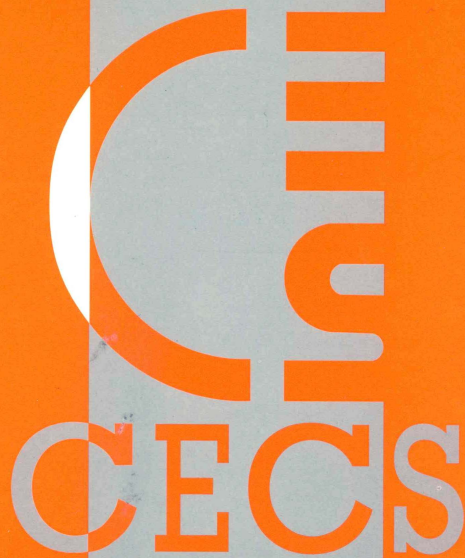


3

ESPAÑA  
1995

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro



©  
Edita: **Fundación Encuentro**  
Alvarez de Baena, 7, bajo  
28006 Madrid

ISBN: 84-89019-03-7  
ISSN: 1134-8178  
Depósito Legal: M-15822-1996

Fotocomposición e Impresión: **Albadalejo, S.L.**  
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

## INDICE

---

Capítulo VI	
ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS DE SOLIDARIDAD	491
I. Tesis interpretativas	493
1.—La adolescencia de un nuevo sujeto social	493
2.—Agentes innovadores de integración social	495
3.—Prendidos en una difícil red de relaciones	498
II. Red de los fenómenos	501
1.—El necesario reconocimiento de su labor	501
2.—De la solidaridad «corta» a los planteamientos «largos»	508
3.—Enfermedades de crecimiento	514
4.—Protagonismo creciente y disperso	519
III. Indicadores	535

## Capítulo VI

---

# ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS DE SOLIDARIDAD

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. La adolescencia de un nuevo sujeto social

La Conferencia Nacional de Presidentes de Organismos de Voluntariado es un interlocutor social del Gobierno antes de legislar sobre materias que les afecten. Se han celebrado ya tres encuentros nacionales entre las asociaciones de solidaridad y varios ministros del Gobierno. Hablamos de Italia, pero la tendencia en toda Europa es clara y sigue esta misma dirección. La solidaridad organizada está dejando de ser una actividad marginal que aminora las necesidades más perentorias de los más necesitados para convertirse en un interlocutor experimentado del poder legislativo y de las Administraciones Públicas en el diseño y gestión de las políticas sociales de toda Europa.

Y es que la suma de pequeñas iniciativas ciudadanas organizadas está dejando de ser irrelevante. En un principio, iniciativas locales de comercio justo trataron de motivar al consumidor a comprar por solidaridad productos del Tercer Mundo y de alentar testimonialmente a los productores –generalmente pequeñas cooperativas campesinas– garantizándoles un precio de venta al inicio de cada campaña de cultivo. Estas iniciativas tenían más valor como sensibilización de los consumidores europeos hacia las desigualdades comerciales que peso relativo en la economía. Sin embargo, cuando las organizaciones de solidaridad holandesas consiguieron una cuota del 3% del mercado para el café *Max Havelaar*<sup>1</sup>, esa mínima cuota provocó ya contramedidas comerciales de las empresas dominantes en el sector.

Pequeñas organizaciones pueden producir cambios significativos en las políticas locales. En un barrio británico, una asociación asistió a todas las sesiones de la Administración local –allí siempre públicas– para defender los derechos de las minorías marginales. Transcribía los argumentos presentados por cada edil en el debate y los difundía en el barrio señalando el lenguaje sexista, las descalificaciones verbales de los colectivos marginados... En unos meses, la conciencia de

---

<sup>1</sup> Es el nombre de un popular personaje holandés de las novelas de Douwes Dekker, ambientadas en Indonesia, que lucha contra las injusticias coloniales.

que serían públicamente conocidos y comentados hizo cambiar significativamente el nivel de los debates y el sentido de algunas decisiones.

Pero, como señalábamos, es un movimiento todavía joven. En nuestro informe *España 1994* hacíamos un primer análisis de este fenómeno, titulándolo «Espectaculares en la solidaridad e insuficientes en el comportamiento cívico». La solidaridad con el desconocido es ya un término familiar. Seguimos manteniendo nuestro característico impulso de sociabilidad y generosidad. Pero a diario comprobamos que es más fácil atender al extraño que al que convive con nosotros<sup>2</sup>. Y, además, cualquier solidaridad ha de crecer hoy contra corriente. Vivimos en una sociedad de individuos recogidos sobre sí mismos, preocupados por la felicidad de los nuestros más cercanos, muy superficialmente relacionados con los demás y con las instancias tradicionales de participación social<sup>3</sup>.

Retirados a la intimidad los sujetos individuales, los agentes económicos del mercado y los agentes del poder político dominan la agenda del diálogo social. Aquellas actuaciones que no pueden probar su relevancia en términos económicos o de rentabilidad política quedan relegadas al ámbito de la persona. Ante este monopolio del diálogo social endogámico o economicista, lo nuevo no es la solidaridad ciudadana de los particulares, sino su capacidad de hacerse oír como voz pública. Es hoy un interlocutor valioso en el diseño y gestión de las políticas sociales. El caso extremo sería Dinamarca, donde las asociaciones de solidaridad temen que el Gobierno deje en sus manos toda la gestión de las políticas sociales y abdique de su función.

Sin llegar a tanto, las organizaciones de solidaridad están también aquí en el candelero. Son protagonistas principales en la reinserción de reclusos y drogodependientes y en la acogida a los inmigrantes. Comunidades autónomas y ayuntamientos establecen registros, servicios de información telefónica, centros de formación e información, institutos regionales y hasta direcciones generales. La comisaria europea Edith Cresson presentó a la prensa una acción piloto de voluntariado para 2.500 jóvenes en colaboración con las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y anunció un Estatuto del servicio de voluntariado europeo.

---

<sup>2</sup> CECS, *España 1994*, Fundación Encuentro, Madrid, 1995, p. 63-100.

<sup>3</sup> Andrés Orizo, F., *Los nuevos valores de los españoles*, Fundación Santa María, Madrid, 1991, p. 223.

¿Por qué ahora, si esa solidaridad ha existido siempre? Sólo a partir de 1975 pudo ejercerse aquí sin cortapisas el derecho de asociación. La entrada de España en la Comunidad Europea y en las organizaciones de cooperación internacional supuso el contacto con la experimentada solidaridad organizada de los demás países de la Comunidad y el acceso a los fondos comunitarios y nacionales distribuidos por cauces distintos a las Administraciones Públicas. Pero también jugó un papel importante el flujo de personas que, activas en el movimiento ciudadano de los años setenta e insatisfechas con las posibilidades de participación social que ofrece el marco político a los no profesionales una vez asentado, desembocaron en los años ochenta en actuaciones menos ideologizadas y más inmediatamente satisfactorias. Simultáneamente, en un país que había sido de emigración hasta comienzos de los años setenta, el fenómeno de la inmigración y sus nuevas necesidades modificó los planteamientos asistenciales tradicionales y los de los grupos más sensibles al cambio social y cultural, volcados más en la cooperación internacional. Con el Tercer y Cuarto Mundo en casa, la solidaridad ha de aunar asistencia, análisis político y cambio de estructuras.

## **2. Agentes innovadores de integración social**

El problema básico de nuestras sociedades son las fracturas sociales, la fatídica dinámica de acentuada dualización y su reverso de marginación-exclusión social. Y ahí es precisamente donde las organizaciones de solidaridad actúan como promotoras de integración.

A continuación, se detallan someramente algunos rasgos que caracterizan a este incipiente movimiento, con el fin de acercarnos más a su realidad:

— **La oferta crea demanda.** Su mera existencia convoca, aglutina y hace operativos muchos deseos individuales de participación que se perderían de otro modo por falta de cauces y propuestas accesibles. El ejemplo de las organizaciones de solidaridad médica —la primera, *Medicus Mundi*, se creó en 1963 y hoy tiene 7.000 socios y 4.000 voluntarios— ha movido a otros profesionales: periodistas, agrónomos, ingenieros, bomberos, payasos, radioaficionados, juristas, etc., a organizar su cooperación específica al desarrollo. Podemos decir lo mismo de las muchas fundaciones o asociaciones de reciente creación. Las nuevas ofertas de solidaridad despiertan y concretan respuestas y acciones personales que antes eran vagos deseos inoperan-

tes. Ofrecen posibilidades de desarrollo personal, expresiones de responsabilidad que confirman a la persona como un ser autónomo, rescatándola de la indiferencia general.

— Su principal activo es el **capital humano**. La base de su estructura no es el patrimonio ni la gestión. Su raíz es la creatividad, la capacidad de adhesión, la iniciativa e ilusión de las personas, que también hoy se reconoce como el agente y factor determinante del desarrollo integral en el mundo de la producción y el mercado. Suscitan y potencian voluntades humanas. En una palabra, crean recursos sociales, los más preciosos para incrementar el desarrollo social<sup>4</sup>.

— Por otro lado, a los límites palpables del Estado de Bienestar, que genera una espiral de crecientes expectativas y necesidades imposibles de financiar y gestionar públicamente, se une la mayor disponibilidad de tiempo libre (voluntario o forzado), mejor educación e información, más libertad y movilidad individual por parte de los ciudadanos. Se buscan **nuevas formas de participación social y política**, de identidad personal y colectiva al margen de las «grandes narraciones» de los tradicionales proveedores de sentido, religiosos, ideológicos o políticos. Las pequeñas actuaciones locales de pequeños grupos van logrando efectos acumulativos y multiplicadores no tan pequeños, más allá de una expresión testimonial o subjetiva de solidaridad local. Las reducidas redes horizontales resultan aquí más eficaces que las iniciativas verticales de los agentes institucionales de integración social.

— Las organizaciones de solidaridad son particularmente ágiles para detectar necesidades sociales y suelen ser también las primeras en atenderlas. Tienen una especial capacidad para dar respuestas **receptivas, innovadoras y creativas** a esas necesidades con métodos originales.

— A diferencia de las Administraciones Públicas, pueden adaptarse con más facilidad a los cambios de la realidad y presentar nuevas estrategias con más **flexibilidad** y rapidez. Responden más oportunamente a las múltiples necesidades localmente diferenciadas. Su grado de informalidad organizativa les permite atender algunos problemas

---

<sup>4</sup> Un nuevo baremo del Banco Mundial para medir niveles nacionales de desarrollo sostenible, que pondera recursos naturales, financieros y humanos, coloca en cabeza tras Australia y Canadá, dos grandes en recursos naturales (70 puntos de 100), a tres países pequeños: Luxemburgo, Suiza y Japón. Y no por sus recursos naturales o financieros (3 o 4 puntos de 100), sino por sus recursos humanos (80 puntos de 100). *The Economist*, 23 de diciembre de 1995, p. 89.

con más eficacia, puesto que tienen más facilidad para conectar con el problema en su base, en la calle e incluso atender demandas emergentes que chocan con la legalidad vigente, como la atención a inmigrantes ilegales o presuntos delincuentes.

— Medida con parámetros económicos, al margen de su eficiencia gestora, su actividad resulta más eficiente en la asignación de recursos económicos y humanos. A la financiación pública disponible para las necesidades de que se ocupan, suman directamente los recursos privados, personales y económicos que la **confianza adquirida** les permite recabar. Al aplicarlos a las circunstancias locales generan una respuesta imposible de lograr desde otras instancias más alejadas de lo cotidiano.

— Su función primordial es mediar entre el mundo de la necesidad excluida o marginada y el conjunto de la comunidad social. Muchas voluntades y capacidades de solidaridad se pierden por falta de cauces de expresión o gestión. Una acción mediadora típica de las pequeñas asociaciones locales específicas –que son la mayoría en España– supone **canalizar la voz** de las demandas sociales, no articuladas antes suficientemente, para que puedan ser atendidas por la comunidad o el Estado y **promover la movilización, organización y autogestión** de sus necesidades entre los mismos individuos y grupos que padecen la marginación o exclusión. Este tipo de actuación, a veces obligado dada la escasez de recursos propios para atender esas necesidades, es el que mejor expresa la capacidad integradora de esta solidaridad. No atiende materialmente por sí misma las necesidades de los afectados, pero hace más: les hace sujetos sociales con voz propia y convoca hacia ellos la atención necesaria del resto de los actores sociales.

— Hacen presentes valores de la cultura de la solidaridad muy amenazados en nuestra vida cotidiana. Todos percibimos la deshumanización funcional de las relaciones humanas y del ejercicio del poder, la ruptura de la continuidad entre las políticas sociales y las necesidades humanas que las provocaron, la insensibilidad de la lógica del beneficio ante la dualidad y fragmentación social que produce. Su naturaleza y estructura particular, su orientación y los servicios que directamente prestan, les permiten preservar y propagar en este contexto hostil la iniciativa personal, la gratuidad, la participación, el pluralismo... contribuyendo así a crear una **cultura de la solidaridad**.

El Estado, principal garante de los intereses generales y gestor político del proyecto común de la sociedad, es cada vez más «mercado». Es decir, las políticas que se formulan y aplican son muchas veces re-

sultado de un pacto del poder ejecutivo o legislativo con los intereses fácticos del mercado y expresan más esos intereses contractuales y contratados de los agentes económicos que los intereses generales. Este mismo proceso hace que el mercado se apoye cada vez más en el Estado para amparar sus intereses en esa legislación «pactada», en vez de afrontar la competencia.

Es verdad que la realidad –y el mercado– tiene condicionantes objetivos que ningún voluntarismo puede reducir a una expresión de valores sociales. No se puede leer toda la realidad en clave de valores. Pero los valores socialmente reconocidos sí se hacen realidad en hechos de la vida cotidiana. De ahí la función de los agentes de solidaridad para realzar la validez –y la eficacia práctica– de los fines utópicos y de los intereses generales en un mundo de medios. Las actividades personales de solidaridad adquieren un tinte de protesta –a veces muy directa– ante el ataque cotidiano a los valores de cohesión social por parte del agente principal de esa integración social, el Estado, muy mediatizado por los valores económicos del mercado, que no son los únicos.

### **3. Prendidos en una difícil red de relaciones**

Los avatares en el crecimiento de este nuevo sujeto social estarán condicionados por la evolución de sus mediaciones, más aún en estos momentos de cambio. Sólo se constituye como tal sujeto en una red de relaciones con las políticas sociales públicas, la sensibilidad ciudadana del entorno y las expectativas de las personas concretas que suman sus esfuerzos personales y laborales en estas organizaciones.

Las políticas sociales de los Estados cuentan cada vez más con la colaboración de la solidaridad ciudadana organizada para descentralizar su gestión. Los gobiernos asignan crecientes recursos a estas organizaciones, de los que dependen para desarrollar muchos de sus programas. En principio, una simbiosis fructífera para los beneficiarios de los programas y para las dos partes implicadas.

Con la excepción escandinava, la realidad en Europa –y no sólo aquí– es que los hechos no se corresponden con las buenas palabras. A pesar de la consistente tradición histórica de solidaridad, de matriz religiosa y secular, a pesar de que los cambios ideológicos en la derecha y la izquierda políticas convergen hacia una creciente apreciación del compromiso solidario ciudadano, y más allá de una legislación be-

nevolente, el compromiso práctico de los gobiernos con estas iniciativas es tímido y vacilante<sup>5</sup>.

