

# Revista Española del Tercer Sector

N ° 37 • 2017 • Cuatrimestre III

## ARTÍCULOS

Las consecuencias de la austeridad en los servicios sociales y en la financiación pública del TSAS.

*César Muñoz Martínez y Jesús Pérez Viejo*

¿Están desapareciendo las clases medias en España?

*Francesc Valls Fonayet y Ángel Belzunegui Eraso*

Éxito, crisis y descendientes de movimientos indignados: análisis, estudio de caso y observación participante en Asambleas 15M.

*Tomás Alberich*

La aportación de las entidades de iniciativa social del ámbito de la inclusión social en Guipuzkoa y su relación con la Administración Pública.

*Ane Ferran Zubillaga*

## PANORAMA

Evolución de la enseñanza universitaria a distancia, irrupción de las nuevas tecnologías y su potencial como herramienta de inclusión social.

*Juan de Dios Izquierdo Collado y Rafael de Lorenzo García*

La WEB como mecanismo de transparencia de las ONG. Más allá de la certificación.

*Víctor Martín Pérez y Natalia Martín Cruz*

## **LUIS VIVES CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES**

Luis Vives es uno de los grandes humanistas de nuestro Siglo de Oro, cuya fama y prestigio son universales. Fue amigo, entre otros, de Erasmo de Rotterdam y de Tomas Moro y es considerado como el primer pensador en proponer un “servicio organizado de asistencia social” mediante su tratado De subventione pauperu (1525). Fue por tanto el precursor de la organización de los futuros servicios sociales del Estado, y por ello, un promotor de la asistencia estatal orientada a las personas más vulnerables. Su pensamiento, por lo tanto, no solo está cargado de una sólida base filosófica y cultural sino que propugna la acción como motor de cambio y mejora de la sociedad; una “acción” que es también un principio fundacional de Acción contra el Hambre.

Desde finales de 2012 la organización humanitaria Acción contra el Hambre fusión a la antigua Fundación Luis Vives, bajo el nombre Acción contra el Hambre. Esta sum de fuerzas y de valores ha supuesto la creación de dos nuevos proyectos de carácter social, tales como VIVES PROYECTO y LUIS VIVES CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES bajo cuyo paraguas se seguirán editando las revistas de Responsabilidad Social de la Empresa y la Revista Española del Tercer Sector.

## **Patronato de la Fundación Acción contra el Hambre**

### **Presidente**

José Luis Leal

### **Vicepresidente**

Emilio Aragón

Luis Escauriaza Ibáñez

### **Secretario**

Francisco Javier Ruiz Paredes

### **Vocales**

Carlos Mira Martín

Carmen Posadas

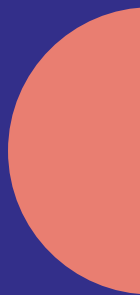
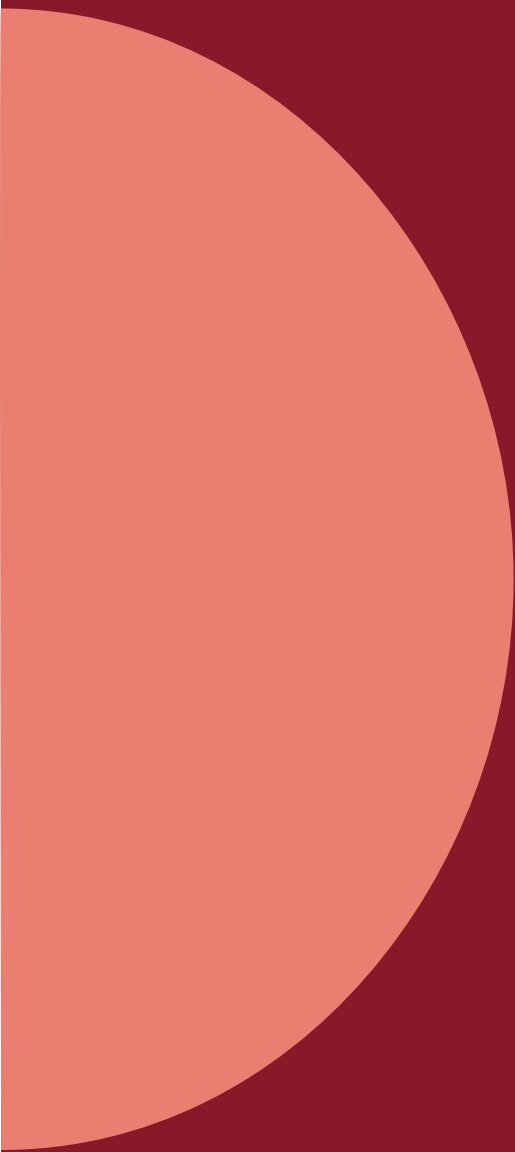
Crisanto Plaza Bayón

María Jaraiz Saliquet

Salvador Bangueses

Revista Española del

# Tercer Sector



La revista Española del Tercer Sector ha sido incluida en el catálogo del sistema de información LATINDEX, en el ISOC del CSIC y en DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades, ciencias Sociales y Jurídicas, CSIC-ANECA).

La revista Española del Tercer Sector no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores de los artículos. Asimismo, los autores serán responsables legales de su contenido.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizada para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com).

Diseño y maquetación: DCI Punto y Coma

[www.dcipuntoycoma.com](http://www.dcipuntoycoma.com)

## **Fundación Acción contra el Hambre**

Duque de Sevilla, 3. 4ª planta

28002 - Madrid

Telf: 911 840 834

[secretaria.rets@luisvives-ces.org](mailto:secretaria.rets@luisvives-ces.org)

---

## CONSEJO EDITORIAL

### Director

Víctor Renes Ayala, Sociólogo. Ex-director de Estudios de la **Fundación Foessa y Cáritas Española**

### Secretaría Técnica

Sol Benavente, Fundación Acción contra el Hambre

### Miembros del Consejo Científico

Silverio Agea Rodríguez, Director General de la **Asociación Española de Fundaciones**

Óscar Alzaga Villaamil, Catedrático de Derecho Constitucional y académico de la **Real Academia de Ciencias Morales y Políticas**.

Luis Cayo Pérez Bueno, Presidente del **Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)**

Carmen Comos Tovar, Coordinadora General de la **Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES)**

Rafael de Lorenzo García, Secretario General del **Consejo General de la ONCE**

Juan A. Gimeno Ullastres, Rector de la **Universidad Nacional de Educación a Distancia**

Germán Jaráz Arroyo, Profesor del Departamento de trabajo Social y Servicios Sociales de la **Universidad Pablo Olavide (Sevilla)**.

Vicente Marbán Gallego, Profesor titular de la **Universidad de Alcalá**

Carlos Mataix Aldeanueva, Profesor de la **Universidad Politécnica de Madrid**

Maite Montagut, Profesora de Sociología de la **Universidad de Barcelona**.

Sebastián Mora Rosado, Secretario General de **Cáritas Española**

José Luis Piñar Mañas, Catedrático de Derecho Administrativo en la **Universidad San Pablo CEU de Madrid**

Natividad de la Red Vega, Colaboradora Honorífica en el Departamento de sociología y T. Social de la **Universidad de Valladolid**

Elena Rodríguez Navarro, Directora de la **Plataforma del Tercer Sector**.

---

Gregorio Rodríguez Cabrero, Catedrático de Sociología de la **Universidad de Alcalá**

Joan Subirats Humet, Catedrático de Ciencia Política de la **Universidad Autónoma de Barcelona**

Tymen J. van der Ploeg, Profesor titular de la **VU-University en Amsterdam**

Alfred Vernis Doménech, Profesor de ESADE, **Universidad Ramón Llull**

## Comité Científico

Carmen Alemán

Luís A. Aranguren Gonzalo

Pedro J. Cabrera Cabrera

Demetrio Casado

Marta de la Cuesta

Carmen Marcuello Servós

Julia Montserrat

Luís Moreno Fernández

Azucena Penelas

Leguía Manuel Pérez Yruela

Jesús Ruíz Huerta

Carmen Valor Martínez

Fernando Velasco

Imanol Zubero

---

## Comité Asesor

**Asociación Española de Fundaciones**, Silverio Agea Rodríguez

**Obra Social de NovaCaixaGalicia**, Isabel Couceiro Núñez

**Obra Social Ibercaja**, Román Alcalá Pérez

**Confederación Estatal de Personas Sordas**, Concepción M<sup>a</sup> Díaz Robledo

**Confederación Española de Organizaciones a favor de las personas con Discapacidad Intelectual**, Enrique Galván Lamet.

**Confederación Española de Cajas de Ahorro**, Carlos Balado García

**Unión Romaní**, Juan de Dios Ramírez Heredia

**Federación Nacional de la Mujer Rural**, Juana Borrego Izquierdo

**Organización Juvenil Española**, José Antonio Callen Larraz

**Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad**, Luis Cayo Pérez Bueno

**Obra Social de Caja Madrid**, Carmen Contreras Gómez

**Price WaterHouse**, Miguel Cruz Amorós

**Obra Social de CAM**, Carlos de la Torre Sánchez

**Obra Social de Unicaja**, Francisco de Paula Molina

**Federación de Scouts de España**, Julio del Valle Iscar

**Obra Social Caixa Catalunya**, Angel Font i Vidal

**Comisión Española de Ayuda al Refugiado**, Estrella Galván Pérez

**BBK Solidaria Fundación**, Arantza Gandariasbeitia Ugalde

**Fundación Bancaja y Fundació Caixa Castelló**, José Fernando García Checa

**Médicos del Mundo**, Antonio González

**Consultor social para IMSERSO, CERMI, Fundación ONCE**, Antonio Jiménez Lara

**Organización Iberoamericana de Seguridad Social**, Adolfo Jiménez Fernández

**Fundación La Caixa**, Jesús Nemesio Arroyo González

**Plataforma de ONG de Acción Social**, Estrella Rodríguez Pardo

**Plataforma del Voluntariado de España**, María del Mar Amate

**Federación de Asociaciones de Mayores de Canarias**, Herminia Lozano

**Fundación ESPLAI**, María Jesús Manovel Báez

---

**Asociación Española Contra el Cáncer**, Isabel Oriol Díaz de Bustamante

**Plataforma de Organizaciones de Infancia**, Juan Merín Reig

**La Caja de Canarias – Obra Social**, Magaly Miranda Ferrero

**Caja de Badajoz**, M<sup>a</sup> José Pajuelo Lebrato

**Universidad Carlos III**, Agustina Palacios Rizzo

**CEPES**, Carmen Comos Tovar

**Cruz Roja Española**, Leopoldo Pérez Suárez

**Unión de Asociaciones Familiares**, Julia Pérez Correa

**Fundación Juan Ciudad Orden Hospitalaria San Juan de Dios**, Calixto Plumed Moreno

**Confederación de Centros de Desarrollo Rural**, Juan Manuel Polentinos Castellanos

**Fundación Caixa Sabadell**, Fermí Pons- Pons

**Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente**, Luciano Poyato Roca

**Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España**, Kamal Rahmouni

**Fundación Secretariado Gitano**, Isidro Rodríguez Hernández

**Confederación Coordinadora de Minusválidos Físicos de España**, Roser Romero Soldevilla

**Fundación Viure i Conviure**, Josep Solans I Dominguez

**Federación de Mujeres Progresistas**, Yolanda Besteiro

**Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados**, Paca Tricio Gómez

**Asociación UNIVER-SIDA**, Gema Vela López

**Fundación Caja Granada**, José Villalba García



---

# Índice

## EDITORIAL

12

## ARTÍCULOS

15

Las consecuencias de la austeridad en los servicios sociales y en la financiación pública del TSAS 17

*César Muñoz Martínez y Jesús Pérez Viejo*

¿Están desapareciendo las clases medias en España? Un análisis del impacto de la crisis sobre las rentas 45

*Francesc Valls Fonayet y Ángel Belzunegui Eraso*

Éxito, crisis y descendientes de los movimientos de indignados. Estudio de caso y aprendizajes para la acción social 73

*Tomás Alberich*

La aportación de las entidades sociales del ámbito de la inclusión en Gipuzkoa y su relación con la Administración Pública. 109

*Ane Ferran Zubillaga*

## PANORAMA

129

Evolución de la enseñanza universitaria a distancia, irrupción de las nuevas tecnologías y su potencial como herramienta de inclusión social. 131

*Juan de Dios Izquierdo Collado y Rafael de Lorenzo García*

La WEB como mecanismo de transparencia de las ONG. Más allá de la certificación. 159

*Víctor Martín Pérez y Natalia Martín Cruz*

---

## NOTAS Y COLABORACIONES

191

Treinta años después. El sistema de subvenciones del IRFF en el Tercer Sector. 193

*Elena Rodríguez Navarro*

Plena Inclusión, crónica de una necesaria transformación. 203

*Enrique Galván Lamet*

El Observatorio de la Exclusión Social y los Procesos de Inclusión en la Comunidad de Madrid. 213

*Manuel Basagoiti Rodríguez y Paloma Bru Martín*

## RESEÑAS Y HEMEROTECA

223

Tercer Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social 2017-2021. 225

Desprotección Social y Estrategias Familiares. 231

*Fundación Foessa*

## DOCUMENTACIÓN

235

Income inequality remains high in the face of weak recovery. 237

*OCDE*



# **E**ditorial

Desde hace varios años el número de la Revista Española del Tercer Sector (RETS) correspondiente al último cuatrimestre pone a disposición de los lectores los artículos remitidos a esta revista, una vez evaluados y que han alcanzado el adecuado rigor científico para su publicación.

La sección **Artículos** ofrece cuatro artículos sobre diversos campos que afrontan temáticas que están en plena vigencia en el ámbito del Sector Social. Se inicia con un primer artículo sobre **Las consecuencias de la austeridad en los servicios sociales y en la financiación pública del TSAS**. Los autores, **César Muñoz Martínez**, profesor de la UNED, y **Jesús Pérez Viejo**, que sido profesor asociado de la UNED y de la Universidad Carlos III, tratan en su artículo el arduo debate que sitúa a la sociedad civil como nueva protagonista a la hora de satisfacer las necesidades humanas. En el contexto derivado de la reducción del déficit público, con los correspondientes efectos en las partidas sociales, resulta vital reseñar la importancia del Tercer Sector que actúa en ámbitos complementarios a la economía de mercado y a la acción estatal. Por lo que el Tercer Sector de Acción Social ocupa un papel relevante en el desarrollo socioeconómico de España, tanto como suministrador de servicios de interés social como por su contribución a la actividad económica.

Un segundo artículo de **Francesc Valls Fonayet** y de **Ángel Belzunegui Eraso**, de la Universidad Rovira i Virgili, a partir del impacto diferencial de la crisis económica en los distintos grupos de renta, se plantean el tema **¿Están desapareciendo las clases medias en España?** Para ello realizan un análisis del impacto de la crisis sobre las rentas en el período 2009-2014. A partir de este análisis matizan la idea genérica de desaparición de las clases medias. Para ello realizan una explotación de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE en su serie 2009-2014 concluyendo que la reducción de la clase media ha sido moderada e incluso una parte de esta reducción se debe al ascenso económico de parte de sus efectivos a deciles superiores.

El tercer artículo está dedicado a uno de los movimientos sociales más notables y recientes en nuestra geografía. Analiza el **Éxito, crisis y descendientes de movimientos indignados: análisis, estudio de caso y observación participante en Asambleas 15M**. Su autor **Tomás Alberich** es profesor en la UNED y ha venido analizando este movimiento social. En este artículo, mediante la utilización de la técnica de la observación participante, describe las características del movimiento, especialmente desde su las asambleas populares de la sierra madrileña constatando sus diferentes 'almas' internas.

El último artículo de esta sección, está dedicado a **La aportación de las entidades de iniciativa social del ámbito de la inclusión social en Guipuzkoa y su relación con la Administración Pública**. El artículo es fruto del trabajo y de la investigación de su autora, **Ane Ferran Zubillaga**, profesora en la Universidad de Deusto, que aborda el papel de las entidades de iniciativa social en el ámbito de la inclusión en el marco de la política social guipuzcoana. El artículo, contextualizado en Gipuzkoa, presenta un estudio del papel de las entidades sociales guipuzcoanas en la atención residencial a las personas en situación de exclusión y la valoración sobre la relación de éstas y la administración, en la búsqueda de un nuevo modelo relacional.

La sección **Panorama** nos aporta dos artículos en los que la presencia de las nuevas tecnologías tiene una vigencia especial y ofrecen un panorama de su importante utilidad en diversos ámbitos. El primero se refiere a la ***Evolución de la enseñanza universitaria a distancia, irrupción de las nuevas tecnologías y su potencial como herramienta de inclusión social***. Los autores son **Juan de Dios Izquierdo Collado**, Catedrático de la UNED, y **Rafael de Lorenzo García**, profesor en la UNED. En el artículo se constata la consistencia de la enseñanza a distancia y se afronta la cuestión de su potencial como estrategia de inclusión social para colectivos especialmente vulnerables y con dificultades de acceso a la enseñanza, como las personas con discapacidad.

El segundo artículo es de **Víctor Martín Pérez**, y de **Natalia Martín Cruz**, de la universidad de Valladolid, sobre ***La WEB como mecanismo de transparencia de las ONG. Más allá de la certificación***. Las organizaciones no lucrativas necesitan ser transparentes para generar confianza, legitimarse ante la sociedad y crear las condiciones que favorezcan su sostenibilidad. El artículo parte de esta premisa y pretende contrastarlo a través de un análisis de las páginas web de las 114 ONGD españolas que cuentan acreditaciones expedidas por algunas organizaciones. Los resultados muestran que la divulgación de información que realizan a través de sus web es bastante limitado, centrándose en información que no requiere actualización y en la relacionada con las cuentas anuales.

La sección **Notas y Colaboraciones** presente tres notas que confirman la variedad de acontecimientos y actuaciones que se dan en el ámbito del Tercer Sector de Acción social y manifiestan su riqueza. La primera, ***Treinta años después. El sistema de subvenciones del IRFF en el Tercer Sector***, ha sido realizado por **Elena Rodríguez Navarro**, Directora de la Plataforma del Tercer Sector. Es una nota sobre el recorrido de este modelo de subvenciones por parte de la Administración al Tercer Sector para la atención directa de las personas, y el cambio de modelo que este mismo año ha experimentado. Lo que lleva a plantear cuestiones que pueden influir en la propia estructura del Sector.

La segunda es ***Plena Inclusión, crónica de una necesaria transformación***, realizada por **Enrique Galván Lamet**, director de Plena inclusión España. Se trata de la transformación de FEAPS, la Confederación Española de Organizaciones en favor de las personas con discapacidad intelectual y sus familias, con más de 50 años de existencia e implantación en todo el Estado, en una organización que se denomina Plena Inclusión. Importante crónica – reflexión de por qué un cambio de nombre como significativo del propio proceso de desarrollo y cambio que había ido sufriendo la propia organización.

La tercera ***El Observatorio de la Exclusión Social y los Procesos de Inclusión en la Comunidad de Madrid*** ha sido realizada por **Manuel Basagoiti Rodríguez y Paloma Bru Martín**, socios fundadores del Observatorio, y se viene desarrollando desde hace diez años. Este proyecto se articula en asambleas, grupos de trabajo y comisiones *ad hoc* que, de manera autónoma pero coordinada, impulsan diversas actividades: Foros de Debate, Encuentros Ciudadanos, Investigación Participativa, Análisis de Políticas Sociales Publicaciones, actividades de formación y sensibilización, etc. Desde el comienzo en el año 2007, el Observatorio

ha apostado por una metodología participativa y una estructura horizontal. Se trata de una Asociación-Red construida sobre la base de la cooperación entre diferentes entidades de Acción Social de la Comunidad de Madrid y diversos profesionales del ámbito de la intervención, la investigación y la docencia formal y no formal, comprometidos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

La sección **Reseñas y Hemeroteca** presenta dos reseñas. La primera es especialmente significativa para el Tercer Sector de Acción Social, pues reseña el **Tercer Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social 2017-2021**, que ha sido realizado por la **Plataforma de ONG de Acción Social** y que ha sido aprobado recientemente, en junio de este mismo año. Se trata de un Plan que ha contado con un intenso proceso de participación, más de mil personas y 186 ONG, y que ha sido valorado y aprobado por las principales coordinadoras y plataformas de entidades sociales de España. Este Plan estructura la estrategia del Tercer Sector hasta el año 2021 en tres partes diferenciadas: los elementos identitarios del Tercer Sector de Acción Social; las metas estratégicas del TSAS y su articulación en objetivos y actuaciones; y, por último, los procesos de seguimiento y evaluación del propio Plan.

La segunda sobre **Desprotección Social y Estrategias Familiares** recensiona la publicación de 2017 de la **Fundación Foessa** de su serie "Análisis y Perspectivas". En esta publicación tiene una presencia destaca la investigación realizada a partir de una encuesta propia sobre la red de solidaridad en los hogares españoles en el contexto de la larga crisis que afecta especialmente a los hogares de menores ingresos y mayor riesgo de exclusión. Y analiza la fuerza de las familias y los hogares en la postcrisis, pues habiendo sido una de las principales fortalezas para hacer frente a la crisis en sus momentos más álgidos, su situación actual es peor que en la precrisis en cuanto a su capacidad para seguir siendo una red de seguridad.

Por último, la sección **Documentación** presenta el Informe de la **OCDE** de 2016 sobre la desigualdad, **Income inequality remains high in the face of weak recovery**. Este Informe sobre "La inequidad en el ingreso permanece alta frente a una recuperación débil" reincide en el tema de la desigualdad que ha sido abordado con reiteración por la OCDE. Pero en esta ocasión pone el foco en la desigualdad ya en la fase de recuperación económica y del empleo, constatando que a pesar de dicho crecimiento la desigualdad en la renta continúa creciendo. Desarrolla su análisis en tres epígrafes referidos a la distribución de los frutos de la recuperación, la distribución de las mejoras en el mercado laboral, y la evolución de la redistribución.

# **A**rtículos





# Las consecuencias de la austeridad en los servicios sociales y en la financiación pública del TSAS

Dr. César Muñoz Martínez

cmunoz@cee.uned.es

Doctor en Unión Europea por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Licenciado en Economía y Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente, desempeña sus funciones docentes como Profesor Ayudante Doctor en el Departamento de Economía Aplicada de la UNED. Su área de docencia se concentra en el marco comunitario, tanto en instituciones europeas como en mercados financieros. Su principal línea de investigación es la Economía de Transporte, donde ha publicado múltiples investigaciones relacionadas con el binomio instituciones comunitarias y transporte, especialmente en la evaluación económica de los proyectos de infraestructuras de alta velocidad ferroviaria. Adicionalmente, también ha profundizado en otros ámbitos de las ciencias sociales como el sector turístico, los servicios sociales y otras políticas sectoriales.

Dr. Jesús Pérez Viejo

jeperez@clio.uc3m.es

Licenciado en Psicología. Doctor cum laude en Trabajo Social por la Universidad de Castilla La Mancha. Máster Universitario en Intervención Social en las Sociedades del Conocimiento por la Universidad UNIR. Colabora con la Universidad Internacional de La Rioja. Ha sido profesor asociado de la UNED y de la Universidad Carlos III, docente de diferentes Máster universitarios y con amplia experiencia en la formación de profesionales de entidades públicas y privadas del Tercer Sector, a nivel nacional e internacional. Más de 18 años de experiencia en el tercer sector. En la actualidad, trabaja como responsable de los programas de salud mental de Médicos del Mundo en el Territorio Ocupado Palestino.

## RESUMEN

**E**l aumento de las necesidades sociales y la incapacidad de los Estados del Bienestar para hacerlas frente, ha generado un arduo debate que sitúa a la sociedad civil como nueva protagonista a la hora de satisfacer las necesidades humanas. Las políticas públicas sociales desarrolladas en el Estado de Bienestar no han erradicado la pobreza ni han reducido los índices de desigualdad social. A nivel estatal, se han establecido distintas alternativas que permiten realizar una provisión del bienestar social a partir de dos ejes: la descentralización política desde lo estatal a lo local y las nuevas políticas de ciudadanía. En paralelo, las políticas de reducción del déficit público han coartado la relación entre el Estado y sus ciudadanos dificultando la satisfacción de una demanda social cada vez más compleja. En este contexto, resulta vital reseñar la importancia del Tercer Sector, su estructura híbrida permite actuar en ámbitos complementarios a la economía de mercado y a la acción estatal empleando las ventajas de la gestión privada para obtener excedentes en el conjunto del bienestar social.

En consonancia, el Tercer Sector de Acción Social ocupa un papel relevante en el desarrollo socioeconómico de España, tanto como suministrador de servicios de interés social como por su contribución a la actividad económica. La recesión económica ha provocado efectos en el Tercer Sector de distinta índole, de un lado han disminuido las partidas presupuestarias destinadas a gasto social aumentando los demandantes de satisfactores sociales y de otro, también se han visto reducidos los niveles de ingresos y de empleo del sector. En este sentido, el presente artículo realiza un análisis de la contribución del Tercer Sector de Acción Social a la actividad económica española, haciéndose eco de las consecuencias sociales que las políticas de austeridad, a través de la reducción de las dotaciones presupuestarias en servicios públicos, han generado en el aumento de la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de la sociedad española. Además, plantea los retos a los que se enfrenta el sector tanto desde la perspectiva de eficiencia organizativa en su gestión como en la necesidad de implementar fórmulas de financiación innovadoras.

## PALABRAS CLAVE

Organizaciones no gubernamentales, tercer sector, economía social, Estado de Bienestar, entidades sin ánimo de lucro.

## THE PROFESSIONALISATION IN MANAGEMENT AND SEARCH OF NEW WAYS OF FUNDING IN THIRD SECTOR OF SOCIAL ACTION ORGANIZATIONS IN RESPONSE TO AUSTERY POLICIES

### ABSTRACT:

**T**he increase in social needs and the failure of the welfare state to address them, has generated a heated debate that puts civil society as a new protagonist in meeting human needs. Public policies developed by the welfare state have not eradicated poverty or reduced rates of social inequality. At a state level, different alternatives have been established in order to make a provision of social welfare from two axes: political decentralization from the state to local governments and new citizenship policies. In parallel, the policies to reduce the public deficit have thwarted the relationship between the state and its citizens, hindering the satisfaction of an increasingly complex social demand. In this context, it is vital to underline the importance of the Third Sector. Its hybrid structure can act in complementary areas of the market economy and the state action, using the advantages of private management to generate surplus in the social welfare as a whole.

Accordingly, the Third Sector of Social Action plays a significant role in the socioeconomic development of Spain, both as a supplier of services of social interest and as its contribution to the economic activity. The economic recession has caused effects in the Third Sector of various kinds, from one side the decrease in the budget allocations for social spending, increasing the claimants of social satisfiers, and on the other side, the income and employment level of the sector have been reduced. In this regard, this article presents an analysis of the contribution of the Third Sector of Social Action to the Spanish economic activity, echoing the social consequences of austerity policies, through the reduction of budgetary allocations in public services, in the increase of poverty, social exclusion and inequality in Spanish society. In addition, it poses the challenges that face the sector both from the perspective of organizational efficiency in the management and the need to implement innovative funding formulas.

### KEYWORDS

Non-governmental organization, third sector, social economy, welfare state, non-profit entities.

## 1. INTRODUCCIÓN

La constitución del modelo de Estado de Bienestar, instaurado en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, pivota sobre cualquier estudio realizado en este ámbito. El Estado de Bienestar se refiere a aquellas intervenciones estatales dirigidas a promover el interés social y la calidad de vida de la población, a través de la implementación de políticas públicas en ámbitos como la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a las familias, los servicios sociales, la vivienda social, entre otros (Navarro, 2004).

La literatura política ha determinado los ingredientes conceptuales que laten tras la expresión de *"Estado del Bienestar"*, especialmente en la caracterización histórica de la reclamación política de los derechos sociales y en la desvinculación de la caridad como respuesta a las desigualdades sociales (Izquierdo y Torres, 2011: 21). La consolidación de los derechos sociales en los países desarrollados durante el Siglo XX permitió la consecución de importantes cotas de libertad, seguridad y cohesión social al considerar a sus ciudadanos sujetos de derechos políticos, civiles y sociales (Fernández, 2012: 1). Los regímenes de bienestar de la Unión Europea, en cuanto combinación variable de cuatro esferas básicas de producción y distribución de bienestar (Estado, mercado, tercer sector y familia), son sistemas mixtos desde sus mismos orígenes (Marbán y Rodríguez Cabrero, 2013:62).

En la actualidad, el contexto económico y la racionalización presupuestaria limitan el alcance del Estado de Bienestar poniendo en entredicho su sostenibilidad. En este sentido, la recesión económica acaecida en el último lustro en nuestro país, ha afectado a la financiación de las políticas sociales, generando el convencimiento de que el sector público por sí mismo no puede atender todas las necesidades sociales, máxime cuando las mismas aumentan en un sistema garantista que promueve la protección de la dependencia, el desempleo, la vivienda o la inclusión social de los inmigrantes. Adicionalmente, la progresiva importancia que ha adquirido la ciudadanía en la contribución al bienestar social ha modificado el enfoque de los planteamientos sociales a través de la confrontación de los sistemas políticos tradicionales, instaurándose un modelo relacional que se establece con el desarrollo del Tercer Sector (Donati, 1997).

Para acotar más las fronteras que delimitan este concepto, en los últimos años, las investigaciones y referencias oficiales han acuñado el término Tercer Sector de Acción Social (TSAS). Según la definición aprobada por el Consejo Estatal de ONG de Acción Social <sup>1</sup>, el Tercer Sector de Acción Social es *"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 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"*.

<sup>1</sup> Definición contenida en el "II Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social 2013-2016".

El TSAS se presenta como el resultado de una sociedad civil organizada, donde los ciudadanos se constituyen como protagonistas de la misma, que llega a aquellos ámbitos sociales donde ni el Estado ni el mercado actúa. Las organizaciones del TSAS, asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, clubes de barrio, organizaciones religiosas, entre otras, constituyen la plataforma para organizar la creciente participación voluntaria y solidaria de la ciudadanía en temas de índole social y humanitaria. La principal fortaleza del TSAS reside en el compromiso de las personas, en la atención a las necesidades sociales y en la búsqueda de un cambio social que reduzca las desigualdades entre las personas.

## 2. EL CARÁCTER ESPECÍFICO DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

El TSAS se ha identificado generalmente por las características de una definición residual; las cooperativas, asociaciones, ONGs o mutualidades no se integran dentro de las acciones públicas relacionadas con servicios sociales o ayudas estatales al desarrollo, pero a su vez también se diferencian del Mercado al constituirse con fines no lucrativos. La multitud de términos empleados<sup>2</sup> para referirse a esta división sectorial y la dificultad de englobar a sus heterogéneas entidades en una única definición plantea problemas conceptuales a la hora de cuantificar la contribución del Tercer Sector a la economía.

La configuración poliédrica de este sector ha provocado que la literatura se haya aproximado a definir su naturaleza conceptual desde diferentes enfoques: la teoría organizacional (Gui, 1991), el enfoque de la Economía Social (Defourny y Monzón, 1992), el enfoque *Nonprofit* (Salomon y Anheier, 1992)<sup>3</sup>, el del Sector Voluntario (Weisbrod, 1988) o el de Economía Solidaria (Laville et al., 1994). A pesar de estas múltiples perspectivas, podemos establecer un perímetro conceptual que define su carácter específico: la principal es la ausencia de fines de lucro, la no redistribución de beneficios<sup>4</sup> y su finalidad social; además, su objetivo social nace como consecuencia de dar respuesta los problemas sociales<sup>5</sup>.

Donati (1997) expone que el tercer sector y las organizaciones que lo integran (OTS) han de ser entendidos como un modo de ser positivo y propositivo de la sociedad que se encuadre en un

<sup>2</sup> Han sido utilizadas las siguientes denominaciones para referirse al Tercer Sector: Sector de Organizaciones No Lucrativas; Sector Voluntario; Sector filantrópico y caritativo; Organizaciones No Gubernamentales; e incluso erróneamente como Sociedad Civil.

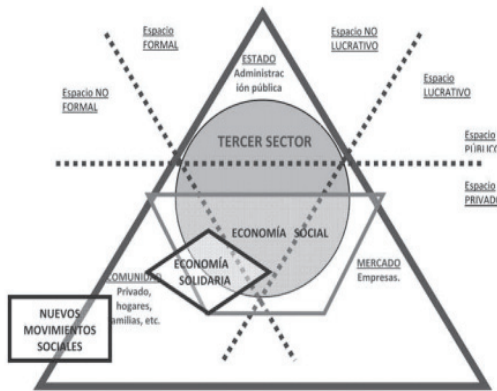
<sup>3</sup> Proponen cinco criterios claves para determinar los rasgos básicos que debe poseer una organización para convertirse en una Entidad Sin Ánimo de Lucro: organización jurídicamente privada sin ánimo de lucro que dotada de autogobierno realiza sus actividades con carácter altruista.

<sup>4</sup> A contrario sensu, la no fiscalización de los grupos de inversión en estas organizaciones, la inexistencia de retribución del voluntariado y la dificultad de cuantificar sus efectos en términos monetarios, en gran medida intangibles, a través de controles de calidad aumentan la posibilidades de que no se reconozcan o identifiquen las acciones erróneas y se continúen proyectos ineficientes (Drucker, 1990).

<sup>5</sup> En este ámbito, es importante destacar que la participación del voluntariado ejemplifica el modelo de democracia inclusiva de los ciudadanos.

marco de condiciones de creciente complejidad social. Consecuentemente, se define como una forma social emergente que responde a la exigencia de diversificar las respuestas a unas necesidades sociales cada vez más dinámicas y fragmentadas que requieren nuevos modelos de relación social. En este sentido, la interconexión de las organizaciones del TSAS con la realidad social, económica y política de los países requiere contextualizar sus distintas dimensiones y sus ámbitos de actuación. Con este pretexto, el triángulo del bienestar de Pestoff (2009) ofrece una fotografía más dinámica a efectos de establecer un perímetro relacional del Tercer Sector (Ilustración nº 1).

**Ilustración 1: Los nuevos actores y nuevos roles del ámbito social en el triángulo del Bienestar de Pestoff**



Fuente: Rebollar y Fernández, 2012.

Para dimensionar el TSAS es importante diferenciar el origen de la acción dependiendo de si el mismo es asociativo o fundacional<sup>6</sup>, pues el tipo de organización subordina la toma de decisiones y el contexto en el que se inserta. El triángulo del bienestar de Pestoff nos permite profundizar en la cercanía al Estado, al Mercado o a la Comunidad de las distintas organizaciones que integran el TSAS (Fernández Maíllo, 2013:167). En un entorno tan dinámico, en los últimos años, han aparecido nuevos actores que han contribuido a la complejización del contexto del TSAS, por ejemplo, en la vertiente lucrativa, han surgido algunas iniciativas de Economía Social que se han abierto a las experiencias del espacio privado desarrollando Mercados Sociales. En la vertiente no lucrativa, la Economía Solidaria ha excedido los límites de la Economía Social vinculándose con comunidades no organizadas desde el punto de vista formal y constituyendo mercados alternativos basados en el intercambio, de los que a su vez han emergido nuevos movimientos sociales que incluso han sobrepasado el espacio comunitario aumentando su impacto mediático en la red a través de prácticas como el *crowdfunding* (Rebollar y Fernández, 2012:197).

<sup>6</sup> Según Fernández Maíllo (2013:170) el 28% de las fundaciones, como mínimo, tendrían funciones del TSAS y al menos el 13% del TSAS estaría integrado por fundaciones.

Consecuentemente, podemos considerar al Tercer Sector como aquel sector formado por las organizaciones con personalidad jurídica propia que no tienen ánimo de lucro, cuyas tipologías se suelen agrupar en: Sociedades civiles que forman Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo; en la rama de economía social, encontramos a las Cooperativas y Mutualidades; en el asociacionismo voluntario, a las Fundaciones o Asociaciones; además, de las entidades sin ánimo de lucro. Sin embargo, hay que matizar que existen cooperativas de consumidores y de trabajadores, empresas mercantiles no financieras controladas por agentes de la economía social, mutuas de seguros y de previsión social o cajas de ahorros que no deben ser incluidas en el Tercer Sector.

En suma, la función social de promoción de los derechos sociales formada por la libre iniciativa ciudadana excluye de manera explícita a otras entidades como: las congregaciones religiosas, los sindicatos y partidos políticos, las asociaciones empresariales o profesionales, las sociedades de carácter deportivo, las comunidades vecinales, las fundaciones empresariales o las entidades sanitarias. De acuerdo con el Anuario del TSAS de la Fundación Luis Vives 2010, el Tercer Sector de Acción Social lo integran todas aquellas organizaciones privadas sin ánimo de lucro que realicen sus actividades con carácter altruista en el marco de la promoción, el acceso o la ayuda para ejercer derechos individuales y colectivos, que se dediquen al estudio, atención y/o denuncia de las necesidades y problemáticas sociales, así como a la sensibilización de la sociedad de las mismas o al fomento de la participación ciudadana en este ámbito.

Aunque esta definición *vía negationis* sea útil (las organizaciones del tercer sector no son gubernamentales ni lucrativas), el estudio del Tercer Sector no debe plantearse únicamente sobre la articulación de las entidades de sociedad civil sino también en la generación de órganos y dinámicas participativas de carácter ciudadano en el seno de cada una de las instituciones de la vida pública; por tanto, podríamos afirmar que el Tercer Sector es una manera de relacionarse desde la preocupación pública (Vidal, 2009:75). Más allá de su definición resulta de suma importancia analizar las características, las funciones y el valor añadido del TSAS para conocer y detectar sus necesidades; aspectos como la inclusión social como principio rector de cualquier actividad social o promoción de derechos, la participación como interlocutor político de la sociedad civil y la vocación transformadora son consustanciales a las entidades del TSAS como garantes de canalizar las preocupaciones de la sociedad (Renes, 2011).

En síntesis, como diferenciaba Rodríguez Cabrero (2005), nos podemos aproximar al Tercer Sector desde un enfoque sociológico analizándolo como un agente social autónomo entre el Mercado y el Estado, desde una perspectiva filosófico-política donde el mismo es una proyección de la participación y el diálogo social en la búsqueda de un humanismo cívico, desde el ámbito jurídico que aborda la diversidad de fórmulas jurídicas que adoptan las organizaciones del Tercer Sector y desde la perspectiva económica.

En España, un rasgo característico del TSAS es que su estructura de financiación tiene una excesiva dependencia del sector público. Sin duda podemos hablar de un sector muy de-

pendiente en términos financieros, que en reiteradas ocasiones se proyecta en una dependencia ideológica que finaliza en la adopción de acuerdos de mayor base económica que social (Mora Rosado, 2010:112). Esta reducida autonomía provoca una tensión permanente entre la necesidad de “institucionalización” (reconocimiento social, reelaboración de valores, promoción del voluntariado, defensa de los derechos sociales e impulso de la democracia participativa) y el “crecimiento corporativo” (búsqueda de recursos, management organizativo, creación de redes y plataformas, profesionalización). A su vez, esta tensión se manifiesta en una dualidad de modelos de gobernanza que hace compleja la marcha del sector caracterizado por una dicotomía entre la gobernanza gestora y la democrática, la autónoma económica y la colaboración económica con el Estado, la profesionalización eficaz o el protagonismo del voluntario o la eficiencia organizativa versus la motivación asociativa (Marbán y Cabrero, 2008).

Aunque resulte demasiado simplista considerar al TSAS como un mero ámbito de prestación de servicios, pues aporta gran valor añadido a la sociedad en funciones esenciales relacionadas con la formación del carácter ciudadano y de la consolidación de valores sociales, resulta necesario estudiar su contribución económica a la sociedad así como sus fuentes de financiación para dotar de sustento a los debates sobre la refundición del modelo social español y al establecimiento de una agenda social común, basada en un discurso de acción colectiva que sea compartido por todo el sector.

### 3. LA INFLUENCIA DE LA AUSTERIDAD EN LOS SERVICIOS SOCIALES Y EN LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DEL TSAS

La importancia de calcular el valor económico del Tercer Sector de Acción Social resulta necesaria para que las autoridades gubernamentales dimensionen y caractericen el sector e implementen estrategias adecuadas relacionadas con las asignaciones en gasto social o la promoción de la inversión social empresarial. Sin embargo, el componente del voluntariado y los beneficios humanos y sociales que se derivan de estas acciones son difícilmente cuantificables por los métodos económicos convencionales; valga como ejemplo, la afirmación de la Asamblea General del Centro Europeo del Voluntariado (CEV): *“La medición y presentación del valor económico puede constituir una manera adecuada de que el servicio voluntario obtenga el reconocimiento que merece, especialmente por parte de los encargados de la formulación de políticas. Esta información, sin embargo, debe utilizarse con cautela y de forma conjunta con otras herramientas de medición de los, hasta el momento, “efectos no cuantificables” del voluntariado, como sus repercusiones sobre el capital social, la cohesión social, el desarrollo personal y el empoderamiento. Es preciso desarrollar este tipo de herramientas de medición con el fin de posibilitar una descripción plena de lo que representa el voluntariado y su auténtico valor”*.



De esta forma, existen dificultades para medir el volumen real del voluntario en su compartimentación con el Tercer Sector, así como el impacto económico de estas actividades sociales en el conjunto del Estado del Bienestar. Aunque se han realizado numerosos estudios en distintos países (Naciones Unidas, 2011) no existe una forma sistemática y recurrente de medición que atienda a normas internacionales. Algunas de las dificultades observadas en su cuantificación se relacionan con: la gestión transversal de la gestión de las actividades sociales en distintos ministerios, la desactualización de los registros públicos de organizaciones sin fines lucrativos o la falta de herramientas para realizar controles de calidad e impacto sobre la contribución de estas actividades.

Debido a la amplia variedad de definiciones y la indeterminación de una metodología de cuantificación, la única forma de obtener una imagen global de la contribución económica del TSAS es a través de fuentes secundarias publicadas en informes "ad hoc" que recogen datos a través de encuestas. En este sentido las últimas estimaciones realizadas por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad publicadas en el año 2015 con motivo de los anteproyectos de leyes del voluntariado y del tercer sector de acción social señalaban que en el año 2014 en España, existían alrededor de 30.000 entidades sociales que representan aproximadamente el 2% PIB y empleaban a un 3,5% del empleo español con 636.000 trabajadores<sup>7</sup>. Estas estadísticas eran rebajadas en menor intensidad para el año 2013, según el informe del "El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis" elaborado por Systeme Innovación y Consultoría, a una aportación del 1,51%<sup>8</sup> del PIB, 645.000 personas remuneradas<sup>9</sup> y 1.272.338 voluntarios<sup>10</sup>.

Este informe se hace eco de la incidencia que la crisis económica ha tenido en este sector. De un modo, las políticas de consolidación fiscal en general y de reducción del gasto social en particular se han traducido en una disminución de las partidas asociadas a estas organizaciones, que en gran medida se financian a través de las administraciones públicas (55,3%). Por otro lado, la integración bancaria ha provocado la desaparición de gran parte de la financiación procedente de las obras sociales de las cajas de ahorro.

<sup>7</sup> Es importante destacar que no todas las entidades del TSAS cuentan con personas remuneradas en la organización, ya que aproximadamente solo ocho de cada diez entidades del sector cuentan con trabajadores remunerado (POAS, 2015).

<sup>8</sup> Según los datos del Anuario del TSAS, las entidades recogidas en este sector aumentaron su participación en la actividad económica de un 1,42% a 1,62% durante el periodo de 2008 a 2010; sin embargo, su peso en la economía española se contrajo desde 2010 a 2013 con un descenso de 0,11 puntos porcentuales en este periodo.

<sup>9</sup> Si se consultan los datos de empresas por sectores recogidos por el INE (CNAE-2009) se puede ponderar el número de asalariados del Tercer Sector en la rama "actividades sanitarias y servicios sociales"; siendo la mitad de este empleo y estableciéndose que uno de cada 20 asalariados trabaja en el TSAS. El sector social tiene en 2013 un total de 644.979 personas remuneradas. Desde 2010 el empleo ha crecido en 9.018 personas, aumento debido a la generación de empleo de las entidades singulares. Sin considerarlas, el volumen de ocupación en el sector ha bajado un 4,5% desde 2010, para alcanzar los 567.400 empleados. En cualquier caso, se rompe con la tendencia alcista del empleo entre 2008 y 2010, periodo en el que aumentó un 22,5% (POAS, 2015:70).

<sup>10</sup> En 2013, el 22,7% (289.045 personas) colaboraban de manera altruista con alguna de las tres entidades singulares. Desde 2010 a 2013, el voluntariado tuvo un crecimiento del 18,3% en el conjunto del sector y del 22,8% si no se tienen en cuenta las entidades singulares (POAS,2015:73).

En el caso concreto del TSAS se ha experimentado una crisis estructural de una manera paradójica ya que, por un lado, la crisis ha multiplicado las demandas sociales de manera muy intensa lo que supone una presión sobre los recursos escasos y la capacidad de intervención social y, por otra parte, la crisis ha trastocado la dimensión cívica de las entidades sociales como parte de la politeya (Rodríguez Cabrero, 2013:30).

Ambrosini (1994) plantea que entre los rasgos distintivos de estas organizaciones se encuentra la diversidad de sus ámbitos de actuación. En este sentido, aunque en España, según los datos del Anuario del TSAS, se observa que prácticamente el 82% de las entidades se dedican principalmente a los campos de acción social, integración e inserción, y atención socio-sanitaria. En la Tabla 1, se puede observar una gran diversidad de actividades desarrolladas: la educación-formación con un 41,4% es la que tiene mayor penetración en el sector, seguida de la atención psicosocial con un 35,9%, la información-sensibilización social con un 35,7%, el asesoramiento-orientación con un 33,8%, la inserción laboral con un 30,2%, la atención de día o centro de día con un 22,2%, la promoción de derechos con un 20,8% y las alternativas de residencia con un 10,7% (POAS,2015:27).

**Tabla 1: Distribución porcentual de las entidades del TSAS, según el campo de actuación en el que intervienen.**<sup>11</sup>

Campo de actuación	2015	2011	2009
<b>Acción Social</b>	34,7	38,6	45,3
<b>Integración e inserción 11</b>	27,4	23,2	18,2
<b>Socio-Sanitario</b>	19,8	22,1	15,5
<b>Vivienda</b>	8,7	0,1	0,3
<b>Cooperación internacional</b>	4,4	3,4	4,0
<b>Derechos humanos</b>	3,5	2,0	2,1
<b>Participación</b>	1,1	3,3	2,1
<b>Medioambiental</b>	0,1	0,2	0,0
<b>Otras</b>	0,4	7,2	12,4

Fuente: POAS, 2015. Sobre la base de una muestra de n= 408 (2015), n=716 (2011), n=819 (2009).

<sup>11</sup> En coherencia con las nuevas demandas sociales y el contexto de crisis, las actividades dedicadas a la integración e inserción se han intensificado desde 2009, como refleja el aumento en 9,2 puntos del porcentaje de entidades que se dedican a ello. Asimismo, como reacción a los problemas de las personas afectadas por los desahucios, aparecen de forma notable entidades cuyo campo de actuación es la vivienda, que alcanza el 8,7% del sector en 2015, cuando en años anteriores era irrelevante. Además, el papel de denuncia en el contexto actual de pérdida de derechos sociales va adquiriendo cada vez más importancia, con un 7,5% de entidades, 7,1 puntos más que en 2009 (POAS, 2015:34).

Durante los últimos años de recesión económica, el número de personas con necesidades básicas (alimentación, vivienda, ropa) no cubiertas ha aumentado, por lo que, ante esta situación, el conjunto de organizaciones sociales ha tenido que flexibilizarse e intervenir ante las nuevas demandas sociales. Es el caso de los desahucios, que en años anteriores era un campo de actuación irrelevante y ahora casi el 8,7% del total de las entidades se dedican a ello. También ha adquirido más relevancia el papel de denuncia de la pérdida de los derechos sociales, coincidiendo con las acciones reivindicativas de movimientos cívicos. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones se dedican a la intervención directa (53,1%) en materia de inserción laboral, formación y educación, asistencia psicosocial, atención de día, ayuda a domicilio y alimentación<sup>12</sup>.

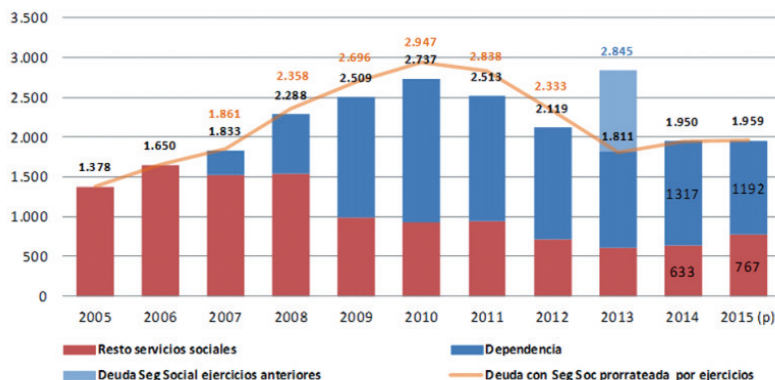
Adicionalmente, la reducción presupuestaria del gasto social desde las instituciones públicas ha provocado que aumenten las situaciones de vulnerabilidad social y exclusión incrementándose las necesidades de atención<sup>13</sup> a la población y correlativamente la demanda de servicios sociales. Ante este contexto, se torna necesario desarrollar nuevas estrategias de financiación que reduzcan la dependencia económica de las administraciones públicas. Como señala Gimeno (2015:59) la importante dependencia económica del tercer sector de las administraciones públicas provoca una excesiva fragilidad en la mayoría de sus organizaciones. En este sentido, distintos estudios han puesto el foco en las consecuencias sociales que las políticas de austeridad, a través de la reducción de las dotaciones presupuestarias en servicios públicos sociales, pueden generar en el aumento de la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de la sociedad española. Frazer y Marlier (2014) ponen de relieve la necesidad de mantener o reforzar la protección socioeconómica y sanitaria en los contextos de recesión económica con el fin de reducir el impacto que el incremento del desempleo genera en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Abordar el impacto de los presupuestos públicos en el ámbito social resulta complejo tanto por la diversidad de estrategias desarrolladas como por los múltiples ámbitos y espacios que acoge la intervención desde los servicios sociales (Martínez, 2015:70). Observando el Gráfico 1, podemos afirmar que el año 2014 parece consolidarse como el periodo presupuestario en el que los recortes en servicios sociales tocaron fondo, aunque aún se tiene que asignar mayor dotación presupuestaria para alcanzar los niveles anteriores a la eclosión de la crisis financiera.

<sup>12</sup> ¿Cómo es el Tercer Sector de Acción Social en España? Recuperado el 17 de febrero de 2017, de: [http://www.consumer.es/web/es/solidaridad/economia\\_solidaria/2015/11/27/222981.php](http://www.consumer.es/web/es/solidaridad/economia_solidaria/2015/11/27/222981.php)

<sup>13</sup> En el año 2013, las atenciones directas de las organizaciones enmarcadas en el TSAS se cifraban en aproximadamente los 53 millones, un 11,1% más que 2010, a pesar de que el gasto social se redujo en este periodo en un 18,2% (POAS, 2015).

**Gráfico 1: Evolución del gasto estatal en servicios sociales y promoción social desglosando el gasto en dependencia (millones de euros)**



Fuente: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios sociales. (2015). Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales. Datos: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Los datos se corresponden con presupuestos liquidados salvo en 2015 (presupuesto definitivo).

En 2016, el presupuesto del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad se incrementó en un 5,31% con respecto a 2015 hasta alcanzar los 2.021,76 millones de euros; adicionalmente, las áreas sociales concretaron un 81% del total presupuestado aumentando su ponderación en un 6,15% que en el anterior periodo. Debido a la coyuntura política acaecida en el último año y a la no aprobación de nuevos Presupuestos Generales del Estado antes del primer día del ejercicio económico del presente año, los Presupuestos de 2016 fueron prorrogados automáticamente para el año 2017, sin embargo en la actualidad el Proyecto de PGE 2017 está en fase de aprobación parlamentaria<sup>14</sup>.

Es importante reseñar que los servicios sociales son competencia exclusiva<sup>15</sup> de las Comunidades Autónomas y para realizar una fotografía de la situación del conjunto de los servicios sociales se debe atender a las fuentes de información autonómicas. Sin embargo, las mismas son heterogéneas y plantean divergencias metodológicas en la recopilación y publicación de los datos. Con ánimo de superar estas dificultades, la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales

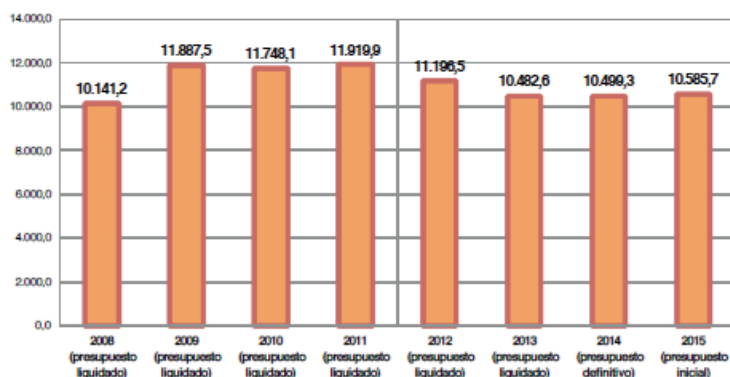
<sup>14</sup> La Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales ya ha publicado una nota de prensa en la que señala que el incremento real del gasto en servicios en los Proyectos de PGE de 2017 será únicamente del 0,8%, puesto que el aumento de la partida para el plan de pobreza infantil proyectado por el ejecutivo proviene también del Programa FEAD de la UE, del Programa de reasentamiento y reubicación de refugiados y el incremento de 102,5 M de € en la partida para la atención a la dependencia no va a suponer un aumento efectivo de las cuantías que recibirán las Comunidades Autónomas para atender a las personas en situación de dependencia.

<sup>15</sup> La distribución del gasto consolidado no financiero en servicios sociales y promoción social en España incluyendo la dependencia, alcanzó una cifra de 16.700 millones de euros en 2016, se repartió de la siguiente forma: Administración General del Estado -2.296,22 M de € (13,7%); Comunidades Autónomas -10.171,46 M de € (60,8%); y Entidades Locales -4.259,11 M de € (25,5%). Datos extraídos: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios, 2017.

Gerentes de Servicios Sociales configuró el índice DEC que aborda los aspectos esenciales en el desarrollo del sistema Público de Servicios Sociales y permite realizar análisis comparados entre las distintas autonomías.

Según la información contenida en el Informe DEC (2015), los límites de control de déficit impuestos por el Estado a las Comunidades Autónomas durante la última legislatura, afectaron al presupuesto de servicios sociales autonómicos rebajando en 1.333,8 millones de euros las partidas destinados en 2015 con respecto a 2011 (Gráfico 2).

**Gráfico 2: Presupuestos autonómicos en Servicios Sociales y Promoción Social. 2008-2015 (millones de euros)**

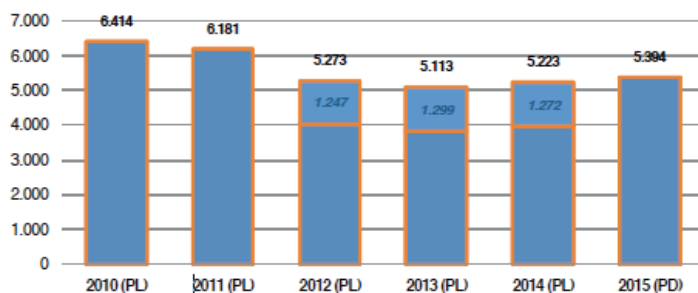


Fuente: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios sociales. (2015). *Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales*. Datos: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Por otra parte, la gestión local en servicios sociales se cifraba en aproximadamente 5.394 millones de euros en 2015, superando por primera vez los niveles del año 2011 (Gráfico 3). En el ámbito local, hay que destacar la incertidumbre y la merma de capacidades competenciales que ha ocasionado la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en la gestión de las entidades locales de los servicios sociales<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Para más información consultar: Arias, M.A. (2014). Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, *Revista de Administración Pública*, 1994, 373-410.

**Gráfico 3: Presupuesto de gasto no financiero en Servicios Sociales y promoción social de las EELL. 2010-2015 (millones de euros)**



Fuente: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios sociales. (2015). Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales. Datos: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

En países descentralizados como España, donde el mayor peso de los servicios públicos recae a nivel regional, los gobiernos autonómicos, provinciales y locales tienen mucha responsabilidad en el gasto público en bienestar social, aproximadamente el 78,5%, empleando a gran parte de su personal en la gestión de este ámbito (Tabla 2).

**Tabla 2: Distribución porcentual de las entidades del TSAS, según ámbito territorial de actuación.**

Ámbito territorial	2015	2011	2009
Autonómico	34,3	32,8	32,6
Provincial	27,4	29,7	28,6
Local	16,8	21,8	19,5
Estatal	15,8	11,3	12,9
Internacional	5,7	4,3	6,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: POAS, 2015.

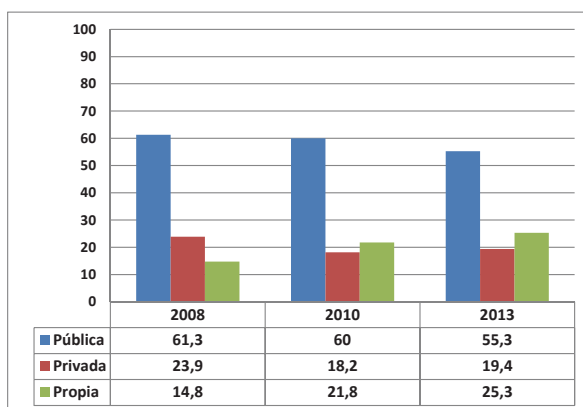
Además, en los períodos de recesión económica ven constreñidas sus competencias por las políticas de consolidación fiscal y por la reducción de su recaudación impositiva generando mayores *gaps* de atención e incrementando la demanda de necesidades sociales en la población española. A este respecto, requiere especial mención el proyecto “*Capacidad y Estrategias de Reforma frente a la Crisis Fiscal en los Sectores Públicos y las Políticas de Bienestar Autonómicos: Condicionantes y Trayectorias de Cambio*” (CRISAUT) que estudia la capacidad de respuesta de los gobiernos de las Comunidades Autónomas a la crisis y las estrategias que

utilizan con la finalidad de conseguir, a través de medidas y reformas en sus administraciones y políticas públicas, la consolidación fiscal<sup>17</sup>.

Como respuesta a la necesidad de satisfacer mayores demandas de servicios sociales en una coyuntura de recursos públicos limitados, se han producido cambios en la gobernanza del *welfare-mix* en ámbitos subnacionales, a través de la implementación de diferentes instrumentos de política públicas de ámbito organizativo (colaboración público-privada), financiero (copago) y regulatorio (modificando normas sobre la gestión de la contratación pública). Sin embargo, la falta de un proceso de evaluación económica que cuantifique los impactos de los distintos programas efectuados vierte incertidumbre sobre la implantación de este modelo social, fuertemente impregnado por la mercantilización de la gestión de los servicios sociales (Del Pino y Catalá, 2016:186).

Este contexto de racionalización presupuestaria ha afectado de forma múltiple al TSAS, mientras se han cancelado subvenciones autonómicas y locales fusionando programas para reducir las dotaciones asignadas a los mismos, también se han producido retrasos en la ejecución de los pagos; problemas que han sido acrecentados por la dificultad de acceso al crédito. Consecuentemente, la crisis económica ha afectado al TSAS no sólo en el incremento de su demanda y en la adaptación de servicios a nuevos perfiles de beneficiarios sino también en la reducción de sus canales de ingresos y en la necesidad de diversificar sus fuentes de financiación. Como se puede observar en el Gráfico 4, la política de reducción del presupuesto en gasto social ha provocado un descenso en los canales de financiación pública que ha sido compensando con el aumento del peso de los ingresos propios.

**Gráfico 4: Porcentaje que supone cada tipo de financiación respecto al total de la financiación de las entidades del TSAS.**



Fuente: Elaboración propia. Datos: El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis. Plataforma de ONG de Acción Social (POAS). Noviembre, 2015.

<sup>17</sup> Capacidad y Estrategias de Reforma frente a la Crisis Fiscal en los Sectores Públicos y las Políticas de Bienestar Autonómicos: Condicionantes y Trayectorias de Cambio (CRISAUT). Recuperado el 16 de febrero de 2017, de: [http://crisaut.es/?page\\_id=47&lang=es\\_ES](http://crisaut.es/?page_id=47&lang=es_ES)

En cuanto a la financiación privada, hay que tener en consideración que las obras sociales de las cajas de ahorros también se han reducido durante el periodo de crisis económica, debido a las fusiones entre cajas y a la desaparición de algunas de ellas; lo que ha supuesto una disminución sustancial de los fondos destinados a obra social y por ende a la financiación de las entidades del TSAS.

Ante esta estructura financiera, estudios como el de Galindo et al. (2014:35) han advertido de la necesidad de implementar soluciones operativas, para reducir las limitaciones financieras existentes, como el aumento de sus fondos propios, la posibilidad de emitir títulos de deuda, la constitución de depósitos colectivos como garantía o la implementación de mecanismos como el *crowdfunding*, el *persontoperson* (P2P) o las micro donaciones.

### 3.1. Asignaciones del tramo social del IRPF: Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Desde las instancias administrativas también se puede crear un entorno que incentive la financiación propia y privada, En este sentido, es importante destacar la regulación por vía reglamentaria del Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social y de la Comisión de Diálogo Civil, órganos que estarán adscritos a la Administración General del Estado y que, tras la aprobación de la Ley 43/2015 del Tercer Sector de Acción Social, tendrán competencias en el asesoramiento y trabajo conjunto de las instituciones del TSAS con el Gobierno para la elaboración de legislación en materia social. Al respecto, de la reciente Ley 43/2015 hay que destacar que la misma establece la aprobación de un programa de impulso a las entidades del Tercer Sector de Acción Social, que regulará, entre otros aspectos, la financiación pública de las entidades, el apoyo a la cultura del voluntariado en consonancia con la Ley 45/2015 del Voluntariado, el acceso a la financiación a través de entidades de crédito oficial, los mecanismos de cooperación entre administraciones públicas y entidades de acción social en el trabajo con las personas más necesitadas, o la participación institucional descrita anteriormente.

Aunque este marco normativo ha plasmado algunas de las reivindicaciones del sector, la doctrina del Tribunal Constitucional en referencia a la interpretación del concepto de asistencia social y sus derivaciones sobre la gestión de las subvenciones contenidas en el marco de las asignaciones del 0,7% del IRPF para fines de interés social dibuja un panorama inestable en el modelo social español. Históricamente, el objetivo de esta partida presupuestaria ha sido financiar programas mediante subvenciones convocadas por la Administración General del Estado, en régimen de concurrencia competitiva al amparo del artículo 22.1 de la Ley General de Subvenciones. Consecuentemente, este modelo de financiación solidaria ha sido coordinado por el Estado a través de Órdenes ministeriales que han establecido las bases reguladoras y las distintas convocatorias de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF destinada a otros fines de interés social.

Sin embargo, varias comunidades autónomas plantearon conflictos competenciales frente a estas convocatorias estatales demandando la descentralización de la gestión de sub-



venciones en materia de asistencia social. El Tribunal Constitucional, que previamente había mantenido una doctrina que permitía la gestión centralizada de las subvenciones del tramo social del IRPF en la STC 13/1992, rechaza la competencia estatal para la gestión centralizada en materia de asistencia social y en muchas otras áreas de gestión pública, exigiendo la territorialización de los fondos y su puesta a disposición de las CC.AA en la Sentencia 130/2013 y posteriormente se pronuncia contra la gestión estatal de la asignación tributaria del IRPF en la STC 21/2013, ratificando además su nueva doctrina en sentencias posteriores: SSTC 40/2013; 52/2013; 70/2013; 113/2013; y 163/2013 (Adroher y de Lorenzo, 2014:61).

La reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional se basa en el principio de “quién resulte titular de la competencia material donde se proyecte la subvención resulta también competente para gestionar las subvenciones”. Por consiguiente, si las actividades de interés social que se financian mediante estas subvenciones corresponden a la materia de “asistencia social”<sup>18</sup>, materia sobre la cual las CC.AA. han asumido competencia exclusiva en virtud del artículo 148.1.20 de la Constitución, la obligación del Estado es territorializar los fondos, aunque éstos se hallen en los Presupuestos Generales del Estado, y confiar su gestión descentralizada a las CC. AA (Villameriel, 2013).

El Estado ha invocado infructuosamente diferentes títulos competenciales para reclamar su gestión en las partidas presupuestarias de esta asignación: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE y art.9.2 CE), Hacienda General (art. 149.1.14° CE), ordenación general de la economía (art. 149.1.13° CE), bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18° de la CE) o los títulos específicos de asociaciones y fundaciones (art. 149.1.8°), fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (artículo 149.1.15 CE) y el de inmigración (art. 149.1.2 CE) (Adroher y de Lorenzo, 2014:64).

Como respuesta a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, amparándose en la urgencia que el artículo 86 de la Constitución le confiere y con el apoyo de la Plataforma el Tercer Sector<sup>19</sup> y del Parlamento, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 7/2013 que reformó la asignación en este ámbito respaldando la competencia estatal y estableciendo cinco ejes prioritarios de actuación que debían ser instrumentalizados por los programas de interés social financiados con el porcentaje de la asignación tributaria del IRPF. Entre los ejes descritos en el mencionado Real Decreto-ley, para la determinación de los programas a desarrollar, se encuentran la atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria, la

<sup>18</sup> Puesto que la Constitución no define qué es la “asistencia social”, el Tribunal la ha definido atendiendo a algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, y la viene considerando como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social.

<sup>19</sup> También, se otorgó una consideración jurídica especial a las entidades del Tercer Sector que colaborasen con las administraciones públicas y a otras organizaciones sin ánimo de lucro como reconocimiento jurídico a su papel esencial a la hora de dar respuesta a las necesidades cada vez más acuciantes de la sociedad.

atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral y el fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia.

Con objeto de establecer un nuevo marco de actuación amparado en las competencias estatales correspondientes a cada uno de los ámbitos anteriormente citados, el Gobierno aprobó con rango reglamentario, con jerarquía superior a las impugnadas Órdenes ministeriales, el Real Decreto 536/2013, de 12 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el ámbito de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

El 16 de diciembre de 2013, la Generalitat de Catalunya interpone ante el Tribunal Supremo recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 536/2013 y el 15 de marzo de 2016 la Sentencia de la Sección Cuarta del Tribunal Supremo nº 610/2016 desestima las pretensiones de la Generalitat en cuanto a la extralimitación competencial del ejecutivo. Sin embargo, el Pleno del Tribunal Constitucional, acordó el pasado 4 de octubre, admitir a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 4777-2016, promovido por el Gobierno de Cataluña, en relación a la Resolución de 18 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocaban subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

Desde nuestra óptica, también mostramos nuestra disconformidad con la interpretación inmovilista del Tribunal Constitucional del concepto de “asistencia social” y su asignación taxativa a la competencia exclusiva del artículo 148.1.20 de la Constitución por encima del principio de igualdad y solidaridad interterritorial, pues entendemos que es necesaria una planificación general de las actividades con fines sociales y de los programas de cooperación y voluntariado con objeto de preservar principios relacionados con la inclusión social plena o el ejercicio real y efectivo de los derechos civiles, sociales y culturales por quienes están en riesgo de pobreza, exclusión o vulnerabilidad.

No obstante, como ha manifestado la ministra de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad, Dolors Montserrat, el Gobierno debe cumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional, por lo que se tendrá que diseñar un marco regulador que revise las bases y convocatorias con el objetivo de ajustarlo íntegramente a la doctrina del Tribunal Constitucional y que simultáneamente sea compatible con el régimen de competencias de aquellas actividades que son de competencia estatal.

Por otra parte, las verdaderas consecuencias de estos debates competenciales se manifiesta en la posible desatención a las personas en situación de exclusión social<sup>20</sup>, pues existe incertidumbre sobre la continuidad de la financiación de los proyectos en el próximo ejercicio. En consecuencia, se torna imperativo definir un nuevo sistema de distribución que ofrezca garantías de continuidad y estabilidad al Tercer Sector preservando los principios de solidaridad territorial y reequilibrando la atención social en nuestro país.

<sup>20</sup> La Plataforma del Tercer Sector estima que los proyectos con cargo a esta convocatoria afectan a más de siete millones de personas.

## 4. LOS RETOS DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

Pese a las diferencias existentes<sup>21</sup> en el espacio europeo en relación a la configuración del estado de Bienestar, no se puede negar la transición que éste ha experimentado hacia la asimilación de elementos comunes, de manera que, aun manteniendo la singularidad entre los diferentes países miembros y sus políticas públicas, analizar el TSAS en España pasa necesariamente por una comprensión del marco europeo y una conciliación del ámbito internacional, nacional y local (POAS, 2015). Además, el grado de desarrollo del Estado de Bienestar y la sociedad civil también han condicionado en buena parte el desarrollo y la configuración del TS a nivel europeo (Marbán, 2015: 146), si bien es cierto que el TSAS debe ser reconocido aún como un interlocutor específico en el diálogo civil (De Lorenzo; 2016:163<sup>22</sup>).

