirigidas a contribuir, en última instancia, al bienestar general de la sociedad. Puede que algunas de esas iniciativas sean promovidas por entidades lucrativas que no forman parte estrictamente del TS al no cumplir los requisitos antes señalados. Pero lo importante es que, una vez en marcha, la lógica que inspire este tipo de iniciativas sea la del bienestar social de la comunidad, diferenciándose así de la que rige la actividad lucrativa de las entidades que las impulsaron y promovieron.

Es el caso, por ejemplo, de algunas iniciativas que, impulsadas desde una entidad bancaria en aras de su responsabilidad social corporativa, no persiguen como tales el lucro ni el beneficio propio, sino que tienen por finalidad contribuir al bienestar social, pudiendo, estas sí, y a diferencia de sus promotoras, ser incluidas dentro del TS (pensemos en Cajamar y su fundación, así como en la fundación Cajasol, la fundación La Caixa o la del BBVA). Lo mismo cabe decir de aquellas iniciativas (fundaciones o entidades asociativas) cuyo objeto es prestar servicios de naturaleza social en determinados ámbitos y que son promovidas por empresas que desarrollan su actividad en diversos sectores de actividad económica (por ejemplo, la fundación Ximénez para promover la toma de conciencia en materia de eficiencia energética

e iluminación sostenible, y que es impulsada por el grupo empresarial Ximenez Group). Esta afirmación vale también para los sindicatos y asociaciones profesionales y cooperativas, que impulsan iniciativas de acción social en campos afines y en beneficio del bienestar, no solo de sus socios y afiliados, sino del conjunto de la sociedad (es el caso, por ejemplo, de la fundación Ricardo Delgado Vizcaíno, promovida por la cooperativa COVAP).

Como señalan algunos autores (Górriz, 2020), en el ámbito rural podemos encontrar multitud de innovaciones sociales, citándose como ejemplos de ellas las iniciativas de agricultura social (que involucran a colectivos en riesgo de exclusión), los grupos de gestión de montes comunales, los proyectos comunitarios de energías renovables, los grupos de consumo, los diferentes tipos de alianzas público-privadas para la provisión de servicios... siendo analizadas en el marco del proyecto europeo SIMRA (*Social Innovation in Marginalized Rural Areas*). Muchas de estas iniciativas se basan en el enfoque de las *smart villages* y aprovechan las ventajas que ofrece la digitalización (Fernández de Caleyá y Santos Álvarez, 2022).

En el medio rural, las corporaciones locales impulsan también iniciativas de innovación social, como la red TERRAE, promoviendo el desarrollo rural sostenible y la agroecología mediante el apoyo a experiencias como «Huerta Esmeralda» (Vitoria) (Redondo, 2022). Hay otras muchas iniciativas de innovación social en el campo de la agroecología, como «Tómame la Huerta» (Torremocha del Jarama) o «La Acequia» (Córdoba), por citar solo algunos ejemplos.

Por su parte, las organizaciones profesionales agrarias (OPA), las asociaciones sectoriales de productores, las cooperativas en sus distintas modalidades y los grupos de acción local (GAL) impulsan, al igual que las corporaciones locales, iniciativas de innovación social sin ánimo de lucro, en las que la sociedad civil adquiere especial protagonismo, dando lugar a un ecosistema de TS que contribuye a mejorar el bienestar de las poblaciones que residen en esos territorios. En esta última sección analizaremos brevemente algunas de las iniciativas de innovación social promovidas por el movimiento asociativo.

## 5. Iniciativas promovidas por las OPA y la confederación de cooperativas

Las organizaciones profesionales agrarias (OPA) y también la confederación *Cooperativas Agro-alimentarias* son actores relevantes de la agricultura española, desempeñando un destacado papel en muchos territorios rurales (Moyano, 2020). Respecto a las OPA, tres organizaciones (ASAJA, COAG y UPA) son las de mayor relevancia, por cuanto son reconocidas oficialmente como interlocutores por parte de los poderes públicos (Moyano, 2020). Aunque sus bases sociales son muy heterogéneas, coexistiendo en ellas agricultores con explotaciones de muy diversos tipos, las organizaciones COAG (Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos) y UPA (Unión de Pequeños Agricultores) comparten un discurso más centrado en



la defensa del modelo de agricultura familiar, mientras que el discurso de ASAJA (Asociación Agraria-Jóvenes Agricultores) está más asociado al modelo empresarial.

Además de sus tradicionales funciones de prestación de servicios y de reivindicación, defensa y representación de intereses, las OPA desarrollan una intensa actividad de vertebración de la sociedad rural mediante la promoción de entidades de diversa naturaleza, que suponen auténticas innovaciones sociales. Cabe destacar en este sentido las iniciativas emprendidas por las OPA en las siguientes áreas: la promoción del relevo generacional y la instalación de jóvenes en la agricultura (como es el programa «Cultiva» de UPA o el de «Agromillennials» de COAG); la dignificación del papel de la mujer rural (como son los casos de las asociaciones FADEMUR, promovida por UPA, o AMFAR, patrocinada por ASAJA); las iniciativas que persiguen ensalzar el valor de lo rural (como la Fundación de Estudios Rurales, impulsada por UPA); las que promueven modelos de agricultura más sostenible en términos sociales y ecológicos (como los circuitos cortos, los mercados de proximidad o los centros de kilómetro cero); las que impulsan la transición digital en la agricultura y el medio rural (como la iniciativa BIOVALOR, en torno a los bioproductos, la digitalización y el empleo verde para combatir la despoblación rural); las que dinamizan las relaciones entre el mundo rural y el mundo urbano (como es el caso de las plataformas de productores y consumidores inspiradas en los principios de la agroecología), o las que vienen desarrollándose en el marco de proyectos europeos (como *Life Resilience* para combatir la bacteria *Xylella fastidiosa* en el olivar, o *Life Iberconejo* para impulsar la gestión integrada de esta especie animal). Asimismo, las OPA participan en foros de debate sobre la agricultura, como es el caso del Foro Global del Decenio de la Agricultura Familiar, impulsado desde la FAO y que agrupa a más de 2.000 asociaciones agrarias de todo el mundo.

Todas esas entidades, impulsadas directa o indirectamente desde las OPA, están cada vez más configurando un nuevo panorama asociativo en los territorios rurales, caracterizado por la innovación y la búsqueda del bienestar general de los que allí residen, superando el tradicional discurso agrarista y yendo más allá de las estrategias centradas solo en los intereses de los agricultores. En este sentido, tales iniciativas pueden verse también como innovaciones sociales en el medio rural.

A las OPA antes mencionadas hay que añadirle la citada confederación *Cooperativas Agroalimentarias* (la cuarta OPA, como a veces se le denomina), cuyo objetivo es representar los intereses del cooperativismo agrario. Al igual que las OPA, la confederación de cooperativas es reconocida por el MAPA como interlocutor en los procesos de negociación de la política agraria, desempeñando también un papel relevante en la cadena alimentaria.

En lo que se refiere a sus estrategias de acción colectiva, la confederación de cooperativas desarrolla una importante labor de innovación impulsando modelos más eficientes, apoyando la flexibilización interna de las normas cooperativas (para mejorar la eficiencia de la entidad y dar más autonomía al asociado), promoviendo fusiones o fórmulas de cooperación entre cooperativas de primer grado (para ganar cuota de mercado y poder negociador ante la industria y la gran distribución) e impulsando, desde sus oficinas centrales, la prestación de servicios

técnicos y de formación a las cooperativas asociadas (para mejorar su nivel de información y su funcionamiento interno).

Asimismo, *Cooperativas Agrolimentarias* promueve la creación de nuevas entidades asociativas para reforzar el cooperativismo (como la Cátedra «Cooperativas Agro-alimentarias», asociada a la Universidad de Valencia) e impulsa la participación activa del cooperativismo en los grupos de acción local, además de promover iniciativas claramente identificadas con el TS y marcadas por las señas distintivas de la innovación social. Tal es el caso de la cooperativa andaluza de segundo grado «Manzanilla Olive», la catalana «Biolord» o la cooperativa balear «Camp de Formentera», todas ellas analizadas por Esparcia *et al.* (2021). Cabe citar también los casos de los proyectos CARINA (para impulsar la introducción de nuevas semillas oleaginosas) y COOPID (para impulsar el aprovechamiento integral de los subproductos del olivar) o el de ACODEA (una agencia de cooperación agroalimentaria, creada junto a UPA y FADEMUR para promover el cooperativismo agrario en Latinoamérica).

## 6. Otras formas complementarias de innovación social

En la agricultura y el mundo rural encontramos, además, otras iniciativas de innovación social, distintas de las promovidas por las OPA y la confederación *Cooperativas Agroalimentarias*. En unos casos surgen desde arriba (*top-down*) en el marco de la aplicación de determinadas políticas públicas, pero en otros son fruto del dinamismo de la sociedad civil (*bottom-up*).