Por un lado, se ensalza su buen promedio de eficiencia en la gestión de los recursos y su papel como avanzadilla contra la exclusión social. También se elogia el que no suelen ser dóciles instrumentos de las prioridades gubernamentales cuando no las comparten, ni mudos testigos de la incoherencia administrativa con los colectivos más marginales. Cuanta más fuerza adquieren, su análisis de las desigualdades estructurales resulta más crítico. Es más, la creciente confianza de los ciudadanos en la transparencia y fiabilidad de las organizaciones de solidaridad se interpreta como un síntoma de desconfianza hacia las Administraciones Públicas en su gestión directa del bienestar.

Desde otra perspectiva, crece la preocupación en estas organizaciones porque su respuesta a las situaciones de marginación pueda ser instrumentada como paliativo de carencias institucionales y en último término actúen como agentes de un sistema que se preocupa más por neutralizar el malestar por los efectos de la desigualdad social que sus causas. Cuidan con esmero su independencia y se llaman con insistencia «No Gubernamentales». Pero su eficacia real depende en buena parte de cómo integren su actividad en el marco siempre mayor de unas políticas gubernamentales, fruto al fin y al cabo de la legitimación democrática de las urnas. Económicamente, la dependencia de fondos públicos no es tan significativa en las organizaciones más grandes, ya que suponen alrededor de un 30% de sus presupuestos. Pero en la mayoría de los casos, por los escasos recursos que poseen las organizaciones pequeñas, la relación se invierte y los recursos propios representan, siendo optimistas, un 20%. Aunque coexisten los dos extremos, es más frecuente la fuerte dependencia económica de los fondos públicos que la independencia recelosa hacia éstos. En ambos casos, el resultado es la precariedad de funcionamiento.

Ahora bien, los recelos de las Administraciones pueden desaparecer –si la colaboración es satisfactoria– con más facilidad que los recelos de estas organizaciones ciudadanas hacia la Administración. El futuro previsible obligará a un mejor entendimiento. Aunque mantenga sus raíces en la vergüenza provocada por la exclusión social, la solidaridad organizada articula propuestas alternativas además de denuncias y acciones inmediatas. Su eficacia como interlocutor con respaldo ciudadano suficiente en el discurso político y económico –en lo que hoy se

---

<sup>5</sup> Gaskin, K. y Smith, J. D. (ed.), *A new civic Europe. A study of the extent and role of volunteering*, Volunteer Centre U. K., Londres, 1995, p. 23.

diferencien— depende de la viabilidad razonada de sus propuestas públicas. Las Administraciones, por su parte, son explícitamente conscientes de que ni los programas públicos ni el mercado pueden ser los únicos garantes y gestores del complejo sistema de bienestar.

En cuanto a la sensibilidad ciudadana, el problema es que esta solidaridad choca con las tendencias individualistas imperantes. Como las demás sociedades de nuestro entorno, la España de los años noventa es «una sociedad de individuos, en la que se reconoce el valor de lo singular, de la **individualidad**. Nunca como hoy nos hemos recogido dentro de nosotros mismos, nunca como hoy el individuo se ha mirado dentro de sí y se ha preocupado de sí mismo y de los suyos cercanos, de su felicidad y de su bienestar, relacionándose superficialmente con los demás o manteniendo relaciones de baja intensidad con las instancias tradicionales de participación social»<sup>6</sup>. Una mínima minoría de personas muy activas concita en este campo una atención y unos apoyos sociales significativos, pero desproporcionados respecto al tamaño real de esos colectivos. Para su desarrollo ulterior necesitarán transformar ese apoyo social difuso en colaboraciones personales más amplias y consolidadas, menos emotivas y puntuales.

La actual coyuntura económica es otra fuente de ambigüedades en la red de relaciones personales. Los programas de solidaridad necesitan la asignación de un porcentaje de fondos —por pequeño que sea— a su gestión, requieren profesionales competentes —a veces externos y retribuidos— y apelan al público para captar recursos propios. En una coyuntura de escasez, cuando el volumen global de recursos que se maneja es grande, ese mínimo es también considerable. Significa una opción laboral estable para bastantes profesionales. Es necesario también un esfuerzo continuado para elaborar proyectos, financiarlos y ejecutarlos, a veces en competencia con otras organizaciones del mismo sector. El paro juvenil puede hacer atractivo un programa de voluntariado que permita iniciarse en la profesión recién estudiada y quizá con perspectivas estables de trabajo. Las Administraciones tratan de incluir algunos servicios de proximidad en el mercado laboral como paliativo del desempleo. En resumen, la gestión eficiente de los aspectos económicos introduce elementos corporativos y de mercado en organizaciones gestoras del altruismo. Una coordinación nada fácil.

---

<sup>6</sup> Andrés Orizo, F., *Los nuevos valores de los españoles*, Fundación Santa María, Madrid, 1991, p. 223, en las conclusiones de su interpretación de la Encuesta Europea de Valores.

## II. RED DE LOS FENÓMENOS

### 1. El necesario reconocimiento de su labor

#### 1.1 *Su importancia es clara; sus datos, imprecisos*

Entre junio y diciembre de 1994, nueve organizaciones de solidaridad españolas recibieron 6.200 millones de pesetas en donaciones para programas de emergencia en Ruanda. Unas 158 pesetas *per cápita*. Según algunas estimaciones, la donación por habitante más elevada de Europa. Representa casi el doble de los fondos públicos que las Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo (ONGD) españolas recibieron en 1994<sup>7</sup>. Quizá contribuyó a ello el fuerte impacto público de la Campaña del 0,7%, pero no es un hecho aislado. En 1991, dos de cada tres personas habían dado dinero en el mes anterior a alguna forma de solidaridad social. Descontadas las loterías o sorteos benéficos (49%) y las colectas en las iglesias (23%), el porcentaje de donantes sigue siendo alto (50%). La media mensual total rondaba las 1.000 pesetas –300 pesetas si excluimos estos últimos conceptos–<sup>8</sup>.

La solidaridad económica es la más impulsiva e inmediata. En comparación, la aportación en ocupación y tiempo personal a trabajos de solidaridad es pequeña. Sólo atrae a una de cada diez personas, según datos de esa misma encuesta internacional<sup>9</sup>. Confirmando esta apreciación, la encuesta sociodemográfica del INE indica que en 1991 el 0,8% de los españoles (casi 250.000 personas) decían dedicar habitualmente y sin remuneración una parte de su tiempo a actividades de beneficencia, asistencia social o instituciones sin ánimo de lucro. Se distribuirían así: entre la población masculina, el 0,9% de la pobla-

---

<sup>7</sup> Esos recursos públicos representaron 3.500 millones en 1994 según Intermón (*La realidad de la ayuda 1995. Una evaluación independiente de la ayuda oficial al desarrollo internacional*, Intermón, Barcelona, 1995, p. 21). En 1995, la cifra ascendió a 10.000 millones según *El Mundo*, 26 de febrero de 1996.

<sup>8</sup> Cabra de Luna, M. A., «Estudio sobre donaciones benévolas y el voluntariado en España», *Boletín de Estudios y Documentación del Comité Español para el Bienestar Social*, n. 1, 1992, p. 20, 34, 56.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 38.

ción total y el 1,1% de los que tenían entre 16 y 65 años; entre las mujeres, el 0,5% y el 0,8%, respectivamente.

Han pasado cuatro años de creciente expansión y presencia pública de esta solidaridad social. Más de un millón de jóvenes, el 11,9%, se ocupó en 1995 en algún tipo de solidaridad, según una encuesta del Instituto de la Juventud<sup>10</sup>. La Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo (ONGD) calcula que sus efectivos han crecido un 25% anual entre 1991 y 1993 y los cifra en 8.300 voluntarios, con un círculo más amplio de 500.000 socios colaboradores. Por su parte, la Plataforma de Voluntariado calcula que las 29 asociaciones y federaciones que la integran alcanzan los 350.000 socios<sup>11</sup>. La tabla 1 muestra cifras de ocho ONGs significativas que suman entre ellas casi el millón de socios colaboradores.

Esta disparidad en los datos meramente cuantitativos no indica sólo diferencias evidentes de método en las estimaciones, sino la carencia de datos reales fiables, dada la diversidad de actividades que abarca esta solidaridad social. Pero muestra también que tiene cada

Tabla 1 – Recursos y afiliación de algunas ONGs españolas. 1994-1995

ONGs	Presupuesto total (en millones)		Subvenciones públicas (en millones)		Donativos privados (en millones)		Socios (en miles)	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Ayuda en Acción	1.223	1.360	63	99	1.160	1.261	40	50
Médicos del Mundo	n.d.	1.727	n.d.	1.177	450	550	1,2	1,6
Médicos sin Fronteras	5.254	2.137	2.536	1.202	2.718	935	45	60
Medicus Mundi	1.125	1.391	891	1.171	333	220	7	10
Intermón	3.037	3.285	996	1.550	1.905	1.735	90,6	110
Cruz Roja <sup>(1)</sup>	37.800	33.547	8.851	5.080	2.146	1.651	616	654
Cáritas <sup>(2)</sup>	15.758	n.d.	3.514	n.d.	12.244	n.d.	23	n.d.
Manos Unidas <sup>(3)</sup>	5.573	5.567	830	558	4.743	5.009	50	65

(1) Los datos de 1995 son provisionales.

(2) El número de colaboradores voluntarios de Cáritas está tomado del Censo de Obras y Servicios de 1991. No incluye los voluntarios para atención primaria o asistencia directa en las parroquias.

(3) Datos de la Campaña XXXV (mayo 1993-abril 1994) y de la Campaña XXXVI (mayo 1994-abril 1995).

Fuente: Elaboración CECS a partir de *El País*, 6 de febrero de 1996, y datos facilitados por las ONGs.

<sup>10</sup> *El País*, 9 de noviembre de 1995, p. 29.

<sup>11</sup> Felipe, A. de y Rodríguez de Rivas, L., *Guía de la solidaridad*, Temas de Hoy, Madrid, 1995, p. 81.

vez más apoyo ciudadano e incidencia real en la oferta de servicios de proximidad, asistencia, integración social y cooperación internacional.

En la última sesión parlamentaria de 1995, el 27 de diciembre, fue aprobada la Ley del Voluntariado, cuyo proyecto había sido presentado el 11 de agosto. La han precedido bastantes decretos o leyes reguladoras de estas tareas de solidaridad social en las comunidades autónomas: Cataluña (1991), Aragón (1992), Andalucía (1993), Madrid y La Rioja en 1994, Extremadura, Castilla y León y Castilla-La Mancha en 1995. Es una ley que venían pidiendo las organizaciones de solidaridad desde hace bastantes años y que recoge en buena parte sus reivindicaciones: regula la actuación del voluntariado en un marco general, deslindándolo de las relaciones laborales, establece derechos y deberes del voluntariado y medidas para su promoción. No queda, sin embargo, exenta de polémica al reconocer, como medida de fomento del voluntariado, los servicios voluntarios a efectos de la prestación social sustitutoria. El Ministerio de Asuntos Sociales ya había retirado del texto los artículos relativos a posibles incentivos fiscales, laborales o económicos en becas, acceso a la vivienda, etc., otorgables a los voluntarios. Las organizaciones de voluntariado y los sindicatos se resistían a cualquier compensación económica que empañase la gratitud del esfuerzo solidario o lo acercase al mercado laboral<sup>12</sup>.

*El moderno Estado de Derecho debe incorporar a su ordenamiento jurídico la regulación de las actuaciones de los ciudadanos que se agrupan para satisfacer los intereses generales, asumiendo que la satisfacción de los mismos ha dejado de ser considerada como una responsabilidad exclusiva del Estado para convertirse en una tarea compartida entre Estado y sociedad.*

*El Estado necesita de la responsabilidad de sus ciudadanos y éstos reclaman un papel cada vez más activo en la solución de los problemas que les afectan.*

Esta exposición de motivos de la Ley del Voluntariado reconoce explícitamente un sentimiento difundido: el Estado no puede cubrir todos los campos de actuación social. La compleja modernización que vivimos no es del todo gestionable desde el Estado. No basta multiplicar estructuras, planes, programas u organismos específicos den-

---

<sup>12</sup> *El País*, 9 de abril de 1995, p. 29.

tro de la organización sectorial y vertical propia de las Administraciones Públicas. Tampoco sería financiable a medio plazo desde los presupuestos generales, ya que la satisfacción de necesidades que el Estado de Bienestar ofrece genera una espiral de nuevas expectativas. Subrayemos, por último, la reclamación por parte de los ciudadanos de un papel más activo en la solución de los problemas que les afectan. Significa una revitalización de valores democráticos, una redistribución de derechos y deberes entre las Administraciones Públicas de distintos niveles y la reivindicación de derechos y deberes de la acción ciudadana directa. En Maastricht, la Comunidad Europea recuperó el antiguo término teológico «subsidiariedad» para referirse a este proceso.

A diferencia de las Administraciones Públicas, los agentes sociales de la solidaridad actúan en un sistema de redes horizontales y flexibles, cercano a las inmediatas necesidades insatisfechas de las personas concretas. Su aportación fundamental, en los actuales procesos de fractura, empobrecimiento y exclusión social, es que se sitúan precisamente en el centro de esa dialéctica de integración/exclusión social y promueven una imprescindible estrategia de inserción social por parte de los mismos sujetos y grupos que este dinamismo social tiende a dejar al margen. Fomentan la autonomía y participación como derechos básicos de los excluidos. Esto hace especialmente relevantes hoy estas iniciativas, antídotos de la fragmentación social.

La modernización cultural conlleva crecimiento de la autonomía individual; la modernización económica, crecimiento de una eficiente autorregulación; la modernización política, mejores garantías jurídicas de los bienes comunes esenciales. Estos tres espacios del desarrollo social son interdependientes. Progresan articuladamente o se bloquean mutuamente. El desarrollo ya no es cuestión de tener o no tener, sino de estar incluido o excluido del intercambio de saberes y papeles sociales.

### *1.2 Una confusión de nombres clarificadora*

El título genérico de Organización No Gubernamental (ONG) fue en principio puramente diferencial. Se acuñó precisamente en los foros internacionales donde habitualmente participan sólo portavoces de los gobiernos cuando en ellos fueron admitidos observadores o participantes de organizaciones que no hablaban en nombre de ningún gobierno. Quería subrayar que su voz no defendía intereses na-

cionales específicos, sino que articulaba la voz de los más débiles de la tierra en esos foros. Un ejemplo reciente de esa colaboración entre gobiernos y ONGs fue la Conferencia sobre Medio Ambiente de Río, donde fueron escuchadas por su enorme experiencia en los problemas que por nuevos se debatían. Los foros o encuentros alternativos que acompañan hoy a casi todas las conferencias internacionales serían también ejemplos de ese pretendido diálogo con los gobiernos, aunque sea en una colaboración no tan armónica. Sin embargo, esta denominación pierde su sentido si se aplica al ámbito interno de cada sociedad. Todos los interlocutores sociales nacionales, excepto las Administraciones Públicas, son ONGs, incluidas por supuesto las organizaciones del mercado. Por muy usual que sea en el diálogo social interno, el nombre abarca tanto que no expresa casi nada. Mantiene, eso sí, la referencia simbólica al ciudadano y a la independencia –no siempre real– de otras instancias.

Apelando a un modelo usual, el campo de acción de la solidaridad se puede ver como un espacio complejo de relaciones entre tres polos: el **Estado**, el **mercado** y los **mundos vitales** de los ciudadanos. Ni siquiera es posible **nombrar** hoy con precisión ese espacio.

Si este espacio de relaciones se observa primordialmente desde su referencia al polo del **Estado**, la denominación realzará su **autonomía** e independencia frente a las Administraciones Públicas (*Organización No Gubernamental, Independent Sector, Private Nongovernmental Sector, Informal Sector*).