El contexto europeo impone sus criterios, condicionando de manera directa las políticas sociales públicas. Con una marcada política de reducción del gasto público, y pese a la influencia comunitaria en la armonización de las respuestas ante la protección de los derechos sociales, se han generado espacios donde cada país aumenta su responsabilidad a la hora de establecer sus propias políticas. Por un lado, España se enfrenta a la presión por cumplir los estándares de la estabilidad presupuestaria fijados por la Unión Europea y por otro, a los ajustes de la propia realidad<sup>23</sup>. En este contexto resulta complejo poder definir con claridad cuáles serán los escenarios a los que se irá enfrentando el TSAS, y de los que dependerá su capacidad de reacción, junto con sus propias capacidades internas de organización. Una situación de cambios internacionales que inciden directamente en la efectiva protección social. Paralelamente, se produce un incremento de la presión para dar respuestas a las nuevas necesidades sociales que aparecen, en un contexto general de recortes de políticas públicas (Rodríguez, 2013).

La crisis económica y financiera ha abierto un nuevo escenario en constante cambio que ha generado una mayor desigualdad y exclusión social<sup>24</sup> (Ayala, 2014): mayor desempleo, envejecimiento de la pirámide de población, aumento de los hogares sin ningún tipo de ingre-

<sup>21</sup> Alvarez (2016) concluye que el TSAS europeo no es homogéneo, y conceptualiza los diferentes sistemas o paradigmas de los regímenes de bienestar identificando cuatro grandes modelos teóricos: el anglosajón (ejemplificado en Reino Unido), el continental (Alemania), el mediterráneo (con países como Italia y España) y el nórdico (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Noruega).

<sup>22</sup> En este sentido, debe tenerse en cuenta como un referente de vanguardia el gran avance que ha supuesto en materia de reconocimiento del diálogo civil la Ley 43/2015, que en su artículo 9 contempla expresamente este mecanismo, que tuvo su antecedente en la Resolución de 28 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se crea la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector.

<sup>23</sup> España dedica 2,7 puntos menos del PIB a Protección Social que la media de países de la Eurozona (17,6% frente al 20,3 de la UE).

<sup>24</sup> La Tasa Arope, que es el indicador utilizado por la Unión Europea para medir la exclusión social, sitúa a España 5,6 puntos por encima de la media europea (28,6 frente al 23%).

sos<sup>25</sup>, personas afectadas por el impago de hipotecas o las necesidades de personas dependientes, entre otras. Este contexto actual, donde la pobreza adquiere un carácter estructural, se acompaña de la reducción de recursos como consecuencia de la debilitación del Estado de Bienestar, teniendo como efecto directo el aumento de la demanda de intervención por parte del TSAS en los problemas sociales en España. Esta compleja realidad social supone un foco de presión muy elevado para las organizaciones del TSAS, obligándolas a tener que dar respuestas eficaces, ante problemas nuevos y con recursos limitados.

Entre sus amenazas podríamos destacar la compatibilidad del espíritu crítico y reivindicativo con el de la corresponsabilidad y cooperación constructiva con los poderes públicos, la colaboración con los operadores privados en los mercados, tanto para canalizar adecuadamente el mecenazgo empresarial como para establecer una responsabilidad social corporativa real y efectiva, la gestión financiera eficiente en las organizaciones, la retribución de gestores y profesionales y la remuneración de los servicios prestados, el equilibrio entre el compromiso personal y la gestión profesionalizada. Además, cabe señalar, las limitaciones que deben relacionarse con las nuevas iniciativas de los movimientos sociales, que han posicionado a la sociedad civil como una pieza fundamental en la generación de producción social (Rodríguez, 2013:35).

Ante este diagnóstico, consideramos necesario que el TSAS recupere la conexión con las relaciones locales, como el principio comunitario de subsidiariedad demandaría, estableciendo vínculos territoriales mediante la creación de redes de participación social más próximas y el desarrollo de iniciativas de economía recíproca y solidaria (Marbán 2016: 148). Esta lógica local no mercantilizada es la única que puede reforzar la propia identidad reivindicativa del sector en la creación de espacios de derechos que personalicen la ambición transformadora del TSAS en la sociedad civil. En este sentido, la debilidad de su articulación organizativa como actor del sistema de bienestar, asociada al desequilibrio entre misión y organización, y la deriva prestacional y gerencialista del sector están penalizando al TSAS frente al auge de otros movimientos sociales. Por el contra, concentrarse en dar respuesta prestacional a unas necesidades sociales que aumentan exponencialmente en un contexto de control del gasto público en prestación social, exige afrontar retos en su autonomía financiera; pues aunque es necesario reequilibrar su *mix financiero*, la dependencia de la financiación privada no es inocua debido a los intereses que subyacen tras la misma y a las acciones tácticas que se deriven de la Responsabilidad Social Corporativa.

Según recoge el estudio “Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros de los retos del Tercer Sector de Acción Social en España” (POAS, 2015), es necesario señalar tres retos, derivados del propio análisis de las organizaciones sociales:

- Una intervención centrada en la persona, que dirija las intervenciones a las necesidades individuales, a la vez que otorgue un papel protagonista a las personas afectadas, movilizándolo, implicando y aumentando la conexión y coordinación con las comunidades y la

<sup>25</sup> Casi 700.000 hogares, 1,3 millones de personas, no tienen ningún ingreso (4% de los hogares).

base de la sociedad. No sólo buscando cubrir las necesidades, sino también generar nuevas respuestas a las mismas con los recursos disponibles.

- Desarrollar la economía solidaria, creando nuevas formas de economía solidaria y de solidaridad en las bases sociales, donde el capital organizativo del TSAS se vincule aportando sus capacidades organizativas.
- Desarrollar la economía social, promoviendo formas de producción e intercambios, en un marco de valores de reciprocidad, solidaridad y democracia.

Además dicho informe coincide con nuestro marco de reflexión al indicar que la complejidad de las necesidades sociales requiere una mayor coordinación entre las organizaciones sociales, una mejor triangulación de las relaciones entre el TSAS, el Estado y el Mercado, el fortalecimiento de la base social y de una conexión más intensa con los movimientos sociales. Por ello, es imperativo garantizar la sostenibilidad financiera de las organizaciones en relación a su profesionalización, así como fomentar la innovación a la hora de identificar y definir los problemas sociales y las intervenciones que se realizan para paliarlos o erradicarlos (POAS,2015).

Por ende, potenciar una cultura de innovación en las OTS se perfila como uno de los elementos destacados para garantizar su sostenibilidad y también para hacer frente a los nuevos retos actuales: innovación en los sistemas organizativos, en las personas, en los procesos, en los servicios que ofrecen, con el objetivo de establecer sistemas organizativos y programas novedosos y versátiles, adaptados a las necesidades y que aporte valor añadido (Marbán y Rodríguez, 2013). En general, es necesario implementar nuevas acciones que fomenten la experimentación desde la creatividad y la incorporación de los nuevos aprendizajes.

Ya se están produciendo cambios en la estructura del TSAS, por ejemplo, en las nuevas formas de participación en economía solidaria y colaborativa, o en el aumento del número de personas que solidariamente se incorporan a las OTS (Díe y Jaráiz, 2014). Algunas entidades están priorizando sus programas, reorganizando sus recursos y manteniendo su origen o razón de ser, mientras que otras, deciden diversificar la financiación, aumentando los esfuerzos de *fundrasing*, la captación de socios, la relación con las empresas y la generación de ingresos propios a través de sus actividades (PwC, 2013).

En la propia experiencia del sector se han conseguido aislar elementos considerados claves en las OTS como por ejemplo la motivación de los equipos profesionales y las personas voluntarias que participan de ellas, o como los resultados obtenidos para los colectivos de atención específica han generado una imagen popular de ayuda necesaria, que ha fortalecido su utilidad pública, y también el esfuerzo realizado por las mismas de incorporar estrategias de gestión de empresas lucrativas, adaptándolas a las características de las OTS, con el objetivo de mejorar y ser más eficaces en sus trabajos. Pero sin duda, la clave del éxito más significativa tiene que ver con el resultado de sus actividades y el impacto que tienen en la sociedad, tanto en la población objetivo, como en la política, o en el sistema económico.

Los siguientes indicadores para medir el éxito de las organizaciones del TSAS (Leat 1994) pueden servir de guía para analizar el proceso de adaptación que requiere el sector: capacidad de innovación y experimentación, ser un instrumento para ampliar las oportunidades de elección de algunas capas de la población, ser un vehículo para la participación de las personas usuarias en el proceso de decisiones y en el control sobre la cantidad y la calidad de los servicios, la estructura de las fuentes de financiación, el clima organizativo interno y las modalidades de gestión de las personas voluntarias y del personal dependiente, la oferta de formación cualificada, las relaciones de redes con otros sujetos del tercer sector.

En los últimos años, la disminución de las partidas públicas en la financiación de este tipo de organizaciones ha provocado que las mismas hayan contemplado reequilibrar su *mix* financiero, contemplando como parte fundamental de su estrategia de crecimiento y supervivencia el diseño e implementación de planes de captación de fondos privados que respondan al entorno actual y principalmente a las necesidades detectadas en la entidad. La clave para este éxito se ha basado sobre la creación de un plan dinámico y flexible que se adecuase a las capacidades de la organización y al nuevo contexto. Su futuro se ha visto comprometido en función de su capacidad de adaptación al nuevo contexto social, político y económico, a la mejora de su eficacia y al replanteamiento de nuevos modelos de financiación que garanticen su sostenibilidad. En consecuencia, van aumentando nuevas formas de financiación, donde se mantendrá la relación activa con el Estado, al mismo tiempo que se fomentará el desarrollo hacia la economía social y la creación de empleo de colectivos vulnerables. Además, aumenta la necesidad de colaborar con la empresa privada, por un lado, desde el incremento de financiación empresarial en proyectos sociales y por otro, en la competencia entre ésta y el TSAS en la prestación de servicios sociales rentables privados (POAS, 2015).

El TSAS se enfrenta a un futuro incierto que le obliga a abrir un debate interno de reflexión para adecuarse y anticiparse a los posibles escenarios con el fin de afrontar los retos a futuro del sector, tales como la capacidad que tenga para adaptarse a las nuevas realidades y entornos basados en la eficiencia, la operatividad de escala, las alianzas y la verdadera capacidad de influencia ante terceros, especialmente ante el poder político y económico.

## 5. CONCLUSIONES

El Estado de Bienestar moderno, fruto del pacto del binomio Estado-Mercado que surgió para regular las desigualdades sociales derivadas del Mercado, se enfrenta a importantes dificultades que ponen en cuestión el alcance de sus políticas sociales y su sostenibilidad presupuestaria. En paralelo, el aumento de la vulneración social y la exclusión en el periodo de crisis económica ha aumentado la demanda de servicios sociales, que a su vez se encuentra en una encrucijada compleja con la generación de nuevos perfiles de beneficiarios y con una sociedad cada vez más sensible a las políticas de control del déficit público.

En este contexto, el TSAS se ha situado como eje central de la defensa, atención y promoción de los derechos sociales y humanitarios. Sin embargo, la extensión acelerada de estas organizaciones, sin la definición de un marco regulatorio, ha generado una fragmentación y una excesiva dependencia económica del sector sobre las administraciones públicas que ha supuesto, a la postre, una mayor fragilidad ante los impactos de las políticas de austeridad.

Consecuentemente, la crisis económica ha afectado al TSAS desde una perspectiva dual, obligando a las entidades que lo componen a realizar un doble esfuerzo. De un lado, la reducción del presupuesto estatal en servicios y promoción social, la cancelación de subvenciones autonómicas y locales y la fusión de programas de ayuda social han generado mayores *gaps* de atención incrementando la demanda de necesidades sociales a proveer por estas organizaciones. De otro, la disminución de las partidas de financiación pública asignadas a estas organizaciones y la reducción de los fondos destinados a obra social por las cajas de ahorros han obligado a estas organizaciones a diversificar sus canales de financiación para reducir las limitaciones presupuestarias.

Aunque la aprobación de la Ley 43/2015 haya consagrado legalmente al Tercer Sector de Acción Social y la Plataforma de Acción Social participase activamente en la definición de una agenda social que plasmó en la citada ley alguna de las demandas y necesidades del sector, reconstruir la función cívica y política de las organizaciones del TSAS tiene que ser una prioridad que no debe ser olvidada por el incremento de competencias en la prestación de servicios. En este sentido, la creciente difusión del TSAS hacia formas organizativas de la Economía Social, tiene su propio límite en la acción reivindicativa del sector ante derechos y actuaciones prestacionales. Por ello, creemos que es necesario construir un discurso colectivo como sector y una estrategia común de comunicación que le ayude a posicionarse entre las otras esferas de bienestar.

En otro orden, aunque la heterogeneidad del sector dificulta su análisis económico, consideramos prioritario realizar avances en la cuantificación del valor del TSAS en la economía; tanto desde la medición de los impactos generados por las organizaciones y sus actividades laborales como en la determinación del ahorro en gasto público que supone la no atención de personas en situaciones sociales de necesidad. Además, desde nuestro prisma, la cuantificación de su actividad económica es necesaria para caracterizar el sector e implementar estrategias de financiación y control en la gestión que ofrezcan mayor seguridad jurídica a las organizaciones y a sus socios. Marcos como los propuestos por Ramos y Fernández (2017:96) para medir el impacto socioeconómico de las empresas de inserción social constituyen buenas guías para seguir avanzando en esta línea de investigación. De otro modo, es necesario señalar que la riqueza social intangible que produce el TSAS es especialmente trascendente para configurar una sociedad más justa que promueva el desarrollo de un modelo económico solidario, responsable y sostenible, pensado por y para las personas.

En síntesis, consideramos que la realidad social, política y económica plantea un nuevo contexto en el que se ha modificado el *mix* financiero de las OTS, obligando a las mismas a diversificar sus fuentes de financiación aumentando su dependencia con respecto al sector

privado. Este hecho unido a las relaciones con nuevas iniciativas de movimientos sociales hace necesario compartimentar puntos de encuentro entre el emprendimiento social o nuevos conceptos de la economía social con el TSAS. Por otra parte, la mejora de la gestión de las organizaciones, la profesionalización de sus procesos, compaginando valores históricos como la solidaridad, participación y responsabilidad social, con los principios de eficiencia y sostenibilidad económica son competencias a tener en consideración en un entorno tan dinámico como el actual.



## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adroher, S. y de Lorenzo, R. (2014). El 0,7 IRPF: un instrumento de financiación del Tercer Sector, *Revista Española del Tercer Sector*, 27, 43-74
- ÁLVAREZ, G. (2016), "La promoción y la regulación del Tercer Sector de Acción Social en Europa: enfoque comparado" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- Ambrosini, M. (ed.) (1994). *L'efficienza della solidarietà*. Vita e pensiero, Milano.
- Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios sociales. (2015). *Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales*. Recuperado el 9 de febrero de 2016, de: <http://www.directores-sociales.com/images/Dec2015/Folleto%20Indice%20DEC%202015.pdf>
- Ayala, L. (Coord) (2014). "Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas". Capítulo 2 del VII Informe FOESSA. FOESSA, Madrid.
- Cabra de Luna, M.A. y Lorenzo, R. (2015). "El tercer sector en España: ámbito, tamaño y perspectivas", *Revista española del tercer sector*, nº 1, págs. 95-134.
- De Lorenzo, R. (2016). "La Ley del Tercer Sector de Acción Social: una primera visión panorámica", *Revista española del tercer sector*, nº 34, págs. 155-199.
- Defourny, J. y Monzón, J.L. (1992). "La Economía Social en Valonia. Fuentes e identidad de un tercer gran sector", *Cuadernos de Trabajo*, nº12, págs. 121-146.
- Díe, L. y Jaráiz, G. (2014). "Transformaciones en los dinamismos de participación política y asociativa en la sociedad española Una comparativa con base en los datos de la encuesta FOESSA de 2007 y 2013", VII Informe FOESSA, Documento de trabajo 7.2, disponible en [http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos\\_trabajo/15102014092144\\_7668.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014092144_7668.pdf)
- Del Pino, E. y Catalá, D. (2016). "El welfare-mix español durante la crisis y la privatización del riesgo social: los casos de la sanidad, los servicios sociales y la atención a la dependencia", *Reforma y Democracia*, nº 66, págs. 165-194.
- Donati, P. (1997). "El desarrollo de la Organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá", *REIS*, nº 79, págs., 113-142.
- Druckeer, P. (1990). *Dirección de instituciones sin fines de lucro*. Editorial Ateneo, Buenos Aires.
- Fernández, T. (2012). "El Estado de bienestar frente a la crisis política, económica y social", *Portularia*, XII (Nº Extra), págs. 3-12.
- Fernández Maíllo, G. (2013). "Dimensiones, lógicas "ylógicas" en las asociaciones y fundaciones: algunas claves", *Revista Española del Tercer Sector*, págs., 163-187.

- Frazer, H. y Marlier, E. (2014). *Investing in children: breacking the cycle of disadvantage: a study of nacional policies. A Study of National Policies*. Europar Batasuna, Luxemburgo.
- Fundación PwC. (2013). Estudio sobre el presente y futuro del Tercer Sector social en un entorno de crisis. Recuperado el 9 de febrero de 2016, de: [http://itemsweb.esade.es/wi/research/iis/publicacions/2013-04\\_InformeTercerSector\\_final.pdf](http://itemsweb.esade.es/wi/research/iis/publicacions/2013-04_InformeTercerSector_final.pdf)
- Galindo, M.A., Guerrero, J.J y Sosvilla, S. (2015). "El tercer sector en España: ámbito, tamaño y perspectivas", *Revista española del tercer sector*, nº 29, págs. 55-80.
- Gimeno, J.A. (2015). "Necesidad y necesidades del Tercer Sector", *Revista española del tercer sector*, nº 30, págs.49-74.
- Gui, B. (1991). "The economic rationale for the third sector. Nonprofit an other non capitalist organizations", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.61, nº4, págs.551-572.
- Izquierdo, J., Torrés, R. y Martínez, L. (2011). *Estado de Bienestar y Trabajo Social*. Ediciones Académicas, Madrid.
- Laville, J.L. era/. (1994). *L´economiesolidarie. Une perspective internationale*. Desclée de Brouwer, Paris.
- Leat, D. (1994). *Similarities and Differences between For-Profit and Voluntary NonProfit Organizations*. Volprof, Londres.
- Plataforma de ONG de Acción Social (POAS). "El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis". Noviembre, 2015.
- Plataforma de ONG de Acción Social (POAS). "Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del tercer sector de acción social en España.". Noviembre, 2015.
- Plataforma de ONG de Acción Social (POAS). "II Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social 2013-2016".
- Pestoff, VA. (2009). *A democratic Architecture for the welfare state*. Routledge, London.
- Marbán, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2008). "Panoramic view of the social third sector in Spain environment, development, social research and challenges", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 9, págs. 13-39.
- Marbán, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2013). "Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 71, págs. 61-82.
- Marbán, V. (2015). "El tercer sector en el espacio social europeo", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 30, págs. 143-168.
- Marbán, V. (2016). "Estrategias de desarrollo del Tercer Sector de Acción Social en la postcrisis: ¿novedad o adaptación?", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 33, págs. 147-162.

- Martínez, L. y Pérez, B. (2015). "La austeridad intensifica la exclusión social e incrementa la desigualdad", *Revista Española del Tercer Sector*, 2015, nº31, págs. 65-88.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). *Nota de prensa sobre la Ley de Voluntariado*. Recuperado el 9 de febrero de 2016, de: <https://www.msssi.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=3534>
- Mora Rosado, S. (2010). "Tercer Sector, participación y ciudadanía", *Documentación social*, nº 159, págs. 103-120.
- Moss Kanter, R.; Summers, D.V. (1987). *Doing Well While Doing Good: Dilemmas of Performance Measurements in Nonprofit Organizations and The Need for a Multiple-Constituency Approach*. En Powell (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Yale University Press, New Haven.
- Navarro, V. (2004). *El Estado de Bienestar en España*. Tecnos, Madrid.
- Naciones Unidas (2011): *Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo: Valores universales para alcanzar el bienestar mundial*.
- Ramos, N. y Fernández, A. (2017). "Cómo medir el impacto socio económico de las empresas sociales", *Revista Española del Tercer Sector* nº35, págs. 89-114.
- Renes, V. (2011). "El Tercer Sector ante la estrategia europea 2020. El TSAS actor clave en las políticas de inclusión". Ponencia en IIIº Congreso Red Española de Política Social. Pamplona.
- Rodríguez Cabrero, G. (2005). "Los retos del Tercer Sector en España en el espacio social europeo. Especial referencia a las organizaciones de acción social", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 1, págs. 63-95.
- Rodríguez Cabrero, G. (2013). "Crisis estructural y el Tercer Sector de Acción Social", *Revista Española del Tercer Sector* nº23, págs. 17-40.
- Tortosa, M.A. (2016). "La crisis y otros factores que empujan el replanteamiento de la atención a las personas mayores y dependientes en España", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 33, págs. 91-110.
- Villameriel, L.P. (2013). *Problemas actuales en la asignación tributaria del IRPF para fines sociales*. Recuperado el 14 de febrero de 2017, de: [http://www.administraciondigital.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2170%3Aproblemas-actuales-en-la-asignacion-tributaria-del-irpf-para-fines-sociales&catid=14%3Aopinion&Itemid=40](http://www.administraciondigital.es/index.php?option=com_content&view=article&id=2170%3Aproblemas-actuales-en-la-asignacion-tributaria-del-irpf-para-fines-sociales&catid=14%3Aopinion&Itemid=40)
- Weisbrod, B. (1988). *The nonprofit economy*. Harvard University Press, Londres.
- VIDAL, F. (2009): *Pan y Rosas*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española Editores.

## Artículos

# ¿Están desapareciendo las clases medias en España? Un análisis del impacto de la crisis sobre las rentas

Francesc Valls Fonayet

francesc.valls@urv.cat

Licenciado en sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona y doctor por la Universidad Rovira i Virgili. Es profesor de sociología en la URV e investigador asociado a la Cátedra de Inclusión Social de la misma universidad. Miembro investigador del SBRIlab, se ha especializado en la investigación en el campo del cambio social y en particular en sociología de la juventud y en desigualdades sociales. Ha participado como investigador en el Informe Foessa 2014 y en proyectos competitivos sobre la temática de la juventud, la exclusión social y las privaciones sociales.

Ángel Belzunegui Eraso

angel.belzunegui@urv.cat

Director de la Cátedra de Inclusión Social de la Universitat Rovira i Virgili. Doctor en sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona y postgrado en demografía por la misma universidad. Es coordinador del Social & Business Research Laboratory (SBRIlab). Ha sido profesor visitante en la Université de Rennes2, en la Université de Montpellier, en la Université de Fribourg (Suiza) y en el Tecnológico de Costa Rica. Ha coordinado proyectos de investigación sobre las condiciones de vida, los procesos de inclusión y exclusión social de colectivos vulnerables y sobre pobreza. Ha participado como investigador en el Informe Foessa 2014.

## RESUMEN

**E**n este trabajo analizamos el impacto diferencial de la crisis económica en los distintos grupos de renta en la sociedad española. Rebatimos la idea de la desaparición de las clases medias, argumentando que precisamente las clases medias son uno de los grupos menos afectados en términos de renta por la crisis económica. Por tanto, consideramos que habría que matizar la idea genérica de desaparición de las clases medias o, en todo caso, ajustarla mejor empíricamente. Los resultados que presentamos provienen de la explotación de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE en su serie 2009-2014. El análisis de los datos constata el aumento de la diferencia de renta entre los deciles que pueden albergar las clases medias y los deciles que tienen menor capacidad económica. En lo que se refiere al volumen, la reducción de la clase media ha sido moderada e incluso una parte de esta reducción se debe al ascenso económico de parte de sus efectivos a deciles superiores.

## PALABRAS CLAVE

Desigualdad, estructura social, clases medias, crisis, condiciones de vida.

## CÓDIGO JEL/ JEL CODE

I30, I33, I39

## ARE THE SPANISH MIDDLE-CLASSES DISAPPEARING? AN ANALYSIS OF THE IMPACT OF THE CRISIS ON INCOMES

## ABSTRACT

**I**n this paper we analyse the different impacts of the economic crisis on various income groups in Spanish society. We refute the idea that the middle classes are disappearing and argue that the sections of the middle classes with the highest levels of education are among those groups whose incomes have been least affected by the economic crisis. Consequently, we believe that the generic perception that the middle classes are disappearing should be qualified or, at the very least, adjusted in the light of empirical evidence. Our results come from the exploitation of microdata from the Encuesta de Condiciones de Vida (European Union – Statistics on Income and Living Conditions) of the Spanish National Institute for Statistics for the 2009-2014 period. The analysis of the data shows the increase in

the income gap between the deciles that can house the middle classes and the deciles that have lower economic capacity. In terms of size, the reduction in the middle class has been moderate and part of this reduction is even due to the fact that some have moved up into higher deciles.

## KEYWORDS

Inequality, social structure, middle classes, crisis, living conditions.

## 1. INTRODUCCIÓN

Con cierta frecuencia se suelen encontrar en medios de comunicación noticias que hacen referencia al impacto de la crisis económica sobre la población y que vinculan la crisis económica con la caída de rentas y con la desaparición de la clase media. Por poner solo algunos ejemplos de los muchos que se pueden encontrar: El País titulaba en 2009, al comienzo de la crisis económica, “Adiós, clase media, adiós. La recesión golpea con dureza al principal sustento del Estado de bienestar”<sup>1</sup>. En 2014, eldiario.es aportaba su visión a la desaparición de la clase media con un artículo titulado “Adiós a la clase media, bienvenidos al precariado”<sup>2</sup>. El Wall Street International, publicaba este mismo año 2016 un artículo “La desaparición de la clase media europea”<sup>3</sup>, donde se advertía de que son varios los países europeos que experimentan el retroceso de la clase media y que en consecuencia corre riesgo la estabilidad tanto política como económica. Otros ejemplos que apuntan en la misma línea son abundantes.

Un análisis más académico de ello, previo a la crisis, es el que realiza Bologna (2006), en el que sostiene que los nuevos trabajos de los que se nutre la sociedad postfordista, escasamente remunerados y para los que se requiere escasa formación, tienen como consecuencia la paulatina reducción de las capas sociales que durante los treinta gloriosos se denominaron clases medias. Pressman (2007) también expone su teoría del declive de la clase media a través de un estudio internacional en el que muestra la caída de rentas de los grupos sociales vinculados a lo que tradicionalmente se habían considerado como clases medias estables.

En la misma línea, Gaggi y Narduzzi (2006) aseguran que estamos asistiendo a la desaparición de la clase media y a su transformación en una potencial masa que adquiere bienes *lowcost* en una economía dominada por la producción industrial de zonas emergentes del planeta. Beck (2000) ya alertaba de la asimilación futura en los países occidentales de una estructura de trabajo donde una parte cada vez más importante de población ocupada lo hará de forma inestable, en ocupaciones de baja cualificación y con unas condiciones precarias. Este fenómeno conllevaría también, para este autor, el debilitamiento de las posiciones tradicionales de las clases medias que articularon la estructura de clases de la segunda mitad del siglo XX.

Por su parte, Sánchez y Quintana (2005) apuntan que la segmentación del mercado de trabajo está produciendo una división entre tareas cualificadas y no cualificadas, mientras que la tradicional frontera entre trabajo manual y no manual se diluye progresivamente. Así, muchos trabajadores manuales de la industria formarían parte de la clase media asalariada, mientras que los trabajadores no cualificados (sean o no manuales) se incluyen en la clase

<sup>1</sup> Muñoz, Ramón, en [http://elpais.com/diario/2009/05/31/negocio/1243775665\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/05/31/negocio/1243775665_850215.html)

<sup>2</sup> Velázquez Gaztelu, J. P. [http://www.eldiario.es/alternativaseconomicas/Adios-clase-media-bienvenidos-precariado\\_6\\_336376374.html](http://www.eldiario.es/alternativaseconomicas/Adios-clase-media-bienvenidos-precariado_6_336376374.html)

<sup>3</sup> Villar Velasco, A. <http://wsimag.com/es/economia-y-politica/20048-la-desaparicion-de-la-clase-media-europea>



trabajadora. Garrido y González (2005) alertan que el antiguo trabajador de cuello azul, con una posición modesta en el mercado pero con mayor estabilidad y posibilidades de prever su futuro laboral, está siendo sustituido por un trabajador menos cualificado y con peores condiciones laborales. Por su parte, Huesca (2006) relaciona los conceptos de precariedad y explotación laboral, e incluye las siguientes situaciones: a) inestabilidad laboral (temporalidad, rotación, facilidades de despido, contratos a tiempo parcial no voluntario, incertidumbre sobre el futuro); b) ausencia de derechos laborales y sociales regulados (formas de trabajo informal, economía sumergida, baja regulación o ausencia de convenios colectivos), y c) condiciones laborales precarias (desigualdad de salarios, malas condiciones de salubridad, higiene o seguridad, así como acoso laboral). Como resultado de todo esto, Alonso (2007) alerta de las consecuencias que el hundimiento de la seguridad vinculada al trabajo puede tener en la ciudadanía social.

Pero este interés por la desaparición de la clase media no es algo reciente. Ya a mediados de la década de los noventa del siglo pasado, Schwartz y Lapidus (1994) aseguraban el ocaso de la clase media. *Foster y Wolfson (1992) advertían de las implicaciones del declive de las clases medias en los Estados Unidos y en Canadá, en un estudio realizado para el Oxford Poverty & Human Development Initiative. Para estos autores, además del potencial poder adquisitivo y de su propensión al consumo, la clase media proporciona gran parte de la mano de obra para la economía y es un mercado clave para el producto nacional interno, además de jugar un papel primordial en la estabilidad política. Y Wolfson (1994) volvía a insistir que la polarización y divergencia de rentas provocaba inexorablemente la desaparición de una clase media tal y como se había mostrado en la segunda mitad del siglo XX.*

Estos son solo algunos de los antecedentes que podemos encontrar en la literatura acerca del tema recurrente de la desaparición de las clases medias como actor central de la sociedad. En este artículo abordamos este debate para el caso de España y de una forma empírica. En primer lugar y a continuación de esta introducción, planteamos algunos interrogantes teóricos acerca de lo que significa el concepto de clases medias. A continuación mostramos los datos referentes a la desigualdad de rentas en la población española y en comparación a otros países europeos. Seguidamente, abordamos la idea central de nuestra contribución, que es la del desigual impacto de la crisis en distintas capas sociales, resaltando que determinados deciles se han visto poco afectados por la crisis en términos de renta, deciles que constituirían lo que hemos venido en denominar como núcleo duro de la clase media. Finalmente, planteamos las conclusiones del estudio.

## 2. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO NOS REFERIMOS A LAS CLASES MEDIAS?

La emergencia de las clases medias ha sido uno de los focos de atención del estudio de la estructura social a lo largo del siglo XX. Especialmente relevantes son tres aproximaciones:

- a) La funcionalista, que centra su enfoque en el prestigio de las ocupaciones de los individuos, remarcando la importancia que tiene para el funcionamiento de la sociedad que todas las posiciones y tareas sociales estén ejercidas al máximo nivel de competencia, por lo que la sociedad ha de disponer de un sistema de premios o recompensas diferenciales para estimular que los individuos con mayor talento y capacidad ocupen las posiciones que requieren de mayor esfuerzo y responsabilidad (ver, por ejemplo, Davis y Moore, 1945).
- b) La marxista, centrada en evolucionar los postulados ortodoxos de Marx para incorporar las localizaciones contradictorias de clase, o clases medias: aquellas posiciones que, siendo técnicamente proletarias, responden a la lógica de las clases burguesas. Entre estas localizaciones se encuentran los directivos y supervisores quienes, si bien no poseen legalmente la propiedad de los medios de producción, sí ejercen en realidad un control sobre estos y sobre la fuerza de trabajo, teniendo una autoridad completa o casi completa en su ámbito productivo, si bien no se apropian de la plusvalía. En esta línea, la obra de Wright (1994), apunta a la importancia de dos nuevas dimensiones de explotación: los bienes organizativos (que otorgan autoridad a quien los posee) y los bienes de formación (que aportan mejores condiciones de trabajo).
- c) La weberiana, que comparte con la perspectiva marxista la idea de desigualdad social basada en la clase de pertenencia, pero que prioriza su enfoque al impacto que la clase social tiene en términos de oportunidades vitales y no estrictamente en la relación con el sistema de producción, incorporando otras dimensiones de índole social: prestigio, poder, capacidad económica, posibilidades de mejora, etc. La propuesta de Goldthorpe (1993) es una referencia dentro de esta corriente, y sigue siendo ampliamente utilizada en España.

Desde un punto de vista económico, las clases medias pueden ser definidas empíricamente como aquellas capas sociales que se sitúan alrededor de una medida de tendencia central (habitualmente la media o la mediana cuando hablamos de renta) y que mantiene algunas de las características que le dan cierta estabilidad tanto a las rentas como a su poder de consumo. Lógicamente, esta composición ha cambiado a lo largo de los años. Si nos remontamos a la segunda mitad del siglo XX y para determinados países occidentales, la clase media o las clases medias venían definidas mayoritariamente por las ocupaciones denominadas de cuello blanco. Asociados a partir de la posición en el sistema productivo, estos grupos sociales se caracterizaban también por comportamientos definidos respecto al ocio, el gusto cultural, las opciones residenciales o las preferencias educativas. Podríamos afirmar la existencia de un *ethos* de clase que venía acompañado de otras características contextuales como la seguridad en el trabajo, la promoción laboral y el ascenso social intergeneracional.

El contexto sociolaboral que hizo posible la expansión de las clases medias se vio alterado a partir de la década de los años setenta del siglo pasado. A partir de aquí se produjeron cambios en la relación salarial, entendida como la disposición y la capacidad negociadora en el eje capital-trabajo, de tal manera que aquellos grupos que han podido sustraerse, en parte, a la lógica capital-trabajo, o que han tenido mayor capacidad de negociación de sus condiciones laborales, han sido los menos afectados por la crisis económica.

Es el caso, por ejemplo, de técnicos profesionales, cuadros intermedios y trabajadores altamente cualificados con capacidad negociadora en la lógica capital-trabajo que se han visto en menor medida afectados por la pérdida salarial (Tabla 1); determinados funcionarios aunque han experimentado una mayor caída salarial, la han compensado con la garantía de la ocupación y, por tanto, forman otro grupo dentro de las clases medias que mejor han sobrellevado los efectos de la crisis.

Según los datos de la Encuesta de Estructura Salarial, los trabajadores con rentas derivadas del trabajo más elevadas en 2014<sup>4</sup> eran los que se dedicaban a sectores como el suministro de energía (51.034,7 €/año), servicios financieros (excepto seguros y fondos de pensiones) (46.062,9 €/año), los que se dedicaban a las telecomunicaciones (41.899,6 €/año) y los de otras actividades financieras y de seguros (40.696,1 €/año). En el extremo opuesto, las menores rentas salariales se sitúan en sectores como la hostelería (13.636,04 €/año), las actividades administrativas y los servicios auxiliares (15.766,08 €/año) y otros servicios (16.225,41 €/año). La media salarial anual de todas las actividades para el año 2014 fue de 22.858,17 €/año, un 1,5% superior a la del año 2009, como muestra la Tabla 1.

Según el tipo de ocupación, para el año que nos ocupa, 2014, los directores y gerentes (52.512,99 €/año), otros técnicos y profesionales científicos e intelectuales (37.100,54 €/año) y los técnicos y profesionales científicos e intelectuales de la salud y la enseñanza (28.838,91 €/año) constituyeron los grupos ocupacionales con la ganancia media anual más elevada. Los trabajadores no cualificados en servicios (excepto transporte) (12.199,99 €/año), trabajadores de los servicios de restauración y comercio (14.501,66 €/año) y los trabajadores de los servicios de la salud y el cuidado de las personas (14.971,15 €/año) fueron los menos remunerados<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Los tipos de actividad se agrupan en las categorías correspondientes a CNAE-09.

<sup>5</sup> Los tipos ocupacionales se agrupan en las categorías correspondientes a CNO-11.

**Tabla 1. Ganancia media anual (en euros) por trabajador (CON-11). España 2009-2014**

	2009	2014	Diferencia porcentual
A. Directores y gerentes	58.895,19	52.512,99	-10,8*
B. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales de la salud y la enseñanza	30.536,16	28.838,91	-5,6*
C. Otros técnicos y profesionales científicos e intelectuales	35.991,91	37.100,54	3,1*
D. Técnicos, profesionales de apoyo	28.684,28	28.232,05	-1,6*
E. Empleados de oficina que no atienden al público	21.312,78	20.852,87	-2,2*
F. Empleados de oficina que atienden al público	17.190,06	18.642,82	8,5*
G. Trabajadores de los servicios de restauración y comercio	14.651,05	14.501,66	-1,0*
H. Trabajadores de los servicios de salud y el cuidado de personas	15.404,27	14.971,15	-2,8*
I. Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	26.437,94	25.727,47	-2,7*
J. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	19.371,77	18.273,16	-5,7*
K. Trabajadores cualificados de la construcción, excepto operadores de máquinas	19.127,85	19.347,85	1,2*
L. Trabajadores cualificados de las industrias manufactureras, excepto operadores de instalaciones y máquinas	20.998,27	22.539,50	7,3*
M. Operadores de instalaciones y maquinaria fijas, y montadores	20.472,24	23.404,36	14,3
N. Conductores y operadores de maquinaria móvil	19.971,66	20.131,11	0,8*
O. Trabajadores no cualificados en servicios (excepto transportes)	13.454,02	12.199,99	-9,3*
P. Peones de la agricultura, pesca, construcción, industrias manufactureras y transportes	15.343,04	15.772,51	2,8*
<b>Total</b>	<b>22.511,47</b>	<b>22.858,17</b>	<b>1,5*</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Anual de Estructura Salarial (INE)

\* Diferencial inferior a la evolución del IPC 2009-2014 (8,9% entre los meses de julio de ambos años)

Los resultados de la Tabla 1 muestran una distribución desigual de la pérdida de poder salarial. Se observa que determinadas ocupaciones tradicionalmente vinculadas a las clases medias han sufrido menores pérdidas (por ejemplo, las categorías ocupacionales C, D y F).

Por el contrario, Martínez (2014) apunta que la crisis está empeorando las condiciones de vida en mayor medida a quienes estaban peor antes de que ésta comenzara, por la destrucción de las ocupaciones de menor cualificación. En términos de renta, esto supone que aumenta la distancia entre los extremos, fundamentalmente por el impacto negativo en las clases más pobres (OCDE, 2014). Carabaña (2016: 36) advierte que dicha polarización, producida a partir del 2003, es debida casi totalmente a los cambios en la renta de los pobres, con muy poca influencia de las rentas de los ricos. Señala este autor que "(...) a diferencia de lo que ocurre con los ricos, la desagregación de la decila de ingresos más baja da pie a la afirmación de que, con la crisis (...), los muy pobres (el 5% más pobre y el 1% más pobre) han perdido en términos relativos tanta más cuota en la renta disponible cuanto menos tenían".

En términos de clase supone que los grupos pertenecientes a lo que se puede considerar como clases de servicios altos y los trabajadores manuales altamente cualificados son los que menos han notado la crisis a nivel salarial, mientras que la mayor pérdida de poder adquisitivo se produce en los dos extremos de las categorías ocupacionales. Sin embargo, la diferencia de ganancia entre los dos extremos apenas ha cambiado en el periodo, situándose en una ganancia algo mayor de cuatro veces a favor de directores y gerentes respecto a los trabajadores no cualificados en servicios, y de dos veces y medio más a favor de los técnicos y profesionales científicos e intelectuales de la salud y la enseñanza respecto a los trabajadores no cualificados en servicios.

Para Ayala (2015), el descenso de los salarios de los trabajadores más cualificados, los titulados universitarios, tampoco habría servido para reducir la distancia salarial entre los extremos debido al descenso de las remuneraciones de los menos cualificados. Así, en la mayoría de los países de la OCDE, en las dos últimas décadas se ha registrado un proceso de aumento de la desigualdad en las fuentes primarias de renta conjuntamente con otro de pérdida de capacidad redistributiva de la intervención pública mediante la política impositiva y de prestaciones sociales. En términos de renta, si bien las transiciones descendentes entre deciles han sido generalizadas, han afectado en mayor medida al grupo de ingresos más bajos que al grupo de ingresos medios o superiores, por lo que el hundimiento de las rentas de los muy pobres explicaría en parte el aumento de la desigualdad en el periodo de crisis. Los hogares especialmente castigados, esto es los que más renta han perdido, son aquellos en los que hay varios miembros desempleados y en los que el desempleo es una experiencia continuada. Este proceso está estrechamente relacionado con la estructura de salarios, la precarización del trabajo y la menor remuneración de los mismos (Espejo y Pascual, 2007). Los cambios en la regulación del mercado de trabajo (Miguélez y Prieto, 2009), unidos a otros aspectos de carácter más estructural como el cambio tecnológico, la globalización de la producción o los cambios en la negociación colectiva (Fernández *et al*, 2006; Infante, 2011) han tenido también efectos decisivos en el incremento del porcentaje de asalariados con bajas remuneraciones.

Autores como Rocha y Aragón (2012) y Llorente *et al* (2012) inciden en que la reciente crisis ha tenido como efecto la destrucción de empleo en los sectores más intensivos en mano de obra y menos competitivos de la economía española. Esta destrucción ha afectado de manera más directa a los grupos ocupacionales con menor formación y con menor remuneración, esto es, a la población que ya se encontraba en los primeros deciles de distribución de renta. Esta situación coincidiría con el aumento del riesgo de pobreza o exclusión social (medido con la tasa AROPE) que refleja dicha experiencia de desempleo juntamente con la de pobreza monetaria y privación material severa: en 2009 esta tasa alcanzaba al 23,7% de la población española mientras que en 2014 era del 28,1%. El grueso de población más afectado por el aumento de la precariedad social fue el de las personas con estudios secundarios obligatorios, que para los dos años respectivos ofrecieron cifras de riesgo de pobreza del 26,5% y del 38,7%, respectivamente, esto es un aumento de 12,2 puntos porcentuales, el mayor de toda la serie. Por tanto, no sólo se trata de la pérdida de renta sino del incremento de la vulnerabilidad social de estos hogares al no disponer de un sistema eficaz de contención de la caída de las rentas del hogar.

En contraposición a la situación que afecta los estratos inferiores de la escala de renta, Goux y Maurin (2012) indican que es necesario comprender que, a pesar de su gran diversidad, las clases medias representan un grupo bien definido que, lejos de desaparecer, nunca habrían tenido una posición con tanta centralidad como hasta ahora. Las clases medias serían claramente identificables por rasgos como los niveles de formación, la capacidad de ahorro y el volumen de capital relacional, además de por el bienestar material. Esto les ha permitido hacer frente a gastos más allá de los ligados a la supervivencia y, a diferencia de lo que relata el discurso mediático, afrontar la crisis con mayor robustez que las clases trabajadoras. Reeves (2017) identifica un factor por el cual las clases medias-altas consiguen perpetuar su posición en la estructura social incluso en períodos de recesión: la acumulación de oportunidades y su transmisión intergeneracional de padres a hijos, sustentada a su vez por la legitimidad del discurso de la meritocracia. Esto beneficia a unos niños-jóvenes en perjuicio de otros en ámbitos como la educación y la acumulación de capital relacional.

### 3. METODOLOGÍA

Los análisis que ofrecemos provienen de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística. La ECV está dirigida a los hogares privados de España, se realiza anualmente desde el año 2004 y tiene como principal objetivo producir datos comparativos sobre la distribución de ingresos y la exclusión social de la población. Mediante esta herramienta, cada país de la Unión Europea calcula de manera anual los respectivos indicadores de pobreza así como otros tipos de información sobre las condiciones de vida y la distribución de la renta.

Por otra parte, la ECV se organiza como un panel rotando y cada hogar forma parte de la muestra durante cuatro años consecutivos, renovándose la muestra en un 25% en cada ola.

La muestra de la ECV está formada aproximadamente por unos 12.000 hogares y 31.500 personas en el año 2014 para el conjunto del Estado. En nuestro trabajo con los microdatos de la ECV hemos limitado el análisis al periodo 2009-2014 (esto implica los datos de renta de los años inmediatamente anteriores, esto es, 2008-2013), que hemos considerado el período central de la crisis económica en España.

La hipótesis que ha dirigido nuestro estudio es la de que lejos de asistir a una desaparición de las clases medias como efecto de la crisis económica, lo que se ha producido es una doble dinámica: por un lado un empeoramiento de la renta (y por extensión, de los indicadores de calidad de vida) de los grupos sociales ubicados en la escala inferior de la jerarquía de ingresos y, por otro lado, el mantenimiento de las rentas de los grupos sociales con mayor formación y trabajos más estables en el mercado de trabajo, grupos que formarían lo que hemos venido en llamar el núcleo duro de las clases medias.

En un primer momento hemos calculado los indicadores de desigualdad más habituales (coeficiente de Gini e indicador S80/S20), que nos permiten comparar a grandes rasgos la situación española con la del resto de países europeos, en el periodo de estudio señalado. Inmediatamente después hemos profundizado en el análisis para detectar dónde se ha producido el aumento de la desigualdad de rentas, en este caso, comparando las rentas de los distintos deciles antes de la crisis (o en su inicio) y en el último año de referencia (2014), a través de dos enfoques: a) el enfoque basado en grupos fijos de población, analizando la cantidad de renta que perciben las clases medias respecto del resto de grupos, y b) el enfoque basado en grupos fijos de renta, que evalúa el volumen demográfico de dichas clases.<sup>6</sup>

## 4. EL ENFOQUE DE LAS CLASES MEDIAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE RENTA

### 4.1. España: un país con elevada desigualdad de rentas en el contexto europeo

En España, la desigualdad en la distribución de la renta ha aumentado durante el período de crisis, aunque como indica Carabaña (2016: 168), el coeficiente de Gini en 2013 era similar al de comienzos de los años noventa del siglo XX. El año 2014 se registró un valor del índice de Gini de 34,7, el más alto desde el inicio del periodo analizado (2009-2014) y el quinto mayor de la Unión Europea (el mayor de la UE-15). El crecimiento de las desigualdades según este indicador ha sido progresivo (a excepción del año 2013, con una ligera reducción), con un balance final de un 5,5% acumulado en cinco años. De manera ininte-

<sup>6</sup> Igual metodología es usada por Carabaña (2016: 23) en su análisis de la desigualdad de la renta en España.

rrumpida España se encuentra entre el 4º y el 7º país europeo con mayor desigualdad de rentas, y siempre entre los tres primeros de la UE-15. Únicamente cinco países experimentaron un mayor crecimiento de la desigualdad entre 2009 y 2014, de los cuales solamente Bulgaria y Chipre presentaban a su vez una mayor desigualdad interna que España. En relación a las medias comunitarias podemos concluir que en España las desigualdades han aumentado en mayor medida: entre 2009 y 2014 la distancia respecto a la UE-15 pasó de ser de 2,4 puntos a 3,7, mientras que entre 2010 y 2014 la distancia respecto a la UE-28 pasó de 3,1 puntos a 3,7.

El indicador S80/S20 muestra también índices de desigualdad más elevados en España que en otros países de la UE. En 2014, en España, el quintil superior de población disponía de una renta 6,8 veces superior a la del quintil inferior. Se trata del valor máximo del periodo analizado (2009-2014), con un aumento del 15,3% en cinco años. Únicamente Chipre, Croacia, Hungría y Eslovenia presentaron un mayor aumento de la desigualdad entre los dos extremos de la distribución, mientras que solo Bulgaria y Rumanía presentaron una mayor desigualdad entre los extremos de población el año 2014.

Por lo tanto y desde la perspectiva comparada, en términos de distribución de la renta una de las principales consecuencias de la crisis en España ha sido el aumento de la desigualdad. Ahora bien, estos indicadores de desigualdad tienen un enfoque global y no permiten localizar en qué tramos de población aumenta o disminuye la desigualdad. A este propósito, y concretamente a la evaluación del papel que las clases medias han tenido en este aumento de la desigualdad, dedicamos el siguiente apartado.

## 4.2. La localización de la desigualdad de rentas

Para localizar dónde se ha producido del aumento de la desigualdad hemos dividido el análisis en dos direcciones: a) en primer lugar, determinar la cantidad de renta que perciben las clases medias y la distancia que las separa del resto de grupos, y b) en segundo lugar, evaluar el volumen demográfico de dichas clases medias. El primer bloque se subsume en el enfoque basado en grupos fijos de población, mientras que el segundo lo hace en el enfoque basado en grupos fijos de renta.

### 4.2.1.- El desplome de la renta de los deciles inferiores

Un análisis característico a la hora de localizar la desigualdad de rentas en una sociedad consiste en evaluar la renta media de cada decil de población, que agrupa a una décima parte de la población total de manera ascendente según su volumen de renta: el primero agrupa al 10% de población con menor volumen de renta del respectivo año, el segundo al siguiente 10%, y así sucesivamente hasta el décimo y último decil, que agrupa al 10% de población con mayor renta.



En España todos los deciles sufrieron un descenso de su renta media entre 2009 y 2014, lo que produjo una caída del 10,6% en la renta media por unidad de consumo. No obstante, la pérdida de renta no ha sido igual en todos los deciles. Los inferiores han ido perdiendo acumulativamente una mayor magnitud de renta en relación a los valores iniciales mientras que en los deciles medios y superiores las pérdidas han sido menores. Concretamente, la renta media del primer decil de población era de 3.830 euros por unidad de consumo en 2009, mientras que la del mismo grupo era un 26,6% inferior en 2014 (2.813 euros por unidad de consumo). A continuación, el segundo decil sufrió una caída del 17,3% entre los resultados registrados en 2009 y en 2014 (de 7.721 a 6.384 euros por unidad de consumo). A medida que se asciende en la escala de deciles las pérdidas han sido cada vez inferiores, con una única excepción a esta tendencia: la renta media del 10% de población con mayor volumen de ingresos era en 2014 un 8,5% inferior en relación a los datos de 2009, una caída superior a la registrada por los deciles 7, 8 y 9<sup>7</sup>, como muestran los datos de la Tabla 2.

A todo ello habría que añadir el efecto de la inflación, que ha aumentado en 8,9 puntos entre 2009 y 2014 (tomando como referencia los precios del mes de julio), lo que ha supuesto un agravante en términos de capacidad adquisitiva para la población con menos recursos.

Por lo que refiere al 40% de población situada en el tramo central de renta (es decir, la que deja a un lado al 30% de población con menos renta y al otro lado el 30% con mayor renta), ha sufrido una caída media de la renta de un 10,2% entre 2009 y 2014 (de 14.959 euros a 13.428). Si bien estas pérdidas son superiores a las registradas por los tres deciles superiores (7,3% de media desde el D8 al D10), son a su vez inferiores a la caída de rentas sufrida por el sector más vulnerable (17,4% desde el D1 al D3) y a la caída media de la renta del conjunto de la sociedad.

<sup>7</sup> Debemos alertar de las dificultades que supone el análisis de la población ubicada en los tramos de renta más elevados mediante el uso de encuestas de condiciones de vida, algo que reconoce el mismo EUROSTAT en la ficha metodológica del programa EU-SILC, por lo menos por dos motivos: a) la menor representatividad alcanzada sobre este colectivo a causa de las dificultades de captación e incorporación de sus hogares a la muestra, y b) la tendencia a la subestimación de las rentas declaradas.

**Tabla 2. Renta media en España, por deciles (en euros por unidad de consumo equivalente). Evolución 2009-2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Valor 2014 (2009=100)
<b>D1</b>	3.830	3.498	3.310	3.103	3.022	2.813	73,4
<b>D2</b>	7.721	7.518	7.225	6.996	6.945	6.384	82,7
<b>D3</b>	9.836	9.716	9.143	9.019	8.902	8.470	86,1
<b>D4</b>	11.864	11.729	11.021	10.919	10.632	10.290	86,7
<b>D5</b>	13.791	13.610	12.949	12.853	12.545	12.249	88,8
<b>D6</b>	15.845	15.706	14.987	14.887	14.636	14.342	90,5
<b>D7</b>	18.335	18.240	17.528	17.401	16.943	16.831	91,8
<b>D8</b>	21.487	21.372	20.641	20.750	20.004	20.057	93,3
<b>D9</b>	26.163	26.146	25.381	25.444	24.492	24.609	94,1
<b>D10</b>	41.557	41.692	40.618	39.817	38.222	38.007	91,5

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC)

Como muestra la Tabla 3, esto se ha traducido en un aumento de la distancia de la disponibilidad de renta entre los grandes grupos de población, que se ha focalizado prioritariamente en la parte baja. En 2009, la renta media del 10% de población con menos ingresos era 10,9 veces inferior a la del 10% de población con más ingresos, aumentando dicha ratio hasta 13,5 veces en 2014. Pero este estiramiento no se localiza únicamente en relación al polo superior sino también en relación a los tramos centrales. Por ejemplo, la ratio que separa los D1 y D5 ha pasado de 3,6 a 4,4; mientras que la que separa los D1 y D6 ha aumentado de 4,1 a 5,1. Igualmente, en relación con la mediana (y que marca la frontera entre el D5 y D6), la distancia ha pasado de ser 3,9 veces superior en 2009 a 4,7 veces superior en 2014.

En lo que refiere a la escala superior, si se hubiera producido la supuesta caída de las clases medias dentro de un contexto de polarización social, es evidente que la capacidad económica de las rentas altas habría aumentado en comparación con los valores de la mediana. No obstante, los datos empíricos demuestran que el aumento ha sido prácticamente irrelevante: el 10% de población con mayores ingresos ha pasado de tener una renta media 2,8 veces superiores a la mediana en 2009 a 2,9 veces en 2014. Estos datos concuerdan con el análisis de Carabaña (2016: 169), quien sostiene que “las rentas de los ricos influyen poco en los cambios en la desigualdad; en particular, durante la crisis, el 1% más rico no ha influido en absoluto, al quedarse con la misma cuota de renta que tenía en 2003”.

Si efectuamos la misma comparación tomando ahora como referencia al 20% de población con mayor renta, la evolución ha sido similar: de 2,3 a 2,4 veces en el mismo período. Por lo tanto, la distancia entre las clases medias (en términos de renta) y las clases superiores se ha mantenido marcadamente estable durante el período de crisis que va de 2009 a 2014, mientras que sí que ha aumentado la distancia entre las clases medias y las de renta baja.

Estos datos apoyan la tesis defendida por Goerlich (2016), quien para el período 2003-2013 indica que la mayor parte del aumento de la desigualdad entre los extremos poblacionales en España se debió al efecto de la caída de las rentas de los primeros deciles en relación a los grupos centrales y a aquellos con más renta, y escasamente al aumento de la distancia entre estos dos últimos.

**Tabla 3. Número de veces que un grupo de renta acumula mayor volumen de renta en relación a otro grupo. España. Evolución 2009-2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Valor 2014 (2009=100)
<b>Mediana sobre 10% con renta inferior</b>	3,9	4,2	4,2	4,5	4,5	4,7	120,5
<b>Mediana sobre 20% con renta inferior</b>	2,6	2,7	2,6	2,7	2,7	2,9	111,5
<b>10% con renta superior sobre mediana</b>	2,8	2,9	2,9	2,9	2,8	2,9	103,6
<b>20% con renta superior sobre mediana</b>	2,3	2,3	2,4	2,4	2,3	2,4	104,3
<b>10% con renta superior sobre 10% con renta inferior</b>	10,9	11,9	12,3	12,8	12,6	13,5	123,9
<b>20% con renta superior sobre 20% con renta inferior</b>	5,9	6,2	6,3	6,5	6,3	6,8	115,3

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC)

Nota: la última columna se ha calculado con todos los datos con todos los decimales, aunque en la tabla se haya mostrado únicamente el primer decimal

Otra manera complementaria de medir cómo se distribuye la renta consiste en determinar qué porcentaje de la renta total disponible corresponde a cada decil de población. Así, en una distribución plenamente equitativa, cada decil de población debería disponer de exactamente el 10% de la renta total. La Tabla 4 evidencia que en España los primeros deciles no solamente disponen de una renta menor en relación a su peso demográfico, sino que además la evolución 2009-2014 les ha generado una pérdida de su participación en

el reparto total que ha adquirido un componente regresivo. El primer decil ha pasado de acumular el 2,2% de la renta total en 2009 a un 1,8% en 2014, el segundo decil ha pasado del 4,5% a un 4,1%. Sucesivamente, las pérdidas han sido menores a medida que subimos en la escala de deciles, hasta el D5, a partir del cual el diferencial entre 2009 y 2014 deja de ser negativo. De esta manera, la primera mitad de la población española en términos de renta ha pasado de disponer el 27,6% de la renta total en 2009 al 26,1% en 2014 mientras que, por consiguiente, la otra mitad de población ha aumentado su participación sobre la renta total (de un 72,4% a un 73,9%), siendo las ganancias progresivamente superiores hasta el D9 (de un 15,4% a un 16%).

Puede ser útil una contextualización comunitaria de la situación española. Con datos monetarios armonizados según el poder adquisitivo de compra (PPA), en España el primer decil de población es el que menos porcentaje de renta total acumula del conjunto de países comunitarios en 2014, mientras que el segundo decil es el segundo con menor participación sobre la renta total. Así, el cálculo acumulado indica que en 2014 tan solo en Rumanía el 20% de población con menos recursos disponía de una menor participación sobre la renta total que en España (en 2009 eran tres países). En cambio, solamente en siete países (en 2009 eran nueve) el 10% con más renta acumulaba un mayor porcentaje de la renta total que en España (24,7%) mientras que ampliando el umbral al conjunto del último quintil la posición española es idéntica, apareciendo como octavo país comunitario tanto en 2009 como en 2014.

¿Qué sucede con las clases medias? En 2014 los deciles 4, 5, 6 y 7 acumulaban conjuntamente el 34,9% de la renta total disponible en España. En diez países comunitarios el porcentaje era inferior y, en diecisiete, era superior (en otro fue idéntico). El porcentaje en 2014 (34,9%) es escasamente tres décimas inferior al de 2009 (35,2%), cuando eran catorce los países con un porcentaje inferior de renta acumulada. Por lo tanto, la perspectiva comparada tampoco sustenta la hipótesis de una caída de la clase media<sup>8</sup>. En España, las clases con renta media no son especialmente *pobres* en términos de apropiación de la renta del conjunto del país ni se han distanciado excesivamente de las rentas altas, mientras que las clases con baja renta sí son sensiblemente *pobres*.

Por todo ello no parece que a lo largo de este periodo las clases medias puedan considerarse protagonistas ni de la caída generalizada de la renta media en España ni del aumento de la desigualdad. En todo caso, sí habría que reconocer un cierto aumento de la heterogeneidad interna entre los deciles centrales, especialmente en lo que refiere a los deciles 3, 4 y 5 (que pierden participación sobre la renta total) y los deciles 6, 7 y 8 (que se mantienen o ganan),

<sup>8</sup> Incluso reduciendo la amplitud del intervalo a los D5 y D6, es decir justo al 20% de la población situada en el tramo central, los resultados confirman la sostenibilidad de la renta de la clase media: de acumular un 17,4% de la renta total en 2009 a un casi idéntico 17,3% en 2014, para pasar de tener once países con menor renta acumulada por este tramo de población (y dos con el mismo porcentaje) a diez (y uno con el mismo porcentaje) a lo largo del período.

un comportamiento alertado por Marí-Klose (2016) y que imputa entre otros a un factor etario debido a las dificultades de las personas jóvenes de incorporarse ascendentemente a los deciles centrales y al número creciente de personas de edad más avanzada posicionadas en los tramos superiores de la clase media.

**Tabla 4. Porcentaje de la renta total disponible acumulada por cada decil (en euros por unidad de consumo equivalente). Evolución 2009-2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Valor 2014 (2009=100)
<b>D1</b>	2,2	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8	81,8
<b>D2</b>	4,5	4,4	4,4	4,3	4,4	4,1	91,1
<b>D3</b>	5,8	5,7	5,6	5,6	5,7	5,5	94,8
<b>D4</b>	7,0	6,9	6,8	6,8	6,8	6,7	95,7
<b>D5</b>	8,1	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	98,8
<b>D6</b>	9,3	9,3	9,2	9,2	9,4	9,3	100
<b>D7</b>	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,9	100,9
<b>D8</b>	12,6	12,6	12,7	12,9	12,8	13,0	103,2
<b>D9</b>	15,4	15,5	15,6	15,8	15,7	16,0	103,9
<b>D10</b>	24,4	24,6	25,0	24,7	24,5	24,7	101,2

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC)

Aunque no es objeto de estudio específico de este artículo, creemos que sintetizar una breve descripción sociodemográfica de la población nos permitirá comprender mejor estos datos. Los Gráficos 1, 2 y 3 muestran cómo ha evolucionado la composición de los distintos deciles de renta entre 2009 y 2014 en lo que refiere a relación con la actividad, el nivel de estudios y la categoría ocupacional (únicamente para la población ocupada), respectivamente<sup>9</sup>.

De entrada, se ha producido una caída del peso que representa la población ocupada en todos los deciles a causa de su disminución generalizada entre 2009 y 2014. Sin embargo, sigue siendo el tipo de actividad predominante a partir del decil 2, y es progresivamente

<sup>9</sup> Nótese que el siguiente análisis relaciona categorías individuales (formación, actividad, ocupación) con datos del conjunto del hogar (renta por unidad de consumo). Ciertamente, esta vinculación entre datos individuales y del conjunto del hogar es una problemática vigente no únicamente en los estudios sobre rentas sino compartida con los estudios de pobreza. Véase un ejemplo de dicha problemática metodológica en torno a la cuestión de la pobreza desde una perspectiva de género en Valls y Belzunegui (2017).

más numerosa hasta alcanzar el 63,8% de la población del decil 10 en 2014. Este proceso se ha visto acompañado de un aumento de la proporción de personas desempleadas en todos los deciles a causa del aumento del paro, pero especialmente en los deciles 1 y 2 (con un aumento superior al 70% entre 2009 y 2014). Debido a ello, en 2014 casi la mitad de individuos del decil 1 se encuentran desempleados, sustituyendo así a los inactivos como grupo predominante, pero siendo a su vez progresivamente menos numerosos a medida que aumenta el decil de renta (hasta representar únicamente un 5,8% del total de población ubicada en el decil 10).

Como se observa, la presencia de población jubilada en los deciles 1 y 2 se ha reducido a menos de la mitad entre 2009 y 2014, situándose ya por debajo del 10% del total de población en ambos deciles. A partir del decil 3, el porcentaje de población jubilada se sitúa siempre alrededor del 20%, con un aumento progresivo de su presencia en los deciles superiores. Esto se debe, por lo menos, a dos factores. En primer lugar, a la estabilidad en el acceso a rentas casi fijas, convirtiéndose éste en un grupo menos sensible a la evolución del mercado de trabajo gracias al acceso a un sistema garantista de solidaridad intergeneracional al cual han ido ingresando los individuos que han disfrutado de los períodos de mayor estabilidad laboral del último medio siglo. En segundo lugar, a la cuantía de estas rentas: en 2014 la población jubilada era el único gran grupo de actividad que había aumentado su renta media por unidad de consumo en relación al año 2009 (en un 2,8% positivo) hasta alcanzar los 17.280 euros anuales, por encima de la media estatal. A nuestro entender, la conjunción de estos dos factores con el potencial demográfico del colectivo han ejercido un rol nuclear en la estabilización de las clases medias en España durante la crisis.

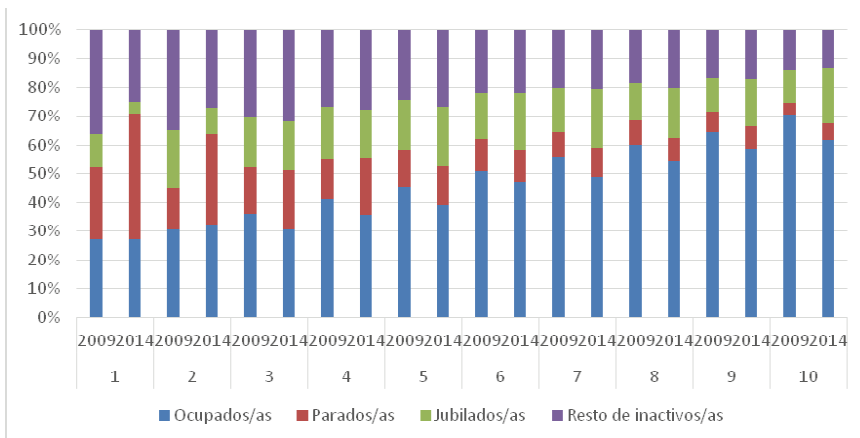
En relación al nivel de formación alcanzado, la población con estudios primarios es predominante entre los deciles 3 a 6 en 2014, pero ha dejado de serlo en los deciles 1 y 2, con una caída próxima al 10% desde 2009. Esto se explicaría por el hecho que una parte sustancial de este colectivo está formado precisamente por personas jubiladas, lo que ha provocado que la población con estudios secundarios obligatorios -esto es, con un nivel formativo básico pero sin los privilegios asociados al factor edad- haya pasado a ser predominante entre el 20% de población con menores ingresos. En el decil 7 se produce el último cambio en la composición por nivel formativo, a partir del cual la mayor parte de la población posee estudios universitarios (por encima del 30% y hasta el máximo del 62,9% de la población ubicada en el decil 10), y con unos porcentajes superiores a los de 2009, lo que apunta a una especialización formativa de estos tramos altos de renta.

Por último, en referencia a la categoría ocupacional<sup>10</sup>, y teniendo en cuenta exclusivamente a la población ocupada, la presencia de lo que podríamos denominar clases medias altas (lo que correspondería al grupo 3 de la clasificación ISCO08 de la OIT, formado por profe-

<sup>10</sup> Para la definición de estas clases medias se ha adaptado como referencia la actualización de las Clasificaciones Nacionales de Ocupación y de Actividad Económica (CNO y CNAE) realizada por el CIS a partir del Barómetro de febrero de 2013 (estudio E2978). Ver tabla de equivalencias entre la clase y el grupo de ocupación en el Anexo.

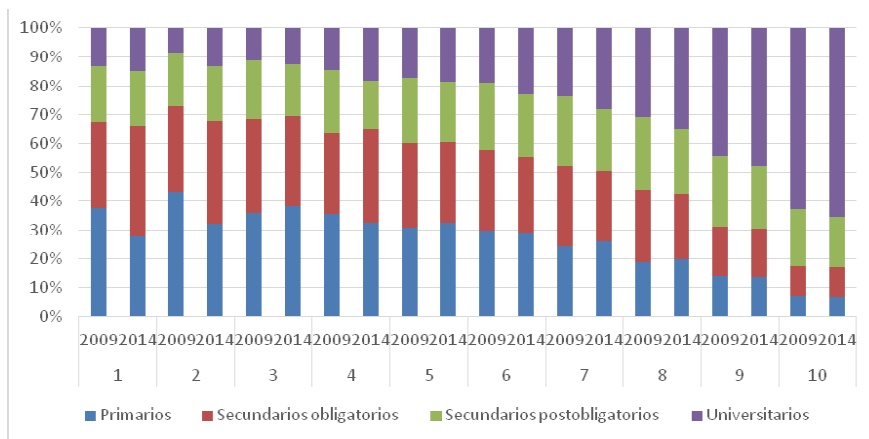
sionales y técnicos de apoyo) sigue siendo testimonial en los dos primeros deciles (con un máximo del 4,7% de la población del segundo decil), a diferencia de lo que ocurre en los deciles superiores (con una presencia superior al 10% en los deciles 7, 8, 9 y 10). Este grupo ha conseguido mantener una mayor presencia porcentual a medida que aumenta el decil de renta. Los grupos 4 y 5 de la clasificación ISCO08 (formados básicamente por personal de apoyo administrativo y empleados de servicios, comercio y hostelería), que representaría el grueso de la clase media entendida como categoría ocupacional, sí que han adquirido mayor presencia en los dos deciles inferiores (representan el 43,1% de la población ocupada del primer decil y el 32,3% de la población ocupada del segundo, con un aumento notable de estos porcentajes durante el período analizado) pero paradójicamente el aumento de su peso sobre la composición no se limita a los deciles bajos sino que también se ha reproducido en el resto de tramos, incluyendo los deciles de renta alta (en este sentido, representan a su vez más del 30% de la población ocupada de los deciles 9 y 10). En cambio, los grupos 6 y 8 de la clasificación ISCO08 (agricultores, forestales, pesqueros así como operadores de instalaciones y maquinaria) sí han visto aumentar su presencia entre el 10% de población con menos ingresos (18,5% de la población ocupada del decil) pero sucede lo contrario si incorporamos aquí el segundo decil (globalmente, se ha reducido la presencia de esta categoría ocupacional entre el 20% de población con menor renta).