Algunas de esas iniciativas están vinculadas al ámbito de la gestión de algunos recursos, como ocurre con la gestión del agua (mediante las comunidades de regantes) o con la gestión de los espacios naturales (a través de las reservas de la biosfera o de la red Natura 2000), mientras que otras tienen que ver con la transferencia del conocimiento (mediante los «grupos operativos» de la AEI-Agri). Hay también iniciativas que orientan su actividad a la protección de determinados productos de calidad diferenciada (como es el caso de las denominaciones de origen o las indicaciones geográficas protegidas), y otras que tienen por objetivo vertebrar a los distintos grupos implicados en un determinado producto o grupo de productos agrarios (como ocurre con las citadas organizaciones interprofesionales). Además, cabe mencionar también a las asociaciones que vertebran los intereses de un determinado territorio en pro de un proyecto común de desarrollo territorial, como es el caso de los citados grupos de acción local, en el marco de la iniciativa europea LEADER.

### *La gestión del agua de riego*

En el tema de la gestión del agua de riego, las «comunidades de regantes» desempeñan un papel fundamental. Son asociaciones que agrupan en cada zona regable a los propietarios de explotaciones agrarias beneficiarias de alguna concesión de agua por parte de la Confederación

Hidrográfica correspondiente. Son de adscripción obligatoria, por lo que pueden calificarse de asociacionismo corporativo.

Existen actualmente en España 7.200 comunidades de regantes, que, en su gran mayoría, se integran en la federación FENACORE (Federación Nacional de Comunidades de Regantes), agrupando a 700.000 regantes y 2 millones de has (en torno al 80 % del regadío agrícola español). FENACORE es una entidad de carácter reivindicativo, que representa los intereses de los regantes ante las instancias públicas tanto nacionales, como regionales (a través de sus asociaciones en las comunidades autónomas). Las comunidades de regantes son un ejemplo claro y fehaciente de innovación social, en la medida que contribuyen a la mejora de las estructuras de gobernanza en torno a la gestión de los recursos hídricos, haciendo más eficiente el uso colectivo del agua mediante la incorporación de los avances tecnológicos en los sistemas de regadío.

### *La gestión de los espacios y recursos naturales*

Respecto a la gestión de los espacios naturales, hay distintos grados de protección, y ello implica distintas modalidades de gobernanza y, por tanto, diferentes modalidades de innovación social. Algunas de ellas están asociadas a las áreas naturales incluidas en la red Natura 2000 de la UE, tanto con relación a la directiva europea «Aves» como a la directiva «Hábitat». Otras, se relacionan con la gestión de los parques naturales y los espacios protegidos, regulados por la legislación nacional o por la de las comunidades autónomas. Otras tienen por objetivo velar por la protección de los espacios incluidos en la red internacional de Reservas de la Biosfera, reguladas por la UNESCO (Maximiliano y Moyano, 2018). En todos esos espacios naturales, los programas de gestión necesitan la participación de las poblaciones afectadas, pudiéndose ver en ellos un claro ejemplo de innovación social en los territorios rurales, inducida desde arriba (*top-down*).

Cabe mencionar también las iniciativas denominadas «custodia del territorio», reguladas por la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Estas figuras de custodia surgen como movimientos voluntarios de carácter asociativo para hacer más eficiente la ejecución de los programas de conservación, especialmente en los territorios de carácter privado (Yacamán, 2021). En estas iniciativas se implican los agricultores a título individual, pero también a través de las organizaciones en que se integran, siendo buenos ejemplos de innovación social *bottom-up* surgida de la sociedad civil en el medio rural.

### *La transferencia del conocimiento*

En el sector agrario, la transferencia del conocimiento es fundamental para trasladar a los agricultores los avances producidos en el ámbito de la investigación científica y tecnológica. Con ese objetivo, la UE aprobó hace diez años la estrategia AEI-Agri, dirigida a promover la

innovación en el sector agrario, poniendo los recursos necesarios para que los resultados de los proyectos de los programas marco de I+D+i y del Horizonte 2020, pudieran transferirse al propio sector. Para ello, se puso en marcha un sistema de gobernanza pivotado sobre la figura de los «grupos operativos», unas instancias en las que se integran los agricultores, la comunidad científica y las entidades especializadas en la transferencia tecnológica, con el objetivo de tratar de forma conjunta problemas relacionados con los procesos productivos.

Cabe citar, por ejemplo, los grupos dirigidos a combatir la plaga de la *verticilosis* en el olivar; los centrados en mejorar la sanidad animal y el bienestar de los animales en las granjas; los destinados a prevenir los incendios forestales mediante la promoción del pastoreo y la ganadería extensiva, o los que promueven la introducción de nuevos cultivos para hacer frente al cambio climático (como el grupo *LegSapiens*, coordinado por UPA, para promocionar el cultivo de las legumbres).

En el Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR-2019) se aprobaron 46 grupos AEI supraautonómicos, a los que hay que añadir los aprobados en cada comunidad autónoma. Son estas iniciativas otros buenos ejemplos de innovación social en el medio rural, ya que permiten avanzar en la transferencia del conocimiento a los ecosistemas agrícolas, ganaderos y forestales, generando, además, nuevos sistemas de gobernanza.

### *La protección de la calidad diferenciada*

La protección de las producciones alimentarias de calidad diferenciada se realiza mediante diversas fórmulas asociativas, entre las que cabe destacar las denominaciones de origen (DO), las indicaciones geográficas (IG) y las especialidades tradicionales garantizadas (ETG). Su objetivo es la defensa de un determinado producto alimentario cuya calidad diferenciada se vincula a un territorio (DO e IG) o a una forma específica de producirlo (ETG).

En España existen 28 DO en el sector del aceite de oliva, 70 en el vino y 26 en los quesos, por citar solo tres sectores. La protección de esos productos está garantizada jurídicamente por la legislación (Pizarro, 2021), pero su efectividad se realiza mediante estructuras de gobernanza en las que participan los productores a través de sus asociaciones. El órgano central de la gobernanza en estas producciones es el consejo regulador, donde están representados todos los agentes que intervienen en el proceso productivo: por supuesto, los agricultores y ganaderos, pero también las industrias transformadoras. Por ejemplo, en el caso de DO del vino (como Rioja, Ribera del Duero o Jerez), son los viticultores y las bodegas los que, a través de sus representantes, forman parte del consejo regulador; lo mismo sucede en las DO del aceite de oliva (como Baena, Sierra Mágina o Estepa) donde los olivareros y las almazaras privadas o cooperativas participan en el correspondiente consejo (Aguilar Criado *et al.*, 2022).

Al margen de estas fórmulas institucionalizadas de protección de la calidad diferenciada, cabe destacar nuevas iniciativas, aún informales, que persiguen esos mismos objetivos, pero a

través de fórmulas diferentes, como es el caso de los *food hubs* (Sanz y Yacamán, 2022) y de las numerosas experiencias de «circuitos cortos» (mercados de proximidad) inspirados en los principios de la agroecología (Redondo, 2022).

### *La gobernanza de la «filière»*

Las ya mencionadas «interprofesiones» son entidades de tercer grado en las que se integran las asociaciones representativas de los distintos grupos que componen un determinado sector productivo (o *filière*). Son la forma más elaborada de asociacionismo dentro del sector agroalimentario, y están reguladas a nivel nacional por la Ley 38/1994 (modificada en 2013), existiendo legislaciones complementarias en algunas comunidades autónomas. Existen actualmente registradas en España 27 interprofesiones, si bien no todas tienen el mismo grado de actividad. El hecho de ser asociaciones voluntarias, y no obligatorias, hace que su funcionamiento dependa del dinamismo del propio subsector y de la voluntad cooperadora de sus componentes.

Cabe destacar Intercitrus (cítricos), Intercun (conejos), Interovic (ovino y caprino), Interporc (porcino de capa blanca), Ailimpo (limón y pomelo) o la del aceite de oliva. Su objetivo es vertebrar en torno a objetivos comunes (promoción, investigación, calidad, regulación de la oferta...) los intereses particulares de todos los grupos implicados en la producción y promoción de un determinado producto, de tal modo que, si alcanzan un nivel de representatividad de al menos el 50 % de los productores y operadores del correspondiente sector, la legislación les permite extender sus normas al conjunto del mismo.

Lo característico de las interprofesiones es que sus componentes no son los actores individuales que forman parte de un determinado subsector, sino los actores de tipo colectivo que agregan y representan los intereses de aquellos (organizaciones profesionales, asociaciones sectoriales, federaciones de cooperativas...), de ahí el interés de comentarlas en este capítulo, ya que son ejemplos de innovación social en el ámbito de la gobernanza de las «*filières*» agroalimentarias.

### *Los grupos de acción local y la gestión del desarrollo rural-territorial*

Finalmente, cabe hacer mención a los ya citados «grupos de acción local» (GAL) a través de los cuales se canaliza la política europea de desarrollo rural-territorial (parte del segundo pilar de la PAC), y en concreto la estrategia de participación de las comunidades locales (EDCL).

Estos grupos, creados en el marco de la iniciativa europea LEADER a principios de los años 1990, son entidades de naturaleza privada, pero en ellos están representados tanto los poderes públicos locales (ayuntamientos y diputaciones), como los diversos actores sociales y económicos del medio rural interesados en el desarrollo de sus territorios, entre ellos los agricultores a través de sus asociaciones, y también las industrias, las organizaciones culturales

y recreativas... En España existen 250 de estos grupos, extendidos por todo el territorio rural, e integrados en dos redes: RNDR y REDR.