Si se nombra por referencia al **mercado**, se definirá por la **peculiaridad** de su funcionamiento económico, contrapuesto al Estado y al mercado (*Non-Profit Sector, Économie Sociale, Tercer Sector o Sistema*).

Vista desde los **mundos vitales** de las personas, el nombre hará hincapié en los objetivos o motivaciones subjetivas de sus miembros (*Charitable Sector, Philantropic Sector, Voluntary Sector*) o en su compleja función social (*Intermediary Sector, Private Initiative*).

Cada uno de estos nombres intenta facilitar un tratamiento complejo del fenómeno desde el punto de vista particular de alguna de las diversas ciencias sociales. Al mismo tiempo, tiene el riesgo de ignorar o dificultar la comprensión de los aspectos que quedan en segundo plano.

Las mutuas relaciones **Estado-mercado-mundos vitales** no son un juego de suma cero que los enfrente competitivamente. No funcio-

nan las **falsas polarizaciones: privado-público o Estado-mercado**. Ni el mercado es el único factor de eficiencia económica ni los mundos personales son el ámbito exclusivo de la solidaridad. En el mercado están presentes elementos de solidaridad, como la especial apelación al bien común y al servicio solidario de algunas profesiones; las actividades empresariales y procesos productivos no son necesariamente una fórmula vacía y menos desde la perspectiva de las motivaciones personales. También en el mercado, como consumidores, podemos mostrarnos solidarios: iniciativas de comercio justo, rechazo de embalajes o propelentes contaminantes... Aunque es obvio también que la vigente dinámica del mercado es el agente principal de la dualización y la exclusión social. Por su parte, el Estado también produce solidaridad e integración social al regular en función de los intereses generales, sin tener por ello la exclusiva de su defensa, y al redistribuir rentas y servicios. Y para decirlo todo, entre los agentes sociales de la solidaridad organizada también se camuflan intereses corporativos, económicos, políticos o personales.

En el entramado de la realidad, los tres polos se necesitan mutuamente y todo actor social está implicado en los tres. Quizá lo nuevo sea la mayor relevancia relativa de los agentes organizados de la solidaridad en la España de hoy.

Hablar de agentes sociales de solidaridad organizada obliga, además, a distinguir dentro del mundo de las asociaciones. Todas crean y refuerzan el tejido social y los mundos vitales de cada uno, diversifican las relaciones del individuo y, en último término, potencian y dan voz social diferenciada a los múltiples intereses y dimensiones del sujeto social. Pero la solidaridad ciudadana organizada, por orientarse hacia fuera, por ponerse al servicio del desarrollo social de terceros, especialmente de los más desfavorecidos, se distingue de:

- Las asociaciones que se dirigen hacia dentro, al desarrollo social, cultural, de aficiones, etc., de sus propios socios.
- Los grupos de ayuda mutua entre iguales, en defensa de sus intereses o para solventar sus carencias.
- Las organizaciones que orientan su servicio público a mejorar o hacer más gratas las condiciones de vida de grupos sociales no especialmente desfavorecidos o en campos ya suficientemente atendidos: conciertos, exposiciones...
- La actividad solidaria individual y esporádica.
- Los centros o instituciones de asistencia que tratan estas necesidades con cargo a los presupuestos del Estado o con ánimo de lucro, por ejemplo, las residencias de ancianos.

El *Nuovo Dizionario de Sociologia* italiano nos da una descripción maximalista y muy compleja del sujeto de la solidaridad social. En Italia se vienen debatiendo desde hace tiempo las múltiples facetas e implicaciones sociales y políticas de este fenómeno. La descripción que sigue recoge este debate y es deudora de la cultura, historia y religiosidad propias, no tan lejanas de las nuestras:

*Voluntario es el ciudadano que libremente, no en virtud de obligaciones morales o deberes jurídicos específicos, inspira su vida –en público y en privado– en fines de solidaridad. Por lo tanto, cumplidos sus deberes civiles y de estado, se pone desinteresadamente a disposición de la comunidad, promoviendo una respuesta creativa a las necesidades emergentes de su territorio, con atención prioritaria a los pobres, los marginados, los impedidos. Dedicar energías, capacidades, tiempo y los medios de que dispone en iniciativas compartidas y realizadas especialmente en acciones de grupo. Iniciativas abiertas a una leal colaboración con las instituciones públicas y las fuerzas sociales, asumidas con la adecuada preparación específica y continuidad, y orientadas a los servicios de proximidad o a la indispensable eliminación de las causas de la injusticia y opresión de las personas*<sup>13</sup>.

Un breve comentario a esta compleja descripción:

— *Libremente, no en virtud de obligaciones morales o deberes jurídicos específicos.* Aquí estriba para muchos la dificultad de incorporar a este colectivo a los obligados a cumplir su servicio social sustitutorio, como hace la ley española. Se trata ante todo de una **cultura de la solidaridad** coherente. Además de una ocupación, aspira a ser una mentalidad que *inspire su vida –en público y en privado–*, que afecte a la persona en sus deberes cotidianos, independientemente del tiempo específico que le pueda dedicar a la tarea concreta de solidaridad.

— *La respuesta creativa a las necesidades emergentes* subraya una función típica de este sujeto social. La capacidad flexible de detectar las nuevas necesidades y riesgos de fractura social y anticipar nuevas respuestas, ideas y métodos de integración social.

— La acción organizada, colectiva, es necesaria para su adecuada continuidad, complejidad, coordinación con otras iniciativas y, en último término, eficacia. Lo que cuenta es el derecho ajeno a la satis-

---

<sup>13</sup> Citado por Tavazza, L., *El nuevo rol del voluntariado social*, Lumen, Buenos Aires, 1995, p. 31-34.

facción efectiva de sus necesidades; no basta la subjetiva complacencia individual del deber moral cumplido. De ahí que exista una evolución en las actividades de solidaridad, desde el impulso generoso de la buena voluntad hacia la profesionalidad y el análisis complejo, desde una perspectiva corta de asistencia a otra larga, de lucha por los derechos y contra las causas y estructuras de exclusión social.

## **2. De la solidaridad «corta» a los planteamientos «largos»**

La aprobación el 24 noviembre de 1994 de la Ley 30/94 de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General y de la Ley del Voluntariado en diciembre de 1995 expresa ese auge de las actividades sin ánimo de lucro. Estas leyes regulan y promueven dos cauces de actividad solidaria ciudadana que tienen una delimitación más precisa por su forma jurídica o sus características. El fenómeno del asociacionismo de solidaridad, aun reducido por exclusión de los grupos de ayuda mutua o corporativa, abarca bastante más. Como su mismo nombre indica, la fluidez de sus características cualitativas permite también multitud de tipologías según las perspectivas, desde los servicios de proximidad a la cooperación internacional al desarrollo. Esa flexibilidad estructural y de objetivos dificulta el análisis cualitativo. Incluso las aproximaciones cuantitativas son fragmentarias.

Es tópico porque es real. En España conservan enorme importancia las redes de solidaridad espontánea individual y sus cauces (la familia, los amigos y vecinos). Si en el mundo anglosajón se supone que el 40% de los servicios de solidaridad los prestan estas redes primarias, entre nosotros su porcentaje es más que mayoritario. Son el cauce principal de la socialización de cada persona y el tejido que nos integra básicamente en la comunidad. Vivimos apoyados en tupidas redes de familia y amistad.

Otra trama importante del tejido social la forman los grupos de ayuda mutua, las asociaciones de solidaridad entre iguales con objetivos muy específicos: la práctica de una afición compartida, la superación de un problema o necesidad existencial grave que no pueden satisfacer las instituciones, etc. Estos últimos grupos han desbordado recientemente el ámbito de la medicina o la psicología, donde nacieron inicialmente, y se han extendido a otras muchas necesidades sociales. Producen innegablemente efectos beneficiosos para el interés general: sensibilización hacia las diferencias, mejor articulación y re-

gulación de intereses..., aunque su fin primario se ciña a la satisfacción de las propias necesidades de sus miembros. Los grupos de personas con problemas de salud –alcohólicos, obesos, depresivos, etc.– muestran el fracaso de la excesiva medicalización de la salud o del aparato sanitario tradicional y activan una nueva manera de comprender y afrontar sus necesidades. En la práctica, sin embargo, no son siempre los más necesitados de esa ayuda específica sino los grupos sociales con un nivel cultural y de recursos ya relativamente alto los que habitualmente se benefician más de este tipo de acción colectiva.

## *2.1 Los derechos humanos del otro*

Afirmada ya la gran importancia integradora de las redes primarias y los grupos de ayuda mutua, al analizar la solidaridad como interés por el «otro», como elemento de integración social más allá de esas redes primarias, hemos de referirnos sobre todo a las organizaciones de solidaridad que articulan el altruismo individual:

- Son grupos centrados en el trabajo de voluntarios, aunque estén apoyados en colaboradores retribuidos.
- Tienen intereses comunes y objetivos concretos para superar las desigualdades sociales y mejorar la calidad de vida de los más afectados por ellas.
- Cuentan con un mínimo de organización y estabilidad, sin ánimo de lucro o beneficio personal.
- Prestan un servicio de solidaridad respetuoso con los derechos y participación de los destinatarios.

Las imaginativas movilizaciones sociales del Movimiento por el 0,7% en 1994 y 1995 han hecho una llamada directa a esa solidaridad, palabra de profundas resonancias, entendida planetariamente. ¿Qué matices encierra la solidaridad? ¿Cómo es percibida por la sociedad española?

La solidaridad de la clase obrera, que acuñó el término, era tanto política como asistencial. Además de la ayuda mutua, su objetivo era superar planteamientos individualistas, proporcionar elementos para un análisis social y coordinar una práctica transformadora de las estructuras injustas que el análisis dejaba al descubierto, en beneficio de toda la sociedad. Esta solidaridad de matriz laica se ha sumado a la tradición secular de la caridad cristiana.

Para cada persona, la solidaridad inicialmente experimentada es la que acompaña en las necesidades de asistencia inmediata. Pero esa **solidaridad social «corta»**, organizada o espontánea, requiere en último término una **solidaridad «larga»** con mayor alcance político, para no confundir caridad y justicia, para no centrarse en la generosidad del que ofrece, sino en los derechos del que recibe, para atacar causas y no sólo síntomas de la necesidad, para no quedarse en mero actor subsidiario, suplente de las carencias del Estado de Bienestar. Es más, incluirá la **solidaridad internacional**, si se percibe la amplitud mundial de los fenómenos de necesidad, exclusión y dualización.

Parece que ha pasado el tiempo de una solidaridad internacional muy filtrada por las afinidades ideológicas –un ejemplo fue la ayuda prestada a Nicaragua–. El relativo éxito de la última campaña del 0,7% o de la ayuda humanitaria a Ruanda y Bosnia indican una sensibilidad universalista sin distinciones por destinatarios<sup>14</sup>. Ya no se dispara sólo con pólvora del rey –con cargo a nuestro presupuesto nacional, de todos y de nadie–. Las campañas puntuales tienen detrás a mucha gente que asume personalmente riesgos y esfuerzos. Éstas son eficaces cuando consiguen que otros muchos identifiquen, al menos en parte, sus indefinidos deseos de cambios y mejoras con esas causas solidarias y llevan su articulación hasta las estructuras.

El desarrollo de las sociedades europeas ha promovido también una evolución más o menos paralela de la solidaridad organizada. En los últimos años, ese fenómeno es visible también en España. Aquí la matriz histórica cristiana es más patente, así como el paso gradual de la solidaridad «corta», a la solidaridad «larga» y del ámbito nacional al internacional que ha acompañado también al desarrollo social general.

España dejó de ser un país receptor de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en 1983 a petición propia y pasó a contribuir a la Cooperación Internacional con un 0,05% del PIB en ese mismo año (0,35% en 1995). La evolución de dos organizaciones de solidaridad muy significativas, una de matriz cristiana, Cáritas, y otra no confesional, Cruz Roja Española, pueden sintetizar el cambio de enfoque general que queremos resaltar (cuadros 1 y 2).

---

<sup>14</sup> Campo, S. del, *La opinión pública española y la política exterior. Informe INCIPE 1995*, INCIPE, Madrid, 1995, p. 49-53.

## Cuadro 1 – Evolución histórica de Cáritas Española

Cáritas nace en 1942 como Secretariado Nacional de Caridad dentro de la Acción Católica, asociación de hombres y mujeres de la Iglesia Católica, con el fin de coordinar y organizar la caridad de la Iglesia Católica en la España de la posguerra. Sus líneas de acción iniciales fueron fundamentalmente asistenciales, de **solidaridad «corta»**: la distribución de ropas y alimentos, con campañas como la «operación colchón» o las cantinas escolares. En 1951, por su gran implantación local, se hace cargo de la distribución del Programa de la Ayuda Social Americana. Hoy diríamos que actuó en el modesto papel de contraparte local de aquel programa de ayuda alimentaria de Cáritas norteamericana y Cáritas internacional. En 1955, cuando ese papel se reconoce oficialmente, el programa llega al 54% de los necesitados españoles. Hasta 1956 se repartieron en total 92.000 toneladas de alimentos –51.800 toneladas de leche, 17.000 de queso–.

Aquello reforzó su estructura e implantación. Pero, para no identificarse sin más con aquel programa, inició un cambio cualitativo desde la asistencia hacia el bienestar integral. En 1957 funda los Centros de Estudios de Sociología Aplicada e inicia FOESSA, para estudiar las causas estructurales de la marginación y la pobreza. Ya no se trata de caridad sino de justicia social. Un buen ejemplo práctico de ese cambio de actitud fue el Plan Nacional de Comunicación Cristiana de Bienes (CCB), que pretendía pasar de la limosna como satisfacción moral subjetiva de la conciencia solidaria a la solución de las necesidades reales. Se cuantifican las necesidades no cubiertas mediante una encuesta sobre 9.200 municipios con 10.000 Cáritas parroquiales y 20.000 voluntarios. Se trata de repartir esa cantidad según los tramos de renta percibida para hallar la asignación con que cada uno estaría moralmente obligado a solucionarlas. Es decir, la satisfacción de necesidades se ve como un derecho que grava a cada miembro de la sociedad hasta su cumplimiento.

Se busca «analizar las consecuencias que pueda tener el Plan de Desarrollo Económico, prever, dentro de lo posible, los problemas del futuro y programar sus soluciones» (Plan CCB, v.I). Sin embargo «los resultados del estudio realizado apenas traspasan la frontera del diagnóstico de la situación. Ello plantea un interrogante: ¿hasta qué punto tareas de esta naturaleza pueden servir de plataforma para concebir, elaborar y ejercitar auténticos planes de desarrollo social y comunitario?» (Plan CCB, v.III).

Se imponía un paso más hacia la **solidaridad «larga»**: actuar sobre las estructuras causantes de la situación diagnosticada. Con las enormes dificultades propias de las grandes instituciones, se preocupa de «la reforma fiscal, la distribución de la renta, el derecho al trabajo, la defensa de los derechos humanos, y en especial los de los sectores marginados y el mismo sistema económico nacional» (Asamblea XXXIII, conclusión 6ª, 1978). A este trabajo de promoción se dedican fondos en la misma proporción que a la asistencia directa.

En los últimos años aquella «coordinadora de la caridad católica», receptora pobre de programas exteriores de ayuda al desarrollo, está embarcada en programas de cooperación Norte-Sur dentro y fuera de España, consciente de la responsabilidad que nos atañe en la pobreza de otros.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Gutiérrez Resa, A., *Cáritas Española en la sociedad del bienestar, 1942-1990*, Hacer, Barcelona, 1993, p. 240.