**Gráfico 1. Composición de cada decil de renta en función de la relación con la actividad (población de 16 años y más). España. 2009-2014**



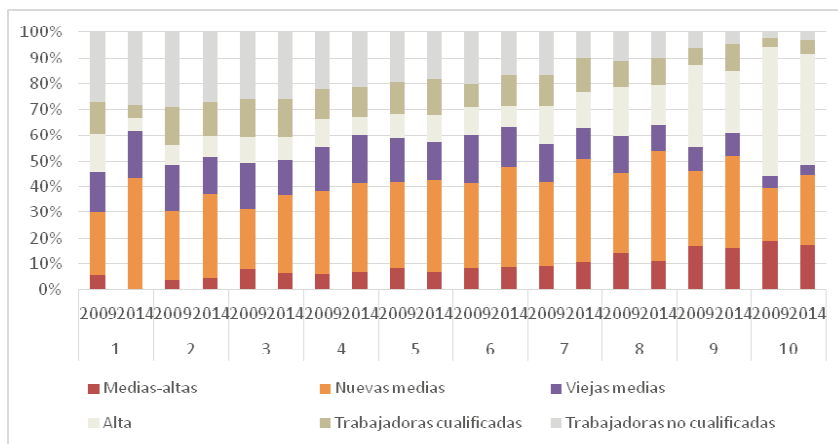
Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC)

**Gráfico 2. Composición de cada decil de renta en función del nivel de formación alcanzado (población de 16 años y más). España. 2009-2014**



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC)

**Gráfico 3. Composición de cada decil de renta en función del tipo de ocupación principal (población de 16 años y más). España. 2009-2014**



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC)



#### 4.2.2.- La magnitud demográfica de las clases medias

Como hemos dicho, en el intento de determinar qué ha sucedido con las clases medias en términos de renta disponemos de otro tipo de análisis, que focaliza la atención en la magnitud demográfica de grupos determinados a partir de umbrales de renta. Para el constructo empírico hemos distinguido aquí tres grupos poblacionales a partir de los umbrales de renta del 60% y del 140% de la renta mediana de cada año<sup>11</sup>.

Como muestran las columnas A del Gráfico 4, en 2009 un 52,7% de la población vivía en hogares con una renta por unidad de consumo situada entre el 60% y el 140% de la mediana española del mismo año (esto es, entre 8.876,8 y 20.712,5 euros anuales), mientras que en 2014 el porcentaje pasaba a ser de un 48,5% (en este caso, los umbrales se situaron entre 7.961,3 y 18.576,3 euros por unidad de consumo). En consecuencia, entre 2009 y 2014 aumentó el volumen de población situado en el grupo inferior al 60% de la renta mediana y que corresponde con la medida oficial de riesgo de pobreza (de un 20,6% a un 22,2%), lo que efectivamente podría tomarse como un indicador de caída de la clase media.

Sin embargo, hay dos matices que cuestionan, a nuestro entender, dicha hipótesis. El primero se refiere a una cuestión de magnitud, debiéndonos interrogar hasta qué punto una caída de 4,2 puntos porcentuales puede sustentar la tesis de una supuesta desaparición de un grupo que, mientras tanto, sigue siendo claramente mayoritario en términos cuantitativos. Pero, además, también debemos relatar la dirección que ha tomado la *población saliente*: en términos agregados, un 1,8% habría pasado a engrosar el grupo de renta inferior mientras que un 2,3% se habría dirigido hacia el grupo de renta superior (que ha pasado de un 27% de población en 2009 a un 29,3% en 2014), por lo que la reducción de la clase media se explicaría en mayor medida por un ascenso en la escala global de ingresos que por un desplome de éstos.

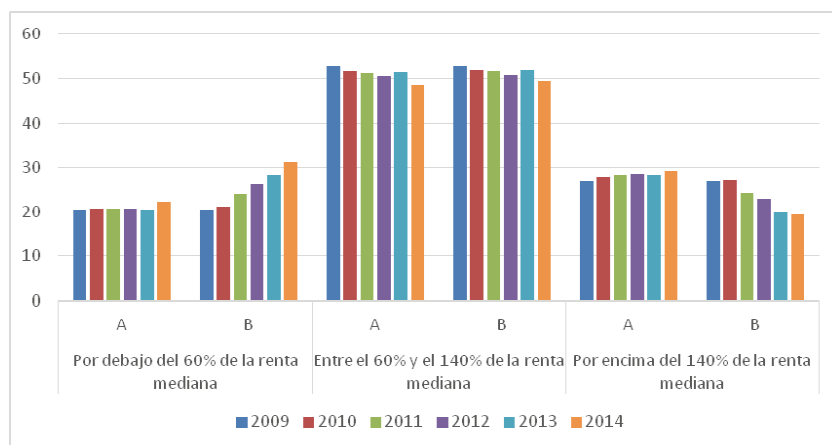
Una cuestión fundamental que no satisface el análisis anterior es la de contabilizar el impacto que ha tenido la inflación y la evolución de la economía. Al estar clasificando a los grupos poblacionales a partir de tramos de renta calculados año a año, se pierde capacidad de análisis longitudinal en términos de comparación directa, en el sentido que una misma cantidad de renta en relación a un referente que es móvil puede no generar el acceso a un mismo volumen de bienes y servicios al principio o al final del período. Una solución generalizada a esta cuestión y que seguimos a continuación es la de fijar los umbrales al principio del período de análisis, manteniéndolos anclados en la construcción de los grupos en los años posteriores. Para ello, las columnas B del mismo Gráfico 4 muestran los mismos resultados teniendo en cuenta ahora que todos los grupos poblacionales de todos los años se han construido a partir de los umbrales (60% y 140% de la renta mediana) del año 2009, actualizados año a año mediante la evolución del IPC.

<sup>11</sup> La imposición de los umbrales siempre dispone de un cierto grado de arbitrariedad. Atkinson y Brandolini (2013) debaten sobre ello, y es habitual la utilización de otros umbrales.

El nuevo análisis revela que se ha producido una caída generalizada de rentas. El porcentaje de población situado por debajo del 60% de la renta mediana de 2009 ha pasado del 20,4% aquel año al 31,2% en 2014, nutriéndose de población proveniente de los otros dos grupos de renta y que han perdido peso poblacional: una pérdida de 3,3 puntos de población en el grupo medio situado entre el 60% y el 140% de la renta mediana en 2009 y de 7,5 puntos de la población situada por encima del 140% de la renta mediana de 2009.

Parece plausible asumir que el principal movimiento que se ha producido ha sido una caída progresiva en forma de cascada de los grupos superiores hacia los inferiores y, evidentemente, parte de la población que en 2009 estaba en el grupo de renta media se ha dirigido al grupo de renta baja en 2014. Pero los datos rechazan otro de los supuestos asumidos por el discurso de la desaparición de la clase media: la polarización de la sociedad en grupos sociales cada vez más extremos. Partiendo de los umbrales anclados al año 2009, la mayor parte de la población en 2014 sigue situándose en los tramos centrales de renta (los que se encuentran entre el 60% y el 140% de la renta mediana española), representando todavía el 49,4% del total de población, y limitando las mayores pérdidas poblacionales al grupo de mayor renta (por encima del 140% de la renta mediana anclada a 2009).

**Gráfico 4. Porcentaje de población situada en distintos tramos de renta (por debajo del 60% de la renta mediana, entre el 60% y el 140% de la renta mediana, y por encima del 140% de la renta mediana). España, evolución 2009-2014**



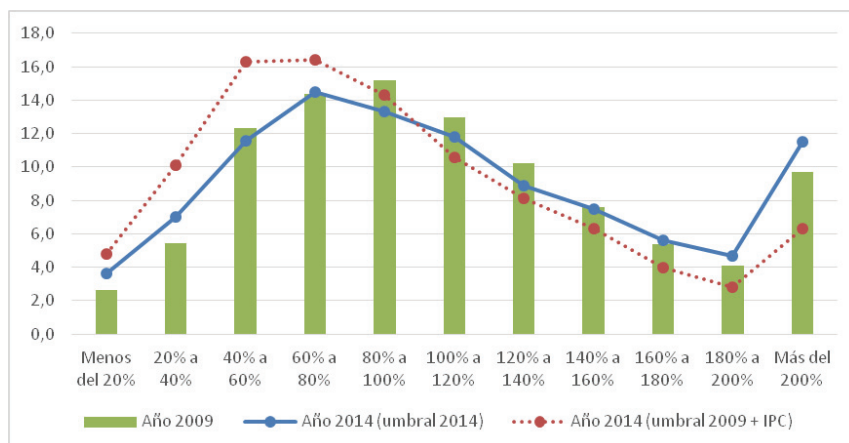
Columnas A. A partir de los umbrales relativos a cada año

Columnas B. A partir de los umbrales anclados al año 2009 y actualizados con el IPC

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC)

Por último, debemos reconocer el impacto que supone la modificación de los umbrales definitorios sobre los resultados obtenidos en este apartado. Por ejemplo, utilizando los umbrales del 75% y 200% de la renta mediana para definir a los tres grupos de renta (baja, media y alta), para citar dos de los umbrales más generalizados, se produce una mayor pérdida del volumen poblacional del grupo de renta media que el detectado anteriormente. Para dar respuesta, hemos incorporado un último análisis con una mayor desagregación de los umbrales de renta. Como queda registrado en el Gráfico 5, el supuesto desplome de las clases medias sigue siendo ajeno a los datos empíricos, manteniéndose una forma cóncava en la distribución que concentra la mayor parte de la población en los tramos centrales, siendo los grupos más poblados aquellos situados entre el 40% y el 140% de la renta mediana tanto en 2009 como en 2014. Como decimos, la variación poblacional entre ambos años fue de poca magnitud si utilizamos los umbrales relativos a cada año, si bien sí ha adquirido mayor relevancia al fijar el umbral de 2009 y actualizarlo con el IPC. En este último supuesto, ha aumentado la población de todos los grupos situados por debajo del 80% de la renta mediana y se ha reducido la de todos aquellos situados por encima. Sin embargo, esta circunstancia aparece vinculada en mayor medida a la caída de la renta del conjunto de la sociedad (que desplaza la curva de población hacia la izquierda, como se observa) que a una redistribución interna provocada por la caída de las clases medias (que debería haber modificado la forma de la distribución, cosa que no ha hecho, por lo menos sustancialmente).

**Gráfico 5. Porcentaje de población situada en distintos tramos de renta. España, años 2009 y 2014**



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC)

## 5. CONCLUSIONES

Los datos mostrados en este trabajo apuntan a que el aumento de la desigualdad producida durante el período más intenso de la crisis económica en España se explica por la caída de las rentas de la población más vulnerable, lo que no ha hecho sino agravar los efectos sociales negativos que ya se podían identificar en la estructura social española incluso en períodos de crecimiento económico.

La concentración de la pérdida de rentas en los deciles inferiores de la distribución de rentas, cuestiona, a nuestro modo de ver, la hipótesis de la desaparición de la clase media y las consecuencias derivadas de esta premisa, entre las cuales la más extendida sería la supuesta polarización de la sociedad. Los datos empíricos muestran que la población situada en el centro de la distribución de la renta en España ha sido la que ha conseguido mantener en mayor medida unos niveles adquisitivos similares a los del inicio de la crisis. Debido a ello, el aumento de la desigualdad de rentas se ha explicado por el distanciamiento producido entre los grupos más vulnerables y el resto de la sociedad, incluyendo en este segundo grupo a las clases medias. Desde un punto de vista poblacional, la mayor parte de la población sigue situándose en torno a la renta mediana del país, con una pérdida poblacional que, entre 2009 y 2014, ha sido moderada.

En términos comparativos con el resto de Europa, en España las clases con renta media no son especialmente *pobres* en términos de apropiación de la renta del conjunto del país ni se han distanciado excesivamente de las rentas altas, mientras que las clases con baja renta sí son sensiblemente *pobres*.

Resulta evidente que la crisis ha golpeado a la población de manera desigual, focalizando su impacto sobre determinados colectivos como las personas desempleadas o la población con bajo nivel formativo (u otros que no han sido contemplados específicamente en este análisis, como las personas jóvenes). Al efecto que el mercado de trabajo ha tenido sobre ello debemos sumar un exiguo sistema público de protección que muestra signos de agotamiento frente a la caída de las rentas de los sectores menos favorecidos, cuyas rentas se distanciaron cada vez más de las del resto de la sociedad a lo largo del período analizado.

Por el contrario, la población con mayor nivel formativo, la que ha conseguido mantener su ocupación (incluyendo hasta categorías laborales vinculadas a la clase trabajadora cualificada) y la población jubilada, entre otras, han constituido un núcleo de población situado en el centro de la distribución de la renta caracterizado por una notable estabilidad en términos de renta. Lejos de desaparecer (y aceptando una cierta mutación en su composición interna), estas clases medias incluso han podido mejorar su situación comparativa en lo que refiere al acceso a determinados bienes, como por ejemplo la vivienda.

En conclusión, los datos analizados no indican que las clases medias hayan protagonizado la caída generalizada de la renta media en España ni tampoco que hayan estado en el epicentro del aumento de la desigualdad. Asimismo, los datos nos permiten rebatir otro de los su-

puestos asumidos por el discurso de la desaparición de la clase media, a saber la polarización de la sociedad en grupos de renta cada vez más extremos. Anclando los umbrales de renta al año 2009, la mayor parte de la población en 2014 sigue situándose en los tramos centrales de renta (los que se encuentran entre el 60% y el 140% de la renta mediana española), representando todavía el 49,4% del total de población, y limitando las mayores pérdidas poblacionales al grupo de mayor renta (por encima del 140% de la renta mediana anclada a 2009).

## ANEXO

**Tabla 5. Equivalencia entre la adaptación en la definición de clases medias y los grupos ocupacionales de la ISCO08**

Definición	ISCO08
<b>Clases medias altas</b>	<p><b>Grupo 3. Técnicos y profesionales de apoyo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Profesionales de nivel medio de las ciencias y la ingeniería.</li> <li>- Profesionales de nivel medio de la salud.</li> <li>- Profesionales de nivel medio de operaciones financieras y administrativas.</li> <li>- Profesionales de nivel medio de servicios jurídicos, sociales, culturales y afines.</li> <li>- Profesionales de nivel medio de la tecnología de la información y las comunicaciones.</li> </ul>
<b>Nuevas clases medias</b>	<p><b>Grupo 4. Personal de apoyo administrativo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficinistas.</li> <li>- Empleados en trato directo con el público.</li> <li>- Empleados contables y encargados del registro de materiales.</li> <li>- Otro personal de apoyo administrativo</li> </ul>
	<p><b>Grupo 5. Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajadores de los servicios personales.</li> <li>- Trabajadores de los cuidados personales.</li> <li>- Personal de servicios de protección.</li> </ul>

<b>Viejas clases medias</b>	<p><b>Grupo 6. Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros orientados al mercado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agricultores y trabajadores calificados de explotaciones agropecuarias.</li> <li>- Trabajadores forestales calificados, pescadores y cazadores</li> <li>- Trabajadores agropecuarios, pescadores, cazadores y recolectores de subsistencia</li> </ul>
	<p><b>Grupo 8</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Operadores de instalaciones fijas y máquinas.</li> <li>- Ensambladores.</li> <li>- Conductores de vehículos y operadores de equipos pesados móviles.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución sobre la actualización de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (Organización Internacional del Trabajo) y la actualización de 2013 de las Clasificaciones Nacionales de Ocupación y de Actividad Económica del CIS

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, Luís Enrique (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Anthropos: Barcelona.
- AYALA, Luís (2015). "Desigualdad y bienestar social en España". En Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, Luis Ayala Cañón y Javier Loscos Fernández (dirs.), *Estado del Bienestar y sistemas fiscales en Europa* (pp. 57-98). Consejo Económico y Social: Madrid.
- BECK, Ulrich. (2000). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Paidós: Barcelona.
- BOLOGNA, Sergio (2006). *Crisis de la clase media y posfordismo*. Ediciones AKAL: Madrid.
- BURRIS, Val (1986). "The discovery of the new middle class". *Theory and Society*, 15(3), 317-349.
- CARABAÑA, Julio (2016). *Ricos y pobres*. Los Libros de la Catarata: Madrid.
- DAVIS, Kingsley, y Moore, Wilbert E. (1945). "Some Principles of Stratification". *American Sociological Review*, 10(2), 242-249.
- FERNÁNDEZ, Melchor, MEIXIDE, Alberto y SIMÓN, Hipólito. (2006). "El empleo de bajos salarios en España". *Tribuna de Economía*, 833, 177-197.
- FOSTER, James E. y WOLFSON, Michael C. (1992). *Polarization and the Decline of the Middle Class: Canada and the US*. University of Oxford: Oxford.
- GAGGI, Massimo y NARDUZZI, Edoardo (2006). *El fin de la clase media y el nacimiento de la sociedad de bajo coste*. Lengua de Trapo: Madrid.
- GARRIDO, Luís, y GONZÁLEZ, Juan Jesús. (2005). "Mercado de trabajo, ocupación y clases sociales". En Juan Jesús González y Miguel Requena (Eds.), *Tres décadas de cambio social en España*, (pp. 89-134). Alianza Editorial: Madrid.
- GOERLICH, Francisco J. (2016). *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*. Madrid: Fundación BBVA.
- GOLDTHORPE, John (1993). "Sobre la clase de servicio: su formación y su futuro". En J. Carabaña y A. De Francisco (Eds.), *Teorías contemporáneas de clases sociales*, (pp. 229-263). Fundación Pablo Iglesias: Madrid.
- GOUX, Dominique y MAURIN, Eric. (2012). *Les nouvelles classes moyennes*. Seuil: París.
- HUESCA, Ana María (2006). "La explotación laboral. Un acercamiento de la situación en España". En Fernando VIDAL (Dir.), *Exclusión social y estado de bienestar en España*, (pp. 345-363). Fuhem Icaria: Madrid.
- INFANTE, José Ignacio (2011). "La negociación colectiva y los salarios en España: un análisis económico agregado". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 29(2), 261-302.

- MARÍ-KLOSE, Pau (2016). "El declive de las clases medias, ¿realidad o mito?". *Agenda Pública* (20/04/2016).
- MARTÍNEZ, José Saturnino (2014). *¿Cómo afecta la crisis a las clases sociales?* Laboratorio de la Fundación Alternativas: Madrid.
- MIGUÉLEZ, Fausto, y PRIETO, Carlos (2009). "Trasformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa". *Política y sociedad*, 46(1/2), 275-287.
- OCDE (2014). *Panorama de la sociedad 2014. Resultados Clave: España. La crisis y sus consecuencias*. OECD Publishing: París.
- PRESSMAN, Steven (2007). "The Decline of the Middle Class: An International Perspective". *Journal of Economic Issues*, 41(1), 181-200.
- RAVALLION, Martin (2010). "The developing world's bulging (but vulnerable) middle class". *World Development*, 38(4), 445-454.
- REEVES, Richard V. (2017). *Dream hoarders*. Washington: The Brookings Institution.
- ROCHA, Fernando y ARAGON, Jorge (2012). "La crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España". *Gaceta Sindical*, 19, 67-90.
- SANCHEZ, Cristina y QUINTANA, Núria (2005). "Les classes socials a Catalunya. Desigualtats en les condicions de vida dels grups socials". En VV.AA., *Estructura social i desigualtats a Catalunya. Volum I. Classes socials, educació, treball i usos del temps*. Editorial Mediterrània / Fundació Jaume Bofill: Barcelona.
- SCHWARTZ, Rami y Lapidus, Salomón B. (1994). *El ocaso de la clase media*. Grupo Editorial Planeta: Barcelona.
- VALLS, Francesc y BELZUNEGUI, Ángel (2017). "La ocultación de la cuestión de género en las estadísticas sobre pobreza. Una revisión a partir de los datos de Cataluña". *Revista Barcelona Societat*, 21 (pendiente de publicación).
- WOLFSON, Michael C. (1994). "When inequalities diverge". *The American Economic Review* 84(2), 353-358.
- WRIGHT, Erik Olin (1994). *Clases*. Siglo XXI Editores: Madrid.



# Éxito, crisis y descendientes de los movimientos de indignados. Estudio de caso y aprendizajes para la acción social

Tomás Alberich

talberich@poli.uned.es

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (1994). Magister en "Investigación, Gestión y Desarrollo Local", título propio UCM (1998). Profesor de la Universidad de Jaén, Área de Trabajo Social y Servicios Sociales (2004-2015). Profesor Titular de Universidad (TU) desde 2010. Desde 2015, Profesor en la UNED, Departamento Sociología III. Miembro de la Red CIMAS. Líneas prioritarias de investigación: Participación Ciudadana, Asociacionismo, Movimientos Sociales y Tercer Sector. Metodologías de la Investigación-Acción Participativa (IAP). Trabajo Social y Políticas Sociales (Población mayor y discapacidad. Desarrollo local, desigualdad y Estado de Bienestar). <http://tomasalberich.blogspot.com.es/>

## RESUMEN

**E**l presente artículo se ha realizado a partir de lo publicado sobre el movimiento social 15M y el análisis de asambleas locales del 15M, mediante la utilización de la técnica de la observación participante. Primero se describen las características, virtudes y aciertos del movimiento social de indignados, pasando a continuación a relatar algunas de sus acciones, experiencias e iniciativas, especialmente describiendo las asambleas populares de la sierra madrileña. En tercer lugar se analizan algunas de sus insuficiencias y retos no superados, que provocaron que primero pasase a ser un movimiento-esponja *atrapalotodo* (como algunos partidos políticos) y un movimiento soporte de otros, produciéndose después una dispersión y diseminación en otros movimientos sociales que le

sucedan y superan, así como la integración de algunos de sus activistas en nuevas organizaciones políticas y la división entre sus diferentes almas internas. Se describe algunos de sus descendientes, colectivos creados por iniciativa del 15M o de sus activistas.

## PALABRAS CLAVE

Movimientos sociales, movimiento 15M, movimientos de indignados, democracia directa.

## SUCCESS, CRISIS AND DESCENDANTS OF THE INDIGNANT MOVEMENT. A CASE STUDY AND LEARNINGS FOR SOCIAL ACTION

### ABSTRACT

**T**his article is based on publications about the 15M movement and the analysis of local assemblies of the 15M using a participant observation methodology. The article starts with a general description of the characteristics, virtues and success stories of the indignant social movement. Then, it relates some of the actions, experiences and initiatives of this movement, with a special focus on the popular assemblies of the Sierra de Madrid. Next, the article deals with some of the insufficiencies and unmet challenges that turned the 15M into a sponge catch-all movement (like a catch-all party) and a support organization for other movements. Later the 15M would be dispersed and disseminated in other social movements that overcame it, and some of its activists would be integrated in new political organizations, resulting in a division between the different inner souls of the movement. The article describes some of these descendants, collectives created by the 15M or some of its activists.

### KEY WORDS

Social movements, 15M movement, indignant movements, direct democracy.

*A menudo 30.000 personas en la calle solo consiguen una fotografía pintoresca y un par de líneas en el periódico, apenas se tiene registro de lo que pasa después. Por eso, los levantamientos y las revoluciones siempre sorprenden a las élites y a los medios, condenados a ver el mundo a través de la mirada del poder.*

Paul Mason, 2017.

## 1. INTRODUCCIÓN

Sobre el movimiento social 15M y los movimientos de indignados se publicaron cientos de artículos en apenas unos meses de 2011 y, casi inmediatamente, varias decenas de libros. Siendo objeto de investigación de nuevas tesis doctorales, ponencias y *papers* de Congresos. En España ha sido el movimiento social que ha merecido la más rápida y masiva atención de sociólogos e investigadores sociales. Solo en su primer año de vida se publicaron documentos significativos por autores como Adell (2011), Alonso Benito (2012), Antón Morón (2012), González Barrios (2012), Héloïse (2012), Jurado y De la Rasilla (2011), Naredo y Villasante (2011), Pastor (2011), Pinilla (2011), Robles y Ganuza (2011), Romero (2011), Ruiz Ligeró (2011), Santamaría (2011), Subirats (2011), etc. En palabras de Eduardo Romanos e Igor Sádaba:

“El movimiento 15M ha supuesto un auténtico ‘tsunami sociológico’ que ha desafiado algunos de los patrones interpretativos y marcos de comprensión tradicionales de las ciencias sociales. En ese sentido, ha sido ya abordado y estudiado repetidamente a través de sus características más singulares o novedosas: masividad, emocionalidad, humor, descentralización, ausencia de liderazgos visibles, ocupación del espacio público, uso intensivo de las nuevas tecnologías, etc.” (Romanos y Sádaba, 2015: 17).

Las publicaciones sobre el 15M han continuado posteriormente por buena parte de los autores citados y otros como Robles et al. (2015), Romero, Aleix (2015), y Alberich (2012: 91) ya publicaba en ese año una primera “Bibliografía sobre el 15M y los movimientos de indignados”. Además, desde el propio movimiento 15M<sup>1</sup> se propiciaron algunas publicaciones y recopilaciones de textos, como la realizada a las pocas semanas de su nacimiento por Fernando Cabal, “¡Indignados! 15M”, donde se recogen los primeros manifiestos del movimiento y las reflexiones de veintidós autores (Cabal, 2011). Miembros del movimiento eran periodistas, escritores o investigadores sociales, animando la reflexión y el debate desde sus blogs, webs, etc., como Fernández-Savater (2012, 2015), Taibo (2012) y algunos de los citados anteriormente.

<sup>1</sup> Escribimos “15M” y no “15-M”: entendemos que esta última forma es la adecuada para significar fechas especiales, pero aquí no nos referimos a una fecha sino a un movimiento que tiene su origen en ese día y que se autodenomina “15M”, ver por ejemplo en las publicaciones del propio movimiento.

Esta doble consideración, de activista e investigador que concurren entre algunos de sus protagonistas, nos introduce a un debate metodológico en ciencias sociales y, dentro de este, sobre el uso de la técnica de la observación participante, como veremos a continuación.

El método de elaboración del presente artículo ha consistido en el análisis contrastado de tres fuentes principales de información: 1ª, publicaciones sobre el 15M y otros movimientos de indignados (necesariamente parcial), tanto directas del propio movimiento como periódicas, reflexiones críticas y artículos de opinión; 2ª, comparación con otros movimientos sociales, a partir de investigaciones anteriores del autor (con técnicas cualitativas) y 3ª, mediante la técnica de la observación participante, en asambleas locales del 15M de la Sierra de Madrid, desde mayo de 2011 a 2017.

Estas últimas fuentes de información y su triangulación es lo que puede aportar originalidad, algo nuevo a la multiplicidad de investigaciones publicadas. La triangulación entre diferentes métodos de investigación, con técnicas diversas, nos podrá llevar a unas conclusiones finales relevantes al contrastar el análisis cuantitativo (datos sobre acciones y participación -en asambleas, manifestaciones, etc.), cualitativo (entrevistas, análisis de los discursos, imagen en los medios de comunicación) y el participativo (observación participante). Es difícil encontrar investigaciones sobre el 15M que: 1, analicen el proceso del movimiento social desde dentro, en sus contrastes y contradicciones y 2, lo hagan en su recorrido histórico completo, desde su nacimiento hasta su práctica desaparición.

Exponemos las hipótesis de que los movimientos de indignados han abierto una nueva época en los movimientos sociales y un cambio en la cultura política en España, pero que su genuino representante nacional, el movimiento que explosiona el 15 de mayo de 2011, queda como un movimiento marginal a partir de 2014/15 y prácticamente ha desaparecido en 2017. Algunas de las preguntas de investigación a las que se tratará de dar respuesta son el porqué de su disolución: ¿cuáles han sido las causas principales? ¿ha influido la imposibilidad de funcionar solo con democracia directa y por las fricciones internas entre sus diferentes “almas” o ideologías?.

En el texto se describe la evolución de algunas asambleas madrileñas y de la Asamblea Comarcal de la Sierra del 15M y se analiza más pormenorizadamente el periplo de una en concreto (Collado Villalba). Puede ser visto como un estudio de casos concretos que se escogen para visibilizar y explicar un proceso más general. Es esta mirada doble, desde dentro y desde fuera, lo que se quiere aportar en el análisis del porqué de su evolución y desaparición, con el contraste de la perspectiva *emic* y *etic* (Alguacil, 2011).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> “1. Desde fuera, ETIC, desde una posición externa al objeto de estudio el antropólogo aporta objetividad, adoptando una estrategia que es propia de investigaciones de carácter comparativo que se realizan en la distancia, tanto emocional como física [...] 2. Desde dentro, EMIC: desde una posición interna al objeto de estudio el antropólogo aporta cualidad y subjetividad. ... Esta perspectiva adopta más una estrategia inductiva en investigaciones de carácter local y micro. Ello permite una gran profundidad en los resultados [...] 3. Con un pie dentro y otro fuera: modular la distancia que conviene establecer entre sujeto investigador y objeto investigado precisa de una reflexión” (Alguacil, 2011: 24-25).

Seis años después de su nacimiento, aunque formalmente alguna Asamblea 15M existe (dirección de correo electrónico, personas que ocasionalmente se ven), en la práctica las Asambleas de municipios y las de barrios de Madrid no solo han desaparecido como sujeto social significativo, sino que incluso algunos de sus colectivos descendientes (*hijos del 15M*) también se han disuelto. Esto no quita que estructuras centrales madrileñas del 15M sigan funcionando en 2017, principalmente el periódico mensual “madrid15m” y algún grupo de trabajo, como el denominado “Espacio Común 15M”.

### 1.1. Investigación cualitativa y observación participante

La observación participante (OP) se considera una técnica cualitativa. Hay que tener en cuenta que, en general, la Investigación Cualitativa “concibe la generación de conocimiento científico como una producción de significados que son situados y contextuales, y que emergen siempre a partir del encuentro con un otro [...] Esta noción da cuenta de una relación particular entre investigador e investigado y otorga centralidad al *diálogo*” (Cornejo et al., 2011). Esa relación particular entre investigador e investigado aumenta con la observación participante, especialmente si esta técnica se aplica y practica durante extensos periodos de tiempo.

En la obra clásica sobre metodología sociológica *El análisis de la realidad social* (García Ferrando, Ibáñez y Alvira, 1993), encontramos definiciones, características y advertencias a tener en cuenta en la técnica de la observación y, específicamente sobre la observación participante, se indica que

“es una de las técnicas más características del trabajo de campo. Como ocurre con cualquier otra técnica, nunca basta por sí sola para obtener los datos que necesita el investigador, y si bien se distingue de las demás por su menor formalización, la amplitud de sus aplicaciones y la riqueza y profundidad de la información que aporta le constituyen en una herramienta imprescindible” (García Ferrando y Sanmartín, 1993:126).

Por su parte, Bárbara Kawulich realiza una exhaustiva revisión de los autores que la han definido y utilizado, explicando las ventajas y desventajas de esta técnica, distinguiendo niveles y las diferentes posturas que el observador puede adoptar. A partir de Spradley, describe estos roles que van, básicamente, desde

“el grado de no-participación (las actividades son observadas desde afuera del escenario de investigación), al de participación pasiva (las actividades son observadas en el escenario pero sin participación en actividades), al de participación moderada (las actividades son observadas en el escenario con casi completa participación en ellas), y al de participación completa (las actividades son observadas en el escenario con completa participación en la cultura)” (Kawulich, 2005).

Como otros autores que analiza, Kawulich distingue estos cuatro escenarios o niveles, de menos a más participación del observador-investigador, explicando los peligros y riesgos, incluso éticos, que las diferentes posturas pueden suponer. En el caso del presente artículo el autor ha desarrollado el rol último, de participación completa, al participar en el movimiento social que describe y en las redes asociativas locales y comarcales en que el propio movimiento se desenvuelve en el ámbito serrano madrileño.

Finalmente citar a Funes y Monferrer (2003:51) que explican como la observación es

“una técnica especialmente adecuada para el estudio de los eventos de protesta (manifestaciones, asambleas), tanto como para los aspectos de la cotidianeidad de un colectivo o la vida diaria en contextos de micromovilización. La observación nos permite registrar la comunicación no verbal de los sujetos implicados en una actividad. Un seguimiento sistemático de dichos acontecimientos y un análisis minucioso del lenguaje expresivo de los actores será un buen complemento para el estudio de un movimiento social”.

Una característica especial del movimiento 15M es la fuerte presencia en el mismo de profesionales y estudiantes universitarios que fueron parte fundamental del movimiento. Sin minusvalorar los análisis de otros especialistas externos, cuando a lo largo de este texto citamos a Tomás Villasante, Carlos Taibo, Amador Fernandez-Savater, etc., no estamos colocando citas de expertos ajenos al movimiento, son reflexiones de activos participantes a la vez que conocidos teóricos de los propios movimientos sociales. Así, las características del movimiento, en donde han participado profesionales de diferentes ámbitos científicos, ha favorecido la autorreflexión colectiva, como movimiento auto-referenciado. Es en este contexto metodológico en el que consideramos la adecuada pertinencia de la utilización de la técnica de la observación participante para el análisis.

Por su parte la elección de una experiencia concreta para la profundización en su análisis nos permite verificar o al menos contrastar unas hipótesis que se plantean a nivel general sobre la evolución y crisis de los movimientos sociales de indignados. El método del estudio de caso, muy utilizado en antropología y sociología cualitativa, nos dará información pormenorizada de esa evolución, sirviéndonos en la reflexión del análisis general:

“Una teoría es una respuesta a una pregunta del tipo por qué o cómo, y encierra generalmente un mecanismo causal. El caso permite indagar detalladamente en este mecanismo, con mayor profundidad que los estudios estadísticos. Su ámbito de aplicación está bien definido: estudia temas contemporáneos sobre los cuales el investigador no tiene control y responde a preguntas de tipo cómo y por qué” (Yacucci, 2005).

## 2. NACIMIENTO Y CARACTERÍSTICAS DEL 15M, BREVE DESCRIPCIÓN<sup>3</sup>

En otros lugares hemos estudiado los precedentes y las causas del nacimiento del 15M que no vamos a repetir aquí. Sí recordar algunas de sus “virtudes” o aciertos para una mejor comprensión del relato posterior.

El conocido como movimiento “15M” nace con esta denominación por las manifestaciones convocadas en diversas ciudades españolas el 15 de Mayo de 2011, con el lema “Democracia Real YA”. Como tal movimiento se crea a partir de la movilización masiva de respuesta y rechazo al desalojo policial de una pequeña acampada, de apenas una treintena de jóvenes en la Puerta del Sol de Madrid, que habían decidido permanecer allí después de la manifestación del día 15 y fueron desalojados en la madrugada del día 17. Es por tanto este día 17, con la concentración de miles de personas que deciden quedarse y crear “Acampada Sol”, cuando podemos decir que se crea el movimiento 15M. Las acampadas de respuesta a lo sucedido en Madrid se replican en la mayoría de las capitales provinciales. La represión policial a un pequeño grupo hizo saltar la chispa que provocó el incendio, para que ardiera la indignación hasta ese momento contenida, desbordando los cauces institucionales. Esquemáticamente resumimos en catorce puntos las características más positivas del nuevo movimiento (a partir de Alberich, 2012):

1. Refuerza la democracia. *Arrastra* hacia ideas progresistas y democráticas a una parte de los defraudados con el sistema político.
2. Acerca hacia *posiciones pacifistas* a grupos radicales o “antisistema”, de diferente signo. Demostrando la eficacia de una acción masiva de resistencia civil, activa y pacífica.
3. Acierto en su *extensión a barrios y pueblos*, ampliando y facilitando una re-construcción del movimiento y, casi simultáneamente, en numerosas ciudades españolas. Sólo en la Comunidad de Madrid se crearon 124 asambleas que se reunían frecuentemente, con periodicidad semanal o quincenal.
4. Las acampadas y las asambleas de los barrios al ser unitarias multiplicaron el *conocimiento mutuo* entre diferentes movimientos sociales y asociaciones progresistas: feministas, ecologistas, vecinales, de acción social, antidesahucios, okupas, etc.
5. Acierto en *priorizar la acción* y el “debate sobre la acción”, antes que sobre la ideología y sobre los objetivos últimos. Interclasista, con pluralidad política y generacional “priorizando la unidad de acción sobre los debates ideológicos” (Naredo y Villasante, 2011).
6. Por primera vez se reivindica la *Democracia Participativa* como uno de los puntos esenciales del movimiento y, lo que es más importante, se *practica lo que se reivindica*. Se prioriza la metodología que se ha convertido en parte de su misión y visión.

<sup>3</sup> Para aligerar la extensión y facilitar su lectura, en este documento hemos reducido al mínimo las explicaciones conceptuales y las referencias bibliográficas de definiciones y teorías sobre los movimientos sociales (ver por ejemplo en las obras del autor que se citan).

7. *Desterritorialización*: “una persona un voto” a favor de una mayor proporcionalidad en el sistema electoral vigente en España. Esta reforma que se solicitaba restaría peso al territorio (Laraña y Díez, 2012) perjudicando a los nacionalistas. El 15M se constituye como movimiento estatal y con vocación internacional.
8. Este aspecto conecta con las *raíces humanistas del movimiento*, reivindicando “la persona” y los valores universales humanos por encima de las diferencias culturales, étnicas, de género, edad o región y frente a la deshumanización de la sociedad de mercado y del consumismo (García Rosales y Penella, 2011).
9. Crea un *nuevo lenguaje de signos* en las asambleas que facilita el diálogo y la participación a partir del ya existente para personas sordas. Supone formas más pacíficas de expresión pública ya que promueven la comunicación silenciosa y el consenso, no interrumpiendo al que habla (ni para aplaudirle ni para contrariarle).
10. Se construye y moviliza con muy pocos medios económicos y sin liberados. Sin profesionales de la política o del activismo. Movilizó a cientos de miles de personas durante las primeras semanas de su nacimiento y en las jornadas del 15-J y el 15-O de 2011.
11. Nacimiento claramente apartidista que favoreció su crecimiento y facilitó una *buena imagen* en los medios de comunicación.
12. Equipos profesionales, universitarios y egresados precarizados fueron parte fundamental del propio movimiento.
13. Pluralidad y Asamblea. ¿Qué es lo que puede unir y aglutinar a diferentes ideologías, creencias, generaciones,... formas muy diversas de ser y de sentir la vida? El “cemento” que posibilitó esa unión, aparte de lo dicho, fue la misma argamasa de la organización más primigenia y democrática de la humanidad: la asamblea, la reunión libre de personas que se juntan para hablar y acordar actividades.
14. Por último, entre sus características definitorias destaca la *ausencia de líderes*, que refuerza su carácter apartidista y facilita el apoyo desde los medios de comunicación, ya que si hubiera tenido a unos pocos líderes como *cabezas visibles del movimiento*, rápidamente hubieran sido investigados y clasificados ideológicamente. Pero ha sido una grave dificultad una vez que el movimiento quiere consolidarse. Si a un movimiento no se le quiere poner “cara” es difícil su mantenimiento a lo largo del tiempo y crear cohesión interna, salvo que exista un fuerte lazo ideológico o espiritual-sentimental (incompatibles con su carácter plural y muy diverso que le permitió crecer). Y, más difícil aún, dificulta la presencia estable en los medios de comunicación. Se podría haber suplido con la elección de portavoces rotatorios pero no se quiso hacer. Solo existieron portavoces para temas puntuales. Las asambleas del 15M, para evitar manipulaciones y liderazgos políticos, decidieron que todo el poder residía en cada asamblea de forma directa.



El éxito del nuevo movimiento fue evidente y superador, también en las movilizaciones, a cualquier otro anterior:

“Observando los datos de las movilizaciones en el resto del estado en los últimos siete meses, sí podríamos aventurar que entre 600.000 y 2.500.000 de personas se han movilizado en algún momento con los indignados. Otros 5 millones habrían visto sus acampadas, asambleas o manifestantes, llegando a participar en algún momento en sus actividades” (Adell, 2011:13).

## 2.1. Estructura de oportunidad política y mediática

El 15M aprovecha hábilmente las características de la denominada “estructura de oportunidad política” (EOP). Siguiendo a McAdam (1998:94) podemos resumir las cuatro dimensiones más relevantes de una EOP:

1. Grado de apertura o cierre del sistema político formal o institucional.
2. Grado de estabilidad o inestabilidad del conjunto de la élite que subyace a la política.
3. Presencia o ausencia de élites aliadas con carácter efímero o coyuntural.
4. Capacidad y grado de propensión del Estado a recurrir a la represión.

A la EOP añadiríamos la “estructura de oportunidad mediática”, especialmente en sus primeros meses de vida. Este concepto ha sido definido en el siguiente sentido:

“El análisis informativo pone en evidencia cómo en el sistema mediático español la prensa forma parte de la disputa política en alianzas político empresariales que cambian sus estrategias según el acceso al gobierno del respectivo aliado partidario. En este contexto, se confirma la hipótesis de que la estructura de oportunidad política del movimiento social está condicionada por una estructura de oportunidad mediática, que convierte a los medios en actores y gestores políticos: instrumentaliza la visibilidad del movimiento y modula sus rasgos” (Jerez, Sampedro y López Rey, 2008).

En 2011, España se encontraba con un Gobierno socialdemócrata débil que sabía, según todos los sondeos, que iba a perder las elecciones de ese año (municipales y autonómicas primero, generales después) y que por lo tanto quería estabilidad, mantener la situación sin nuevos conflictos. Esto le inducía a no querer enfrentamientos en la calle que le hicieran aparecer como un Gobierno represor. Más en el mes de mayo de 2011, en plena campaña electoral.

También teníamos unos medios de comunicación que no encontraban noticias políticas nuevas, fuera de los partidos y de su maquinaria electoral tradicional. Las encuestas también indicaban que la mayoría de la población, aunque votara, no se sentía representada por ninguna opción política establecida. En la movilización del 15M se encontraba algo nuevo

y, además, “espontáneo, inesperado y apartidista”, los tres epítetos que más le gustan a los medios masivos de comunicación cuando tienen que informar sobre una acción colectiva o una novedad social.

Durante 2011 el 15M protagoniza grandes éxitos de movilización, millones de personas participaron en sus acciones y entre el 70 y el 80% de la población española llegó a simpatizar con sus propuestas (encuestas del CIS, 2012), obteniendo una gran repercusión internacional. Hasta 2014, tanto el conocimiento sobre el movimiento como la simpatía y acuerdo con sus propuestas son mayoritarios entre la población española (GETS, Encuestas sobre Tendencias Sociales, 2011-2014, en: Tezanos y Díaz, 2017:123).

Como comentábamos anteriormente (punto 7) el 15M, desde sus inicios, se expresa como continuación de las movilizaciones internacionales democratizadoras y contra la crisis (se cita a las primaveras árabes en algunos de sus textos) y tiene una profunda vocación internacional. Este hilo se multiplica en otros países occidentales rápidamente, naciendo al poco tiempo *Occupy Wall Street* y las acampadas en Londres. El 13 de julio, la revista contracultural *Adbusters* de Vancouver hacía un llamamiento a la movilización: “levantad tiendas, cocinas, barricadas pacíficas y ocupad Wall Street ... se está produciendo un cambio mundial en la táctica revolucionaria ... una fusión de Tahrir con las acampadas españolas” (Castells, 2012:160).

El 15 de octubre de 2011 fue la fecha elegida por las nuevas redes internacionales que se habían ido tejiendo desde la primavera, a partir de la *spanish revolution*, para realizar una movilización contra la crisis, “United for Global Change”, Unid@s por un cambio global. Fue un éxito a nivel mundial: se realizaron movilizaciones en unas 1.060 ciudades de 80 a 90 países (según las fuentes que utilizemos). Prácticamente todas las redes concretaron las mismas denuncias y reivindicaciones que el 15M: contra la gestión injusta y desigualitaria de la crisis y a favor de la participación directa de la ciudadanía. El éxito mundial del 15-O fue evidente pero no tuvo continuidad, no se crearon nuevas redes estables o movimientos sociales internacionales significativos. Seguramente marcó la cresta de la ola movilizadora internacional.

A partir de noviembre de 2011, coincidiendo con la nueva campaña electoral general al Parlamento español, la política sobre el 15M de las estructuras del poder (de las tramas mediático-políticas) cambia: se pasa a marginarle radicalmente de cualquier debate público. Cuando raramente se le cita es para decir que está débil, desaparecido o que realiza alguna acción violenta. En el aniversario del 15M en 2012 recuperó protagonismo durante escasos días.

A pesar de su marginación mediática desde 2012, el 15M ha supuesto un cambio de paradigma, cultural y político, y un “analizador histórico” (Red Cimas, 2015: 19): todo el mundo se ha posicionado y opinado sobre el movimiento, la casi totalidad de la población española tenía una opinión sobre el 15M en estos años (ver estudios CIS y GETS citados).

Ha sido una eclosión, una verdadera primavera, donde han florecido nuevas ideas, alternativas, creatividad y arte. Como se dijo en 2011 “en una sola tienda de campaña de Sol había más ideas y debates que en toda la campaña electoral”. Con el 15M ocurre como con la revo-

lución parisina de mayo del 68, de la que se dijo que “no consiguió nada”: aparentemente no ha tenido ningún éxito concreto y sin embargo “todo es diferente desde su aparición” (Adell, 2016).

En el mismo año 2011 se comenzaron a crear nuevos movimientos sociales contra la crisis y los recortes en derechos, como las mareas ciudadanas, o tomaron gran impulso otros que ya existían, como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). Son los hijos y descendientes del 15M que trataremos a continuación en el análisis de casos. Veremos en lo concreto, tanto algunas insuficiencias y fracasos como cuáles han sido sus éxitos más evidentes y continuidades, sus enseñanzas, descendientes o cristalizaciones sociales a que ha dado lugar (colectivos, asociaciones, iniciativas).

### 3. EL 15M DE COLLADO VILLALBA Y LAS ASAMBLEAS DE LA SIERRA DE MADRID (ESTUDIO DE CASOS DESDE LA OBSERVACIÓN PARTICIPANTE)

#### 3.1. Nacimiento, estructura y método<sup>4</sup>

Collado Villalba<sup>5</sup>, es una localidad de unos 62.000 habitantes a 40 km al noroeste de la capital. Como la mayoría de las asambleas locales del 15M, la en principio denominada “Asamblea Popular de Collado Villalba” se reúne por primera vez respondiendo al llamamiento de Acampada Sol, para que “el sábado 28 de mayo” de 2011 se constituyeran asambleas en cada barrio y pueblo de la Comunidad de Madrid.

El éxito de las convocatorias del día 28 fue abrumador, bastante mayor del esperado. Relativamente más en los pueblos pequeños de la zona serrana. En una docena de municipios de la Sierra de Guadarrama, con población de 5.000 a 30.000 habitantes, por primera vez en su historia se reunieron entre 80 y 100 personas en cada Asamblea. Solo había ocurrido anteriormente por algún acontecimiento ocasional extraordinario, nunca para debatir abiertamente en una reunión sobre los temas comunes del municipio y en respuesta a un llamamiento realizado desde Madrid.

<sup>4</sup> Una parte de este apartado, en lo referente a las actividades hasta 2015, recoge fragmentos de lo publicado por el autor en el capítulo 8 de la obra Desde las Asociaciones de Vecinos al 15M y las mareas ciudadanas [breve historia de los movimientos sociales]. En base a los principios de la Investigación-Acción Participativa (IAP), una propuesta del texto fue enviada previamente a los miembros de la propia Asamblea 15M de Villalba, en abril de 2015. Varios participantes hicieron sugerencias o matizaciones que completaron o modificaron la información primitiva y se incorporaron en la redacción final. Se ha ampliado con lo sucedido desde el verano de 2015 a 2017 y se ha realizado un nuevo análisis posterior global (cuadro 1 y texto adjunto).

<sup>5</sup> El municipio madrileño es conocido popularmente como “Villalba” por lo que utilizaremos también esa denominación. Es el más poblado de la comarca Sierra del Guadarrama y su renta per cápita se sitúa en el entorno de un 8 a 12% inferior a la media regional (según año).

A la primera Asamblea local de Villalba acuden entre 250 a 300 vecinos, de todas las edades pero con clara predominancia de la gente joven (20 a 30 años). El ambiente es una mezcla de euforia y sorpresa por el éxito en la convocatoria y de preocupación por la responsabilidad: ¿qué hacemos, cómo haremos para organizar esto?

Se decide constituirse como Asamblea 15M y reunirse todos los sábados en el mismo lugar y a la misma hora (12 h). Así lo ha hecho ininterrumpidamente hasta la primavera de 2017, con temperaturas que han oscilado entre los 40 y los 0 grados, en una plaza de granito (puro y duro). Constituye un buen ejemplo a relatar y un caso curioso de investigar. Como comentaremos, a partir de abril de 2017 algunas reuniones asamblearias se suspenden por falta de asistencia y en junio la Asamblea desaparece, realizándose una reunión festiva de despedida.

El mismo sábado 28 de mayo, en el mismo lugar, se celebra por la tarde la primera Asamblea de la Comarca “Sierra Noroeste”, con más de cien asistentes de 15 o 16 municipios. Se decide celebrar una Asamblea Comarcal el último sábado de cada mes. Igualmente hasta abril 2017 se han mantenido estas asambleas comarcales mensuales, rotando entre diferentes municipios. Desde junio de 2011 la Asamblea de Villalba decide acudir a la celebración de la Asamblea Comarcal que se celebra a la misma hora, por lo que ese sábado sustituye y asume la Asamblea local.

Desde mayo de 2011 a mayo 2017 (seis años) el seguimiento ha consistido en la asistencia a entre 40 a 45 asambleas anuales registradas que hacen un total aproximado de 255, a lo que hay que añadir las experiencias de observación participante en los grupos de trabajo, jornadas, mesas de recogida de firmas, manifestaciones, etc. El trabajo de observación ha sido recogido en tres cuadernos de campo.

### 3.2. Actividades más significativas (2011-17)

En la segunda Asamblea celebrada en Collado Villalba se reduce ligeramente la asistencia (unas 200 personas), pero se mantiene el entusiasmo y se debate de todo: temas políticos generales, propuestas que vienen del 15M de Madrid -Acampada Sol, algunos temas locales empiezan a plantearse y se discute mucho sobre cómo organizarse. A partir de la tercera asamblea se va reduciendo paulatinamente la asistencia y la participación. Da la impresión de que los “curiosos”, las personas que habían acudido “para ver qué era eso del 15M” van cada vez menos. Aún seguía funcionando la Acampada en la Puerta del Sol y de hecho los temas que se tratan en Villalba son casi los mismos que se discutían allí, traídos por las personas que casi a diario acudían a Sol.

A partir de la cuarta o quinta Asamblea semanal la participación se estabiliza en 30 a 40 personas. En el verano disminuye y después se recupera en torno a la treintena, que es la cifra aproximada desde el otoño y durante todo el año siguiente, 2012. De 2013 a 2015 la cifra de asistentes a las asambleas semanales ha sido variable pero de media se sitúa en 20 a 25 personas. Suficiente para producir ricos debates y aprobar acciones. Hay que señalar dos aspectos: la participación es muy variable a lo largo de la propia reunión y algunos partici-

pantes, desde 2012, lo son de otros pueblos cercanos, donde han ido desapareciendo sus respectivas Asambleas 15M y deciden ir a la de Villalba que actúa de pequeño foco comarcal.

Como en general el 15M, su composición es interclasista pero predominan los trabajadores asalariados. Aunque la composición socioeconómica del movimiento es plural, no participa nadie de las clases sociales más favorecidas ni de las élites locales, siendo sus miembros principalmente del bloque social de las “clases medias trabajadoras” y solo algunos pertenecen a la categoría de personas vulnerables o en el entorno al umbral de la pobreza, en la denominada sociedad de los tres tercios (Alberich y Amezcua, 2017).

En la primavera-verano de 2011, se debate repetidamente sobre cómo organizarse. Dada la masiva asistencia, se aprueba crear diferentes Comisiones internas (comunicación, legal,...) y cinco “Grupos de Trabajo” sobre sectores temáticos: 1 Economía y Empleo; 2 Política, democracia local y participación; 3 Educación y cultura; 4 Social (migración, accesibilidad, vivienda, pobreza); 5 Medio Ambiente y Urbanismo. Estos grupos de trabajo se reúnen semanalmente y organizan Jornadas y Conferencias sobre temas de interés inmediato, tanto local como general. Posteriormente estas comisiones y grupos, a los que va acudiendo cada vez menos gente, quedan solo como estructura temática en el Foro de Internet.

En una Asamblea del otoño un joven profesional participante criticó con razón el espejismo de la euforia de origen y el error de querer estructurar el 15M reproduciendo la lógica de la Administración, organizándose en las temáticas de los diferentes “Ministerios” o concejalías. A partir de 2012 sólo existe una única reunión del grupo de trabajo denominado de “organización”, donde se habla de todo, al igual que en la Asamblea semanal, sirviendo de continuación y preparación de la Asamblea. En 2015 este único grupo de trabajo también deja de reunirse, quedando solo el grupo comarcal que en 2016 también desaparece.

El debate sobre “cómo nos organizamos” ha sido recurrente en todos estos años, al igual que ha ocurrido en otras organizaciones. Es un tema que cansa a muchos participantes, ya que es consumir tiempo sobre algo interno, “mirarse el ombligo”, sin utilidad social. Debates que se multiplicaron en la Asamblea de Asambleas Populares de Madrid “APM” (quincenal), a la que miembros de Villalba acuden con regularidad hasta 2014, por lo que en la Asamblea local no solo se discute sobre cómo organizarse, sino también sobre los debates paralelos de Madrid sobre el mismo tema y, de vez en cuando, sobre cómo organizar la Asamblea Comarcal. Los largos debates organizativos son uno de los motivos que comentan algunos miembros para dejar de acudir a las asambleas, aludiendo “al cansancio y a la falta de eficacia de las asambleas”, con discusiones permanentes en las que se deciden pocas cosas. Estas opiniones son recogidas periódicamente y vertidas en la propia Asamblea semanal cuando se le ha preguntado a ex miembros de la misma y devuelto la información.

La APM deja de reunirse quincenalmente en 2015 y de existir en 2016. Durante los dos primeros años de su existencia se debatió repetidamente como se podía llegar a acuerdos. En principio se trataba de que hubiera consenso total para tomar cualquier decisión regional. Cuando se vio que con este método una sola Asamblea local de Madrid podía bloquear una

decisión general, se debatió largamente si el método mejor sería votar y tomar las decisiones por 2/3 o por 4/5 de las asambleas presentes, o si las proporciones tenían que ser según la importancia del tema tratado y/o podrían también votar las Asambleas no presentes físicamente pero que si participaban telemáticamente. Debates agotadores para muchos participantes que paulatinamente dejaron de asistir y que estuvieron presentes hasta la casi desaparición de la APM.

A pesar de la lentitud citada, relatar aquí las principales actividades organizadas por la Asamblea de Villalba y la Comarcal nos llevaría demasiado espacio, por lo que solo vamos a realizar un breve resumen cualitativo y valorativo. En algunos casos se señalan como actividades de Villalba también las comarcales y regionales o generales del 15M, en las que la Asamblea de Villalba decide participar activamente. Al ser el 15M un movimiento totalmente descentralizado y sin estructuras jerárquicas, muchas actividades debatidas en la APM no se aprueban formalmente, sino que simplemente son impulsadas por algunas Asambleas locales y el resto decide apoyarlas o no, o "copiar" esas iniciativas y realizarlas según su propio criterio en su municipio o barrio.

En los primeros meses se publican en Villalba numerosos comunicados, con el objetivo de darse a conocer entre los vecinos y haciendo llamamientos a la participación en las asambleas semanales. En varios de ellos se repite que "los principios fundamentales bajo los cuales nos reunimos son: No violencia, apartidismo y consenso". Posteriormente se añade el ser un movimiento "inclusivo". Estos comunicados no consiguen ampliar la Asamblea.

2011. Participación en la Manifestación del 19 de junio en Madrid "Contra el Pacto del Euro". La Asamblea de Villalba convoca a acudir conjuntamente con otros pueblos cercanos. Esta es seguramente la primera manifestación propia convocada bajo la denominación del 15M pero que trataba de que fuera algo más que "del 15M", permitiendo por primera vez que otras entidades se sumen con su propia simbología. Hasta ese momento solo había asambleas y concentraciones masivas en la Puerta del Sol. En las asambleas locales y en las de la Puerta del Sol estaba prohibida la exhibición de símbolos o banderas de partidos políticos o sindicatos. Fue algo muy debatido pero al principio había consenso mayoritario de que fuera así, para evitar la instrumentalización por otras organizaciones.

Acudir en grupo en tren a las manifestaciones y concentraciones madrileñas, que continúan con largas marchas ya en Madrid, aumenta los lazos de relación y favorece la aparición de nuevas amistades y redes sociales internas en casa Asamblea. Estos procesos de convivencia, con nuevas experiencias vitales, forman parte del proceso de creación de identidad de cada Asamblea como movimiento autónomo y favorecerá *procesos de empoderamiento* del movimiento. Durante 2011 se da apoyo y participación puntual a todas las manifestaciones del 15M de Madrid, que fueron prácticamente semanales.

Marchas de indignados. El 23 de julio se confluye en Madrid en una gran manifestación que fue una importante demostración de fuerza y cohesión del 15M. Las *marchas* llegan a Madrid recorriendo a pie las principales vías, desde todos los puntos de la geografía peninsular. En

Villalba previamente se preparó el recibimiento, comida y hospedaje de la "columna" *Marcha Noroeste* para el 21 de julio, con indignados/as procedentes de otras Comunidades. Durante la tarde del 21 se celebró con ellos una asamblea conjunta de toda la Comarca, que dura varias horas (asistencia aproximada de un centenar). El ambiente es muy emotivo, con decenas de intervenciones, en las que se mezcla la política con los sentimientos y las emociones vividas a lo largo de las marchas a pie, de bastantes días para algunos participantes. Uno de ellos indica: "en las asambleas hemos aprendido a hablar, hemos aprendido a aprender, hemos aprendido a aprender de la indignación del de enfrente" (joven de Burgos). "Hemos vivido, hemos llorado juntos,..."

Durante el resto del año la Asamblea de Villalba participa en numerosas movilizaciones, encuentros y jornadas de debate: contra el paro, contra el ERE del Ayuntamiento, contra los recortes en la Educación pública, por la Sanidad, etc. y en las *movilizaciones mundiales del 15 de Octubre* (antes citada). Como primera acción local, se edita un comunicado público con información sobre los salarios del Alcalde de Villalba y del Ayuntamiento.

Líneas prioritarias. En el debate celebrado el 29 octubre en la Asamblea de Villalba -a petición de la APM, se consensuan las líneas prioritarias de actuación que debería tener el 15M, en tres ejes estratégicos de acción: 1, Acciones frente a la crisis económica: desahucios-dación de pago, paro,... 2, Regeneración democrática (crisis política): reforma electoral, contra la corrupción, democracia participativa, tope a los salarios. Y 3, defensa de los Servicios Públicos (Educación, Sanidad, etc.). En la práctica, estos ejes apenas se tuvieron en cuenta para priorizar las acciones o jerarquizar los esfuerzos, ya que la Asamblea de Villalba, como en general las asambleas locales del 15M, se mueve más por lo urgente y por lo planteado por otros movimientos y asociaciones. Como comentábamos, hay muchos debates sobre "cómo nos organizamos" o porqué la gente no acude, pero no se lleva a cabo una evaluación reflexiva y crítica sobre las actividades realizadas.

2012. Mercadillo de Trueque, Buzón de Sugerencias y "micrófono abierto" para la ciudadanía villalbina. Preparación activa del lanzamiento del periódico Madrid15M (reuniones en Madrid). Consulta Social sobre la privatización del agua, a raíz del proyecto del Gobierno regional de privatización parcial del Canal de Isabel II. Huelga General 29 de marzo: llamamientos a la población para que sea también una Huelga General Ciudadana. Primer "Festival del Sol y las Mareas", 26 mayo. El nombre, producto de un extenso debate en la Asamblea, fue un acierto: alude al "Sol", símbolo del movimiento 15M (Puerta del Sol) y a las nacientes mareas ciudadanas. Participación activa en la recogida de firmas de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) para la dación de pago y el alquiler social. Durante 2012 y 2013 se publica un boletín semanal electrónico con las actividades principales en las que participa o apoya el 15M de Villalba.

2013. Debate sobre las próximas convocatorias electorales (en 2014 elecciones al Parlamento Europeo) y sobre si el 15M debe adoptar alguna postura común. Es un tema nuevo pero que se convierte en recurrente en las asambleas, a todos los niveles, planteándose por algunos miembros la conveniencia de presentarse o incluso de crear un partido nuevo. Se adopta por mayoría la neutralidad del 15M frente a las convocatorias.

Movilizaciones y actos locales: Hospital (cerrado) de Villalba, "Marchas Blancas al Hospital". Universidad en la Calle, 9 de marzo: al igual que en otros puntos de Madrid, se celebra una Jornada organizada conjuntamente con profesorado universitario. Homenaje a José Luis Sampedro y Stéphane Hessel y lectura pública de textos de la Declaración Universal de Derechos Humanos (20 abril). Referéndum popular sobre la sanidad pública (mayo).

En 2012 y 2013 se debate en varias ocasiones sobre la necesidad de contar con un espacio común de confluencia de las asociaciones y movimientos de la Sierra. En la Asamblea Comarcal del 15M se plantea que debería ser la "Comarcal" dicho espacio unitario, ya que es una Asamblea 15M pero también una coordinadora unitaria de asambleas. Realmente se quería recuperar el protagonismo del principio, cuando cada Asamblea 15M era el espacio común donde confluían todos los activistas de los diferentes movimientos sociales, en la práctica, el espacio unitario. Situación que había desaparecido. Ahora ya se reconoce que cada entidad, asociación y movimiento es independiente, pero se acuerda invitar formalmente a todos los movimientos conocidos para que asistan a la Asamblea Comarcal mensual y que estos tengan un tiempo para informar libremente de sus actividades. Pero el intento es en vano, cada movimiento y asociación está ya en sus propios "espacios unitarios" o, simplemente, no tiene interés en reunirse con otros.

En el verano de 2013, miembros del 15M y de varios partidos políticos, principalmente de Izquierda Anticapitalista (IA) y algunos de IU y Equo, se reúnen en Madrid y acuerdan crear un nuevo espacio unitario para debatir sobre las próximas convocatorias electorales. Se denomina a esta plataforma "Alternativas desde Abajo" (ADA) y acuerdan impulsarla también en barrios y municipios ([www.alternativasdesdeabajo.org](http://www.alternativasdesdeabajo.org)). Fue antecedente (o en paralelo) a otras plataformas unitarias, como *Municipalia* que luego pasó a denominarse "Ganemos Madrid".

Algunos de sus promotores buscaban sinceramente un sistema horizontal asambleario descentralizado, tipo 15M. Pero fue un intento fallido querer trasladar este tipo de estructura organizativa al debate electoral para promover la creación de candidaturas unitarias. Después de varias reuniones el movimiento se disuelve. Este intento malogrado, encabezado por IA, reaparece poco después, por un lado con la plataforma citada "Ganemos" y, por otro, con la creación de "Podemos". La tentativa, aparentemente muy horizontal y democrática de "Alternativas Desde Abajo" fracasa, pero una parte de IA saca sus conclusiones y se pone a trabajar (finales de 2013) para crear un nuevo partido, para lo que se une al grupo universitario promovido y liderado por Pablo Iglesias, que ya cuenta con el apoyo de algunos medios de comunicación. Apuestan conjuntamente por crear un nuevo partido que combine eficazmente la estructura jerarquizada con un aparente poder descentralizado de las bases en procesos asamblearios y, a la vez, tele-participativos. Este segundo o tercer intento de Izquierda Anticapitalista por romper su aislamiento y crear algo nuevo sí es exitoso, en alianza con el grupo de Pablo Iglesias.

Previamente, 12 septiembre 2013, se realiza una Asamblea de la Comarca de la Sierra de Alternativas desde Abajo, en la que participan entre 60 y 70 activistas. En esta Asamblea se plantea crear



una nueva plataforma unitaria y una “alternativa política” electoral, que como decíamos se disuelve al poco tiempo. En esta reunión se constata que existen al menos siete espacios “unitarios” de asociaciones y movimientos sociales en la Sierra: Foro Social de la Sierra de Guadarrama (surgido de la Plataforma contra la Guerra (de Irak, 2003). Coordinadora Salvemos la Sierra. Asamblea 15M de la Comarca Noroeste. Plataforma para la defensa de los Derechos Sociales de la Sierra de Guadarrama. Coordinadora en defensa de los Servicios Públicos Zona Oeste. Frente Cívico Somos Mayoría (creado a iniciativa de Julio Anguita). Alternativas desde Abajo hubiera sido el séptimo espacio *unitario, plural y diverso...* Parece evidente que eran demasiados. Aun así poco después se crea uno nuevo, la *Coordinadora 22 de Marzo*, de apoyo a las Marchas de la Dignidad.

*2014. Iniciativa Legislativa Popular por la Renta Básica. Marcha de la Dignidad 22M: “Pan, Trabajo, Techo y Dignidad”.* Apoyo y participación en las manifestaciones del 22 de Marzo en las que se reunieron más de un millón de personas procedentes de todas las manifestaciones que confluyeron en el centro de la capital.

*Corrupción.* En octubre estalla la Operación Púnica, en la que la Audiencia Nacional ordena la detención de una trama de alcaldes, políticos y empresarios. Entre los detenidos está el Alcalde de Villalba. La Asamblea 15M promueve varias movilizaciones de denuncia y convoca una manifestación con el lema “No a la corrupción” el 15 de noviembre que recorre el municipio, con la escasa asistencia de unas 200 personas.

*Cuestionarios a la ciudadanía.* Una de las principales inquietudes que surgen recurrentemente en la Asamblea es la necesidad de identificar los principales problemas sociales desde la perspectiva de la ciudadanía. Finalmente se optó por la realización de una encuesta a través de un cuestionario de gran extensión, con 45 preguntas organizadas en ocho bloques temáticos. Paralelamente en la APM y en la Comarca se debatieron varios documentos sobre *Objetivos a corto plazo del 15M*, que recogían posicionamientos sobre casi los mismos temas que se preguntaba a la ciudadanía. El cuestionario sirvió de poco, principalmente para debatir temas cuando se realizaba la encuesta con los ciudadanos (renta básica, privatizaciones, servicios públicos, etc.).

*2015. En cualquier protesta del primer mundo, cada grupo de mil manifestantes es en realidad un grupo de mil nodos en una red que además tiene decenas de miles de otros nodos. Una máquina que distribuye información sin parar. Por eso el primer paso de todo gobierno con intenciones de limitar la democracia es limitar el derecho a manifestarse.* Mason, 2017

En el caso español la reducción de la democracia fue primero con los recortes al Estado de Bienestar y la reducción de derechos sociales, y después había que limitar la protesta: se aprueba la “Ley Mordaza”. Se realizaron debates sobre el Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana y se colaboró con la plataforma “No Somos Delito” (<http://nosomosdelito.net/>). En varias Asambleas locales y comarcales participaron miembros de esta plataforma.

TTIP, Campaña sobre el Tratado Transatlántico de Libre Comercio e Inversión, mesas de información y reparto de publicidad en la calle (2014 y 2015). Se crea la Plataforma “Villalba Viva”, pro presupuestos participativos. Su primer objetivo es solicitar una consulta ciudadana o referéndum sobre los gastos en festejos taurinos.

Participación en los talleres y jornadas de la Universidad Socioambiental de la Sierra (USAS), que lleva varios años celebrándose, pero que ahora derivan en debates sobre la preparación de candidaturas para las elecciones de mayo. Podemos había decidido no presentarse como tal partido a las elecciones municipales. A principios del año promueven Candidaturas de Unidad Popular (CUP) en la mayoría de los municipios de España, también en Villalba y en la Comarca y apuesta por la creación de “partidos instrumentales” ya que las candidaturas no las quieren registrar como coalición con otros partidos (como IU o Equo con los que posteriormente sí pactan).

Varios activistas independientes de la Asamblea 15M participan en la creación del nuevo partido local “Cambiemos Villalba”, pero los ácidos debates y las discrepancias internas son numerosas. Hasta que se celebra la votación pública y abierta de la ciudadanía villalbina para la ordenación de la lista electoral de la candidatura a presentar, en que una parte de estos activistas del 15M quedan relegados a puestos inferiores en la lista, sin posibilidades de llegar a ser elegidos concejales. Estos activistas abandonan el nuevo partido instrumental y la candidatura, salvo alguna excepción (en marzo-abril 2015), aludiendo a discrepancias internas sobre el método utilizado. Esta crisis político-partidaria, mezclada con intereses personales (aspiración a ser concejal), está en el origen de lo que será la posterior crisis de la Asamblea local del 15M.

### 3.3. Las elecciones municipales abren una nueva estructura de oportunidad política (EOP)

En mayo se celebran las elecciones municipales y autonómicas. El Partido Popular pasa en Villalba de tener la mayoría absoluta (14 concejales) a solo nueve, que pasan a ser ocho cuando se publica que un concejal es también imputado en la operación Púnica. Aun así siguen gobernando en minoría. La situación política ha cambiado, la falta de mayorías absolutas provoca que la política local sea más fluida y cambiante. Cualquier acuerdo en el Pleno del Consistorio necesitará de al menos el acuerdo de dos grupos políticos. Se ha abierto una nueva ventana de oportunidad a nivel local.

A finales de 2015, después de múltiples debates y divisiones en la Asamblea del 15M, se aprueba una nueva iniciativa: convocar la primera Asamblea Ciudadana Abierta con los concejales del Ayuntamiento de C. Villalba. Se invita a todos los grupos municipales a un debate informativo y consultivo con todas las asociaciones y vecinos que quieran acudir. Una especie de Pleno bis, o Concejo Abierto consultivo. Se anuncia como un paso “caminando junt@s hacia la democracia participativa”. Acuden representantes de todos los grupos municipales menos el Partido Popular: PSOE, Ciudadanos, IU y Cambiemos (donde está Podemos junto a independientes). La convocatoria se considera un éxito de asistencia para la Asamblea 15M que recupera la iniciativa política local perdida.

### 3.4. 2016. Almas, división y crisis generalizada en el 15M

Esta nueva Asamblea *municipalista* y las siguientes convocatorias de la misma (mensuales o bimestrales) se viven como un éxito por el número de asistentes (entre 60 y 80 vecinos) y por lo participativo y animado de los debates. Aunque la mayoría de los que acuden son activistas o simpatizantes de las diferentes opciones políticas, es la primera vez que se reúnen abierta y conjuntamente en una plaza pública para debatir en pie de igualdad, tanto concejales como vecinos, sobre problemáticas locales.

A pesar del éxito una parte de la Asamblea 15M no está de acuerdo y trata de que se supriman. La explicación estaría, por un lado, en las diferentes “almas” que siempre han convivido en el movimiento 15M (Taibo, 2012; Alberich, 2016:385). El 15M ha sido un movimiento muy unitario en su origen, en el que convivía un espíritu reformista liberal (anticrisis, contra la corrupción,...) con diferentes corrientes anticapitalistas y de tradiciones de la izquierda. Los más liberales son los primeros que lo abandonan. Dentro de los segundos conviven en el movimiento los “antipartidos políticos” que se sienten incómodos con cualquier presencia partidaria. Más que de ideología anarquista, que los hay pero minoritariamente (y con diferencias entre ellos), lo que existe es un espíritu libertario y lo que podemos denominar de nuevos ácrata-liberales. Estos no están de acuerdo en que la Asamblea del 15M invite a ningún partido político, ni tan siquiera para debatir temas locales. Son los denominados “puros” o puristas del 15M.

La relación con los partidos y las instituciones ha sido siempre un tema de fricción en las asambleas del 15M, como ha ocurrido en otras asociaciones y movimientos. De hecho provocó escisiones y divisiones internas desde el mismo 2011/2012 en varias asambleas locales de Madrid (por ejemplo en Centro y Malasaña). Por un lado, tenemos asambleas en que se admitía la presencia de militantes conocidos por su adscripción partidaria o ideológica: lo que he podemos denominar como ‘personas-símbolo’ en el ámbito local, líderes con connotación ideológica muy definida (y por tanto líderes solo de una parte). Incluso había asambleas en que se consideraba positivo que concejales o representantes institucionales acudieran a las reuniones, siempre y cuando no acudieran con símbolos explícitos, como banderas. Por contra, en otras asambleas esto era visto con gran recelo o rechazo. Cualquier relato de tipo partidario como, por ejemplo, indicar que en el Ayuntamiento o en el Parlamento se había producido una votación con tales o cuales posicionamientos, era rechazado por considerarse información partidista. Ante estos agrios debates y rechazos, activistas de izquierda y sindicalistas fueron abandonando las asambleas. También por otras razones, como lo que hemos comentado de que no se pudiera votar y que todo tuviera que ser aprobado por consenso, lo que alargaba enormemente los debates y, en muchos casos, paralizaba la toma de decisiones, en contra de la cultura política tradicional de las organizaciones (partidos y sindicatos) acostumbradas a mayorías y minorías.

Igualmente ha ocurrido en otras Asambleas. Por ejemplo, en el análisis de la de Vallecas realizado por Ana García Mendoza, se indica que lo que para algunas personas resultaba interesante y novedoso del 15M “el que no se votara, la búsqueda del consenso y que no hubiera líderes explícitos”, para otras personas era justamente el motivo de abandono, al considerar al nuevo movimiento demasiado lento o incluso inoperante: “estos factores de enganche desengancharon a otras: cualquier cosita que surja tiene que ser por consenso y eso es muy difícil, se pierde demasiado tiempo... yo pienso que es que divagamos mucho, queremos ser tan puristas...” (entrevista de García Mendoza, 2016:309).

En el periodo 2013-15 la mayoría de las 124 Asambleas que hubo en la Comunidad de Madrid se van disolviendo o solo quedan como asambleas virtuales. En 2017 el único referente regional-general del 15M es el periódico mensual “madrid15m”, algunas webs (madrid15m.org; agorasolradio.org), subsiste una nueva, la asamblea “Espacio común 15M”, y aproximadamente una decena de mini-asambleas locales que se reúnen periódicamente (es difícil saberlo con exactitud). La inmensa mayoría de los miles de activistas que estuvieron en el 15M están en otras organizaciones (veremos algunos ejemplos) o se han ido a casa.

En el caso de Villalba la parte discrepante (*purista*) coincide, paradójicamente, con la mayoría de los que hemos citado que formaron parte de la candidatura municipal citada anteriormente y que la abandonaron por “problemas internos”, pero solo después de ver que no iban en puestos de salida en dicha candidatura. En el verano de 2016 deciden abandonar colectivamente la Asamblea del 15M, alegando igualmente problemas internos: mal ambiente en la Asamblea, discusiones subidas de tono, a algunas personas (en concreto a dos) se les considera intolerantes en los debates. Incluso se aduce que existen liderazgos que “antes” no había. A pesar de que algunos de los que se van habían sido muy activos y habían estado en la Asamblea local desde su mismo nacimiento, ejerciendo, de hecho, de líderes.

Tiempo atrás se había creado desde la Asamblea la asociación cultural “La Tapadera” como asociación instrumental de la propia Asamblea 15M para cuando había que registrar algún acto en el Ayuntamiento y para pedir locales municipales para actividades (su nombre no dejaba lugar a dudas). Con la ruptura, aproximadamente la mitad de la Asamblea se va y se dedica en exclusiva a las actividades culturales de la asociación. Hasta ese momento no se había producido una ruptura de ningún tipo: las numerosas personas que habían ido abandonando la Asamblea en los últimos años lo habían hecho aparentemente de manera personal, no alegando motivación colectiva o discrepancias (aunque de hecho las hubiera).

A principios de 2017, en la Asamblea 15M de Villalba solo permanece un pequeño grupo, el más politizado y con una orientación definida de izquierdas, de personas adscritas o simpatizantes de Podemos o de Izquierda Unida. Solo sirve de una parcial “unidad de izquierdas” para nuevas iniciativas. Por ejemplo la convocatoria para crear una “Mesa de Residuos”, grupo de trabajo de vecinos, concejales y algunos activistas para tratar todo lo re-

lacionado con la recogida de basuras, limpieza de la ciudad, reciclaje, etc. O la convocatoria de paseos urbanos por la ciudad. Estas iniciativas son en principio convocadas por el 15M, como manera de hacerlo desde una entidad independiente, aunque quien las trabaje sean concejales o miembros activos de partidos políticos. En definitiva la Asamblea 15M queda solo como el espacio de trabajo local de lo que a nivel estatal representa Unidos Podemos. En abril y mayo de 2017 se suspende frecuentemente la Asamblea presencial semanal por falta de asistencia, queda la asamblea "virtual" en redes sociales y, los pocos que se ven, debaten sobre la disolución o integración en otras entidades unitarias. A finales de mayo se da por disuelta la Asamblea y el 23 de junio se celebra una asamblea-reunión festiva de despedida (acuden 17 personas).

**CUADRO 1. HISTORIA DE LA ASAMBLEA 15M DE COLLADO VILLALBA (MADRID)**

ANOS	ASISTENCIA al plenario semanal <sup>6</sup>	ORGANIZACIÓN	ACTIVIDADES más significativas en Villalba y la Comarca de la Sierra	Grupos creados o participados desde la Asamblea	Ciclo y significados	Contexto sociopolítico
<b>2011 (mayo-junio)</b>	300 a 200 (de todas las edades, predominan los menores de 35 años)	Plenario más comisiones internas y grupos de trabajo divididos en áreas	Se participa en las actividades generales de Madrid del 15M, se acude en grupo a todas las manifestaciones. Asistencia a la coordinadora de Asambleas Populares de Madrid (APM)		Ciclo general movilizador explosivo y expansivo. Creación de una nueva identidad propia	Elecciones municipales: Gobierno PP con mayoría absoluta (también en C. Madrid)
<b>Verano 2011 – 2012</b>	30 a 40 (los más jóvenes abandonan paulatinamente la Asamblea)	Plenario y un grupo de trabajo semanal	Se participa en campañas puntuales generales. Se comienzan a realizar actividades locales. El 15M se estructura como un movimiento-esponja que quiere absorber todo, apoya cualquier movilización y causa social, sin querer controlar (provoca una invisibilización del movimiento). Se participa activamente en los referendos y movilizaciones de las mareas ciudadanas. Huelga General (29M-12). Festival comarcal del Sol y las Mareas. Recogida de firmas ILP vivienda. Universidad Socioambiental de la Sierra.	Huerto okupado. Grupo comarcal de la PAH en Villalba. Mercadillo de trueque. Se participa en las mareas ciudadanas: blanca, verde y azul (defensa del agua pública).	Continúa el ciclo movilizador, la expansión se traslada a las mareas ciudadanas. La identidad 15M se mantiene solo internamente	Nov. 2011 mayoría absoluta PP Gobierno de España. Política de recortes sociales

<sup>6</sup> Número medio aproximado de personas asistentes a la Asamblea semanal.

...

ANOS	ASISTENCIA al plenario semanal <sup>6</sup>	ORGANIZACIÓN	ACTIVIDADES más significativas en Villalba y la Comarca de la Sierra	Grupos creados o participados desde la Asamblea	Ciclo y significados	Contexto sociopolítico
<b>2013 – primavera 2016</b>	20 a 25 (edad predominante 40 a 55 años)	Plenario y un grupo de trabajo semanal	Se organizan dos Marchas al Hospital comarcal. Actividades locales y comarcales casi exclusivamente. Marcha por la Dignidad 22M. Marcha contra la corrupción. 2015 Elecciones municipales: miembros del 15M participan en candidaturas -> disensiones internas. Se convoca la Asamblea Ciudadana Abierta con los grupos municipales del Ayuntamiento. Crisis interna. Pasa a ser un movimiento marginal.	- Pan para Tod@s - A. Cultural La Tapadera - Plataforma "Villalba Viva" - Mesa de Residuos	Ciclo electoral. 2014 Se crea Podemos. Parte de los esfuerzos y recursos humanos se trasladan a las candidaturas y campañas electorales. Fragmentación de la identidad	2014 detienen al Alcalde en operación Púnica.  Mayo 2015 Gobierno municipal PP en minoría. Nueva EOP
<b>Verano 2016</b>	10 a 12	Solo plenario			Escisión (implícita)	
<b>Invierno-primavera 2017</b>	8 a 10 Se suspenden Asambleas por falta de asistencia (en junio se disuelve)	Solo plenario	Con el 15M comarcal se crea la "Mesa de las 3P" Paro, Precariedad y Pensiones, y se celebran nueve "vigilias de la fraternidad" pro acogida de refugiados. Recogida de firmas en la nueva ILP por la vivienda. Participación en movilizaciones.	"Mesa de las 3P". Pan para tod@s se disuelve.	Permanece solo el sector más politizado de Izquierdas.	Se multiplican los casos de corrupción ¿Comienzo de un nuevo ciclo movilizador?

Fuente: elaboración propia

### 3.5. Continuidades, Iniciativas y colectivos creados desde la Asamblea 15M

*Del 15M han salido muchas cosas. Ha tenido muchos hijos. Los hijos se han hecho mayores y se han independizado. Unos nos gustan más y otros nos gustan menos. Se comportan de diferentes maneras y muchas veces no hacen lo que nos gustaría que hicieran. Incluso pensamos que se equivocan, que hacen lo contrario de lo que deberían hacer. Pero aun así son nuestros hijos y, como tales, les seguimos queriendo.*  
Intervención de activista (Carmen M.) en la Asamblea Comarcal de la Sierra, junio 2015 (Alberich, 2016:360)

Se relata a continuación solo lo más significativo y diferenciador de algunas de las nuevas iniciativas sociales creadas o participadas por miembros de la Asamblea 15M de Villalba.

#### 3.5.1. El Huerto y el CSOA

La primera iniciativa 15M fue la creación de un huerto urbano en un terreno abandonado junto al centro social okupado autogestionado (CSOA) de Villalba "La Fabrika" (junto a la vía de servicio de la A6). Con el 15M el movimiento okupa creció y aumentaron considerablemente los centros sociales ocupados de Madrid y otras ciudades. Muchos prejuicios existentes entre la población sobre estos centros se han reducido o eliminado desde 2011. Por ejemplo, en los desalojos policiales de algunos centros se ha visto a numerosas personas protestando, de todas las edades, algo que no ocurría antes y que rompió con su carácter marginal. De forma parecida ha ocurrido con el CSOA "La Fábrica de Sueños" de Villalba. Desde hace más de una década (2004/5), en sus dos ubicaciones sucesivas, viene realizando actividades de todo tipo que han ido cambiando y evolucionando.

Aparte del carácter lúdico-medioambiental de los huertos urbanos, en el de Villalba trabajan varias familias a las que les sirve de sustento. Se mantiene desde 2011 con cambios en las personas que lo trabajan y utilizan, usando diversas parcelas contiguas. Incluso llegan a tener un gallinero y una buena producción de compostaje para el propio huerto. Su repercusión social pública ha sido pequeña pero el Gobierno municipal copia la iniciativa y pone en marcha un nuevo huerto urbano en 2013, controlado desde el Ayuntamiento y dirigido sobre todo a personas mayores.

Aunque el huerto de Villalba se apoyó siempre desde el 15M (incluso apareció ampliamente reflejado en el periódico 15M de Madrid), desde 2012 el colectivo que sigue trabajando en el huerto *okupado* se desliga totalmente de la Asamblea 15M. Esta separación no se produjo de una forma radical ni por un motivo explícito. El grupo que se dedica al huerto crece con personas necesitadas ajenas al 15M, más que un colectivo en sí son usuarios del huerto que se reúnen ocasionalmente en asamblea para debatir temas comunes (accesos, uso del agua, de las herramientas, etc.). Los miembros fundadores que partieron del 15M dejan paulatinamente de acudir a la Asamblea semanal, pero sí participan en ciertas ocasiones en movi-



lizaciones del 15M y se mantiene una relación cordial. Cuando se le pregunta por qué no acuden aluden a razones personales o de “cansancio por tanta reunión”.

En la Comarca se crean varios huertos en diferentes municipios. Seguramente el que ha tenido más repercusión es el de Los Molinos, gracias a su impulso desde el Ayuntamiento a partir de 2012, con la cesión de un suelo municipal y un funcionamiento interno asambleario: “la superficie cultivada es de unos 3.100 m<sup>2</sup>, compuesta por unos 60 huertos individuales, aproximadamente habrá unas 100 personas que se dedican a trabajar” (Carlos R. R., 2017). La gente que cultiva las parcelas es muy diversa: mayores nacidos en el pueblo, jóvenes y población inmigrante residente de diferente antigüedad. Se ha conseguido una positiva convivencia.

### 3.5.2. Grupo Vivienda y antidesahucios. La PAH

Durante 2012 el 15M de Villalba y de la Comarca establecen relaciones estrechas con la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) y participan activamente en la recogida oficial de firmas para la ILP. Se crea un grupo específico independiente con sede en Villalba que se reúne todas las semanas ininterrumpidamente hasta la actualidad, como grupo de la PAH comarcal. Han realizado numerosas labores de intermediación ante las sociedades bancarias para la paralización de desahucios. Desde 2013 casi todos los desahucios denunciados han sido paralizados o se ha llegado a un acuerdo con la entidad financiera.

El acierto estratégico de la PAH ha sido coger unos objetivos de mínimos y máximos, y saber combinar adecuadamente los objetivos radicales a largo plazo con la acción directa, útil y pragmática en lo concreto.

### 3.5.3. Banco de alimentos: desde la extrema pobreza a la creación de la Plataforma Pan para Tod@s

También en 2012, una activista del 15M (Sara G.) que acudía a las reuniones del grupo de trabajo de la PAH, comienza, a título particular, a recoger alimentos para entregárselos a personas afectadas por su posible desahucio y que le habían manifestado su situación de extrema pobreza. En definitiva detecta una carencia que nadie estaba atendiendo adecuadamente: la amenaza y/o paralización provisional del desahucio no puede ocultar otras necesidades básicas. Los Servicios Sociales públicos son claramente insuficientes en estas situaciones. Se detecta en la Asamblea que muchas familias transitan permanentemente entre los Servicios Sociales municipales y las ONG singulares que aportan ayudas, Cáritas y Cruz Roja principalmente y a otras asociaciones, como las de colectivos de migrantes.

Cuando el número de familias crece (la mayoría con niños), esta activista plantea la problemática en una de las Asambleas del 15M, en la que se decide apoyar la creación de un grupo de trabajo específico, que recoja y reparta alimentos.

Se discute repetidamente la necesidad de no caer en la “beneficencia” ni en el asistencialismo. Se acuerda que el lema es “te ayudamos para que tú puedas ayudar a otros”. Se debate, hasta la saciedad, las contradicciones en las que se puede caer como movimiento social: no se trata de poner parches al sistema, ni de paliar-tapar-ocultar las situaciones de extrema pobreza, es necesario denunciar a las instituciones públicas responsables y movilizar a la vez que ayudar. El objetivo es la auto-organización de las personas afectadas, como ha hecho la PAH que sirve de modelo. A finales de 2012 publican un comunicado que indica:

“POR LA CREACIÓN DE UN CENTRO DE ALIMENTOS Y ABASTECIMIENTO. Vivimos en una situación de emergencia social dentro de una sociedad cada vez más injusta, en la que las diferencias entre ricos y pobres se acentúan cada vez más. Desde la asamblea popular 15M de Villalba surgió la iniciativa de apoyo de alimentos a un grupo de familias del municipio [...] Por ello solicitamos la colaboración ciudadana para la creación de un centro de alimentos y abastecimientos...”

En 2013 este grupo de trabajo decide constituirse como grupo independiente del 15M y denominarse “Plataforma Pan para Tod@s”. El núcleo más activo crece hasta la treintena de miembros. Las personas usuarias afectadas también crece, semana tras semana, desde una treintena hasta los dos centenares de familias en ese año.

Acuerdan que el primer sábado de cada mes, de forma pública y auto-organizada, se realizará la entrega mensual de paquetes de alimentos, en la misma plaza donde se reúne el 15M, una hora antes de la Asamblea. Primero se entrega a todas las personas apuntadas (que antes han pasado una entrevista) y luego a los que aparecen por primera vez. Esto supone que previamente miembros del grupo activo han recogido alimentos junto a los supermercados de Villalba, al menos tres días a la semana.

La plataforma se organiza a través de una asamblea semanal donde participan los activistas y algunas personas afectadas que se han incorporado al colectivo más activo. En octubre de 2013 publican una nota de prensa de agradecimiento y reconocimiento público a los comerciantes y cadenas de alimentación que colaboran, en lo que podemos considerar como una nueva forma de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) a nivel local. Grandes comercios que ponían trabas para instalar mesas de recogida junto a su entrada (como ocurrió con Carrefour y Mercadona) dejan de poner reparos e incluso se ofrecen a reunirse con la Plataforma, a pesar de que ésta no está registrada como asociación. La colaboración y confianza mayoritaria de la ciudadanía es ejemplar.

Durante 2014 y 2015 realizan repartos de alimentos masivos, con actos públicos de reparto mensuales (para unas 250 familias), paralelos a denuncias de la ineficacia y dejadez de las administraciones públicas.

Una de las dificultades del colectivo es carecer de local estable, donde guardar los alimentos recogidos hasta el reparto o distribución. Se guardan en sucesivos espacios particulares, ya que el Ayuntamiento exige que se registren como asociación si quieren recibir cualquier ayuda pública. La plataforma debate el tema y decide mantenerse como colectivo, sin re-

gistrarse como asociación. Una parte de sus activistas aluden al “espíritu 15M” que nunca se inscribió en ningún registro público (ni como asociación ni bajo ninguna otra fórmula). Pero la realidad es que en otras Asambleas 15M ya se ha apoyado la creación oficial de nuevas asociaciones, para este tema y otros (igual ocurre después en Villalba). Las diferentes almas del 15M se replican en la nueva “despensa solidaria”.

Al solicitar ayudas o la colaboración del Ayuntamiento las situaciones son un tanto paradójicas o, incluso, surrealistas. Pan para Tod@s ha recibido premios y reconocimientos a su labor, incluso por instituciones o en actos públicos tan diferentes como el Carnaval, organizado por el Ayuntamiento, o los “premios republicanos” a la cooperación social local. Sin embargo, al no estar inscrita oficialmente como asociación, cuando se reúne el Consejo de participación de Bienestar Social municipal (con representantes del Ayuntamiento y de las asociaciones de acción social) se les deja asistir y hablar pero no se les considera miembros del Consejo. Cuando han solicitado un espacio para poder reunirse, primero se les dejó un local dos horas semanales, en el que se reunieron durante aproximadamente dos años, pero luego se les ha denegado y en 2015/16 han celebrado sus reuniones semanales en una plaza, al aire libre.

En 2016 se paraliza su crecimiento y surgen problemas internos, el núcleo activo disminuye. Como respuesta a esta crisis se denuncia la inanición de la Administración y que una entidad social no puede sustituirla. Pero la crisis interna va a más, fruto sobre todo de personalismos y las diferentes visiones sobre qué hacer, además de la dificultad de carecer de local y de ayudas públicas y privadas económicas. Algunas personas activas han encontrado trabajo que les dificulta acudir. Al ser menos, la plataforma decide recoger alimentos solo para las familias activas del propio colectivo activo, lo cual desvirtúa su sentido.

A finales de 2016 anuncian su disolución pero un pequeño grupo (apenas 4 o 5 personas) decide mantener la entidad y el nombre. Al no estar registrada oficialmente se puede dar esta situación de uso de nombre. Durante estos años, algunos miembros de la Plataforma han seguido acudiendo a las asambleas del 15M local, lo que ha redundado en una positiva y fluida relación entre ambos colectivos. En la Asamblea celebrada en diciembre la primera activista impulsora de la Plataforma explica su disolución por dos motivos:

“1º La disolución real se había producido cuando, hace cosa de un año, se decide no hacer repartos de alimentos (en la plaza) y recoger solo para repartir entre los que recogen. Es un auto-reparto que se acerca a la mendicidad. 2º, La división en la plataforma se produce por la cabezonería de algunos de no querer acordar nada con nadie. No aceptar el apoyo o colaboración de partidos políticos, ni de un local ni de nada y no querer registrarse que lo exigía el Ayuntamiento para ceder un local” (intervención de S. G. en la Asamblea 15M, 3.12.16).

Como vemos, las diferentes almas que convivían en el 15M y casi las mismas razones también coexisten en la despensa solidaria, hasta su disolución.

## 4. CRISIS, INTERROGANTES, FRACASOS Y DESAPARICIÓN DE UN MOVIMIENTO SOCIAL

Desde el comienzo de la Gran Crisis o Gran Recesión (2008 en España) las relaciones entre los Servicios Sociales, los Consejos de Participación y los nuevos colectivos sociales también van cambiando, al tener nuevos protagonistas y situaciones distintas a las vividas tradicionalmente con las ONG y las asociaciones de acción social singulares, como Cruz Roja y Cáritas. Como en el caso que hemos visto de Villalba, pero también en los bancos de alimentos/despensas solidarias de Alpedrete, Guadarrama u otras ciudades madrileñas, los nuevos colectivos han sido creados a partir de Asambleas del 15M y muchas de ellas ni siquiera se han inscrito como asociaciones formales en el Registro General de Asociaciones. Con el paso del tiempo algunas sí se decidieron a registrarse como asociación, al ver las dificultades de realizar recogidas de alimentos y de otras ayudas (incluso donativos) y no tener una organización formal.

De la experiencia de Villalba cabe preguntarse: ¿por qué se disuelve Pan para Tod@s y no la PAH? Seguramente una de las razones es que las asambleas locales de la PAH funcionan autónomamente pero tienen una referencia global permanente y una entidad, la Coordinadora de Vivienda (de Madrid), que las obliga a una cierta homogeneidad de criterios, estrategias, etc. Además de ser un referente público con prestigio y conocimiento de la ciudadanía. De hecho en 2017 esta Coordinadora de las PAH, junto con la Federación Regional de AA. Vecinales (FRAVM) y la Asociación Libre de Abogados, lanzan una nueva Iniciativa Legislativa Popular regional por el derecho a la vivienda, a la que se suman casi un centenar de organizaciones y colectivos. Es decir, la PAH local, independientemente de sus diferencias, discusiones y disensiones (que también ha tenido), tiene un referente regional y nacional, que marca unas líneas estratégicas y unos métodos de acción. Quien no esté de acuerdo puede asumir el criterio general o abandonar la entidad, pero ésta seguirá funcionando. Lo mismo que ha ocurrido siempre con otras entidades sociales, como la organización local de cualquier ONG.

Segundo interrogante ¿Por qué se ha mantenido la organización 15M de Villalba (como otras Asambleas) celebrando reuniones públicas ininterrumpidamente durante todos los sábados desde 2011 hasta principios de 2017? La duda es aún mayor si se hace balance de lo que se consideraría (desde fuera) éxitos objetivos, los logros obtenidos por la Asamblea que, aparentemente, son pocos.

Hay una primera explicación: los deseos consustanciales de participar, por parte de las personas en general y de la ciudadanía española del siglo XXI en particular. El anhelo de un pequeño grupo de vecinos por mantener sus reuniones públicas, de querer ser protagonistas de su propia historia, ser más sujetos sociales. Sin entrar aquí a valorar hasta qué punto lo consiguen o no. Es evidente que para otros vecinos, que participan solo puntualmente en alguna ocasión pero que se mueven en su entorno, la Asamblea 15M de los sábados formaba parte del paisaje urbano-social de la ciudad. Es casi el único lugar donde pueden fácilmente ir a

preguntar algo o a denunciar cualquier tema de la comunidad municipal ciudadana, a hacer “política” en su sentido extenso, sin tener que afiliarse a una ideología concreta, ni declarar sus ideas o valores. A nadie se le pregunta quién es ni de dónde viene para poder participar.

*Cultura y creatividad.* Apuntamos una segunda explicación a la permanencia de la Asamblea, complementaria de la anterior: una vez pasado el primer año de vida, los lazos de amistad y las nuevas redes de relación se han consolidado. Se realizan actividades que se consideran útiles y muchas de ellas, a pesar del trabajo que llevan, son satisfactorias para sus activistas. El proceso de empoderamiento de un grupo de vecinos, entorno a la veintena se ha consolidado y se mantiene hasta 2016, considerándose que forman parte de un concreto movimiento social, el 15M, que sigue vivo, aunque marginado públicamente. Con una cultura participativa y creativa propia. Este empoderamiento da seguridad a sus miembros. Tanto a los activos como a los simpatizantes. Cuando este grupo de activistas se rompe la Asamblea tiene pocas posibilidades de subsistir. Este proceso local va en paralelo a la gradual marginación y casi desaparición del movimiento 15M nacional y regional. Aunque la Asamblea de Villalba y la de la Comarca de la Sierra son de las que más tiempo han permanecido.

#### 4.1. Debates interminables, continuidades

El 8 de febrero de 2015 se celebró una Asamblea Comarcal Extraordinaria, “Asamblea *super-glue*” reunión en la que había que permanecer pegados para realizar una evaluación a fondo. Participan 35 a 45 activistas, de cinco Asambleas 15M que siguen funcionando en pueblos de la Sierra: Alpedrete, Las Rozas-Matas, Collado Mediano, Majadahonda y C. Villalba. También asisten personas activas de otros municipios que, una vez disueltas las asambleas de sus pueblos, van con cierta asiduidad a Asambleas cercanas<sup>7</sup>. En esta reunión se analiza por qué una parte de las Asambleas 15M de la Comarca han desaparecido o han ido a menos.

En los debates se arguyen múltiples motivos para explicar el descenso: cansancio, sectarismos y peleas internas, manipulación de partidos, falta de eficacia, los bloqueos de algunas personas paralizaron la Asamblea, etc. No se llega a unas conclusiones comunes. Como en otros debates 15M, se habla de todo y todo el mundo se expresa libremente, pero no se llega a conclusiones operativas de las que pueda salir un plan de acción, unas propuestas de cambio o unas rectificaciones en el funcionamiento. Los motivos o las causas profundas de la crisis del Movimiento se mezclan con las quejas, y estas con los apelativos sentimentales y emocionales, muchos de ellos de autosatisfacción, del tipo de “a pesar de todo yo no dejaré el 15M, no me lo imagino” o “el 15M me ha cambiado, nos ha cambiado a todos”.

A principios de 2017 la Asamblea 15M de Villalba y la de Comarca de la Sierra parece que están a punto de desaparecer. Sin embargo desde la comarcal se lanza la idea de crear una

<sup>7</sup> Los participantes son de diferentes edades y de varias generaciones, predominan las personas entre los 35 y los 55 años, aproximadamente un 40% son mujeres. Ver documentos y conclusiones en: <http://foro.tomalosbarrios.net/viewtopic.php?f=169&t=3264&start=20>

plataforma nueva, la “Mesa de las 3P” -Paro, Precariedad y Pensiones-, convocando a sindicatos, partidos políticos, asociaciones y personas a título particular de la zona. El objetivo es crear una plataforma unitaria que denuncie la situación de precariedad social en la que sigue viviendo buena parte de la sociedad serrana, a pesar de la publicidad institucional de que “se ha salido de la crisis”. La unidad se consigue parcialmente. Para su presentación pública se consensua un manifiesto que firman 16 entidades y se realiza una concentración (marzo) a la que acuden unas ciento cincuenta personas. El 15M considera un éxito la concentración, sobre todo porque consigue marcar iniciativa y su continuidad. Pero, en la práctica, el 15M comarcal se disuelve en la nueva plataforma. Los miembros más puristas de la Comarca dejan de acudir, al no estar de acuerdo en participar en una plataforma con partidos políticos y sindicatos.

De forma parecida ocurre con las asambleas ciudadanas con concejales convocadas en Villalba (en febrero y abril). Se evidencia que el 15M sigue siendo considerado una entidad activa, aunque ahora muy pequeña y definida ideológicamente, escorada a la izquierda, pero con capacidad de convocatoria. Pero esto no impide su disolución.

## 4.2. Fracasos del movimiento social 15M

“El fracaso del 15-M a la hora de articular una respuesta duradera y efectiva y, sobre todo, de desencadenar un proceso de reformas políticas, hizo cuajar en la sociedad un sentimiento de derrotismo” (Torreblanca, 2014).

“¿Cómo fue bloqueado el 15M, qué es lo que no pudimos o supimos elaborar, qué hizo obstáculo dentro y fuera de nosotros mismos? Son preguntas abiertas. El ‘fracaso’ del 15M (y hablo ahora en un único sentido, muy preciso: sus problemas para durar) es un asunto aún por pensar” (Fernández-Savater, 2015).

A partir de 2012, el 15M evoluciona desde *el movimiento-soporte* al *movimiento esponja*: quiere absorber otros movimientos y al no conseguirlo simplemente se mimetiza con ellos. En 2013 las redes del tejido social 15M ya se han deshilachado. En 2014 el nuevo partido Podemos trata de coserlas de nuevo para sus objetivos políticos, en la construcción de una nueva estructura organizativa. La realidad contrastada es que una parte minoritaria pero significativa de los activistas del 15M pasan a dedicar sus esfuerzos a las nuevas organizaciones políticas y a las confrontaciones electorales.

El 15M ha cristalizado *nuevas formas de ser y de actuar en la política*, en la sociedad, ha cambiado la forma de pensar de miles de personas y ha contribuido a crear un “nuevo clima social” (Fernández-Savater, 2012). Pero ¿cómo se crea y organiza un clima? El 15M tenía dos posibles vías: seguir como “clima”, impregnando con sus ideas a otros movimientos y organizaciones, desarrollando una *revolución humanista* (García-Rosales y Penella, 2011:105), o convertirse paulatinamente en un movimiento social más, tratando de mantener las características citadas. Mayoritariamente se eligió esta segunda opción pero, al mantener su estrategia básica horizontal, sin representantes ni delegados, ni organización formal, ha ido

perdiendo protagonismo y diluyéndose. En la práctica quedó en la primera vía: creó un clima y una nueva cultura política que es lo que ha permanecido implícitamente, y ha desaparecido como movimiento social formal.

La pregunta entonces sería: ¿es posible funcionar solo con democracia directa? En una asociación, colectivo o micro-movimiento social es evidente que sí es posible. Pero en un movimiento numeroso que quiere cambiar la sociedad nacional, parece evidente que precisamente la experiencia del 15M lo que nos indica es lo contrario. No es posible un movimiento social de presión y de cambio que quiere cambiar la sociedad, organizado solo mediante asambleas y sistemas de democracia directa interna (con las nuevas TIC). De hecho, los hijos y sucesores del 15M, al menos los más conocidos, tienen estructuras que combinan la democracia directa y la representativa: la PAH que ya existía, las mareas y, mucho más jerarquizados, los nuevos partidos políticos o las plataformas electorales que se han presentado en los comicios municipales de mayo 2015.

Lo que sí ha sido posible es un gran proceso movilizador provocando un cambio que ha contribuido decididamente a que de ahí surgieran nuevos movimientos y nuevas organizaciones sociales y políticas. El 15M, sin apenas estructuras, sin liberados, sin representantes y representados, ha conseguido impulsar ese profundo cambio y, como parte sustancial de esa nueva cultura, comenzar a cambiar la política y la sociedad.

En conclusión, y más allá de sus evidentes éxitos, después de seis años de existencia podemos resumir los factores y causas de la práctica desaparición del movimiento 15M como entidad formal en España:

1. El consenso a toda costa provocó debates interminables en las asambleas. La participación libre y abierta atrajo a muchas personas pero fue desilusionando a otras que deseaban más acción y funcionamiento más resolutivo.
2. El asamblearismo y la horizontalidad radical llevaron a no tener delegados, incluso a no elegir portavoces públicos.
3. Negarse a construir una estructura organizativa formal, ni a constituirse como asociación nacional (o internacional), ni como lobby de presión. Junto a lo anterior resto eficacia al movimiento.
4. La soberanía de cada Asamblea local y el consenso necesario para aprobar acuerdos impidió la construcción de un programa reivindicativo del conjunto del 15M (aunque fuera de mínimos pero público y general). Esto fue posible solo al principio, cuando en la Región existía la Asamblea Acampada Sol de Madrid. De hecho en 2011 cada Asamblea provincial sí realizó sus propios programas o proclamas reivindicativas.
5. De entre sus diferentes alas, se produce una inclinación paulatina hacia una orientación ideológica definida, de izquierda radical asamblearia, que se convierte en predominante.
6. Falta de evaluación y de autocrítica.

7. Estos factores provocan que:

- Activistas del 15M se dedican a crear colectivos y asociaciones para temas específicos o sectoriales: mareas, nuevas entidades locales, PAH, etc. (desde finales de 2011). Primero los crean y luego paulatinamente se dedican a esa nueva actividad y dejan de acudir a las asambleas 15M.
- Después, cuando comienza el ciclo electoral de 2014 hasta 2016, también hay activistas que se pasan a la participación directa en política (elecciones europeas, municipales) y a los nuevos partidos (principalmente Podemos).

Aun así, subsiste (2017) un pequeño grupo que sigue autodenominándose 15M, muy connotado ideológicamente.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADELL, Ramón (2011): "La movilización de los indignados del 15-M. Aportaciones desde la sociología de la protesta". *Sociedad y Utopía*, nº 38, pp. 125-140, UPS. Madrid.
- ADELL, Ramón (2016): "Debate sobre movimientos sociales". Mesa redonda en Escuelas Pías de la UNED. Madrid, 17 de febrero de 2016. No publicado.
- ALBERICH, Tomás (2012): "Movimientos Sociales en España: Antecedentes, Aciertos y Retos del Movimiento 15M". *Revista Española del Tercer Sector*, RETS nº 22. Fundación Luis Vives. Madrid.
- ALBERICH, Tomás (2016): *Desde las Asociaciones de Vecinos al 15M y las mareas ciudadanas [breve historia de los movimientos sociales]*. Ed. Dykinson. Madrid.
- ALBERICH, Tomás y AMEZCUA, Teresa (2017): "Desigualdad, clases sociales y sociedad de los tres tercios" *Revista Sistema*, nº 245. Madrid.
- ALGUACIL, Julio (2011): *Cómo se hace un trabajo de investigación en sociología*. La Catarata. Madrid.
- ALONSO, Luis Enrique (2012): "Un año después del 15-M ¿el resurgir del conflicto social juvenil?", *Temas para el debate*, nº 211. Madrid.
- ANTÓN MORÓN, Antonio (2012): "Movimiento 15-M: expresión colectiva de una ciudadanía indignada". II Jornadas de Sociología de AMS (Asociación Madrileña Sociología). Grupo Movimientos Sociales. UCM.
- BAUMAN, Zygmunt (2006): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Siglo XXI de España Editores. Madrid.
- CABAL, Fernando (2011): *¡Indignados! 15M*, Mandala Ediciones. Madrid.
- CARLOS R. R. (2017): "Huerto Social de Los Molinos". Publicación mensual *Otras Voces Sierra*, nº 4. Collado Villalba (Madrid).
- CASTELLS, Manuel (2010): *Comunicación y Poder*, Alianza Editorial. Madrid.
- CASTELLS, Manuel (2012): *Redes de Indignación y Esperanza*, Alianza Editorial. Madrid.
- CIS, Centro de Investigaciones Sociológicas (2012): Estudio nº 2.921. "Representaciones políticas y 15-M". CIS. Madrid
- CORNEJO, Marcela; BESOAÍN, Carolina y MENDOZA, Francisca (2011): "Desafíos en la generación de conocimiento en la investigación social cualitativa contemporánea". *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 12(1), Art. 9. <http://nbnresolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs110196>.

- FERNÁNDEZ-SAVATER, Amador (2012): "Cómo se organiza un clima" (consulta: 13.01.12). <http://blogs.publico.es/fueradelugar/1438/%C2%BFcomo-se-organiza-un-clima>
- FERNÁNDEZ-SAVATER, Amador (2015): "Reflexiones en conversación con el blog argentino Lobo Suelto" (21/05/2015).
- FORO SOCIAL MUNDIAL DE MADRID (2013): "Memoria del Mayo Global Madrid 2012". Editado por la Asamblea de Movimientos Sociales (AMS) del FSM. Madrid.
- FUNES, M<sup>a</sup> Jesús y MONFERRER, Jordi (2003): "Perspectivas teóricas aproximaciones metodológicas al estudio de la participación". En Funes y Adell, *Movimientos sociales, cambio social y participación*. España, UNED.
- GARCIA FERRANDO, Manuel y SAN MARTÍN, Ricardo (1993): "La observación científica y la obtención de datos sociológicos", en *El análisis de la realidad social*, Alianza Universidad Textos. Madrid, pp. 113-140.
- GARCÍA-MENDOZA, Ana (2016): "15M Vallecas: Ciclos de participación e institucionalización de los Movimientos Sociales". En: Alberich, Tomás, *Desde las Asociaciones de Vecinos al 15M y las mareas ciudadanas [breve historia de los movimientos sociales]*. Cap. 7. Ed. Dykinson. Madrid,
- GARCÍA-ROSALES, Cristina y PENELLA, Manuel (2011): *Palabras para indignados. Hacia una nueva revolución humanista*. Mandala Ediciones. Madrid.
- GONZÁLEZ BARRIOS, Luis (2012): "15-M: Indignación en la senda del contrapoder". *El Muro, Revista de Cultura y Política* [www.revistaelmuro.com](http://www.revistaelmuro.com)
- HÉLOÏSE, Nez (2012): "Entre los militantes y los laboratorios deliberativos: el 15-M". International Conference: From Social to Politics. New Forms of Mobilization and Democratization. Editado por International Sociological Association (ISA). Tejerina and Perugorría (coord). Bilbao.
- JEREZ, Ariel, SAMPEDRO, Víctor, LÓPEZ REY, José A. (2008): "Del 0,7% a la desobediencia civil. Política e información del movimiento y las ONG de Desarrollo". Monografías nº 252. CIS. Madrid.
- JURADO, Francisco y DE LA RASILLA, Luis (2011): "El movimiento social del 15-M. A modo de presentación". *Revista Internacional de Pensamiento Político*, nº 6.
- KAWULICH, Barbara (2006): "La observación participante como método de recolección de datos". *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research* [On-line Journal], 6(2), Art. 43, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0502430>
- LARAÑA, Enrique y DíEZ, Rubén (2012): "Las raíces del movimiento 15M. Orden social e indignación moral". II Jornadas de Sociología de la Asociación Madrileña de Sociología (publicación electrónica de Actas). Madrid.

- McADAM, Dough (1998): "Orígenes conceptuales, problemas actuales y decisiones futuras". En Tejerina, B. e Ibarra, P., *Movimientos Sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Trota. Madrid. pp: 89-110.
- MASON, Paul (2017): "Las manifestaciones crean el tipo de poder que los políticos ignoran" *The Guardian*. Publicado en eldiario.es 02/04/2017. [http://www.eldiario.es/theguardian/manifestaciones-crean-poder-politicos-ignoran\\_0\\_628187409.html](http://www.eldiario.es/theguardian/manifestaciones-crean-poder-politicos-ignoran_0_628187409.html)
- MORENO PESTAÑA, José Luis (2015): "El sorteo o la socialización del capital político", *El Viejo Topo*, nº 327, abril 2015, Barcelona.
- NAREDO, José M. y VILLASANTE, Tomás (2011): "Democracia real, desde abajo, sin siglas y sin jefes". Boletín electrónico de *Revista Viento Sur*, junio 2011. <http://www.vientosur.info>
- PASTOR, J. (2011): "El Movimiento 15-M: un nuevo actor sociopolítico frente a la 'dictadura de los mercados'". *Sociedad y Utopía* nº 38. Madrid.
- PINILLA GARCÍA, Alfonso (2011): "La percepción del movimiento '15-M' en las ediciones digitales de El Mundo y El País". *Tejuelo: Didáctica de la Lengua y la Literatura. Educación*, Nº. 12, pp. 196-217.
- RED CIMAS (2015): *Metodologías Participativas. Sociopraxis para la creatividad social*. Dextra Editorial S.L. Madrid.
- ROBLES, José M. y GANUZA, Ernesto (2011): "Internet y deliberación: dos ideas para comprender cómo afrontan los Indignados la participación política". *Sociedad y Utopía*, nº 38. Madrid.
- ROBLES, José M.; DÍEZ, Rubén; CASTROMIL, Antón R.; RODRÍGUEZ, Arturo; CRUZ, Mildred (2015): "El movimiento 15-M en los medios y en las redes. Un análisis de sus estrategias comunicativas". *Empiria, Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, nº 32, septiembre-diciembre 2015. Madrid, pp: 37-62.
- ROMANOS, Eduardo y SÁDABA, Igor (2015): "La evolución de los marcos (teco) discursivos del movimiento 15M y sus consecuencias". *Empiria, Revista de Metodología de Ciencias Sociales* nº 32. Madrid, pp. 15-36.
- ROMERO, Miguel (2011): "19-J: Himno a la alegría". Publicado el 20/06/2011 en *Viento Sur*. <http://www.vientosur.info>
- ROMERO, Aleix (2015): "Historia de un movimiento: el 15-M como expresión del malestar social". *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Vol. 46, nº 2.
- RUIZ LIGERO, Rodolfo (2011): "Reflexiones sobre el 15M (actualidad y futuro)". *El Viejo Topo*, Barcelona, 284.
- SANTAMARÍA, Antonio (2011): "La rebelión de los indignados. Reflexiones a pie de acampada". *El Viejo Topo*, Barcelona, pp 282-283.

- SUBIRATS, Joan (2011): *Otra sociedad ¿otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común*. Icaria. Barcelona.
- TAIBO, Carlos (2012): “La deriva del 15M: almas, corrimientos, apoyo mutuo”. *Madrid 15m. Periódico de Asambleas*, nº 0, febrero 2012.
- TEZANOS, José Félix y DÍAZ, Verónica (2017): *La cuestión juvenil ¿una generación sin futuro?* Biblioteca Nueva. Madrid.
- TORREBLANCA, José I. (2014): “La batalla de la izquierda: ¿reforma o ruptura?” Madrid, El País Babelia 27/09/14.
- VILLASANTE, Tomás R. (2014): *Redes de vida desbordantes. Fundamentos para el cambio desde la vida cotidiana*. Catarata. Madrid.
- YACUZZI, Enrique (2005): “El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación” Serie Documentos de Trabajo, Universidad del CEMA: Área: negocios, No. 296 Provided in Cooperation with: University of CEMA, Buenos Aires. Consulta 5.07.17: <http://hdl.handle.net/10419/84390>

# La aportación de las entidades sociales del ámbito de la inclusión en Gipuzkoa y su relación con la Administración Pública

Ane Ferran Zubillaga

aferran@deusto.es

Doctora por la Universidad de Deusto, licenciada en Humanidades y diplomada en Trabajo Social. Actualmente es profesora encargada en la Universidad de Deusto, donde imparte docencia en el grado de Trabajo Social. Su experiencia profesional como trabajadora social se ha desarrollado en el ámbito de las entidades de acción social, en funciones relacionadas con la gestión de la formación y el voluntariado, y la cooperación internacional. Los ámbitos de investigación están relacionados con el tercer sector, la inclusión social, la participación y la gestión del conocimiento. Forma parte del equipo de Investigación Deusto Valores Sociales.

## RESUMEN

**E**l presente artículo aborda el papel de las entidades de iniciativa social en el ámbito de la inclusión en el marco de la política social guipuzcoana. Es parte de la tesis doctoral dirigida por el profesor Jon Leonardo, catedrático de la Universidad de Deusto, y defendida en diciembre de 2016 titulada “Loiolaetxea: respuesta a la exclusión desde la solidaridad”. El artículo parte de la contextualización de la política social vasca y su concreción en el Territorio Histórico de Gipuzkoa y aborda la cuestión del papel del tercer sector en el con-

texto actual. A continuación presenta un resumen del análisis cualitativo realizado en torno al papel de las entidades sociales guipuzcoanas en la atención residencial a las personas en situación de exclusión y la valoración sobre la relación de éstas y la administración: sus características, los factores condicionantes y las bases para el establecimiento de un nuevo modelo relacional.

## PALABRAS CLAVE

Políticas públicas (JEL I38); Capital social (JEL Z13); Tercer sector, inclusión.

## THE CONTRIBUTION OF GIPUZKOAN SOCIAL INCLUSION ORGANIZATIONS AND THEIR RELATIONSHIP WITH THE PUBLIC ADMINISTRATION.

## ABSTRACT

**S**et within the framework of Guipuzcoa's social policy, the role of social enterprises is analysed in the scope of inclusion. The article forms part of the doctoral dissertation supervised by Prof. Jon Leonardo, Chair at the University of Deusto. It was defended in December 2016 under the title: "Loiolaetxea: respuesta a la exclusión desde la solidaridad". The study is based on providing the context for Basque social policy and its materialisation in the province of Guipuzcoa. The issue of the Third Sector's current role is analysed. This is followed by a summary of the qualitative analysis performed on the role of Guipuzcoa's residential care social enterprises for persons in situations of exclusion and evaluation of the relationship between them and the administration: their characteristics, conditioning factors and the bases needed to establish a new relational model.

## KEY WORDS

Public policy (JEL I38); Social capital (JEL Z13); Third sector, inclusion.

## 1. INTRODUCCIÓN

Loiolaetxea es un centro residencial de la Compañía de Jesús ubicado en San Sebastián (Gipuzkoa), donde se acoge a personas que están presas y a personas en riesgo o situación de exclusión. Forma parte de la red de atención a la exclusión siendo un centro colaborador de la Diputación Foral (entidad competente en la materia).

El objetivo general de la tesis en la que se sustenta este artículo, ha consistido en analizar el papel de las entidades de iniciativa social<sup>1</sup> en la atención residencial a las personas en riesgo o situación de exclusión en el marco de la política social guipuzcoana, a partir del estudio del caso de Loiolaetxea.

Una vez contextualizado el marco y dado que se trataba de *conversar con la realidad* (Schön, 1998, pág. 248) la investigación se ha basado en el análisis cualitativo de 34 entrevistas en profundidad realizadas a: responsables políticos del ámbito foral, técnicos del ámbito foral y municipal, y de instituciones penitenciarias, personas del tercer sector social, expertos del ámbito del conocimiento, así como profesionales y residentes de Loiolaetxea<sup>2</sup>.

Lo que exponemos a continuación es un resumen del análisis referido a la aportación de las entidades sociales en la atención a la inclusión, así como la caracterización de la relación de éstas con la administración pública, en el contexto de un Sistema Vasco de Servicios Sociales de responsabilidad pública.

## 2. POLÍTICA SOCIAL EN LA CAPV: EL CONTEXTO EN EL QUE ACTÚAN LAS ENTIDADES DE INICIATIVA SOCIAL

Desde la promulgación de la primera Ley de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en 1982, los legisladores han articulado los servicios destinados a garantizar el bienestar de las y los ciudadanos como un sistema público, cuya definición, desarrollo y concreción ha ido ampliándose en el desarrollo normativo referido al mismo. Así, la actualmente en vigor Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales establece como objeto de la misma, la promoción y garantía de determinados derechos “*mediante la regulación y ordenamiento de un Sistema Vasco de Servicios Sociales (SVSS)*” (Ley 12/2008, art.1), que es definido como una “*red pública articulada de atención, de responsabilidad pública*” (Ley 12/2008, art. 5).

<sup>1</sup> Es difícil utilizar una única denominación para referirnos a este tipo de entidades. En este texto, y aun a riesgo de perder precisión y de considerar sinónimos conceptos que pueden no serlo, hemos optado por mantener el término dado por los autores analizados. Así encontraremos referencias a: Tercer Sector (TS), Tercer Sector Social (TSS), Tercer Sector de Acción Social (TSAS), o Entidades de Iniciativa Social.

<sup>2</sup> En las citas aportadas en este texto se utiliza la siguiente codificación para identificar el ámbito al que pertenece la persona que aporta la cita: C: conocimiento; P: responsable político; T: técnico ámbito público; S: tercer sector social; y L: profesionales de Loiolaetxea.

El marco normativo vasco identifica un sistema de responsabilidad pública y producción público-privada de los servicios destinados a la cobertura de las necesidades sociales. Ya en el preámbulo de la Ley de 1982 se reconocía el esfuerzo de la iniciativa privada altruista en la producción de los mismos. Esta referencia se mantiene en la ley actual que, partiendo del principio de responsabilidad pública, establece la *“prevalencia de la gestión pública y de la gestión a través de la iniciativa social en la provisión de los servicios y prestaciones previstos en el Catálogo de Servicios y Prestaciones del SVSS”* (Ley 12/2008, art. 7).

En este sentido, la normativa que nos ocupa regula *“la participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios”* (Ley 12/2008, art. 60). Además, mantiene las medidas de discriminación positiva hacia las entidades que tengan carácter no lucrativo (Ley 12/2008, art. 65.1), al considerarlas socias preferentes en la producción de los servicios destinados al bienestar. Sin embargo, este último aspecto está puesto en cuestión por el Consejo Económico y Social dado que entiende incompatibles las referencias a los principios de igualdad y equidad con un trato de discriminación positiva a las entidades sin ánimo de lucro (Consejo Económico y Social Vasco, 2012, pág. 14).

La colaboración público-privada de iniciativa social se recoge también, en la reciente Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi donde, además de caracterizar y configurar el Tercer Sector Social (TSS), se concreta su participación en las políticas públicas del ámbito de la intervención social, consolidando así los espacios de interlocución y avanzando en el alcance de la relación entre el TSS y el sector público vasco.

Este marco legal ha tomado cuerpo en Gipuzkoa hasta el punto que diversos autores consideran que puede identificarse el llamado *“modelo guipuzcoano”* (Etxaniz, 2009), (Arrieta & Etxezarreta, 2012) sustentado en la comunidad y en la estrecha colaboración entre ambos agentes. Un modelo que, en palabras de la que fuera diputada foral de Política Social en la legislatura 2007-2011 (gobernada por EAJ/PNV) requería de un nuevo *“contrato social”* (Etxaniz, 2009, pág. 37) que identificara nuevos modos de gestión y nuevas fórmulas de financiación. Un contrato social que se asentara sobre la base, entre otras, de una administración garante aunque no necesariamente proveedora, que identificara claramente lo que quiere ofertar; y que contara con empresas y entidades sociales robustas, de calidad y competentes. Consideraba además, que las relaciones entre ambas esferas deberían incluir cláusulas sociales que permitieran la sostenibilidad del TSS que se reconocía comprometido, competente, de calidad y cercano a la persona y a su entorno.

Aproximadamente una década después, el Plan Estratégico de Gestión de la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) que aprueba el nuevo Consejo de Gobierno para el periodo 2015-2019 (igualmente en manos de EAJ/PNV), propone un nuevo modelo de gobernanza basado, entre otros principios, en *“la colaboración público-privada para el impulso de los proyectos estratégicos”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 6). El propio plan señala que *“la administración no es la única responsable de la cohesión, ni debe serlo”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 31).



Precisamente, uno de los proyectos estratégicos que recoge este Plan es el Mapa de Servicios Sociales, cuyo objetivo es: *“fortalecer nuestro modelo de bienestar social a través de la mejora del servicio, la mejora del equilibrio territorial, la creación de empleo y la complementariedad de la red natural de apoyo en colaboración con los ayuntamientos y las entidades sociales”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 18).

Concretamente, y en el ámbito de la inclusión social, la perspectiva de la necesaria colaboración entre todos los agentes involucrados se plasma en el Plan de Inclusión 2016-2020 denominado *“Elkar-EKIN”*<sup>3</sup>, presentado por el Departamento de Políticas Sociales de la DFG en junio de 2016. La propia declaración de Misión del departamento recoge esta necesaria colaboración: *“cumplir con la responsabilidad pública de la DFG de garantizar los derechos de la ciudadanía (...), desarrollando esta labor en colaboración con otros agentes sociales”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales, 2016, pág. 31).

Nos encontramos, por tanto, que la CAPV ha asumido el principio de responsabilidad de los poderes públicos en las políticas tendentes a favorecer la integración social, la autonomía y el bienestar de todas las personas, familias y grupos. Además, la legislación ha considerado, desde el primer momento, la acción desarrollada por la iniciativa social en la producción de los servicios sociales en el marco del sistema público.

### 3. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES DE INICIATIVA SOCIAL EN EL CONTEXTO ACTUAL

#### 3.1. Breve delimitación conceptual

En esta revista hemos podido constatar en repetidas ocasiones, como el llamado TSS es un ámbito o fenómeno con límites difusos y una amplitud y significados diversos que varían de un autor a otro. Así, Fernández y Peñasco (2013) refieren las dificultades con las que se encuentran los autores que pretenden definir el concepto. Por otro lado, Rodríguez y Marbán (2015) en su profundo análisis del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) en el contexto europeo, apuntan a que el debate conceptual sigue abierto debido a la diversidad de prácticas existentes, las distintas regulaciones e incluso, las tradiciones nacionales de sociedad civil que coexisten en la Unión Europea.

En este artículo vamos a definir las tal y como lo hace la Ley vasca del TSS que en su artículo 2º considera que el TSS está conformado por entidades cuya finalidad es promover la inclusión social, la cooperación al desarrollo y el ejercicio de los derechos de aquellos que afrontan situaciones de vulnerabilidad o exclusión, desigualdad, desprotección, discapacidad o dependencia.

<sup>3</sup> Juego de palabras en euskara que significa *“ACTUAR-juntos”*. La propia denominación del Plan quiere destacar esta idea de trabajo en común.

En cualquier caso, parece haber un acuerdo al considerar que el TSS está compuesto por entidades privadas sin afán de lucro, cuya finalidad es la promoción de la inclusión social y el ejercicio de los derechos, sobre todo de aquellos grupos sociales más vulnerables. Para ello desarrolla actuaciones que están vinculadas a cuatro funciones sociales claves: la de cohesión social, la simbólica, la política y la función de prestación de servicios (De la Torre Prados, 2010), (Mora Tico, 2012), (Fernández & Peñasco, 2013).

### 3.2. La necesidad de establecer nuevas relaciones entre el sector público y el TSS.

En los estudios analizados para elaborar esta investigación se aborda la necesidad de redefinir y consolidar la relación entre el sector público y el TSS. En algunos casos se identifica como la necesidad de aceptar el nuevo rol que la administración parece haber adoptado y que pasará de *“financiador principal a colaborador necesario”* (Vidal, 2013, pág. 72). En otros, se valora el cambio sociocultural acaecido por el que *“el espacio público y el bienestar general han dejado de ser responsabilidad exclusiva de los gobiernos para ser compartida por la sociedad”* (Pérez & Navarro, 2013, pág. 52). En cualquier caso, estamos de acuerdo con Pérez y Navarro cuando recuerdan que *“en el modelo de cooperación público-privado los derechos sociales comportan el compromiso del sector público en la cobertura de las necesidades que presentan determinados colectivos”* (Pérez & Navarro, 2013, pág. 52), por lo que la cuestión de quién es el agente que oferta dichos servicios no debe implicar el debilitamiento en la cobertura de esos derechos.

Jaraíz (2009) recoge tres propuestas para clasificar la relación entre la administración pública y el TSAS:

- La elaborada por Just *et al* (en Jaraíz, 2009, pág. 119), en relación con los modelos de gobierno establecidos entre ambos. Estos autores identifican un *“modelo vertical con tendencia a horizontalizarse”* que se caracteriza por una administración pública que lidera el proceso de contratar, planear, dirigir y proponer objetivos y acciones y donde las entidades sociales asumen un papel de colaboradoras; y el *“modelo horizontal de inicio”* en donde ambos entes asumen colegiadamente todo el proceso de intervención.
- La presentada por Navarro y Rodríguez (en Jaraíz, 2009, pág. 120), que identifican tres tipos relacionales: el denominado *“modelo de canalización de la demanda”* que entiende la relación entre ambos estamentos como un flujo de información unidireccional, desde el cual las entidades sociales transmiten las peticiones y necesidades de la comunidad a los organismos públicos; el denominado *“modelo intermedio”*, donde, además de este rol de transmisores, las entidades también son consideradas como colaboradoras en el desarrollo de determinadas actividades dirigidas a sus beneficiarios; y el de *“prestación de servicios”* en donde las entidades gestionan la intervención directa a través de programas y servicios dirigidos a la población y financiados en mayor o menor medida por la administración.
- Por último, el autor trae a colación la propuesta presentada por Alguacil (en Jaraíz, 2009, pág. 120) que también identifica tres modos de relación: el *“burocrático”* de naturaleza ver-

tical y sin espacio para la participación de las entidades, por lo que éstas adoptan una lógica reivindicativa y de intervenciones realizadas en espacios informales; el “*modelo gerencial*” donde priman las relaciones de colaboración entre la administración pública y aquellas entidades con dominio de la gestión en sentido amplio; y el “*modelo relacional*” como aquél orientado desde la cultura alter-activa y co-lideración que pretende no tanto la colaboración con, sino la colaboración para.

Por su parte, Mora Ticó (2012) entiende que el actual modelo de colaboración entre el TSS y la administración hace que exista el riesgo de que las entidades vinculadas a este sector puedan convertirse en meras empresas de prestación de servicios. Opina que será necesario un nuevo sistema de colaboración para garantizar la continuidad de los servicios sociales a través de la creación de redes en los que se integren todos los agentes implicados en la detección y cobertura de las necesidades sociales. Además, el autor considera que esta relación debería basarse en la corresponsabilidad más allá de la financiación, realizando un trabajo conjunto, en función de los roles asignados a cada sector.

Por fin, Rodríguez y Marbán (2015) parten de la consideración de que el problema está en ver cómo articular un sistema de cooperación y complementariedad entre el TSAS y el sector público donde, por un lado, se garantice la autonomía del TSAS y por otro, se mantenga o amplíe la participación del estado como agregado de bienestar. En este contexto, el estudio realizado por los citados autores presenta tres enfoques o escenarios de relación:

- El TSAS no es un aliado estratégico del estado para garantizar el bienestar. Entonces, deberá primar la función de incidencia política sobre la prestación de servicios.
- El TSAS sí es un aliado estratégico y la relación entre ambos debe estar basada en la colaboración estable. En este escenario se entiende que el TSAS es a la vez interlocutor del estado en la reivindicación de los derechos sociales y gestor de los servicios públicos necesarios para garantizar el bienestar, sobre todo de los colectivos más vulnerables.
- El TSAS sí es un aliado estratégico, sin embargo la colaboración con el estado será de tipo económico e instrumental. Así, en este escenario el TSAS asumirá un papel asistencial, primando la función de prestación de servicios.

En el caso de Euskadi, nos encontramos con propuestas como la recogida en el Libro Blanco del TSS de Euskadi (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) que parte del modelo comunitario de atención recogido en las leyes vascas para reclamar el rol de las entidades en la respuesta a las necesidades sociales. Un rol sustentado desde la perspectiva histórica: fueron ellas quienes pusieron en marcha y continúan ofreciendo servicios que han contribuido a consolidar como de responsabilidad pública.

La Ley del TSS de Euskadi recoge la opción de que la relación entre ambos agentes esté basada en la complementariedad, por lo que el TSS: “*colabora y debe colaborar con el sistema público en la toma de decisiones respecto a las políticas sociales públicas, y participar en el debate social sobre el modelo de sociedad y desarrollo*” (Ley 6/2016, Exposición de motivos).

Por tanto, tras el análisis de las opiniones de las y los autores estudiados, podemos concluir que nos encontramos ante la necesidad de establecer un nuevo modelo relacional entre la administración y el TSS, basado en lo que Guiteras denomina “*gobernanza democrática*” (Guiteras, 2012, pág. 128). Un nuevo modelo en el que los valores de lo público sean los que guíen la producción externalizada de servicios financiados con fondos públicos, que se garanticen por la responsabilidad pública del gobierno en la programación, evaluación y gestión de los mismos. Un modelo de gobernanza que ponga en el centro a las personas usuarias de las prestaciones y servicios y donde los diversos agentes implicados en la cobertura de las necesidades sociales, cada uno de ellos con su dinámica de funcionamiento concreta y su lógica de acción determinada y distinta (Fantova, 2014), asuman colegiadamente todo el proceso de intervención, en el marco de planes elaborados colaborativamente.

Porque, como dice García Roca (2006), la lucha contra la exclusión requiere la participación de todos los agentes dado que ninguno de ellos, por sí solo, puede afrontar con éxito la tarea de la lucha por la justicia. Por ello, se hace imprescindible determinar los modos de colaboración entre los distintos actores; modos de colaboración que estarán sujetos al contexto socio – político de cada momento.

#### 4. LAS ENTIDADES DE INICIATIVA SOCIAL COMO ACTORES CLAVE EN LA ACCIÓN POR LA INCLUSIÓN EN GIPUZKOA

Situadas las características de la política social vasca desde el enfoque de los agentes productores de los bienes y servicios y contextualizados, siquiera brevemente, los distintos modos de relación con el sector público que las y los autores estudiados proponen, veamos cuáles se consideran las aportaciones más relevantes de las entidades sociales en la acción por la inclusión en Gipuzkoa.

Ciertamente del análisis de las entrevistas realizadas en el marco de la investigación que estamos relatando se desprende la opinión compartida de que, cuando hablamos del TSS nos encontramos ante un sector plural y diverso, con nombres y definiciones distintas, que comparten determinadas características singulares, pero que también recogen diferencias significativas. Según las personas participantes en esta investigación estamos ante un sector heterogéneo, atomizado y desarticulado, vinculado a nichos de colectivos, de diferente tamaño y vinculación territorial.

Lo cierto es que su presencia e implantación constituye un elemento clave en Euskadi y así lo constatan todas las personas entrevistadas. De hecho, derivado de su larga trayectoria y compromiso, se les reconoce un alto grado de experiencia en el acompañamiento a las personas, una capacidad técnica en la resolución de problemas y obviamente, una vinculación estrecha con los colectivos que atienden.

Esta aportación se centra fundamentalmente en las funciones de incidencia y de prestación de servicios. Así, y en relación a la primera cabe señalar que las personas que se han pronunciado al respecto, tanto del ámbito público como del TSS, valoran esta función de incidencia. En este sentido, se destaca la capacidad que tienen para hacer visible lo invisible, una capacidad clave en el ámbito de la inclusión donde los propios usuarios apenas son capaces de reivindicar sus derechos: esto hace que las entidades sociales deban ejercer tareas de mediación y de conexión para que las personas de los colectivos afectados tengan voz social, sobre todo desde el punto de vista de las políticas que les afectan. Desde la administración se valora esta función de representatividad y complementariamente, se demanda también el ejercicio de la función de vigilancia de la acción política, aunque se reconoce difícil en la coyuntura actual:

*“Algo que me parece difícil en la coyuntura actual es la vigilancia de la acción pública. Quiero decir, la del TS que entiendo como organización de personas interesadas” (T4:85).*

Entre los riesgos identificados, las personas participantes en esta investigación coinciden al constatar la dificultad de compaginar ambas funciones: la de *gestoras de servicios* frente a la *reivindicación* y la *protesta*. Algunas opiniones vertidas tanto desde el ámbito del conocimiento, como desde la administración y desde el TSS, consideran que las entidades están sufriendo cierta crisis de identidad, acomodamiento, aburguesamiento y dependencia del flujo de financiación y de la agenda de intervención que estipula la administración, perdiendo por tanto, su capacidad de vigilancia, incidencia y representación. En este sentido, conviene destacar que son varias las personas del TSS entrevistadas que refieren tensiones y conflictos internos derivados de la sensación de estar desviándose de sus fines fundacionales, al priorizar la búsqueda de financiación y el sostenimiento económico de los proyectos y servicios frente a la incidencia política. La necesidad de buscar el equilibrio entre ambas funciones es una constante en sus opiniones:

*“Nosotros estos años hemos tenido en las reuniones muchas veces discusiones: para poder tener subvenciones, para poder sobrevivir o sea, tenemos que bailar un poco como estos quieren pero no podemos reivindicar las cosas. No sé si nos estamos desviando de lo que éramos ¿no? Es que igual teníamos que quitar todo esto y centrarnos en lo que tenemos que centrarnos que era la reivindicación y luchar por los derechos de las personas” (S7:25).*

Cuando analizamos la función de prestación de servicios que tienen las entidades, encontramos unanimidad al considerar que es su función principal. En este sentido, hay voces que reconocen que la relación con la administración ha hecho fluir o descompensar sus funciones, ampliando ésta en detrimento de las demás (incidencia, cohesión y función simbólica). Por otro lado, algunas personas pertenecientes al TSS consideran que la administración no las percibe como lo que son y las confunde con el “sector terciario”, sin advertir las diferencias fundamentales con otro tipo de empresas que también están entrando a prestar servicios, riesgo puesto ya de manifiesto por autores como Mora Ticó (2012). En cualquier caso, es

necesario señalar que las personas de las entidades hacen una autocrítica sobre las consecuencias que ha tenido el haberse centrado en esta función y/o haberse dejado arrastrar por las exigencias de la administración:

*“Yo creo sinceramente que hay una tensión muy fuerte para [quedarnos en] una relación de proveedor-cliente (...). La red, las entidades sociales no tenemos un problema menor y es que algunas de nosotras, ya no tenemos o fuerzas o que entendemos que ya no necesitamos superar esta relación proveedor-cliente” (L2:30).*

Por fin, las citas recogidas en torno a las funciones de cohesión social y simbólica refieren, por así decirlo, a una condición que se da por supuesto, un a priori que es valorado pero que tiene una presencia residual en el relato compartido en esta investigación.

En definitiva, cuando se pregunta a las y los participantes en esta investigación por la aportación que las entidades hacen al SVSS y en concreto al objetivo de la inclusión de las personas, la coincidencia en las posturas una vez más es palpable, destacando las siguientes consideraciones:

- *Están donde nadie está.* Abarcando perfiles de personas mucho más rico, más amplio; acogiendo a las que se quedan fuera de todo tipo de servicios y apoyos porque no cumplen requisitos. Además, llegan a donde la administración no llega, van por delante de ella, abriendo camino, porque aquella es más lenta e inflexible.
- *Su situación a pie de calle,* en contacto directo con las problemáticas sociales les otorga un conocimiento de la realidad clave, una experiencia en la atención que es fundamentalmente relacional, con un alto nivel de compromiso hacia las personas atendidas y hacia la comunidad.
- *La flexibilidad, el conocimiento sobre la realidad* en la que actúan y el compromiso social les permite afrontar procesos innovadores, desarrollar iniciativas pioneras que pueden testar, analizar e implementar.
- *Aportan modelos de gestión organizacional más participativos,* nuevos modelos de economía social, valores solidarios. Son servicios de personas para personas, de ámbito local, que no se pueden deslocalizar, comprometidas con su entorno y con las dinámicas locales.

## 5. LA ADMINISTRACIÓN Y LAS ENTIDADES DE INICIATIVA SOCIAL, ACTORES EN INTERACCIÓN

En el apartado referido al papel del TSS en el contexto actual, hemos subrayado aquellas aportaciones de las y los autores que plantean la necesidad de establecer una nueva relación entre los agentes implicados, particularmente entre la administración pública y el TSS. La investigación que estamos relatando nos ha permitido poder identificar cómo se caracteriza la relación entre la administración y las entidades guipuzcoanas del ámbito de la inclusión, con el objeto de poder reseñar los factores determinantes de la misma y de esta manera, poder valorar cuáles deberían ser las bases sobre las que construir nuevos modos de relación.

### 5.1. Características de la relación entre la administración vasca y las entidades sociales

Cuando preguntamos a las personas entrevistadas por cómo calificarían la relación entre la administración pública y las entidades que actúan y forman parte del sistema de atención a la inclusión en Gipuzkoa, refieren una serie de conceptos que consideran claves: el más utilizado es el concepto de *colaboración* (49% de las citas referidas a esta cuestión están asociadas a este concepto). A continuación se señalan otros como el de *responsabilidad compartida* (14%), *coordinación* (12%) o *control* (9%). Son muy pocas las citas referidas a *cogestión* (2%) y *relación de proveedor-cliente* (2%). Por último se menciona el concepto de *liderazgo* (12%), que aunque en sí mismo no sea un tipo de relación, sí es un concepto muy utilizado en los discursos.

Como podemos ver, la mayor parte de las citas refieren que la relación entre la administración y las entidades se fundamenta desde la colaboración. Sin embargo, en el análisis de sus opiniones no queda claro ni el grado de esa colaboración ni los modos como debe llevarse a cabo. De hecho, aunque desde el punto de vista de la administración se utilizan expresiones como “*que haya espacios de participación*”, “*hacerles partícipes*”, “*poner en común*” o “*debatir*”, desde el TSS se refieren más a un tipo de colaboración formal, diferenciando claramente entre el nivel de los discursos y el nivel de las acciones:

*“Es un poco esquizofrénico la verdad, un poco confuso, porque es verdad que a nivel de discurso es colaboración. Pero a nivel de acción, de actos de realidad es más de, yo te compro y... sí, es más de proveedor” (S4:19).*

Algunas de las voces recogidas (fundamentalmente las vinculadas al ámbito del conocimiento), dan un paso más al definir la relación con el concepto de responsabilidad compartida, que definen de la siguiente manera:

*“Cuando la responsabilidad se produce, cuando se ejecutan los procesos de manera compartida, cuando en la cadena de valor el resultado final no es producto solo de una organización sino que intervienen varios agentes, [entonces hablamos de responsabilidad compartida]” (C4:8).*

No obstante, llamamos la atención sobre el hecho de que quienes son más reticentes a una colaboración a este nivel son quienes gestionan y están adscritos a las instituciones forales que son las que legalmente tienen la responsabilidad de la atención a las personas en situación de exclusión. Precisamente, desde la DFG se utiliza más el concepto de co-gestión, donde lo que se comparte no es tanto la responsabilidad, sino la gestión de esa responsabilidad.

Otro de los conceptos que se han asociado al tipo de relación existente entre ambos agentes es el de coordinación: se trata de un concepto vinculado a la práctica profesional y son las y los profesionales que interactúan con las personas atendidas las que lo enfatizan:

*“Me parece fundamental para trabajar con las personas y para que podamos entre todos y con ellas realizar un proceso de inclusión es necesario que trabajemos en coordinación, sino, ¿a dónde vamos?” (S3:20).*

Por otro lado, el concepto de control también aparece en alguno de los discursos de personas del ámbito público y del TSS. Así, desde el ámbito público se entiende como una función que asume y debe asumir la propia administración en tanto garante de los derechos ciudadanos, más que como un modo de relación. Se enmarca en conceptos de inspección, de falibilidad y control económico de recursos públicos. Sin embargo, el control es una función que puede afectar a la autonomía de las entidades y es así como éstas lo perciben: como un modo de relación (más que una función) que afecta a su autonomía, tanto la referida a los modos de gestión, como incluso y principalmente, a los propios procesos individualizados de atención que se realizan en los servicios con las personas atendidas:

*“Algunas entidades sí vemos que hemos perdido muchísima autonomía, que recursos que estábamos gestionando y que la administración los veía bien y los valoraba que eran apoyados económicamente, ahora de la misma forma que se apoyan económicamente, pero ya no tiene la libertad de entrada y salida como teníamos antes” (S2:25).*

Por último, en el análisis realizado encontramos unanimidad al destacar que el ámbito público es quien debe asumir el liderazgo de la atención de las personas que viven situaciones de necesidad. Un liderazgo que se ubica tanto en el nivel macro, a saber, en el diseño e implementación de las políticas públicas, como en el nivel micro, es decir, en lo relativo a la puesta en marcha de procesos de inclusión concretos. Una vez más, también aquí se detecta un desequilibrio entre la teoría y la práctica. Las deficiencias y limitaciones del propio sistema de atención a la inclusión, sea en el nivel municipal, identificadas ya en el Informe Extraordinario del Ararteko (2016), como en el ámbito foral, recogidas en el diagnóstico de la red realizado por el SIIS (2015), dificultan claramente la asunción real de ese liderazgo, amén de las reticencias que desde las entidades tienen para dejar de hacer una función que hasta ahora han cumplido:

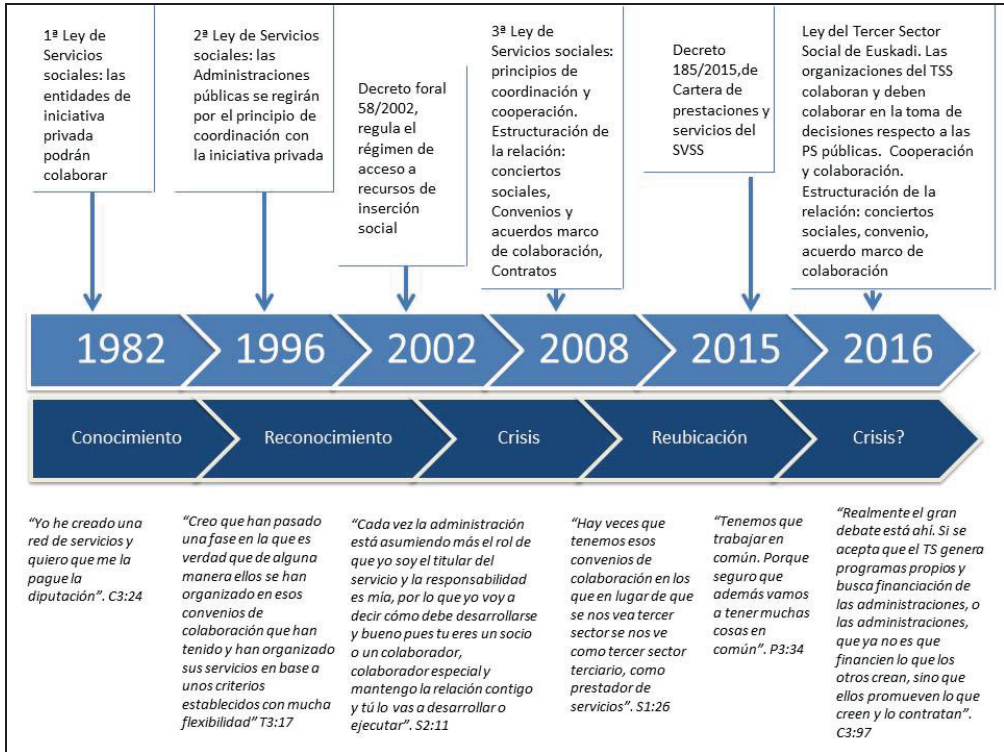
*“Desde mi punto de vista, [la administración] tiene que ser el líder clarísimo porque estamos hablando de un tema de derechos y el garante de esos derechos en una co-*



*munidad son esas administraciones, y nosotros lo que podemos hacer es ofrecer otro escenario en el que desempeñar esas responsabilidades públicas, de asumir retos de manera compartida, de hacer procesos de co-construcción ¿no? (...) Pero eso nos va a costar mucho” (S1:73).*

En resumen, presentamos esta ilustración que recoge muy sucinta y esquemáticamente la caracterización que las personas consultadas hacen en referencia a la relación que existe entre ambos agentes y a su evolución desde la promulgación de la primera ley de servicios sociales en 1982.

### Ilustración 1: Evolución de las relaciones entre la administración y las entidades sociales en Gipuzkoa



Fuente: elaboración propia

## 5.2. FACTORES QUE CONDICIONAN LA RELACIÓN

Las y los participantes en esta investigación han identificado los siguientes factores como condicionantes de la relación entre ambos agentes:

### 5.2.1. Desarrollo del Estado de Bienestar

Desde que se publicó la Ley 5/1996 de Servicios Sociales, entre ambos agentes fue consolidándose una relación que tenía un horizonte común: la atención a las personas en situación de vulnerabilidad desde el paradigma del derecho de ciudadanía a los servicios sociales, derecho ejecutado en colaboración con la iniciativa social.

Hasta entonces era el TSS quien atendía y defendía a las personas en situación de exclusión y vulnerabilidad. Hasta los primeros años del siglo XXI, las entidades sociales, protagonistas casi exclusivas de la red de atención, se derivaban entre sí a las personas que consideraban debían ser atendidas en los recursos de inserción social. Normalmente la Diputación, organismo competente en la materia, se limitaba a legitimar este proceso. Sin embargo, a partir de la promulgación del Decreto foral 58/2002 que regulaba el régimen de acceso a recursos de inserción social, la situación varió desde el punto de vista del modelo de gestión. A partir de ese momento, el servicio de atención primaria (de competencia municipal) constituyó la puerta de acceso al sistema para, a partir de él, derivar los casos a los servicios especializados. Esto supuso la asunción por parte de la administración de un nuevo rol mucho más activo, como agente impulsor y garante del conjunto del proceso. No es extraño que exista una conciencia generalizada de que a partir de ese momento la DFG empezó a asumir un protagonismo que hasta entonces no había ejercido. Es el momento, por así decirlo, en el que comenzarán, al menos en Gipuzkoa, a estatuirse y formalizarse los convenios de colaboración como forma jurídica que regula la relación entre los agentes. Es fácil suponer, por tanto, que la opción por esta vía asentó un nuevo modelo superando al anterior que estaba sustentando por los planes de cooperación con la iniciativa social (convocatoria anual de subvenciones de la DFG), y que permitió a las entidades iniciar los procesos de profesionalización:

*“Empezamos a escalar en el acompañamiento a personas que vienen de [la prisión de] Martutene, [por lo que] para generar el proyecto de intervención y la comunidad de vida nos parece muy importante poner en relación las herramientas técnicas y en ese sentido profesionalizar el proyecto con las herramientas comunitarias. Así, empezamos a generar profesionalización en la intervención de Loiolaetxea” (L2:2).*

### 5.2.2. Sostenibilidad del sistema y de las entidades de iniciativa social.

Es un secreto a voces que la preocupación por la sostenibilidad financiera de todo el sistema es constante en los análisis del Estado de Bienestar (EB), también en el marco de la política social vasca y en la guipuzcoana en particular (SIIS, 2009). Una preocupación a la que no son

ajenas las entidades para quienes la propia sostenibilidad, en la mayoría de los casos, está íntimamente vinculada a las relaciones con la administración. Consecuentemente, el problema de la sostenibilidad, fundamentalmente referida a la disponibilidad de recursos, recorre de arriba abajo todo el sistema, e incide tanto desde el punto de vista macro, como micro:

*“Desde el punto de vista de la gestión y la sostenibilidad del sistema no solo una sostenibilidad en términos de gestión sino también financiera, la colaboración vamos a llamarle público-privada para que nos entendamos, digamos es la más sostenible en el tiempo” (C4:15).*

### 5.2.3. Cambio de paradigma

Desde la publicación del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de prestaciones y servicios del SVSS, se está consolidando el cambio de paradigma en la respuesta a las situaciones de exclusión iniciado desde la promulgación de la Ley 12/2008, de Servicios Sociales. Un cambio de paradigma que entendemos, obligará a las entidades a tener que resituarse y reconocerse:

*“La mayor reflexión sobre el papel del TS está ahí, si es la sociedad que genera cosas y busca que las pague la administración, cuando la administración no está en esa clave, sino que está en otra clave, que es promueve las cosas que legalmente está obligada a prestar” (C3:98).*

Coincidimos con la aportación del Libro Blanco del TSS (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015), en la importancia de distinguir entre las entidades que proveen servicios y las que no lo hacen; y entre las que haciéndolo, proveen servicios de responsabilidad pública y las que no. En un nuevo escenario donde el ejercicio del derecho subjetivo recogido en la ley vasca está circunscrito a un catálogo, será clave identificar quién gestiona esos servicios (que serán sufragados con fondos públicos) y quién gestiona otro tipo de servicios no recogidos en el catálogo o cumple otro tipo de funciones sociales claves como son las de cohesión, simbólica o de incidencia y cómo se sufragan.

### 5.3. Bases para un nuevo modo de relación

Toda relación es un proceso de influencia mutua que requiere, en opinión de las personas consultadas: compromiso, conocimiento, respeto, tiempo y alguna estructura que le dé estabilidad. Una relación que se base en estos rasgos para que la atención al colectivo en situación de exclusión en Gipuzkoa sea responsabilidad de todas y todos. De modo que se parta de la consideración de la persona en situación de exclusión como una ciudadana más, con sus derechos reconocidos pero que posee tal conjunto de carencias (y de potencialidades añadiríamos) que le sitúan en la órbita de los servicios sociales:

*“Al final es un itinerario que es el de las personas, en el que intervienen en este caso dos agentes distintos, cada uno con su función, con su objetivo, pero evidentemente al unísono porque el objetivo central es el del itinerario de la persona” (T5:6).*

Consecuentemente, la materialización de la relación entre la administración y las entidades sólo se puede realizar sobre la profundización y consolidación de un compromiso que esté basado en el conocimiento mutuo y que permita entender y asumir las distintas perspectivas de ambos agentes. Un conocimiento que debe darse desde el respeto a la historia, a los logros y a la legitimidad de ambos. Todo ello en el marco de una estructura participativa acorde con los nuevos tiempos que entienden que: *“la sociedad del bienestar no es aquella en la que la sociedad debe encargarse de proveer los servicios de bienestar, sino aquella que debe encargarse de articular la participación ciudadana como esencia misma del sistema democrático”* (Santos Martí, 2012, pág. 141).

Porque, para eso estamos aquí, para generar un nuevo modelo de sociedad, para impulsar nuevas estrategias que aborden de manera eficaz y eficiente el objetivo de la inclusión social.

## 6. CONCLUSIONES

En la investigación que estamos relatando hemos concluido que el SVSS es un sistema de responsabilidad pública, con prevalencia de la gestión pública y la gestión privada no lucrativa de los servicios y prestaciones que constituyen el derecho subjetivo previsto en la Ley. Sin embargo, las personas consultadas en esta investigación entienden que la ejecución del principio de responsabilidad de la atención en el ámbito de la inclusión social en Gipuzkoa aún está en fase de articulación.

Además hemos constatado el hecho de que en nuestra provincia las entidades sociales son organizaciones con una trayectoria histórica relevante, competentes y comprometidas en la atención a los colectivos más vulnerables. Se trata de entidades que aportan valor en los procesos de cohesión social, ejemplifican nuevos modelos económicos y sociales, y prestan servicios de gran calidad y calidez, asumiendo o canalizando la función de representatividad del colectivo con el que interactúan en el camino hacia la consecución real y efectiva de los derechos que les asisten. Consideramos que en Euskadi las entidades son aliadas estratégicas de la administración (Rodríguez & Marbán, 2015). Faltaría por determinar con mayor precisión si la colaboración entre ambos agentes supera lo meramente instrumental y se sitúa en la complementariedad, tal y como se recoge en la Ley vasca del Tercer Sector Social.

En este contexto, entendemos en primer lugar, que la relación entre las entidades y la administración debe avanzar hacia modelos de gobernanza que se sustenten en el principio de responsabilidad compartida, dado que nadie puede asumir en exclusividad la responsabilidad de todo el proceso. Estamos de acuerdo con Fantova (2014) cuando identifica distintos papeles que deben desarrollarse para la realización efectiva, eficiente y de calidad de cualquier servicio en el marco de la política social, así como en su afirmación de que esos papeles puedan repartirse de uno u otro modo entre los distintos agentes del agregado de bienestar. Aunque esto supone que, desde el comienzo, habrá que determinar en cada servicio o para cada necesidad cómo se reparten esos papeles y cómo se hace efectiva esa responsabilidad compartida.

Sin duda, y en segundo lugar, la asunción de la corresponsabilidad debe venir de la mano de la colaboración, tal y como destacan las y los autores que abordan esta cuestión. Sin embargo, ésta sólo puede ser posible si parte de lo que a cada esfera o agente le es propio. Sólo así puede producirse un justo reparto de papeles, pudiendo identificarse claramente qué corresponde hacer a cada cual. No es necesario decir a este respecto que esto supone un proceso de negociación importante al estilo del “pacto social” que dio origen al EB y que Stiglitz (2012), entre otros, propone renovar.

Esta identificación y determinación de qué corresponde hacer a cada agente debe tener por objetivo evitar duplicidades y no dejar ámbitos o necesidades básicas sin atender. En cualquier caso, en nuestra opinión, no se trata tanto de decidir quién hace qué (aunque esto también sea importante) sino de implementar modos colaborativos de hacer, porque es tan sustancial el *cómo* como el *qué*.

En tercer lugar, consideramos que el liderazgo también puede ser compartido. Creemos que hay un liderazgo que debe ser asumido por la administración, y que tiene que ver con aquello que tiene por finalidad garantizar los principios de igualdad y equidad: acceso, valoración, planificación, coordinación y estructuración de la red, incluyendo lo referente a la gestión de los recursos públicos y por tanto, a transparencia y control. Además, entendemos que hay un liderazgo que debe ser asumido por las entidades, que afecta a cuestiones tales como: la detección, innovación, reivindicación, vigilancia, cohesión social o modelos de intervención. Un liderazgo que responde a las funciones que son constitutivas del sector, a su experiencia en la gestión de programas y servicios, al conocimiento particular de los colectivos y a su firme compromiso por la atención de calidad de las personas con las que interactúan.

Por todo ello, nos parece muy sugerente la propuesta que Karlsen y Larrea nos presentan con el objetivo de crear nuevos espacios de relación. Ambos autores propugnan la creación de *un ágora* (2015, pág. 31), entendido éste como espacio común en el que se reúnen diferentes actores para enmarcar y definir problemas sociales, siempre y cuando no se pierda de vista la perspectiva de totalidad (público-privado, político-técnico; científico-práctico...), y en el que se negocie lo que va a ser considerado como una solución probable.

Para ello, el TSS deberá hacer frente a empeños de calado, profundos y de difícil resolución que le sitúan mirando hacia el horizonte y que constituyen desafíos que deberá afrontar en un futuro más o menos inmediato, si quiere continuar siendo un agente en la lucha por la superación de la desigualdad, en la atención del sufrimiento que ésta genera y en la consecución de la justicia social. Si las entidades no quieren convertirse (ni que les conviertan) en meras agencias proveedoras de servicios, tienen que volver a asumir (si es que alguna vez dejaron de hacerlo) su compromiso por la transformación social, proponiendo nuevas formas de sociedad basadas en el valor añadido que aportan a la comunidad. Consideramos que la capacidad de articular las cuatro funciones constitutivas del sector: cohesión social, simbólica, prestación de servicios y política en un todo integrado a la búsqueda de sinergias, constituye la fórmula mágica para evitar la deriva hacia una concreción excesivamente funcional de su papel. Porque, como nos recuerda Zubero, “*los tiempos están cambiando... para todos*” (2015, pág. 66).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ararteko. (2016). *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuesta de mejora*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko.
- Arrieta, F., & Etxezarreta, E. (2012). Análisis de la colaboración público-privada en el sector de los servicios sociales en Gipuzkoa. *Oñati Socio-legal Series, Vol.2, Nº 4*, 130-143.
- Consejo Económico y Social Vasco. (2012). *Dictamen 13712 sobre el proyecto de Decreto por el que se regula el régimen de concierto del sistema vasco de los servicios sociales*. Bilbao.
- De la Torre Prados, I. (2010). Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector. *RIO: Revista Internacional de Organizaciones, Nº 5*, 7-29.
- Decreto 185/2015, de 6 de octubre. (2015). *Cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales*. BOPV.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. (septiembre de 2015). *Plan Estratégico de Gestión 2015 - 2019*. Recuperado el 09 de marzo de 2016, de <http://www.gipuzkoa.eus/documents/414916/432928/Plan+Estrat%C3%A9gico+de+Gesti%C3%B3n+2015-2019+de+la+Diputaci%C3%B3n.pdf/dd86303f-c0c0-46d8-9526-da2ed90540cd>
- Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales. (2016). *Elkar-Ekin, plan de inclusión social 2016-2020*. Recuperado el 25 de 04 de 2017, de [http://www.behagi.eus/files/informes/plan\\_elkar\\_ekin\\_inclusion\\_gipuzkoa\\_2016-2020.pdf](http://www.behagi.eus/files/informes/plan_elkar_ekin_inclusion_gipuzkoa_2016-2020.pdf)
- Etxaniz, M. (2009). Aproximación a un modelo consensuado de servicios sociales para Gipuzkoa. En *Ponencias del Proceso de Reflexión* (págs. 27-40). Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Fantova, F. (2014). *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid: CCS.
- Fernández, J., & Peñasco, R. (2013). La heterogeneidad conceptual del tercer sector. *Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social, Nº 20*, 91-111.
- García Roca, J. (2006). Memorias silenciadas en la construcción de los servicios Sociales. *Cuadernos de Trabajo Social. Vol. 19*, 197-212.
- Guiteras, A. (2012). La relación entre público y privado en los Servicios Sociales: el papel del Tercer Sector. *Cuadernos de Trabajo Social, Vol. 25, Nº 1*, 125-132.
- Jaraíz, G. (2009). El tercer sector de acción social en la intervención comunitaria. *Revista Española del Tercer Sector, Nº 12*, 101-128.
- Karlsen, J., & Larrea, M. (2015). *Desarrollo territorial e investigación-acción: innovación a través del diálogo*. Donostia / San Sebastián: Orkestra, instituto vasco de competitividad; Fundación Deusto.

- Ley 12/2008, de 5 de diciembre. (2008). *De Servicios Sociales*. BOPV, Nº 246, del 24 de diciembre.
- Ley 6/2016, de 12 de mayo. *Tercer Sector Social de Euskadi*. BOPV, del 19 de mayo de 2016.
- Mora Ticó, P. (2012). *Retos de futuro del tercer Sector Social ante la crisis económica: cooperación entre los sectores público, privado y no lucrativo. El caso de Catalunya*. Recuperado el 14 de 6 de 2014, de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/meri/md-00017.pdf>.
- Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia. (Noviembre de 2015). *Libro Blanco del Tercer Sector Social de Euskadi*. Recuperado el 20 de 01 de 2016, de [www.3sbizkaia.org](http://www.3sbizkaia.org)
- Pérez, M., & Navarro, L. (2013). El Tercer Sector de Acción Social en España. Situación y retos en un contexto de crisis. *Revista Española del Tercer Sector*, Nº 23, 41-58.
- Rodríguez, G., & Marbán, V. (2015). *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social*. Recuperado el 21 de 12 de 2015, de [www.plataformaong.org](http://www.plataformaong.org)
- Santos Martí, J. (2012). *El cuarto pilar: un nuevo relato para los servicios sociales*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social & Ediciones Paraninfo.
- Schön, D. (1998). *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*. Barcelona: Paidós.
- SIIS. (2009). *Orientaciones básicas para garantizar la sostenibilidad económica del sistema de Servicios Sociales en Gipuzkoa*. Recuperado el 2016 de febrero de 24, de <http://www.behagi.eus/>: <http://www.behagi.eus/files/informes/orientaciones-garantizar-sostenibilidad-economica-sistema-servicios-sociales-gipuzkoa.pdf>
- SIIS. (2015). Reordenación de la red de recursos y programas para la inclusión social en Gipuzkoa. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales* (59), 5-38.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid: Editorial Taurus.
- Vidal, P. (2013). Cambio de época en el Tercer Sector. *Revista Española del Tercer Sector*, Nº 23, 59-76.
- Zubero, I. (2015). *La relación entre el TSAS, los movimientos sociales y las nuevas formas de participación en la sociedad*. Recuperado el 21 de 12 de 2015, de *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social*: [www.plataformaong.org](http://www.plataformaong.org)

# Artículos





# **P**anorama



# **Evolución de la Enseñanza Universitaria a Distancia, irrupción de las nuevas tecnologías y su potencial como herramienta de inclusión social**

Juan de Dios Izquierdo Collado

jizquierdo@der.uned.es

Licenciado en Filosofía y Letras, especialidad en Sociología, por la Universidad Complutense de Madrid, doctorándose en 1980 con una tesis sobre Max Weber. Ha sido profesor ayudante de sociología en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y profesor titular desde 1984 especializado en Sociología electoral. El año 2000 pasó a ser titular de la plaza como profesor de sociología industrial dentro de la carrera de Ciencias Políticas de la misma universidad, desarrollando líneas de investigación en el ámbito sociológico centradas en la cohesión europea, el estado del bienestar y el transporte y la seguridad vial dirigiendo el Máster de Logística, Transporte y Seguridad Vial.

Rafael de Lorenzo García

rdlg@once.es

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense y Doctor en Derecho “cum laude” y premio extraordinario por la Universidad de Alcalá de Henares. Ha sido profesor tutor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la UNED de Madrid (de 1980 a 1992), profesor asociado de la Universidad Carlos III de Madrid (2002 a 2005) y actualmente es profesor asociado de trabajo social en la UNED, acreditado a titular por la ANECA en 2013. Actualmente es secretario general del Consejo General de la ONCE, vicepresidente de CEPES; secretario ge-

neral de la Plataforma del Tercer Sector; miembro del Club de Roma; miembro del Consejo Asesor de la Asociación Española de Fundaciones; y académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

## RESUMEN

**E**xiste un resabio inconsciente que pone en duda la plenitud de la capacidad científica y pedagógica de la Enseñanza a Distancia. La presencialidad, la convivencia física de alumnos y profesores parecería un requisito insalvable para que la transmisión de conocimientos y destrezas pueda ser homologada. Ello implica la no aceptación de la virtualidad de las nuevas tecnologías aplicadas a la enseñanza. Se cuestiona así su potencial como estrategia de inclusión social para colectivos especialmente vulnerables y con dificultades de acceso a la enseñanza, como las personas con discapacidad. La evolución hasta el 4.0, visualiza la capacidad formativa de la EAD y la potencialidad de la misma para aumentar el nivel científico de la población y el acceso de capas de la población marginadas del proceso.

## PALABRAS CLAVE (Y CÓDIGOS UNESCO)

Educación a Distancia (Otras especialidades pedagógicas, 5899), Educación Especial (580205), Enseñanza con Ayuda de Ordenador (120310).

## ABSTRACT

**I**t exists, an unconscious aftertaste about the fullness of the scientific and pedagogic capacity of Distance Education. Presence, the physical coexistence of students and professors could seem an insurmountable requirement in order for the transmission of knowledge and skills to be approved. That implies not accepting the potentiality of the new technologies applied to education which integrate it. Also, its potential as a strategy for social inclusion for vulnerable groups, such as people with disabilities, that have particular difficulties in accessing education. The gradual and inclusive development of the various developmental stages of technology, including 4.0, visualizes its training capacity and potential to increase the scientific level of the population as well as the access for layers of the population marginalized from the process.

## KEY WORDS

Distance Education (Other pedagogical specialities, 5899), Special Education (580205), Teaching with help of the computer (120310).

## 1. INTRODUCCIÓN

Un instrumento que ha permitido ampliar considerablemente el ámbito del tercer sector en el contexto de la educación ha sido la enseñanza a distancia (en adelante EAD). Grandes capas de la población, que por factores estructurales o personales no podían acceder a beneficiarse de la enseñanza presencial, han encontrado en la EAD el dispositivo para desbloquear condicionantes y propiciar su movilidad económica, social o profesional.

La enseñanza a distancia, en cualquiera de sus formas, no puede justificarse sólo por su aspecto "social", asumiendo un carácter secundario en relación con la enseñanza presencial. Por el contrario, independientemente de su aportación igualitaria debe adquirir reputación por la vía inequívoca de su capacidad para efectuar una enseñanza de calidad, de excelencia. Sus características, además, hacen de la EAD un instrumento óptimo para la cada vez más necesaria formación a lo largo de la vida.

Lo que en un primer momento era un gap insalvable entre enseñanza presencial y a distancia ha ido, por mor de la tecnología y de los profesionales de la educación, acercándose hasta convertirse en un territorio ambivalente que utiliza en el proceso educativo metodologías de uno y otro signo con el fin de conseguir dos objetivos: a) incorporar al alumno como epicentro del proceso, a través de su participación-autonomía, y b) llegar al mayor número posible de clientes, con el fin de optimizar el producto y rentabilizar exponencialmente el coste.

Sin un buen profesorado y material es imposible el primer objetivo (incorporación del alumno); sin las nuevas tecnologías es inalcanzable el segundo (optimización). Tengamos en cuenta que las revistas indexadas de las distintas áreas científicas tienen, por imperativos éticos voluntarios o por conveniencia económica, todos sus artículos en la red, con disponibilidad global.

Quedan todavía reticencias hacia la EAD, por considerar que la soledad del alumno sigue siendo negativa para su buena inserción pedagógica en la metodología y materia científica. O por considerar que la ausencia del sustrato social que aporta la universidad presencial es irremplazable por las metodologías de presencialidad a través de las tecnologías. Los resultados son muy obstinados y la eficiencia de la EAD es progresivamente reconocida.

## 2. EVOLUCIÓN DE LA METODOLOGÍA DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

Con toda probabilidad, y como señalan Perry (1977) o Bozkurt *et al.* (2015)<sup>1</sup>, la EAD empezó en la universidad gracias a iniciativas modestas de profesores aislados, que decidían organizar artesanalmente unas prácticas para acercar su enseñanza a estudiantes que por su edad, sexo, situación de discapacidad o perfil socio-económico, no podían acceder a la universidad, reservada entonces a unas élites adineradas, jóvenes y masculinas. Hartley recuerda, por ejemplo, el caso de Anna Eliot Ticknor, quien en 1873, en Boston (Massachusetts), fundó la primera escuela universitaria por correspondencia de los Estados Unidos (Hartley, 1992). Como ocurre en tantos otros campos del desarrollo tecnológico y científico, los Estados Unidos han sido un buque rompehielos en la historia de la EAD, aunque, en este caso, no hayan sido los únicos.

En 1977, la UNESCO introducía por primera vez la expresión *aprendizaje abierto y a distancia* (*open and distance learning*), pero no fue sino hasta 1987, cuando el Parlamento Europeo reconoció la importancia de la EAD para las universidades. En 1992, la Comisión de las Comunidades Europeas publicó un *Memorandum sobre el aprendizaje abierto y a distancia*, cuyo objetivo era precisamente mostrar la importancia de este tipo de enseñanza a los estados miembros.

En 1996, cuando ya millones de personas estudiaban en el mundo mediante la EAD, Moore y Kearsley la definían como *“un sistema en el que, generalmente, el aprendizaje se produce en un lugar diferente del de la enseñanza y que, por consiguiente, requiere técnicas especiales de diseño pedagógico, métodos de comunicación por vía electrónica u otros, así como una organización y una gestión especial”*. Keegan (1996) y Rumble (1997) subrayaban a su vez que la EAD era una forma de enseñanza alternativa a la enseñanza presencial, que venía siendo la forma exclusiva de enseñanza durante siglos.

En sentido estricto, ya no puede afirmarse que la *distancia* física o geográfica constituya una de las características fundamentales de la *educación a distancia*. Resulta significativo que los programas IST (*Information Society Technologies*) de la UE, ya no hablen de *distancia* (término ligado a la idea de estudiar desde casa), sino de *deslocalización espacial y temporal* (*ubiquitous learning*), para hacer hincapié en la omnipresencia de los medios digitales, y en los nuevos modos de acceso, de comunicación y de creación de información. En estos momentos, estas y otras referencias relativas a la nueva EAD deberían formar parte de una definición del sector, que ni siquiera, nos tememos, podría tener un carácter universal: mención a teorías de aprendizaje, a objetivos de formación, a campus virtuales, a las redes, a tecnologías utilizadas, a tipos de público destinatario, al papel de la sincronización y de la asincronización, al tipo de profesores...

<sup>1</sup> Bozkurt, Akgun-Ozbeek et al., en su reciente análisis de contenidos de Revistas 2009-2013 de investigación sobre aprendizaje abierto y distribuido, utilizan indistintamente los términos de enseñanza y educación.

Lo cierto es que, en estos momentos, proponer una definición de la EAD con pretensiones de vida larga, se nos antoja una tarea imposible. No será por falta de propuestas: ya en 1987, García Aretio analizaba las definiciones ofrecidas por Casas Armengol, García Llamas, Guédez, Holmberg, Keegan, McKenzie *et al.*, Marín Ibáñez, Ramón Martínez, Moore y muchos más. En 2011, Pyari (2011) examinaba asimismo, además de la definición de Moore, Holmberg, y Keegan, aquellas de Wedemeyer (1977) y Dohmen (1977). Pero el sistema ha experimentado desde su creación tantas y tan complejas variaciones, tanto bajo el sesgo diacrónico como el sincrónico, que, por nuestra parte, hemos optado por concentrarnos en repasar los aspectos más destacados de las sucesivas, y a veces coetáneas, olas transformadoras de la EAD, empezando por una alusión a los enfoques pedagógicos, y prosiguiendo con una aproximación a las consecuencias de la cada vez más frecuente aparición de nuevos recursos.

## 2.1. Los modelos pedagógicos

Tradicionalmente, el modelo pedagógico de la enseñanza a distancia ha sido, -por asimilación con la enseñanza presencial-, exclusivamente de tipo transmisivo-receptivo. Para Stenhouse (1975), Schwab (1978) o Tanner y Tanner (1975), por ejemplo, el concepto de *enseñanza* equivalía simplemente a la idea de *Curriculum de contenidos*. La relación entre profesores y alumnos era de tipo artesano-aprendiz (el que lo sabe todo, frente al que no sabe nada), y el proceso de aprendizaje se concebía desde el punto de vista individual y mnemotécnico, partiendo de la inducción y observación, pero prescindiendo de cualquier otro esfuerzo constructivo. Pese a la omnipresencia del curriculum, Wood (1990) hablaba de *trivialización del curriculum* de la enseñanza tradicional. Como muchos otros autores, consideraba que el modelo conduce a la prestación de una educación irrelevante, carente de sentido para el estudiante, debido a que su estrategia se compone de elementos coadyuvantes a dichos resultados, a saber la clase magistral, la fragmentación de los conocimientos en listas de hechos, la mistificación de los mismos mediante complejidades que escapan a la comprensión de los estudiantes, la marginación de todo material controvertido, etc...

Sin embargo, con el paso del tiempo, las ciencias de la educación fueron nutriéndose de fundamentos teóricos de la psicología, la sociología, la filosofía o las ciencias cognitivas, abriendo paso a la concepción de nuevos modelos pedagógicos, como el muy influyente enfoque constructivista (Kant, Goodman, Piaget, Husserl..) basado en la interacción sujeto-objeto, que concibe una enseñanza basada en tres premisas:

- Quien construye el conocimiento es el propio estudiante, cuya mente no es ninguna *tabula rasa*, pues se aprende inevitablemente apoyándose en los andamios que conforman los conocimientos anteriores (Bachelar, 1967);
- El desarrollo del conocimiento no consiste en un proceso acumulativo lineal, sino que pasa por episodios de equilibrio transitorio durante los cuales los conocimientos anteriores son continuamente sometidos a un proceso de remodelación y reconstrucción;
- Se aprende fundamentalmente cuando se actúa, es decir, resolviendo problemas.

Otros enfoques teóricos han venido a completar, matizar, u ofrecer sesgos más generales o más específicos del proceso de aprendizaje, como el socio-constructivismo de Vygotsky, el cual destaca la importancia del factor cultural (Henri *et al.*, 2007). Y, durante los últimos años, va en aumento el interés por modelos psicopedagógicos centrados en el nuevo paradigma de la educación: *el aprendizaje colaborativo*. El aprendizaje colaborativo es el que aplica el socio-constructivismo al uso de las plataformas abiertas de aprendizaje (*e-learning*) y su impacto en las prácticas educativas de la EAD contemporánea. Está siendo ampliamente descrito y analizado por los expertos (Henry y Lundgren-Cayrol, 2001; Brindley y Walti *et al.*, 2009; Candy, 1991).

En la práctica, probablemente el modelo epistemológico tradicional siga prevaleciendo en el microorganismo de la universidad a distancia, pero es evidente, como ocurre en toda la universidad española, la huella que están dejando las nuevas concepciones pedagógicas. El primer avance reseñable en este sentido posiblemente sea aquel ocasionado por el paso del uso del concepto de *enseñanza* al de *aprendizaje* ("*la enseñanza obstaculiza el aprendizaje*", decía Carl Rogers), evolución que tuvo la virtud de situar el proceso de desarrollo interno del conocimiento en un primer plano a efectos de programación pedagógica, relegando el protagonismo tradicional del curriculum. Qué duda cabe, que la reciente reforma conocida como *de Bolonia*, popularizando la noción de *aprendizaje por competencias*, ha sido decisiva para facilitar el avance de dicha perspectiva.

## 2.2. Los recursos

La historia de la EAD en la universidad y en distintos sectores sociales, es la historia de una progresión incesante y fuertemente expansiva, inducida por la transformación de la sociedad y las demandas consecuentes de servicios por parte de nuestros conciudadanos. La evolución del tipo de EAD ha sido especialmente tributaria de la modernización de las herramientas de aprendizaje, puesto que, finalmente, enseñar a distancia consiste en enseñar con la mediación de soportes de información y comunicación. En el presente apartado, repasamos la evolución de la EAD en la educación superior, teniendo en cuenta la progresiva introducción de las nuevas herramientas, que han ido incidiendo en la transformación de sus prácticas.

Garrison (1985), Kaufman (1989) y Nipper (1989) dividieron la historia de la EAD en tres generaciones, en función de los recursos de mediatización (entendemos por *mediatización* la utilización sistemática de medios específicamente orientados a la EAD), que es casi como decir, teniendo en cuenta el nivel de autonomía en el aprendizaje del estudiante:

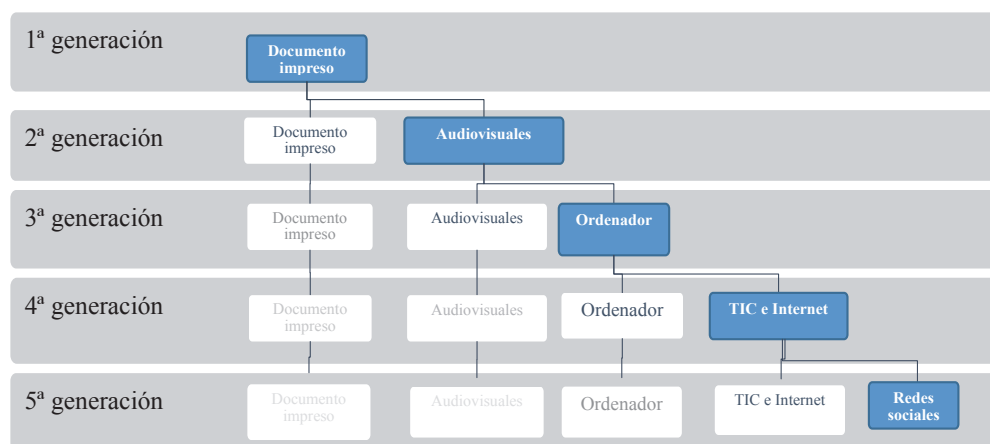
- la educación por correspondencia;
- la educación asistida por medios audiovisuales;
- la educación mediatizada por el ordenador.



Pero la evolución del sector y el tiempo transcurrido desde que se formularon dichas clasificaciones, han impuesto la aparición de una cuarta categoría: la EAD de la era multimedia (Heydenrych, 2002, Shale, 2002 y Taylor, 1995). Taylor (1999) se refiere incluso a una quinta generación, en la que incluye la EAD basada en las herramientas de la web 2.0, las cuales incorporan las redes sociales como herramientas esenciales para el aprendizaje.

Lo cierto es que la introducción del teléfono, los audios, los videos, la radio y la televisión, y más tarde el material informático o *nuevas tecnologías* (ordenadores, TIC, Internet, dispositivos móviles y WIFI)-, generalmente, no ha supuesto una sustitución radical del material de apoyo impreso, sino su utilización como recurso complementario. Aunque ciertamente, las antiguas tecnologías son sometidas a un proceso de atenuación paulatino, como refleja literalmente la siguiente ilustración:

**Cuadro 1: Proceso evolutivo de los medios en cada generación de EAD**



Fuente: Elaboración propia

Por supuesto, no siempre se da tal convivencia entre recursos de distintas generaciones, pues es evidente que han existido y existen cursos completos a través de CD-ROM, DVD o Internet. El texto impreso no desaparece: se convierte en digital. El PC tampoco desaparece, pero sufre la dura competencia de los artilugios móviles.

A continuación, presentamos brevemente las características dominantes de cada generación de EAD.

### 2.2.1. La EAD tradicional

#### Cuadro 2: Recursos de la EAD tradicional

Documento impreso

Elaboración propia

Los primeros cursos de EAD (de 1892 en adelante) fueron, como decimos, los cursos por correspondencia, cuyo medio principal, -por no decir único-, era el texto escrito o, para ser más exactos, el documento impreso. El medio de comunicación predilecto, tanto para el envío de materiales como para la tutoría, era el correo ordinario. La autonomía del estudiante de aquella primera EAD, se considera hoy demasiado elevada, -más *autarquía* que *autonomía*-, y extremadamente insuficiente la interacción profesor-alumno.

### 2.2.2. La EAD de la época audiovisual

#### Cuadro 3: Recursos de la EAD de la época audiovisual

Documento impreso

Medios audiovisuales

Elaboración propia

Se trata de la educación asistida por las tecnologías audiovisuales (años 40-80 del siglo XX), las cuales siguen utilizando libros de texto, pero en adelante, el aprendizaje estará respaldado por documentos audio (entonces el magnetófono, después radiocasete) y video (entonces cintas analógicas), pero sobre todo por programas de radio y/o televisión específicamente diseñados para el curso de EAD en cuestión, que hasta cierto punto, rompen la sensación de *estar solo* para estudiar. La cercanía se acrecienta con el uso del teléfono como apoyo a la tutoría.

Esta etapa nace de la voluntad de recrear con medios audiovisuales las ventajas de la enseñanza presencial o, dicho de otra manera, de minimizar las consecuencias (como la alta tasa de abandono) de la EAD tradicional. Lo más parecido al modelo presencial es, precisamente, cuando los estudiantes visionan a través del vídeo o la televisión la clase magistral impartida por el profesor.

### 2.2.3. Aprendizaje mediatizado por el ordenador

#### Cuadro 4: recursos del aprendizaje mediatizado por el ordenador

Documento impreso

Medios audiovisuales

Programas específicos de ordenador

Elaboración propia

Tras la tecnología audiovisual, se produjo el advenimiento de las nuevas tecnologías y con él, el aprendizaje asistido por ordenador. El primer ordenador configurado para el aprendizaje asistido fue IBM 1500. Se utilizó por primera vez en 1967 en la Universidad de Standford, pero su uso no llegó a extenderse hasta los años 90.

En esta etapa de apogeo de los medios personales (*personal media*, se refieren a aparatos de uso individual pero relevantes para el estudio a distancia: magnetófonos, videos o PC), (Daniel, 1999: 53), se desarrollan las primeras aplicaciones informáticas específicamente destinadas a la EAD, que entonces se conocían como CBT (*computer-based training*). El primer CBT se llamó PLATO (*Programmed Logic for Automated Teaching Operations*), contenía gráficos y se creó en 1960 para los estudiantes de la Universidad de Illinois. Estos primeros CBT solo contenían información, y hasta 1970 no empezaron a permitir un atisbo de interactividad.<sup>2</sup>

Los CBT, -que fueron utilizados en primer lugar por estudiantes de informática-, al principio se instalaban a través de CD-ROM en cada ordenador, y al final de los 90 ya podían descargarse y ser compartidos a través de intranets. La EAD mediatizada por ordenador, -sistema que presentaba el gran inconveniente de su alto costo-, era también una especie de réplica del modelo de aprendizaje en el aula, pero esta vez con el apoyo de tecnología asincrónica. Los herederos de los CBT son lo que ahora llamamos *tutoriales*, que proporcionan instrucciones a los estudiantes para que puedan estudiar a su propio ritmo, con una participación mínima del profesor.

#### 2.2.4. Aprendizaje distribuido o e-Learning

##### **Cuadro 5: Recursos del Aprendizaje distribuido o Learning**



Elaboración propia

Finalmente, una nueva revolución se extiende (desde en torno al año 2000) gracias a la confluencia del desarrollo de las TIC y su otra cara de la moneda: la globalización. Las TIC eran ya, a su vez, el resultado de otra confluencia: las tecnologías audiovisuales, informáticas y de telecomunicaciones, todas ellas asociadas a un ordenador conectado a su vez a la red Internet. El salto cualitativo se da porque se deja atrás los llamados *medios personales*, que están ubicados solo en casa. Entre estos medios, no podemos dejar de mencionar el papel auxiliar desempeñado por el fax para el intercambio de documentos cortos.

Durante las últimas décadas, las universidades que ofrecen programas de EAD de cuarta generación han contribuido considerablemente al acceso a la educación superior y a la formación permanente, para distintos sectores sociales, durante toda la vida (los suecos pro-

<sup>2</sup> [http://www.talentlms.com/elearning/history\\_of\\_elearning](http://www.talentlms.com/elearning/history_of_elearning)

ponen sustituir la expresión formación permanente por *learning as a way of life*), además de convertir a la EAD en un sector pionero en la asimilación de las TIC por parte de la sociedad.

La metodología de enseñanza que utiliza las herramientas de la información y la comunicación y la red Internet, desarrollando programas educativos a gran escala y centrados a la vez en la potenciación de la autonomía de aprendizaje de los estudiantes y la ayuda personalizada al estudio, suele denominarse *e-learning* (la palabra *e-learning* solo existe desde 2009), *formación en línea*, *aprendizaje virtual* o *aprendizaje distribuido* (del inglés *Distributed learning* y por asimilación con *distributed computing*, rama de la informática que estudia los sistemas distribuidos, es decir el software cuyos componentes están repartidos en redes). Las tecnologías audiovisuales no es que desaparezcan, pero sí en su modalidad analógica. Al convertirse al formato digital, los documentos y herramientas audiovisuales pasan a formar parte del conjunto TIC.

Gracias a las TIC e Internet, en la actualidad, el estudiante no solamente ya no necesita estar físicamente en la universidad para disponer de los recursos necesarios a su formación (eso ya lo logra la EAD tradicional), sino que ni siquiera tiene que estar necesariamente en casa, pues los ordenadores portátiles y otros artilugios móviles le permiten disponer de todos los medios pedagógicos (contenidos y herramientas) a cualquier hora, y en cualquier lugar en que se encuentre, por lo cual el clásico PC pierde poco a poco el protagonismo que tuvo en décadas anteriores. La tecnología WIFI ha venido recientemente a incrementar la ubicuidad y la comodidad a la hora de localizar recursos o buscar, crear, manejar y almacenar ficheros, por ejemplo desde una cafetería, una biblioteca o un aeropuerto.

#### 2.2.5. Los MOOC. Cursos gratuitos

Desde hace algunos años, ha aparecido una nueva palabra mítica: MOOC (*Massive Open Online Course*), pronunciada por primera vez por Dave Cornier en 2008. En principio, un MOOC es un curso online gratuito, que dura varias semanas y es impartido y certificado (no conduce a un diploma) por una universidad de prestigio. Los MOOC recuerdan un poco el espíritu inicial de la *Open University* del Reino Unido (OPEN) por lo del acceso gratuito a la educación para todos.

De los MOOC se dice que están llamados a contribuir al nacimiento de nuevas formas de EAD, donde primarán las actividades participativas e interactivas (web 2.0). La UNED fue pionera en España, poniendo en marcha una oferta en abierto hace años - intentando castellanizar la denominación - COMA (*Curso Online Masivo en Abierto*)-, con programas educativos que pueden ser cursados gratuitamente por cualquier persona, sin necesidad de contar con un profesor al otro lado<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> [http://portal.uned.es/portal/page?\\_pageid=93,25731579&\\_dad=portal](http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,25731579&_dad=portal)

## 2.3. El proceso de adaptación de las instituciones universitarias

### 2.3.1. Los orígenes

En 1892, el presidente de la Universidad de Chicago, William Rainey Harper ofrece por primera vez clases por correspondencia (además de ser el creador del primer departamento de Sociología en los Estados Unidos)<sup>4</sup>.

Sidney L. Pressey desarrolla en 1924 para la Universidad de Ohio una máquina de *autopuntuación* que permite corregir automáticamente tests con respuestas múltiples (Hilgard y Bower, 1966).

En 1947, Radio Sorbonne ofrece por primera vez en Europa clases magistrales de la universidad por radio. Dos años más tarde, nace a iniciativa de la UNESCO la *Universidad Radiofónica Internacional* cuyos cursos magistrales también eran transmitidos por Radio Sorbonne. En 1949 igualmente, en los Estados Unidos, John Wilkinson Taylor ofreció cursos universitarios por radio en colaboración con la NBC, y en 1953, la Houston University organiza los primeros cursos por televisión.

Posteriormente, con el crecimiento económico, se crea en 1969 en el Reino Unido la primera universidad sin campus del mundo: la *Open University* (OPEN)<sup>5</sup>, que logró alcanzar un nivel de prestigio similar al de las universidades presenciales. La OPEN nació a iniciativa de los laboristas, cuyo primer ministro, Harold Wilson, había quedado impresionado por el potencial del uso regional de la televisión universitaria en la Universidad de Houston. Los laboristas estaban convencidos, por otra parte, de que la tecnología informática tendría el poder de hacer saltar por los aires un sistema social dominado por las élites (Perry, 1977). La OPEN es considerada actualmente la mayor institución europea de educación superior a distancia en términos de número de estudiantes, aunque incluye una importante oferta bi-modal (EAD que se complementa con formación presencial).

Fue la OPEN la que demostró al mundo la viabilidad de la EAD para la educación superior, no solo desde el punto de vista de la accesibilidad, sino también de la calidad (Keegan, 1986; Harry, John y Keegan, 1993), así como de la relación coste-eficacia (Rumble, 1997). Sin embargo, en su vuelta al poder en 1970, los conservadores procedieron a recortar el presupuesto de la OPEN para detener lo que consideraban una *solemne tontería* ("*to stop that blithering nonsense called the Open University!*"<sup>6</sup>): la Open University contaba entonces con 25.000 estudiantes.

<sup>4</sup> <http://www-news.uchicago.edu/president/history/harper.shtml>

<sup>5</sup> <http://www.open.ac.uk/>

<sup>6</sup> <http://www.open.ac.uk/researchprojects/historyofou/memories/joining-the-ou-69-the-best-career-move>

La OPEN de Londres ha inspirado la creación de otras universidades abiertas en el mundo como la UNED, en España, y las de Estados Unidos<sup>7</sup>, China<sup>8</sup> Canadá<sup>9</sup>, Irán<sup>10</sup>, Israel<sup>11</sup> o Venezuela<sup>12</sup> (Daniel, 1996), instituciones cuya gestión es completamente independiente de las universidades presenciales (Daniel, 1999: 55).

### 2.3.2. El modelo bi-modal (UB)

Varios autores (Drucker, 1997; Gates, 1996; Martin et Samels, 1995) consideran los años 80 como un hito en la extensión y transformación de la EAD, pues por razones de competitividad institucional, de aumento considerable de los gastos de educación, y porque se extiende la convicción de que la formación y la interacción a distancia favorecen tanto la integración profesional como la ocupación de los tiempos muertos de la vida social, se produce una explosión fulgurante de las universidades bi-modales (UB), que incorporan la metodología *e-learning*, sin menoscabo de la oferta presencial en campus (Wirt, Choy *et al.*, 2004).

El impulso definitivo, lo reciben, naturalmente, después de la popularización de Internet, a partir de 1995 en adelante (Evans & Nation, [2001]; Jung & Rha, [2000]; Rumble, [1999]). En 1997, el *National Center for Education Statistics* constataba que en Estados Unidos el 60% de las universidades públicas americanas ofrecían programas complementarios a la enseñanza presencial (Hussar y Bailey, 2014). Sin embargo, parece ser que es en Australia donde surge el modelo (Taylor y Carter, 1995), extendiéndose posteriormente por Estados Unidos y, más tarde y con menos fuerza, por Europa (Campion, 1990, Shale, 2002).

El modelo bi-modal de aprendizaje es también llamado *semi-presencial, combinado, híbrido, mixto, dual* o, por su nombre en inglés, *blended learning*. La expresión *blended learning* (aprendizaje combinado) se utiliza habitualmente en diversas lenguas desde la publicación en 2004 del primer manual de *Blended learning* de Bonk y Graham (2004). Los entusiastas de esta modalidad sostienen que acumula las ventajas del aprendizaje autónomo y del colaborativo (Bonk y Graham, 2004). Las UB ampliaron considerablemente la oferta de estudios superiores, además de las posibilidades para la educación permanente.

<sup>7</sup> <https://www3.open.ac.uk/courses/countries/USA.shtml>

<sup>8</sup> <http://crtvu.edu.cn/>

<sup>9</sup> <https://www3.open.ac.uk/courses/countries/Canada.shtml>

<sup>10</sup> <http://www.open.ac.uk/study/credit-transfer/my-previous-study/overseas-qualifications/countries/iran>

<sup>11</sup> <http://www-e.openu.ac.il/>

<sup>12</sup> <http://www3.open.ac.uk/courses/countries/Venezuela.shtml>

### 2.3.3. Las universidades virtuales (UV)

Como consecuencia lógica del desarrollo de las UB (bimodales), al final de los 90, surge un nuevo modelo: las universidades virtuales o tecnológicas (en adelante UV), que sólo ofrecen la EAD a través de Internet. El sistema se ensayó primero en el mundo de las grandes empresas, que utilizaron Internet para la formación de sus trabajadores. La primera universidad virtual, CALCampus<sup>13</sup>, se creó en el estado de New Hampshire en 1994. Había nacido en 1982 como Centro de Aprendizaje Asistido por Ordenador (CALC: *Computer Assisted Learning Center*). En 1995, se fundó en Barcelona la primera universidad puramente virtual española: Universitat Oberta de Catalunya (UOC).

En 2001, sale al mercado la plataforma de *e-learning* Moodle, que fue utilizada por gran parte de las universidades del mundo. Con anterioridad, se utilizaban herramientas como WebCT, Blackboard, ANGEL, e-College Pearso, que no permitían la interacción entre estudiantes. Con posterioridad, se han desarrollado muchas más plataformas avanzadas de *e-learning*. La UNED está utilizando ALF<sup>14</sup>, que fue específicamente diseñada para sus necesidades y de la que hablaremos más adelante.

Zempky y Massy (1995) destacaron las diferencias profundas entre las universidades tradicionales (presenciales y de EAD) y las UV en términos de modo de producción: artesanal para las tradicionales, e industrial para las UV. Por industrial, los autores entienden la utilización masiva de tecnologías, la división y especialización de las tareas, y el uso de la economía de escala "*gracias a la cual se produce una amortización de los costes fijos del sistema por el número suficientemente elevado de estudiantes y por la práctica eliminación de los costes que implican la enseñanza presencial*" (Henri y Kaye, 1985: 75).

Las UV se distinguen, en efecto, de las universidades tradicionales de EAD en que poseen las herramientas, las competencias, y sobre todo los medios económicos para mediatizar la totalidad de la enseñanza a través de recursos tecnológicos, los cuales soportan el estudio tanto individual como colaborativo (con intercambios, debates, ayuda mutua, trabajo en equipo...), y requieren muy pocos profesores. Los profesores, normalmente, tienen como principal tarea el diseño de cursos modulables (que aseguran una mayor flexibilidad e individualización del aprendizaje), y la generación de unos materiales correspondientes (herramientas de trabajo y bases de conocimiento) altamente estructurados e indexados para la búsqueda temática transversal.

### 2.3.4.- La enseñanza superior a distancia en Europa

La Comunidad Europea aspira a desempeñar un papel esencial en la EAD. Esa inquietud arranca, como ya aludimos anteriormente, con un reconocimiento explícito del Parlamento Europeo en 1987. Los primeros proyectos europeos de I+D han recibido por parte de las instituciones europeas una financiación específicamente orientada a las universidades y a las grandes empresas. Sólo recientemente se ha destinado a otros sectores educativos y sociales.

<sup>13</sup> <http://www.calcampus.com/>

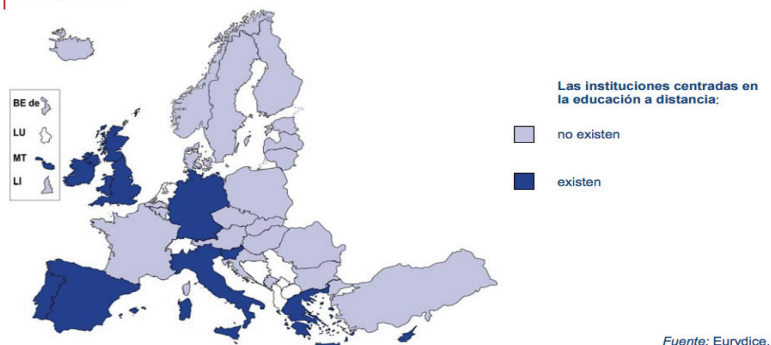
<sup>14</sup> <https://www.innova.uned.es/servicios/alf/>.

A día de hoy, las instituciones comunitarias siguen mostrando un interés particular por el sector, por ejemplo, reclamando, a través del proceso de Bolonia, la explicitación exhaustiva de los procesos educativos también para la EAD, a saber: definición de los objetivos y competencias, concreciones en la selección, organización y accesibilidad de los contenidos, ayudas al aprendizaje, procesos de mediatización de soportes de información y comunicación, recursos de autoaprendizaje, entorno de aprendizaje...

Aunque la UNESCO considera la EAD universitaria muy implantada en Europa (UNESCO, 2002), el Informe Eurydice 2014 sobre la modernización de la educación superior en Europa se muestra más crítico, destacando la insuficiencia de instituciones universitarias comunitarias que imparten sus titulaciones a través de la EAD, pues solo existen en siete países: Alemania (*FernUniversität*), Países Bajos (*Universidad Abierta, OUNL*, desde 1984), Grecia (*Abierta Helénica*, desde 1992), España (UNED desde 1973, Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA) desde 2008, la Universidad Internacional de Valencia (VIU) desde 2008 y UOC desde el año 2000, entre otras), Chipre (*Universidad Abierta*, desde 2006), Portugal (*Universidade Aberta*, desde 1988) y el Reino Unido (Open University, OU, desde 1969). Aunque también existe una EAD universitaria en Irlanda, Italia, Malta y Eslovenia, pero solo a nivel de pequeñas instituciones privadas. En el resto de países, simplemente, la EAD no existe (mapa 1):

**Mapa 1: Existencia de instituciones de educación superior centrada en la oferta de educación a distancia e e-learning 2012/13**

Figura 3.4: Existencia de instituciones de educación superior centradas en la oferta de educación a distancia y e-learning, 2012/13



**Nota explicativa**

La figura solo se refiere a instituciones reconocidas por las autoridades educativas y que imparten programas de grado.

Fuente: Europea/EACEA/Eurydice

Llama asimismo la atención que la mayor concentración de centros de este tipo se encuentra en el sur de Europa, principalmente en España, donde la UNED resulta ser la institución más antigua (1973) y la más grande (actualmente 260.079 alumnos) en dicha área geográfica.



En la Europa Central, del este y de la ex-Unión Soviética, las transformaciones económicas y políticas han tenido una gran repercusión en el desarrollo de las universidades de EAD, pues han propiciado reformas radicales y estructurales en toda la universidad (UNESCO. 2002: 67). En la mayoría de los países, el tipo de EAD predominante es todavía la formación por correspondencia apoyada en tutorías presenciales. Según la UNESCO, la EAD tendrá un papel importante en la modernización y ampliación del acceso a la educación en la Europa Central Oriental y ex-Unión Soviética, siempre y cuando obtenga más apoyos financieros y más colaboración por parte de la Comisión Europea (UNESCO, 2002).

### **3. EAD, NUEVAS TECNOLOGÍAS Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD: UN INSTRUMENTO DE INCLUSIÓN SOCIAL**

La EAD tiene potencial para favorecer una verdadera educación inclusiva que posibilite a todos el acceso a ese derecho universal que es la educación, y que en tantos casos resulta esquivo para algunos colectivos vulnerables de la sociedad, como es el de las personas con discapacidad. Este potencial se amplifica con el desarrollo e impacto de las nuevas tecnologías de la información (TICs), que se perfilan como herramientas de gran utilidad en la EAD. No obstante, es necesario que en su aplicación, igual que todo lo que tenga que ver con la EAD, se tenga en cuenta los criterios de Accesibilidad Universal y Diseño para Todos para evitar el riesgo de que resulten en lo contrario del objetivo perseguido: la exclusión social. En este sentido, a continuación se resume muy brevemente el rol que ha tenido la EAD en la inclusión social de personas con discapacidad, la evolución que ha seguido el desarrollo tecnológico en la EAD y la discapacidad, y por último, el potencial de la EAD y las nuevas tecnologías, así como los riesgos que esta conlleva para las personas con discapacidad.

#### **3.1. La EAD como herramienta de inclusión social de personas con discapacidad**

La completa inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito educativo tiene una importancia vital para hacer realidad el objetivo de inclusión social de cualquier país, lo cual hace referencia no sólo a la educación primaria y secundaria, sino especialmente también a la educación superior, puesto que es uno de los elementos que contribuye a la movilidad social. En España, sin embargo, el nivel educativo de las personas con discapacidad viene siendo sistemáticamente inferior al del resto de la población, incrementándose esta brecha al ascender en el nivel de estudios. De acuerdo con las encuestas oficiales más recientes, en España en 2012 tan sólo el 15,3% de las personas con discapacidad de entre 25 y 65 años (poco más de medio millón de personas) tenían estudios superiores (frente al 34,8% de la población sin discapacidad) (EUROSTAT, 2011). Entre otros factores,

esta brecha educativa tiene un impacto en otros aspectos de la vida de las personas con discapacidad, como es la dificultad del acceso al empleo digno y de calidad (De Lorenzo y De Miguel, 2016: 2).

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo fueron aprobados el 13 de diciembre de 2006 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, y que desde el pasado 3 de mayo de 2008 este cuerpo normativo internacional forma parte del ordenamiento jurídico español, se refiere en su artículo 24 al derecho de todas las personas con discapacidad a la educación „incluyendo la educación superior, “sin discriminación y en igualdad de condiciones”. Así, los países firmantes de la Convención, entre los que se encuentra España, se comprometen a asegurar “que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás”, y a garantizar que se realizan ajustes razonables para las personas con discapacidad Sin embargo, como ya se ha comentado previamente, en 2012 en España tan sólo el 15,3% de las personas con discapacidad de entre 25 y 65 años (poco más de medio millón de personas) tenían estudios superiores (frente al 34,8% de la población sin discapacidad).

Ese mismo año, de acuerdo con un informe del Observatorio de la Discapacidad (OID, 2014: 13-14) que describe las características de los estudiantes con discapacidad matriculados durante el curso 2011-2012 en 33 universidades públicas, y que cuenta en total con datos sobre 12.676 estudiantes universitarios con discapacidad, establece que 5.153 de estos estudiantes con discapacidad estaban matriculados en universidades a distancia. Es decir, el 43,5% de los estudiantes universitarios con discapacidad estaban matriculados en universidades a distancia. Esta es una clara indicación de los beneficios y potencial que tiene esta modalidad de educación superior para el colectivo de personas con discapacidad. Más recientemente, de acuerdo con un estudio de CERMI y la Fundación Universia (Fundación Universia, 2017: 14), el total de estudiantes con discapacidad en 2016 era de 17.634, según los datos aportados por 55 universidades públicas y privadas participantes en el estudio. De este total de estudiantes con discapacidad, 7.349 estudiaban en modalidad a distancia; es decir, el 41,7% de los estudiantes con discapacidad en 2016 lo hacían en modalidad a distancia De la comparación de los datos de 2012 y 2016 se extrae que la educación superior a distancia continúa siendo una opción preferente entre los estudiantes con discapacidad.

De acuerdo con la Guía de Atención a la Discapacidad de 2016, en 2015 se matricularon un total de 20.695 estudiantes universitarios con discapacidad, lo que se traduce en un 1,3% del total de matriculados en las universidades españolas. De este colectivo de estudiantes, la UNED acogió en el curso 2015/2016 a un total de 7.159 estudiantes con discapacidad, confirmandose como la universidad española que más estudiantes con discapacidad acoge de entre las 76 universidades españolas, de educación presencial y a distancia, que participan en la realización de la Guía (Fundación Universia, 2016). Se infiere que la EAD continúa siendo una herramienta esencial en la educación de las personas con discapacidad en España.

Cabría la posibilidad de que esta modalidad fuese elegida entre personas con discapacidad por razón de las ayudas al estudio que se pudieran ofrecer en esta modalidad, pero los datos del estudio mencionado indican que la existencia de ayudas en el pago de la matrícula para estudiantes con discapacidad es más habitual en universidades presenciales que a distancia (Fundación Universia, 2017: 36-37); en el 84% de las universidades presenciales se contempla la exención en el pago de matrícula para personas con discapacidad, a diferencia del 25% de las universidades a distancia.

De ello se desprende que el interés de los estudiantes con discapacidad en las modalidades de educación superior a distancia radican en cuestiones relativas con el propio formato de esta modalidad educativa. Sin duda, la EAD juega un papel significativo en la transformación de los sistemas educativos y los entornos de aprendizaje, y de forma singular para aquellos colectivos de la población que están en situación de mayor exclusión, como es el de las personas con discapacidad (Aquino, García e Izquierdo, 2014).

Desde sus inicios la EAD se perfilaba como una gran alternativa para las personas con discapacidad frente a la única opción posible hasta entonces, la educación presencial. Entre otras cosas, las características propias de la EAD, como la flexibilización horaria, la organización personalizada del tiempo y la atención individualizada de un tutor, han favorecido la formación de personas que, a pesar de su capacidad y motivación, por diferentes razones y barreras no tenían posibilidades de cursar estudios en la modalidad presencial (Cabero, 2016). Así lo constatan los datos desde los inicios de la EAD.

De acuerdo con Argall (2000), las principales barreras para personas con discapacidad que se encuentran en el sistema educativo hacen referencia a:

- La accesibilidad de los espacios. Las barreras físicas y los desplazamientos son un condicionante de especial relevancia en el caso de los estudiantes con discapacidad. Por un lado, en los propios espacios de la universidad. Por ejemplo, barreras arquitectónicas de los edificios y centros docentes, laboratorios, servicios, aulas, etc., pero igualmente cuestiones relacionadas con las capacidades físicas, sensoriales e intelectuales, de forma que por ejemplo se puedan hallar los accesos principales sin necesidad de terceras personas. Y por otro lado, la accesibilidad en los espacios externos a la universidad y el contexto local (por ejemplo, la accesibilidad de los medios de transporte y desplazamiento hasta la universidad, caminos de acceso, etc.). Estas barreras se ven reducidas enormemente con la EAD.
- La accesibilidad de los recursos materiales. En este sentido, la EAD, siempre que siga las pautas de accesibilidad universal, facilita en gran medida la supresión o reducción de las barreras relacionadas con la accesibilidad de los materiales y seguimiento de las clases.
- La interacción con los miembros de la comunidad educativa. La información sobre los proyectos educativos, el funcionamiento del centro, los programas y otras actividades relacionadas con la formación deben ser totalmente accesible, tanto para los estudiantes como para los docentes y personal del centro.

- La adaptación del currículo. El primer paso para conseguir un currículo que promueva la igualdad de oportunidades para todo el alumnado, es que sea abierto y flexible en cuanto a la inclusión, priorización y temporalización. Si bien es cierto que para adaptar el currículo a las necesidades individuales y de grupo en el aula es necesario analizar cada situación concreta.

La EAD facilita la supresión o eliminación de muchas de las barreras habituales para personas con discapacidad en el sistema educativo, muchas relacionadas con la accesibilidad universal. Concretamente, la EAD facilita la supresión de las barreras relacionadas con los espacios, tanto internos como externos, los recursos materiales y la interacción con los miembros de la comunidad educativa. Si bien es cierto que la EAD no garantiza la supresión de barreras en relación con el currículo educativo. Y esta es una barrera de necesaria supresión para una educación inclusiva plena.

Conviene destacar que cuando se habla de educación inclusiva, esta implica no solamente facilitar el acceso a los alumnos previamente excluidos a las instituciones educativas, sino transformar por completo el sistema educativo en todos sus elementos (profesorado, gestión, infraestructura, currículos) para sustituir las prácticas excluyentes por otras que inviten a la participación y sean plenamente inclusivas. Desde este enfoque, una educación inclusiva es aquella que ofrece a todos sus alumnos las oportunidades educativas y los apoyos necesarios, de orden curricular, personal y material, entre otros, para su progreso académico y personal (Aquino, García e Izquierdo, 2014). Así, los procesos de cambio que harán posible el progreso hacia la educación inclusiva giran en torno al currículo, el cual, desde un sentido amplio, debe entenderse como el referente a partir del que toman sentido las distintas actividades y, en su caso, adaptaciones que se programen para afrontar la discapacidad.

No obstante, es indudable que la EAD contribuye a eliminar barreras habituales para las personas con discapacidad en la educación superior, y que por esta razón es una modalidad de estudio escogida con gran frecuencia entre los estudiantes universitarios con discapacidad.

### 3.2. Impacto de las nuevas tecnologías en la EAD para personas con discapacidad

La educación a distancia surge institucionalmente, entre otras causas, por la necesidad de atender el aumento de la demanda social de educación, la exigencia de una formación continuada a lo largo de toda la vida, y la búsqueda de opciones formativas para personas o grupos sociales sin acceso a la educación por motivos diversos (laborales, geográficos, personales, etc.). Hecho que cada vez se ve más potenciado por la presencia de las tecnologías de la información y comunicación están teniendo en ella, mediante la creación de entornos más interactivos, amigables y flexibles.

La presencia de las TIC en los diferentes ámbitos de la sociedad han dado lugar a conceptos como la llamada Sociedad de la Información o la Sociedad del Conocimiento (Castells,

1997). Estas tecnologías, presentes también en los contextos educativos, y más aún en las instituciones universitarias, han dado lugar a nuevas ofertas educativas basadas en las posibilidades informativas y comunicativas que aportan los diferentes servicios basados en Internet (correo electrónico, listas de distribución, WWW, etc.), con modelos organizativos y didácticos derivados de las características de la interacción que permiten dichos servicios (Alba, 2005).

Como ya se ha indicado, la red internet y los servicios que proporciona (correo electrónico, www, sitios web, comunidades, plataformas, charlas, foros, páginas, videoconferencia, etc.) se han convertido en un recurso esencial en la configuración de nuevos modelos de enseñanza y formación (presencial con apoyos en la web, semi-presenciales y a distancia), por su capacidad de comunicación, de almacenamiento y de transferencia de información (Alba, 2005). A través de estos servicios se pueden enriquecer los procesos de enseñanza y aprendizaje utilizando estos servicios de información y comunicación para desarrollar una oferta formativa específica a partir de estas nuevas tecnologías, o bien como instrumento de apoyo o complemento a otros instrumentos. De esta forma se generan grandes ventajas en la educación (como horarios flexibles, no necesidad de desplazamiento y adaptación a las necesidades de los usuarios) que constituyen a su vez las características principales de este sistema educativo.

### 3.3. La EAD y las personas con discapacidad visual: tiflotecnología

Ya en el siglo XVIII existía la inquietud por la educación de las personas con discapacidad visual cuando se creó la primera escuela para niños y adolescentes ciegos en Francia, que dio inicio al desarrollo de la pedagogía especial para ciegos o tiflopedagogía<sup>15</sup>, cuyo objeto de estudio es la educación, el proceso de enseñanza-aprendizaje de los niños y adolescentes con discapacidad visual (Aquino, García e Izquierdo, 2014). Este concepto se enfrenta al objetivo de desarrollar nuevas tecnologías o de adaptar y dotar de accesibilidad a las tecnologías existentes para su utilización y aprovechamiento por parte de las personas con discapacidad visual. Las nuevas tecnologías aplicadas a la discapacidad visual son los sintetizadores de voz, los lectores de pantalla, los lectores ópticos de caracteres, el teclado en braille y los magnificadores de texto e imagen, escáner parlante, entre otros. A través de estos aditamentos, se pueden realizar adaptaciones de materiales didácticos.

A lo largo de la historia, de la EAD se ha constatado que esta modalidad formativa ha sido y sigue siendo una gran aliada para el acceso a la formación de personas con discapacidad visual y sin embargo, esta afirmación no implica la ausencia de obstáculos. En cada etapa de la EAD, el estudiante con grave discapacidad visual ha tenido que sortear dificultades, generalmente relacionadas con el tema de la accesibilidad a los recursos didácticos.

<sup>15</sup> Tiflo proviene de la palabra griega Tiflus, que significa ciego (Aquino, García e Izquierdo, 2014).

En los inicios de la educación a distancia el material exclusivo para la formación era la documentación impresa, siempre inaccesible para los estudiantes con discapacidad visual, lo que les obligaba a realizar ampliaciones del contenido por medios electrónicos (Lupas TV) y de reproducción, o a depender del Servicio Bibliográfico de la ONCE que les facilitaba las adaptaciones en el código braille o en formato sonoro. En cualquier caso el acceso a la información sufría una demora que necesariamente afectaba al proceso de aprendizaje.

Posteriormente, en la EAD, el material impreso se complementaba con distintos medios y recursos de comunicación: radio, televisión, audiocassette, videocassette. Para el estudiante con ceguera o con resto visual, la radio y el audiocassette eran totalmente accesibles, aunque su introducción no respondiera a tal fin. Desde posturas actuales podría hablarse del carácter integrador de estos medios.

La EAD siguió evolucionando, incorporando a su proceso de enseñanza los avances tecnológicos que se iban imponiendo en la sociedad. Así, en una primera etapa, se llega a la enseñanza asistida por ordenador en la que el profesor utiliza los medios informáticos para desarrollar su labor docente, el alumno para acceder a los materiales y ambos para relacionarse a través básicamente de un incipiente correo electrónico. La mediación del ordenador facilitó al estudiante ciego la posibilidad de acceder directamente a los materiales a través de un programa específico de lectura de pantalla, de ampliación de caracteres o de conversión del texto a formato accesible, lo que le proporcionó autonomía y mayor control de su proceso de aprendizaje. Al mismo tiempo se manifestaron las dificultades de la enseñanza asistida por ordenador: programas informáticos, formatos de texto, materiales basados en entornos gráficos, inaccesibles para la persona con discapacidad visual. El tema de la accesibilidad tecnológica universal estaba sobre la mesa.

En la actualidad hablar de EAD es sinónimo de e-learning. Todos los recursos tecnológicos se ponen al servicio de la enseñanza y del aprendizaje, en un proceso abierto al avance de las nuevas tecnologías (redes sociales, plataformas, recursos multimedia, smartphones, etc.). Este nuevo concepto educativo ha eliminado obstáculos que parecían insalvables para los estudiantes con discapacidad visual, ofreciéndoles paradójicamente desde un entorno virtual la opción de normalización e inclusión deseadas.

Considerando la evolución de la EAD, es razonable pensar que no dejará de renovarse, introduciendo en su dinámica las novedades tecnológicas que contribuyan a enriquecer el proceso de enseñanza- aprendizaje y es legítimo esperar que en el futuro de la EAD, las dificultades para los estudiantes con discapacidad visual procedan únicamente de su condición de estudiantes.

### 3.4. Las TIC, la EAD y la discapacidad: oportunidad de inclusión social o factor de exclusión

Las posibilidades abiertas por las tecnologías para la educación de las personas con discapacidad en la EAD son ya un hecho contrastable. No obstante, para que se garantice la participación de este alumnado en los nuevos soportes y prácticas educativas es necesario que estas respondan a criterios de accesibilidad. De lo contrario, en lugar de ser una oportunidad para la inclusión, la EAD puede contribuir a ser un factor de exclusión educativa si no se presta especial atención al diseño universal de los materiales educativos, la accesibilidad de las tecnologías y la brecha digital.

En este sentido, un estudio acerca del estado actual de la accesibilidad de las TIC impulsado por CERMI afirmaba que, aunque se ha logrado reducir las diferencias digitales relacionadas con el género, la edad o las situaciones de desempleo, continua siendo insuficiente la oferta de tecnologías accesibles y persisten diferencias estructurales, entre otras cosas debido a los obstáculos comerciales (CERMI, 2011). Asimismo, este estudio identificaba diferencias en las competencias digitales, de forma que, conforme se desarrolla el uso de las TIC y de los servicios basados en estas tecnologías, hay quienes se quedan cada vez más rezagados, especialmente los que están fuera de la población activa o los que sólo tienen bajos niveles de educación. Igualmente, observaba diferencias en lo que se refiere a las conexiones de banda ancha, a la disponibilidad de ordenadores en las escuelas y a las competencias del personal docente en el campo de las TIC.

Asimismo, es necesario diseñar ofertas formativas que se adapten al “Diseño universal de aprendizaje” (DUA)<sup>16</sup>, pues distintas formas de diseñar las TIC pueden impedir el acceso a las mismas a sujetos con determinadas características físicas, cognitivas o culturales (Cabeero, 2014). El DUA se refiere a un paradigma educativo respetuoso con la diversidad, que consiste en proporcionar oportunidades de aprendizaje en el currículo de educación general que sean inclusivas y eficaces para todos los estudiantes. Se trata, por lo tanto, de reducir las barreras en los contextos educativos para que los procesos de aprendizaje sean accesibles a todos los estudiantes, de forma que “en el diseño del currículum se cuente, desde el momento inicial, con la diversidad que existe en el aula para hacer propuestas que ofrezcan la oportunidad a todos los estudiantes de acceder, participar y avanzar dentro del currículum general, lo que conecta con los planteamientos del diseño universal” (Alba, 2012).

<sup>16</sup> El término Diseño Universal fue acuñado en Estados Unidos a finales de los años 80, en un principio asociado a la arquitectura, para referirse al diseño de productos, entornos, y la comunicación, que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin adaptación ni diseño especializado, independientemente de su edad, capacidad o condición en la vida. Desde entonces, la aplicación de este concepto, que también se conoce como diseño inclusivo o diseño para todos, se ha ido extendiendo a otros ámbitos, de manera que en el campo de la educación ha dado lugar a su aplicación en todos los niveles del sistema educativo (Alba, 2012).

No aplicar criterios de DUA puede producir un efecto de exclusión en lugar de inclusión en el ámbito educativo. Por ejemplo, “utilizar bajos contrastes en la combinación de colores en los materiales educativos y la utilización de imágenes y gráficos sin ningún tipo de descripción que entorpecen el acercamiento a la información a personas con problemas visuales; la no subtítulos de los videos o la descripción de los comandos de forma auditiva impiden el acercamiento a las tecnologías por los sujetos con déficits auditivos; páginas mal organizadas o pantallas desbordadas de información frenan la interacción con las TIC a sujetos con déficits cognitivos; la utilización de botones pequeños y próximos entre sí o el no poder controlar el tiempo de entrada y salida a determinadas páginas, imposibilitan el acceso a la información a sujetos con problemas motrices” (Cabero, 2014). En otras palabras, no reflexionar y tener en cuenta el diseño en la elaboración y producción de los materiales puede añadir barreras en lugar de generar inclusión.

En el caso específico de los estudiantes con discapacidad visual, para quienes, como ya se ha indicado, el entorno de aprendizaje virtual ha abierto numerosas oportunidades para la EAD, existe también la cara negativa del impacto de las nuevas tecnologías en la educación. El número de recursos tecnológicos y su innovación vertiginosa conlleva un aprendizaje inicial y una continua actualización como usuario de los mismos, lo que no siempre es posible y exige disponer de un equipamiento tecnológico no siempre al alcance de cualquier estudiante. Incluso una vez superadas estas dificultades, es posible que el estudiante con discapacidad visual se encuentre con un obstáculo insalvable: la inaccesibilidad de las herramientas informáticas por un diseño inadecuado.

De acuerdo con Lorenzo (en Alba, 2005: 57), las instituciones que introducen la EAD basada en las TIC tienen mayor responsabilidad en el cumplimiento con las recomendaciones sobre accesibilidad universal.

Por tanto, los retos pendientes para poder desarrollar y hacer realidad todo el potencial inclusivo de la EAD son los de incorporar de manera transversal los criterios de Accesibilidad Universal y Diseño para Todos tanto en los materiales educativos como en las herramientas y dispositivos tecnológicos, así como hacer accesibles económicamente las nuevas tecnologías reduciendo la brecha tecnológica. Se trata de unos retos en los que será necesario trabajar desde todas las instancias implicadas en el desarrollo de aplicaciones y recursos tecnológicos. Al margen de estos retos, las oportunidades que ofrece la EAD para la educación inclusiva y el acceso a la educación de las personas con discapacidad es enorme, por lo que resulta de gran interés social profundizar en su desarrollo.



## 4. CONCLUSIÓN

Los cambios tanto a nivel de pedagogía como de utilización de herramientas de trabajo no están siendo tan fáciles ni automáticos como un análisis superficial de la situación podría sugerir. Como suele ocurrir, se observa una distancia clásica entre los defensores más vehementes del uso de los nuevos medios (*"cualquier novedad es buena, atractiva, útil, universal, superior..."*) y las prácticas cotidianas. Parece que los expertos concuerdan en constatar que desde el libro de texto hasta las redes sociales, pasando por todos los recursos que han ido emergiendo durante las últimas décadas, ningún medio disponible puede presumir de encerrar virtudes intrínsecas indiscutibles, hasta el punto de que todos ellos serían intercambiables, no habiéndose podido demostrar que la sustitución de uno por otro haya supuesto una pérdida de eficacia apreciable. Es decir que un mismo documento presentado en un texto escrito, unas diapositivas, un archivo de audio, de vídeo o una página web multimedia, tendría una capacidad equiparable de presentar o ilustrar unos mismos conocimientos, ser objeto de análisis o síntesis, o servir como herramienta de control. Por eso, cada nueva generación de EAD tiende a conservar los recursos de la generación anterior, incorporándolos a los nuevos programas, como mostramos en el **cuadro 6**.

**Cuadro 6: Evolución de las instituciones universitarias**



Elaboración propia

Para la impartición de los cursos propiamente dichos, también para las aplicaciones útiles a ciertos colectivos, el uso de las tecnologías audiovisuales e informáticas han supuesto una revolución en los modos de acceder, conservar, explotar y difundir la información (textos, imágenes fijas o en movimiento, audio, datos, gráficos, mapas...), así como en los modos de comunicación e interacción del estudiante con profesores, tutores y el grupo de compañeros de estudio: la telemática, la descarga, la videoconferencia, la tutoría en tiempo real o diferido a través de Internet, el trabajo colaborativo, etc. En la EAD universitaria, la aldea global de Mac Luhan está sin duda dejando de ser una mera utopía.

Pero la oportunidad de la EAD, a través de las enseñanzas regladas, no regladas y las aplicaciones, va más allá de la adaptación de la educación a las nuevas tecnologías. Es la ocasión de generar un cambio de nivel cultural científico en la sociedad, a costes asumibles, y mediante instrumentos operativos que inciden en el valor añadido de las empresas y productos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBA, Carmen. (2005). "Educación Superior Sin Barreras: La accesibilidad de las universidades para los estudiantes con discapacidad", en *Encounters on Education*, Vol. 6, Otoño 2005, pp. 43 - 60.
- ALBA, Carmen. (2012). "Aportaciones del Diseño Universal para el Aprendizaje y de los materiales digitales en el logro de una enseñanza accesible", en Navarro, J., Fernández, M<sup>a</sup>.T<sup>a</sup>., Soto, F.J. y Tortosa F. (Coords.) (2012) *.Respuestas flexibles en contextos educativos diversos*. Murcia: Consejería de Educación, Formación y Empleo.
- ARAGALL, Francesc (2014), *La accesibilidad en los centros educativos*. Madrid: Ministerio de Educación.
- AQUINO, Silvia, GARCÍA, Verónica, e IZQUIERDO, Manuel Jesús, (2014). "Tiflotecnología y educación a distancia: propuesta para apoyar la inclusión de estudiantes universitarios con discapacidad visual en asignaturas en línea", en *Apertura. Revista de innovación educativa*, Vol. 6, Núm. 1.
- BACHELARD, Gaston (1967). *La Formation de l'esprit scientifique*. Librairie philosophique J. Vrin. (5<sup>a</sup> edición), París.
- BONK , Curtis. J. y GRAHAM, Charles. R. (2004). *The Handbook of Blended Learning: Global Perspectives, Local Designs Hardcover*. Feiffer Publishing, San Francisco. Disponible en [http://mypage.iu.edu/~cjbok/toc\\_section\\_intros2.pdf](http://mypage.iu.edu/~cjbok/toc_section_intros2.pdf)
- BOZKURT, Aras, AKGUN-OZBEK, Eld. *et al* (2015). "Trends. Distance Education Research: A Content Analysis of Journals 2009-2013", *The International Review of research in Open and Distributed Learning*, vol 16 (1). Disponible en <http://www.irrodl.org/index.php/irrodl/article/view/1953/3192>.
- BRINDLEY, Jane, WALTY, Christine *et al* (2009). "Creating Effective Collaborative Learning Groups in an Online Environment. The International Review of Research", *Open and Distributed Learning*, vol. 10 (3). Disponible en <http://www.irrodl.org/index.php/irrodl/article/view/675/1271>
- CABERO, Julio (2016). "La educación a distancia como estrategia de inclusión social y educativa", en *Revista Mexicana de Bachillerato a Distancia*, Vol. 15, Febrero 2016.
- CAMPION, Mick (1990). "Post-Fordism and research in distance education", T. Evans (Ed.), *Research in distance education*, Geelong, Australia.
- CANDY, Philip. (1991). *Self-direction for lifelong learning: A comprehensive guide to theory and practice*, Jossey Bass, San Francisco:
- CASTELLS, Manuel (1997). *La era de la información*. Madrid, Alianza Editorial.

- CERMI (2016). *Guía de recursos sobre tecnologías educativas accesibles*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: Madrid.
- CERMI (2011). *El estado actual de la accesibilidad de las TIC*. Observatorio CERMI y Fundación Vodafone España. Ediciones CINCA: Madrid.
- CERMI y FUNDACIÓN UNIVERSIA (2016), *Guía de Atención a la Discapacidad en la Universidad 2016*. Fundación Universia: Madrid.
- CERMI y FUNDACIÓN UNIVERSIA (2017), *III Estudio 'Universidad y Discapacidad' 2016*. Fundación Universia: Madrid.
- DANIEL, John (1996). *Mega-schools, technology and teachers: achieving education for all*, Routledge, Nueva York.
- DANIEL, John S. (1999). *Mega-universities & knowledge media*. Routledge, Nueva York.
- DE LORENZO, Rafael. y DE MIGUEL, Beatriz (2016). "Factores determinantes de la dignidad y la ciudadanía de las personas con discapacidad: la relevancia de la inserción laboral", en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. 43, Mayo 2016.
- DOHMEN, Gunther (1977). *Foundations of distance education* (2ª ed.), Routledge Limited, Londres.
- DRUCKER, Peter (1997). "Universities won't survive", *Forbes Magazine*, 10 de Marzo, págs.14-18.
- EUROSTAT (2011), Labour Force Survey. Módulo de empleo de personas con discapacidad (EU-LFS). EUROSTAT: Luemburgo.
- EVANS, Terry y NATION, Daryl (2001). "The interrelationships between globalisation and open and distance education", *Indian Journal of Open Learning* 10 (3), págs.241-258.
- GARCÍA ARETIO, Lorenzo (1999). "Historia de la educación a distancia", *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia (RIED)*, 2,1, págs.11-40. Disponible en <http://www.uned.es/catedraunesco-ead/publicaciones.html>.
- GARRISON, D. Randy (1985). "Three generations of technological innovation in distance education", *Distance Education*, 6 (2), págs.235-241.
- GATES, Bill (1996). "Linked up for learning", *Educational Record*, 66(4), págs.34-41.
- HARRY, Keith, JOHN, Magnus y KEEGAN, Desmond (1993). *Distance education: New perspectives*, Routledge, Londres y Nueva York.
- HENRI, France, COMPTE, Carmen y CHARLIER, Bernadette (2007). La scénarisation pédagogique dans tous ses débats, *Revue internationale de technologies en pédagogie universitaire*, vol. IV (2), págs.14-24. Disponible en [http://www.ritpu.org/IMG/pdf/ritpu0402\\_henri.pdf](http://www.ritpu.org/IMG/pdf/ritpu0402_henri.pdf).

- HENRI, France y KAYE, Anthony (1985). *Le savoir à domicile, Pédagogie et problématique de l'enseignement à distance*. Prensa de la Universidad de Quebec. Quebec.
- HENRI, France, LUNDGREN-CAYROL, Karin (2001). *Apprentissage collaboratif à distance: Pour comprendre et concevoir les environnements d'apprentissage virtuels*, Presse de l'Université du Quebec, Sainte-Foy.
- HEYDENRYCH, Jacob Frederik. (2002). "The Effect of Standardised Integrated Development on Student Success", *Distance Education*. Citado por Kamanja, L. G. (2007), *Blending Video and Online in Distance Education*. Disponible en <http://www.unco.edu/AE-Extra/2007/9/Kamanja.html>.
- HILGARD Ernest. R. y BOWER Gordon H. (1966). "Theories of learning", *Learning & the technology of instruction*, cap. 16. Appleton-Century-Crofts, Nueva York, págs.554-561.
- HUSSAR William y BAILEY Tabitha. M. (Febrero 2014). *Projections of Education Statistics to 2022*. IES (National Center for Education Statistics), Departamento de Educación de EE.UU, Washington.
- JUNG, Insung y RHA, Ilju (2000, julio y agosto). "Effectiveness and cost-effectiveness of online education", A review of literature. *Education Technology*.
- KAUFMAN, David (1989). "Third generation course design in distance education", *Sweet, R. (ed.) Post-Secondary Distance Education in Canada: Policies, Practices and Priorities*, Athabasca University/Canadian Society for Studies in Education, Athabasca, págs.51-73.
- KEEGAN, Desmond. (1986). *Foundations of distance education*. Croom Helm, Londres.
- MARTIN, James, y SAMELS, James E. (1995). "The near and far of distance learning", *Trusteeship*, 3(2), págs.26-31.
- NIPPER, Soren (1989). "Third generation distance learning and computer conferencing", *R. Mason y Kaye (Eds)*, Pergamon Press, Oxford, págs.63-73.
- OBSERVATORIO ESTATAL DE LA DISCAPACIDAD, OID (2014) *Perfil de los estudiantes universitarios con discapacidad. Curso 2011-2012*. Badajoz: OID.
- PERRY, Walter (1977). *The Open University*, Jossey-Bass, San Francisco.
- PYARI, Dayal (2011). "Theory and Distance Education: at a glance", *Actas del 12º Congreso Internacional de Enseñanza y Educación a Distancia*, IACSIT Press, Singapur. Disponible en <http://www.ipcsit.com/vol12/18-ICDLE2011E10011.pdf>
- RUMBLE, Greville (1997). *Costs and economics of open and distance learning*, Kogan Page Londres y Stirling (Reino Unido).
- RUMBLE, Greville (1999). "Cost analysis of distance learning", *Performance Improvement Quarterly*, 12(2), págs.122-137.

- SHALE, Douglas (Enero 2002). "The Hybridization of Higher Education in Canada", *IRRODL*, 2(2). Disponible en <http://www.ivvodl.ovg/content/v2.2/shale.html>.
- STENHOUSE, Lawrence (1975). *An introduction to curriculum research an development*, Heinemann Londres.
- SCHWAB, Joseph (1978). *The teaching of sciences: the teaching of science as enquiry*, Harvard University Press, Cambridge.
- TANNER, Daniel y TANNER, Laurel (1975). *Curriculum: Theory into practice*. Macmillan, Nueva York.
- TAYLOR, James Craig (1995). "Distance education technologies: The fourth generation", *Australian Journal of Eductional Technology*, 11 (2), págs.1-7. Disponible en <http://www.ascilite.org.au/ajet/ajet11/taylor.html>.
- TAYLOR, James Craig (1999). *Distance education: the fifth generation Proceedings of the 19<sup>th</sup>. ICDE World Conference on Open Learning and Distance education*, Viena.
- TAYLOR, James Craig y Carter, Gloria (1995). "Diversity down under: a multimedia postcard from Australia", D. Sewart (Ed), *One world many voices: Quality in open and distance learning, ICDE and The Open University*, Vol 1, págs.33-37.
- UNESCO (2002). *Aprendizaje abierto y a distancia. Consideraciones sobre tendencias políticas y estrategias*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001284/128463s.pdf>.
- WEDEMEYER, Charles (1977). "Independant study", A. S. Knowles ed. *The International Encyclopedia og Higher Education*. Boston, págs. 2114-2132.
- WIRT, John, CHOY, Susan et al (2004). *The Condition of Education 2004* (NCES 2004-077). National Center for Education Statistics. Government Printing Office. .
- ZEMPKY, Robert y MASSY, William F. (1995). "Expanding perimeters, melting cores and sticky functions: Toward an understanding of our current predicaments", *Change*, 27(6), págs. 41-49.
- ZUBILLAGA DEL RÍO, Ainara. (2010). *La accesibilidad como elemento del proceso educativo: análisis del modelo de accesibilidad de la universidad complutense de Madrid para atender las necesidades educativas de los estudiantes con discapacidad*. Tesis doctoral, Universidad Complutense, Madrid, España.

# La web como mecanismo de transparencia de las ONG.

## Más allá de la certificación

Víctor Martín Pérez

[vmartin@eco.uva.es](mailto:vmartin@eco.uva.es)

Doctor en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Valladolid, Profesor Contratado Doctor del Departamento de Organización de Empresas y Comercialización e Investigación de Mercados en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de esa misma Universidad de Valladolid. Sus investigaciones se han centrado en la arquitectura organizativa de las entidades sin fines de lucro, el análisis de la eficiencia tanto de las ONGD como de sus principales instrumentos de intervención, así como en el análisis de los determinantes de la transmisión de conocimiento en dichas organizaciones.

Natalia Martín Cruz

[ambiela@eco.uva.es](mailto:ambiela@eco.uva.es)

Doctora en Administración y Dirección de Empresas, Profesora Titular del Departamento de Organización de Empresas y Comercialización e Investigación de Mercados en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de esa misma Universidad de Valladolid. Sus investigaciones se han centrado en la arquitectura organizativa de las entidades sin fines de lucro, el análisis de la eficiencia tanto de las ONGD como de sus principales instrumentos de intervención, sus mecanismos de gobierno, el análisis de los determinantes de la transmisión de conocimiento en dichas organizaciones así como la externalización de la ayuda oficial al desarrollo.

## RESUMEN

Las organizaciones no lucrativas necesitan ser transparentes para generar confianza, legitimarse ante la sociedad y crear las condiciones que favorezcan su sostenibilidad. Para demostrar su transparencia, se han desarrollado mecanismos de control externos, como las certificaciones de calidad, transparencia o buen gobierno expedidas por organizaciones privadas como la CONGDE o Fundación Lealtad. No obstante las propias organizaciones no lucrativas pueden recurrir a mecanismos de control internos, como la divulgación en sus páginas web de información relevante para sus stakeholders, para mejorar su rendición de cuentas difundiendo, en tiempo real, una información acorde a la requerida por sus stakeholders, con un coste mínimo y en constante actualización. El objetivo del presente trabajo es valorar si las organizaciones que han logrado certificaciones de transparencia y buen gobierno de instituciones externas como la CONGDE y Fundación Lealtad, divulgan esa información por medio de sus páginas web. Para ello, se han analizado las páginas web de 114 ONGD españolas que cuentan con el Sello de ONG acreditada por Fundación Lealtad y/o ONGD evaluada por la CONGDE. Los resultados muestran que el nivel de información divulgada a través de la web es todavía bastante limitado, centrándose en información que no requiere actualización y en la relacionada con las cuentas anuales. Además, no se observan diferencias significativas entre las ONGD en función de la institución externa emisora del sello de transparencia.

## PALABRAS CLAVE

Transparencia, rendición de cuentas, página web, divulgación de información, ONGD.

## CÓDIGO JEL/JEL CODE

C400, D640, D730, L300, L310, M410

## ABSTRACT

Nonprofit organizations are required to be transparent in order to build trust, enhance their legitimacy and create the conditions to promote their sustainability. To demonstrate transparency, external control mechanisms, such as quality or good governance practices certification, have been developed by private organizations such as CONGDE or Fundación Lealtad. However, nonprofit organizations could employ internal control mechanisms for the same purpose, such as the disclosure of relevant information for their stakeholders via their web pages. Web sites allow the improvement of organizations accountability because organizations can disclose the information required by their stakeholders at a low cost and in real time. The aim of this paper is to assess whether the



organizations certified as transparent and good governance by the CONGDE and Fundación Lealtad, disclose this information through their web pages. We have analyzed the websites of 114 Spanish NGDOs that have been accredited by the CONGDE and/or Fundación Lealtad to that end. The results show that the level of information disclosed through the website is still quite limited, focusing on information that does not require updating and information regarding accounting statements. In addition, there are no significant differences between NGDOs on the basis of the external institution issuing the transparency seal.

#### KEYWORDS:

Transparency, accountability, web site, information disclosure, NGDO.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los mecanismos de rendición de cuentas permiten incrementar la confianza de la sociedad en las organizaciones sin fines de lucro. En cierta medida, posibilitan el conocimiento de las mejores prácticas aplicadas en el sector y obligan a las entidades a un esfuerzo de mejora para no quedar excluidas de los circuitos de financiación obtenida en concurrencia competitiva. Asimismo, ayudan a incrementar el compromiso de los socios y participantes con la organización al representar mejor los valores compartidos.

Dentro de este tipo de organizaciones, las organizaciones no gubernamentales (ONG) están adoptando voluntariamente, como mecanismos de rendición de cuentas, códigos de conducta, códigos éticos o de buenas prácticas (Bies, 2010) y la divulgación de información a través de la página web –todos estos mecanismos implementados y gestionados por cada organización– de forma paralela al uso de mecanismos de control externo, como las certificaciones de calidad, de transparencia o buen gobierno, expedidas por organizaciones privadas.

Entre estos mecanismos de control externo, en el ámbito español, destacan dos, particularmente, el procedimiento de verificación de indicadores de Transparencia y Buen Gobierno elaborado por la Coordinadora Española de ONG para el desarrollo (CONGDE) y la Guía de Transparencia y Buenas Prácticas de la Fundación Lealtad.

La CONGDE, integrada por 92 ONG para el desarrollo (ONGD)<sup>1</sup> y por las 17 coordinadoras autonómicas de ONGD (que, a su vez, incluyen casi 400 organizaciones), impulsa el trabajo común de las entidades miembro, les presta asistencia y apoyo y representa sus intereses y valores compartidos ante la sociedad. La CONGDE ha elaborado 10 principios de Transparencia y Buen Gobierno, a partir de un grupo de trabajo creado para tal finalidad, objetivamente verificables por parte de auditores profesionales y de obligatorio cumplimiento a partir del año 2012 para todas las ONGD miembros de la CONGDE

([http://webtransparencia.coordinadoraongd.org/?page\\_id=133](http://webtransparencia.coordinadoraongd.org/?page_id=133)).

Fundación Lealtad es una institución sin ánimo de lucro, creada en 2001, que ofrece información independiente, objetiva, homogénea y gratuita sobre las ONG españolas analizadas (181 en 2013, 162 en 2014, 155 en 2015 y 171 en 2016), con la misión de fomentar la confianza de la sociedad española en las ONG. Basándose en los modelos ya implantados en países como Estados Unidos y Reino Unido y consultando con las principales plataformas de ONG, representantes de la administración pública y expertos del tercer sector, ha desarrollado nueve principios de Transparencia y Buenas Prácticas, que abarcan múltiples aspectos del funcionamiento de las ONG (<http://www.fundacionlealtad.org/principios-de-transparencia/>).

El objetivo de este trabajo es analizar el uso de los mecanismos de control interno como complemento a los mecanismos de control externo. En particular, nuestro análisis se centra

<sup>1</sup> En el año 2016 el número de ONGD integradas en la CONGDE se ha reducido a 76.

en estudiar el grado de divulgación de información que realiza a través de sus páginas web un grupo de ONGD calificadas como transparentes por la CONGDE, por Fundación Lealtad o por ambas simultáneamente. Es decir, pretendemos valorar si un conjunto de organizaciones que han sido acreditadas como transparentes por dos agentes externos (Fundación Lealtad y la CONGDE) tienen en sus páginas web, a disposición de cualquier interesado, información relevante sobre aspectos organizativos, económico/financieros, de actividades, así como de funcionamiento y de gobierno.

De forma complementaria a la evaluación de su nivel de transparencia *on-line*, verificamos si existen diferencias entre ambos grupos de ONGD (aquellas que han recibido el Sello de ONG Acreditada por Fundación Lealtad y las que han recibido el Sello de ONG Evaluada por la CONGDE), organizaciones que se encuentran a la vanguardia en cuanto a transparencia y rendición de cuentas dentro del tercer sector en España. Todo ello analizado en el grupo de organizaciones sin fines de lucro que mayor progresión ha experimentado en los últimos años, las ONGD, y que mayores esfuerzos ha realizado por mejorar sus prácticas de gestión, gobierno y rendición de cuentas.

## 2. TRANSPARENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO

La transparencia informativa permite mitigar las asimetrías de información entre un principal y un agente (Gonedes, 1978; Leftwich *et al*, 1981), reduce el poder de los agentes al hacer que más información esté disponible para los principales, de modo que puedan asegurar procesos de entrega de resultados más cercanos a sus preferencias (Christensen *et al*, 2010) y aminora los conflictos de intereses y la mala gestión de los recursos (Szper y Prakash, 2011), ya que constituye un potente mecanismo de señalización.

Aplicando el principio de revelación total de Milgrom (1991), las organizaciones con información negativa sobre su estado no tienen interés en revelarla y sólo mostrarán aquella obligatoria, mientras que las que tienen información favorable lo harán sin problemas, por lo que toda información favorable será revelada. Se puede deducir así, siguiendo el principio de revelación total de Milgrom (1991), que las organizaciones que solamente facilitan la información mínima obligatoria serán aquellas que poseen información desfavorable.

Por lo tanto, la transparencia es positiva no sólo para los donantes y financiadores, sino para cualquier *stakeholder* de una organización (Burger y Owens, 2010). Surgen, no obstante, dos cuestiones que es necesario aclarar para que la transparencia no quede en una mera declaración de buenas intenciones: hacia quién debe ir dirigida la transparencia y qué tipo de información se debe proporcionar.

Ebrahim (2003; 2005) identifica tres tipos de transparencia en el contexto no lucrativo: ascendente, hacia los donantes, descendente hacia los beneficiarios de la organización e interna

hacia el personal y misión. En sentido similar, Medina (2009) identifica siete grupos hacia los que la organización debe comunicar información, lo que permite identificar tres direcciones en las que llevar a cabo la transparencia: externa, enfocada en donantes, socios y beneficiarios; interna, dirigida hacia su personal, tanto contratado como voluntario; horizontal, con el fin de reforzar las alianzas y relaciones con otras organizaciones sin fines de lucro, organismos oficiales y contrapartes locales. Murtaza (2012) amplía a cuatro los tipos de transparencia, aunque en gran medida son coincidentes con los tres previamente identificados: ascendente hacia donantes y administraciones públicas tanto de los países de origen como de destino; descendente hacia su personal, beneficiarios, socios y contrapartes locales; interna hacia sus órganos de gobierno y horizontal hacia otras organizaciones sin fines de lucro y plataformas de las que forme parte.

El sentir general de la literatura es que la transparencia informativa ha sido, mayoritariamente, ascendente, centrándose en los donantes y patrocinadores (Ebrahim, 2003; 2005; Christensen y Ebrahim, 2006; O'Dwyer y Unerman, 2007; 2008), en detrimento de los receptores de la ayuda, aquellos hacia quienes se dirige o en cuyo nombre se gasta (McGee, 2013), en gran medida motivada por la importancia de mantener la financiación en un entorno cada vez más competitivo con un creciente número de organizaciones sin fines de lucro luchando por recursos en descenso (Schmitz *et al.*, 2012; Eckerd y Moulton, 2011; Ebrahim, 2005; Philips, 2013).

Por lo que respecta al tipo de información que se debe proporcionar, Anthony (1978a, 1978b) sugiere que las organizaciones sin fines de lucro deberían comunicar información relacionada con su viabilidad financiera, conformidad legal tanto externa como interna, coste de los servicios prestados y, no menos importante, actuación de sus gestores que deberá ser evaluada en términos de eficacia y eficiencia. En sentido similar, Vernis *et al.* (2004) establecen cinco áreas sobre las que cualquier ONG debe suministrar información, como son la estratégica, financiera/fiscal, de actividades, directiva/órganos de gobierno y de gestión mientras que para Gálvez *et al.* (2009) son: organizativa, económica, de las actividades desarrolladas, del voluntariado y relacionada con la visibilidad.

De todas ellas, las que más atención han recibido por parte de la literatura empírica han sido las relacionadas con la información financiera (Behn *et al.*, 2010; Parsons, 2003, Trussel y Parsons, 2007; Gandía, 2011; Saxton y Guo, 2011), con las estructuras de gobierno (Andrés *et al.*, 2006; Yetman y Yetman, 2012; Gandía, 2011) y con el efecto de la información voluntaria contenida en la memoria anual (Christensen y Mohr, 2003; Parsons, 2007).

A pesar de la importancia que tiene la transparencia, tanto para generar confianza entre los *stakeholders* como para legitimar a las propias organizaciones sin fines de lucro, en España, a diferencia de lo que ocurre con las empresas cotizadas o lo que se intenta aprobar para la Administración Pública, no existe una normativa legal que se encargue de su regulación, ni en cuanto a su contenido ni a su formato (Gandía, 2011). Tampoco existen normas legales específicas a nivel internacional que regulen la transparencia de las organizaciones sin fines de lucro.

Si a ello se le une que, a diferencia de las empresas, que son examinadas, aunque de forma imperfecta, por una amplia variedad de agentes, las organizaciones sin fines de lucro rara vez son sometidas a un análisis detallado y continuado (Spar y Dail, 2002), resultan comprensibles las dudas que el sector genera, dudas que tienen serias consecuencias tangibles, en términos de obtención de fondos, pero también intangibles, en términos de la legitimidad que una organización puede granjearse.

Desde el propio sector no lucrativo, conscientes de esta carencia, se ha ido extendiendo la idea de que es necesario mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, desarrollando esfuerzos que nazcan del propio sector, de una autorregulación y/o de la colaboración con otras organizaciones antes de que las administraciones públicas establezcan regulaciones estrictas para evitar abusos (Vernis *et al*, 2004). Mención especial merecen las ONGD, como organizaciones más dinámicas del tercer sector (Marcuello y Salas, 2001; Andrés *et al*, 2006; Martín *et al*, 2010) y que mayor progresión han experimentado en los últimos 20 años -al consolidarse como agentes canalizadores de una gran parte de los fondos públicos destinados a la ayuda oficial al desarrollo-, en el impulso de iniciativas de control, tanto externas como internas, para reducir asimetrías informativas e incrementar su legitimidad ante la sociedad, aumentando así tanto el conocimiento de lo que hacen como el apoyo que reciben.

Dentro de las iniciativas de control externo, destacan los indicadores de Transparencia y Buen Gobierno elaborados por la Coordinadora Española de ONGD (CONGDE) y la Guía de Transparencia y Buenas Prácticas de la Fundación Lealtad. Estos esfuerzos de autorregulación buscan promover el buen gobierno en las ONG, es decir, impulsar un conjunto de buenas prácticas que garanticen una adecuada organización, un funcionamiento eficaz, eficiente y éticamente correcto (Medina, 2009), al tiempo que responsabilidad en sus actuaciones y transparencia en el uso de los fondos recibidos (Fuentes, 2007).

En cuanto a los mecanismos de control interno resultan destacables los esfuerzos de divulgación voluntaria a través de la página web que están emprendiendo muchas organizaciones – puesto que, como ya se ha dicho, no existe ley que obligue a estas organizaciones a divulgar información de ningún tipo en Internet- para proporcionar información que los donantes y socios, actuales o potenciales, puedan utilizar para evaluar sus donaciones o pertenencia.

## 2.1. Códigos de Buenas Prácticas: CONGDE Y Fundación LEALTAD.

La CONGDE, en su idea de dar a conocer el sector de las ONG de cooperación y desarrollo, viene publicando desde 1990, con periodicidad anual (salvo alguna excepción), el Directorio en el que se proporcionan datos de las organizaciones integrantes en aspectos tales como ingresos obtenidos, gastos en proyectos, líneas de actuación, países donde actúan, recursos humanos y voluntariado, base social, actividades de sensibilización realizadas o contribución al tejido social.

Además de este instrumento, con el propósito de mejorar el conocimiento que la sociedad tiene de estas organizaciones y fomentar un valor estratégico del sector como es la transparencia, ha elaborado la Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno, para evaluar de

forma objetiva ambas dimensiones en las organizaciones integradas en la coordinadora. Para cada organización, intenta mostrar cómo funciona, cómo se lleva a cabo su trabajo, cuáles son los procesos internos, sus decisiones, los resultados obtenidos, si define bien las responsabilidades de las personas, promueve la mejora continua y cuenta con mecanismos de planificación adecuados, además de con herramientas de control y rendición de cuentas.

La herramienta está estructurada en dos apartados, diez bloques y 75 indicadores. El apartado de transparencia consta de cuatro bloques –órgano de gobierno y ejecutivo; misión, visión y valores; base social y apoyos; planificación y rendición de cuentas- mientras que el apartado de buen gobierno está formado por seis bloques –órgano de gobierno; misión, visión y valores; planificación y evaluación; gestión económica; personas; socios locales y otros grupos de interés-.

Todas las organizaciones que forman parte de la coordinadora, tras un periodo de adaptación de dos años, deben someterse al procedimiento de evaluación de la herramienta, que lleva a cabo una auditora externa que esté dada de alta en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas. La auditora verifica el cumplimiento de todos los indicadores de transparencia y buen gobierno, a resultas de lo cual emite un informe sobre la ONGD correspondiente. La Coordinadora, tras revisar y valorar el informe, decide otorgar a la ONGD el “sello de transparencia y buen gobierno” que acredita que la organización se ha sometido al proceso correctamente, además de hacer públicos los resultados del análisis.

La primera aplicación de esta herramienta se hizo efectiva en el año 2012, siendo evaluadas un total de 53 organizaciones mientras que las restantes organizaciones componentes de la coordinadora estaban trabajando en la implementación de la herramienta para ser evaluadas en años posteriores. En 2016, último año con datos disponibles, son 70 las organizaciones con el sello vigente, 6 las que tienen el certificado pendiente de renovación y 5 las que están pendientes de evaluación por haberse incorporado a la Coordinadora en los años 2015 o 2016.

La Fundación Lealtad viene elaborando desde el año 2002 la Guía de Transparencia y Buenas Prácticas sobre organizaciones no lucrativas de acción social, acción humanitaria, de cooperación al desarrollo y/o medio ambiente, para mejorar su transparencia, aumentar el conocimiento que la sociedad tiene sobre este sector y, con éste, la confianza que deposita en estas organizaciones.

Esta guía no se limita a elaborar un código de buenas prácticas sino que también evalúa, basándose en la información que las ONG voluntariamente proporcionan, el nivel de transparencia de cada ONG a partir del cumplimiento de los nueve principios que Fundación Lealtad ha establecido como recomendaciones en materia de transparencia y gestión, respondiendo a cuestiones tales como cuál es su origen, quién está detrás de la organización, cómo funciona su órgano de gobierno, qué sistemas de seguimiento de los proyectos tiene establecidos, los canales de comunicación e información a sus colaboradores, cómo se financia y cómo controla el uso de sus fondos, si está al corriente de sus obligaciones legales y si promueve el voluntariado.

Estos principios, que se desagregan en diferentes indicadores para valorar su cumplimiento (un total de 43), son: funcionamiento y regulación del órgano de gobierno; claridad y publicidad del fin social; planificación y seguimiento de la actividad; comunicación e imagen fiel en la información; transparencia en la financiación; pluralidad en la financiación; control en la utilización de fondos; presentación de las cuentas anuales y cumplimiento de las obligaciones legales y, finalmente, promoción del voluntariado.

Las ONG que voluntariamente son evaluadas por Fundación Lealtad reciben el logotipo “ONG acreditada por Fundación Lealtad” –en el año 2013 fueron un total de 171-, lo que conlleva que los análisis, con independencia de sus resultados, estén a disposición pública tanto en la Guía de Transparencia y Buenas Prácticas publicada en papel como en la versión que la propia fundación deja accesible en su página web<sup>2</sup>. Esos resultados muestran una serie de datos generales, desde cuando participa la ONG en la guía y, para el periodo considerado, si la organización cumple con los nueve principios, si hay algún subprincipio que no se verifique e, incluso, si la organización muestra disconformidad con alguno de los incumplimientos detectados<sup>3</sup>.

A pesar de que tanto la herramienta de Fundación Lealtad como la de la CONGDE se centran en la transparencia y prácticas de buen gobierno, es conveniente destacar las principales similitudes y diferencias que se observan entre ambas.

Dentro de las similitudes, si los resultados de los procedimientos de análisis son positivos, ambas entidades conceden el sello por un periodo de validez de dos años siendo necesario volver a evaluarse al tercer año si se quiere obtener su renovación. Por lo que a contenido se refiere, ambas entidades evalúan aspectos de composición y funcionamiento del órgano de gobierno, fin social, planificación, seguimiento y resultados de las actividades realizadas, captación de fondos, utilización de fondos, cuentas anuales y comunicación y, voluntariado. No obstante, la herramienta de la CONGDE, al incluir más indicadores, es más completa ya que también valora dimensiones relativas a la igualdad de género, no discriminación, políticas de personal y cumplimiento de códigos de conducta.

En cuanto a las diferencias, por lo que respecta al proceso de evaluación de los diferentes indicadores, la CONGDE establece que será realizado por una auditora externa que esté dada de alta en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas, mientras que en el caso de Fundación Lealtad son los analistas de esta organización los que llevan a cabo el proceso. Esta diferencia, aunque puede parecer menor, no es cuestión baladí ya que una queja reiterada en el sector de las ONG era la demora desde que una organización solicitaba ser analizada por parte de Fundación Lealtad hasta que finalmente lo era, atendiendo a la capacidad de trabajo de

<sup>2</sup> Desde el año 2016 solamente se muestran los análisis y la información de aquellas organizaciones que hayan superado el procedimiento de evaluación y, por tanto, hayan obtenido el Sello de ONG Acreditada por Fundación Lealtad.

<sup>3</sup> A partir del año 2016 para obtener el Sello de ONG Acreditada por Fundación Lealtad se deben cumplir todos los principios con sus correspondientes subprincipios.

su personal, lo que podía perjudicar la imagen de dichas organizaciones al dar la impresión de que no serían analizadas cuando realmente estaban en espera de serlo. Este problema queda resuelto en el procedimiento de la CONGDE al poder ser realizado por cualquier auditor debidamente acreditado.

Otra diferencia viene dada por la valoración de los indicadores para obtener el sello respectivo. En el caso de Fundación Lealtad, se deben cumplir íntegramente los nueve principios y cada uno de los indicadores en que se estructura cada principio para recibir el sello de ONG acreditada (si alguno no se cumple, la organización analizada dispone de un plazo de 3 meses para subsanarlo, en caso de no hacerlo, tendrá que solicitar iniciar de nuevo el proceso). Por lo que respecta a la CONGDE, los indicadores en que se estructura cada bloque reciben una doble valoración tanto cualitativa como cuantitativa, ya que se parte del supuesto de que todos los indicadores no son igualmente importantes. La cualitativa califica al indicador en relevante o de inexcusable cumplimiento, mientras la cuantitativa establece unas ponderaciones cuya suma es 100. Para que un bloque se considere superado, se deben verificar todos los indicadores calificados como de inexcusable cumplimiento y, además, que la suma de las ponderaciones de los indicadores cumplidos sea como mínimo de 70. Por lo tanto, a diferencia de Fundación Lealtad, no es necesario cumplir todos y cada uno de los indicadores de la herramienta.

Por lo que respecta a la fuente de verificación, en el caso de la CONGDE, se establece claramente para cada uno de los indicadores que documentos y fuentes de información debe facilitar la organización al auditor para acreditar su cumplimiento, en cambio, en el caso de Fundación Lealtad se mencionan cuatro documentos básicos (estatutos en vigor, memoria de actividades del último ejercicio auditado, cuentas anuales auditadas del último ejercicio y la planificación) que se complementarán con la información necesaria para la evaluación que se solicite, pero sin detallar qué se requiere para verificar cada indicador.

Sobre el coste del procedimiento, la organización analizada asume el coste del auditor externo para la herramienta desarrollada por la CONGDE mientras que en el caso de Fundación Lealtad comenzó siendo un procedimiento gratuito, aunque a partir de 2016 se pasó a cobrar una cuota a las organizaciones que solicitan el análisis, cuota que depende del presupuesto que dicha organización haya ejecutado en su último ejercicio cerrado.

## 2.2. Divulgación voluntaria de información a través de la WEB

Tal y como se ha venido exponiendo, la transparencia es un factor fundamental para que las organizaciones sin fines de lucro generen confianza, se legitimen ante la sociedad y creen las condiciones necesarias para favorecer su sostenibilidad. Gran parte de las demandas de mayor transparencia pretenden reducir las asimetrías informativas entre pequeños y grandes donantes (Keating y Frumkin, 2003), facilitar el control externo de la organización (Guberty, 2009; Burger y Owens, 2010) y mejorar los niveles de rendimiento (Murtaza, 2012).



Mejorar la imagen de las ONG como agentes que sirven a la sociedad (Taylor y Warburton, 2003; Christensen y Mohr, 2003) requiere divulgar información que dé respuesta a las cuestiones que puedan plantearse todos aquellos interesados en la organización (Gandía, 2011). A este respecto, conviene señalar que en el sector de las ONG preocupa bastante el coste que conlleva la elaboración y divulgación de información, dado que incrementa los gastos de administración y puede ejercer una influencia negativa sobre los donantes al considerar éstos que se detraen recursos de la realización de proyectos, incumpliendo así la finalidad de sus donaciones.

Si bien es cierto que la transparencia genera unos costes, tal y como señala Chisholm (1995: 154), “las medidas que aumentan la cantidad de información disponible para los individuos que toman decisiones relativas a que organizaciones apoyan, contribuyen o forman parte de las mismas, solamente pueden mejorar el importante papel mediador del sector no lucrativo entre el individuo y la sociedad”, por lo que puede considerarse un valor consustancial al propio sector no lucrativo, integrante de la misión de cada organización.

No obstante, la falta de regulación sobre el contenido y formato de la información que las organizaciones sin fines de lucro deben divulgar, unido a las reticencias que genera en el sector el poder que pueda dar a *stakeholders* con intereses contrarios a estas organizaciones, han dificultado el desarrollo de estándares homogéneos que faciliten la comparación.

Es aquí donde Internet muestra todo su potencial para mejorar la transparencia de las organizaciones sin fines de lucro, puesto que, las páginas web, por su flexibilidad, accesibilidad y bajo coste, se configuran como un elemento estratégico para la transmisión de información (Lee *et al*, 2001; Naudé, Froneman y Atwood, 2004; Ingenhoff y Koelling, 2009; Ozcelik, 2008) ya que permiten a cualquier *stakeholder* acceder en tiempo real a una información amplia y constantemente actualizada de las organizaciones en las que estén interesados. De este modo, no sólo se incrementa la transparencia sino que se favorece el desarrollo y mejora de relaciones con los donantes, voluntarios, clientes y comunidad a la que la ONG sirve (Hart, 2002).

Aunque las organizaciones sin fines de lucro, a través de sus páginas web, pueden demostrar su transparencia y sus registros de rendimiento haciendo pública la información (Saxton y Guo, 2011; Gálvez *et al*, 2012), la divulgación a través de la web está controlada por la propia organización, por lo que es un mecanismo más propenso a manipulación –ya que la entidad puede tener incentivos para dar una imagen falsa en relación con su transparencia y rendición de cuentas– que los mecanismos controlados por organizaciones externas (Burger y Owens, 2010), como los sellos o acreditaciones anteriormente expuestos.

No obstante, dado que las páginas web permiten que la información de las organizaciones sin fines de lucro esté disponible para una gran variedad de *stakeholders* a un coste relativamente bajo, el posible engaño sería fácilmente detectado, por lo que las consecuencias negativas en términos de reputación y disminución de subvenciones y donaciones recibidas, no compensan los beneficios que podría lograr en el corto plazo por intentar transmitir una imagen mejor que la que corresponde a su realidad.

La literatura sobre transparencia (Gandía, 2011; Saxton y Guo, 2011; Kang y Norton, 2004) propone dos funciones básicas para las páginas web, proporcionar información y facilitar la interacción con los stakeholders, aunque es la finalidad informativa la que prima. Aunque disponer de página web se haya generalizado entre las ONG (Hart, 2002), la divulgación voluntaria de información a través de las mismas es bastante limitada y su aprovechamiento como medio de comunicación de información relevante está lejos de su potencial (Kang y Norton, 2004; Cramer, 2009).

El tipo de información que se está comunicando a través de las páginas web tiende a ser financiera y de resultados logrados (Brinkerhoff, 2001), primando las demandas de los donantes ya que éstos son sensibles a la información comunicada y sus donaciones se relacionan positivamente con la cantidad de información divulgada (Gandía, 2011).

Como resultado, la información suministrada por las organizaciones sin fines de lucro no se corresponde con la información demandada por los *stakeholders*, ya que ni se proporciona información sobre las actividades realizadas o las prácticas de buen gobierno de la organización (Vaccaro y Madsen, 2009) ni sobre la gestión y el cumplimiento de los objetivos (Fuentes, 2007). Para que sea útil para todos los *stakeholders*, la información proporcionada debe incluir no sólo aspectos financieros y relacionados con los objetivos logrados, también económicos, sociales, organizativos, de funcionamiento interno, actuaciones realizadas y de relación con su entorno.

## 3. METODOLOGÍA

### 3.1. Muestra

Para obtener la información necesaria se tuvieron en cuenta las ONGD que, en el año 2013, fueron evaluadas de acuerdo a la Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno de la CONGDE y las que fueron analizadas por la Fundación Lealtad de acuerdo a los principios sobre los que se desarrolla la Guía de Transparencia y Buenas Prácticas. Aunque el fenómeno objeto de estudio es relevante para cualquier ONG, en el caso de las ONGD, por su tamaño, los presupuestos que manejan, el volumen de fondos públicos que gestionan y actuar en países lejanos que dificultan el control de sus actuaciones por los donantes, creemos que tiene todavía una mayor pertinencia.

De las organizaciones que integran la CONGDE, se seleccionaron aquellas que, estando incluidas en el directorio se hubieran sometido al proceso para obtener el sello de transparencia y buen gobierno. Las 87 ONGD y 17 coordinadoras Autonómicas cuentan con más de 1,85 millones de socios, 20.566 empleados, 278.765 voluntarios, unos ingresos superiores de 1.525.408.048 de euros, con los que benefician a más de 83 millones de personas en 120 países. De las 87 ONGD, un total de 81 fueron evaluadas para obtener el sello de transparencia y buen gobierno.

En la Guía de Transparencia y Buenas Prácticas elaborada por Fundación Lealtad participaron, de forma voluntaria, un total de 181 ONG que contaban, en términos agregados, con 1.352.755 socios, 23.919 empleados, 60.780 voluntarios y un volumen de ingresos de 1.074.527.096 euros, que les permiten llegar a más de 82 millones de beneficiarios. De esas 181 organizaciones, se procedió a seleccionar aquellas que actúan en el ámbito de la cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria (ONGD) para que la muestra total fuera homogénea, totalizando 61 ONGD.

Una vez definidos ambos grupos, en una segunda fase, se llevó a cabo la revisión de sus páginas web para verificar el nivel de transparencia *on-line* de las ONGD que son calificadas como transparentes por organismos certificadores externos. Una de las ONGD seleccionadas (OSPAAAL Solidaridad) tuvo que ser eliminada por carecer de página web, quedando dos grupos de organizaciones, uno formado por 61 (véase Anexo) y el otro por 80 ONGD (véase Anexo). Adicionalmente, dentro de las 80 ONGD integradas en las CONGDE, un total de 27 estaban también incluidas en el grupo de ONGD analizadas por Fundación Lealtad por lo que, nuestra muestra está compuesta por un total de 114 ONGD diferentes.

### 3.2. Medidas

Teniendo en cuenta que los esfuerzos de autorregulación realizados dentro del propio sector, como las iniciativas de la CONGDE o de Fundación Lealtad, incluyen en sus indicadores y principios la información que puede demandar cualquier *stakeholder*, una buena aproximación para valorar la transparencia en Internet de las ONG es analizar en qué medida sus páginas web ofrecen información sobre aspectos organizativos, de funcionamiento y de gobierno, de actividades, económicos y financieros. Los trabajos empíricos que han analizado la transparencia *on-line* de las ONG han elaborado un instrumento multi-ítem a partir del cual calculan un índice global de divulgación de información e índices parciales en función del tipo de transparencia que se quiera evaluar.

Así, Sanz y Koc (2006) elaboran un índice compuesto por 19 ítems que analizan la presencia de información relacionada con la visión y estrategia, perfil de la organización, estructura de gobierno e información contable/financiera. Gandía (2011), partiendo de los trabajos de Kang y Norton (2004), Goatman y Lewis (2007), Waters (2007) y las recomendaciones de la CONGDE, desarrolla un modelo compuesto por 78 ítems para valorar la transparencia en Internet de las ONGD españolas a partir del cálculo de cuatro índices: información general, información financiera y de gobierno, navegación y presentación e interactividad de la web.

Saxton y Guo (2011) elaboran dos índices, el de divulgación financiera formado por siete ítems (ej. memoria anual, estados contables auditados...) y el de divulgación del rendimiento compuesto por ocho ítems (ej. donaciones recibidas, proyectos financiados...) con los que evalúan las prácticas de transparencia *on-line* de fundaciones americanas. Por su parte, Gálvez *et al.* (2012), basándose en Saxton y Guo (2011), Verbruggen *et al.* (2011) y los nueve principios de transparencia de la Fundación Lealtad, desarrollan un índice de transparencia,

integrado por 29 ítems, evaluado en una muestra de ONG españolas.

En la presente investigación se utiliza el índice de Gálvez *et al.* (2012), ya que, además de reflejar la información que la literatura empírica considera básica para que una organización sea transparente ante los diferentes *stakeholders* y adecuarse a los principios de transparencia de la Fundación Lealtad, también se ajusta a los indicadores de transparencia que ha desarrollado la CONGDE (Tabla 1). Se trata de una herramienta adecuada para (1) valorar la transparencia *on-line* de las ONGD, (2) comprobar si las organizaciones que han recibido un certificado o sello de transparencia, realmente hacen pública esa información a través de un medio tan ágil, accesible y económico como son sus páginas web y, finalmente, (3) comprobar si existen diferencias entre ambos grupos de ONGD, en función de la institución que ha certificado su transparencia.

Es conveniente matizar que el instrumento desarrollado por Gandía (2011), previamente mencionado, a pesar de ser muy completo, se descartó para la presente investigación por dos motivos. El primero de ellos es que dos de sus cuatro bloques componentes, los correspondientes a “navegación y presentación” e “interactividad de la web”, están formados por 34 ítems que recogen información sobre aspectos que van más allá del propósito de esta investigación.

El segundo es que los bloques de “información general” e “información financiera y de gobierno”, compuestos por 44 ítems, aunque reflejan una información muy similar a la evaluada por el instrumento desarrollado por Gálvez *et al.* (2012), hacen más difícil calcular los subíndices de transparencia parciales (como más adelante se explicará) relativos al gobierno, funcionamiento, financiación y utilización de la financiación, dado que los ítems correspondientes no tienen un bloque específico dentro del instrumento sino que aparecen enunciados como información general o financiera y de gobierno.

En consecuencia, la estructura de Gálvez *et al.* (2012) es más cercana a los principios de transparencia y buenas prácticas de Fundación Lealtad y los indicadores de transparencia y buen gobierno de la CONGDE, lo que facilita verificar si las ONGD que cuentan con el sello de transparencia de alguna de estas instituciones divulgan a través de su página web la información correspondiente.

**Tabla 1. Instrumento utilizado para el análisis de la transparencia on-line.**

	Max.	Mín.
<b>1. Sub-ítem Transparencia organizativa</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
a. Se ofrece en la web información sobre:	1	0
a.1. Número de reuniones anuales de los órganos de gobierno	0,33	0
a.2. Temas por tratar en las reuniones anuales de los órganos de gobierno	0,33	0
a.3. Acuerdos adoptados por los órganos de gobierno	0,33	0
b. Respecto a los miembros del órgano de gobierno:	1	0
b.1. ¿Son públicos los nombres de los órganos de gobierno o de dirección?	0,2	0
b.2. ¿Son públicos las profesiones o cargos públicos de los órganos de gobierno?	0,2	0
b.3. ¿Son públicos la relación de parentesco y afinidad con otros miembros del órgano de gobierno y con el equipo directivo de la organización?	0,2	0
b.4. ¿Son públicos los currículos vitae de los miembros del equipo directivo?	0,2	0
b.5. ¿Son públicos la relación entre los miembros del órgano de gobierno y los proveedores y coorganizadores de la actividad?	0,2	0
c. ¿Son públicos en la web la renovación de los miembros del órgano de gobierno?	1	0
d. ¿Son públicos en la web los mecanismos aprobados por el órgano de gobierno que eviten situaciones de conflicto de interés en el seno del órgano de gobierno?	1	0
<b>2. Sub-ítem Transparencia sobre actividades</b>	<b>8</b>	<b>0</b>
a. ¿Es público en la web el fin social de la ONG?	1	0
b. ¿La información ofrecida sobre el fin social identifica claramente y orienta sobre el campo de actividad y público a que se dirige?	1	0
c. ¿Es público en la web el plan estratégico?	1	0
d. ¿Es público en la web el plan anual?	1	0
e. ¿Son públicos en la web los informes de seguimiento y finales justificativos de los proyectos desarrollados?	1	0
f. ¿Son públicos en la web los criterios y procesos de selección de proyectos y contrapartes aprobados por el órgano de gobierno?	1	0
g. ¿Es pública en la web la memoria anual de actividades?	1	0
h. ¿Existe en la página web información sobre las actividades que están abiertas para ser desarrolladas por voluntarios?	1	0

<b>3. Sub-ítem Transparencia económica</b>	<b>17</b>	<b>0</b>
<b>3.1. Transparencia en la financiación</b>	<b>6</b>	<b>0</b>
a. ¿Es público en la web el coste anual de captación de fondos privados y públicos?	1	0
b. ¿Es pública en la web la recaudación anual (donaciones, socios y otras colaboraciones)?	1	0
c. ¿Son públicos en la web los detalles de los fondos recaudados a los principales financiadores, tanto públicos como privados, y las cantidades aportadas por los mismos?	1	0
d. ¿Son públicas en la web las imputaciones de los fondos recaudados a las actividades de cada año?	1	0
e. ¿En la página web se informa sobre la protección de datos de los archivos de socios y donantes particulares?	1	0
f. ¿Es público en la web las cláusulas de cesión del logotipo de la entidad a empresas e instituciones?	1	0
<b>3.2. Transparencia en la utilización de la financiación</b>	<b>11</b>	<b>0</b>
a. ¿Es público en la web la distribución de los gastos de funcionamiento agrupados en las categorías de captación de fondos, programas-actividad y gestión-administración?	1	0
b. ¿Es público en la web el destino de los fondos desglosado por cada proyecto y línea de actividad de la organización?	1	0
c. ¿Es público en la web quienes son los principales proveedores?	1	0
d. ¿Es público en la web quienes son los coorganizadores de la actividad?	1	0
e. ¿Es público en la web la política de aprobación de gastos?	1	0
f. ¿Es público en la web el criterio de selección de proveedores aprobados por el órgano de gobierno?	1	0
g. ¿Es público en la web el presupuesto anual para el año siguiente con la correspondiente memoria explicativa?	1	0
h. ¿Es público en la web la liquidación del presupuesto de ingresos y gastos del año anterior?	1	0
i. ¿Hay información en la página web sobre el sistema de seguimiento de la voluntad de los donantes sobre los fondos dirigidos?	1	0
j. ¿Es público en la web el balance de situación y la cuenta de resultados?	1	0
k. ¿Es público en la web el informe de auditoría?	1	0

Fuente: Gálvez *et al.* (2012).

A partir de este instrumento (Tabla 1), se comprueba para todas las organizaciones que componen la muestra si el tipo de información que corresponde a cada ítem se hace público en su página web. En caso de que la información referente a un ítem determinado esté disponible en la página web, ese ítem recibe el valor "1" mientras en el caso contrario se le asigna el valor "0", de modo que cada uno de los ítems se valora como una variable dicotómica en la que sólo se admite su presencia o ausencia, teniendo todas las observaciones igual peso. Una vez revisadas las páginas web y obtenidos los valores para cada uno de los 29 ítems ( $it_j$ ), se calcula el índice de visibilidad de la transparencia en Internet para cada organización como el sumatorio de los puntos logrados sobre el máximo de puntos que es posible lograr, expresado en términos porcentuales.

$$IVTI = \frac{\sum_{j=1}^n it_j}{n} \times 100$$

Este índice se calcula a partir de la transparencia mostrada en la divulgación de información sobre aspectos organizativos, de actividades y económicos, por lo que se puede desagregar en tres subíndices, el de transparencia organizativa ( $IVTI_O$ ) que se calcula a partir de los primeros cuatro ítems, el de transparencia de las actividades ( $IVTI_A$ ) a partir de los siguientes ocho ítems y el de transparencia económica ( $IVTI_E$ ) calculado con los últimos 17 ítems, siendo la forma de cálculo la misma que para el índice de visibilidad de la transparencia en Internet, pero aplicada sobre un conjunto de ítems más reducido.

$$IVTI = IVTI_O + IVTI_A + IVTI_E = \left( \frac{\sum_{j=1}^4 it_j}{4} + \frac{\sum_{j=5}^{12} it_j}{8} + \frac{\sum_{j=13}^{29} it_j}{17} \right) \times \frac{100}{3}$$

Aunque se puede plantear la duda de si todos los subíndices deben tener el mismo peso o hay que establecer ponderaciones, se ha optado, en línea con el trabajo de Gálvez *et al.* (2012), por no establecer ninguna ponderación, ya que estudios como los de Choi (1973), Robbins y Austin (1986) o Chow y Wong-Boren (1987), muestran similares resultados utilizando índices ponderados o no y, de este modo, se evita el riesgo, señalado por Dhaliwal (1980), de la subjetividad que conlleva el establecimiento de cualquier ponderación.

### 3.3. Análisis empírico

Revisadas las páginas web, entre noviembre de 2012 y enero de 2013<sup>4</sup>, de cada una de las organizaciones que componen nuestra muestra, se procedió a calcular el índice de transparencia de la visibilidad en Internet así como los tres subíndices parciales en que se descompone, en primer lugar, para las 114 ONG de las que se dispone información y, en segundo lugar, diferenciando entre las 34 que han recibido el logotipo “ONG Acreditada por Fundación Lealtad”, las 53 que obtuvieron el “Sello de Transparencia y Buen Gobierno” de la CONGDE y las 27 que disponen simultáneamente de ambas acreditaciones.

Posteriormente, se procedió a realizar un análisis de diferencia de medias entre cada uno de los tres grupos de organizaciones que componen la muestra para identificar si la transparencia en Internet que voluntariamente muestran las organizaciones tiene relación con la entidad externa que las ha calificado como transparentes.

## 4. RESULTADOS

Como se puede observar en la Tabla 2, la transparencia *on-line* de las ONG españolas no es demasiado elevada ya que el valor alcanzado por el índice global (IVTI) para toda la muestra es del 53,2%, lo que supone que las ONG acreditadas como transparentes por organismos externos solamente hacen pública a través de su página web la mitad de la información que los *stakeholders* califican como relevante para una adecuada rendición de cuentas que permita generar confianza, legitimidad y favorezca su sostenibilidad. No obstante, se observan importantes diferencias en función del tipo de información considerada, puesto que el subíndice de transparencia sobre actividades (IVTI<sub>A</sub>) es el que logra mayores valores, casi un 65% mientras que el correspondiente a transparencia económica (IVTI<sub>E</sub>) obtiene el peor resultado con apenas un 43%, situándose el subíndice de transparencia organizativa (IVTI<sub>O</sub>), con un 51.9%, en un valor muy similar al del índice de transparencia global.

Esta tendencia se mantiene cuando los resultados, en lugar de obtenerse para toda la muestra, se calculan para cada uno de los tres grupos establecidos, siendo siempre la información referente a actividades la que más se divulga en la página web y la correspondiente a fun-

<sup>4</sup> Este periodo se justifica por la importancia que el año 2012 tuvo para consolidar la importancia de la transparencia y rendición de cuentas en el sector de las organizaciones no lucrativas. Tal y como se ha expuesto, el año 2012 fue el primero en el que, de forma obligatoria, las ONGD miembros de la CONGDE tuvieron que aplicar la herramienta de Transparencia y Buen Gobierno que desde la propia coordinadora se había desarrollado para mejorar la Guía de Transparencia y Buenas Prácticas de Fundación Lealtad (aplicada desde el 2002) y evitar, al mismo tiempo, que Fundación Lealtad se erigiera en la única institución certificadora, ya que podría limitar las posibilidades reales de extender la aplicación de la certificación a todas las organizaciones que desearan ser evaluadas. A mayores, en el año 2012 se hicieron públicas sentencias judiciales definitivas sobre grandes ONGD como Anesvad o Intervida que, en el 2007, habían sido encausadas por presuntos delitos tales como apropiación indebida, fraude, desvío de fondos, estafa y asociación ilícita, causando un gran perjuicio a todo el sector de las ONG. El que estos casos volvieran a primera línea informativa, aumentó el convencimiento del propio sector de la necesidad de contar con mecanismos que dieran garantía de buen hacer a sus múltiples *stakeholders*.



cionamiento y regulación del órgano de gobierno (transparencia organizativa) la que, casi siempre, ofrece valores más bajos.

Entrando un poco más al detalle de los resultados obtenidos, en el subíndice de transparencia organizativa (IVTI<sub>o</sub>), la información referente a quienes ocupan los órganos de gobierno y sus perfiles profesionales, sin ser de cumplimiento obligatorio, es proporcionada por más del 90% de las organizaciones de la muestra, en cambio, apenas se proporciona información sobre relaciones de parentesco o afinidad, tanto en los componentes del órgano de gobierno como entre éstos y los proveedores y coorganizadores de la actividad, quizá motivado por el esfuerzo de actualización que requiere sin que dé respuesta a ningún precepto legal. Tampoco es habitual mostrar información sobre los acuerdos que adopta el órgano de gobierno, ofreciendo este dato solamente el 29% de las organizaciones de la muestra, a pesar de ser una información que la ley exige a las fundaciones. Aspectos como el número de reuniones mantenidas por el órgano de gobierno, temas tratados en esas reuniones, renovación de sus integrantes, currículum vitae de sus miembros o mecanismos para evitar conflictos de intereses en la organización se proporcionan por, aproximadamente, el 50% de las organizaciones, incluso cuando por ley estén obligadas a su elaboración, como es el caso de la renovación del órgano de gobierno.

**Tabla 2. Resultados de la transparencia en Internet (en porcentajes)**

	Muestra Total	ONG acreditadas por F. Lealtad	ONG con el sello de la CONGDE	ONG acreditadas por F. Lealtad y con el sello de la CONGDE
<b>IVTI</b>	53.2	48.4	55.1	55.7
<b>IVTI<sub>o</sub></b>	51.9	38.6	63.4	46.0
<b>IVTI<sub>A</sub></b>	64.9	62.9	64.1	69.2
<b>IVTI<sub>E</sub></b>	42.8	43.7	37.8	52.0
<b>Núm.</b>	114	34	53	27

El subíndice de transparencia sobre actividades (IVTI<sub>A</sub>) es el que arroja los mejores resultados, motivado porque todas las organizaciones, salvo una, informan claramente de cuál es su fin social y el campo de actividad y público al que se dirigen, lógico si se tiene en cuenta que es una información estática, que no requiere actualización y que resulta fundamental para el posicionamiento y diferenciación de la organización. La memoria anual de actividades se hace pública por casi el 90% de las organizaciones analizadas, resultado esperable ya que es una información que tienen que elaborar para cumplir la normativa vigente, en cambio, llama la atención que los informes de seguimiento y justificación de los proyectos desarrollados y las actividades que pueden ser realizadas por voluntarios se divulguen en más del

70% de los casos, sin ser una información que legalmente tengan que elaborar. Los criterios y procesos de selección de proyectos y contrapartes junto con el plan estratégico, aspectos que tampoco son de cumplimiento obligatorio, presentan unos niveles de divulgación que oscilan entre el 30 y el 50%. Finalmente, es de destacar que solamente un 8% de organizaciones hagan público su plan anual que, si bien no es obligatorio para las asociaciones, hace plantearse la duda de si las actuaciones de las ONGD responden a una planificación sistemática y deliberada o, por el contrario, responde a las prioridades que fijen los donantes en cada momento de tiempo.

Dentro del subíndice de transparencia económica (IVT<sub>E</sub>), con un valor del 42.8%, el primer bloque, correspondiente a transparencia en la financiación, ofrece un valor medio del 45% mientras para el segundo bloque, transparencia en el uso de la financiación, el valor medio se reduce al 37.5%. Son valores sustancialmente inferiores a lo esperable, teniendo en cuenta, tal y como se expuso en la sección 2, que la transparencia que ha primado en las organizaciones no lucrativas es la ascendente, hacia sus donantes y patrocinadores, por lo que cabría esperar que la información relativa a la obtención de fondos, distribución, aplicación y contabilización tuviera una mayor divulgación en respuesta a los requerimientos de los donantes que han venido siendo el grupo más activo en la demanda de transparencia.

En cuanto a la obtención de recursos, la divulgación de información referente a aspectos no recogidos en ninguna normativa, como la imputación de fondos y protección de datos de socios y donantes, alcanza el 66%, mientras que en el caso de la recaudación anual se eleva hasta el 78%, al ser un dato que casi todas las organizaciones incorporan en sus memorias anuales –de elaboración obligatoria– que dejan accesibles en sus páginas web. También se hace público en un porcentaje elevado, el 62%, el detalle de quienes han sido los principales financiadores y su carácter público o privado. Por el contrario, la información relacionada con el coste de captación de fondos, que si se regula legalmente, se hace pública solamente en el 30% de los casos, quizá motivado por el temor que genera en las ONGD transmitir a sus donantes que una parte de sus recursos no se aplica al fin último para el que fueron concedidos. Finalmente, apenas el 12 % de las ONGD informa de las cláusulas de cesión de su logotipo a empresas o entes públicos con los que realizan actuaciones compartidas.

Por lo que a la utilización de fondos se refiere, los estados contables anuales están publicados en la web por el 79% de las ONGD analizadas, reflejando la importancia que conceden a mostrar una contabilidad que detalle qué se ha hecho con los recursos obtenidos, argumento que se ve reforzado con la exposición del informe de auditoría (76%) para garantizar que esos estados se han desarrollado aplicando correctamente los principios contables y son fiel reflejo del patrimonio de la organización, y la liquidación del presupuesto de ingresos y gastos del año anterior (55%) con el que se intenta transmitir que la ejecución de actividades y proyectos es acorde a su planificación. El destino de fondos por proyecto y línea de actividad, así como los coorganizadores de la actividad, alcanzan un valor del 69%, lo que manifiesta

el interés por dar a conocer no sólo lo que se hace sino cómo, con qué y con quién se hace, incluyéndose en casi todas las memorias anuales.

La distribución de gastos por categoría –proyectos, administrativos y de captación– solamente se expone por el 24% de las ONGD evaluadas, un valor muy bajo considerando la importancia que para gran parte de los *stakeholders*, sobre todo los donantes, tiene esta información como aproximación para valorar la eficiencia de estas organizaciones. Con valores casi testimoniales, entre el 2 y el 6%, figuran datos como la política de aprobación de gastos, criterios de selección de proveedores, identificación de los principales proveedores o elaboración del presupuesto para el siguiente ejercicio y, en un nivel ligeramente superior (25%), la publicación de sistemas de seguimiento de la voluntad de los donantes sobre los fondos dirigidos.

Un aspecto de interés es comprobar si el grupo en el que se ha clasificado a una ONGD, en función de cuál haya sido la entidad externa que la ha certificado como transparente, tiene alguna incidencia sobre la transparencia en Internet de las organizaciones analizadas. Para ello se procedió a comparar las medias de cada uno de los tres grupos –certificadas por Fundación Lealtad, certificadas por la CONGDE y certificadas por ambas a la vez– por medio de un test de diferencia de medias (Tabla 3). Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que los índices de transparencia organizativa ( $IVTI_o$ ) y de transparencia económica ( $IVTI_e$ ), presentan unas medias que son significativamente diferentes en función del grupo de pertenencia de la ONGD a partir del organismo que la haya certificado, aunque no hay un grupo que sea superior a los demás en cualquiera de los índices calculados.

Se puede observar que las ONGD que han recibido la certificación de transparencia tanto por la CONGDE como por Fundación Lealtad logran un valor del índice de transparencia económica ( $IVTI_e$ ) sustancialmente mayor que las que únicamente son analizadas por Fundación Lealtad y éstas, a su vez, mayor que las certificadas por la CONGDE, siendo esas diferencias estadísticamente significativas. Esto puede ser debido a que los principios de Fundación Lealtad hacen más hincapié en aspectos relacionados con la transparencia económica que los indicadores de la CONGDE, aunque para la CONGDE también sean una dimensión importante, por ello, las organizaciones que tienen que satisfacer los requerimientos informativos de ambos organismos, tienen una información económico-financiera más elaborada que hacen pública para reforzar su imagen ante los donantes, grupo de especial importancia en un momento de recortes presupuestarios como es el actual.

El análisis, realizado mediante el test de diferencia de medias, también refleja que los valores de transparencia organizativa ( $IVTI_o$ ) en las ONGD certificadas por la CONGDE son significativamente mayores que en las organizaciones que han logrado la certificación simultáneamente por la CONGDE y por Fundación Lealtad y, en éstas, mayores que en las que solamente fueron analizadas por Fundación Lealtad. Nuevamente, la importancia concedida por cada organismo certificador a cada tipo de transparencia parece estar detrás de estas diferencias puesto que en el caso de la CONGDE concede mucha más importancia a promover prácticas de buen gobierno y hacer pública esta información para convertirla en un modelo de rendi-

ción de cuentas ante una sociedad que se cuestiona si estas organizaciones realmente cuentan con estructuras de gobierno, funcionamiento y control que eviten escándalos y fraudes como los recientemente acaecidos.

**Tabla 3. Resultados del test de diferencia de medias entre los tres grupos de ONGD**

Variable	Num. ONGD	ONG acreditadas por F. Lealtad	ONG con el sello de la CONGDE	ONG acreditadas por F. Lealtad y con el sello de la CONGDE	t-test	p-value
IVTI	114	48.4	55.1	55.7	1.683	0.191
IVTI <sub>o</sub>	114	38.6	63.4	46.0	5.932	0.004
IVTI <sub>A</sub>	114	62.9	64.1	69.2	1.185	0.309
IVTI <sub>E</sub>	114	43.7	37.8	52.0	5.238	0.007

Finalmente, aunque los índices de transparencia tanto global (IVTI) como de las actividades (IVTI<sub>A</sub>) presentan en las ONGD analizadas por Fundación Lealtad los menores valores mientras que las ONGD certificadas tanto por la CONGDE como por Fundación Lealtad logran los valores más elevados, estas diferencias no son estadísticamente significativas.

Si se analizan las diferencias aplicando pruebas no paramétricas (Tabla 4), para comprobar la robustez de los resultados previamente obtenidos, se puede observar que se llega a conclusiones similares, manteniéndose diferencias significativas en los índices de transparencia económica (IVTI<sub>E</sub>) y organizativa (IVTI<sub>o</sub>), marginalmente significativas para el índice de transparencia global (IVTI) y no siendo estadísticamente significativas para el índice de transparencia de las actividades (IVTI<sub>A</sub>).

**Tabla 4. Resultados del test de pruebas no paramétricas (Kruskal-Wallis)**

Variable	Num. ONGD	ONG acreditadas por F. Lealtad	ONG con el sello de la CONGDE	ONG acreditadas por F. Lealtad y con el sello de la CONGDE	t-test	p-value
IVTI	114	47.7	63.2	61.1	4.872	0.088
IVTI <sub>o</sub>	114	46.5	66.8	55.1	8.299	0.016
IVTI <sub>A</sub>	114	51.4	58.6	65.7	2.927	0.231
IVTI <sub>E</sub>	114	57.7	50.4	74.2	9.028	0.011

De los resultados obtenidos se puede concluir que las ONGD que se someten al doble proceso de certificación de su transparencia, tanto por Fundación Lealtad como por la CONGDE, son las que logran mayores niveles de transparencia en sus páginas web, tanto en el índice global como en los subíndices parciales, con la única excepción del subíndice de transparencia organizativa, lo que no deja de ser comprensible teniendo en cuenta que son las organizaciones que más esfuerzos dedican a preparar y presentar su información relevante y las que muestran un mayor grado de concienciación sobre la importancia que para los *stakeholders* tiene la transparencia, como prueba el hecho de someterse a un análisis detallado por dos organismos externos.

Otro resultado de interés es la mejora en transparencia que han experimentado las ONGD españolas, puesto que cuando se comparan los valores de los índices de transparencia global, organizativa, de actividades y económica (53.2, 51.9, 64.9, 42.8), con los obtenidos por Gálvez *et al.* (2012), utilizando datos de 2009 sobre una muestra de 123 ONG (30.0, 14.4, 52.2, 23.4), se comprueba que en un periodo de apenas 4 años todos ellos han logrado avances muy importantes, reforzando la afirmación de la creciente importancia que estas organizaciones conceden a la transparencia y la divulgación de información sobre su estructura de gobierno, funcionamiento, financiación, actividades y resultados a través de sus páginas web.

## 5. CONCLUSIONES

Las irregularidades y fraudes que han tenido lugar en los últimos años en algunas de las más conocidas ONG del panorama nacional e internacional (Anesvad, CIPIE, Intervida, l'Arche de Zoé, United Way of America, Cancer Fund of America, por citar algunos ejemplos) unidas a la preocupación que ha suscitado en la sociedad el gobierno de las organizaciones sin fines de lucro, han conllevado una mayor demanda de transparencia, requerida tanto desde la Academia como por los profesionales del propio sector.

Prueba del creciente interés son iniciativas de organizaciones como Fundación Lealtad y de plataformas como la CONGDE, que evalúan la transparencia de estas organizaciones y facilitan a los potenciales *stakeholders* información tanto sobre rendimiento como estructura y financiación de las ONG. Estas iniciativas tienen una doble utilidad puesto que, por una parte, sirven de guía a las organizaciones del sector para determinar qué tipo de información deben hacer pública y, por otra, establecen unos formatos de presentación que facilitan su interpretación y comparación.

Aunque las ONG se sometan a procesos de certificación de su transparencia, podríamos decir que estos procesos son solamente condición necesaria para ser transparentes, la condición suficiente supone ir un paso más allá divulgando la información que, según esas certificaciones, demuestra que la organización actúa siguiendo un conjunto de buenas prácticas, cuenta con una buena gobernanza y explica el uso de los fondos recibidos y, además, haciendo pública esa información a través de medios de fácil acceso.

Las páginas web aparecen como un canal idóneo puesto que permiten poner a disposición de los *stakeholders* una información completa y actualizada sin que se consuman demasiados recursos en su obtención y difusión que haya que detraer de las actuaciones que permiten alcanzar los objetivos fijados en la misión de la organización. No obstante, las organizaciones deben reorientar la función que han venido concediendo a sus páginas web, limitada a la promoción de la entidad y a la difusión de información de carácter general, estática y orientada, fundamentalmente, a los donantes, para hacer especial hincapié en la información financiera, de gobierno y de funcionamiento, presentada de un modo fácilmente interpretable y comprensible para cualquier *stakeholder*. De este modo se incrementa el conocimiento de lo que la organización hace, cómo lo hace, a quién beneficia, que resultados logra y cómo se está financiando, reduciendo las asimetrías informativas existentes entre organización y *stakeholders* y mitigando el problema que la ausencia de propietarios en el sentido estricto de la palabra –una de las características distintivas frente a las empresas– puede generar en términos de rendición de cuentas.

La transparencia debe convertirse en una prioridad para las ONG y, como tal, tiene que venir impulsada desde sus órganos de gobierno (patronato/junta directiva), para que forme parte de su visión estratégica. La mejora de la transparencia aumenta los incentivos de la organización para mejorar su rendimiento al facilitar la comparación entre organizaciones, da mayores garantías a los donantes y contribuye a una mayor confianza y legitimidad de la organización, favoreciendo su sostenibilidad.

Si bien el presente trabajo ha puesto de manifiesto que, en los últimos años, las ONG españolas han experimentado una mejora sustancial en sus niveles de transparencia *on-line*, esos niveles todavía son insuficientes por lo que deben proseguir su esfuerzo por incrementar su transparencia informativa para, así, poder dar una respuesta satisfactoria a las demandas informativas de los diferentes *stakeholders*.

Como posibles líneas futuras de investigación, sería sumamente interesante analizar si la transparencia tiene relación directa con hechos puntuales, como escándalos por fraude en los que se ha visto envuelta alguna ONG y que ha salpicado al tercer sector en su conjunto o, por el contrario, es una práctica que se ha generalizado y que las organizaciones utilizan para legitimarse y ganarse de forma permanente la confianza de la sociedad. También puede ser muy enriquecedor verificar si la transparencia influye sobre la captación de fondos de las organizaciones no lucrativas, es decir, estudiar si los donantes y patrocinadores son sensibles a los niveles de información divulgada incrementando su respaldo en forma de subvenciones y donaciones a aquellas organizaciones que facilitan más información. La investigación debe arrojar luz sobre si el país de origen de la ONG tiene influencia sobre el nivel de información revelado a través de su página web, teniendo en cuenta que las regulaciones desarrolladas en cada contexto geográfico presentan diferencias sustanciales. Finalmente, sería relevante analizar el vínculo entre transparencia y eficiencia, para comprobar de forma empírica si el supuesto teórico de que las organizaciones que son

más transparentes, al estar más expuestas al escrutinio público, se ven obligadas a hacer un mejor uso de sus recursos reforzando su estructura de gobierno y aplicando mejores prácticas de gestión.

Dentro de las limitaciones del trabajo es preciso señalar que el estudio se ha realizado sobre ONGD españolas por lo que no se puede garantizar la generalización de resultados a ONGD de otros países ni a otros tipos de ONG. Además, es conveniente recordar que la muestra está compuesta por organizaciones que han sido acreditadas como transparentes por instituciones externas, lo que podría introducir un sesgo cuando se tratan de extrapolar los resultados obtenidos a otras organizaciones que no cuenten con esos sellos de acreditación de transparencia.

## ANEXO: ONGD SELECCIONADAS PARA LA MUESTRA

Organizaciones analizadas por Fundación Lealtad		
ADRA	ALBOAN	Almenara
AMICA	AMREF Flying Doctors	Arquitectos sin Fronteras
Asamblea de Cooperación por la Paz	Asociación Candelita	Asociación Navarra Nuevo Futuro
Asociación Nuevo Futuro	Ayuda en Acción	Cáritas Española
Casal dels Infants per a l'acció social als barris	CESAL	Ciudad de la Esperanza y la Alegría
CODESPA	Cooperación Internacional ONG	Emaús Fundación Social
Energía sin Fronteras	Fontilles	Fundación ADSIS
Fundación Amigos de Rimkieta	Fundación ANAR	Fundación Balía por la infancia
Fundació Catalana de l'Esplai	Fundación Ecología y Desarrollo	Fundación Entreculturas
Fundación Fabretto	Fundación IBO	Fundación In Movement
Fundación INTRAS	Fundación Nantik Lum	Fundación Pablo Horstmann
Fundación Pax	Fundación Pioneros	Fundación Ramón Rey Ardid
Fundación Secretariado Gitano	Fundación Tierra de Hombres	Fundación World Vision Internacional
FUNDESO	Intermón Oxfam	ISCOD
Madre Coraje	Manos Unidas	Médicos del Mundo
Médicos sin Fronteras	Movimiento Scout Católico	Mujeres en zona de conflicto
MUNDUBAT	ONG Rescate Internacional	ONGAWA - Ingeniería para el Desarrollo Humano
Paz y Desarrollo	Plan España	PROYDE
Pueblos Hermanos	SECOT	SETEM
Solidaridad Internacional	UNICEF España	Watu Acción Indígena
YMCA España		



Organizaciones analizadas por la CONGDE		
Acción contra el hambre	Acción Verapaz	ACSUR Las Segovias
ADRA	AIDA	AIETI
ALBOAN	Amigos de la Tierra España	AMREF Flying Doctors
Asociación Entrepueblos	Asociación Mensajeros de la Paz	Asociación Nuevos Caminos
Ayuda en Acción	Cáritas Española	CESAL
CODESPA	Comisión General Justicia y Paz	Cruz Roja Española
Economistas sin Fronteras	Edificando Comunidad de Nazareth	Educación sin Fronteras
FAD	Farmacéuticos sin Fronteras	Farmamundi
FERE-CECA	FIDELISO	FISC
Fontilles	Fundación ADSIS	Fundación ANAR
Fundación CEAR Habitáfrica	Fundación CIDEAL	Fundación de Religiosos para la Salud
Fundación del Valle	FUNDESO	Fundación Entreculturas
Fundación Iberoamérica Europa	Fundación Iberoamericana para el Desarrollo	Fundación IUVE Cooperación
Fundación Madreselva	Fundación MAINEL	Fundación para el Desarrollo de la Enfermería
Fundación Paz y Cooperación	Fundación Paz y Solidaridad CC.OO Serafín Aliaga	Fundación PRODEIN
Fundación Promoción Social de la Cultura	Fundación Tierra de Hombres	Fundación Humanismo y Democracia
Intered	Intermón Oxfam	IPADE
ISCOD	Ingenieros sin Fronteras	Jóvenes y Desarrollo
Juan Ciudad ONGD	Manos Unidas	Médicos del Mundo
Medicus Mundi	Misión América	Movimiento por la Paz
Mujeres en zona de conflicto	MUNDUBAT	OCASHA - Cristianos con el Sur

Organizaciones analizadas por la CONGDE		
Paz con Dignidad	Paz y Desarrollo	Plan España
PROCLADE	Prosalus	PROYDE
Proyecto Cultura y Solidaridad	Proyecto Solidario	Pueblos Hermanos
ONG Rescate Internacional	Save the Children	Solidaridad, Educación y Desarrollo
SETEM	Solidaridad Internacional	Solidarios
UNICEF España	Veterinarios sin Fronteras	

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRÉS ALONSO, P., MARTÍN CRUZ, N. y ROMERO MERINO, M.E. (2006). "The governance of nonprofit organizations: Empirical evidence from nongovernmental development organizations in Spain". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35(4), págs. 588–604.
- ANTHONY, R.N. (1978a). *Financial accounting in nonbusiness organizations. An exploratory study of conceptual issues*. Stamford, CT: Financial accounting standards board.
- ANTHONY, R.N. (1978b). "What nonbusiness organization accounting information do users need?". *Governmental Finance*, 7(2), págs. 14–20.
- BEHN, B.K., DEVRIES, D. y LIN, J. (2010). "The determinants of transparency in nonprofit organizations: An exploratory study". *Advances in Accounting*, 26(1), págs. 6–12.
- BIES, A.L. (2010). "Evolution of nonprofit self-regulation in Europe". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(6), págs. 1057–1086.
- BRINKERHOFF, D.W. (2001). *Taking account of accountability: A conceptual overview and strategic options*. Washington, DC: U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance.
- BURGER, R. y OWENS, T. (2010). "Promoting transparency in the NGO sector". *World Development*, 38(9), págs. 1263–1277.
- CHOI, F.D.S. (1973). "Financial disclosure and entry to the European capital market". *Journal of Accounting Research*, 11(2), págs. 159–175.
- CHOW, C.W. y WONG-BOREN, A. (1987). "Voluntary financial disclosure by Mexican corporations". *The Accounting Review*, 62(3), págs. 533–541.
- CHRISTENSEN, R.A. y EBRAHIM, A. (2006). "How does accountability affect mission?. The case of a nonprofit serving immigrants and refugees". *Nonprofit Management and Leadership*, 17(2), págs. 195–209.
- CHRISTENSEN, A. y MOHR, R.M. (2003). "Not-for-profit annual reports: What do museum managers communicate?". *Financial Accountability and Management*, 19(2), págs. 139–158.
- CHRISTENSEN, Z., NIELSEN, R., NIELSON, D. y TIERNEY, M. (2010). "Transparency squared: The effects of donor transparency on recipient corruption levels". Paper prepared for presentation at conference on *Aid Transparency and Development Finance: Lessons and Insights from AidData*, March, pp. 22-24, Oxford University, UK. <http://www.aiddata.org/oxford/agenda> (acceso Noviembre 2011).
- CRAMER, B. (2009). "Using social media to advance your goals". *Nonprofit World*, 27(1), págs. 20–21.

- DHALIWAL, D.S. (1980). "Improving the quality of corporate financial disclosure". *Accounting and Business Research*, 10(40), págs. 385–391.
- EBRAHIM, A. (2003). "Accountability in practice: Mechanisms for NGOs". *World Development*, 31(5), págs. 813–829.
- EBRAHIM, A. (2005). "Accountability myopia: Losing sight of organizational learning". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(1), págs. 56–87.
- ECKERD, A. y MOULTON, S. (2011). "Heterogeneous roles and heterogeneous practices: Understanding the adoption and uses of nonprofit performance evaluations". *American Journal of Evaluation*, 32(1), págs. 98–117.
- FUENTES, J. (2007). "Las organizaciones no lucrativas: necesidades de los usuarios de la información financiera". *Revista Española del Tercer Sector*, 6, págs. 91–118.
- GÁLVEZ RODRÍGUEZ, M., CABA PÉREZ, M. y LÓPEZ GODOY, M. (2009). "La transparencia online de las ONG españolas". *Revista Española del Tercer Sector*, 13, págs. 63–86.
- GÁLVEZ RODRÍGUEZ, M., CABA PÉREZ, M. y LÓPEZ GODOY, M. (2012). "Determining factors in online transparency of NGOs: A Spanish case study". *Voluntas*, 23(3), págs. 661–683.
- GANDÍA, J.L. (2011). "Internet disclosure by nonprofit organizations: Empirical evidence of nongovernmental organizations for development in Spain". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(1), págs. 57–78.
- GOATMAN, A.K. y LEWIS, B.R. (2007). "Charity e-volution? An evaluation of the attitudes of UK charities towards website adoption and use". *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 12(1), págs. 33–46.
- GONEDES, N.J. (1978). "Corporate signaling, external accounting, and capital market equilibrium: Evidence on dividends, income, and extraordinary items". *Journal of Accounting Research*, 16(1), págs. 26–79.
- GUBERTY, M.K. (2009). "Signaling virtue: Voluntary accountability programs among nonprofit organizations". *Policy Sciences*, 42(3), págs. 243–273.
- HART, T.R. (2002). "ePhilanthropy: Using the internet to build support". *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 7(4), págs. 353–360.
- INGENHOFF, D. y KOELLING, A.M. (2009). "The potential of web sites as a relationship building tool for charitable fundraising NPOs". *Public Relations Review*, 35(1), págs. 66–73.
- KANG, S. y NORTON, H.E. (2004). "Nonprofit organizations' use of the World Wide Web: Are they sufficiently fulfilling organizational goals?". *Public Relations Review*, 30(3), págs. 279–284.
- KEATING, E.K. y FRUMKIN, P. (2003). "Reengineering nonprofit financial accountability: Toward a more reliable foundation for regulation". *Public Administration Review*, 63(1), págs. 3–15.

- LEE, T.E., CHEN, J.Q. y ZHANG, R. (2001). "Utilizing the internet as a competitive tool for non-profit organizations". *The Journal of Computer Information Systems*, 41(3), págs. 26–31.
- LEFTWICH, R.W., WATTS, R.L., ZIMMERMAN, J.L., BURTON, J.C. y SCHIPPER, K. (1981). "Voluntary corporate disclosure: The case of interim reporting/discussion". *Journal of Accounting Research*, 19(supplement), págs. 50–77.
- MARCUELLO, C. y SALAS, V.(2001). "Nonprofit organizations, monopolistic competition, and private donations: Evidence from Spain". *Public Finance Review*, 29(3), págs.183-207.
- MARTÍN PÉREZ, V., MARTÍN CRUZ, N. y HERNANGÓMEZ BARAHONA, J. (2010). "Delegación y sistemas de incentivos en las entidades sin fines de lucro. El caso de las ONGD españolas". *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 19(4), págs. 171-190.
- MCGEE, R. (2013). "Aid transparency and accountability: Build it and they'll come?". *Development Policy Review*, 31(1), págs. 107–124.
- MEDINA REY, J.M. (2009). "Transparencia y buen gobierno en las ONGD". *Revista Española del Tercer Sector*, 11, págs. 93–113.
- MILGROM, P.(1981). "Good news and bad news: Representation theorems and applications". *Bell Journal of Economics*, 12(2), págs. 380–391.
- MURTAZA, N. (2012). "Putting the lasts first: The case for community-focused and peer-managed NGO accountability mechanisms". *Voluntas*, 23(1), págs. 109–125.
- NAUDÉ, A.M.E., FRONEMAN, J.D. y ATWOOD, R.A. (2004). "The use of the internet by ten South African non-governmental organizations—a public relations perspective". *Public Relations Review*, 30(1), págs. 87–94.
- O'DWYER, B. y UNERMAN, J. (2008). "The paradox of greater NGO accountability: A case study of amnesty Ireland". *Accounting, Organizations and Society*, 33(7-8), págs. 801–824.
- O'DWYER, B. y UNERMAN, J. (2007): "From functional to social accountability: Transforming the accountability relationship between funders and non-governmental development organisations". *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20(3), págs. 446–471.
- OZCELIK, Y. (2008). "Globalization and the Internet: Digitizing the nonprofit sector". *Journal of Global Business Issues*, 2(1), págs. 149–153.
- PARSONS, L.M. (2003). "Is accounting information from nonprofit organizations useful to donors? A review of charitable giving and value-relevance". *Journal of Accounting Literature*, 22, págs. 104–129.
- PARSONS, L.M. (2007). "The impact of financial information and voluntary disclosures on contributions to not-for-profit organizations". *Behavioral Research in Accounting*, 19(1), págs. 179–196.

- PHILLIPS, S.D. (2013). "Shining a light on charities or looking in the wrong place? Regulation-by-transparency in Canada". *Voluntas*, 24(3), págs. 881–905.
- ROBBINS, W.A. y AUSTIN, K.R. (1986). "Disclosure quality in governmental financial reports: An assessment of the appropriateness of a compound measure". *Journal of Accounting Research*, 24(2), págs. 412–421.
- SANZ, C.J. y KOC, A.C. (2006). "Transparencia de la información en Internet del sector no lucrativo en España". *Partida Doble*, 183, págs. 96–105.
- SAXTON, G.D. y GUO, C. (2011). "Accountability online: Understanding the web-based accountability practices of nonprofit organizations". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(2), págs. 270–295.
- SCHMITZ, H.P., RAGGO, P. y BRUNO-VAN VIJFEIJKEN, T. (2012). "Accountability of transnational NGOs: Aspirations vs. practice". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(6), págs. 1175–1194.
- SPAR, D. y DAIL, J. (2002). "Of measurement and mission: Accounting for performance in non-governmental organizations". *Chicago Journal of International Law*, 3(1), págs. 171–182.
- SZPER, R. y PRAKASH, A. (2011). "Charity watchdogs and the limits of information-based regulation". *Voluntas*, 22(1), págs. 112–141.
- TAYLOR, M. y WARBURTON, D. (2003). "Legitimacy and the role of UK third sector organizations in the policy process". *Voluntas*, 14(3), págs. 321–338.
- TRUSSEL, J.M. y PARSONS, L.M. (2007). "Financial reporting factors affecting donations to charitable organizations". *Advances in Accounting*, 23, págs. 263–285.
- VACCARO, A. y MADSEN, P. (2009). "ICT and an NGO: Difficulties in attempting to be extremely transparent". *Ethics and Information Technology*, 11(3), págs. 221–231.
- VERBRUGGEN, S., CHRISTIAENS, J. y MILIS, K. (2011). "Can resource dependence and coercive isomorphism explain nonprofit organizations' compliance with reporting standards?". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(1), págs. 5–32.
- VERNIS, A., IGLESIAS, M., SANZ, B. Y SAZ, A. (2004). *Los retos de las organizaciones no lucrativas. Claves para el fortalecimiento institucional del tercer sector*. Ediciones Granica, Barcelona.
- WATERS, R.D. (2007). "Nonprofit organizations' use of the Internet. A content analysis of communication trends on the Internet sites of the philanthropy 400". *Nonprofit Management and Leadership*, 18(1), págs. 59–76.
- YETMAN, M.H. y YETMAN, R.J. (2012). "The effects of governance on the accuracy of charitable expenses reported by nonprofit organizations". *Contemporary Accounting Research*, 29(3), págs. 738–767.



**N**otas y  
**C**olaboraciones





# TREINTA AÑOS DESPUÉS

## El sistema de subvenciones del IRPF en el Tercer Sector

Elena Rodríguez Navarro

Directora de la Plataforma del Tercer Sector  
direccion@plataformatercersector.es

### 1. ALGUNOS APUNTES NORMATIVOS

Hablar en el Tercer Sector del IRPF supone contar una parte importante de su relato histórico. Empecemos por el principio. Aunque coloquialmente en el Sector nos manejamos con la expresión IRPF, este acrónimo corresponde, como la mayoría de la ciudadanía sabe, al tipo de gravamen que hemos de pagar cada año a la hacienda pública en función de los ingresos percibidos. Se refiere al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas -IRPF-.

La vinculación de este impuesto con el Tercer Sector se remonta a mediados de la década de los ochenta, cuando se empiezan a regular las subvenciones con cargo a la asignación tributaria destinadas a fines sociales y se distribuyen los fondos recaudados a las ONG para que, a través de estas, se ofrezca una respuesta solidaria a las personas en situación o riesgos de pobreza y exclusión social. Un sistema, que en lo sucesivo se convertirá en la columna vertebral del tejido asociativo de acción social, pero también en una pieza destacada de la política social del Estado.

La regulación de la asignación tributaria para fines de interés social comienza con la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988. Concretamente su disposición adicional quinta permite a los contribuyentes manifestar en la declaración de la renta su voluntad de que un porcentaje del rendimiento del impuesto se destine a financiar proyectos de interés social. Marcando, así, la casilla correspondiente se inicia la orden de que el 0,5% de la cuota íntegra del impuesto (IRPF) se destine a ayudar a las personas más vulnerables de nuestra sociedad.

La determinación de lo que se consideraba fines sociales se regula por Real Decreto en julio de 1988 y la primera convocatoria de subvenciones vinculadas a esta recaudación se realiza en 1989. Desde entonces, se han producido algunas reformas a la norma, como la que en 1991 flexibilizó el ámbito territorial de las actuaciones o la que en 2007 incorpora la protección del medio ambiente a la definición de interés social. Decir también como hito destacado que, la disposición adicional decimoséptima de la Ley 42/2006, de Presupuestos Generales del Estado para 2007, dispone que se incremente el porcentaje de recaudación del 0,52% al 0,7% para ayudas y subvenciones a proyectos sociales.

Unos años más tarde, en 2013, y ya con la Plataforma del Tercer Sector como interlocutor con el Gobierno, se produce una importante reforma que se recoge en el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación. Ésta se justifica por la coyuntura y difícil situación económica que atravesaba el país y la necesidad de dar una respuesta operativa al incremento de la demanda social producida a consecuencia de la crisis. Se pasa entonces de estructurar las ayudas en función de los colectivos protegidos a focalizarlas en sectores de la población sobre los que era necesario incidir con carácter de urgencia. Es decir, se modifica la estructura de las ayudas para que puedan dar una respuesta más eficaz a las demandas de los sectores con mayores necesidades.

Desde entonces se habla ya de fines de interés general considerados de interés social y se encuadran éstos en unos ejes que determinarán a futuro las prioridades de actuación para las ONG. Se establecen cinco ejes: 1) la atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria; 2) la atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral; 3) el fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia; 4) la protección del medio ambiente; 5) y por último, la cooperación al desarrollo.

Además, se introduce la figura de las entidades del Tercer Sector colaboradoras con las Administraciones Públicas y se regula el régimen de colaboración entre estas y la Administración General del Estado, estableciendo los requisitos para que las entidades puedan acceder a este estatus y las actuaciones que éstas pueden desempeñar.

## 2. COMPROMISO DE LA CIUDADANÍA CON LA X SOLIDARIA

Ni que decir tiene que el 0,7% del IRPF es de vital importancia para el Tercer Sector. Durante muchos años ha sido pieza fundamental de su sostenibilidad económica y determinante en cuanto a la planificación de su actividad. Pero al mismo tiempo, hay que subrayarlo, ha sido un sistema imprescindible para el desarrollo y mejor eficacia de la política social del Estado, en su trabajo con las personas en situación o riesgo de pobreza o exclusión social, y por supuesto, ante el gran reto de la inclusión y la lucha por la igualdad de derechos. Gracias al

sistema de subvenciones del IRPF, el año pasado se atendieron a más de siete millones de personas, un 16% de la población.

Es evidente que se trata de un sistema que ha demostrado su eficacia y conveniencia a lo largo del tiempo, y prueba de ello ha sido el respaldo recibido desde la ciudadanía. Año a año hemos visto crecer el número de personas que al hacer su declaración de la renta han optado por la casilla de fines sociales. Recordamos que es el único impuesto sobre el que la persona puede decidir y saber dónde se ejecuta, es decir, a qué se destina.

En este aspecto, han sido determinantes las campañas realizadas por las ONG a favor de la X Solidaria, que han conseguido incrementar el número de contribuyentes que apuestan por este gesto de solidaridad. Casi 11 millones de personas en el ejercicio 2016. Ni que decir tiene, que el reto sigue en pie y que el objetivo es concienciar cada día a más personas para que apoyen el sistema.

En los últimos diez años, la recaudación de la X Solidaria ha pasado de 167 M€ (2006) a 299 M€, un 80% más, lo que se traduce en 132 M€ adicionales con los que financiar nuevos proyectos. De ellos, la mayor parte, exactamente un 77,22% de la recaudación, se destina a programas sociales, dirigidos exclusivamente y con carácter finalista, al beneficio de las personas en situación de vulnerabilidad. El resto, un 19,43% se destina a proyectos de cooperación y desarrollo, y el 2,85% a proyectos medioambientalistas.

De acuerdo a estos datos, el número de personas atendidas a través de los programas financiados por la X Solidaria, ascendió, en 2016, a 7,3 millones. Decir también, que si todas las personas contribuyentes marcaran esta casilla, se superarían los 500 millones de recaudación y se duplicaría la atención a personas en riesgo de exclusión.

### 3. RELATO DEL CAMBIO DE MODELO DEL IRPF

Desde principios de 2017 el relato sobre la evolución del sistema de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF para actividades de interés general tiene un giro que no por previsible, deja de ser inesperado.

#### 3.1. Conflicto de competencias

Las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional (TC) imputadas al modelo de gestión estatal del 0,7% del IRPF, producidas desde 1992, han dado buena cuenta de la conflictividad con la que ha pervivido el sistema en estos años, y particularmente las entidades sociales, enfrentadas a la incertidumbre jurídica de los reiterados procesos.

Hace veinticinco años que la Generalitat de Cataluña reivindica la gestión autonómica de los fondos provenientes del 0,7% del IRPF, al considerar que se produce una situación injusta para las entidades no lucrativas catalanas a la hora de acceder al reparto de fondos

recaudados a través de este sistema. Existe, dicen, gran desigualdad entre el dinero que Cataluña recauda y el que acaba volviendo a su territorio en forma de programas sociales. Por otra parte, alegan al artículo 148.1.20 de la Constitución y expresan la reivindicación de que corresponde a las Comunidades Autónomas las competencias plenas en materia de asistencia social.

Sería largo articular lo que ha dado de sí el prolijo desarrollo jurídico en esta materia. Desde la sentencia 13/1992, de 6 de febrero, el Tribunal Constitucional ha dictado más de una decena de sentencias, las cuales apuntan a dos cuestiones principales: por un lado, la competencia autonómica en materia de asistencia social y por otro, a la insuficiente justificación del título estatal para continuar con su intervención en materia social, de la forma en que se venía haciendo. Es decir, la doctrina constitucional es clara y reiterada, y se manifiesta cada vez de forma más taxativa.

A los efectos que nos interesan, considero que lo más adecuado es centrarse en la última sentencia 9/2017, de 19 de enero, del Tribunal Constitucional, en la que se da un ultimátum y se exige al Estado que aborde sin demora la modificación del marco regulador de las subvenciones provenientes del 0,7% del IRPF, a fin de acomodarlo a futuras convocatorias.

### 3.2. El proceso de interlocución

En estos términos y enfrentados así a una nueva situación, la Plataforma del Tercer Sector se pone a trabajar junto al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para encontrar una solución que respete las competencias de las Comunidades Autónomas en aquellas actuaciones que se consideran materia de asistencia social, y al mismo tiempo, permita el desarrollo de acciones de protección social de ámbito estatal.

Es sabido que desde la Plataforma del Tercer Sector se ha defendido siempre la conveniencia de la gestión estatal de estos fondos, al considerar que el conflicto territorial no debía interferir en las estrategias de actuación sobre las situaciones de pobreza. Es decir, el foco tiene que ponerse sobre la necesidad de las personas independientemente de donde residan éstas. En estos mismos términos, de acuerdo a los preceptos legales y constitucionales, el nuevo modelo debe preservar un competente estructural capaz de abordar la cuestión de la necesidad social desde un enfoque transversal, al margen de la asistencia directa.

En estas condiciones, y de acuerdo al mandato explícito de la última sentencia, se propone materializar un modelo en el que se complementen la parte autonómica y estatal. Es decir, un modelo mixto en el que un porcentaje del crédito se derive a las Comunidades Autónomas y otro a la Administración General de Estado, entendiendo que el escrupuloso respeto constitucional permite la realización de actividades subvencionables en ambos ámbitos. En estos términos se manifiesta la Asamblea General Extraordinaria de la Plataforma el día 23 de febrero, en el que se ratifica la posición del sector respecto al modelo mixto y se autoriza al equipo negociador para que inicie el proceso de interlocución.

Este se lleva a cabo en primera instancia en el marco de la Comisión para el Diálogo Civil, en el que se reconoce a la Plataforma como interlocutor del sector con el Ministerio. Si bien, la aguda preocupación por la situación que se estaba viviendo, las graves repercusiones para el sector y la dificultad de encontrar en pocos meses una solución a un problema histórico, hizo que se multiplicaran los contactos y se produjeran decenas de reuniones, tanto con el Ministerio como con las entidades del sector.

A nivel interno, la Plataforma designó un grupo de negociación encargado de llevar las conversaciones con el Ministerio, se hicieron convocatorias extraordinarias de los órganos de gobierno y se tuvieron reuniones bilaterales con las plataformas territoriales del tercer sector, con quienes se acordó una posición de consenso respecto al acuerdo en la defensa del modelo mixto, pero sobre todo, respecto a la necesidad de preservar el carácter, esencia y finalidad de las subvenciones provenientes del IRPF. Las personas tenían que seguir siendo el principal objetivo.

Las reuniones con el Ministerio, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, también se intensificaron. El IRPF se convirtió en la prioridad absoluta de la Plataforma y en consecuencia, actuó siempre en este proceso con proactividad y talante propositivo. Sin embargo, pese a las decenas de reuniones que se produjeron, el proceso de negociación no fue suficientemente satisfactorio en las formas, o dicho de otro modo, podría haber sido mejorable. Como ratificó la Asamblea General del mes de junio, se echó en falta mayor compromiso y asunción hacia los pactos acordados y, en general, más transparencia en el proceso de interlocución.

### 3.3. Modelo mixto o de doble tramo

La fórmula del modelo mixto (autonómico y estatal), que acuerda la Plataforma en la Asamblea extraordinaria del mes de febrero, se aprueba posteriormente, y por unanimidad, en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Atención y Autonomía para la Dependencia. Esto se produce el 26 de abril de 2017, fecha en la que además, se encomienda a la Comisión Delegada del Consejo avanzar o profundizar en los detalles del marco jurídico que regulará el traspaso de la gestión a las Comunidades.

Para entonces había una propuesta de Real Decreto de regulación autonómico, que se había trabajado conjuntamente entre Plataforma y la Secretaría de Estado, y que incluso se había llegado a consensuar. De acuerdo al criterio del Tercer Sector, esta fórmula ofrecía seguridad jurídica y estabilidad, dos factores que desde el ámbito de lo social se reivindicaban con insistencia.

A pesar de esta premisa, la Comisión rechaza la propuesta de Real Decreto y propone para llevar a cabo la regulación un acuerdo rápido, de carácter administrativo y transitorio, es decir, con validez para 2017. El Ministerio ratifica el acuerdo que le proponen las Comunidades y acepta abrir un proceso de diálogo y reflexión, a través de la Comisión Delegada del Consejo Territorial, en el que se diseñe el modelo de regulación para los

próximos años. De esta manera, se fijan los criterios de distribución y los requisitos para optar a las subvenciones provenientes del IRPF por parte de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia del 19 de junio, y en la Orden SSI/596/2017, de 23 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros.

La Plataforma del Tercer Sector era partidaria de una solución más estable y duradera para las entidades, lo que en su opinión (y así lo había dejado manifiesto en el trabajo realizado junto al Ministerio en la redacción del Real Decreto) sólo se podía conseguir a través de una regulación normativa. En todo caso, se incide en la necesidad de llevar al Acuerdo aspectos que para el Tercer Sector eran y son condiciones fundamentales: 1) las subvenciones irán destinadas a cubrir necesidades específicas de las personas que más lo necesitan, 2) podrán solicitarlas las entidades de acción social que se especifican en la Ley del Tercer Sector o la legislación específica de cada CCAA; y 3) se debe preservar la singularidad de estas subvenciones, de modo que tengan un carácter diferenciado y separado de otros convocatorias o ayudas de la administración autonómica.

En cuanto a la regulación del tramo estatal, desde la Plataforma también se hizo un importante y riguroso trabajo jurídico en la propuesta del nuevo Real Decreto, en el que veíamos conveniente plasmar las líneas básicas del modelo mixto y la distribución del crédito asignado a cada ámbito de actuación. Para ello, partíamos de un mandato de la Asamblea, por el cual la distribución debía ser equilibrada entre tramos, de forma que se garantizara la eficacia en la gestión y la ejecución de los programas.

Junto al trabajo jurídico, la Plataforma también realizó un planteamiento serio y fundamentado en torno a los programas que, en el marco de la constitucionalidad, podían seguir siendo gestionados desde el Estado, de acuerdo a los ejes determinados en 2013 y que seguían siendo válidos para la concepción del nuevo modelo. No fue fácil. En 2016, para tener una referencia de la magnitud del trabajo, se gestionaron 1.378 programas, que correspondían a 8.552 proyectos.

Finalmente, la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, en resolución 15 de junio de 2017, establece la distribución de los créditos correspondientes a la asignación tributaria del IRPF entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El 20% de los fondos provenientes del 0,7% del IRPF se destinaría a actividades subvencionables de ámbito estatal y el 80% de los fondos se distribuirían entre las Comunidades Autónomas para subvencionar programas de asistencia social. El 22 de julio se publica en el BOE el RD 729/2017, de 21 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones, y el 31 de agosto el extracto de la Resolución de 23 de agosto, por el que se convocan definitivamente las subvenciones para la realización de actividades de interés general.

La decisión sobre el criterio de reparto, unida a las deficiencias del proceso de negociación en la fase final, provoca el desacuerdo y disconformidad de la Plataforma con el nuevo modelo. Así se ratifica en acuerdo de su Asamblea general celebrada el 14 de junio: *La Plataforma manifiesta que el acuerdo alcanzado con las Comunidades Autónomas no es el acuerdo que necesitan más de 7,2 millones de personas beneficiarias para disponer de garantías de futuro de una correcta y continuada atención; no es el acuerdo que permite continuar y robustecer al Tercer Sector de ámbito estatal, sino que más bien lo empequeñecerá y debilitará; y no es el acuerdo que garantice que los fondos del 0,7% vayan a tener una aplicación finalista social hacia las personas de los colectivos que han sido objeto tradicionalmente del 0,7%, ni saldrá fortalecido el tejido del Tercer Sector social autonómico.*

En resumen, el Tercer Sector se encuentra en el inicio de un camino, promovido desde enero de 2017, en el que se intentan poner los pilares normativos para el futuro modelo de gestión de los fondos provenientes de las subvenciones del 0,7% del IRPF. A pesar de que la regulación autonómica está pendiente de desarrollo normativo, debido al carácter provisional del acuerdo adoptado para 2017, podemos decir que las líneas básicas del modelo están definidas: Se acuerda que el nuevo sistema de subvenciones con al IRPF se fundamente en un modelo de doble tramo, es decir, un modelo mixto en el que parte de los créditos se distribuyan entre las CCAA, concretamente el 80%, y otra parte, sea gestionada por el Estado (el 20% restantes). En el primer caso, los fondos irán destinados a la financiación de proyectos de atención directa a las personas, mientras que en el caso de los fondos destinados a la gestión estatal, los recursos se dirigirán a proyectos de interés general en los ámbitos de: 1) la atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria; 2) la atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral; 3) y el fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia.

En el momento en que escribo estas líneas, las convocatorias de las subvenciones, tanto estatal como autonómicas, están en marcha (se puede seguir la actualidad de las convocatorias, así como la información publicada sobre el proceso de cambio en el sistema de IRPF en el link: <http://www.plataformatercersector.es/es/subvenciones-07-irpf>). Es previsible que existan demoras en la gestión, entendibles si consideramos que es la primera vez que las Comunidades Autónomas afrontan la gestión de las subvenciones del IRPF. Si bien, nuestro propósito, desde el Tercer Sector, es que se siga actuando con la celeridad de los últimos meses y se ratifique el compromiso de los gobiernos autonómicos con las entidades sociales para poder seguir desarrollando, en 2018 y siguientes, nuestro trabajo a favor de las personas y colectivos vulnerables.

## 4. EL RETO DE LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA EN EL TERCER SECTOR

Pese a que estamos en otra fase, a la pregunta de si en este momento se puede dar por concluido el problema del IRPF, podría decirse que no. Con mucha probabilidad, el debate político en torno a la conveniencia de mantener programas de carácter estatal se reanudará en los próximos meses. Sin embargo, al margen de lo que suceda en 2018, es importante llamar la atención sobre un aspecto que, en buena medida, tiene que ver con los retos del sector a futuro.

Es evidente que el cambio del modelo de IRPF ha supuesto ya un cambio en el modelo de financiación del Tercer Sector y a la larga es probable que veamos cambios estructurales motivados, quizá, por una necesidad intrínseca de desarrollar nuevas estrategias. Entre ellas, por ejemplo, la necesidad de formar nuevas alianzas que rompan las inercias o superen las diferencias culturales entre organizaciones, o la necesidad de desarrollar proyectos impulsados desde la innovación social, la transparencia y el liderazgo en la calidad de los servicios.

El modelo de financiación que sustenta al Tercer Sector actualmente no se adecúa a su realidad. Por supuesto, no al papel que desempeña en la sociedad y a su función social, pero tampoco al reconocimiento como agente social en el marco del diálogo civil, como reconoce la Ley 43/2015, 9 de octubre, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social. El sector sigue siendo fiel a su espíritu transformador en búsqueda de mejoras sociales, pero es evidente que en este momento lo hace desde otros parámetros, a los que debería corresponderle un modelo económico sostenible y estable.

Siguen siendo los fondos públicos el canal principal de financiación del Tercer Sector. Es cierto, que no en la cuantía de hace años, cuando ampliamente se llegaba al 70% de financiación pública. Los años de crisis redujeron este canal de ingresos al 55%, lo que sin lugar a dudas, llevó a las entidades a la búsqueda obligada de financiación alternativa. Actualmente a la financiación pública, casi la mitad de los ingresos que repercuten en el sector, le sigue la financiación a través de fondos propios (25%) y la financiación privada (20%). Nueve de cada diez organizaciones del sector tiene entre sus ingresos parte de financiación que proviene de las administraciones públicas<sup>1</sup>.

La reducción de ingresos públicos se ha debido principalmente a los efectos de la crisis sufrida en la última década, lo cual ha obligado a las entidades a diversificar sus fuentes. Esto no quiere decir, que se deba prescindir de los ingresos públicos. Al contrario, el sector debe reivindicar a las administraciones su compromiso de financiación con el tejido asociativo y con la labor que realizan. Un compromiso de financiación hacia la cohesión social, la inclusión y la igualdad.

<sup>1</sup> Estudio 'El Tercer Sector de Acción Social' en 2015, Plataforma de ONG de Acción Social: [http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/resumen\\_ejecutivo\\_el\\_TSAS\\_en\\_2015\\_impacto\\_de\\_la\\_crisis.pdf](http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/resumen_ejecutivo_el_TSAS_en_2015_impacto_de_la_crisis.pdf)



Así, la reanudación del gasto social en España es, por tanto, uno de los objetivos del sector. Si bien, 1) necesitamos superar las situaciones de dependencia que se pueden producir entre entidades y administraciones. Evitar que la financiación pública se convierta en un síntoma de debilidad. 2) Necesitamos, diferenciar roles y funciones. Clarificar los ámbitos de actuación de cada uno y evitar solapamientos o suplantaciones innecesarias. Y 3), necesitamos mayor estabilidad. La forma tradicional de relación entre entidades y administración ha sido la subvención. Sin embargo, más allá de las aportaciones económicas, puntuales y finalistas, se debe empezar a trabajar en fórmulas de colaboración basadas en convenios, contratos o conciertos. En fórmulas de acuerdos vinculante que permitan mayor perspectiva y planificación del trabajo.

La sostenibilidad económica es hoy uno de los principales retos del Tercer Sector. Dependerá de cómo se resuelva éste y la tendencia de cambio que adquiera, para poder tener una perspectiva aproximada de la evolución del sector en los próximos años.

## Notas y colaboraciones

# Plena inclusión, crónica de una necesaria transformación

Enrique Galván Lamet

Director de Plena inclusión España

enriquegalvan@plenainclusion.org

FEAPS, la Confederación Española de Organizaciones en favor de las personas con discapacidad intelectual y sus familias, con más de 50 años de existencia e implantación en todo el Estado, -con presencia a través de 17 federaciones autonómicas, Ceuta y Melilla, 900 organizaciones asociadas y una amplia base social ciudadana-, se planteó cambiar su nombre en el año 2010. Desde 2015 se llama Plena inclusión.

¿Qué razones llevaron a tal decisión? ¿Realmente respondía a una necesidad sentida? ¿Hemos sucumbido a una moda impuesta por las tendencias del Marketing Social? ¿Qué significados hemos incorporado? ¿Qué hemos aprendido?

## 1. LA PARTICIPACIÓN, SEÑA DE IDENTIDAD

El modelo organizativo de lo que fue FEAPS, ahora Plena inclusión, incorpora estatutariamente la reflexión como actividad permanente y paralela a la acción. Así la convocatoria de Foros y Congresos del Movimiento Asociativo son parte de la agenda inexcusable de nuestra entidad. El permanente reto de promover la participación y la reflexión ha sido y es un esfuerzo mantenido. En ocasiones logrado, y en otras vivido desde la preocupación de perder “esa toma de tierra” que es la voz de las personas y la expresión de sus necesidades.

Los últimos estudios sobre la realidad del Tercer Sector de Acción Social nos alertan ante cierto peligro de ensimismamiento de las ONGS en sus convicciones y acciones, pudiendo despistarse de la realidad social y su dinámica, perdiendo capacidad plástica para moverse y adaptarse a los cambios de una sociedad hipercompleja y veloz.

Así, Plena inclusión ha intentado vacunarse de ese incorporando en sus Estatutos herramientas que de forma sistemática generen una revisión del ser y estar de la organización con un enfoque de aprendizaje e innovación. Así se contemplan dispositivos de participación como los Congresos y Foros que se definen estatutariamente de la siguiente manera:

#### **Artículo 48.- El Congreso**

El Congreso tendrá como misión revisar en profundidad el proyecto común de Plena inclusión y promover los cambios que el mismo precise. La Junta Directiva de la Confederación tendrá la potestad de elaborar el reglamento para su desarrollo. Le corresponderá así mismo a la Junta Directiva establecer los mecanismos que faciliten la mayor participación en las tareas del Congreso, de todo el Movimiento Asociativo y de los legítimos grupos de interés que en él se integran.

Al concluir los debates del Congreso, este se constituye en Asamblea General Extraordinaria, de acuerdo con lo establecido en la regulación de la misma, para someter a aprobación las resoluciones adoptadas en el Congreso. A tal efecto, la convocatoria de cada Congreso hará constar la circunstancia expresada.

El período entre congresos no será inferior a 8 años, ni superior a 12.

#### **Artículo 49.- El Foro Consultivo**

El Foro Consultivo se celebrará cada cuatro años y está compuesto por la totalidad de las entidades integradas en ésta a través de sus respectivas federaciones de ámbito autonómico o en las demás organizaciones miembros. El sistema de participación deberá ser aprobado por la Junta Directiva.

#### **Artículo 50.- Funciones del Foro Consultivo**

Serán funciones de este órgano:

- a) Evaluar y obtener conclusiones compartidas para la elaboración de los Planes Estratégicos.
- b) Analizar la situación general de las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo y la de sus familias.

## 2. CONGRESO FEAPS TOLEDO 10; EL ORIGEN DEL CAMBIO DE MARCA

En el año 2010 en nuestro “Congreso de Toledo 10”, se hizo un esfuerzo de máxima participación y profundización en los aspectos nucleares de la organización (fue un proceso de todo un año de intenso trabajo) y se planteó una revisión global de FEAPS.

Previamente, en el Congreso de Toledo 1996 la organización había alcanzado unos logros muy importantes incorporando a la misión el concepto de Calidad de Vida y el paradigma de apoyos, frente a un modelo asistencial imperante y donde se propuso a las familias como clientes de primer nivel de dicha misión. Aquella experiencia catalizadora del cambio, de manera renovada se intentaba potenciar 14 años más tarde.

Había llovido mucho durante ese periodo: avances científicos y técnico-profesionales, programas de empoderamiento de las personas con discapacidad intelectual, procesos tecnológicos, relevos generacionales, y cada vez mayores tensiones entre los discursos, modelos y prácticas.

El año 2010, ya era un año de crisis económica, pero no se percibía por entonces que llegaría a convertirse en la gran recesión que siguió en 2011 y siguientes y que desgraciadamente provocó importantes recortes en la política social y que aún persiste.

En dicho Congreso, se revisó la identidad y estrategia del movimiento asociativo incorporando en su acuerdo número 24: **Cambiar el nombre. Dejar de llamarnos FEAPS.** Leído ahora, con cierta distancia, es curiosa la redacción del acuerdo. Podríamos haberlo enunciado con la primera frase, pero le seguía una segunda sentencia que anuncia el abandono de una forma de ser para convertirse en algo que desconocíamos, pero que tendría mucho que ver con el acuerdo número 1 Cambiar la misión. Desde entonces asumimos como misión:

“Contribuir, desde nuestro compromiso ético, con apoyos y oportunidades, a que cada persona con discapacidad intelectual o del desarrollo y su familia puedan desarrollar su proyecto de calidad de vida, así como a promover su inclusión como ciudadana de pleno derecho en una sociedad justa y solidaria”.

Pero para comprender el alcance del cambio de marca en términos de identidad, me parece relevante explicar el debate y como lo vivimos muchos. La intrahistoria del cambio de denominación tiene que ver con aquel momento.

Una de las características de estos encuentros es la participación de personas que viven la organización desde diferentes roles: personas con discapacidad intelectual, familiares, profesionales, directivos, voluntarios. Se establecen grandes conversaciones que proveen a la entidad de una apertura de ventanas generando una corriente colectiva de sentir, pensar y diseñar futuro. Se discute y se confronta, algo que finalmente posibilita cohesión y unidad, gracias al reconocimiento del otro distinto pero que comparte fines, valores y visiones desde diferentes posiciones, intereses y necesidades. En ese marco, tal vez, el

Congreso de Toledo de 2010, significó un antes y después en nuestra organización por el papel de influencia en la decisión de cambio de nombre que jugaron las personas con discapacidad intelectual.

Dos posiciones polarizadas discutían sobre la idoneidad o no del cambio de marca. Argumentos de tipo práctico-económico (ya la crisis se iba instalando en España), proteger los intangibles como el patrimonio alcanzado en términos de prestigio, implantación, reconocimiento en la administración e incluso afectivos de propiedad e historia pugnaban contra otra visión más proclive a la transformación, la evolución y el riesgo. Y no era fácil salir de esa situación dilemática. Ambas posturas eran razonables y argumentadas. El factor determinante para desequilibrar la balanza fue la presencia y participación de personas con discapacidad intelectual.

Durante años nuestro objeto misional había ido transformándose en sujeto promotor de la misión. Los que tantas veces habíamos calificado como “los sin voz” ejercían de forma clara su derecho a participar con una firme opinión. El trabajo de muchos años de la organización de promoción del empoderamiento alcanzaba un fruto e impacto en términos de gobierno de la organización. Recordamos una postura rotunda de rechazo a la “S” de subnormal, al estigma camuflado que permanecía en nuestro propio nombre: FEAP“S”.

Las pocas personas con discapacidad que asistieron a aquel Congreso, -un exiguo 6% de participantes con discapacidad intelectual-, supieron en medio de la discusión imponerse a esas dos mitades que componían la otra mayoría. Con su determinación fueron capaces de marcar un destino nuevo. Su contribución generó un aporte de cualidad absolutamente diferente y generó una conciencia y una huella que a día de hoy sigue manteniendo nuestro rumbo. Desde mi punto de vista a nivel organizacional fue el primer acto público y evidente de participación en el gobierno de su organización. Su rechazo a la “S” cambió el sentido de la votación por poco margen, es cierto, pero abrió la puerta a una nueva identidad de la organización que era intuida y sentida antes del Congreso de Toledo 10.

La aprobación del acuerdo 24 de cambio de marca fue una decisión muy discutida y sólo resuelta por el liderazgo emergente de las personas con discapacidad intelectual. Había un sentir latente en la base de la nueva misión que nos empujaba a esa transformación.

### 3. EL PROCESO DE CAMBIO DE MARCA: ELABORACIÓN Y DESPLIEGUE

Finalizado el Congreso de Toledo 10, varios cambios tanto en el contexto como en el proceso interno influyeron en la implementación del cambio de Marca, que se vio ralentizado. Un relevo generacional en la presidencia y en la dirección de la Confederación supuso la necesidad de abordar los normales ajustes y desajustes. El fuerte impacto de la gran recesión; los impagos de varias Comunidades Autónomas; los recortes generalizados y el peligro en términos de sostenibilidad de gran parte del Tercer Sector fueron razones de peso para ir

aplazando el proceso de cambio de Marca. Incluso se dudó de la oportunidad y capacidad de hacerlo por el sufrimiento que en aquellos momentos estábamos viviendo.

Finalmente la Junta Directiva tomó la decisión de no demorar más la materialización de dicho acuerdo y tras la celebración del 50 aniversario de FEAPS en 2014 se estimó oportuno que el año 2015 abriera una nueva etapa de nuestra historia.

Otro factor que estaba en juego era la estrategia comunicativa del cambio de misión. Una misión muy completa en su definición, pero larga y poco accesible. Difícil de comunicar. Pronto se vio la necesidad de buscar un slogan que sirviera de transmisor de nuestro sentido como organización.

Recuerdo que por entonces una persona con gran experiencia en estos temas de marca, de los que nosotros éramos absolutamente desconocedores, supo expresar con gran claridad nuestra necesidad. "Tenéis que cambiar de nombre porque vuestra organización ha mutado". Habíamos pasado de una identidad centrada en la ayuda, la protección, la creación de servicios, del binomio familiares-profesionales a otra organización promotora de derechos ciudadanos, reivindicación de inclusión, reconocimiento de la auto-representación y de mayor apertura a nuestro entorno y donde el compromiso no era solo ante el colectivo, sino aterrizado en cada persona y familia. Muchos inputs científicos, sociales, prestacionales, asociativos, relacionales en un momento concreto provocaron la toma de conciencia de un antes y un después. Una maduración que pasa del no querer ser lo que fuimos, se auto-reafirma y se separa de su historia para posibilitar una identidad transformada, proceso en el que en estos momentos nos encontramos inmersos.

Pero si el papel de las personas con discapacidad intelectual, -aquel exiguo 6%-cambió la historia, hubo otro agente muy significativo para su concepción despliegue y proceso de implantación, tal vez casual, pero muy relevante. Coincidió que en la Junta Directiva, como Vicepresidente de FEAPS estaba y permanece actualmente Mario Puerto, el hijo del primer presidente de la organización, Ernesto Puerto. Como Mario relata, él vio nacer FEAPS en la mesa camilla del su salón y asumió la tarea de liderar el equipo que iba a posibilitar dicho cambio. Un liderazgo legítimo que conectaba el pasado pionero con el presente transformador. Su figura y compromiso ayudó a la organización a concebir la nueva marca como nuestra gran oportunidad.

Ahí comenzó un proceso más técnico y apoyado por especialistas externos donde hicimos un intenso trabajo en talleres creativos con participación de todos los agentes, propuestas, debates, eminentemente centrados en nuestra identidad y la propuesta de valor hacia la sociedad.

Se concibió una marca que incorporaba el término inclusión. Clave de nuestra misión y que nos vincula con el movimiento internacional de personas con discapacidad intelectual o del desarrollo y sus familias como es Inclusion Europe e Inclusion International. Por tanto, inclusión generaba un vector hacia la sociedad desde un enfoque de derechos y nos reforzaba en el ámbito de nuestro entorno natural del movimiento global y nuestra internacionalización.

El término inclusión también genera un descentramiento de la especificidad. Compartimos con el resto de colectivos el anhelo de comunidades inclusivas que nos propone un mayor mestizaje en términos de identidad y nos lanza a sentir nuestras fronteras como lugar de encuentro y no como obstáculo defensivo. La apertura significa cierta confusión con el otro, y especialmente necesaria en nuestro caso, donde coincidimos tanto con otros ámbitos de la acción social.

Es frecuente ver nuestra marca en muchos textos y discursos asumidos y sentidos por otros agentes de la acción social. En la misión propuesta por la Plataformas de ONGS de Acción Social que recoge su recién aprobado III Plan Estratégico podemos encontrar que la estación término de nuestra acción es la plena inclusión. Por tanto nos reafirmamos en la contribución de nuestra organización en una acción que nos trasciende y ubica a las personas en el espacio que les es propio, la sociedad a la que pertenecen.

El adjetivo Plena unido a inclusión queda sustantivado, porque transita por ámbitos próximos a la dimensión ética de “anhelo de vida deseada” (P. Ricouer). El término “Plena” se revela ante los limitadores de nuestra vida, los que determinan que podemos o no podemos hacer, se confronta con mensajes castrantes del no podemos permitirnos gastar, hacer, tener o ser, muy instaurados en modelos mentales del infravalor, la ciudadanía de segunda o los hijos e hijas de un dios menor en relación con los colectivos más vulnerables e históricamente castigados. El ser humano per se incorpora toda la dignidad sin menoscabo y un potencial expansivo y relacional que debe ser promocionado en cualquier momento de su historia e independientemente de su capacidad. Este término quiere recoger la plenitud inmanente en lo humano.

Frente al tradicional sentido del control social etiquetador, segregador y próximo a la estabulación, el concepto Plena urge a la acción es retador y femenino.

Plena, refleja más nuestra vertiente de quijotes e inclusión se comporta como un Sancho que exige concreciones en términos de mejora de la calidad de vida, condiciones objetivas, reconocimiento y ejercicio de derechos en el día a día de cada persona en su barrio o pueblo.

Unos dicen que hemos generado una marca que define nuestra misión, otros hablan de ella como nuestro credo visionario. Tal vez lo importante es discernir si ayuda o no lo hace.

## 4. EL PROCESO DE DESPLIEGUE E IMPLANTACIÓN

Por nuestra propia naturaleza confederal la propuesta de cambio de nombre pasó por un proceso político complejo en el que una vez presentada, la propuesta de cambio de identidad tuvo que ser discutida y tratada por todas las federaciones territoriales en sus órganos de gobierno.

Vivimos en repetidas ocasiones el natural proceso de digestión en 21 juntas directivas distintas que igualmente provocaron encendidos debates, pues para gustos los colores, tanto en



nombre como en identidad corporativa. Más allá del debate sobre marca, abrimos una discusión sobre cómo cuidar nuestra organización y de qué manera la íbamos a proyectar hacia el futuro o por el contrario los más pesimistas pensaban que podíamos llegar a estamparla contra ese mismo futuro.

Un vértigo recorría al Movimiento Asociativo FEAPS que nunca se había visto en una situación de cambio tan radical. Ciertamente habíamos abordado anteriormente cambios de identidad corporativa: logo, colores, pero no de nombre.

Pasado el proceso de decisión en las Juntas Directivas de las federaciones en junio de 2015 en Asamblea General en Barcelona por una mayoría muy holgada, se decidió asumir el nombre de Plena inclusión. Una decisión asumida tanto por la Confederación como por las Federaciones miembro, contemplándose un plazo o período de adaptación.

La red de comunicación conformada por todas las Federaciones de la organización y liderada por el equipo de la Confederación comienza a diseñar la presentación de la marca y su despliegue. Se abre ya una etapa de articulación de proyecto común, donde se ven embarcados los territorios comprometidos y responsabilizados por buscar el éxito de un cambio en el que toda la organización se juega mucho. Supone un acicate y un motivador de equipos y profesionales que asumen el reto. El vértigo ya tiene mucho componente de ilusión.

En Octubre de 2015 se presenta la marca coincidiendo en Madrid con el Encuentro Europeo de Autorepresentantes de Personas con discapacidad intelectual o del desarrollo. Realizamos un acto conjunto en toda España de iluminar de verde edificios históricos muy representativos para dar la bienvenida a nuestra nueva etapa. Se cerraba así un círculo que comenzaba con el 6% de personas con discapacidad intelectual marcando el rumbo, tal vez sin mucha conciencia de la trascendencia de aquello, y se cerraba en un evento en 2015 con cientos de representantes con discapacidad intelectual de más de 24 países celebrando la Plena inclusión.

En el Foro Consultivo de Oviedo, en el mismo mes de octubre de 2015, más de cuatrocientas personas de todos los lugares de España se reunieron para concebir las líneas rectoras de nuestro 5 Plan Estratégico. Asombrosamente y en un ejercicio colectivo para mi desconocido, todos y todas utilizamos durante los dos días de debate el nuevo nombre para referirnos a nuestra organización. Se produjo un medido y cuidadoso esfuerzo a la hora de estrenar nuestra nueva identidad.

Hoy seguimos embarcados en el despliegue de Plena inclusión. Queda mucho por trabajar y el camino ha estado y está plagado de errores y dificultades, pero no hay marcha atrás. Ya somos Plena inclusión, eso sí orgullosos de nuestra historia y agradecidos a los que hicieron posible FEAPS.

## 5. APRENDIZAJES

Nuestras organizaciones no pueden vivir sin riesgo y cambio. Apostar por el futuro pasa por saber dejar atrás las seguridades de ayer y escuchar las necesidades de hoy.

El liderazgo de los más veteranos supone autorizar y promover el espacio de avance de las nuevas generaciones.

No hay fuera y dentro. Los reflejos de dentro se ven fuera y el entorno ya está en nuestro interior.

Los demás reconocen el esfuerzo de quererlo hacer bien. No evalúan tanto un resultado como tu dirección sostenida en alcanzar coherencia con tu misión.

La identidad se define porque cambia. La identidad que no cambia es porque paso a la historia.

El vértigo no solo se siente en el parque de atracciones, forma parte del aprender y transformar.

Fuera hay gente dispuesta a ayudar.

Confrontar en la participación es el mayor regalo para la unidad en el proyecto común

Piensa quien no está y que debería estar

Nada realmente valioso se construye en solitario

## 6. CONCLUSIÓN

A día de hoy pienso que no nos dejamos atrapar por una moda de la creatividad o una necesidad generada por la publicidad. Sí existe el riesgo en nuestro sector de convertirnos en anuncios huecos, Ongs a golpe de twitter, no deberíamos perder peso en los logros en términos de misión. Buscamos y encontramos una salida, la que pudimos y como pudimos, a un cambio profundo de identidad, que sigue en construcción, en una sociedad también en cruce de caminos. Podríamos haberlo abordado más inteligentemente, con mayores consensos y participación pero lo importante es que seguimos el camino como proyecto compartido. Todo el proceso nos ha exigido potenciar más nuestro enfoque hacia el entorno.

Dar significados colectivos promueve una acción transformadora que alimenta un tejido asociativo muy necesitado de experiencias frescas, atractivas y conectadas a su realidad. En términos generales las personas queremos formar parte del cambio de las cosas pero para ello necesitamos ejercitarnos más en el abordaje del conflicto como parte de la tarea.

Un proyecto de esta magnitud nos ha exigido movilizar talentos en muchas personas.

Hemos aprendido que la dirección no la marca la veleta que gira a merced del viento, sino el timón que actúa por debajo del agua y se sumerge en nuestra profundidad.

“Lo difícil está hecho. Lo imposible se hará” como dejó dicho Vicente Prats

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Estatutos Plena inclusión.

Modelo organizativo Plena inclusión

Código ético Plena inclusión

Libro de Ponencias Foro de Oviedo Plena inclusión 2015

Material de implantación de marca Plena inclusión

Proyecto de Transformación de Servicios de Plena inclusión

[www.plenainclusion.org](http://www.plenainclusion.org)

Revista Siglo Cero n 234: El Congreso y las conclusiones de FEAPS Toledo 10. J Lacasta 2010

Estudio El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la Crisis. R. Ruiz Villafranca, J. M. Fresno y otros

Análisis Prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social en España G. Rodríguez Cabrero. J. M. Fresno V. Marbán y otros.

III Plan Estratégico Tercer Sector.

[www.plataformaong.org](http://www.plataformaong.org)

# **Las metodologías participativas y el trabajo en red como instrumentos de promoción de una Ciudadanía Inclusiva.**

**La experiencia del Observatorio de la Exclusión Social y los Procesos de Inclusión en la Comunidad de Madrid (OEISM)**

Manuel Basagoiti Rodríguez

Paloma Bru Martín

Observatorio OEISM

arteyparte2008@gmail.com

## 1. INTRODUCCIÓN

El Observatorio de la Exclusión Social y los Procesos de Inclusión en la Comunidad de Madrid se viene desarrollando desde hace diez años. La iniciativa parte de “las miradas y las palabras” de las personas que viven en primera persona la situación de exclusión y las de los profesionales y voluntarios que trabajan con ellas día a día. El punto de partida -y de llegada- es el desarrollo de la ciudadanía plena, entendida como el acceso y ejercicio activo de derechos y deberes reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Derechos Civiles y Políticos, Económicos, Sociales y Culturales).

El proyecto del Observatorio se articula en asambleas, grupos de trabajo y comisiones *ad hoc* que, de manera autónoma pero coordinada, impulsan diversas actividades: Foros de Debate, Encuentros Ciudadanos, Investigación Participativa, Análisis de Políticas Sociales Publicaciones, actividades de formación y sensibilización, etc.

A partir del desarrollo de Talleres sobre Derechos de Ciudadanía y Encuentros Ciudadanos, hace cuatro años se constituyó la Comisión Ciudadana, un nuevo espacio al que acuden personas que participan en itinerarios de inserción en cada una de las entidades del OEISM, con el acompañamiento de algunos profesionales. Este grupo se reúne de manera periódica para intercambiar vivencias y experiencias individuales y grupales, compartir recursos y organizar actividades de manera conjunta: encuentros ciudadanos, semana de la ciencia, comunicados, apoyo a iniciativas nuevas, etc.

Desde el comienzo de su en el año 2007, el Observatorio ha apostado por una metodología participativa y una estructura horizontal. Se trata de una Asociación-Red construida sobre la base de la cooperación entre diferentes entidades de Acción Social de la Comunidad de Madrid<sup>1</sup> y diversos profesionales del ámbito de la intervención, la investigación y la docencia formal y no formal, comprometidos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Quiere ser un espacio abierto de encuentro y reflexión colectiva, una herramienta compartida de análisis crítico y propositivo de la realidad de la exclusión -pero *desde dentro y desde abajo*-, orientada a la construcción de un conocimiento socialmente útil para la transformación social.

En el año 2009, la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid entra a formar parte de este proyecto y, desde entonces, se viene apostando por el necesario acercamiento entre la Universidad, el Tercer Sector y la Ciudadanía.

---

<sup>1</sup> En la actualidad las entidades miembros del OEISM son: Asociación de Acción Social Libélula, Asociación Candelita, RAIS Fundación, Asociación REDES, Fundación Atenea, INTRESS, Asociación Educación, Cultura y Solidaridad, Fundación Secretariado Gitano, Fundación La Merced, Asociación A Tiempo, Facultad Trabajo Social de la UCM.

Bajo este “paraguas”, el trabajo del Observatorio se articula en cuatro ejes:

- La investigación sobre los procesos de exclusión e inclusión social (factores, barreras y oportunidades de acceso a derechos).
- El análisis crítico –y propositivo– de las políticas sociales de lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- La construcción de herramientas metodológicas de intervención comunes.
- La promoción de la participación efectiva de las personas en situación de exclusión social, como vía para la construcción de una ciudadanía consciente, crítica y activa.

El trabajo se viene desarrollando con diferentes perfiles de exclusión social -personas sin hogar, minorías étnicas, personas con enfermedad mental crónica, personas receptoras de rentas mínimas, personas en tratamiento de drogodependencias, jóvenes en riesgo de exclusión-, en diversos ámbitos territoriales de la Comunidad de Madrid (Alcobendas, Getafe, Fuenlabrada y Madrid).

## 2. METODOLOGÍA PARTICIPATIVA Y COMUNITARIA

La promoción de espacios de ciudadanía con personas que se encuentran con importantes barreras para acceder a ella nos plantea un reto importante: la necesidad de pensar en una metodología que permita, por un lado conocer más a fondo la realidad social de estas personas (INVESTIGACIÓN); por otro, abrir un proceso que permita que este conocimiento de la realidad adquiera una dimensión participativa, contando con los propios sujetos a la hora de analizar las causas de su situación (PARTICIPACIÓN), y, por último, avanzar en la construcción colectiva de propuestas de transformación y mejora, de su propia realidad y la de otras personas que se encuentran en su misma situación (ACCIÓN).

Estos tres ejes son la esencia de la Investigación-Acción Participativa (IAP), entendida como un proceso que lleva a cabo una determinada comunidad (o colectivo, en nuestro caso), para llegar a un conocimiento más profundo de sus problemas y tratar de superarlos intentando implicar a todos los miembros del grupo. Por todo ello, la metodología de IAP se convierte también en una herramienta eficaz de intervención para la transformación social.

Este enfoque de análisis ha permitido profundizar tanto en el conocimiento de la realidad social macro estructural como en las circunstancias concretas que afectan a las diferentes personas y grupos y a los entornos en los que viven (familiares, territoriales...).

A la hora de aplicar la metodología de la IAP se siguen algunos **criterios básicos**:

- Nos encontramos con una población con un nivel elevado de vulnerabilidad social, lo que ha exigido el planteamiento de este trabajo en clave de proceso de ciclo largo y la necesidad de adaptar las técnicas a las circunstancias de cada grupo..

- La metodología ha sido, pues, flexible y abierta, teniendo en cuenta todos los puntos de vista de las personas acerca de sus problemas y recogiendo las propuestas que han ido emergiendo a través de su participación activa, facilitando el debate y la negociación en diversos niveles y espacios (en los grupos, entre técnicos, entre profesorado y alumnado...). Los sujetos implicados han sido siempre protagonistas, aportando propuestas que orientan la acción del Observatorio, en el presente y en el futuro.
- Otro principio fundamental ha sido el respeto a la libertad del individuo y su decisión de participar –o no– en los espacios de debate propuestos, así como preservar su anonimato y garantizar el derecho a que le sea devuelta toda la información extraída –o recogida– a lo largo del proceso.
- Asimismo, se ha mantenido la transparencia y la claridad en cuanto a objetivos y expectativas (hasta donde podemos llegar con los recursos de que disponemos).

Con estas bases metodológicas y éticas se pusieron en marcha los **talleres de ciudadanía**. En su desarrollo, los resultados de la dinámica grupal quedan reflejados a la vista de todos los participantes, de modo que todos pueden percibir que han contribuido a la elaboración del producto final de una manera activa, solidaria y cooperativa.

En los talleres participan personas beneficiarias de programas de integración social gestionadas por las entidades miembros del OEISM y se trabaja, fundamentalmente, sobre lo que significa ser ciudadano, el conocimiento de los derechos por parte de los sujetos en situación de exclusión, las barreras de acceso y ejercicio de los mismos y las formas de superarlas (recursos y apoyos).

El principal objetivo es recoger la “voz” de los sujetos a los que se dirigen las políticas sociales y las estrategias de inclusión, pero a los que rara vez se escucha a la hora de diseñarlos o implementarlos (¿Quiénes son y por qué están excluidos?, ¿Qué piensan?, ¿Qué sienten?, ¿Qué quieren?).

Un segundo objetivo es validar y contrastar las reflexiones y análisis de los diferentes grupos de trabajo del OEISM, conformados a su vez por responsables y técnicos profesionales de los recursos y programas de integración, profesorado y alumnado de la Universidad (triangulación).

Los talleres se desarrollan en **dos momentos**:

- Un primer momento de debate sobre derechos y deberes de ciudadanía, barreras y oportunidades (recursos y apoyos).
- Un segundo momento de devolución de los resultados generales y recogida de propuestas integrales, superadoras de la perspectiva individual (paso del yo al nosotros).

La finalidad última de estos talleres de ciudadanía es la de articular espacios estables de participación directa de las personas en situación de exclusión. De ahí surgen los **encuentros de ciudadanía**, a partir de Junio de 2010, y la creación de la **comisión ciudadana**, en Octubre de 2012.



El sentido de esta Comisión, dentro de la estructura y metodología del Observatorio, es la de aportar a éste un valor añadido, el de la participación directa y permanente de las personas más vulnerables, que se encuentran en procesos de inserción social en diferentes instituciones y organizaciones sociales.

En la Comisión Ciudadana las personas “beneficiarias” de las políticas públicas de inserción social analizan, a partir de su propia experiencia y la de otras personas de su entorno, su efectividad, alcance y limitaciones, elaboran propuestas de mejora y, con apoyo de otros grupos del Observatorio, las trasladan a los representantes del gobierno, grupos políticos y organizaciones sindicales de la Comunidad de Madrid.

En el OEISM, la interrelación entre Universidad, Tercer Sector y Ciudadanía ha sido posible gracias a una metodología de trabajo que respeta todos los saberes y una dinámica que facilita que la ciudadanía sea protagonista en el proceso de reflexión-acción. La relación horizontal se visibiliza en la asamblea, como espacio central de toma de decisiones, y se traslada al resto de grupos de trabajo a través de una comunicación sencilla, cercana y flexible, adaptando el lenguaje y las actividades a las disponibilidades y recursos con que contamos, para asegurar la sostenibilidad del proyecto.

Algunos criterios básicos que guían nuestra acción y que pasan a ser a su vez **indicadores de evaluación del Trabajo en Red** son:

- Búsqueda de sinergias entre entidades y personas participantes, multiplicando así nuestra capacidad de actuación, con recursos limitados, y ampliando el impacto de la misma.
- Desarrollo de una intervención integral, basada en un enfoque multidimensional de la exclusión y los procesos de inclusión, e integradora, basada en un enfoque de acceso a derechos.
- Cooperación y concertación social: impulso a las estrategias de gobernanza desde la confianza y el compromiso social e institucional. En esta línea, desde el Observatorio nos integramos también en acciones colectivas con otras redes y movimientos. En los últimos años estamos participando activamente en espacios como Marea Naranja, Alianza RMI, Campaña RMI Tu Derecho o la Red Renta Básica.
- Promoción de espacios, estructuras y dinámicas de participación no jerarquizadas, dentro y fuera de nuestra propia organización, para hacer posible el desarrollo de una ciudadanía inclusiva y una verdadera democracia participativa (incidencia política).

Estos principios han orientado en definitiva la construcción de una estrategia mediadora, relacional y comunicacional, que se ha desplegado en cuatro ámbitos de trabajo: el individual, el grupal, el comunitario y el social.

### 3. ORGANIZACIÓN Y RECURSOS

A lo largo de estos 10 años se ha consolidado una estructura organizativa que ha hecho posible el trabajo en red –interna y externa- y que da respuesta a los objetivos planteados en el proyecto (Plan Estratégico y Plan Operativo), a través de la participación activa de todos los participantes.

Dentro de esta estructura organizativa, tienen especial relevancia los siguientes grupos y espacios de trabajo: Grupo Motor, Grupo de Inclusión, Comisión Ciudadana, Grupo de Investigación, Encuentros Ciudadanos, Semana de la Ciencia...

- a) El Grupo Motor, desde el que diferentes profesionales y representantes de las entidades miembros del observatorio trabajan juntos en la definición estratégica y operativa del OEISM, organizando también la participación en otros espacios de Red y planificando Foros cuatrimestrales de debate sobre temas de actualidad e interés vinculados a los objetivos del Observatorio.
- b) El Grupo de inclusión, que se encarga de los análisis sobre situaciones de exclusión social y procesos de inclusión, de organizar los encuentros de ciudadanía e impulsar los grupos de ciudadanía y la Comisión ciudadana. En este grupo participan técnicos y profesionales de todas las entidades del OEISM.
- c) La Comisión ciudadana, creada en octubre de 2012 y formada por representantes de los grupos de ciudadanía y por técnicos de apoyo. Esta comisión se reúne cada tres meses. El sentido de esta comisión es aportar un valor añadido, el de la participación directa y permanente de la ciudadanía en el debate y construcción de las propuestas de acción.
- d) Grupo de investigación: se constituye en mayo de 2015 motivado por la necesidad compartida de desarrollar una actividad investigadora que aporte elementos cualitativos al trabajo social y a las políticas sociales. Desde este grupo, y en colaboración con la Facultad de Trabajo Social, se da cabida al desarrollo de prácticas de alumnos del Master de Trabajo Social Comunitario, Gestión y Evaluación de Servicios Sociales.
- e) Los Encuentros de Ciudadanía, son espacios donde todos los grupos de ciudadanía con los que interviene cada entidad se juntan para intercambiar análisis, propuestas, conocerse, etc. Se realiza uno al año y acuden unas 60 personas de media, incrementándose año a año.
- f) Semana de la Ciencia: desde hace años se desarrollan también encuentros en el marco de la Semana de la Ciencia, donde investigadores, profesorado, alumnado, profesionales del Tercer Sector de Acción Social y ciudadanía, reflexionan conjuntamente sobre los procesos de exclusión e inclusión sociales, asentando conocimientos y aprendizajes compartidos.

## 4. APRENDIZAJES

Desde el inicio de su andadura, el Observatorio ha querido ser un espacio que conectara investigación e intervención, poniendo en el centro a las personas afectadas por diferentes situaciones de exclusión. Esto suponía abrir un proceso de toma de conciencia e implicación, intensivo (con cada persona y grupo participante) y extensivo (abriéndonos a nuevos participantes), para reflexionar colectivamente sobre los problemas sociales que nos afectan y construir propuestas de solución.

La incorporación de la dimensión comunitaria y participativa en el proyecto ha favorecido el proceso de inclusión de los participantes, al mejorar su conciencia de ser sujetos con derechos y deberes, su autoestima, su participación en sus entornos más inmediatos y su capacidad de reivindicación y generación de propuestas de cambio social y político.

Buena muestra de ello han sido las actividades organizadas desde algunos de los grupos de ciudadanía, de corte comunitario -jornadas de puertas abiertas de sus centros y recursos- o de corte reivindicativo -movilizaciones para la defensa de sus recursos y derechos frente a los posibles recortes o amenaza de cierres-.

Todo ello ha supuesto que muchos de sus integrantes se hayan implicado en la vida social y comunitaria, adoptando una actitud más activa respecto al ejercicio de sus derechos de ciudadanía. Así mismo, los encuentros de ciudadanía y la comisión ciudadana sirven para poner en común estas iniciativas y proyectar otras nuevas de tipo colectivo.

También este proceso ha tenido impacto directo e indirecto en la mejora del trabajo de profesionales de la intervención, investigadores y docentes. Entre los aprendizajes más significativos podemos destacar:

- Desarrollo de conciencia crítica y de actitudes de empatía, flexibilidad y apertura al diálogo con las personas con las que trabajan en términos de igualdad y horizontalidad.
- Paso de prácticas paternalistas y asistencialistas a procesos ciudadanistas<sup>2</sup> de profundización de la democracia.
- La construcción colectiva de una metodología de intervención participativa innovadora.
- El desarrollo de materiales y herramientas más adecuadas para la intervención con colectivos en situación de exclusión.
- Apertura de Foros de debate y discusión sobre cuestiones de especial relevancia vinculadas a las políticas de inclusión social.
- Desarrollo de estrategias cooperativas entre profesionales y voluntariado.

<sup>2</sup> Cuando se habla de procesos ciudadanistas se trata de los procesos que surgen de abajo hacia arriba y generan procesos activos de ejercicio y/o reclamación de derechos fundamentales. En este marco, el desarrollo de la ciudadanía es un potente indicador de progreso democrático, mientras que la perseverancia de la exclusión lo es de su déficit.

## 5. ALCANCE DEL PROCESO Y RETOS DE FUTURO.

En el desarrollo y aplicación de las herramientas de participación se han enfrentado muchos problemas, resistencias y cambios en las situaciones personales de los participantes y las entidades sociales, en un contexto de crisis económica y de fuertes recortes en el sistema de protección social que afectan a los derechos fundamentales de las personas.

La continuidad y sostenibilidad del OEISM pasa por la apertura de nuevos espacios de participación en los entornos de las personas con las que trabajamos, en sus barrios y municipios, a fin de que puedan hacer oír sus demandas y reclamar su derecho a formar parte de la sociedad en condiciones dignas de vivienda, empleo, educación, salud y garantía de ingresos.

En el camino hacia una ciudadanía inclusiva, el Observatorio se plantea profundizar en la promoción de la participación social y el asociacionismo de las personas y grupos, fomentar sus relaciones sociales y los vínculos comunitarios (con otros grupos, asociaciones, redes, etc.). Por la posición y cercanía a las situaciones de vulnerabilidad social, se puede ser “facilitadores” de recursos y oportunidades para que los sujetos puedan hacer oír su propia voz, sus demandas y sus propuestas hacia las instituciones y el conjunto de la sociedad.

En el nivel estructural, es necesario reforzar también:

- La evaluación de la calidad de los procesos de inclusión y las políticas públicas en las que estos se enmarcan. La labor fundamental que muchas ONG'S de Acción Social y/o empresas de Economía Social desarrollan en este sentido está constreñida por la dinámica de las propias políticas públicas, tanto en su regulación, como en su financiación y diseño.
- La articulación y participación del Tercer Sector y la ciudadanía en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas sociales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alves Bayer, M.; Basagoiti Rodríguez, M. y Bru Martín, P. (coords) (2009): *De la Exclusión a la Ciudadanía. Análisis de los factores, barreras y oportunidades*. Obra colectiva. Ed. AMEI. Madrid.
- OEISM (2012): La promoción de la ciudadanía como clave de una intervención inclusiva y participativa, en Revista Cuadernos de Trabajo Social Vol. 25-2: *La participación como garantía de derechos de ciudadanía: dilemas, retos y escenarios*

Estas referencias están disponibles en: <http://observatorioinclusion.wordpress.com/>

## Notas y colaboraciones



**R**eseñas  
**y**  
**H**emerotecas





# Tercer Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social 2017-2021

Plataforma de ONG de Acción Social. 2017

Reseña realizada por:

Oscar Perea Arias

secretaria@plataformaong.org

Tras un proceso de elaboración participativo, en el que colaboraron más de mil personas y 186 ONG, el pasado mes de junio, el III Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social, fue valorado y aprobado por los diferentes órganos de gobierno de las principales coordinadoras y plataformas de entidades sociales de España. Este nuevo Plan <sup>1</sup>, propone una serie de metas y objetivos a conseguir por el Tercer Sector de Acción Social (TSAS) en los próximos cuatro años.

En el documento se nos muestra la estrategia del Tercer Sector hasta el año 2021 estructurada en tres partes diferenciadas: una primera parte que enuncia los elementos identitarios del Tercer Sector de Acción Social. Una segunda parte que nos expone las metas estratégicas del TSAS y su articulación en objetivos y actuaciones. Y por último, un tercer espacio que manifiesta los procesos de seguimiento y evaluación del III Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social.

Respecto a los elementos que dotan al Sector de una identidad común en la primera parte del documento se ha realizado una revisión y se han consensuado la Misión, la Visión y los Valores del TSAS.

En la misión se producen algunas variaciones respecto a las versiones anteriores, y se enuncia que el Tercer Sector de Acción Social *'opera como una red de participación y de transformación social, próxima, abierta y flexible, que demuestra de forma innovadora que es posible la*

---

<sup>1</sup> POAS: <http://www.plataformaong.org/planestrategico/>

*plena inclusión de todas las personas desde la igualdad en la diversidad y sin segregaciones ni discriminaciones.*

Respecto a la visión, como el TSAS percibe que será dentro de cuatro años, se producen también una serie de modificaciones definiéndose de la siguiente manera: *‘Contribuir a la defensa de los derechos sociales y universales y a la construcción de una sociedad justa, próspera e inclusiva a través de la promoción de la ciudadanía activa, la incidencia política y el desarrollo de servicios y apoyos para el bienestar social y de las personas’.*

También se hace una revisión de los valores consensuados en el anterior Plan, teniendo muy en cuenta el trabajo previo realizado en las Recomendaciones Éticas del Tercer Sector de Acción Social<sup>2</sup>. Como resultado de este proceso compartido se enuncian una decena de valores del TSAS: Defensa de derechos, Igualdad de género, Diversidad, Solidaridad, No discriminación, Independencia, Participación, Buen gobierno, Empoderamiento e Innovación.

La segunda parte del III Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social enuncia seis metas estratégicas sobre las que se va a trabajar en los próximos cuatro años.

De estas seis metas, las dos primeras están relacionadas con las personas: la meta 1, ‘El TSAS ofrece nuevas respuestas de calidad a las necesidades de las personas desde una gestión inteligente del factor humano, del conocimiento y de las nuevas tecnológicas’; y la meta 2, ‘El TSAS es más transparente, más permeable a la comunidad, más participativo en su gobernanza, más amplio y equitativo en su base social’.

Las dos metas estratégicas siguientes se enmarcan en el campo de la relación con los agentes clave: la meta 3, ‘El TSAS consolida un status de interlocutor ante todos los niveles de gobierno y participa en el diseño, ejecución y seguimiento de normas, políticas y decisiones que afectan al bienestar de la ciudadanía’; y la meta 4, ‘El TSAS multiplica su impacto en la opinión pública apoyándose en discursos compartidos, evidencias rigurosas y prácticas exitosas’.

Las dos últimas metas estratégicas estarían relacionadas con la organización interna de las entidades sociales: la meta 5, ‘las entidades del TSAS cuentan con capacidad operativa y sostenible para cumplir su misión y prestar una atención de calidad’; y la meta 6, ‘El TSAS alcanza mejores resultados a través de la colaboración interna entre entidades diversas y nuevas formas de cooperación con otros actores’.

Desde cada una de las seis metas estratégicas anteriores dimanan una serie de objetivos, y en un segundo momento, se enuncian diferentes actuaciones que nos van a servir para alcanzar estos objetivos. Por último, y a modo de ejemplo, se exponen una serie de contribuciones y recursos que ya están siendo desarrollados por las diferentes coordinadoras y plataformas del sector para avanzar en la consecución de estos objetivos y metas estratégicas.

---

<sup>2</sup> PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL. 2015. (A). Recomendaciones Éticas del Tercer Sector de Acción Social. Madrid.

Los objetivos de la meta número uno, relativos a las respuestas a las necesidades de las personas son:

- Aumentar la calidad, eficiencia y eficacia en el trabajo del sector.
- Ofrecer nuevas respuestas a los problemas sociales en clave comunitaria.
- Aumentar el conocimiento sobre los cambios y las nuevas necesidades sociales para que las entidades del TSAS adapten sus respuestas a las mismas.
- Establecer vínculos funcionales con redes de construcción de conocimiento y generadoras de innovación tecnológica y social en las áreas sectoriales en las que opera el sector.

Estos objetivos se alcanzarán produciendo diferentes herramientas y generando procesos formativos en sistemas de calidad, mejorando las políticas de gestión de personas, promoviendo estudios e investigaciones, implicando a las personas y a las comunidades en la identificación de necesidades y respuestas, incubando ideas innovadoras, cooperando con otros actores, capacitando a las personas, incrementado el uso de las tecnologías, identificado modelos innovadores o participando en espacios de emprendimiento, entre otras actuaciones.

Los objetivos de la meta número dos, relativos a la transparencia y participación son:

- Extender prácticas de buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas en el sector.
- Incrementar la participación de las personas destinatarias de las acciones en la toma de decisiones de las entidades.
- Impulsar nuevas fórmulas de participación democrática dentro de las entidades.
- Aumentar el compromiso del voluntariado a través de su capacitación y su participación en el gobierno de las entidades del sector.
- Ampliar la cooperación con movimientos de participación y reivindicación social e iniciativas cívicas solidarias.

Estos objetivos se alcanzarán produciendo diferentes herramientas y orientando a la rendición de cuentas, generando espacios de reflexión compartida, promoviendo la participación de las personas destinatarias y las personas voluntarias, intercambiando experiencias sobre fórmulas de participación, fomentando la participación a través de las TIC, planificando las necesidades del voluntariado, colaborando con la economía social, alternativa y solidaria o estableciendo puentes con los movimientos sociales, entre otras actuaciones.

Los objetivos de la meta número tres, relativos a la interlocución para el bienestar de la ciudadanía son:

- Aumentar nuestro impacto político en temas y ámbitos de interés para el cumplimiento de nuestra misión como sector.
- Desarrollar y reforzar estructuras de diálogo civil con las administraciones en los planos autonómico, provincial y local.

- Avanzar en la articulación del TSAS en plataformas de nivel autonómico, así como en redes de escala provincial y local.

Estos objetivos se alcanzarán promoviendo el reconocimiento de los derechos sociales, estableciendo una agenda anual de temas sobre los que incidir, organizando espacios de diálogo, relacionándonos proactivamente con entidades transnacionales, impulsando la Ley del tercer sector y marcos de diálogo civil en las Comunidades Autónomas, desarrollando y fortaleciendo plataformas del TSAS en la Comunidades Autónomas, o reforzando la capacidad de las entidades del base local, entre otras actuaciones.

Los objetivos de la meta número cuatro, relativos a la multiplicación del impacto en la opinión pública son:

- Aumentar la visibilidad del TSAS y de un discurso propio compartido basado en evidencias que ponga en valor su contribución a la cohesión social y al bienestar.
- Aumentar la capacidad de incidencia social y de posicionamiento del sector como formador de opinión pública.
- Aumentar la medición y demostración pública de los resultados y el impacto que el TSAS consigue con sus actividades.

Estos objetivos se alcanzarán desarrollando una estrategia de comunicación del sector, facilitando espacios de reflexión y debate, visibilizando la actividad del TSAS, generando sistema de medición de impacto social, realizando actividades formativas y difundiendo orientaciones sobre la incidencia política y social del TSAS o impulsando nuevos estudios sobre el TSAS, entre otras actuaciones.

Los objetivos de la meta número cinco, sobre la capacidad operativa y sostenible de calidad son:

- Conseguir mayor estabilidad en las fuentes de financiación pública.
- Diversificar nuestras fuentes de financiación para ganar independencia y autonomía.
- Gestionar de modo más eficiente y sostenible nuestros recursos.

Estos objetivos se alcanzarán promoviendo mecanismos de incidencia política, promoviendo cláusulas sociales en la contratación pública y el concierto social en las leyes de servicios sociales, negociando la utilización de la fórmula de convenios con las administraciones públicas, promoviendo la reserva de contratos con la administración pública, promoviendo la mejora de incentivos fiscales al mecenazgo, incrementado las donaciones, desarrollando acuerdos para la gestión de compras o fomentando fórmulas exitosas de la economía social, entre otras actuaciones.

Los objetivos de la meta número seis, relativos a las respuestas a las necesidades de las personas son:

- Desarrollar la capacidad de nuestras entidades para trabajar conjuntamente sobre objetivos comunes.
- Integrar actuaciones similares o complementarias llevadas a cabo por distintas entidades para alcanzar un mayor impacto.
- Generalizar modelos de cooperación efectiva con las administraciones públicas en el marco de iniciativas conjuntas y acciones complementarias.
- Intensificar las relaciones de cooperación con las empresas sobre la base de compromisos de responsabilidad social.
- Establecer nuevas alianzas con otros actores clave del ámbito social, educativo y académico.

Los objetivos de esta meta seis se alcanzarán estableciendo mecanismos estables de comunicación entre las diferentes entidades, organizando espacios de dialogo e intercambio, realizando análisis conjuntos de las necesidades de las comunidades y territorios, presentando proyectos entre varias entidades, planificando y promoviendo nuevas dinámicas de diálogo y cooperación o influyendo en las políticas de las empresas en la orientación de su responsabilidad social corporativa (RSC), entre otras actuaciones.

Se hace especial hincapié, en todas y cada una de las metas estratégicas, en la incorporación de forma transversal de la perspectiva de género en cada uno de los objetivos y de las actuaciones del Plan.

La tercera y última parte del III Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social está enfocada a la elaboración de un proceso de coordinación, seguimiento y evaluación que genere sinergias y facilite el compromiso y alineamiento de las entidades del TSAS con el nuevo Plan.

La Plataforma de ONG de Acción Social es la entidad que se ha comprometido a coordinar este proceso estableciendo un Plan Operativo Anual acordado con las diferentes plataformas y redes, y creando herramientas para la identificación y el fomento de los vínculos entre las diferentes actividades y los recursos de las diferentes entidades, y los objetivos del Plan.

Entre los principales cometidos de la función de coordinación y seguimiento, además de la elaboración del Plan Operativo Anual, destacan la recopilación de información sobre los diferentes procesos y actividades que realicen las diferentes plataformas y coordinadoras, el análisis de los diferentes objetivos en los que es posible reportar avances y, en caso contrario, la identificación de las diferentes áreas en las que no son se producen proponiendo medios de activación de las mismas, compartir con las entidades las conclusiones de los diferentes ejercicios de seguimiento anuales, y mantener la vigilancia sobre el cumplimiento del enfoque de la perspectiva de género en el Tercer Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social.

Los elementos más destacados del seguimiento del Plan son: una planificación anual de las actuaciones, la elaboración de un informe anual, y la celebración de un encuentro anual de plataformas y entidades en las que poner en común las diferentes actuaciones llevadas a cabo y para definir las prioridades del plan operativo del año siguiente.

Respecto a la evaluación de los resultados, para obtener conclusiones solidas en el proceso de evaluación se han desarrollado un conjunto de indicadores del Plan y como complemento, se utilizaran varios métodos cuyos resultados serán triangulados para evaluar el Plan.

Entre los métodos acordados para la evaluación del Plan destacan: la realización de una encuesta de línea de base para evaluar los objetivos al comienzo del Plan, que luego será replicada en un momento intermedio y al final del periodo de implementación del Plan; el análisis documental de la información recogida a través del sistema de seguimiento; además, se realizara un seguimiento de las tendencias socioeconómicas que afectan al sector y se pulsara la evolución de la percepción social del TSAS a través de métodos alternativos; se analizará el cumplimiento del enfoque de género en las metas y objetivos evaluando el impacto de género del Plan; y por último, en la fase final de implementación del Plan, se organizarán grupos de discusión sobre cada meta estratégica y un seminario de contraste y validación de los resultados de la evaluación.

# ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS 2017

## Desprotección social y estrategias familiares

Fundación Foessa. 2017

Reseña realizada por:

Pedro Fuentes Rey

pfuentes.ssgg@caritas.es

Análisis y perspectivas es una publicación anual que realiza la fundación Foessa. El de 2017 lleva por título “Desprotección social y estrategias familiares”<sup>1</sup>. Como todos los años, este número cuenta con diversas secciones y artículos.

El primero de ellos, que es en el que centraremos esta reseña, se titula “Las redes de protección de los hogares y las familias en la postcrisis” y es una primera explotación de una encuesta realizada por la Fundación en los hogares españoles durante el primer trimestre de este año. La mencionada encuesta pretendió ahondar en los recursos de los hogares y familias y de los círculos de apoyo que disponen (familia extensa, amistades, vecindad, organizaciones sociales e instituciones públicas) para hacer frente al nuevo contexto.

Para la **mitad de las familias** la «red de seguridad» que tienen a día de hoy es peor que en la situación pre-crisis; la situación de partida de hoy es aún más precaria que la que teníamos entonces. Por su parte, para el 42% de los hogares, esta red se ha mantenido igual. Y únicamente ha mejorado para el restante 8%.

Tras tres años de recuperación de los indicadores macroeconómicos, el 70% de los hogares, dicen no estar percibiendo los efectos de la

---

<sup>1</sup> [http://www.foessa.es/publicaciones\\_compra.aspx?Id=5500&Idioma=1&Diocesis=42](http://www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?Id=5500&Idioma=1&Diocesis=42)

misma. Parece que en la salida de la crisis se está consolidando un modelo social, del que ya veníamos, en el que una buena parte de la población, que ha retrocedido, va a permanecer en esa situación.

Los recursos propios de los hogares se han visto muy afectados: el 43,6% dispone de pocos o muy pocos recursos propios para afrontar una hipotética situación de emergencia o de empeoramiento en sus circunstancias.

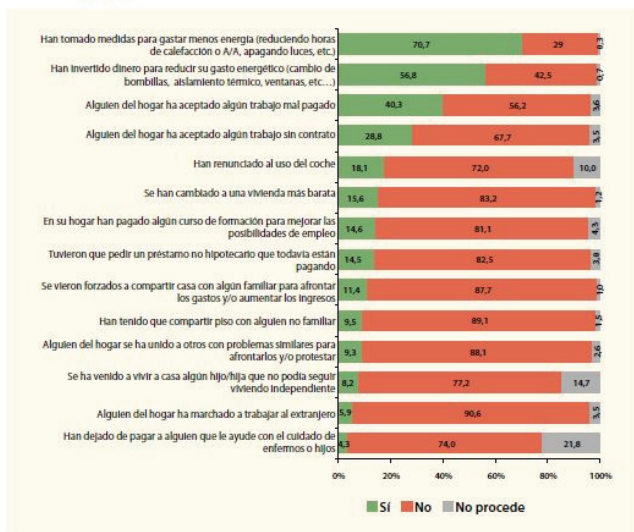
El gran referente al que recurrir en caso de necesidad sigue siendo el apoyo familiar, aunque su presencia se da de manera claramente polarizada, o se tiene o no se tiene. Prácticamente desaparecen aquellas situaciones en las que se puede contar con un nivel de apoyo intermedio.

Durante la crisis los hogares españoles han desarrollado distintas estrategias para afrontarla, que en general se han basado en la reducción de gastos y en no invertir. En buena parte, recurrir a esas estrategias ha hecho que estén casi agotadas haciendo difícil o imposible volver a repetir las.

Además, la crisis nos ha dejado como producto un aumento de la desconfianza en la participación política y social como herramienta para la mejora social. Ni asociarse, ni protestar, ni votar parecen ser vistos como algo útil por parte de la inmensa mayoría de la población.

De igual manera, parece comenzar a instalarse la aceptación de la precarización de las condiciones de vida y trabajo como la única salida posible. Dicho de otro modo, ha calado el discurso que afirmaba que la situación pre-crisis era irreal y estábamos viviendo por encima de nuestras posibilidades.

**GRÁFICO 4. Estrategias desarrolladas por los hogares para el afrontamiento del periodo de crisis**



Fuente: ENREFOESSA 2017



Los efectos de la gran recesión en la poscrisis no son algo nuevo para las capas más empobrecidas de la sociedad, y de nuevo en este momento sus efectos sobre ellas son mucho más agudos. En el caso de los hogares por debajo del umbral de la pobreza, la crisis ha hecho empeorar al 78%, mantenido en las mismas circunstancias al 22%, y mejorado al 1,6%.

La lentitud con la que la recuperación económica llega a los hogares se incrementa en la medida en que el hogar es más pobre. Tan solo el 9% de los hogares pobres manifiestan que la han notado. La recuperación va muy despacio y parece tener corto alcance. Los recursos propios de los hogares pobres dejan a prácticamente el 60% de los mismos sin capacidad individual para afrontar una hipotética situación de empeoramiento en sus circunstancias. Claramente por debajo de la población en general. El porcentaje de hogares pobres que tienen una red familiar muy débil, casi duplica a la del conjunto de la población, situándose en un 44%.

Si las estrategias desarrolladas por los hogares para afrontar la crisis se basaban en «reducir, perder, empeorar, dejar de» los hogares en situación de pobreza tienen un porcentaje de utilización de estas estrategias superior o muy superior a la media, y en consecuencia, su margen para repetirlas es mucho menor.

Los hogares pobres confían menos que el conjunto social en que la participación sociopolítica sea una herramienta apropiada en ninguno de sus tres componentes, el voto, el asociacionismo y la movilización. Y han renunciado a creer que en los próximos años mejorarán en un porcentaje de casi la mitad, asumiendo en mucho mayor grado la naturalización de la precariedad. En definitiva, el proceso de recuperación en las familias y hogares españoles se muestra todavía reducido en su extensión, débil en su fortaleza e inestable en su duración.

En este número, además de este primer artículo firmado por el comité técnico de la fundación Foessa, se pueden encontrar otros dos que profundizan en el tema desde una perspectiva más teórica: “La crisis se lleva la capacidad de resistir de muchas familias en España”, firmado por Lucía Martínez Virto; y “Nuevas pobrezas o nuevos riesgos sociales”, autoría de Francisco Lorenzo y Guillermo Fernández.

Y ya desde otras perspectivas no directamente relacionadas con el tema central del número, aparecen otros cuatro artículos titulados: “Etiquetas para la discriminación”, “Querer no es poder. La brecha entre fecundidad deseada y alcanzada revela un déficit de bienestar individual y social”, “La lucha contra la pobreza y la exclusión social desde un punto de vista jurídico”, y “Marcos interpretativos sobre la exclusión, en tiempos de crisis. Avanzar hacia un paradigma transformador”, escritos respectivamente por Antonio Izquierdo Escribano, Teresa Castro Martín, José Luis Rey Pérez, y Fernanda Caro Blanco.

## Reseñas y hemeroteca



# **D**ocumentación



# Income inequality remains high in the face of weak recovery

OCDE. Noviembre 2016

La OCDE hizo público un Informe a finales de 2016 sobre la desigualdad en el contexto de la recuperación económica: **“La inequidad en el ingreso permanece alta frente a una recuperación débil”**. En este Informe <sup>1</sup> la OCDE vuelve a considerar el tema de la desigualdad, como ya había hecho en otros anteriores <sup>2</sup>. Pero en esta ocasión pone el foco en la desigualdad como una de las grandes secuelas de la crisis económica, y la considera ya en la fase de recuperación económica, pues analiza la situación de desigualdad con al menos dos años de recuperación económica y del empleo. Y el Informe resalta que, a pesar de que la parte más dura de la crisis ha quedado atrás medida en términos de crecimiento y de destrucción de empleo, la desigualdad en el reparto de la renta continúa creciendo. Es, pues, un Informe sobre las consecuencias que ha tenido la crisis en la distribución de la renta, destacando que el reparto de los esfuerzos para salir de la depresión ha sido dispar entre los trabajadores.

En cuanto a la situación de España, el Informe revela que los indicadores de la desigualdad son muy altos en la comparación con los países de la OCDE y que la crisis ha acentuado este problema social y económico. Así, entre 2010 y 2014, los empleados españoles con los sueldos más bajos sufrieron el mayor recorte salarial de entre todos los países de la OCDE, solo por detrás de los trabajadores peor pagados de Portugal.

---

<sup>1</sup> <http://www.oecd.org/social/OECD2016-Income-Inequality-Update.pdf>

<sup>2</sup> Cfr. la Sección Documentación del nº 32 de la RETS.

De entre los muchos elementos, a finales de 2016, informativos que el Informe contiene, se pueden destacar los que permiten seguir su hilo analítico, con algunos gráficos significativos. Y, como pórtico, señalar los que el Informe considera como los Factores claves:

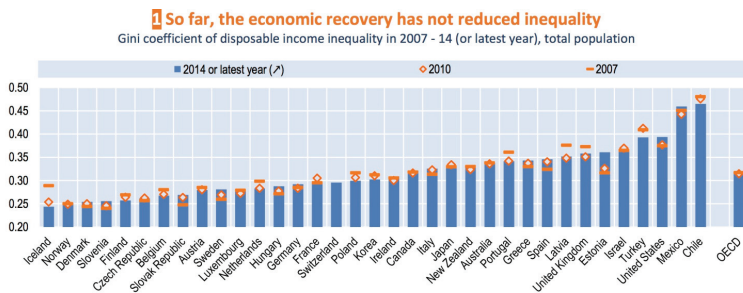
- La inequidad en el ingreso que permanece alta a niveles históricos a pesar de la reducción del desempleo y la mejora en las tasas de empleo.
- Los hogares de ingresos altos se han beneficiado más de la recuperación que los de ingresos medios y bajos.
- Un persistente desempleo de larga duración y un incremento lento de los salarios de los trabajadores ha impedido la recuperación de los ingresos de los hogares más pobres en muchos países.
- La redistribución, que guió el impacto de la crisis en los primeros años, ha sido debilitada durante la recuperación en la mayoría de los países.

El Informe desarrolla su análisis en tres epígrafes referidos a la distribución de los frutos de la recuperación, la distribución de las mejoras en el mercado laboral, y la evolución de la redistribución.

## 1. LOS FRUTOS DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA NO HAN SIDO DISTRIBUIDOS UNIFORMEMENTE.

El PIB anual y el empleo han vuelto a aumentar en la zona OECD, y la recuperación económica lidera mejoras en el mercado laboral y los ingresos en los hogares. Sin embargo, la recuperación todavía no ha producido un crecimiento *inclusivo* y no ha revertido la tendencia al incremento en la inequidad que se ha observado en las últimas décadas. De hecho la actual recuperación se ha asociado frecuentemente con ajustes fiscales para restaurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, haciendo más estricto el acceso a las transferencias sociales.

El Informe destaca que durante los últimos 7 años, la inequidad en el ingreso ha permanecido en niveles altos históricos. ¿Qué ha pasado en el conjunto de la OCDE? Pues que la desigualdad ha pasado del coeficiente 0,317 al 0,318, por lo tanto, ha quedado prácticamente sin cambios entre 2007 y 2014, pero el nivel más alto desde mediados de los 80s.



Note: Income definitions and data years: see Table 1.

En este indicador en España ha ocurrido justo lo contrario de lo que ha sucedido en España que ha pasado del 0,324 en 2007 al 0,346 en 2014. Los países con el Gini más bajo, y por tanto con menores desigualdades, son Islandia, Noruega y Dinamarca, y en el extremo contrario se encuentran Chile, México y EEUU.

La OCDE estima que en los países desarrollados, entre 2007 y 2010, la renta media de los hogares cayó una media del 2,1%, con un descenso más acusado en los hogares más pobres que entre los más favorecidos. Desde entonces, la mayor recuperación en los ingresos más elevados (+2,3%) y la débil mejora en los otros (+1,3%) han agudizado las desigualdades. El Informe considera que en 2013/2014 las rentas más bajas siguieron por debajo de sus niveles de antes de la crisis, mientras que los más altos y los medios recuperaron gran parte de lo que habían perdido.

	Gini coefficient		
	2007	2012	2014 or latest
Australia	0.338 e	0.326	0.337
Austria	0.285	0.276	0.280
Belgium	0.280	0.268	0.268
Canada	0.318	0.321	0.322
Chile	0.480	0.471	0.465
Czech Republic	0.257	0.256	0.262
Denmark	0.244 e	0.249	0.254
Estonia	0.316	0.338	0.361
Finland	0.269	0.262	0.257
France	0.295 e	0.308	0.294
Germany	0.285	0.289	0.292
Greece	0.330	0.340	0.343
Hungary	0.271 e	0.289	0.288
Iceland	0.289	0.256	0.244
Ireland	0.305	0.304	0.309
Israel	0.365 e	0.360	0.365
Italy	0.313	0.331	0.325
Japan	0.329 e	0.336	0.330
Korea	0.312 e	0.302	0.302
Latvia	0.376	0.347	0.352
Luxembourg	0.279	0.301	0.281
Mexico	0.450 e	0.457	0.459
Netherlands	0.298 e	0.280	0.283
New Zealand	0.330 e	0.323	0.333
Norway	0.250	0.253	0.252
Poland	0.316	0.298	0.300
Portugal	0.361	0.338	0.342
Slovak Republic	0.247	0.250	0.269
Slovenia	0.240	0.250	0.255
Spain	0.324	0.335	0.346
Sweden	0.259 e	0.274	0.281
Switzerland	0.298 e	0.285	0.295
Turkey	0.409 e	0.402	0.393
United Kingdom	0.373	0.351	0.358
United States	0.374 e	0.396	0.394
OECD	0.317	0.316	0.318

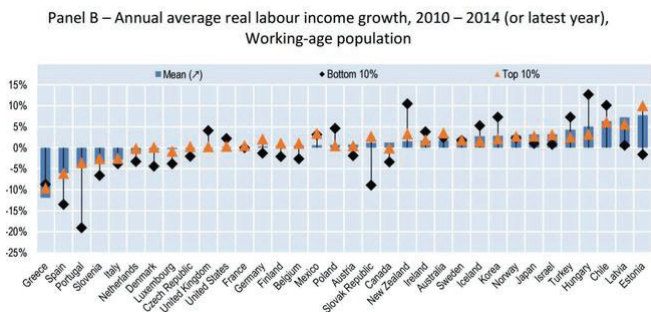
## 2. LAS MEJORAS EN EL MERCADO LABORAL NO HAN BENEFICIADO A TODOS LOS HOGARES DE MANERA UNIFORME

El Informe considera que el deterioro en el mercado laboral generado por la crisis está finalmente cediendo. El desempleo, que había alcanzado niveles muy altos, se ha reducido en los últimos años y esto ha beneficiado a los más jóvenes en particular. Pero el desempleo de larga duración y algunos grupos (p.e. jóvenes no calificados) continúan experimentando un alto desempleo e inactividad.

En cuanto a sus efectos en la desigualdad hay que considerar que la crisis no solo ha afectado fuertemente a la cantidad de empleo disponible sino también a su calidad. Aún en países donde el deterioro en el mercado laboral ha sido absorbido, los trabajos no calificados y las altas disparidades entre los trabajadores en términos de condiciones contractuales o seguridad laboral pesan sobre todo en los hogares de bajos ingresos y contribuye en mantener altos niveles de inequidad en el ingreso. Los salarios se han congelado en la mayoría de los países, incluyendo aquellos que evitaron en mayor medida la recesión (p.e. Japón), y cayeron en aquellos golpeados por ella (p.e. Grecia, España y el Reino Unido).

Entre el 2007 y el 2010, los ingresos por trabajo en los hogares que están en edad de trabajar se redujeron en la gran mayoría de países. Pero a partir de la recuperación, se incrementaron en más de las dos terceras partes de los países de la OECD y, en promedio, los ingresos por salarios se han recuperado casi hasta los niveles pre-crisis. Sin embargo, este no es el caso para los ingresos de la base de la distribución, donde entre el 2010 y el 2013/2014 la recuperación no se ha traducido en un incremento de los ingresos por trabajo. Así, en países como Estonia y Latvia por ejemplo, el considerable incremento promedio en el ingreso por trabajo desde el 2010 (7-8% por año) no ha beneficiado al 10% más bajo (figura 3, panel B).

Y, en España, el Informe considera que, pese a un largo periodo de fuerte creación de empleo incentivada por la reforma laboral de 2012, la bajada de los salarios reales, la persistencia de un fuerte paro de larga duración y un mercado de trabajo todavía segmentado [entre fijos y temporales] se ha traducido en una disminución acusada caída de los ingresos por trabajo, especialmente entre la base.

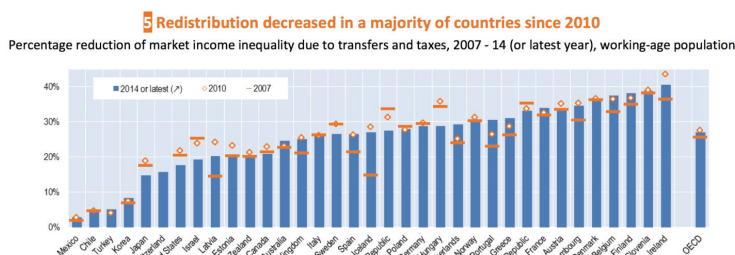




### 3. LA REDISTRIBUCIÓN AMINORÓ EL INCREMENTO EN LA INEQUIDAD DE MERCADO DE INGRESOS, PERO SE HA DEBILITADO RECIENTEMENTE

En el inicio de la crisis, impuestos y transferencias en efectivo hicieron de contrapeso en gran medida del incremento de la inequidad en la distribución de los ingresos. Pero desde el 2010 la redistribución se ha debilitado o congelado en la mayoría de países de la OCDE. Este debilitamiento de la redistribución puede reflejar la introducción de medidas de consolidación fiscal. Aunque en otros países la redistribución fortaleció y contribuyó a mantener, e incluso revertir, el incremento en la inequidad del ingreso.

La redistribución también se incrementó en algunos de los países europeos más duramente golpeados por la crisis y a pesar de la implementación de medidas de consolidación fiscal. En España, la redistribución se aumentó en la fase inicial de la crisis, pero se detuvo desde el 2010 a pesar de una mayor inequidad en el mercado de ingresos. El acceso a los beneficios para desempleados de larga duración fueron más difíciles en el 2012 y a continuación se produjo un decrecimiento en los beneficios para desempleados.



Notes: Redistribution is defined as the difference between market income and disposable income inequality, expressed as a percentage of market income inequality. Market incomes are net of taxes in Hungary, Mexico and Turkey. Data years: see Table 1.

Para el 2013, en el promedio de la OCDE, los niveles de ingresos disponibles entre la población en edad de trabajar habían regresado casi a los niveles pre-crisis a pesar de la continua reducción del mercado de ingresos. Mientras que en los primeros años, ambos impuestos y transferencia de dinero aliviaron esta reducción, para el 2013 los impuestos estaban de vuelta a sus niveles del 2007, mientras que las transferencias de dinero eran un 10% más alta, aunque declinando levemente.

Esta baja redistribución constituye un reto para la política. El aumento de la brecha entre ricos y pobres y el alto desempleo han acusado una mayor atención sobre la necesidad de restaurar el crecimiento, pero también de asegurar que todos los grupos de la sociedad contribuyan y se beneficien de una mayor prosperidad. Se necesitan políticas que den como resultado un crecimiento fuerte pero también una mayor inclusividad, como ya planteó el documento de OCDE: "Inclusive Growth Initiative".

# Documentación

# Revista de Responsabilidad Social de la Empresa

Nº 27 • 2017 • Cuatrimestre III

## ARTÍCULOS

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL Y MEDIO AMBIENTAL DE LA EMPRESA: UNA PERSPECTIVA DESDE CUBA

*Alcides Antúnez Sánchez y Eduardo Díaz Ocampo*

CAPACIDADES DINÁMICAS DEL SUB PROCESO DE HOMOLOGACIÓN DE PROVEEDORES DESDE LA SOSTENIBILIDAD Y RESPONSABILIDAD SOCIAL. CASO REPSOL

*Gonzalo Fernandez Valero, Carmen de Pablo Heredero y Miguel Blanco Callejo*

LAS PRÁCTICAS RESPONSABLES DE LAS EMPRESAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA EN EL ÁMBITO LABORAL

*Antonia Sajardo Moreno y Rafael.J. Chaves Sajardo*

INFORMACIÓN NO FINANCIERA Y SU VERIFICACIÓN EXTERNA: GRI

*Miriam González Pérez y Esther Ortiz Martínez*

EL CAMBIO GLOBAL DESDE UNA PERSPECTIVA SISTÉMICA: PROPUESTAS PARA EVITAR EL COLAPSO

*Jaime Martínez Valderrama*





# **E**valuadores



---

La Revista Española del Tercer Sector agrade la inestimable colaboración por la evaluación anónima realizada, a los trabajos recibidos, para esta revista a:

Alberich	Tomás	Universidad de León
Alguacil	Julio	Universidad Carlos III de Madrid
Alonso	David	Entreculturas
Ballesteros	Carlos	Universidad Pontificia de Comillas
Berruga	Beatriz	Consultora de Forética
Castellano	Isabel	Observatorio del Voluntariado de la PVE
Cayo Bueno	Luis	Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)
De Castro Sanz	Marcos	Expresidente de CEPES
De la Cuadra	Fernando	
de la Red	Natividad	
Domínguez	Rafael	
Espinosa	Julia	Universidad Complutense de Madrid
Fanjul	Gonzalo	
Franco Rebollar	Pepa	Foliá Consultores
García	Alvaro	
Guilló	Clara	Consultora social
Helizalde Hevia	Antonio	Sociólogo
Illescas	Elisa	
Laparra	Miguel	Universidad Pública de Navarra
Larrú	José María	Universidad San Pablo CEU de Madrid
Lemonche	Paloma	Consultora de Acción 49
López Salas	Emilio	Técnico de Cáritas Española
Marbán Gallego	Vicente	Universidad Alcalá de Henares
Mateos	Óscar	Universidad Ramón Llul
Moreno	Rafael	Consultor de Eticae

---

Rúa Alonso-Corrales	Eduardo	
Thayer Correa	Eduardo	
Ureña	Luis	Cáritas Española
Zubero	Imanol	Universidad del País Vasco

---





# **N**ormas de publicación

## PRÓXIMOS NÚMEROS

### NÚMEROS ABIERTOS

La **Revista Española del Tercer Sector** invita a investigadores y expertos, que deseen presentar artículos académicos, a que remitan sus trabajos a la secretaría técnica de la revista, a la siguiente dirección de correo electrónico:

**[secretaria.rets@luisvives-ces.org](mailto:secretaria.rets@luisvives-ces.org)**

Los artículos que se presenten deberán seguir las normas de publicación.

## NORMAS DE PUBLICACIÓN

### PROCEDIMIENTO DE PUBLICACIÓN DE TRABAJOS:

El Consejo de Redacción/Científico decide la admisión de los originales recibidos por la Revista, en cuyo caso éstos serán enviados a dos evaluadores anónimos, expertos externos a la entidad editora, de reconocida solvencia científica en el campo de estudio sobre el que versen los originales. Con los informes de los evaluadores, el Consejo de Redacción decide finalmente aceptar o no el trabajo para su publicación en la Revista Española del Tercer Sector. Únicamente se someterán a evaluación externa los artículos. El material para el resto de secciones será evaluado por la dirección de la revista.

### NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES:

1. Los trabajos para su publicación deben enviarse electrónicamente en formato doc o docx a la siguiente dirección de correo electrónico: [secretaria.rets@luisvives-ces.org](mailto:secretaria.rets@luisvives-ces.org)
2. Dado que el proceso de evaluación es ciego, los autores deberán enviar dos versiones. Una de ellas incluyendo el nombre, afiliación, dirección postal, teléfono, número de fax e e-mail y un breve curriculum vitae, y otra sin datos identificativos. Asimismo, se aportará un resumen, en español e inglés, de 150 palabras aproximadamente, así como al menos un código JEL y un máximo de cinco
3. La Revista acusará recibo de los originales y el Consejo Editorial resolverá a la vista de los informes de los evaluadores. Las pruebas serán remitidas a los autores antes
4. Los artículos enviados a la Revista deberán ser inéditos y no estar sometidos a procesos de aceptación o publicación en otro medio.
5. La extensión del texto no deberá superar las 30 páginas (aproximadamente 300 palabras por página), mecanografiadas a doble espacio, incluyendo gráficos, tablas, notas y bibliografía.
6. Las distintas secciones han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábiga (incluyendo, en su caso, como 1 la sección de introducción), y la rúbrica correspondiente se consignará en letras mayúsculas y tipo negrita. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos dígitos (1.1., 1.2.,...) y tipo negrita, y tres dígitos (1.1.1., 1.1.2.,...) y tipo subrayado.

Los cuadros, tablas y figuras, en su caso, se numerarán de forma consecutiva y siempre con números arábigos. Cada una dispondrá de título y fuente.

7. Las notas se numerarán correlativamente con números arábigos, a espacio sencillo, y serán ubicadas a pie de página, cuidando que se correspondan con un número volado indicado sobre el texto. Sólo incluirán la referencia bibliográfica concreta (por ejemplo, direcciones de Internet) o/y una brevísima anotación, nunca grandes textos. Si éstos fueran necesarios, se llevarán al final del trabajo.
8. Todas las tablas, cuadros, diagramas, gráficos y otras ilustraciones irán numeradas correlativamente y situados en el lugar que les corresponde dentro del texto. Además en los casos de gráficos, diagramas e ilustraciones deberán incluirse los archivos jpg a 300 ppp de resolución como documento aparte.
9. En caso de entregar un texto destinado a las secciones de “Notas y Colaboraciones”, “Herramientas”, “Recesiones”, “Experiencias” y/o “Documentos”, éste deberá tener entre tres y diez páginas. En la sección de “Documentos de interés” se especificarán en la cabecera del texto el autor, título del libro, editorial, lugar y fecha de publicación del documento. En el caso de las “Recensiones de artículos”, se indicará el autor, título del artículo, nombre de la revista, número y año, y páginas. El reseñador podrá firmar la reseña al final del texto. En “Notas y colaboraciones” aparecerá en la cabecera del texto el autor, cargo e institución o entidad a la que representa.
10. En el caso de resultar el original aceptado para su publicación, el autor o autores se comprometen a revisar las pruebas de imprenta pertinentes en un plazo máximo de cuatro días desde su recepción. Serán igualmente bien recibidas sugerencias de temas y otras colaboraciones para cualquiera de las secciones previstas en la revista.
11. Las referencias bibliográficas se incluirán en el texto indicando el nombre del autor, fecha de publicación, letra y página. La letra, a continuación del año, sólo se utilizará en caso de que se citen obras de un autor pertenecientes a un mismo año. Dichas letras deberán guardar el orden correlativo desde la más antigua a la más reciente obra publicada. Al final del trabajo se incluirá una sección de referencias bibliográficas que contendrá las obras citadas en el texto. Las referencias deben corresponderse con las recogidas en el texto, y deberán ser ordenadas alfabéticamente por el primer apellido de los autores y después por el año, siguiendo las siguientes pautas:

Apellido (en versalitas) y nombre (en minúsculas) del autor, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, etc. en caso de existir varias citas de un mismo año), título del libro (en cursiva) o título del artículo (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva) y número, editorial (en libros), lugar de publicación y, finalmente, páginas (págs. xxx). En el caso de trabajos no publicados, se incluirá el enlace de Internet “http//” completo y la fecha de acceso.
12. Siempre que se cite por primera vez un acrónimo o una sigla, citar antes su significado completo seguido de la sigla entre paréntesis. Las siguientes veces puede parecer sólo el acrónimo.

13. No sangrar el texto ni poner tabuladores. TAMPOCO PONER RENGLONES EN BLANCO DESPUÉS DE CADA PUNTO Y APARTE. Esto se hará automáticamente una vez que se maquete, pero EN WORD NO. Es decir, después del punto y aparte pulsar “intro” una sola vez.

## **NORMAS PARA CITAR**

Las citas aparecerán en el texto según el formato “autor-fecha” (por ejemplo, Martínez, 2005) y, en su caso, página (Martínez, 2005: 26). Las referencias en el texto que incluyan más de dos autores usarán la fórmula et al (Martínez et al, 2005).

## PROCEDURE OF PUBLICATION OF WORKS

The Scientific Council decides the admission of the original received for the magazine, in which case they will be sent to two anonymous reviewers, external to the publishing body of recognized scientific in the field of study that related to the original. With reports of the evaluators, the Scientific Council decides to finally accept or reject the work for publication in the journal of social responsibility of the company. Only be arbitrated and external evaluation articles, the material for the rest of the sections will be evaluated by the direction of the magazine.

### NORMAL FOR THE PRESENTATION OF ORIGINALS

1. Works for publication should be sent electronically in Microsoft Word format to the following email address: [secretaria.secretaria.rets@luisvives-ces.org](mailto:secretaria.secretaria.rets@luisvives-ces.org)
2. Since the evaluation process is blind, the authors should send two versions:  
One of them should include your name, affiliation, postal address, phone, fax, e-mail, number and a brief CV; and another one without any identifying information. Also, a summary of 150 words will be provided in Spanish and English, and at least one JEL code and a maximum of five keywords.
3. The journal will acknowledge receipt of the original and the Editorial Board will resolve in the light of the reports of the referees. Tests will be remitted to the authors before publication.
4. Articles sent to the magazine must be unpublished and not be subjected to processes of acceptance or publication in other media.
5. The extension of the text must not exceed 570,000 characters (counting spaces) that are approximately 30 pages DIN A4 size double spaced, including charts, tables, notes and bibliography. It is important not to double << enter>> after each stop.
6. The different sections have numbered correlatively following the Arabic numerals (including where appropriate, such as 1 the introduction section) and the corresponding heading in capital letters. Consecutively, the paragraphs of each section is numbered with two digits (1.1, 1.2...) and bold type without capital letters and three digits (1.1.1, 1.1.2...) and type underlined not- capitalized.  
Pictures, tables and figures, if any, are numbered consecutively and always with Arabic numerals. Each will have title and source.
7. The notes are numbered consecutively with Arabic numbers, single-spaced and will be located at bottom of page, taking care to correspond with a number flown indicated on the text. Only include the specific bibliographic reference (for example, Internet addresses) and/or a brief annotation, never great texts. If these were necessary, they will be at the end of work.

8. all tables, pictures, diagrams, charts and other illustrations will be numbered consecutively. Also in case of graphics, diagrams and illustrations must be the jpg files at 300 dpi resolution, besides going inserted in the Word document.
9. If you submit a text for the sectioned of << notes and collaborations>>, <<tools>> <<recession>>, <<experiences>> and or << documents>>, must be between three and ten pages. In the section of documents of interest are specified in the header of the text the author, title of the book, publishing, place and date of publication of the document. In the case of the reviews of articles, indicate the author, title of article, name of the journal, number and year. The reviewer may sign the review at the end of the text. In notes and collaborations will be shown at the top of the text author, Manager and institution or entity you represent.
10. In case the original is accepted for publication, the author/authors undertake to revise the relevant printing proofs with a maximum period of four days of its receipt. They will be equally well received suggestions for themes and other collaborations for any of the sections referred to in the magazine.
11. Bibliographic references will be included in the text indicating the name of the author, date of publication, letter and page. The letter in the following year will be used when citing works by an author belonging to a same year. Ten letters stored in sequential order from the oldest to the most recent published work. At the end of the work will include references section containing the cited works in the text. References containing the works cited in the text. References must match the containing in the text, and must be ordered alphabetically by the last name of the authors and then by year. According to the following guidelines:

Surname (in capital letters) and name (lowercase) of the author, year of publication (in parentheses and distinguishing a, b, c, etc.) If there are several quotations from the same year, title of the book (italic) or title of the article (in quotation marks), name (italics) magazine or title of the article (in quotation marks), name of journal (in italics) and number, publishing (in books), place of publication, and finally, pages (pp.. xxx).

In the case of unpublished work, will include the link <<http//>> complete and the date of access.

## RULES FOR QUOTE

Quotations appear in the text according to the format << Humanities>> (for example, Martínez, 2005) and, where applicable, page (Martínez, 2005:26). The references in the text to include more than two authors will use the formula et al (Martínez et al, 2005).

## NORMES ABRÉGÉES DE PUBLICATION

Les articles envoyés à la Revue espagnole du troisième secteur doivent être inédits et ne peuvent avoir été publiés ou être en attente de publication dans d'autres revues. Tous les articles originaux doivent être évalués par des experts externes anonymes et envoyés à la rédaction de la revue.

La version électronique peut être envoyée à l'adresse :

secretaria.rets@luisvives-ces.org

Quand au format, l'article doit être présenté suivant les indications ci-dessous :

- La police utilisée est Times New Roman, taille 12, double ligne, sans espaces entre les paragraphes. Le document doit comprendre des marges de 2,5cm de chaque côté.
- La longueur de l'article ne peut pas dépasser les 40 pages (images incluses).
- Les versions imprimées envoyées par courrier postal doivent être de bonne qualité.
- La mise en page du texte doit être standard et dans un programme informatique communément employé.
- La première page doit inclure le nom de l'auteur ou des auteurs ainsi qu'un court résumé de leur Curriculum Vitae suivi de leur adresse (postale et électronique) et téléphones respectifs.

Pour chaque article, l'auteur doit envoyer le titre de l'article et un résumé (de maximum 120 mots) en espagnol et en anglais ainsi qu'une liste de mots clefs (entre deux et cinq mots) et les références bibliographiques citées/utilisées suivant la bonne classification scientifique internationale correspondante.

Les différents chapitres doivent être numérotés en utilisant le numéro « 1 » pour l'introduction). Les titres doivent s'écrire en caractères majuscules. Les sous-titres doivent être énumérés consécutivement en utilisant deux ou trois nombres simples (1.1., 1.2.; 1.1.1, 1.1.2., etc.). Les sous-titres de deux nombres doivent s'écrire en caractère gras et ceux de trois nombres doivent être soulignés (Ex : 1.1 Sous-titre ou 1.1.1 Sous-titre)

Toutes les images (tableaux, figures, etc.) utilisées pour illustrer l'article doivent être numérotées. Par voie électronique, ces images doivent être envoyées séparément.

Les notes de bas de page doivent aussi être numérotées, espacement simple, et placées au bas de la page.


Les citations doivent apparaître dans le texte suivant le format "auteur - date" (par exemple, "Martínez, 2005"). Si nécessaire, il est possible d'également inclure la page (Martínez, 2005 : 26). Les références à plus de deux auteurs doivent suivre la formule et al (Martínez et al, 2005).



Les références bibliographiques doivent s'inclure en fin d'article sous la rubrique « Références bibliographiques » (sans énumération) par ordre alphabétique des auteurs et en suivant le modèle suivant : Nom de famille (en majuscule) et prénom (en minuscule) de l'auteur, année de publication (entre parenthèse et en distinguant avec les lettres a, b, c, etc. si les références correspondent à des années différentes), titre du livre (en italique) ou de l'article (entre guillemets), nom de la revue (en italique) et maison d'édition, ville de publication et, finalement, les pages (pages xxx). Si la référence est électronique, il faut inclure l'adresse complète Internet "http://www." suivie de la date d'accès.

Par exemple : THEUVSE, Ludwig (2004) : « Aspectos motivacionales del salario variable en las ONG », (pp. 117 a 136), *Voluntas*, Volumen 15, No. 2, Junio 2004, Dordrecht.

Les auteurs recevront cinq exemplaires du numéro de la revue où l'article sera publié.



La **Revista Española del Tercer Sector**, es una publicación académica con vocación científica, creada por la **Fundación Luis Vives** a finales del año 2005, para el análisis de los temas que afectan al Tercer Sector.

La revista se dirige a todas las personas e instituciones que trabajan en el Tercer Sector y a los estudiosos de los problemas derivados de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, del análisis de las causas y efectos, así como de las políticas y medidas que pueden corregirlos. También a cuantos se relacionan con tales entidades y tales áreas de interés general, desde los responsables de las políticas relacionadas, a las empresas que interactúan con aquellas entidades.