Los GAL (también conocidos como «grupos o asociaciones de desarrollo rural») son asociaciones de naturaleza representativa, si bien orientadas a la gestión de las estrategias de desarrollo en el correspondiente territorio (Esparcia y Mesa, 2020). A través de estos grupos, se impulsan iniciativas *bottom-up* de innovación social en el medio rural, contribuyendo a vertebrar los territorios, a mejorar el bienestar de la población (la que reside en el medio rural, pero también la urbana en tanto usuaria de dichos espacios) y a promover estrategias de desarrollo que vayan más allá de los meros intereses individuales.

Algunos ejemplos de esas iniciativas son el proyecto REINA (*Rural European Innovation Area*), impulsado desde la startup «Olé» y apoyado por diversos grupos de acción local para poner en común experiencias de innovación rural; el proyecto «Sub-bética ecológica», promovido por el GAL de la Sub-bética cordobesa para revitalizar las huertas abandonadas en las riberas del Genil-Cabra, y el proyecto «Volver al pueblo», cuyo objetivo es facilitar la oferta de vivienda a gente del medio urbano que quiere residir en los municipios rurales (Guzmán y Pérez Yruela, 2021). En esta misma dirección, cabe también citar el proyecto «Oficios en Red», para promover alianzas entre artesanos, diseñadores y creadores de «colecciones cápsula» en el marco del movimiento *Slow Fashion*, o los ya citados de la red TERRAE en colaboración con las corporaciones locales.

## 7. Conclusiones

Los cambios sociales y económicos producidos en las últimas décadas han dado lugar a cambios significativos en el modo de abordar el desarrollo de los territorios rurales. Se ha pasado desde una visión *corporativista* de la ruralidad como territorios relativamente homogéneos en torno a la actividad agraria, singulares y cerrados a las influencias externas, a otra *pluralista* en la que las áreas rurales son percibidas como espacios diversos, internamente heterogéneos y abiertos a la interacción con el entorno.

En ese contexto de cambios surgen iniciativas de innovación social orientadas a la cooperación y ayuda mutua entre los diversos grupos que componen la sociedad rural, con la finalidad de avanzar en la puesta en marcha de estrategias de desarrollo. Unas iniciativas surgen desde abajo (*bottom-up*) como resultado del propio dinamismo de la sociedad civil, mientras que otras son resultado de incentivos surgidos de las políticas públicas o del entorno exterior (*top-down*).

En todo caso, las iniciativas de innovación social reflejan cambios en los discursos ideológicos, modelos organizativos y estrategias de acción colectiva de los actores que tradicionalmente han vertebrado el mundo rural (organizaciones agrarias y cooperativas). Tales actores modifican sus tradicionales elementos constitutivos para responder a los retos del desarrollo aprovechando las oportunidades que surgen del proceso general de cambio tecnológico, productivo y cultural.

Junto a esas iniciativas surgen otras procedentes de los nuevos actores que componen las estructuras cada vez más plurales, diversas y complejas del mundo rural y que plantean nuevas demandas y nuevos desafíos (actores rurales no vinculados a la agricultura; usuarios de espacios naturales; consumidores de productos localmente diferenciados; demandantes de servicios de los sistemas de bienestar...).

Muchas de las iniciativas innovadoras aquí comentadas no persiguen el beneficio según la lógica del mercado ni se guían exclusivamente por el ánimo de lucro, sino por el principio del bienestar general, impulsando además la participación social y promoviendo la cooperación. Es en ese sentido que tales iniciativas pueden verse como parte del TS en el medio rural, ensanchando así el horizonte de un sector como este que ha estado circunscrito hasta ahora a un conjunto limitado de entidades (fundaciones, asociaciones, cooperativas, cajas de ahorro...). Los cambios socioeconómicos y culturales experimentados recientemente en nuestras sociedades han ampliado los límites del contorno tradicional del TS, integrando en su seno a nuevas formas de vertebración de intereses, cooperación y ayuda mutua, y extendiendo así los valores y principios de la economía social a ámbitos hasta hace poco no explorados.



## Referencias bibliográficas

- AGUILAR CRIADO, E. *et al.* (2022): «Importancia de la producción alimentaria con calidad diferenciada en el desarrollo de los territorios rurales»; en MOYANO, E. coord.: *La España rural: retos y oportunidades de futuro*, vol. 35 de la colección Mediterráneo Económico, Almería, Cajamar Caja Rural; pp. 347-363.
- ESPARCIA, J. y MESA, R. (2020): *LEADER en España: cambios recientes, situación actual y orientaciones de mejora*. Valencia, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia.
- ESPARCIA, J. *et al.* (2022): «Innovación social y desarrollo en los territorios rurales: algunos ejemplos de buenas prácticas»; en MOYANO, E. coord.: *La España rural: retos y oportunidades de futuro*, vol. 35 de la colección Mediterráneo Económico, Almería, Cajamar Caja Rural; pp. 347-363.
- FERNÁNDEZ DE CALEYA, J. y SANTOS ÁLVAREZ, R. (2022): «Los territorios rurales ‘inteligentes’ como modelo de desarrollo»; en MOYANO, E. coord.: *La España rural: retos y oportunidades de futuro*, vol. 35 de la colección Mediterráneo Económico, Almería, Cajamar Caja Rural; pp. 417-442.
- GÓRRIZ, E. (2020): «Innovación social en áreas rurales»; en *XXVII Informe socio-económico de la Agricultura Familiar en España*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales; pp. 150-157.
- GUZMÁN, M. y PÉREZ YRUELA, M. (2021): «El Tercer Sector en el medio rural, como elemento para el mantenimiento de la población»; en *XIII Congreso de Economía Agroalimentaria*, Cartagena (Murcia), 1-3 septiembre.
- MAXIMILIANO, J. y MOYANO, E. (2018): «Conservación y desarrollo en espacios naturales protegidos. Aproximación sociológica al caso de la Reserva de la Biosfera ‘La Sepultura’ (Chiapas, México)»; en *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (AGER)*, vol. 25; pp. 159-188.
- MOYANO, E. (1984): *Corporatismo y agricultura*. Madrid, Serie Estudios del MAPA.
- MOYANO, E. (2020): «Las movilizaciones agrarias: entre la unidad y la pluralidad»; en *XXVII Informe socio-económico de la Agricultura Familiar en España*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 29-35.
- NEUMEIER, S. (2012): «Why do Social Innovations in Rural Development matter and should they be considered more seriously in Rural Development Research?»; en *Sociología Ruralis*, vol. 52(1); pp. 48-64.
- PÉREZ YRUELA, M. (2015): «El Tercer Sector: economía social y entidades no lucrativas»; en TORRES, C. ed.: *España 2015. Situación social*, Madrid, CIS; pp. 888-900.

- PÉREZ YRUELA, M. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2021): «Third Sector, social and collaborative economy in contemporary societies. The case of Spain»; en MOYANO ESTRADA, E. y GARCÍA AZCÁRATE, T.: *New Foundations for a Sustainable Global Society* (vol. 1 of CSIC SCIENTIFIC CHALLENGES: Towards 2030), Madrid, Editorial CSIC; pp. 57-65 summary; pp. 267-307 full text.
- PIZARRO, D. (2021): «La protección de la calidad de los productos agrarios por su origen geográfico. Un recorrido legislativo»; en *XXVIII Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales; pp. 137-143.
- REDONDO, M. (2022): «Producción y consumo agroecológicos y su compromiso con el medio rural»; en *Distribución y Consumo*, nº 171, vol. 3; pp. 67-76.
- SANZ, J. y YACAMÁN, C. (2022): «Innovación y alimentación sostenible. Políticas y modelos cooperativos de logística y comercialización»; en Moyano, E. coord.: *La España rural: retos y oportunidades de futuro*, vol. 35 de la colección Mediterráneo Económico, Almería, Cajamar Caja Rural; pp. 333-346.
- VERCHER, N. (2021): *Innovación social y desarrollo territorial: estudio de casos en áreas rurales de Escocia y España*, Tesis doctoral. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia.
- YACAMÁN, C. (2021): «Innovación social y custodia del territorio»; en *XXVIII Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales; pp. 40-46.





MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

37

- I. El tercer sector de acción social
- II. Organizaciones singulares del tercer sector de acción social
- III. Fundaciones
- IV. Articulación de organizaciones del tercer sector de acción social
- V. Campos de actuación del tercer sector de acción social
- VI. Formas emergentes del tercer sector de acción económica
- VII. El tercer sector de acción social en el ámbito territorial





# EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Vicente Marbán-Gallego  
Universidad de Alcalá

## Resumen

La descentralización del estado de bienestar en España y la transferencia de la mayoría de las políticas sociales a las comunidades autónomas ha introducido ciertos elementos de diferenciación territorial en el TSAS de las regiones españolas. En el texto se pone de manifiesto la existencia de singularidades territoriales y no tanto modelos específicos regionales, que se enraízan en el modo de relacionarse con las administraciones públicas y en su historia social. Estas singularidades coexisten con estilo común de acción en el conjunto del TSAS orientado al fortalecimiento institucional de la interlocución social y a la creación de redes o refuerzo de la cohesión social interna y externa. Finalmente, se analizan los principales desafíos del TSAS: consolidar su sostenibilidad económica, institucional y social potenciando su identidad como sector, su orientación transformadora y la coherencia entre la actividad y la misión de las organizaciones como principal forma conciliar el crecimiento económico y organizativo con el desarrollo social.