## Cuadro 2 – Evolución histórica de Cruz Roja Española

La Cruz Roja se gestó en una batalla. El 24 de junio de 1859 en Solferino los heridos de Napoleón III y de Francisco José quedaban sobre el campo sin atender. El comerciante ginebrino Henry Dunant y los habitantes del pueblecito vecino de Castiglione les atendieron. Su relato de aquellos días conmovió a Europa. Sólo cuatro años más tarde, 1863, un comité de cinco personas (hoy 25) convocó a 16 gobiernos a una conferencia internacional en Ginebra, con el fin de asegurar la protección a la asistencia sanitaria en la guerra bajo los colores de la bandera suiza invertidos. Había nacido el primer Convenio (1864). Los cuatro actuales (1949 y 1977) los firmaron 175 países. En la guerra de 1876 entre Rusia y Turquía, los heridos turcos recelaban del emblema de la cruz y se cambió sobre el terreno por la media luna roja, hoy incluida en el nombre oficial. Cruz Roja Española estuvo presente en ese nacimiento de 1864, con delegados de la Orden Hospitalaria de San Juan de Jerusalén. Una Orden Real declaraba ese año su utilidad pública y aprobaba sus estatutos al año siguiente.

En 1918, Cruz Roja Española creó una red de seis hospitales civiles en un panorama general de carencias sanitarias. Inmersos en las penalidades de la Guerra Civil española, los rectores de Cruz Roja eran conscientes de que su papel superaba la asistencia sanitaria en las batallas. Su presidente escribió a finales de 1938: «No olvido que en su iniciación y también actualmente nuestra Institución era y es auxiliar de la Sanidad Militar [...] pero dadas las múltiples y ricas facetas de actuación, posibles y necesarias, en relación con la vida de la población civil, yo creo que, cada vez más, es preciso orientar el trabajo y ampliar las actividades de Cruz Roja en sentido civil». Se alimentó en ese tiempo a un millón de niños en las escuelas. En la posguerra se repatriaron a los españoles de Rusia e Irán. Las brigadas locales y regionales estuvieron presentes en incendios como el de Santander, inundaciones, como las de Ribadellago y Levante, accidentes...

Hoy tiene una dedicación profunda a iniciativas de integración social. El lema de su Plan Estratégico 1993-1996 es «Trabajar con los más vulnerables». Con 835 asambleas locales, 600.000 socios, 130.000 voluntarios y 30.000 donantes de sangre, además de su red general de asistencia, atiende las nuevas pobrezas: toxicómanos, refugiados, reclusos..., y coordina en España la aplicación de los programas comunitarios europeos de lucha contra la pobreza. La democratización interna iniciada en 1985 ha mitigado el carácter de institución tutelada desde el Estado que desde el principio tuvo, subrayando su autonomía, hasta elegir democráticamente su presidente en 1990.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Clemente, J. C. y Navajo, P., *Trabajando con los más vulnerables*, Cruz Roja Española, Madrid, 1995.

## 2.2 La frágil cultura de la solidaridad en España

Un 63% de la población española reconoce que sus ingresos y su nivel de vida han mejorado bastante en comparación con los de sus padres cuando tenían su edad. Tan sólo un 9% opina lo contrario. Esa mejora es aún mayor si se pregunta por la formación (68%). Vivimos en un país que se considera mayoritariamente de clase media, consciente de un progreso económico y social que ha beneficiado a la mayoría. Aun así, el 72% piensa que si los ingresos se igualaran en España posiblemente les beneficiaría o, en todo caso, se quedarían igual

(21%). Sólo un 4% reconoce que su situación empeoraría<sup>15</sup>. No está, pues, tan clara la posición relativa de cada uno en el conjunto. En lo económico al menos, parece que todos nos sentimos todavía entre los menos beneficiados, en el polo receptor de la solidaridad más que en el donante. Un 62% de los ciudadanos opina que no hay conflictividad entre pobres y ricos, frente a un 23% que piensa lo contrario. Parece baja la conciencia de conflictividad en los grupos tradicionalmente marginados. ¿Es que ya no hay problemas de redistribución, de solidaridad? Se percibe más conflictividad entre ocupados y parados. No obstante, un 40% no ve ese conflicto.

Con todo, la nueva concepción de la solidaridad «larga» e internacional, consciente de los límites del crecimiento económico, de la responsabilidad de nuestra posición relativamente privilegiada y de la globalidad e interdependencia de todas nuestras actuaciones, se va abriendo paso en la sociedad española. A finales de 1994, el 66,2% de los españoles consideraba que, aunque nosotros tengamos problemas, debemos dedicar más recursos para ayudar al desarrollo de los más pobres<sup>16</sup>. En 1987 tan sólo un 49% era de esta opinión. Con motivo de las reuniones internacionales que España acoge, tenemos ocasión de asistir ahora en primera fila a las acciones y contrapropuestas alternativas de las organizaciones voluntarias internacionales, antes tan lejanas. Recordemos las campañas de Greenpeace en nuestras costas o en la reunión del Fondo Monetario Internacional en Madrid. Estas reuniones nos muestran a domicilio algunas posibilidades de participación ciudadana usuales en Europa que nuestra historia reciente no nos permitió aprender. En 1982, cuando la recién fundada Coordinadora de ONGD editó el mapamundi con la proyección de Peters siguiendo una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), firmaron el mapa siete ONGD. En 1995 coordinaba a 88 de un total que rebasa las 150. Hemos aprendido muy rápido. Pero, ¿ha calado en la sociedad? Nuestra aportación de ayuda a Bosnia ha sido superior a la de países más ricos y la confianza y prestigio de las organizaciones de solidaridad supera a la depositada en otras instituciones sociales, con excepción del sistema educativo (gráfico 1).

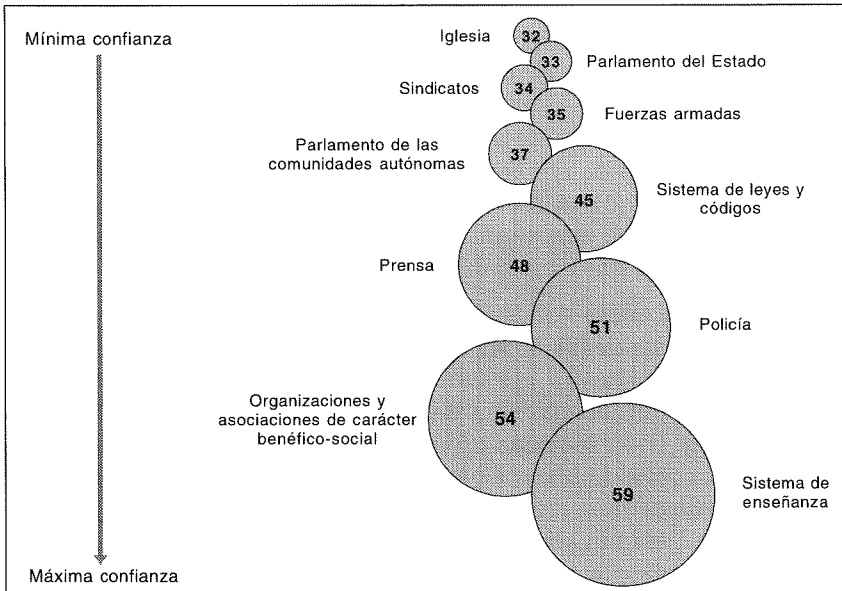
No olvidemos, sin embargo, el marco general. Esta preocupación por la cohesión y las desigualdades sociales es todavía muy minoritaria. Entre los 15 «temas que preocupan hoy a la gente», «las desigual-

---

<sup>15</sup> Estudio 2.046 del CIS, febrero de 1993.

<sup>16</sup> Estudio 2.122 del CIS, noviembre de 1994.

Gráfico 1 – Nivel de confianza que manifiestan los jóvenes de 15 a 24 años en una serie de instituciones. En porcentaje. 1993



Fuente: Elaboración CECS a partir de Andrés Orizo, F., «Integración en la sociedad», *Jóvenes españoles 94*, Fundación Santa María, Madrid, 1994.

dades sociales» ocupan un puesto bajo, el décimo, detrás del «deterioro de la convivencia ciudadana y la falta de civismo»<sup>17</sup>. Si se pregunta por los objetivos prioritarios de la sociedad española en los próximos años, queda aún peor: el antepenúltimo, seguido –y también resulta revelador– por la inflación y la competitividad de la economía, que cierra la lista de prioridades (gráfico 2).

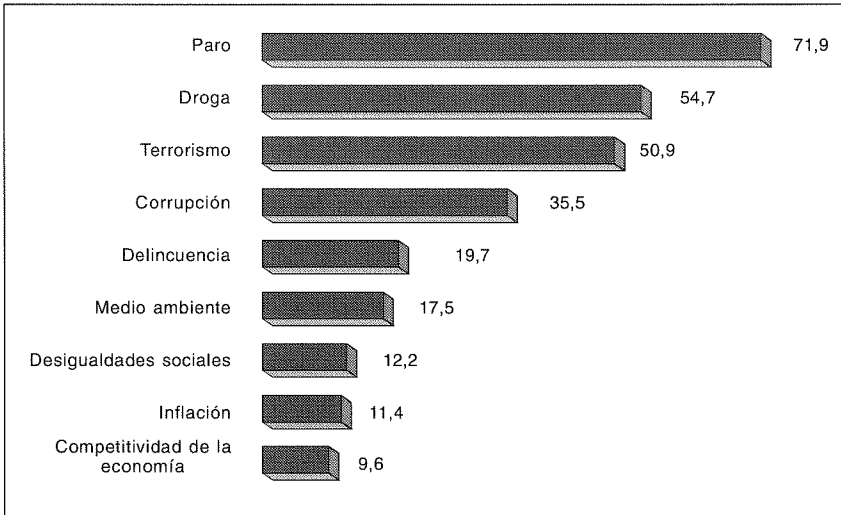
### 3. Enfermedades de crecimiento

#### 3.1 Dos carencias: la coordinación y la profesionalidad

Existen multitud de organizaciones trabajando con un mismo colectivo de beneficiarios. La efectividad de las acciones está normalmente en función de la capacidad para coordinarla con otras organizaciones y con las Administraciones Públicas.

<sup>17</sup> Estudio 2.128 del CIS, diciembre de 1994.

Gráfico 2 – Objetivos prioritarios de la sociedad española. En porcentaje. 1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de CIS, Estudio 2.128, *Expectativas 1995*, diciembre 1994.

La coordinación con otras organizaciones agrupa esfuerzos, redistribuye recursos materiales y humanos, evita duplicidades en la intervención, garantiza su eficacia y eficiencia, capacita mejor a los que la ejecutan sobre el terreno y refuerza su impacto de reivindicación ante los poderes públicos. Algunos pasos se han dado en la coordinación de fuerzas en aquellas organizaciones que trabajan con colectivos tradicionales (familia, enfermos, ancianos) y de autoayuda (toxicómanos, SIDA, alcohólicos). La coordinación, sin embargo, apenas existe en el trabajo con nuevos colectivos sociales: mujeres, inmigrantes... El **localismo**, «actuar localmente», que tanto ayuda a la flexibilidad en las prestaciones, dificulta el análisis, la propuesta de soluciones más complejas; «pensar globalmente», a veces, es lo único que puede ser efectivo. La necesaria coordinación supralocal es una tarea muy pesada, que consume demasiados recursos económicos y humanos para asociaciones normalmente muy pequeñas.

La cooperación con las Administraciones Públicas está resultando aún más difícil. En interés propio, éstas deben apoyar y fomentar la participación e iniciativa ciudadana, la formación de tejido social, y son una importante fuente de recursos para las iniciativas sociales, que necesitan demasiado a menudo ese apoyo institucional por su exigua dimensión y escasos recursos propios. Como mediadoras en la

asignación de los recursos de todos, las Administraciones tienen el deber de controlar rigurosamente el uso de esos recursos. Pero está todavía muy viva la experiencia de una Administración centralista y fiscalizadora, más interesada en contabilizar los esfuerzos privados como cumplimiento de sus planes políticos que en una cooperación equitativa. Hasta 1975 las asociaciones ciudadanas carecieron de la más mínima libertad para configurarse. Falta la confianza de años de colaboración y lealtad por ambas partes. No parece equitativo, por ejemplo, que ante un proyecto que presupuesta la financiación de la Administración en un 50%, ésta exija por adelantado el compromiso de ejecutarlo por entero aunque al final sólo financie un 30% o incluso un 20%. Como tampoco parece justo que la otra parte descunte previamente ese previsible recorte e infle presupuestos para poder realizar aquel programa aun con el 50% de lo previsto y presentado. Las instancias públicas necesitarán cada vez más de esa cooperación ciudadana para resolver con agilidad y pocos medios nuevas necesidades. Pero esta cooperación no significa solapamiento ni sustitución, ni es sinónimo de mano de obra gratuita. Habrá que superar años de recelos y desconfianzas mutuas.

La segunda gran carencia es la profesionalidad. La Ley del Voluntariado dedica varios artículos a los derechos y deberes de formación de los miembros de estas asociaciones para desempeñar su tarea. Las organizaciones de solidaridad restringidas a profesionales de un sector indican también la tendencia a una actuación más especializada.

Esta necesidad de conocimientos y métodos adecuados de actuación se concreta en:

— **La profesionalidad de la persona** que asigna parte de su tiempo libre a iniciativas de solidaridad en su campo profesional. Crea una nueva forma de relación y de socialización de conocimientos entre el experto y el beneficiario y una aportación personal específica a la solidaridad. Hecha con el debido respeto a los saberes culturales informales que los beneficiarios poseen, instaura un beneficioso diálogo entre el especialista técnico y los especialistas en su propia necesidad. Unos aprenden a expresar mejor sus necesidades ante el profesional y otros a valorar más la función social última de sus conocimientos, la calidad de vida y el bienestar de los usuarios.

— **El compromiso profesionalizado de prestación de servicios por parte de la organización solidaria.** Aunque muchos servicios sociales de proximidad, como el acompañamiento, la comunicación, etc., no requieran aptitudes muy específicas ni un compromiso muy constante del voluntario, sí implican por parte de la

organización que los promueve un compromiso de prestación continuada, fiable y eficiente con los beneficiarios, los socios financieros, los programas públicos, etc. De ahí los programas de formación que las asociaciones piden a sus miembros como requisito necesario para cumplir adecuadamente los objetivos de cada actuación en su medio concreto.

Sin embargo, el hecho es que muchos voluntarios ofrecen un compromiso limitado en tiempo o actividad y se relacionan con su organización simplemente como mediadora entre su oferta concreta de solidaridad y la demanda que quieren cubrir. No desean una pertenencia o un vínculo mayor con la organización ni quieren asumir personalmente su parte de iniciativa y apoyo a la mínima estructuración necesaria para que la acción sea eficaz. Tras las fervientes proclamaciones, la formación les resulta a muchas personas implicadas en estas iniciativas algo ajeno al servicio que quieren prestar, que exige dedicación de tiempos suplementarios no previstos y es extraña a las motivaciones que les convocaron a la tarea, no siempre coincidentes con las de la organización que les encuadra. Es la interpretación más plausible de los datos disponibles: como media europea, sólo uno de cada tres colaboradores recibe alguna formación en el marco de su actividad altruista y el 85% de éstos considera suficiente la formación que se le ofrece<sup>18</sup>.