## Abstract

*The decentralization of the Welfare State in Spain and the transfer of most social policies to the autonomous communities has introduced certain elements of territorial differentiation in the TSAS of the Spanish regions. This text reveals the existence of territorial singularities and not so much specific regional models, which are rooted in the way of relating to public administrations and in their social history. These singularities coexist with a common style of action in the whole of the TSSA aimed at institutional strengthening of social dialogue and the creation of networks or reinforcement of internal and external social cohesion. Finally, the main challenges of the TSAS are analyzed: consolidating its economic, institutional and social sustainability, promoting its identity as a sector, its transformative orientation and the coherence between the activity and the mission of the organizations as the main way to reconcile the economic and organizational growth with the social development.*

## 1. Introducción. Breve estado de la cuestión del TSAS en clave territorial

La sistematización del conocimiento sobre las características del tercer sector es un fenómeno relativamente reciente (Pérez Yruela, 2019). En el caso del tercer sector de acción social que nos ocupa, los diferentes trabajos de la Fundación Luís Vives (Fundación Luís Vives, 2010, 2012), retomados por la POAS (POAS, 2015, 2020, 2022, 2023) han ido sentando las bases del conocimiento de este sector intentando paliar las importantes lagunas que existen en la información oficial por la falta de registros sistemáticos.

Si conocer la verdadera dimensión del TSAS en su conjunto es una tarea ardua, la investigación se complica todavía más cuando descendemos al ámbito autonómico, provincial o local a pesar de ser, o quizás por ello, el de mayor presencia del TSAS y del que reciben la mayor parte de su financiación pública.

Trabajos recientes (POAS, 2019, 2020, 2022, 2023; Rodríguez Cabrero y Sosvilla Rivero, 2018) nos señalan que el ámbito de actuación preferente de las entidades del TSAS es el de proximidad. En torno al 70 % de las entidades de acción social actúan a nivel autonómico, provincial o local (POAS, 2022).

En cuanto al tipo de entidades, las asociaciones tienen una mayor presencia en el ámbito de proximidad (71 % en 2021) que las fundaciones de acción social (61,4 %) (POAS, 2022). El 46 % de estas últimas están concentradas en Madrid y Cataluña (Rodríguez Cabrero y Sosvilla Rivero, 2018). No obstante, en el conjunto de las fundaciones (no solo las de acción social) el ámbito de intervención autonómico, provincial y local es superior (en el 73 % de las fundaciones) (Rodríguez Cabrero y Sosvilla Rivero, 2020 a y b).

Los gobiernos autonómicos continúan siendo el principal proveedor de ingresos públicos del TSAS. Casi el 50 % de todos los ingresos públicos del sector (POAS, 2020) procede de las comunidades autónomas (CC. AA.) y el 28,9 % de los ayuntamientos y corporaciones locales y provinciales (5,5 puntos más que en 2013 y 11 puntos más que en 2010)<sup>1</sup>. Por su parte, las entidades con mayor nivel presupuestario cuentan con una mayor participación a nivel autonómico (un 37 % de las entidades cuenta con presupuestos superiores a 300.000€ (POAS, 2022).

A pesar de que, como vemos, el ámbito territorial de proximidad es el más intensivo en intervenciones y financiación para el TSAS, siguen sin existir estadísticas ni un inventario oficial de entidades sistematizado y territorializado que actualice los datos con cierta periodicidad que evite la dispersión de registros de asociaciones y fundaciones sociales.

Para aproximarse a la comprensión del TSAS a nivel territorial tenemos que recurrir a la investigación académica. En este ámbito, los trabajos orientados a la comprensión del TS o del TSAS en su conjunto, por su naturaleza y campo de análisis, no ofrecen, ni lo pretenden, un desglose ni un análisis pormenorizado por regiones. Algunos de ellos, como los trabajos de la Fundación Luís Vives y de la POAS, intentan afrontar las carencias de un registro único, simultáneo y actualizado de entidades del *tercer sector social* en las CC. AA. y a nivel local, recurriendo a operaciones de ingeniería de depuración y homogeneización de las bases de datos en bruto (igualando tipos de archivo, campos y formatos, eliminando registros de no interés, depurando y fusionando todos los archivos; conformando la base de datos) (POAS, 2019). A falta de registros oficiales regionales, los resultados de este trabajo (ver Tabla 1), aunque no alcanzan para comprender y analizar de manera pormenorizada, diferenciada y comparada la realidad del TSAS en cada región, son una de las principales referencias cuantitativa del sector.

<sup>1</sup> Rodríguez Cabrero y Sosvilla Rivero (2018) en su estudio específico sobre las fundaciones de acción social en España señalan que más de la mitad de sus ingresos proceden de las comunidades autónomas (56 %), seguidas por las corporaciones locales (16 %), lo que supone que las administraciones territoriales aportan el 72 % de todos los ingresos procedentes del sector público.



Tabla 1. Estimación del universo de entidades del TSAS por CC. AA.

CC. AA.	Universo teórico (entidades tras las labores de depuración y homogeneización)	Universo con contacto (telefónico o <i>email</i> )	% del total
Andalucía	6.303	4.457	15,94
Aragón	1.641	1.039	3,72
Asturias	584	378	1,35
Canarias	1.408	430	1,54
Cantabria	256	143	0,51
Castilla y León	2.385	2.770	9,91
Castilla-La Mancha	6.790	4.319	15,45
Cataluña	7.273	4.103	14,67
Ceuta	28	41	0,15
Comunidad Valenciana	2.776	1.680	6,01
Extremadura	744	486	1,74
Galicia	3.253	824	2,95
Islas Baleares	822	640	2,29
La Rioja	693	443	1,58
Madrid	13.373	4.421	15,81
Melilla	30	26	0,09
Murcia	3.071	1.326	4,74
Navarra	1.676	333	1,19
País Vasco	3.016		(1)
Sin identificar		103	0,37
<b>Total</b>	<b>56.122</b>	<b>27.962</b>	<b>100,00</b>

Fuente: *Elaboración propia a partir de POAS (2019). (1) Las entidades del País Vasco no se incluyeron en la relación del universo de entidades con contacto si bien el Observatorio Vasco del Tercer Sector Social ha estimado en su Barómetro 2021 (OVTS:2021b) un total de 4.117 organizaciones en 2021.*

## 2. La singularidad territorial del TSAS en las CC. AA.

A nivel autonómico son abundantes los trabajos sobre el TSAS en buena parte de las CC. AA. La mayor parte de estos trabajos permiten conocer las principales características y la dimensión del TSAS en cada región si bien, por lo general, no descienden a nivel comparado entre las comunidades, lo que dificulta identificar la existencia de singularidades territoriales o factores diferenciales en el TSAS de cada una de las autonomías. Para aproximarse a estas singularidades, son interesantes trabajos de corte cualitativo realizados en algunas CC. AA. como Andalucía (Jaraíz *et al.*), Castilla y León (Prieto *et al.*, Izquieta *et al.*), País Vasco (Izaguirre *et al.*)

y otros de carácter comparado en varias CC. AA. (Rivero y Arriba, 2021; Díaz *et al.*, 2021; Jaraíz y González-Portillo, 2021; Marbán y Rodríguez Cabrero, 2021)<sup>2</sup>.

Autores como Marbán y Rodríguez Cabrero (2021) apuntan a que existen singularidades territoriales más que modelos específicos de TSAS regionales que se enraízan en su historia social y en el modo de relacionarse con el estado de bienestar. A continuación, analizaremos someramente algunas singularidades territoriales del TSAS desde un punto de visto sociohistórico y relacional (con las administraciones públicas y entre las OTSAS).

### *Condicionantes sociohistóricos del desarrollo regional del TSAS*

Desde un punto de vista sociohistórico, Rivero y Arriba (2021) señalan dos ejes que explicarían el desarrollo reciente del TSAS en España y en las CC. AA.:

- En primer lugar, identifican un doble eje industrialización tardía-temprana y ámbito rural-urbano en las dinámicas de desarrollo del TSAS en las regiones, ambos relacionados con el desarrollismo y dinamismo económico industrial y el rápido proceso de urbanización de los años 60 y 70 que propiciaron la reivindicación, movilización y la formación de entidades para afrontar las necesidades asociadas a esos procesos (problemas de aglomeración industrial, desarraigo, deterioro ambiental, reconversión industrial y desempleo). Según las entrevistas realizadas en dicha investigación, las regiones con TSAS más dinámicos tenderían a coincidir con las de industrialización temprana y elevada concentración poblacional y actividad económica en áreas urbanas (Cataluña, País Vasco, Madrid), que a su vez propiciaron una mayor densidad de movilizaciones sociales (iniciativas vecinales, asociaciones de base familiar) entrados los años 60 del siglo pasado. En el País Vasco, según los informantes entrevistados, los procesos de industrialización y sus diferentes modalidades en los tres territorios vascos (desarrollo endógeno y local, o concentrado y ligado a la gran empresa industrial) habrían inducido efectos demográficos y necesidades sociales asimismo diferenciales en esos territorios. En el caso de Andalucía, de industrialización tardía, y en menor medida, en Valencia y en Castilla y León, ha habido cierta concentración de actividad industrial en determinados barrios de ciudades y en los que se identifican dinámicas comparables a las de Madrid, Barcelona o el Gran Bilbao, mientras que en las áreas rurales, con carácter general, la concentración y articulación de las OTSAS ha sido menor y sus pautas de actuación han respondido a otras claves más tradicionales (localismo, comunitarismo, ayuda mutua).

El eje urbano, representado en su máxima expresión por la jerarquización institucional de la capitalidad (o efecto capitalidad), ha generado todo un ecosistema de entidades en Madrid o Barcelona con una concentración muy elevada de entidades y gran capacidad

<sup>2</sup> Estos últimos trabajos de carácter comparado serán la base principal de análisis de este apartado. Se realizaron en el marco del Proyecto PECOTSAS (<https://pecotsas.web.uah.es/wp/>) del Programa de I+D+i de excelencia del Ministerio de Economía Industria y Competitividad (RFA: CSO2017-85486-P) con base empírica en la realización de 48 entrevistas en profundidad y 14 grupos focales realizados entre expertos, directivos y representantes de las organizaciones del TS en 7 CC. AA. españolas (Andalucía, Castilla y León, Cataluña, C. Valenciana, Madrid, Murcia y País Vasco).

para articularse en grandes plataformas. Las sedes de las principales OTSAS residen en estas grandes capitales, donde operan en muchos casos como *lobbies* y redes de influencia, donde negocian apoyos y regulaciones de fiscalidad y financiación. Así se pone de manifiesto en otros trabajos en el entorno metropolitano de Barcelona (Guerrero *et al.*, 2022), Bilbao, Vitoria y Donostia (OVTS, 2021a).

- Un segundo eje sociohistórico de influencia en las dinámicas de desarrollo del TSAS de las CC. AA., también muy entrelazado con la colaboración cívico-vecinal, sería el papel de las familias y las organizaciones eclesíásticas, las cuales se habrían ido constituyendo como uno de los principales ejes vertebradores del proceso de formación e institucionalización del TSAS español desde los años 60. Este proceso vino acompañado tiempo después por un periodo de profesionalización del sector donde la modernización de las administraciones públicas, la constitución del estado autonómico y el desarrollo del estado del bienestar (sistema mixto de bienestar y prevalencia de la provisión de servicios) se erigieron como factores dinamizadores clave, también junto a las familias y, según los territorios, por las organizaciones eclesíásticas.

La Iglesia en unos territorios ha tenido un importante papel en la generación del movimiento asociativo (casos catalán, vasco, madrileño o valenciano) mientras que en otros su presencia se asocia más a formas tradicionales de asociación y caridad (Andalucía o Castilla y León).

El papel de la Iglesia en el desarrollo del TSAS en las regiones presenta algunas peculiaridades. Por ejemplo, en Madrid, el liderazgo carismático de movimientos sociales de raíz religiosa de los años 60 se ha ido amalgamando con iniciativas de naturaleza secular, constituyendo con el tiempo la base de reclutamiento en la dirección de las grandes entidades sociales (Rivero y Arriba, 2021). En Euskadi la Iglesia Católica ha tenido una influencia multidimensional en la construcción de redes de colaboración de cultura cooperativa y participación local (Jaraiz y González Portillo, 2021) y en el abordaje de cuestiones educativas, lingüísticas e identitarias, entreveradas con las propiamente sociales.

En Cataluña, si bien su impacto no es tan explícito como en Euskadi y se ha ido replegando de forma progresiva, una parte importante del impulso al movimiento asociativo tiene su origen en la acción parroquial, si bien actualmente, la *Taula* del Tercer Sector se ha constituido en Cataluña como referente laico estructurante de visibilización y peso cívico y político del TSAS (Jaraiz y González Portillo, 2021).

En Andalucía, la Iglesia, junto a movimientos vecinales y familias, de manera diferenciada o en colaboración, funcionaron como primera lanzadera del tercer sector de acción social andaluz actual, especialmente en los barrios urbanos desfavorecidos y en determinadas zonas rurales donde se establecían sinergias entre la Iglesia de base y el movimiento vecinal para reivindicar derechos y articular soluciones a las necesidades sociales del vecindario. La Iglesia también ha tenido un papel destacado en el impulso a entidades que posteriormente se han ido constituyendo como organizaciones autónomas, caso del Proyecto Hombre o

Andalucía Acoge, orientadas hacia ámbitos de necesidad emergentes (drogodependencias, migraciones). A pesar de que en Andalucía el TSAS ha experimentado una tendencia más secularizadora, actualmente la influencia de la Iglesia sigue alcanzando a formas de solidaridad organizada en forma de ayuda mutua basada en formas tradicionales y religiosas de asociación, como las hermandades y las cofradías (Jaraiz y González Portillo, 2021).

En Castilla y León, la Iglesia sigue teniendo una importancia relativa en la región según el sector de actividad y el tamaño de la organización, pero no resulta determinante como factor diferenciador del TSAS castellanoleonés. Las raíces religiosas han ido perdiendo peso en el TSAS, pero siguen teniendo una importancia relativa en la región sobre todo en el ámbito de la exclusión social y la cooperación al desarrollo. Según Izquieta *et al.* (2008) un tercio de las organizaciones sociales de orientación al interés general reconocen abiertamente su carácter confesional y/o su vinculación con diversas instituciones religiosas. Buena parte de ellas son pequeñas organizaciones de autoayuda y de ayuda a terceros, las cuales sobreviven al margen de las subvenciones con la dedicación de sus voluntarios y al apoyo de otras instituciones, especialmente instituciones religiosas que enlazan con una larga tradición de solidaridad hacia las labores de apoyo a personas y colectivos excluidos. Las entidades confesionales de mayor tamaño concilian esta tradición con una mayor orientación a la prestación de servicios especializados.

En el caso de las familias, representan una iniciativa asociativa de raíz laica muy orientada a dar solución a sus problemas mediante la reivindicación de derechos y la organización de respuestas colectivas, con el protagonismo activo de padres y madres que posteriormente fueron consolidándose en la provisión de servicios más profesionalizados. Según Rivero y Arriba (2021), en las entrevistas realizadas, la familia aparece como unidad social original y referente fundamental constitutivo de asociaciones e iniciativas de vecinos; en un primer momento mediante su participación activa en la reivindicación de derechos, y posteriormente como núcleo promotor de iniciativas sociales y de asociaciones. A diferencia de Andalucía, El País Vasco, Castilla y León o la Comunidad Valenciana, este protagonismo, sin que signifique que haya sido menor, también aparece en Madrid y Cataluña, pero algo más desdibujado (salvo en el ámbito de la discapacidad) tras significantes colectivos como las asociaciones, los voluntarios o los movimientos vecinales. En Cataluña, por ejemplo, el papel de la familia se desdibuja en el discurso de los informantes catalanes frente al protagonismo de un rico tejido asociativo y a una cultura del voluntariado que aún persiste y que dota de una impronta distintiva al TSAS catalán. Por el contrario, en el País Vasco, se enfatiza más expresamente el papel de las familias, por ejemplo, en el movimiento cooperativo y en el de las ikastolas, que se dan originalmente de forma entrelazada.

## La interrelación del TSAS con las administraciones públicas

En general, en las CC. AA. se está produciendo una institucionalización formal a diferentes ritmos e intensidades de los espacios que la Administración abre a la participación del TSAS, habitualmente bajo el nombre de «mesas de diálogo». Las diferencias entre las CC. AA. analizadas en la creación de estos espacios guardan relación, entre otros factores, con la existencia previa de un sector más o menos organizado (en torno a una plataforma aglutinante del TSAS), con las relaciones formales e informales entre TSAS y Administración que existían previamente, o la raigambre histórica de una cultura asociativa en cada comunidad.

La existencia de canales formales de interlocución del TSAS con la Administración, como las «mesas de diálogo civil» o formas análogas, se constituye en la mayoría de los casos como una condición necesaria pero no suficiente para garantizar una interlocución directa y eficaz con las administraciones territoriales. Este modelo de coordinación en mesas de diálogo civil empieza a desarrollarse en 2012 en Euskadi, y se ha ido incorporando progresivamente en otras CC. AA., bajo demanda del propio TSAS, por permeabilidad o por transferencia de prácticas innovadoras entre administraciones (Jaraíz *et al.*, 2021).