La evidente necesidad de profesionalidad y dedicación en los servicios de solidaridad cuando éstos alcanzan un mínimo volumen y estabilidad y requieren la contratación laboral de personas o servicios, provoca sospechas sobre la pureza altruista de sus actividades. En una civilización de la imagen, en la que también la solidaridad necesita promocionarse públicamente para obtener sus recursos humanos y económicos, es ciertamente peligroso dar primacía a la gestión. Y al mismo tiempo es la piedra de toque de su actuación. Cuando las actividades de una organización buscan primordialmente asegurar la propia supervivencia o fortalecer su imagen y estructura, esto significa que no están suficientemente centradas en los intereses generales ni en su función mediadora con el mundo de la necesidad, ni ven ahí el sujeto protagonista de la solidaridad. Se identifican, en la práctica, los intereses de la estructura o de los gestores con los fines que convocaron a los miembros.

---

<sup>18</sup> Gaskin, K. y Smith, D., *op. cit.*, p. 45-46.

### 3.2 *Algunas asignaturas pendientes de la solidaridad organizada*

Las organizaciones de solidaridad han despegado con fuerza en nuestro país desde hace relativamente poco tiempo. Su desarrollo futuro dependerá de la respuesta que se dé a las carencias que se observan:

— Falta investigación y consolidación **jurídica**. Aún nos falta por experimentar la multiplicidad de modelos legales que la Ley apunta, adaptados a las condiciones y objetivos de cada grupo y por eso flexibles, que no uniformicen o mutilen las muchas formas espontáneas en que se articula.

Hay todavía mucho que discutir sobre la diferenciación práctica entre la solidaridad organizada y otras formas de organización *non-profit* o del *tercer sector*, como las asociaciones corporativas, de ocio, de ayuda mutua, de gestión de intereses sectoriales, etc., que requieren tratamientos sociales específicos.

— Falta investigación y consolidación **económica**. Es urgente diferenciar los beneficios legislativos, fiscales y sociales de la solidaridad organizada o del voluntariado más estricto de otras formas de asociación del *tercer sector*, que tanto engloba.

Es muy posible imaginar estructuras financieras que tengan en cuenta las peculiaridades de su actividad en la concesión de créditos, plazos, garantías... Existen en otros países iniciativas de entidades de crédito específicas para el *tercer sector* de la economía social, y entidades de fondos de garantía mutua, para deshacer la imagen que las organizaciones de solidaridad tienen de provisionalidad e insolvencia.

— Falta investigación y diferenciación **laboral**. Las propuestas del *Libro Blanco* de la competitividad y el empleo de J. Delors y las recientes políticas de empleo en la Unión Europea prestan especial atención a los servicios de proximidad, considerados como una gran bolsa de empleo potencial. Es innegable que los agentes de solidaridad –los primeros que detectan y se hacen presentes ante una necesidad social emergente– abren camino a la posible creación posterior de puestos permanentes de trabajo relacionados con esa necesidad. Valgan de ejemplo los jardines de infancia o los educadores de calle.

Por otro lado, es evidente la tendencia de las políticas sociales a diferenciar la garantía pública de un servicio de la gestión de las prestaciones concretas que implica. El sistema de «compra de servicios» tiene muchas ventajas relativas, tanto de eficiencia económica como de

satisfacción de los usuarios. Esto incluye, por ejemplo, la remuneración de los servicios de asistencia sanitaria o social prestados a los mayores en el ámbito de los hogares particulares, sin medicalizar su estado, o a las familias que acogen a menores cuya tutela han asumido los poderes públicos y evitan su ingreso en instituciones especiales.

Pero a largo plazo la inclusión en el mercado laboral de los servicios de solidaridad inmediata puede significar una mercantilización de las relaciones humanas primarias –indeseable desde el punto de vista de la calidad para los beneficiarios del servicio– y crear un mercado secundario de trabajo con peores condiciones laborales para estos trabajadores. Un espejismo de empleos de baja calidad con trabajadores de alguna manera cautivos por lazos familiares o de cercanía.

En otros países ya se ha regulado la posibilidad de actividades de solidaridad por parte de entes jurídicos, no personales, del mundo del mercado o la Administración. Además de posibles prestaciones económicas esporádicas o permanentes de mecenazgo, becas o ayudas, algunos actores del mercado, y en función de su lógica interna, son conscientes de la importancia de subrayar su función social y aprovechar capacidades coyunturalmente excedentes para ofrecer servicios solidarios reales, ayuda y asesoría técnica, tecnológica o de comunicaciones y transporte. No se trata de «altruismo» institucional, sino de producir, con un coste marginal muy bajo tratándose de capacidades excedentes o gastos fijos, beneficios más allá del corto plazo económico o de la imagen publicitaria. Los beneficios que un desarrollo más armónico promete al cuerpo social y también a los mercados. Esta posibilidad no está recogida en la Ley española, que siempre se refiere a personas físicas.

Casos de este tipo serían, por ejemplo, la agencia de publicidad que produce sin ánimo de lucro un anuncio para una organización de solidaridad y los medios de comunicación que lo difunden sin cobrar, el bufete de abogados que acepta sin pasar minuta un porcentaje de casos legales presentados por una asociación de rehabilitación de toxicómanos o el restaurante que concierta con un comedor de emergencia la cesión de alimentos excedentes.

## **4. Protagonismo creciente y disperso**

### ***4.1 La eclosión de las organizaciones de solidaridad***

Las organizaciones de solidaridad en España tienen cada vez más fuerza. Es difícil determinar las entidades u organismos que trabajan

en el campo de la solidaridad, los ámbitos y programas en los que están presentes, el número de beneficiarios de su actuación, así como la procedencia de sus fuentes de financiación. Y son aspectos que consideramos esenciales para dibujar, a grandes rasgos, qué suponen las organizaciones de solidaridad en este momento en España.

No es fácil distinguir entre el asociacionismo y la solidaridad social organizada. El Independent Sector, con sede en Washington, estima que 89 millones de adultos, casi la mitad de esa población en Estados Unidos, hizo tareas –indeterminadas– de voluntariado en 1993<sup>19</sup>. La tradición anglosajona de las asociaciones y clubes ciudadanos hace que siete de cada diez norteamericanos sean miembros de alguna y que un 25% pertenezca a más de tres. Pero estas adscripciones, sobre todo fuera de las grandes ciudades, parecen más el precio obligado de un *status* social o corporativo que la expresión de una voluntad desinteresada de mejorar las condiciones sociales.

Ciñéndonos a España, la tabla 2 no discrimina exactamente las organizaciones de solidaridad del resto de asociaciones, ni el nivel de actividad de las adscripciones que manifiestan los encuestados. Ade-

**Tabla 2 – Nivel de pertenencia por tipo de asociaciones. En porcentajes. 1994**

Tipos de asociaciones	Pertenece actualmente	No ha pertenecido nunca	No pertenece pero ha pertenecido
Asociaciones y organizaciones de carácter benéfico-social, de ayuda a los demás o interesadas por el bienestar social	6,4	45,7	47,9
Sociedades y asociaciones de tipo religioso	7,3	47,6	45,1
Asociaciones y grupos educativos, artísticos o culturales	7,4	50,0	42,6
Sindicatos	4,1	42,6	53,3
Partidos políticos	2,1	46,8	51,1
Organizaciones interesadas por los derechos humanos a nivel nacional e internacional	1,6	48,5	49,9
Asociaciones y grupos ecologistas de conservación de la naturaleza o de protección de los animales	2,1	49,5	48,4
Organizaciones y grupos juveniles ( <i>scouts</i> , guías, clubes juveniles)	4,3	53,5	42,2
Asociaciones y grupos deportivos	13,6	52,6	33,8
Grupos relacionados con la mujer/grupos feministas	1,0	48,1	50,9
Movimiento pacifista	0,9	48,7	50,4
Sociedades locales o regionales: peñas de fiestas, cofradías	13,3	45,5	41,2

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de CIS, Estudios 2.105 y 2.107.

<sup>19</sup> *The Economist*, 5 de enero de 1996, p. 63.

más del deporte, interesan mucho las pequeñas asociaciones locales. En torno al conjunto de funciones de la solidaridad se asocia un 12% de la población. Está claro que mueven más las ayudas concretas al necesitado que los movimientos sociales de carácter más general: derechos humanos, feminismo, ecología, paz...

Como dato comparativo, una reciente encuesta europea patrocinada por las organizaciones mismas y en la que no está representada la Europa latina, daba como media para 1994 un 27% de personas con alguna actividad de este tipo. Las diferencias eran notables dentro de la Unión Europea, oscilando entre el 38% en Holanda y el 18% en Alemania. Pero, evidentemente, la pregunta se entendía muy ampliamente, sin referencia necesaria a una organización estable, ya que el 15% de los que colaboraban no sabía decir a qué tipo de asociación había prestado su colaboración<sup>20</sup>.

Otra encuesta de 1993 estimaba en 600.000 las personas activas en 8.900 asociaciones de voluntariado social en Italia. Un 1% de la población total. Sus criterios eran muy restrictivos: preguntaba por organizaciones de solidaridad social con más de un año de funcionamiento, con una cierta estructura y más de cinco personas activas (pagadas o no) dedicadas a un proyecto definido al servicio de terceros más desfavorecidos<sup>21</sup>.

Como se ve, no somos los únicos en saber muy poco de la amplitud del fenómeno de la solidaridad social. Es muy posible que en los cuatro años transcurridos desde los fiables datos de la masiva encuesta del INE (0,8%, unas 250.000 personas en 1991) nuestra realidad se acerque a la italiana: un 1% de personas activas en la solidaridad organizada, unas 400.000, con un círculo dos o tres veces más amplio de socios que apoyan financiera o esporádicamente alguna actividad solidaria organizada. Los datos coinciden con los de la Encuesta Europea de Valores.

A pesar de la poca tradición de asociaciones ciudadanas en España, propiciada por los recelos e impedimentos administrativos vigentes hasta 1975, el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio de Justicia e Interior, sobre un total de 187.741 en 1994, clasificaba 9.653 asociaciones como dedicadas a actividades «filantrópicas», además

---

<sup>20</sup> Gaskin, K. y Smith, D., *op. cit.*, p. 28, 32.

<sup>21</sup> Cursi, G. C. y Graziani, C. (ed), *Il volontariato sociale italiano. Rapporto di ricerca*, Fondazione Italiana per il Volontariato, Roma, 1995, p. 89.

de 3.484 activas consagradas a los disminuidos físicos y psíquicos, 1.092 a los derechos humanos, 1.048 a la asistencia a la mujer y 800 a la protección familiar.

Sin embargo, un registro administrativo no es la mejor manera de acercarse a este mundo de la solidaridad organizada, que se enfrenta diariamente con las insuficiencias del sistema de bienestar y constata la diferencia entre el discurso retórico del sistema o la política y la realidad de los marginados. La Fundación Italiana para el Voluntariado cifraba en un 25% las asociaciones o grupos no incluidos en su encuesta, aunque ya incluía muchas asociaciones de hecho, sin estructura o reconocimiento jurídico alguno (35%). De ellas, el 10% se negaba a inscribirse en cualquier registro. Sin profundizar en los motivos, se puede detectar una relación difícil y ambigua entre las organizaciones de solidaridad y el Estado. Existe desconfianza y recelo.

Ante lo fragmentario de los datos y con el fin de tener criterios objetivos, conscientes de nuestra limitación y de la pérdida de riqueza que supone no abarcar tan amplia y multiforme realidad, el análisis se centra en:

1. Las **fundaciones sociales**, puesto que son las que más se adecuan al campo de acción propio de las organizaciones de solidaridad por su tipología. Por imperativo legal, las fundaciones han de colocarse bajo el protectorado y tutela de un ministerio concreto. Tradicionalmente han sido los Ministerios de Educación y Asuntos Exteriores, a veces simplemente por la antigüedad de su cartera, los que más fundaciones tutelaban. Tras la creación del Ministerio de Asuntos Sociales se transfiere a éste la tutela de las fundaciones sociales de ámbito nacional, y en su caso hacia las comunidades autónomas que han asumido las correspondientes competencias. Ese proceso clarificador no ha concluido, pero hoy es el único organismo que permite analizar con algún criterio uniforme la realidad de las fundaciones sociales españolas.

2. Las **asociaciones de solidaridad social**. Dado su cometido, el Ministerio de Asuntos Sociales parece la fuente natural de datos sobre este colectivo. No es así. Puesto que no existe un organismo específico de seguimiento, hemos de interpretar los pocos datos de clasificación del Registro del Ministerio de Justicia e Interior. Un número significativo de estas organizaciones de ámbito estatal están coordinadas en la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España. Es un organismo que agrupa a las asociaciones que trabajan en el voluntariado social en España, con independencia de la forma jurídica que

éstas adopten. Por su carácter de plataforma no tiene datos pormenorizados, dado que se relaciona con las respectivas federaciones y plataformas regionales o directamente con las asociaciones de ámbito nacional.

Comparando las listas de proyectos presentados al Ministerio de Asuntos Sociales para la convocatoria de asignación de parte de los fondos del 0,52% del IRPF con las listas de los proyectos a los que efectivamente se asignaron, podremos detectar por dónde caminan las sensibilidades prioritarias de las asociaciones que presentan esos proyectos y por dónde las prioridades de la Administración al conceder las ayudas.

3. Las organizaciones inscritas en la **Coordinadora Española de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo**. Al igual que la citada Plataforma, esta Coordinadora agrupa a un amplio espectro de organizaciones de ámbito nacional, en este caso las que trabajan en la cooperación para el desarrollo.

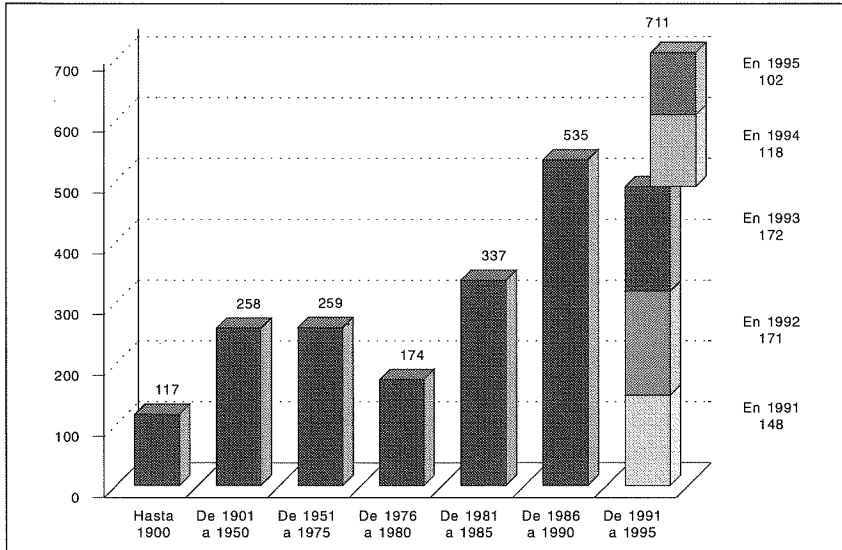
Al analizar estos tres colectivos de organizaciones, uno de los aspectos que más llama la atención es el **aumento** en el número de organizaciones en un período muy exiguo de tiempo. En concreto, a partir de 1980 el ritmo de crecimiento se acelera notablemente hasta comienzos de los noventa.

De la mitad de las 4.586 fundaciones halladas no consta el año de constitución o figura como inmemorial en los registros (2.219, el 48,4%). En aquellas de las que consta el año (2.367), se observa claramente el crecimiento acelerado de las inscripciones desde 1975, aunque el detalle del último quinquenio indica una disminución de nuevas fundaciones en 1994 y 1995 (gráfico 3). La tendencia es similar si nos reducimos a las fundaciones sociales bajo protectorado del Ministerio de Asuntos Sociales, pero con un fuerte repunte en 1995 (gráfico 4). Desde 1975 se multiplican las asociaciones de todo tipo, una vez superadas las trabas anteriores, pero es apreciable la ola de crecimiento en la segunda mitad de los ochenta (gráfico 5). Las ONGD se duplican en ese período (gráfico 6). Los noventa parecen ser años de consolidación tras ese crecimiento acelerado.