**Tabla 2. Entidades de tercer nivel/Mesas de diálogo civil en las CC. AA.**

Año	Plataformas o mesas	Mesas de diálogo civil
2004	Catalunya	
2012	Estatat Extremadura	Euskadi
2013	Andalucía	
2014		
2015	La Rioja Comunidad Valenciana Asturias	
2016	Castilla-La Mancha	Andalucía
2017	Comunidad de Madrid	Extremadura
2018	Canarias	Illes Balears
2019		Comunidad de Madrid
2020		Castilla-La Mancha
2021	Castilla y León	

Fuente: Jaraíz *et al.*, 2021.

En algunas regiones, como Andalucía, Madrid, Castilla-La Mancha o Extremadura, las mesas de diálogo civil vinieron precedidas por la creación de una plataforma aglutinante del TSAS que les daba ese reconocimiento previo como interlocutor válido (Tabla 2). Este es el caso de Andalucía, donde según Díaz *et al.* (2021) la creación de la Plataforma del Tercer Sector (PTS)

supuso un impulso para la puesta en marcha de la Mesa del Diálogo Civil. En otros casos, sin embargo, la interlocución directa y la influencia del TSAS con la Administración autonómica se ha dado sin una Ley específica ni un órgano de consulta o mesa de diálogo en funcionamiento, sino por el peso de las plataformas asociativas, como ocurre con la Taula del Tercer Sector de Cataluña, que se ha erigido como principal representante del TSAS catalán en su relación con la Administración (Díaz *et al.*, 2021; Jaraíz *et al.*, 2021).

En la conformación originaria de estas mesas también hay diferencias entre las CC. AA. (Díaz *et al.*, 2021). En algunas regiones como Castilla y León, aunque no se conformó una mesa de diálogo social como tal, la interlocución en servicios sociales entre el conjunto del TSAS y las administraciones públicas se articula con una «Sección de Colaboración con el Tercer Sector» del Consejo de Servicios Sociales. En el ámbito de la exclusión social, cuentan con la «Red de protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica» que constituye un hecho diferenciador que singulariza el caso castellanoleonés respecto a otras comunidades (Prieto *et al.*, 2019) y un avance interesante hacia una coordinación fluida, efectiva y reticular entre la administración regional y las OTSAS regionales y locales competentes en materia de servicios sociales.

En esta Red se comparten principios, recursos económicos, humanos y técnicos públicos y del TSAS (se cuenta con un mapa de recursos compuesto por los recursos públicos y los de las entidades del TSAS) así como procesos que permiten la interoperabilidad de los sistemas de información de los diferentes miembros de la Red a través de los cuales los profesionales del sector público y los del TSAS comparten diagnóstico e información (por ejemplo, mediante una historia social única). Su relativo éxito no ha llegado a modificar la constitución general del TSAS en Castilla y León.

El hecho de que esta Red se haya conformado de «arriba abajo» ha supuesto la existencia de ciertas dinámicas de planificación más orientadas desde la Administración hacia la prestación de servicios, condicionando con ello las prioridades, operatividad y la dinámica de las intervenciones de las OTSAS (Díaz *et al.*, 2021) y alentando a las entidades no lucrativas a colaborar en las políticas de inclusión social no necesariamente en un plano de igualdad (Prieto *et al.*, 2019).

En el País Vasco, pese a que la Mesa de Diálogo Civil se ha constituido desde arriba, esta es valorada positivamente como un instrumento productivo de interlocución y diagnóstico de necesidades e identificación de objetivos. En cierto modo, puede ser debido, según los informantes entrevistados (Díaz *et al.*, 2021), a que, en el País Vasco, los servicios sociales, en los que enraza la colaboración del TSAS con las administraciones, siempre han tenido una adscripción de responsabilidad muy territorializada, construyéndose «desde abajo», a partir de las administraciones locales (ayuntamientos y diputaciones). Ello ha supuesto la existencia de pautas de relación más fluidas, más cooperativas, estables y mejor articuladas con la Administración que han conformado, más que un modelo de colaboración, un estilo relacional distintivo, posibilitado por los poderes políticos y comparativamente más sólido que en otros territorios (Arrieta y Sobremonte, 2016). Esto parece ser refrendado por el *Libro Blanco del*

*Tercer Sector Social de Euskadi 2020* (OVTS, 2021a) donde las organizaciones señalan recibir bastante o mucho apoyo de las diputaciones forales (68,4 %), el Gobierno vasco (64 %) y los ayuntamientos (63,3 %) y por el *Barómetro de 2021* (OVTS, 2021b) según el cual un 78,2 % de las organizaciones dicen tener bastante o mucha relación con la administración a nivel municipal, un 58,7 % con las diputaciones forales y un 47,8 % con Gobierno vasco.

En cualquier caso, pese a que las mesas de negociación o diálogo hayan abierto canales de comunicación directos entre el TSAS y las administraciones, siguen generando reticencias en las entidades sociales de buena parte de las CC. AA. Estas mesas, desde la perspectiva de una parte del TSAS, tienden a mostrarse poco efectivas, cumplen una función meramente informativa o consultiva, están muy sesgadas hacia un rol prestacional del TSAS y su participación en el diseño y en la configuración de las políticas es limitada. Todo ello acaba desembocando en un modelo gerencial más que relacional en sentido estricto (Prieto *et al.*, 2019), en un comportamiento conservador o acrítico del TSAS frente a la Administración y en dinámicas instrumentales de subordinación y prevalencia de lo prestacional en su relación con las AA. PP. que acaban ocluyendo el cariz reivindicativo consustancial al TSAS, supeditando la ideología del TSAS al objetivo estratégico de la cooperación estable con las AA. PP. (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2015; Jaraíz *et al.*, 2021; Díaz *et al.*, 2021; Marbán y Rodríguez Cabrero, 2021). El propio hecho de que, a pesar de las reclamaciones de las plataformas del TSAS autonómicas, estas no estén representadas en todos los organismos creados por las distintas administraciones públicas como, por ejemplo en las Mesas de diálogo social (donde sí están representados los sindicatos y patronal empresarial), sitúa al TSAS en una posición subalterna con respecto a otros actores sociales (Chaves y Monzón, 2020).

Como vemos, la existencia de fórmulas de interlocución formal como las mesas de diálogo civil y la génesis de las mismas tienen una influencia relativa a la hora de entender la relación entre el TSAS y la Administración en torno a los espacios de diálogo. Esta relación es mucho más compleja y puede responder también a otros factores que operan de manera aislada o entrelazada, como puede ser la relevancia y naturaleza de los canales informales, la capacidad instalada en la prestación de servicios, la existencia de un marco jurídico estable y seguro para las organizaciones, el ámbito de intervención por colectivos (discapacidad, mayores, exclusión, familia e infancia...), las formas de colaboración financiera predominantes o la cohesión interna del sector y, como analizamos a continuación, su organización en torno a plataformas representativas y organizaciones de segundo nivel.

### *La coordinación interna del TSAS*

En lo que se refiere a la articulación interna del TSAS, el proceso de construcción de redes llevado a cabo tiene un carácter bidireccional. Por un lado, la reticularización del sector se ha producido desde abajo, por confluencia de iniciativas de colaboración entre entidades de primer nivel, generalmente de tamaño pequeño o intermedio, cuyo objetivo era incluir un problema



o fenómeno social en la agenda de la política pública y para articular respuestas a necesidades conectadas con ello mediante la prestación de servicios. Por otro lado, se ha producido un proceso de reticularización del sector de arriba a abajo, mayoritario y articulado sobre todo desde organizaciones de segundo y tercer nivel con un protagonismo relevante, en Cataluña, de la pionera Taula del Tercer Sector (creada en 2003) o, en el conjunto del Estado, de la Plataforma del Tercer Sector, creada en 2012. Esta última promueve e incentiva desde entonces la puesta en marcha de plataformas o mesas autonómicas, vinculadas a la plataforma estatal a través de un Comité de Coordinación Territorial<sup>3</sup> que ha contribuido a reactivar la capacidad relacional y a reducir la atomización en la que estaba inmerso el sector (Jaraiz y González-Portillo, 2021). En la mayoría de las regiones, esta colaboración de tercer nivel ha fortalecido la interlocución y representación del sector ante la Administración y ante otros actores. Las entidades de segundo nivel (federaciones fundamentalmente), por su parte, se constituyen como el nivel más extenso, visible y operativo de la reticularización del TSAS propiciando un ecosistema de gestión y transferencia del conocimiento y herramientas de coordinación, oferta de formación a cuadros dirigentes y profesionales, la gestión organizacional y planificación estratégica y fomento del voluntariado.

Este proceso de organización en redes ha tenido un desarrollo desigual, se ha producido a un ritmo diferente y con algunas peculiaridades según los territorios. En comunidades como Andalucía este proceso de organización en redes se ha desarrollado más tarde que otros territorios, si bien progresivamente las OTSAS andaluzas han desarrollado un alto grado de vinculación a redes de entidades, similar al de otras comunidades autónomas como Cataluña, Euskadi o la Comunidad de Madrid (Jaraiz *et al.*, 2021). En otras CC. AA., como la Valenciana, la PTS de esta región es aún un proyecto incipiente, en el que parte del sector tiene puestas sus expectativas. Como hemos comentado, las plataformas del tercer sector sirvieron en algunas regiones (Andalucía, Madrid, Castilla La Mancha o Extremadura) como antesala de la creación de mesas de diálogo civil como estructura formalizada y regulada de relación con las administraciones en diferentes regiones.

Las estrategias de colaboración y generación de redes también presentan algunas singularidades en diferentes CC. AA., que, miradas en su conjunto, sin embargo, según Jaraiz y González-Portillo (2021), no conforman modelos de colaboración diferenciados. Por ejemplo, según estos autores, unas comunidades han desarrollado más la cultura cívico-participativa, otras los aspectos de gobernanza y coordinación abierta con el ámbito público y otras el desarrollo de un tejido relacional denso y la formación de grupos de interés.

Este fenómeno de articulación interna del TSAS ha dado lugar a la creación de organizaciones multisectoriales (grandes plataformas del TSAS estatales y regionales) y también a organizaciones en red temáticas, especializadas por ámbitos o sectores de intervención (generalmente federaciones de personas mayores, inclusión social, discapacidad, género...) que se acomodan tanto funcionalmente a las necesidades de sus colectivos objeto de intervención

<sup>3</sup> Más detalles en este enlace: [bit.ly/3RPnreYI](https://bit.ly/3RPnreYI)

como financieramente a la parcelación o sectorialización de la financiación por especializaciones promovida por la propia Administración pública.

Estas organizaciones conviven en la mayoría de las CC. AA., no sin tensiones en cuanto a modos de entender su identidad y sus fines y a como compartir sus espacios de intervención. Por lo general, entre estas organizaciones especializadas prevalecen las dinámicas de colaboración o la construcción de entornos de bien común para dar respuesta a intereses compartidos o para hacer más factibles los intereses de cada organización si bien, con frecuencia, quedan subsumidas por dinámicas latentes de competencia por determinados espacios de intervención y tensiones de poder en el espacio de una determinada plataforma regional del TSAS. Estas tensiones en cierto modo responden al impacto de tres condicionantes, dos de tipo externo como la creciente competencia mercantil y las exigencias de la Administración regional y otra de tipo interno, como la búsqueda de economías de escala y mayor efectividad en los resultados de la actividad.

La articulación interna del TSAS en torno a grandes plataformas, confederaciones y federaciones ha permitido reactivar la capacidad relacional del sector con las AA. PP. y ha resultado un elemento clave para el empoderamiento del TSAS como interlocutor con las administraciones públicas y para su crecimiento organizativo. Sin embargo, tal articulación en red se ha enfocado principalmente a fortalecer su relación con las AA. PP., corriendo el riesgo de ocluir su capacidad de incidencia cívica y política y de convertirse en un sector más conservador que transformador de la realidad social (POAS, 2015). Este modelo de interlocución «corporatista», centralizado en grandes plataformas en las que tienen un gran peso las grandes organizaciones, podría no estar transmitiendo con eficacia los intereses de las medianas y pequeñas entidades, generalmente de ámbito local. En este sentido, será necesario actuar no solo en el nivel institucional de las OTSAS si no también en el social (movilización) y en el ideológico (misión). Lo que se traduce fundamentalmente en la necesidad fortalecer la misión y la base social del TSAS (POAS, 2015).

### 3. Fortalezas, debilidades y desafíos futuros

A pesar de que el ámbito territorial regional y local es especialmente intensivo en intervenciones y financiación para el TSAS, resulta paradójico que el conocimiento de su dimensión en el ámbito autonómico resulte complejo por la dispersión y escasez de estadísticas y registros oficiales sistematizados, territorializados y periódicamente actualizados. Abundan las investigaciones de personas expertas y organizaciones científicas y sociales sobre el TSAS en los ámbitos nacional y autonómico, pero adolecen de un carácter comparado entre las CC. AA., resultando complejo identificar singularidades territoriales o factores diferenciales entre el TSAS de las regiones. Para aproximarse a su identificación es necesario recurrir a trabajos regionales o de carácter comparado de corte cualitativo que, si bien son menos frecuentes, aportan información interesante sobre las fortalezas, debilidades y retos del TSAS en las CC. AA.

De la lectura de este texto podemos concluir que existen singularidades territoriales más que modelos específicos de TSAS regionales que se enraízan en el modo de relacionarse con las administraciones públicas y en su historia social; está última, articulada con diferencias entre los territorios en cuanto a la intensidad de diversos ejes de influencia (industrialización tardía-temprana, ámbito rural-urbano, grado de colaboración cívico-vecinal; papel de las familias y de las organizaciones eclesíásticas).

Estas singularidades coexisten con un estilo común de acción en el conjunto del TSAS caracterizado por tres rasgos: fortalecimiento institucional de la interlocución social, liderado por las grandes organizaciones y plataformas; reforzamiento del trabajo conjunto mediante la creación de redes y el desarrollo del capital social o refuerzo de la cohesión social interna y externa; y la acomodación funcional del TSAS a los gobiernos autonómicos y territoriales en la gestión de servicios y programas de servicios sociales, una acomodación que ha reforzado una diferenciación funcional, pero no estructural, del TSAS.

La confluencia de un estilo común de acción del TSAS con la existencia de singularidades territoriales, en cierto modo, responde a la tensión constante en los discursos sobre el desarrollo del TSAS en España entre las fuerzas centrípetas que lo conducen hacia una lógica común universalista (defensa de derechos, promoción de la participación social, lucha contra la exclusión social) y las fuerzas centrífugas que lo conducen hacia una lógica de diferenciación (adaptación funcional a las CC. AA., ajuste de la acción al territorio y seguimiento de la senda cultural e histórica propia).

Esta confluencia entre un estilo común de acción y singularidades territoriales no debe entenderse, empero, como una debilidad del TSAS; más bien lo contrario. El TSAS se ha fortalecido en cuanto a sostenibilidad económica y organizativa. Aunque el camino por recorrer todavía es largo, el TSAS ha conseguido avanzar en el acceso a una mayor pluralidad de fuentes de financiación y a formas de colaboración económica más estables y menos discrecionales, con diferencias entre las CC. AA., mediante el recurso a la subvención, como técnica de fomento, y a los convenios y conciertos para dotarle de una mayor estabilidad. Desde un punto de vista organizativo, el trabajo en red se ha ido consolidando en la mayor parte de los territorios, no sin tensiones entre grandes y pequeñas entidades y entre organizaciones sectoriales. Ello ha contribuido a fortalecer los canales formales de interlocución del TSAS con las administraciones regionales (mesas de diálogo civil o formas análogas), con diferencias territoriales en cuanto a su conformación originaria, estilo relacionales y cooperativos, pero con una tendencia o sesgo común hacia un modelo de planificación orientado desde la Administración hacia la prestación de servicios, de carácter gerencialista y consultivo más que relacional en sentido estricto.

El crecimiento económico y organizativo del TSAS en las últimas décadas, no obstante, se ha producido a costa de sacrificar una parte de su desarrollo social (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2015) produciéndose un sobredimensionamiento de su condición de prestador estable de servicios y la supeditación de sus fines transformadores y reivindicativos a los medios y a su propia supervivencia. El principal desafío del TSAS en este sentido pasaría por reforzar su sostenibilidad social, es decir, su capacidad para dar espacio a la ciudadanía, tanto a las

personas afectadas como a la población en general; por potenciar su identidad como sector en cuanto a sentimiento de pertenencia a la organización, orientación transformadora, equilibrio de funciones y la coherencia entre la actividad y la misión (OVTS, 2021a; Rodríguez Cabrero *et al.*, 2015); y por la generación de una cultura del sector y el refuerzo de la conexión con lo comunitario (Jaraíz *et al.*, 2021).

## Referencias bibliográficas

- ARRIETA, F. y SOBREMONTA, E. (2016): «Elementos para un relato de la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales»; en *Zerbitzuan, Revista de Servicios Sociales*, 61; pp. 5-21.
- ARRIETA, F.; IZAGUIRRE, A., y ZÚÑIGA, M. (2020): «Is the third sector an extension of public administration? Reflections on the Gipuzkoan case»; en *Voluntary Sector Review*, 6(2); pp. 118-132. Disponible en: <https://www.doi.org/10.1332/204674320X15867123016660>
- CHAVES, R. y MONZÓN, J. L. (2020): *Libro Blanco de la Economía Social y del Tercer Sector en la Comunitat Valenciana*. Valencia, CIRIEC-España y Universitat de València.
- DÍAZ VELÁZQUEZ, E.; GARCÍA, S., y MANCHA, L. (2021): «La relación entre el Tercer Sector de Acción Social y las Administraciones Públicas. Una comparativa autonómica»; en *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 103; pp. 75-110. Disponible en: <https://www.doi.org/10.7203/CIRIEC-E.103.21522>
- FUNDACIÓN LUIS VIVES (2012): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social 2012*. Madrid, Fundación Luis Vives-Caja Madrid Obra Social.
- GUERRERO, C.; MAS, A.; LECINA, A., y JEBARI, H. (2022): «Dificultats, necessitats i reptes del Tercer Sector a Catalunya. Recerca exploratòria dels fronts comuns de les entitats»; en *Papers de recerca OTS*, 01, 3a època.
- IZAGUIRRE, A.; SÁNCHEZ, V., y ZUÑIGA, M. (2021): «La relación entre la administración pública y el tercer sector guipuzcoano a debate ¿uno o varios modelos ante la heterogeneidad del sector?»; en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103; pp. 111-139. Disponible en: <https://www.doi.org/10.7203/CIRIEC-E.103.21489>
- IZQUIETA ETULAIN, J. L.; CALLEJO GONZÁLEZ, J., y PRIETO LOBATO, J. M. (2008): «El Tercer Sector y las administraciones públicas. Relaciones en el ámbito de la atención social en los niveles regional y local»; en *Revista Internacional de Sociología*, vol. LXVI, nº 49; pp. 115-139.
- JARAÍZ, G. y GONZÁLEZ-PORTILLO, A. (2021): «Dinámicas de colaboración en las organizaciones del tercer sector de acción social en España»; en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103; pp. 141-170. Disponible en: <https://www.doi.org/10.7203/CIRIEC-E.103.21498>
- JARAÍZ, G.; GONZÁLEZ-PORTILLO, A., y HERNÁNDEZ LEÓN, E. (2021): «Diagnóstico de las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía»; en HERRERA, M. R.: *Construyendo conocimientos para una transformación social inclusiva. Aportes a la agenda de investigación del trabajo social*. Valencia, Tirant lo Blanc; pp. 138-152.
- MARBÁN-GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ-CABRERO, G. (2021): «El Tercer Sector de Acción Social en las Comunidades Autónomas: ¿modelos de Tercer Sector o singularidades territoriales?»; en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103; pp. 9-41. Disponible en: <https://www.doi.org/10.7203/CIRIEC-E.103.21496>

- OBSERVATORIO VASCO DEL TERCER SECTOR SOCIAL (OVTS) (2021a): *Libro Blanco del tercer sector social de Euskadi 2020*. Bilbao, Observatorio Vasco del Tercer Sector Social. Disponible en: <https://3seuskadi.eus/>
- OBSERVATORIO VASCO DEL TERCER SECTOR SOCIAL (OVTS) (2021b): *Barómetro 2021 del Tercer Sector Social de Euskadi (TSSE)*. Bilbao, Observatorio Vasco del Tercer Sector Social. Disponible en: <https://3seuskadi.eus/>
- PÉREZ YRUELA, M. (2019): «Panorámica del tercer sector en España durante la crisis»; en *VIII Informe FOESSA. Documento de trabajo 4.6*. Madrid, Fundación FOESSA.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2015): *El Tercer Sector de Acción Social en 2015: impacto de la crisis*. Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2019): *Informe de elaboración del Directorio del Tercer Sector de Acción Social*. Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2020): *El Tercer Sector de Acción Social en España 2019. Nuevos Horizontes para un nuevo contexto*. Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2022): *El Tercer Sector de Acción Social en España 2021: Respuesta y resiliencia durante la pandemia*. Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (POAS) (2023): *Barómetro del Tercer Sector de Acción Social en España 2022*. Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social.
- PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR (PTS) (2019): *Balance de Resultados. Resoluciones subvenciones IRPF 2018*. Madrid, PTS.
- PRIETO, J.; RODRÍGUEZ-SUMAZA, C., y DE LA ROSA, P. (2019): «Las relaciones entre administraciones públicas y Tercer Sector en el marco de las políticas de inclusión social en Castilla y León»; en *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*; pp. 3-79.
- RIVERO, Á. y ARRIBA, A. (2021): «Aproximación sociohistórica comparada al Tercer Sector de Acción Social (TSAS) autonómico»; en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103; pp. 43-73. Disponible en: <https://www.doi.org/10.7203/CIRIEC-E.103.21514>
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y SOSVILLA RIVERO, S. (2018): *Las fundaciones de acción social en España frente a la crisis. Impacto social y económico*. Madrid, Asociación Española de Fundaciones.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y SOSVILLA RIVERO, S. (2020a): *Estrategias de las fundaciones españolas en la era postcovid-19*. Madrid, Asociación Española de Fundaciones.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y SOSVILLA RIVERO, S. (2020b): *El sector fundacional en España: Atributos fundamentales (2008-2019) Cuarto informe*. Madrid, Asociación Española de Fundaciones.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (DIR.); FANTOVA, F.; MARBÁN, V., y ZUBERO, I. (2015): *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social.











### **Números publicados:**

1. PROCESOS MIGRATORIOS, ECONOMÍA Y PERSONAS  
Coordinador: Manuel Pimentel Siles
2. LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA EN EL SIGLO XXI  
Coordinador: José María García Álvarez-Coque
3. CIUDADES, ARQUITECTURA Y ESPACIO URBANO  
Coordinador: Horacio Capel
4. MEDITERRÁNEO Y MEDIO AMBIENTE  
Coordinadora: Cristina García-Orcoyen Tormo
5. LAS NUEVAS FORMAS DEL TURISMO  
Coordinador: Joaquín Auriolés Martín
6. ECONOMÍA SOCIAL. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA AL SERVICIO DE LAS PERSONAS  
Coordinador: Juan Fco. Juliá Igual
7. MEDITERRÁNEO E HISTORIA ECONÓMICA  
Coordinadores: Jordi Nadal y Antonio Parejo
8. LOS RETOS DE LA INDUSTRIA BANCARIA EN ESPAÑA  
Coordinador: Francisco de Oña Navarro
9. VARIACIONES SOBRE LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO MEDITERRÁNEO  
Coordinador: Pedro Schwartz Girón
10. UN BALANCE DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS  
Coordinador: Francisco José Ferraro García
11. NUEVOS ENFOQUES DEL MARKETING Y LA CREACIÓN DE VALOR  
Coordinadora: María Jesús Yagüe Guillén
12. EUROPA EN LA ENCRUCIJADA  
Coordinador: Josep Borrell Fontelles
13. LOS DISTRITOS INDUSTRIALES  
Coordinador: Vicent Soler i Marco
14. MODERNIDAD, CRISIS Y GLOBALIZACIÓN: PROBLEMAS DE POLÍTICA Y CULTURA  
Coordinador: Víctor Pérez-Díaz

15. EL NUEVO SISTEMA AGROALIMENTARIO EN UNA CRISIS GLOBAL  
Coordinador: Jaime Lamo de Espinosa
16. EL FUTURO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA  
Coordinador: Juan Velarde Fuerte
17. INNOVACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO  
Coordinador: Joaquín Moya-Angeler Cabrera
18. LA CRISIS DE 2008. DE LA ECONOMÍA A LA POLÍTICA Y MÁS ALLÁ  
Coordinador: Antón Costas Comesaña
19. EL SISTEMA BANCARIO TRAS LA GRAN RECESIÓN  
Coordinadores: José Pérez Fernández y José Carlos Díez Gangas
20. BALANCE DE UNA DÉCADA. DIEZ AÑOS DE “MEDITERRÁNEO ECONÓMICO” [2002-2011]  
Coordinadores: Jordi Nadal y Juan Velarde
21. EMPRESAS Y EMPRESARIOS EN LA ECONOMÍA GLOBAL  
Coordinador: José Luis García Delgado
22. LA ECONOMÍA INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI  
Coordinador: Ramón Tamames
23. PARA LA REHUMANIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD  
Coordinador: Federico Aguilera Klink
24. EL PAPEL DEL COOPERATIVISMO AGROALIMENTARIO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL  
Coordinador: Eduardo Baamonde Noche
25. UN NUEVO MODELO ECONÓMICO PARA ESPAÑA. REFORMAS ESTRUCTURALES PARA LA RECUPERACIÓN Y EL CRECIMIENTO  
Coordinador: Rafael Myro
26. LA RESPONSABILIDAD ÉTICA DE LA SOCIEDAD CIVIL  
Coordinadora: Adela Cortina
27. NUTRICIÓN Y SALUD  
Coordinador: José María Ordovás
28. EL SECTOR AGRO-MAR-ALIMENTARIO ESPAÑOL. UNA VISIÓN RENOVADA  
Coordinador: Jorge Jordana
29. EL FUTURO DEL SECTOR BANCARIO ESPAÑOL TRAS LA REESTRUCTURACIÓN  
Coordinador: Joaquín Maudos
30. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: PROBLEMAS DEL MODELO Y PROPUESTAS DE REFORMA  
Coordinadores: Ángel de la Fuente y Julio López Laborda
31. BIOECONOMÍA Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
Coordinadores: Alfredo Aguilar, Daniel Ramón y Francisco J. Egea
32. LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL MEDITERRÁNEO  
Coordinador: Juan Antonio Pedreño Frutos

33. LA BIODIVERSIDAD MARINA. RIESGOS, AMENAZAS Y OPORTUNIDADES  
Coordinador: Manuel Toharia
34. EL FUTURO DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA  
Coordinador: José Ignacio Conde-Ruiz
35. LA ESPAÑA RURAL: RETOS Y OPORTUNIDADES DE FUTURO  
Coordinador: Eduardo Moyano Estrada
36. LA INSERCIÓN LABORAL Y SOCIAL DE INMIGRANTES Y REFUGIADOS EN ESPAÑA  
Coordinador: Joaquín Arango Vila-Belda