Es importante analizar las **causas** que explican este crecimiento:

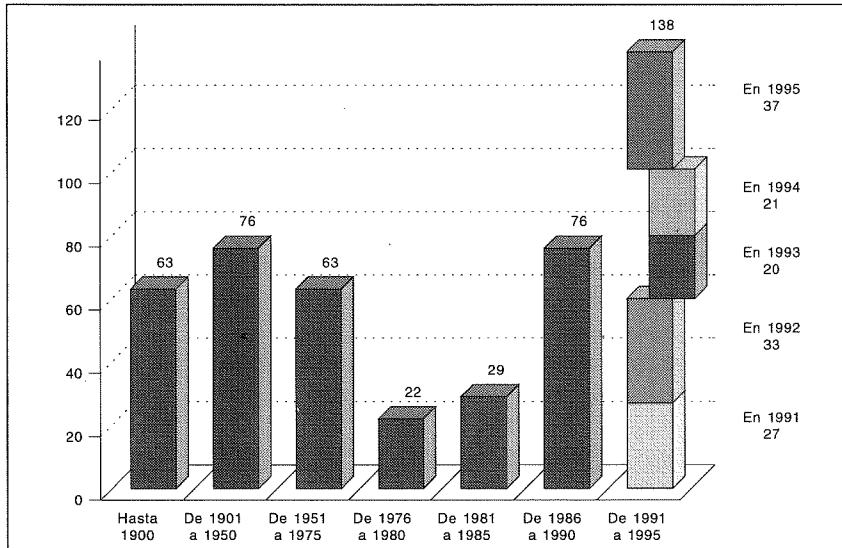
1. Los cambios en el ámbito nacional. Las leyes sobre fundaciones y voluntariado promulgadas fueron precedidas de esfuerzos legislativos de las comunidades autónomas y de reflexiones sobre la propia identidad y la mejor regulación de su realidad por parte de los colec-

Gráfico 3 – Fundaciones existentes en 1995 por año de creación



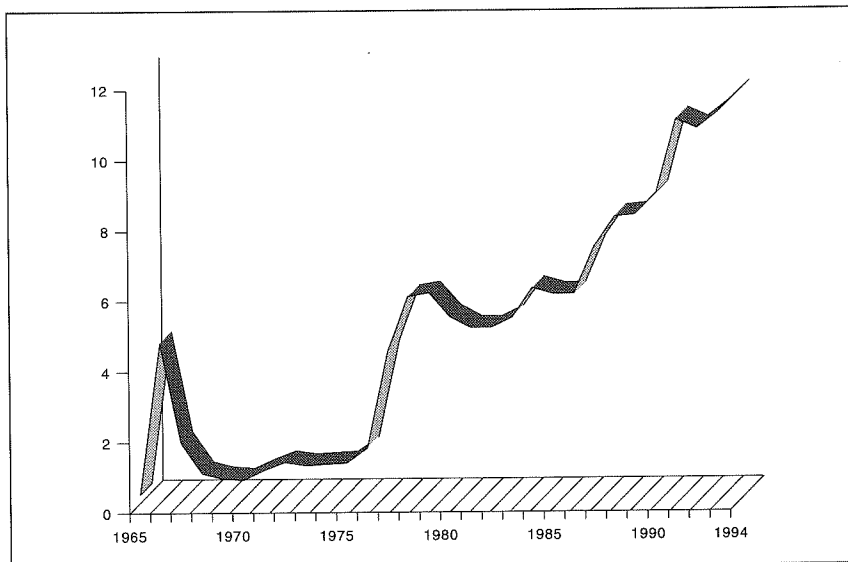
Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de los Protectorados de los ministerios y de las comunidades autónomas.

Gráfico 4 – Fundaciones tuteladas por el Ministerio de Asuntos Sociales en 1995 por año de creación



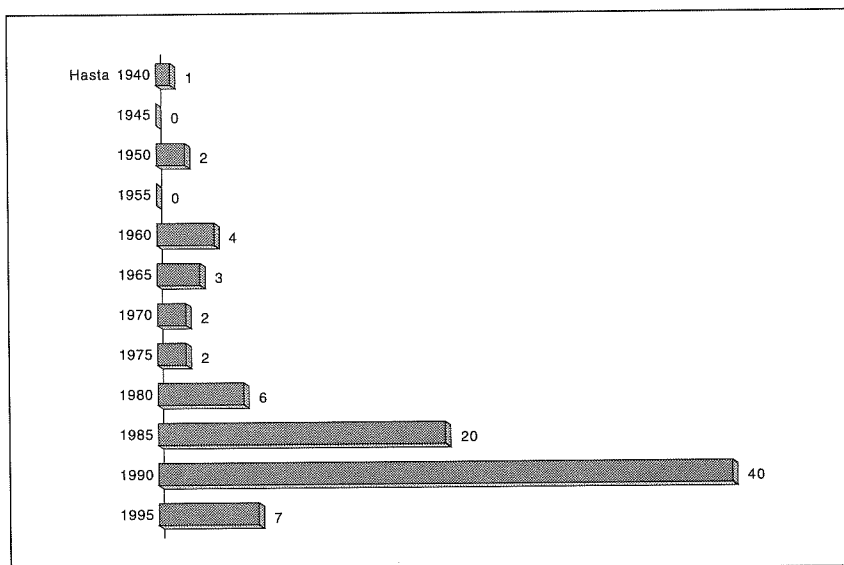
Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de los Protectorados de los ministerios y de las comunidades autónomas.

Gráfico 5 – Evolución del número de asociaciones creadas cada año. En miles. 1965-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Justicia e Interior, *Anuario Estadístico 1994, 1996*.

Gráfico 6 – ONGD integradas en la Coordinadora Española de ONGD por año de creación. 1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Coordinadora de ONGD y de las propias ONGD.

tivos afectados. En concreto, los esfuerzos de coordinación de las asociaciones españolas de solidaridad han permitido una reflexión y un trabajo más visible y atractivo.

La creación del Ministerio de Asuntos Sociales y la reforma del IRPF han posibilitado una expresión más visible de las necesidades sociales y una mayor transparencia en la asignación de los recursos disponibles. La casilla de asignación del 0,52% en el impuesto cuantificaba por primera vez algunos recursos, explicitaba la función mediadora del ministerio entre la voluntad social de asistir a unas necesidades y aquellos que se prestaban a hacerlo, y legitimaba a los agentes sociales de la solidaridad para pedir cuentas al ministerio de la asignación equitativa de esos fondos, sin paternalismos arbitrarios. Las diferencias con Cáritas por la justificación de esa asignación en 1987 (se le asignaron 63 millones de los 1.500 solicitados), limadas luego con la mediación del Defensor del Pueblo, indican una nueva mentalidad en los agentes sociales: colaboran en las políticas sociales de bienestar con análisis y voz propios, en vez de ser beneficiarios del paternalismo estatal.

Al mismo fin colaboró la reforma del Ministerio de Asuntos Exteriores. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), creada en 1985, asignan por convocatoria entre las ONGD una parte del 11% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que el citado ministerio gestiona: 2.230 millones en 1991, 3.320 en 1992 y 3.100 en 1993, de un total de 119.000 millones de AOD bilateral<sup>22</sup>.

El Decreto-Ley 795/1995 de 19 de mayo creaba el Consejo de Cooperación al Desarrollo, pendiente de reglamentar y ya previsto en la Ley de Presupuestos Generales de 1995, dando entrada en él a representantes de las ONGD, sindicatos y patronal. Este organismo revisará las prioridades anuales de la ayuda española y la selección, seguimiento y evaluación de los proyectos. Las ONGD aportan a los proyectos que desarrollan, por otras fuentes de financiación, casi cuatro veces más fondos de los que reciben del Gobierno. El Ministerio de

---

<sup>22</sup> El significado del término AOD queda más claro si se añade que el 60% lo gestiona el Ministerio de Comercio y Turismo y el 23% el Ministerio de Economía y Hacienda, y que el 90% de esta ayuda bilateral está vinculada a créditos de adquisición de bienes y servicios en España. En concepto de AOD multilateral España destinó a la Unión Europea un 76% en 1993 (36.000 millones) como contribución a los programas comunitarios de ayuda. Cfr. Intermón, *op. cit.*, p. 12.

Asuntos Sociales trabaja en la creación de un consejo similar para fijar las prioridades y seleccionar los proyectos de solidaridad en su área.

2. Los cambios en la esfera internacional. Como en casi todos los campos de la llamada «Europa social», la entrada de España en la Unión Europea nos ha resultado especialmente beneficiosa en el ámbito de la solidaridad organizada. Primero, por la creciente coordinación y colaboración con los experimentados movimientos de solidaridad de otros países, especialmente visible entre las ONGD; segundo, por el acceso a las nuevas fuentes comunitarias de financiación de programas sociales. La Unión Europea ha tenido especial cuidado en reservar, sobre todo en los primeros años de la integración, unas amplias cuotas para España, aportando además asesoramiento y contactos internacionales para suplir nuestra relativa bisoñez. Ha alentado mucho el crecimiento de las pequeñas iniciativas locales de base, menos estructuradas e identificables, apoyándose en las organizaciones más grandes con un original sistema de ayudas diseminadas a miniproyectos locales.

Con esta realidad por delante algunos programas muy consolidados de solidaridad, como por ejemplo los promovidos por los institutos religiosos misioneros, han reformado sus estructuras jurídicas para poder optar a estos programas de ayuda comunitaria, aunque también alguna que otra organización haya nacido para solicitar estos fondos y muerto cuando dejó de recibirlos.

#### *4.2 Sensibilidades diferentes. Los beneficiarios de la acción solidaria*

Es importante analizar las prioridades en las sensibilidades sociales de los españoles, por el apoyo que prestan, por el número de programas dedicados a cada colectivo destinatario y por el crecimiento de organizaciones específicas.

El objetivo de este apartado es esclarecer si los distintos colectivos de organizaciones analizados (fundaciones, asociaciones y ONGD) se centran en un tipo u otro de beneficiario y qué relación se puede establecer entre su acción y la que desde el sector público se realiza. Dicho de otro modo, ¿cuáles son las prioridades y sensibilidades sociales?; ¿coinciden con las prioridades políticas reales de los apoyos económicos?

El análisis de los beneficiarios de las organizaciones de solidaridad nos permite establecer tres grandes colectivos:

— Los sectores sociales tradicionalmente más pobres y desvalidos: enfermos o personas necesitadas de asistencia hospitalaria, minusválidos, niños, personas mayores, etc.

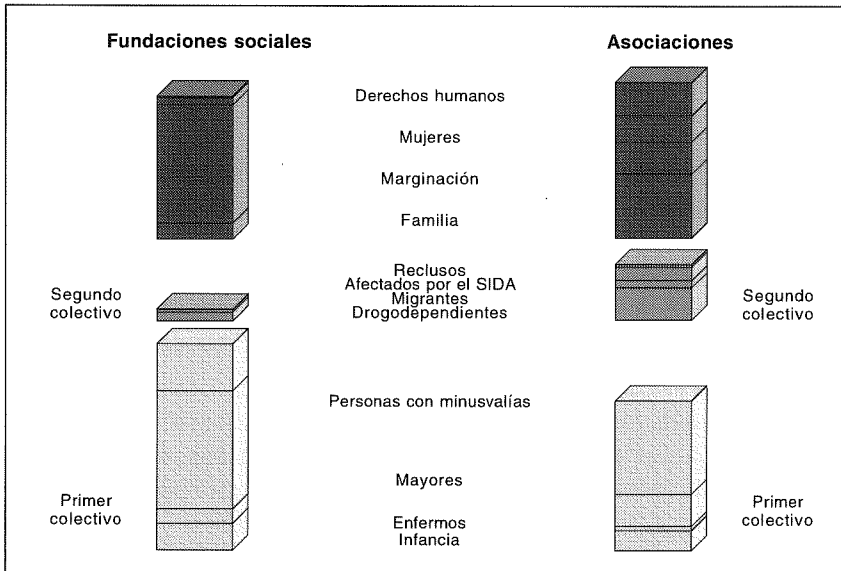
— Los colectivos que las nuevas condiciones sociales han puesto en riesgo de marginación. Son los nuevos pobres: mujeres, familias inestables, drogodependientes, afectados de SIDA, reclusos, minorías étnicas, refugiados e inmigrantes, parados jóvenes o de larga duración...

— Los pueblos o países del Tercer Mundo.

¿Existe una relación entre la forma jurídica de la organización y el colectivo de beneficiarios de la acción social? Parece que sí.

En general, se observa una dedicación más intensa hacia los minusválidos y la tercera edad en todos estos colectivos. En las fundaciones predomina de tal forma que apenas las hay dedicadas a las nuevas pobreza (gráfico 7).

**Gráfico 7 – Proporción de fundaciones sociales y de asociaciones de carácter asistencial por colectivos beneficiarios. 1995**



**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Registro Nacional de Asociaciones, Ministerio de Justicia e Interior y de los Protectorados de los ministerios y de las comunidades autónomas.

Las asociaciones y la Plataforma para la Promoción del Voluntariado están también muy dedicadas a la tercer edad y los minusválidos, pero son muy mayoritarias en el terreno de las nuevas pobrezas. Entre 1992 y 1995, se han triplicado las dedicadas a los emigrantes y duplicado los dedicados a los derechos humanos y a las necesidades de la mujer (tabla 3).

Obviamente, las ONGD se sitúan prioritariamente en el Tercer Mundo. En programas de salud, vivienda, infraestructuras y comercio, el destinatario suele ser la población entera de un ámbito territorial; el énfasis en el desarrollo sostenible hace imprescindible un complemento de educación o sensibilización. En los programas más específicos se atienden preferentemente las nuevas pobrezas.

**Tabla 3 – Número de asociaciones de carácter asistencial por colectivos beneficiarios y número total de asociaciones. 1992-1995**

Colectivos	1992	1994	1995	% variación 92/95
<b>Asistencia sanitaria</b>				
Drogodependientes	707	1.163	1.358	92,08
Servicios sanitarios	318	546	570	79,25
Donación de sangre y órganos	143	174	181	26,57
Defensa de la vida	80	131	146	82,50
Servicios de socorro	260	346	369	41,92
<b>Marginación</b>				
Personas minusválidas	3.125	3.484	3.904	24,93
Personas migrantes	99	234	302	205,05
Personas reclusas	76	103	105	38,16
Infravivienda	69	66	68	-1,45
Derechos humanos	574	1.092	1.252	118,12
Fondo de emergencia social	751	1.095	1.271	69,24
<b>Individuo</b>				
Infancia	464	642	835	79,96
Personas mayores	944	1.307	1.350	43,01
Mujer	501	1.048	1.095	118,56
Programas integrales	1.631	2.486	2.684	64,56
<b>Otros</b>				
Benéficas en general	689	945	1.225	77,79
Artísticas y educativas	545	1.215	1.272	133,39
<b>Total asociaciones</b>	<b>137.002</b>	<b>187.741</b>	<b>206.363</b>	<b>50,63</b>

**Nota:** Cada asociación puede estar inscrita en varias actividades.

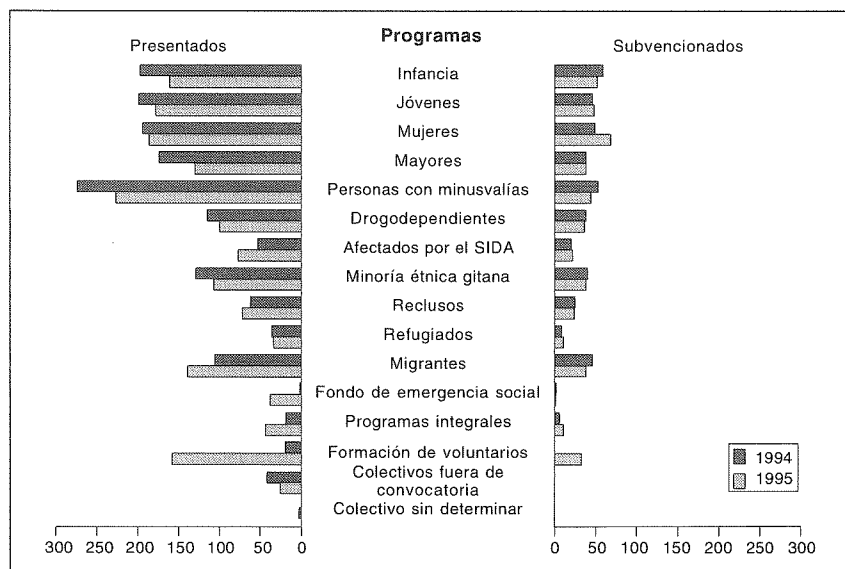
**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Registro de Asociaciones del Ministerio de Justicia e Interior.

El análisis de los programas presentados y aceptados en las convocatorias anuales del Ministerio de Asuntos Sociales para distribuir su parte de los fondos del 0,52% del IRPF que los ciudadanos pueden asignar a fines de interés social nos facilita otro indicador –parcial– de las sensibilidades de las asociaciones solicitantes y de la Administración que asigna esos fondos. No se incluyen, pues, otros fondos de la Administración central, local o autonómica.

Los gráficos 8 a 10 y las tablas 7 y 8 de la sección de Indicadores relacionan los programas presentados y el importe presupuestado con los programas atendidos y el importe efectivamente subvencionado para 1994 y 1995.

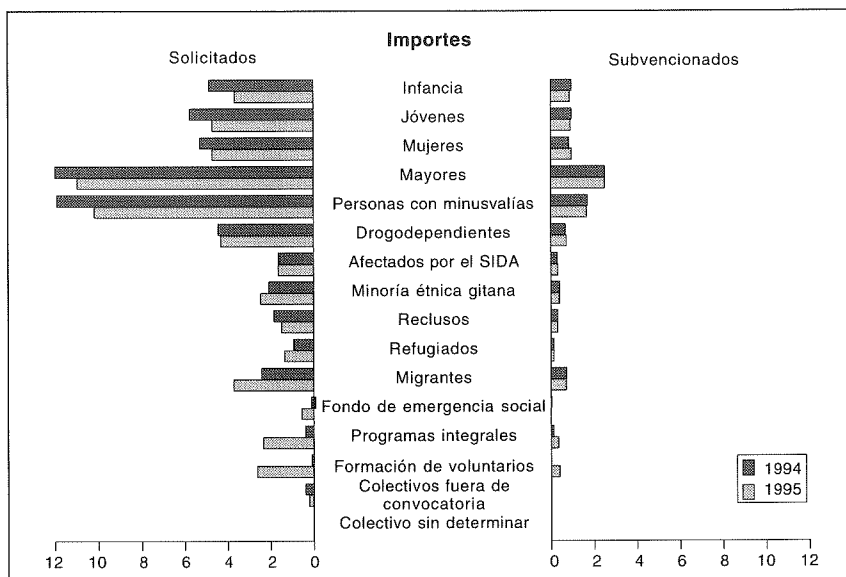
En general, se detecta que la mayor parte de los programas de solidaridad se dirige a áreas tradicionalmente atendidas, entre los que destacan los propuestos para minusválidos. Aunque el porcentaje de programas atendidos y el de subvención a cada programa es inferior a la media, estos programas y los destinados a la tercera edad reciben un 40% de los fondos, seguidos de los orientados al campo de la juventud, la infancia y una creciente atención a la mujer (gráficos 8 a 10). Existe una relación entre los programas presentados y sus impor-

**Gráfico 8 – Número de programas presentados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. 1994-1995**



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales.

**Gráfico 9 – Importes solicitados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. En millones de pesetas. 1994-1995**

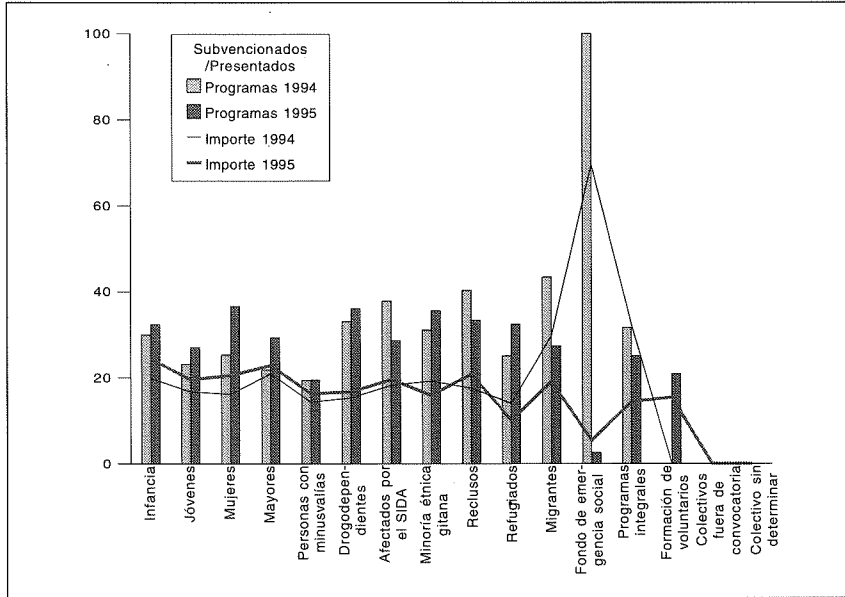


**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales.

tes y las áreas que las Administraciones Públicas consideran prioritarias en un momento determinado y para las que hay mayores fondos –y, por tanto, subvenciones– disponibles. El número de programas disminuye donde el porcentaje de subvención es menor. Existe complementariedad en la financiación de las acciones, pero también cabría pensar que se da una relación de dependencia. El caso de los programas del Fondo de emergencia social puede ser ilustrativo (gráfico 10). En 1994 se presentaron y atendieron dos programas con una subvención del 70%, muy superior a la media, probablemente por motivos técnicos, dadas las características especiales de este Fondo. En 1995 se solicitaron subvenciones para 38 programas de este tipo, es decir, las solicitudes se multiplicaron por 20, y solamente se aprobó uno.

Las fundaciones trabajan básicamente con los mismos colectivos que las Administraciones Públicas. Las asociaciones parecen seguir la misma pauta, aunque cabría hacer matizaciones. Repasando la tabla 3, vemos que una buena parte de ellas se dirigen a colectivos a los que apenas se subvencionan proyectos por parte del Ministerio de

**Gráfico 10 – Relación porcentual entre los programas e importes presentados y los subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. 1994-1995**



**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales.

Asuntos Sociales. Puede ser debido a que esos proyectos reciben financiación por otros canales (programas de asistencia sanitaria o penitenciaria, por ejemplo, dependientes de otros ministerios o programas locales con financiación también local), pero sobre todo a que las organizaciones de voluntariado actúan como detectoras muy tempranas de los nuevos problemas sociales. Son las primeras en trabajar con los nuevos colectivos de marginación. La Administración dedica un gran esfuerzo a la atención sanitaria de los afectados por el SIDA y los ayuntamientos se implican cada vez más en programas locales con inmigrantes. Pero las iniciativas de inserción social de estos colectivos, o de ex reclusos, siguen siendo mayoritariamente gestionadas por asociaciones o fundaciones.

Un 30% de los programas presentados –a tenor de las prioridades anuales que las bases de cada convocatoria publican– son aceptados y subvencionados con un 20% de media y de una forma relativamente equilibrada. Esto significa también que no hay una discriminación positiva para programas con los nuevos colectivos de marginación:

**Tabla 4 – Importe solicitado y concedido por el Ministerio de Asuntos Sociales para la campaña 1994 de distribución del 0,52% del IRPF por comunidades autónomas**

Comunidades autónomas	PIB por habitante	Población	Importe solicitado	Importe concedido	Importe solicitado por habitante	Importe concedido por habitante	Concedido/solicitado (%)
Andalucía	1.185.397	7.030.741	7.190.140.243	1.487.598.589	1.022,67	211,58	20,69
Aragón	1.791.228	1.185.251	2.062.613.716	230.751.330	1.740,23	194,69	11,19
Asturias	1.445.947	1.086.714	1.111.492.146	230.600.150	1.022,80	212,20	20,75
Baleares	2.608.786	713.900	1.383.388.967	285.009.443	1.937,79	371,21	19,16
Canarias	1.719.191	1.517.779	2.363.388.295	303.972.305	1.557,14	200,27	12,86
Cantabria	1.512.730	527.740	1.174.192.149	251.449.431	2.224,94	476,46	21,41
Castilla-La Mancha	1.361.180	1.669.967	2.028.747.019	424.888.445	1.214,84	254,43	20,94
Castilla y León	1.490.873	2.547.480	4.264.071.922	740.518.092	1.673,84	290,69	17,37
Cataluña	2.032.941	6.102.220	5.048.831.149	904.020.676	827,38	148,15	17,91
Comunidad Valenciana	1.672.321	3.881.144	2.623.129.225	491.891.915	675,86	126,74	18,75
Extremadura	1.137.167	1.068.140	1.840.860.440	272.480.838	1.723,43	255,10	14,80
Galicia	1.378.470	2.723.208	2.931.516.407	828.244.515	1.076,49	304,14	28,25
Madrid	2.115.731	5.001.977	11.182.018.514	1.781.257.947	2.235,52	356,11	15,93
Murcia	1.345.078	1.061.152	1.757.851.412	330.570.506	1.656,55	311,52	18,81
Navarra	1.935.055	520.914	305.882.813	37.942.890	587,20	72,84	12,40
País Vasco	1.809.566	2.110.593	1.454.754.412	123.444.287	689,26	58,49	8,49
La Rioja	1.807.931	263.785	823.957.931	65.830.066	3.123,60	249,56	7,99
Ceuta y Melilla	1.501.296	125.436	233.628.173	181.541.895	1.862,53	1.447,29	77,71

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales y de Alcaide, J., «Cómo viven la recuperación económica las Autonomías españolas», Cuadernos de Información Económica, n. 99, 1995.

positiva para programas con los nuevos colectivos de marginación: minorías étnicas, reclusos, refugiados.

En general, son las comunidades autónomas más desfavorecidas las que más atención reciben de estos fondos, corrigiendo la tendencia contraria en la presentación de programas. Las comunidades autónomas con mayor PIB por habitante son las que más fondos solicitan, quizá por una mayor implantación en ellas de las asociaciones de solidaridad. Pero al asignar subvenciones, el ministerio atiende más a las comunidades autónomas de menor PIB por habitante (tabla 4).

### III. INDICADORES

Analizar con detalle la importante aportación que la solidaridad de cada uno de nosotros hace a la integración social del conjunto e incluso al bienestar económico es imposible por falta de datos. No existen siquiera en el campo de la economía social –el más cercano a los usuales indicadores económicos–. Poco se sabe de la aportación al PIB y al bienestar de los servicios de proximidad que prestan las familias y los individuos en las redes primarias de atención a enfermos, ancianos, niños... y, en general, del mucho trabajo no retribuido. De esa carencia de datos participa también la solidaridad organizada. En las escasas encuestas internacionales que desbrozan este nuevo campo no hemos participado y los datos referidos a la Europa del Norte no son aplicables a nuestra realidad, por ser ésta muy diferente. La Comisión Europea promueve una encuesta inicial en Portugal, España, Italia y Grecia sobre una muestra de organizaciones pequeñas, medianas y grandes, locales, regionales y nacionales que próximamente podrá darnos alguna luz.

Lo dicho justifica la presentación de indicadores indirectos. Entre las frecuentes encuestas que se realizan sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones, una de ellas, dirigida a los jóvenes, ha incluido últimamente una pregunta referida a estas organizaciones de la solidaridad, con un resultado alentador para ellas: en un clima de desconfianza generalizada, ya que ninguna institución alcanza un 60% positivo, obtienen un honroso 54%, por detrás sólo del sistema de enseñanza. La confianza en la enseñanza es más valiosa, porque se refiere a un sistema que los jóvenes viven, a diferencia de otras instituciones, por ejemplo, las parlamentarias.

La asignación de colectivos beneficiarios de la actividad de las asociaciones y fundaciones (tabla 6) está tomada de los fines inicialmente declarados por ellas mismas y probablemente no hace justicia a la flexibilidad que luego la práctica impone y más en este campo.

Más expresiva es la clasificación de programas de acción social presentados anualmente al Ministerio de Asuntos Sociales (tablas 7 y 8), ya comentados.

**Tabla 5 – Nivel de confianza que manifiestan los jóvenes de 15 a 24 años en una serie de instituciones. 1984-1993**

	Mucha	Bastante	Total	No mucha	Ninguna	Total
<b>Iglesia</b>						
1993	10	22	32	39	28	67
1989	9	24	33	41	26	67
1984	8	21	29	43	27	70
<b>Fuerzas Armadas</b>						
1993	8	27	35	40	25	65
1989	4	25	29	43	27	70
1984	7	30	37	37	25	62
<b>Sistema de enseñanza</b>						
1993	11	48	59	34	6	40
1989	6	38	44	44	12	56
1984	5	40	45	44	10	54
<b>Sistema de leyes y códigos</b>						
1993	8	37	45	42	12	54
1989	4	34	38	46	15	61
1984	4	39	43	43	12	55
<b>Prensa</b>						
1993	8	40	48	39	13	52
1989	5	38	43	44	13	57
1984	3	38	41	46	11	57
<b>Sindicatos</b>						
1993	5	29	34	47	18	65
1989	3	24	27	51	21	72
1984	2	24	26	53	18	71
<b>Organizaciones y asociaciones de carácter benéfico-social</b>						
1993	12	42	54	36	9	45
<b>Policía</b>						
1993	9	42	51	36	12	48
1989	6	33	39	42	18	60
1984	4	36	40	40	18	58
<b>Parlamento del Estado</b>						
1993	5	28	33	47	19	66
1989	4	28	32	47	21	68
1984	4	32	36	45	16	61
<b>Parlamento de la comunidad autónoma</b>						
1993	6	31	37	46	18	64
1989	4	28	32	46	21	67
1984	3	29	32	47	18	65

**Fuente:** Andrés Orizo, F., «Integración en la sociedad», *Jóvenes españoles 94*, Fundación Santa María, Madrid, 1994.

**Tabla 6 – Número de fundaciones sociales y de asociaciones de carácter asistencial por colectivos beneficiarios. 1995**

	Fundaciones sociales	%	Asociaciones	%
Infancia	33	6,89	835	4,64
Enfermos	18	3,76	181	1,01
Personas mayores	146	30,48	1.350	7,51
Personas con minusvalías	58	12,11	3.904	21,70
Familia	20	4,17	2.684	14,92
Marginación	146	30,48	1.339	7,44
Mujer	9	1,88	1.095	6,09
Derechos humanos	2	0,42	1.398	7,77
Drogodependientes	11	2,30	1.358	7,55
Personas inmigrantes	3	0,63	302	1,68
Personas afectadas por el SIDA	0	0,00	570	3,17
Personas reclusas	1	0,21	105	0,58
Juventud	30	6,26	–	–
Otros (1)	2	0,42	2.866	15,93
Total	479	100	17.987	100

**Nota:** Cada fundación social y cada asociación pueden estar inscritas en varias actividades.

(1) Minoría étnica gitana, actividades artísticas y educativas y benéficas en general.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Registro de Asociaciones del Ministerio de Justicia e Interior y de los Protectorados de los ministerios y de las comunidades autónomas.

**Tabla 7 – Programas e importes presentados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. Importes en millones de pesetas. 1994-1995**

Colectivo y tipo de programa	Presentados				Subvencionados			
	1994		1995		1994		1995	
	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe
<b>Infancia</b>	<b>197</b>	<b>4.855,30</b>	<b>161</b>	<b>3.659,81</b>	<b>59</b>	<b>962,47</b>	<b>52</b>	<b>891,30</b>
Atención educativa a niños/as de 0 a 3 años	35	1.157,86	0	0,00	15	314,15	0	0,00
Animación del tiempo libre	98	2.395,58	0	0,00	24	295,48	0	0,00
Equipamiento residencial de menores	39	963,82	34	1.073,51	18	342,83	16	331,95
Facilitar la compatibilidad entre la vida familiar y laboral	0	0,00	21	564,53	0	0,00	10	211,11
Promoción de la calidad de vida infantil y familiar	0	0,00	75	1.689,82	0	0,00	26	348,24
Formación de voluntarios	8	90,83	0	0,00	2	10,00	0	0,00
Otros programas	17	247,21	31	331,96	0	0,00	0	0,00
<b>Jóvenes</b>	<b>199</b>	<b>5.746,47</b>	<b>178</b>	<b>4.703,76</b>	<b>46</b>	<b>961,45</b>	<b>48</b>	<b>919,30</b>
Formación y empleo	79	3.060,59	74	2.161,22	13	321,45	16	247,29
Educación y orientación	29	1.026,55	45	1.215,43	14	400,40	16	423,50
Integración de jóvenes	39	1.035,16	43	1.103,34	12	179,10	16	248,50
Formación de voluntarios	19	222,14	0	0,00	7	60,50	0	0,00
Otros programas	33	402,03	16	223,76	0	0,00	0	0,00
<b>Mujeres</b>	<b>194</b>	<b>5.261,60</b>	<b>186</b>	<b>4.695,47</b>	<b>49</b>	<b>847,57</b>	<b>68</b>	<b>962,36</b>
Formación y empleo	29	985,08	25	864,98	7	126,48	8	118,92
Inserción laboral	58	1.612,00	69	1.524,67	15	203,04	29	343,83
Integración social	66	1.991,77	68	2.054,60	25	495,05	31	499,62
Formación de voluntarios	5	278,68	0	0,00	2	23,00	0	0,00
Otros programas	36	394,05	24	251,21	0	0,00	0	0,00

Figura Tabla 7 – Programas e importes presentados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. Importes en millones de pesetas. 1994-1995

Colectivo y tipo de programa	Presentados				Subvencionados			
	1994		1995		1994		1995	
	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe
<b>Personas mayores</b>	<b>174</b>	<b>11.968,71</b>	<b>130</b>	<b>10.960,30</b>	<b>38</b>	<b>2.503,28</b>	<b>38</b>	<b>2.498,12</b>
Atención domiciliaria	39	2.792,33	30	2.251,14	8	1.030,35	10	1.127,36
Promoción y apoyo residencial	60	6.606,76	47	7.035,34	19	1.056,66	20	946,10
Atención gerontológica	28	2.092,47	22	1.202,71	8	389,98	8	424,66
Formación de voluntarios	16	111,38	0	0,00	3	26,30	0	0,00
Otros programas	31	365,76	31	471,11	0	0,00	0	0,00
<b>Personas con minusvalías</b>	<b>274</b>	<b>11.893,42</b>	<b>227</b>	<b>10.188,19</b>	<b>53</b>	<b>1.703,62</b>	<b>44</b>	<b>1.660,85</b>
Atención domiciliaria	18	1.456,38	16	1.163,39	9	422,61	6	376,99
Promoción y apoyo residencial	57	3.924,03	53	3.842,36	16	682,32	17	709,49
Integración social	131	5.856,58	114	4.590,47	25	581,67	21	574,37
Formación de voluntarios	12	110,42	0	0,00	3	17,03	0	0,00
Otros programas	56	546,00	44	591,97	0	0,00	0	0,00
<b>Drogodependientes</b>	<b>115</b>	<b>4.434,42</b>	<b>100</b>	<b>4.321,79</b>	<b>38</b>	<b>677,81</b>	<b>36</b>	<b>720,45</b>
Mantenimiento de recursos asistenciales	81	4.195,14	79	4.187,40	35	669,16	36	720,45
Formación de voluntarios	10	77,93	0	0,00	3	8,65	0	0,00
Otros programas	24	161,35	21	134,39	0	0,00	0	0,00
<b>Personas afectadas por el SIDA</b>	<b>53</b>	<b>1.615,64</b>	<b>77</b>	<b>1.630,49</b>	<b>20</b>	<b>294,79</b>	<b>22</b>	<b>318,77</b>
Creación y mantenimiento de casas de acogida	22	924,80	25	923,34	9	152,00	9	161,49
Ayuda a domicilio	21	611,63	29	475,74	10	139,79	13	157,27
Formación de voluntarios	4	16,29	0	0,00	1	3,00	0	0,00
Otros programas	6	62,91	23	231,41	0	0,00	0	0,00

*Sigue* Tabla 7 – Programas e importes presentados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. Importes en millones de pesetas. 1994-1995

Colectivo y tipo de programa	Presentados				Subvencionados			
	1994		1995		1994		1995	
	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe
<b>Minoría étnica gitana</b>	<b>129</b>	<b>2.080,64</b>	<b>107</b>	<b>2.462,24</b>	<b>40</b>	<b>398,40</b>	<b>38</b>	<b>391,61</b>
Inserción laboral	52	1.070,17	47	1.233,16	16	189,90	19	215,01
Inserción social	65	953,96	53	1.178,04	23	203,50	19	176,60
Formación de voluntarios	2	17,67	0	0,00	1	5,00	0	0,00
Otros programas	10	38,84	7	51,05	0	0,00	0	0,00
<b>Personas reclusas</b>	<b>62</b>	<b>1.829,55</b>	<b>72</b>	<b>1.485,25</b>	<b>25</b>	<b>320,79</b>	<b>24</b>	<b>308,77</b>
Rehabilitación de personas privadas de libertad con problemas de drogodependencia	0	0,00	24	539,94	25	320,79	17	195,63
Personas privadas de libertad afectadas de SIDA	0	0,00	14	128,65	0	0,00	3	45,00
Servicios personas reclusas e iniciativas de inserción para ex reclusas	57	1.668,68	32	751,68	0	0,00	4	68,97
Formación de voluntarios	1	4,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Otros programas	4	156,87	2	64,97	0	0,00	0	0,00
<b>Refugiados</b>	<b>36</b>	<b>925,87</b>	<b>34</b>	<b>1.347,26</b>	<b>9</b>	<b>129,82</b>	<b>11</b>	<b>135,50</b>
Acogida de refugiados	14	575,44	17	1.047,02	5	112,46	7	107,42
Retorno y desplazamiento	8	190,61	6	196,14	3	11,36	3	21,60
Reagrupamiento familiar	3	29,63	3	36,42	1	6,00	1	6,48
Formación de voluntarios	2	45,97	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Otros programas	9	84,21	8	67,68	0	0,00	0	0,00

**Figura Tabla 7 – Programas e importes presentados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. Importes en millones de pesetas. 1994-1995**

Colectivo y tipo de programa	Presentados				Subvencionados			
	1994		1995		1994		1995	
	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe
<b>Personas migrantes</b>	<b>106</b>	<b>2.418,33</b>	<b>139</b>	<b>3.717,92</b>	<b>46</b>	<b>718,96</b>	<b>38</b>	<b>709,67</b>
Alojamiento de inmigrantes	0	0,00	12	389,96	0	0,00	9	204,57
Red de información, orientación y apoyo legal	0	0,00	34	1.187,49	0	0,00	10	131,89
Integración social	87	2.310,83	63	1.757,23	40	705,91	19	373,21
Asistencia a retornados	0	0,00	3	139,45	0	0,00	0	0,00
Formación de voluntarios	10	41,10	0	0,00	6	13,05	0	0,00
Otros programas	9	66,40	27	243,78	0	0,00	0	0,00
<b>Fondo de emergencia social</b>	<b>2</b>	<b>111,64</b>	<b>38</b>	<b>570,89</b>	<b>2</b>	<b>77,77</b>	<b>1</b>	<b>30,87</b>
<b>Programas integrales</b>	<b>19</b>	<b>383,01</b>	<b>44</b>	<b>2.341,03</b>	<b>6</b>	<b>123,99</b>	<b>11</b>	<b>336,92</b>
Destinados a grupos familiares y a personas en situaciones de exclusión social	18	369,01	22	1.171,27	5	112,45	7	145,92
De intervención en el medio rural	0	0,00	13	1.090,47	0	0,00	4	191,00
Formación de voluntarios	1	14,00	0	0,00	1	11,55	0	0,00
Otros programas	0	0,00	9	79,29	0	0,00	0	0,00
<b>Formación de voluntarios</b>	<b>20</b>	<b>92,71</b>	<b>158</b>	<b>2.639,49</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>33</b>	<b>406,32</b>
<b>Colectivos no contemplados en la convocatoria</b>	<b>42</b>	<b>384,70</b>	<b>26</b>	<b>211,33</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>
Sin determinar colectivo	3	12,90	0	0,00	0	0,00	0	0,00
<b>Total</b>	<b>1.625</b>	<b>54.014,91</b>	<b>1.677</b>	<b>54.935,21</b>	<b>431</b>	<b>9.720,72</b>	<b>464</b>	<b>10.290,80</b>

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales.

**Tabla 8 – Relación porcentual entre los programas e importes presentados y los subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. 1994-1995**

Colectivo y tipo de programa	% subvencionado/presentado			
	1994		1995	
	Programa	Importe	Programa	Importe
<b>Infancia</b>	<b>29,95</b>	<b>19,82</b>	<b>32,30</b>	<b>24,35</b>
Atención educativa a niños/as de 0 a 3 años	42,86	27,13	0,00	0,00
Animación del tiempo libre	24,49	12,33	0,00	0,00
Equipamiento residencial de menores	46,15	35,57	47,06	30,92
Facilitar la compatibilidad entre la vida familiar y laboral	0,00	0,00	47,62	37,40
Promoción de la calidad de vida infantil y familiar	0,00	0,00	34,67	20,61
Formación de voluntarios	25,00	11,01	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Jóvenes</b>	<b>23,12</b>	<b>16,73</b>	<b>26,97</b>	<b>19,54</b>
Formación y empleo	16,46	10,50	21,62	11,44
Educación y orientación	48,28	39,00	35,56	34,84
Integración de jóvenes	30,77	17,30	37,21	22,52
Formación de voluntarios	36,84	27,24	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Mujeres</b>	<b>25,26</b>	<b>16,11</b>	<b>36,56</b>	<b>20,50</b>
Formación y empleo	24,14	12,84	32,00	13,75
Inserción laboral	25,86	12,60	42,03	22,55
Integración social	37,88	24,85	45,59	24,32
Formación de voluntarios	40,00	8,25	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Personas mayores</b>	<b>21,84</b>	<b>20,92</b>	<b>29,23</b>	<b>22,79</b>
Atención domiciliaria	20,51	36,90	33,33	50,08
Promoción y apoyo residencial	31,67	15,99	42,55	13,45
Atención gerontológica	28,57	18,64	36,36	35,31
Formación voluntarios	18,75	23,61	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Personas con minusvalías</b>	<b>19,34</b>	<b>14,32</b>	<b>19,38</b>	<b>16,30</b>
Atención domiciliaria	50,00	29,02	37,50	32,40
Promoción y apoyo residencial	28,07	17,39	32,08	18,47
Integración social	19,08	9,93	18,42	12,51
Formación de voluntarios	25,00	15,42	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00

*Sigue* **Tabla 8 – Relación porcentual entre los programas e importes presentados y los subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. 1994-1995**

Colectivo y tipo de programa	% subvencionado/presentado			
	1994		1995	
	Programa	Importe	Programa	Importe
<b>Drogodependientes</b>	<b>33,04</b>	<b>15,29</b>	<b>36,00</b>	<b>16,67</b>
Mantenimiento de recursos asistenciales	43,21	15,95	45,57	17,21
Formación de voluntarios	30,00	11,10	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Personas afectadas por el SIDA</b>	<b>37,74</b>	<b>18,25</b>	<b>28,57</b>	<b>19,55</b>
Creación y mantenimiento de casas de acogida	40,91	16,44	36,00	17,49
Ayuda a domicilio	47,62	22,85	44,83	33,06
Formación de voluntarios	25,00	18,41	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Minoría étnica gitana</b>	<b>31,01</b>	<b>19,15</b>	<b>35,51</b>	<b>15,90</b>
Inserción laboral	30,77	17,74	40,43	17,44
Inserción social	35,38	21,33	35,85	14,99
Formación de voluntarios	50,00	28,30	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Personas reclusas</b>	<b>40,32</b>	<b>17,53</b>	<b>33,33</b>	<b>20,79</b>
Rehabilitación de personas privadas de libertad con problemas de drogodependencia	0,00	0,00	70,83	36,23
Personas privadas de libertad afectadas de SIDA	0,00	0,00	21,43	34,98
Servicios para personas reclusas e iniciativas de inserción para ex reclusas	0,00	0,00	12,50	9,18
Formación de voluntarios	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Refugiados</b>	<b>25,00</b>	<b>14,02</b>	<b>32,35</b>	<b>10,06</b>
Acogida de refugiados	35,71	19,54	41,18	10,26
Retorno y desplazamiento	37,50	5,96	50,00	11,01
Reagrupamiento familiar	33,33	20,25	33,33	17,79
Formación de voluntarios	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Personas migrantes</b>	<b>43,40</b>	<b>29,73</b>	<b>27,34</b>	<b>19,09</b>
Alojamiento de inmigrantes	0,00	0,00	75,00	52,46
Red de información, orientación y apoyo legal	0,00	0,00	29,41	11,11
Integración social	45,98	30,55	30,16	21,24
Asistencia a retornados	0,00	0,00	0,00	0,00
Formación de voluntarios	60,00	31,76	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Fondo de emergencia social</b>	<b>100</b>	<b>69,66</b>	<b>2,63</b>	<b>5,41</b>

*Sigue* Tabla 8 – Relación porcentual entre los programas e importes presentados y los subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. 1994-1995

Colectivo y tipo de programa	% subvencionado/presentado			
	1994		1995	
	Programa	Importe	Programa	Importe
<b>Programas integrales</b>	<b>31,58</b>	<b>32,37</b>	<b>25,00</b>	<b>14,39</b>
Destinados a grupos familiares y a personas en situaciones de exclusión social	27,78	30,47	31,82	12,46
De intervención en el medio rural	0,00	0,00	30,77	17,52
Formación de voluntarios	100	82,48	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Formación de voluntarios</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>20,89</b>	<b>15,39</b>
<b>Colectivos no contemplados en la convocatoria</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Sin determinar colectivo</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Total</b>	<b>26,52</b>	<b>18,00</b>	<b>27,67</b>	<b>18,73</b>

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales.