

ASOCIACIONES ALTRUISTAS Y ESTADO DE BIENESTAR. UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Sebastià Sarasa Urdiola

INTRODUCCIÓN

En 1981, la OCDE hacía público su informe *El estado protector en crisis*. Resultado de las deliberaciones entre expertos de la política social este informe recogía algunas recomendaciones para resolver la difícil situación en que están sumidas las políticas sociales de las sociedades avanzadas en este fin de siglo. entre las alternativas propuestas para mejorar la eficacia y la flexibilidad de los servicios sociales la mayoría de los participantes en el informe se decantó por recomendar una delegación más activa de las responsabilidades administrativas en la sociedad civil. Una mayor privatización de los servicios, en definitiva, que no acaba de reunir el consenso necesario en lo que respecta a qué agentes de la sociedad civil deben ser quienes asuman las nuevas responsabilidades, si las empresas comerciales operando bajo las reglas del mercado, o las organizaciones no lucrativas actuando, por delegación de poderes, como organizaciones casi públicas (A.H. Halsey, 1985). Este creciente interés por la iniciativa privada y el voluntariado ha abierto una nueva línea de estudio entre los especialistas de la política social tratando de precisar cual es la dinámica del altruismo organizado, sus posibilidades ante los retos del estado benefactor, y sus relaciones con el estado y el mercado.

Estas páginas que tiene el lector ante sí no son un estudio sobre el voluntariado social, sus valores, la evolución de su extensión e intensidad en las sociedades avanzadas, ni sobre los factores que influyen en su desarrollo. Mi intención es estudiar las asociaciones altruistas¹, es decir, las estructuras organizativas civiles

1. Extenderme en el significado que doy a tal concepto alargaría en exceso la duración de esta ponencia. razón por la cual remito, a quien esté interesado, a un documento de trabajo presentado y debatido en el Area de Sociología de la Universidad Pompeu Fabra. Valga por

que canalizan al voluntariado, y sus relaciones con el sistema político. El tema es de gran importancia por varias razones. Una, la privatización de los servicios sociales puede hacerse de diferentes maneras. Del mismo modo que no hay un estado de bienestar,² tampoco hay una relación entre público y privado.³ Siendo este el caso, puede ser de utilidad alguna información sobre como está estructurada en distintos países la oferta pública y privada de los servicios. Por otro lado, la privatización requiere de una voluntad política para llevarla a cabo y, por tanto, los derroteros que pueda seguir esta reforma que se anuncia estarán probablemente condicionados por los actores político y por las instituciones de que hasta hoy se ha dotado cada país para vertebrar la oferta pública y privada.

Las conclusiones que adelanto son: a) que no hay una única vía de colaboración entre público y privado en las sociedades avanzadas; b) que las formas de colaboración responden a patrones culturales e institucionales que sobrepasan las fronteras de los estados, confiriendo a éstos unos rasgos distintivos que pueden obligarnos a revisar la taxonomía clásica de regímenes de bienestar; y c) que hay unos rasgos peculiares en los países de la Europa del sur que deben ser tenidos en cuenta en el momento de pensar cuál pueda ser el futuro del asociacionismo altruista y sus relaciones con los servicios públicos en nuestro país.

LAS RELACIONES ENTRE ASOCIACIONES ALTRUISTAS Y EL ESTADO DE BIENESTAR

La creciente literatura sobre las asociaciones altruistas y el bienestar social muestra, al menos, dos líneas de investigación teórica destacables. Una está dirigida a explicar la lógica de dichas asociaciones y el significado que tiene la división de funciones entre el estado, el mercado y el asociacionismo altruista. La otra trata de establecer tipologías de relaciones entre el estado y las asociaciones para explicar porqué varía la importancia de estas asociaciones en diferentes países.

Respecto a la primera línea de investigación, las explicaciones ofrecidas se agrupan en torno a dos marcos teóricos. Uno, defendido desde el individualismo metodológico y las teorías de la elección racional, destaca el carácter económico de las asociaciones como distribuidoras de servicios y trata de explicar la división

ahora la indicación de que el concepto de asociación altruista es un instrumento teórico del que hago uso para referirme a lo que en otros países suele llamarse "sector independiente", "tercer sector", "economía social" "organizaciones no lucrativas", "asociaciones voluntarias", "organizaciones no gubernamentales".

2. Desde Titmuss (1974) hasta los más recientes trabajos de Esping-Andersen (1990) se ha ido confirmando que el Estado de Bienestar como abstracción teórica tiene manifestaciones empíricas heterogéneas.

3. Gidron, Kramer y salamon (1992), S. Kuhnle y P. Selle (1992a) y Grongberg (1987).

de funciones entre sectores en base a la heterogeneidad de la demanda y a la eficacia relativa de cada sector según el tipo de bienes que se ofrezcan sean públicos o privados.⁴

El otro marco teórico, considera secundarias las decisiones racionales de los individuos y destaca el papel decisivo de las inercias históricas e institucionales. Las asociaciones altruistas son analizadas, no como distribuidoras de servicios, sino como instituciones intermedias entre el estado y los individuos que desempeñan una función fundamental en la integración de los grupos sociales y en la gestión del conflicto político.

El presente trabajo se enmarca en el segundo tipo de estudios que tratan de analizar las relaciones entre estado y altruismo organizado asumiendo que la lógica de éste no es inteligible apelando a las decisiones racionales de los consumidores. Éstos, sin duda, tienen un papel importante en el desarrollo de ciertos servicios sociales⁵ pero, si queremos comprender la estructura del sector altruista y sus relaciones con las administraciones públicas, debemos forzosamente apelar a factores sociopolíticos que han marcado la historia de cada país.

Alcanzar una comprensión adecuada de este fenómeno exige tener en cuenta tanto los estudios recientes sobre las organizaciones altruistas como las teorías, ya clásicas, sobre regímenes de bienestar social y sobre las relaciones corporatistas en las sociedades avanzadas. La ausencia de esta perspectiva amplia puede conducir a resultados poco relevantes. Así, el intento de Gidron, Kramer y Salamon (1992) de clasificar a los países según una distribución basada en las variables "quien financia los recursos" y "quien presta los servicios" ofrece unos resultados poco convincentes dado que países tan dispares como EEUU, Holanda, Alemania e Italia se agrupan en un mismo "modelo de colaboración entre estados y asociaciones, mientras que el "modelo de estado dominante" agrupa a países tan lejanos institucionalmente como Suecia, Suiza y Francia.

P. Kuhnle y P. Selle (1992) han criticado este intento y ofrecen una tipología alternativa incorporando factores relacionados con las prácticas neocorporatistas. Utilizando las variables "dependencia financiera" de las asociaciones respecto al estado, y "proximidad" entre ambos agentes sociales en términos de "comunicación y contacto" ofrecen una clasificación de casos más acertada que las de Gidron et al. La propuesta, no obstante, adolece de cierta limitación. Al no

4. La distinción entre "bienes públicos y privados" referida es la clásica de la teoría económica, -véase M. Olson (1997). La distinción entre público y privado tiene, sin embargo, otros significados en la disciplina jurídica y en la teoría política. Ello hace que, en ocasiones, el debate sobre la privatización de servicios públicos sea confuso si previamente no se precisan los conceptos de público y privado que se utilizan, véase al respecto P. Starr (1989).

5. Por ejemplo, la aparición de las asociaciones de disminuidos en España tienen su origen en una oferta pública y comercial insuficientes, por no decir inexistentes.

tener en cuenta la variable "quien presta los servicios" oblitera un elemento crucial, cual es el poder político de los grupos estructurados en torno a una comunión de valores y los intentos de estos grupos por controlar los procesos de reproducción de valores y los intentos de estos grupos por controlar los procesos de reproducción cultural que les atañen directamente. Aspecto éste de crucial importancia en los servicios sociales que están sometidos a una lógica ambivalente de acción altruista orientada por valores y de acción instrumental dirigida por los aparatos burocráticos que vertebran a dichos grupos para mantener el control sobre sus bases sociales (S. Sarasa, 1994). Es incorporando esta variable que podremos analizar mejor las distancias entre países como Noruega y Suecia, por un lado, y Alemania y Holanda por el otro, países que en la propuesta de clasificación de Kuhnle y Selle caen todos ellos en una misma tipología.

Mi propuesta incluye así tres variables significativas: a) quien financia los servicios, b) quien los presta y c) la existencia de canales institucionales para concertar políticas sociales a nivel nacional entre sector público y sector privado. La tipología que aquí se propone, no obstante, debe tomarse con la cautela de una propuesta provisional. Su confirmación exigiría una contrastación empírica con datos más específicos y sofisticados que los utilizados en este trabajo.

De modo genérico puede afirmarse que hay, en las sociedades occidentales más desarrolladas, al menos cuatro modos de relaciones entre estado y asociaciones altruistas. Para denominarlos de alguna manera breve me referiré a ellos según las áreas geográficas donde con más intensidad se dan los rasgos ideales de cada tipo. Creo necesario advertir que esta tipología hace referencia a "tipos ideales" y que seguramente cada país tendrá particularidades no fácilmente encajables en las características definidas para cada tipo. Es más, las tendencias hacia una convergencia relativa de las políticas sociales europeas pueden haber contribuido a que rasgos de un sistema estén igualmente presentes en otro. En cualquier caso, aunque todos los sistemas tengan trazos comunes, la distinción que propongo me parece significativa puesto que dentro de las semejanzas todavía destacan en cada conjunto de países las características que le dan una personalidad propia frente a los otros sistemas de bienestar.

El régimen *renano* caracteriza a países como Alemania, Países Bajos, Bélgica, Suiza y Austria. Sus rasgos distintivos son: 1) Poderosas organizaciones privadas agrupadas de manera centralizada y jerárquica según tres o cuatro líneas ideológicas, sobre todo de tipo religioso. Se trata pues de un pluralismo muy limitado por una estructura de oligopolio. 2) Estas corporaciones tienen un estatuto especial que las hace casi públicas y se financian mayoritariamente con fondos públicos. 3) Tienen una enorme capacidad de influencia política sobre un estado relativamente débil, muy descentralizado, que se rige por el principio de subsidiariedad.

Las peculiaridades del sistema *escandinavo* consisten en que, 1) Las organizaciones privadas están también muy centralizadas pero no tanto según

líneas ideológicas como por campos de intervención social. 2) También están reconocidas como entidades casi públicas y se financian casi íntegramente de fondos públicos. 3) A diferencia del sistema renano, el agente hegemónico en las relaciones entre estado y altruismo organizado es el estado. Éste es quien planifica, financia y suministra la mayor parte de los servicios de bienestar. No obstante, la política social es concertada institucionalmente con las asociaciones de profesionales, de usuarios y de proveedores de servicios. Asociaciones a cuyo desarrollo ha contribuido encarecidamente la propia administración pública.

En países de la Europa *mediterránea* como Italia, Francia y España las relaciones entre estado y asociaciones altruistas han devenido en lo que podríamos denominar una acomodación distante. 1) Tradicionalmente, el sector privado altruista ha estado representado mayoritariamente por la Iglesia católica, sobre todo en la educación, los servicios sociales y algo menos en la sanidad. Fuera de ella, el asociacionismo laico concentrado sobre todo en grupos de ayuda mutua, ha estado desorganizado y con escasa representación nacional. 2) La financiación es mayoritariamente pública mediante subvenciones y la Iglesia católica ha gozado de un status especial casi público similar al que goza en la mayoría de Europa occidental. 3) La diferencia consiste en que no existen canales institucionales formalizados entre el estado y las asociaciones para concertar políticas de bienestar social. Ello no significa que ambos agentes vivían de espaldas entre sí, hay consultas, presiones y negociaciones pero, ante la ausencia de canales institucionalizados a tal efecto, dependen mucho de los avatares político de cada momento. El recelo, la incomunicación y el conflicto abierto son bastante frecuentes y, a menudo, polarizados por las relaciones, no siempre cordiales, entre Iglesia y Estado.

Un sistema de relaciones bien distinto a los europeos es el *norteamericano*. 1) El sector altruista está estructurado en torno a identidades étnicas y religiosas pero, sobre todo, de carácter local. 2) La financiación, si bien depende en gran medida del sector público, es compartida más que en ninguno de los otros sistemas mencionados, por el sector privado. Bien por donaciones individuales y de corporaciones privadas o por el cobro de los servicios que prestan. 3) Por último, no existe un reconocimiento público de ningún grupo religioso ni canales institucionales formalizados para concertar políticas sociales similares a la situación oligopolística del sistema renano.

Estos sistemas de relaciones son explicados a continuación con más detalle. El lector, empero, hará bien en no olvidar que lo que en estas páginas se describe son tipos de relaciones que han estado vigentes en los momentos de mayor crecimiento del gasto público en las sociedades avanzadas. Se trata, como el nombre la ponencia indica, de relaciones heredadas. Las singulares transformaciones de las sociedades avanzadas en los últimos veinte años deben mantenernos cautos sobre la vigencia futura de lo que aquí se afirma.

SISTEMA ESCANDINAVO. RELACIONES NEOCORPORATISTAS BAJO TUTELA ESTATAL

En países como Noruega y Suecia las relaciones entre estado y asociaciones altruistas están basadas en prácticas neocorporatistas, si bien la estructura del sector altruista guarda unas peculiaridades importantes que le distinguen de los otros estados benefactores neocorporativos de la Europa continental. En los países escandinavos las asociaciones altruistas se relacionan entre sí de un modo formal y jerárquico constituyendo "consejos de cooperación" a nivel nacional. Así, en Suecia, 75 % de las asociaciones están formalmente afiliadas a una organización nacional y, de ellas, sólo un 25 % son puramente locales.⁶ Estos consejos de cooperación sirven para limitar la competencia entre organizaciones y a la vez como instrumento de influencia política institucionalizada en la elaboración de las políticas sociales.⁷ La participación de las asociaciones en las operaciones de la autoridad central es elevada a través de las comisiones estatales encargadas de proponer medidas legislativas, en las que participan delegados de las organizaciones afectadas quienes distribuyen los borradores para su discusión en todas las asociaciones locales. Una práctica que se está extendiendo también a las decisiones de los gobiernos locales, donde es frecuente que los ayuntamientos suministren bienes inmuebles y otros equipamientos mientras que la gestión corre a cargo de asociaciones voluntarias (J. Boli, 1991). Por otra parte, es muy frecuente que los políticos y burócratas estén afiliados a asociaciones, y muchos cargos electos se consideran a sí mismos representantes de las asociaciones a las que están afiliados (J. Boli, 1991).

En estas relaciones el predominio estatal como proveedor de servicios de bienestar es casi absoluto. en Suecia, donde el índice de asociacionismo es el mayor del mundo, no hay formalmente asociaciones benéficas, salvo para ayuda internacional, ya que el bienestar social interno es responsabilidad pública (J. Boli, 1991). La integración institucional de las asociaciones en los órganos del estado es tan profunda que incluso es cuestionable que pueda hablarse de un sector altruista "independiente". Así las fronteras entre estado y sociedad son borrosas y ni siquiera existe en sueco un término equivalente al anglosajón "tercer sector", al francés "economía social" o al alemán "economía comunal.- *Gemeinwirtschaft*" para significar un tejido organizativo que no es lucrativo ni estatal. en el pensamiento político sueco estado y sociedad son muchas veces sinónimos y, donde un anglosajón diría que la ayuda a los pobres es responsabilidad del estado, un sueco afirmarí que es responsabilidad de la sociedad, en el bien entendido que la sociedad es el estado, al igual que el discurso corriente de que el estado se opone al mercado, en Suecia se traduce porque la sociedad se opone al mercado. Esta mayor relevancia del estado sobre el sector privado en la

6. J. Boli (1991).

7. Véase S. Kuhnle y P. Selle, (1990, 1992a y 1992b) para el caso noruego y V. Pestoff (1990) para el caso sueco.

prestación de servicios no ha de ser interpretada, sin embargo, como resultado de una confrontación entre ambos sectores y el triunfo del primero. En los países escandinavos las asociaciones altruistas surgidas directamente desde la sociedad civil han sido siempre una fuerza motriz cuya cooperación en busca de un interés común ha contribuido en buena medida al desarrollo del estado benefactor (S. Kuhnle y P. Selle, 1990). Aunque también es cierto que muchas asociaciones son más una creación de la autoridad central del estado que de iniciativas individuales. Paradójicamente, la preocupación de las autoridades públicas por el bienestar de colectivos concretos como los disminuidos, las mujeres, los ancianos o los inmigrantes, pone en marcha una maquinaria de campañas de sensibilización y de subvenciones que da lugar a la aparición de asociaciones altruistas. El resultado es que cualquier iniciativa asociativa de los individuos está abocada a ser cooptada por los poderes públicos. Sobre todo si se tiene en cuenta que, a diferencia de EEUU, el mecenazgo de empresas comerciales es casi inexistente, aunque esté creciendo en los últimos años (J. Boli, 1991).

En consecuencia, las asociaciones son vistas en grado considerable como agentes del gobierno central. Esta percepción, no obstante, es considerada natural por suecos y noruegos quienes están acostumbrados a que la autoridad central se difunda por cada rincón de la sociedad desde que la Iglesia estado expandió su poder desde mediados del siglo XVII (J. Boli, 1991). La Iglesia luterana es todavía hoy la iglesia estatal. El 93 % de la población sueca es considerada luterana dado que todo niño nacido de luteranos se inscribe automáticamente como tal. La Iglesia es financiada mediante un impuesto religioso obligatorio, y ello a pesar de que los religiosos practicantes son muy pocos. En cualquier caso la religión es una cuestión estrictamente privada que tiene muy poca influencia electoral y en los debates públicos, del mismo modo que la religiosidad está notoriamente ausente en la vida pública. En el sistema escandinavo, las organizaciones religiosas juegan un papel menor en comparación con otros países protestantes individualistas como EEUU, Inglaterra u Holanda. La razón se encuentra en los orígenes de la Iglesia luterana que siempre estuvo bajo férreo control de la monarquía, llegándose a crear dos mundos estancos: el de la política por un lado, y el de las creencias religiosas privadas y la preparación espiritual para el más allá, por el otro (J. Boli, 1991). Su estrecha vinculación a la nobleza la hizo incapaz de ganarse la adhesión de los campesinos quienes, a finales del siglo pasado, promovieron un fuerte movimiento de libertad religiosa con el apoyo de las clases ilustradas urbanas y, sobre todo, del movimiento obrero (G. Therborn, 1909). Con frecuencia los movimientos de renovación religiosa hicieron causa común con liberales y socialdemócratas frente al antiguo régimen y la jerarquía de la Iglesia luterana. Con el paso del tiempo, la hegemonía que las organizaciones socialdemócratas tomaron en el proceso de modernización de Suecia, por ejemplo, ha llevado a un régimen de bienestar estatista con un amplio consenso ciudadano.

La tradición de colaboración entre movimientos sociales forjada entre nuestro siglo y el pasado ha creado una cultura de participación ciudadana no sectaria en

la que las asociaciones se estructuran sobre todo en torno a necesidades sociales y no según líneas divisorias ideológicas. A diferencia de muchos países de Europa continental, el movimiento asociativo escandinavo es mucho más abierto y muy poco restrictivo en cuestiones ideológicas. Individuos de diferentes creencias religiosas e ideologías políticas acostumbran a participar en una misma asociación, mientras que en Holanda y Alemania por ejemplo, las asociaciones son cerradas a individuos de confesión religiosa o ideología política diferentes a las sostenidas por el "pilar" al que se adscribe la asociación.

SISTEMA RENANO: RELACIONES NEOCORPORATIVAS CON ESTADOS SUBSIDIARIOS

El sistema de relaciones neocorporatistas descrito en el caso escandinavo es muy similar al de países de Europa continental como Alemania, Holanda, Bélgica y Suiza, si bien en estos países el sector altruista se vértebra en torno a divisiones ideológicas mucho más robustas que limitan mucho el poder del estado.⁸ Una herencia de las luchas por el control de las instituciones de reproducción ideológica que han tenido lugar entre iglesias y estados en el proceso de modernización europea (G. Therborn, 1989).

Los Países Bajos son un buen ejemplo de este sistema político de "democracia consociacional" apoyada en unos pocos segmentos de la sociedad muy poderosos y estancos que, con sus propias organizaciones políticas y sociales, canalizan siempre a la participación ciudadana. Fuera de estos "pilares"⁹ del sistema queda poco espacio libre para el asociacionismo. Los tres pilares más relevantes, -uno confesional, que agrupa a diversas confesiones religiosas (calvinistas y católicos sobre todo), uno liberal y otro socialdemócrata-, actúan como una constelación de organizaciones estructuradas en un sistema asociativo muy diversificado en la base pero que actúa cooperativamente gracias al consenso entre las cúpulas de cada segmento ideológico de la sociedad (P.L. Hupe, 1993).

A diferencia de Suecia y Noruega, el sistema político holandés, como el alemán, ha estado dominado por los partidos confesionales que han aprovechado su poder político para tratar de fortalecer aún más la pilarización de la sociedad holandesa como instrumento de reproducción religiosa (G. Therborn, 1989). También a diferencia de los países escandinavos, los movimientos de renovación religiosa no se integraron con el movimiento obrero, sino que aparecieron como reacción contra él y contra el liberalismo.

8. Véase H.K. Anheier (1991) para Alemania, P.L. Hupe (1993) para Holanda...

9. Arend Lijphart (1968) utilizó los conceptos de "pilarización" y "democracia consociacional" para describir el sistema político de los Países Bajos que aquí se expone de modo muy sucinto.

El movimiento protestante ortodoxo holandés del siglo XIX, dirigido por Abraham Kuiper, fue un movimiento de democratización eclesial de la pequeña burguesía y clases bajas contra los notables y la burguesía. Era también un movimiento conservador que pretendía protegerse de las influencias modernizantes, pero usando medios modernos para influir en la esfera pública y que dio lugar, en 1878, al Partido Antirrevolucionario que ha mantenido posiciones políticas extremistas, al menos hasta 1950 (Pennings, 1991). El movimiento católico, por su parte, no se dirigió contra los líderes de la Iglesia sino que, muy al contrario, se desarrolló bajo la dirección de los clérigos y como reacción ante el movimiento obrero. En cierto modo la "pilarización" apareció como fruto de la reacción de las iglesias frente a la aparición del movimiento obrero, al que imitaron creando un movimiento obrero cristiano.

El conflicto de clases se fragmentó con la cuestión religiosa y tanto católicos como protestantes pasaron a ocupar un lugar central en el Parlamento, tras 1901. Para mantener unido a un electorado socioeconómicamente heterogéneo estos partidos confesionales utilizaron la política social como instrumento de consenso entre sus bases. Para ello, construyeron unos servicios de bienestar mediatizados por estructuras corporativas que unían a trabajadores y empresarios bajo una misma denominación confesional. se consolidó de este modo un sistema político de minorías que dificultaba la gobernabilidad sin no era a través de coaliciones, a la vez que perpetuaba una tradición pactista de las élites holandesas, que se remonta ya al siglo XVII (Daalder, 1974 y 1978). La "pilarización" del sistema, no obstante, no acabó de dominar las relaciones políticas hasta el periodo de entre guerras (Van Doorn, 1956), cuando las élites holandesas "pacificaron" el sistema creando un sistema político consensuado en el que se tratan con el mismo favor la educación pública y la Mundial, hubo un intento fallido de desarrollar los servicios gestionados directamente por el estado. El gobierno de guerra holandés que se había exiliado a Londres, propuso un proyecto de Seguridad Social muy influido por el informe Beveridge. No obstante, en su posterior aplicación, el intervencionismo directo del estado se redujo notablemente y, en 1952, el sistema de seguros estaba completamente administrado por corporaciones de empresarios y de trabajadores como en Alemania (P.L. Hupe, 1993, p.372).

En la actualidad, el estado asistencial holandés ejerce sus funciones de garantía a todos sus ciudadanos mediante categorías profesionales y organizaciones funcionales dominadas también por profesionales. Se trata de un "territorio" con mucha iniciativa privada relativamente autónomo del que los ciudadanos son dependientes y que el estado a duras penas controla.¹⁰ Una iniciativa privada que desde finales del XIX ha utilizado el crecimiento del estado asistencial como un medio de aumentar su influencia confesional y como una poderosa base de oposición al estado. Es en los servicios sociales y en la educación donde la pilarización de la iniciativa privada es más intensa, menos en el sistema de salud. Este poderoso desarrollo de la autonomía de profesionales y asociaciones intermedias ha dado lugar a definir un "quinto poder" en la toma de decisiones

10. J.A.A. van Doorn, (1978). Citado por P.L. Hupe *op.cit.*

políticas que se añada a los tres definidos por Montesquieu y a un "cuarto" formado por la burocracia (P.L. Hupe, 1993). un proceso que no es exclusivo de Holanda. Es característico también de países como Bélgica, Suiza (D. Butschí y S.Cattacin, 1993) y la antigua República Federal Alemana surgida tras la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial.

En el caso de Alemania, su joven estado ha mantenido también unas relaciones con las asociaciones de la sociedad civil preñadas de conflictos en su no muy larga historia. Cuando Alemania constituyó su estado no tenía, a diferencia de la Inglaterra de su tiempo, una sociedad civil burguesa muy desarrollada. La restauración que siguió a la revolución de 1848 acabó con el débil movimiento asociativo burgués que se estaba gestando desde finales del siglo XVIII. Su espacio lo ocupó de sobras un asociacionismo de herencia medieval basado en gremios y grupos de status y por asociaciones de política social creadas por él mismo. Sobre estas asociaciones el estado promovió una estructura jerarquizada basada en federaciones nacionales de asociaciones que se ha mantenido hasta el día de hoy, y de cuya lógica no pueden escabullirse ni los movimientos sociales llamados alternativos, que han acabado por construir su propio "pilar" (H. Anheier, 1991).

La debilidad de las clases medias burguesas dejó vía libre para que la industrialización del país corriera bajo responsabilidad prioritaria del estado. Los intentos de modernizar el país llevados a cabo por Bismarck ocasionaron serios conflictos con las iglesias, sobre todo la católica, al tomar el estado la responsabilidad directa de la educación, la cultura y los servicios de bienestar. A su vez, la hegemonía prusiana en el control del estado incitó movimientos separatistas y regionalistas que, con la crisis económica que siguió a la derrota en la Primera Guerra Mundial abocaron al país a una crisis social de enormes proporciones. La República de Weimar fue más tolerante con las asociaciones católicas y socialistas, pero el subsiguiente ascenso del nazismo cercenó todo el asociacionismo civil convirtiéndolo en un aparato propagandístico del partido. Asociacionismo que, por otra parte, supo utilizar muy bien el partido nazi en su ascenso al poder, ocupando puestos destacados en la estructura asociativa local, regional y nacional de modo que acabó por tener un amplio control de las instituciones civiles generadoras de opinión pública (H. Anheier, 1991).

Al acabar la Segunda Guerra Mundial fueron los aliados quienes más apoyaron la consolidación de asociaciones privadas de bienestar, más fiables que las estatales y fue entonces cuando, bajo gobiernos demócratacristianos, se adoptó el principio católico de subsidiariedad en las relaciones entre estado y sociedad civil. En consecuencia, el estado de la ex República Federal Alemana ha sido, en términos relativos, un estado poco desarrollado y muy descentralizado." La

11. Las relaciones entre el asociacionismo altruista y el sistema político alemán han sido muy estudiadas por H.K. Anheier y W. Seibel de quienes he tomado gran parte de los datos aquí expuestos. Véanse H.K. Anheier (1990, 1991), H.K. Angeier y W. Seibel (1993) y W. Seibel (1992).

relación de funcionarios por cada mil habitantes era, en la RFA, inferior no sólo a la de Suecia, sino a la de un país tan poco catalogable de estatista como los EEUU.¹² La estructura federal del gobierno deja escasas competencias al gobierno central respecto a las que disponen los Länder, sin cuya colaboración es casi imposible que pueda llevarse a cabo ninguna política nacional. El principio de subsidiariedad orienta toda la estructura estatal y sus relaciones con la sociedad civil, de modo que el gobierno central tiende a no realizar labores que pueden desarrollar los gobiernos regionales, y éstos a su vez operan de la misma manera respecto a los gobiernos locales. Una premisa que inspira también las políticas públicas en general en las que el estado procura delegar la gestión de gran parte de asuntos en las organizaciones de la sociedad civil.

Los partidos político, sin embargo, mantienen un fuerte carácter estatal. La existencia de partidos regionalistas o separatistas es poco relevante desde el final de la última guerra, y los partidos mayoritarios tienden a asumir cuestiones que, en EEUU, son más propias de la sociedad civil. Esta omnipresencia de los partidos¹³ mayoritarios invade a las asociaciones altruistas que se agrupan según líneas ideológicas de manera similar a los "pilares" descritos en los Países Bajos. En líneas generales el sector asociativo alemán está estructurado según un sistema organizativo comprensivo y muy centralizado desde el que se constituye la esfera pública. Con un elevadísimo grado de afiliación, las asociaciones de todo tipo se extienden a nivel local, regional y nacional siguiendo una estructura jerárquica de asociaciones de asociaciones que les permite actuar muy eficazmente como grupo de presión y participar directamente en la concertación de las políticas sociales. En el campo de los servicios sociales el resultado ha sido la aparición de un *cartel* de asociaciones que se reparten las clientelas según criterios explícitamente ideológicos y que son generosamente subvencionadas por las autoridades públicas. Seis grandes asociaciones federales mantienen una situación de oligopolio en la oferta de servicios de bienestar privados. La *Diakonisches Werk* fundada a mediados del siglo XIX y que agrupa a las asociaciones protestantes, *Cáritas* vinculada a la Iglesia católica, la *Arbeiterwohlfahrt* próxima al Partido Socialdemócrata y fundada en 1919, la *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden* creada por los judíos en 1917, la Cruz Roja, y la *Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband*, fundada en 1920 con fines aconfesionales y apartidistas.

Estas asociaciones ofertan el 70 % de todos los servicios a las familias, el 60 % de los servicios a la tercera edad, el 40 % de las camas hospitalarias y el 90 % del empleo de los minusválidos, y su situación de casi monopolio les confiere privilegios como que cualquier ofertante de servicios, incluidas las administraciones locales, tienen prohibido establecer ninguna administraciones locales, tienen prohibido establecer ninguna institución de cuidados infantiles y

12. K. Beyme (1984). Citado por H.K. Anheier (1991, p.73-74).

13. Omnipresencia que ha llegado a ser criticada por lo que supone de pervisión de la supuesta divisoria que debe haber entre partidos, gobierno y administración (H. Anheier, 1991).

juveniles si alguna de estas asociaciones tiene previsto ya hacerlo. La escasa *libertad de mercado* que ofrece este sector privado llega hasta el punto de que los trabajadores extranjeros están obligados a ser atendidos por una de estas asociaciones según la confesión religiosa atribuida a su nacionalidad. Así los trabajadores españoles, italianos, croatas y portugueses deben dirigirse a Cáritas. Los trabajadores de países musulmanes son competencia de la asociación socialdemócrata, y los griegos de las asociaciones protestantes. Una selección que manifiesta la limitada libertad religiosa de facto que existe en la mayoría de Europa. En Alemania, las iglesias mayoritarias, -la Iglesia Católica y el Consejo de Iglesias Protestantes- están reconocidas como corporaciones de derecho público y tienen una posición privilegiada en sus relaciones con el Estado que las exime de muchos impuestos y de controles públicos. El derecho eclesiástico es equivalente al derecho público administrativo. La financiación corre a cargo del 'impuesto religioso' que detrae el estado de las contribuciones sobre la renta de las personas físicas. Estos privilegios contrastan con el status de las religiones minoritarias, entre ellas dos millones de musulmanes, que se rigen por el derecho civil¹⁴

Este poder de las asociaciones altruistas las ha convertido en entes burocratizados donde los individuos y los grupos sociales "consumen" las prestaciones del estado asistencial del que esperan la cobertura de sus aspiraciones de bienestar, pero no en instituciones de participación donde los ciudadanos debatan e interactúen para traducir en acción común sus aspiraciones.¹⁵ Este sistema, en el que las relaciones entre estado y asociaciones pasa por la vinculación con un partido político, se ha manifestado muy sólido desde el momento en que los alternativos alemanes, que han intentado crear otras formas menos burocratizadas de participación, no han podido zafarse de la lógica institucional que les obliga a reproducir la misma estructura centralizada del resto de las asociaciones y a constituirse en partido político.

SISTEMA MEDITERRÁNEO. ACOMODACIÓN DISTANTE ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL.

La actitud reaccionaria que la Iglesia católica tuvo ante la modernización durante el siglo pasado en los países renanos fue más acusado y duradero en los países mediterráneos, donde llegó a colaborar activamente con los gobiernos totalitarios y fascistas de la región. Su monopolio religioso junto a su estrecha vinculación con las estructuras del antiguo régimen y a la fidelidad que supo ganarse entre los pequeños propietarios agrícolas, dividieron a las sociedades mediterráneas entre clericales y anticlericales. División que, pese a haberse diluido notablemente en las últimas décadas, ha dejado sus secuelas en el significado simbólico que tiene

14. En los Países Bajos la elevada presencia de la religión musulmana está abriendo el debate sobre la conveniencia o no de reconocer a ésta como otro "pilar" del sistema.

15. Véase Zijderveld (1986), citado en P.L. Hupe, (1993).

en estas sociedades la prestación privada de servicios de bienestar. Por otro lado, la incorporación tardía de la mayoría de estos países al "centro" económico y político europeo, su elevada polarización social, y el carácter tutelado que han tenido sus transiciones democráticas, han influido en que sus estructuras políticas no hayan desarrollado prácticas corporatistas tan institucionalmente enraizadas como en los países renanos y escandinavos (S. Giner, 1993). Además, la proximidad cultural de Francia durante el periodo de la Ilustración y, posteriormente, la extensión de la doctrina marxista en el movimiento obrero de estos países, han dado pie a una tradición "jacobina" que ha desconfiado de las asociaciones civiles.

En Francia, la Revolución de 1789 mantuvo el estado centralista del Antiguo Régimen a la par que destruyó las estructuras de representación gremiales y de la nobleza. La *Ley Chapelier* (1791) y el *Código Penal* (1810) prohibieron cualquier asociación de mediación de intereses entre el estado y los ciudadanos. Se inició así una tradición que, inspirada en los principios políticos individualistas de Rousseau, se ha mantenido hasta hoy en la cultura política de la izquierda francesa (Seibel, 1992). Fue esta dejadez civil para mantener los ideales democráticos de libre asociación en favor de un estado excesivamente poderoso la que duramente criticó de Tocqueville cuando escribió *La democracia en América*. Una actitud que se reforzó posteriormente por el control que la Iglesia católica tradicionalmente ha tenido sobre el sector voluntario y por su vinculación con el proyecto que tuvo el gobierno de Petain de construir un estado corporativista y despótico bajo la ocupación alemana en los años cuarenta (Seibel, 1992). En este sentido, Francia, como en cierta medida España e Italia, ha desarrollado una cultura política de izquierdas en la que los ideales de progreso y justicia social se han encarnado en un estado fuerte e intervencionista frente a una sospechosa sociedad civil dominada por el capitán y el asociacionismo conservador.

A pesar de las restricciones iniciales, no pudo evitarse que durante el siglo XIX aparecieran tanto asociaciones obreras de ayuda mútua como organizaciones de carácter benéfico. Las primeras impulsadas por el movimiento anarquista y las segundas por la Iglesia católica. Unas y otras fueron perseguidas por el estado. En los sucesos de La Comuna de París de 1871, el movimiento obrero fue combatido por asociacionismo ilícito y no fue hasta finales del siglo XIX cuando se permitió la libertad de sindicación. Las asociaciones voluntarias no fueron legalizadas hasta 1901, aunque con fuertes restricciones sobre las congregaciones religiosas, según una ley que todavía hoy está vigente (Archambault, 1993). Se inició entonces una etapa de complementariedad entre el estado y la "economía social" que ha crecido a medida que se consolidaba el estado de bienestar.

Un cambio significativo, sin embargo, ha sido la transformación de las mútuas que, creadas en el siglo XIX por el movimiento obrero, fueron abandonadas por éste cuando el estatalismo marxista desplazó al anarquismo como doctrina hegemónica. Las mutualidades han sido, en consecuencia, colonizadas por las

clases medias, que las utilizan para dotarse de prestaciones suplementaristas a las prestaciones concedidas por los servicios de bienestar públicos. No obstante, existe un socialismo no marxista que, en coalición con grupos masones, controla un sector importante de las asociaciones altruistas bajo la influyente **Ligue de l'enseignement** que defiende actitudes claramente anticlericales (Archambault, 1993).

En consecuencia, la tradición jacobina republicana ha favorecido siempre el estatalismo, con el apoyo de la izquierda marxista, pero a diferencia de los sistemas escandinavos ha habido una oposición representada por la Iglesia católica y por un sector laico-liberal que han conseguido mantener un elevado control sobre la oferta de servicios sanitarios y educativos (Anheier y Seibel, 1990, p. 383). A diferencia también del sistema renano, en Francia la autonomía del estado es mucho mayor y su vinculación con el asociacionismo altruista está basada no en prácticas neocorporativas institucionalizadas, sino en élites locales que constituyen una red de notables con fácil acceso personal al gobierno central (W. Seibel, 1992). El resultado es que, mientras que en los sistemas escandinavo y renano la interacción entre estado y asociaciones altruistas no es competitiva y está basada en la concertación, en Francia, como en el resto de países mediterráneos, la competencia por los recursos, la manipulación gubernamental y el clientelismo político son rasgos distintivos.

En Italia, el asociacionismo altruista depende financieramente del estado y tiene reconocido un status público especial (Instituciones Benéficas y de Asistencia Pública) que le confiere un elevado patronazgo público (C. Ranzi, 1993). No obstante, tampoco existen canales formalizados mediante los cuales las asociaciones privadas puedan tomar parte de forma institucional en la elaboración de políticas públicas (T. Perlmutter, 1991). Una ausencia igualmente notable en España.

En general, como en Francia y en España, el asociacionismo altruista no juega un papel determinante en la esfera pública italiana¹⁶ Italia carece también de una tradición de movimientos asociativos basados en el pluralismo, la autonomía y la ausencia de profundas divisiones sociales. Una debilidad congénita de la sociedad civil que hunde sus raíces en las características que tuvo la modernización del estado en los países mediterráneos. El estado italiano fue gobernado por una monarquía constitucional desde 1860 hasta 1922. Un sufragio limitado (hasta 1913) y el transformismo político eran rasgos de una pseudo-democracia gobernada por una élite de nobles en la que la burocracia gubernamental no gozó del desarrollo autónomo y "racionalista" que tuvo en Alemania o Gran Bretaña.

La oposición del sur y de la Iglesia al nuevo estado, y el sufragio limitado impidieron que se desarrollara una esfera pública de gran tamaño. La Iglesia, con

16. Aunque dicho papel vaya actualmente en aumento en los tres países. Véase al respecto, E. Archambault (1993), G. Rodríguez Cabrero (1993) y T. Perlmutter (1991).

notable ascendente social en el sur, se opuso siempre al nuevo estado del mismo modo como en España se opuso al movimiento liberal regeneracionista que trataba de modernizar a la sociedad española, hasta que el ascenso de Mussolini la llevó a un concordado en 1929 por el que el estado garantizaba a la Iglesia un papel significativo en el sistema educativo de la nación, además de reconocer su autonomía diplomática e indemnizarla por las expropiaciones ocurridas en el proceso de unificación del país, a la vez que Acción Católica fue una de las pocas organizaciones que gozaron de autonomía durante la dictadura fascista. Una situación que guarda un marcado paralelismo con la relación de connivencia entre la Iglesia española y la dictadura franquista.

Acabada la guerra, dos partidos hasta entonces insignificantes, dominaron la esfera política: los comunistas y los demócratacristianos. La presión de los primeros hizo que la nueva constitución reconociera derechos civiles y obligaciones públicas que sentaron las bases para un estado benefactor. La presión de los católicos, que aprovecharon la infraestructura organizativa de Acción Católica, hizo que se respetaran los acuerdos de la Iglesia con Mussolini. Las peculiaridades del sistema político surgido, entonces localizado en frenar el crecimiento de los comunistas a toda costa, ha otorgado también a los partidos políticos mucho del espacio público que en otros países es competencia de la burocracia pública y de los movimientos sociales locales, sometidos ambos a un control clientelista por parte de la partitocracia (T. Perlmutter, 1991).

Italia, al igual que Francia y España y a diferencia de Alemania y Holanda, se ha caracterizado por tener un altruismo organizado casi monopolizado por la Iglesia católica que se ha opuesto a la extensión del estado en aquellos servicios de bienestar muy vinculados a la reproducción cultural. Este sector está sometido a una patronazgo político muy acentuado resultado del cual, una proporción importante de asociaciones privadas han adquirido el status público de Instituciones Benéficas y de Asistencia Pública (IPAB). Razón por la cual también se considera que en Italia es dudosa la existencia de las condiciones que, según Salamon y Anheier¹⁷ son cruciales para definir un sector altruista independiente del estado y del mercado: naturaleza privada, independencia de entidades externas y apartidismo (C: Ranci, 1993).¹⁸

17. In Search of the Nonprofit Sector: The Question of Definitions. Paper presentado en la 3ª Conferencia Internacional de Investigación en organizaciones voluntarias y no lucrativas, Indianapolis.

18. Cabe matizar que estas características son muy difíciles de encontrar en la mayoría de países europeos. A diferencia de los EEUU, el patronazgo político, la dependencia financiera de las subvenciones públicas y la subordinación a las iglesias con rango de instituciones públicas son rasgos comunes al sistema renano y a los países mediterráneos.

SISTEMA NORTEAMERICANO. MAYHOR PLURALISMO Y AUTONOMÍA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Quiero advertir que el sistema descrito a continuación hace referencia sobre todo a los Estados Unidos de Norteamérica y que la extensión de sus características a todo el mundo anglosajón debe hacerse con mucha cautela, excepción hecha quizás de Canadá, donde la legislación sobre organizaciones no lucrativas es más parecida a la de EEUU que a la británica (A. Ware, 1989). Ciertamente los países con una cultura organizacional basada en el "derecho común" comparten una tradición política liberal más acentuada que la europea continental o escandinava, más influidas por la tradición del "derecho romano" (Anheier y Seibel, 1990). Este talante diferente se refleja en las instituciones de bienestar social, y ha justificado en cierto modo que sean agrupados sin distinción dentro de un "régimen liberal" por algunos teóricos del estado de bienestar como G. Esping- Andersen (1992). Tesis que ha sido rebatida insistiendo en que hay una diferencia muy significativa en lo concerniente a redistribución de rentas entre los EEUU y los países de la *commonwealth*.¹⁹ Esta diferencia es muy probable que sea también significativa en lo que concierne al asociacionismo altruista y a sus relaciones con el estado. Aunque en este trabajo no he estudiado la posibilidad de que haya un "sistema anglosajón" con patrones comunes para Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, no parece descabellado pensar que pueda haberlo. En cualquier caso, la herencia británica en los EEUU, sin ser poca, ha sufrido enormes transformaciones.

La aparición en Gran Bretaña del capitalismo comercial y luego del industrial, hizo florecer nuevas formas de solidaridad. Durante el siglo XVIII las clases medias británicas crearon todo tipo de asociaciones y el declive de los gremios se compensó con las **Friendly Societies** que derivarían en los sindicatos modernos. Las instituciones inglesas se exportaron a los EEUU durante los siglos XVIII y XIX, pero las circunstancias históricas las hicieron andar por derroteros distintos (A. Ware, 1989). La experiencia de la lucha anticolonial, las religiones individualistas, y la rápida expansión geográfica, fomentaron las actitudes antiestatalistas y la debilidad de las ideas socialistas, lo que ha dado lugar a un estado benefactor menos generoso y una mayor importancia de las asociaciones de bienestar civiles, aunque ello no supone que éstas sean totalmente independientes del estado en cuanto a recursos, (Anheier y Seibel, 1990 p. 383-384; U. Ascoli, 1987 y L. Salamon, 1992). A estos factores deben añadirse, por un lado, una tradición política federalista con un gobierno central muy pequeño, que ha dado lugar a múltiples soluciones locales a los mismos problemas y, por otro lado, una estricta separación entre Estado e Iglesia que ha permitido la eclosión de múltiples grupos comunitarios religiosos y laicos dedicados a los servicios sociales (P. Terrell, 1992). En consecuencia, los Estados Unidos tienen el voluntariado y asociacionismo altruista más desarrollado, pluralista e independiente del estado, que cualquier otro país.

19. EL trabajo más relevante en este sentido ha sido el de F. Castles y D. Mitchel (1990).

Antes de la Guerra Civil (1865) un extenso tejido de asociaciones locales e informales maravilló a Tocqueville por su capacidad para ofrecer servicios públicos ocupando el lugar que en Francia cubría el estado, o en Gran Bretaña filántropos de las clases acomodadas. No fue hasta después de la Guerra que se desarrollaron organizaciones de voluntariado más formales como la **Charity Organization Society** y fundaciones de bienestar social basadas en grandes fortunas (Carnegie, Rockefeller) que, posteriormente recibirían el gobierno federal apoyos financieros mediante la exención de impuestos. Ante las graves necesidades sociales que aparecieron con la Gran Depresión de los años treinta, el altruismo privado apareció ante la opinión pública incapaz de dar respuestas válidas, apareciendo así un nuevo conjunto de instituciones públicas y centralizadas. En 1935 se creó el sistema de seguridad social, intacto hasta hoy, que ofrece el principal marco global de seguros sociales, asistencia pública y programas de servicios sociales. Al mismo tiempo ha tenido lugar un desarrollo fulgurante del "bienestar ocupacional" durante los años cuarenta i cincuenta en los que surgió un número significativo de organizaciones no comerciales y de pensiones dirigidas a la previsión sociosanitaria de los trabajadores ocupados. Una tendencia que también siguieron los sindicatos y los colegios profesionales de cara a la jubilación de sus afiliados. En la actualidad el 42 % de los empleados en el sector privado a tiempo completo están cubiertos por planes de pensiones de la empresa donde trabajan y el 73 % por seguros sanitarios del mismo tipo. Desarrollo que ha sido posible por las exenciones fiscales a tales gastos iniciales en 1943.

Un nuevo ímpetu del gasto público en servicios sociales tuvo lugar a principios de los años sesenta, fruto del programa de lucha contra la pobreza Great Society del presidente Johnson. El gasto público creció desde el 11 % del PNB al 19 % a mediados de los setenta, proporción que se ha mantenido hasta hoy. La idea subyacente era que para atender los graves problemas sociales del país se requería una suma ingente de recursos al alcance sólo de la administración federal. Los programas de esta época se implantaron concediendo un papel ambiguo a las asociaciones privadas. Por un lado, la iniciativa era gubernamental, por otro se trataba de sortear las dificultades burocráticas y fomentar la participación ciudadana mediante programas de acción comunitaria. En los años setenta, ya bajo mandato republicano, se aumentaron la flexibilidad y los recursos dirigidos a los cargos electos locales animándoles a concertar programas con asociaciones altruistas y, aunque el voluntariado no se destacaba explícitamente en la legislación del periodo, lo cierto es que desde entonces surgió un nuevo sistema mixto público y privado de bienestar (P. Terrell, 1992).

A pesar de esta evolución hacia un mayor intervencionismo público en la política social norteamericana, Edwin Amenta y Theda Skocpol (1989, p. 292-333), sostienen la tesis de que las políticas públicas de EEUU han mantenido unos patrones similares a lo largo de los dos últimos siglos. Entre estas características inalterables, una es especialmente relevante para comprender las relaciones entre público y privado: la existencia de un gasto social selectivo que responde a dos tipos de programas sociales. Unos generosos, generalmente administrados

por el gobierno central, dirigidos a grupos sociales considerados "merecedores" (veteranos de guerra, viejos y viudas) y, otros, dirigidos a grupos "no merecedores", gestionados sobre todo por niveles de gobierno más bajos, que son más cicateros en cuanto a prestaciones y que someten a sus beneficiarios a "vigilancia". En este marco institucional, el sector altruista nació para atender a los pobres y marginados dentro de cada grupo étnico, siendo financiado por el estado a pesar de la prohibición de financiar con dinero público las actividades confesionales. Prohibición que ha sido sorteada, en gran medida, gracias a un mecanismo financiero que subvenciona al consumidor de los servicios en vez de a la entidad que los presta. Esta mayor libertad de elección que se supone al ciudadano está más arraigada en los servicios sanitarios y educativos,³⁰ aunque no está ausente de los demás servicios sociales (K. Gronbjerg, 1987).

La escasa relevancia de las instituciones federales en la prestación directa de servicios de bienestar se explica en gran medida por las peculiaridades del sistema político norteamericano. Una separación muy marcada de poderes, la debilidad de la burocracia ejecutiva estatal y un sistema de representación en el Congreso basado en distritos que favorece el clientelismo político condicionan las políticas públicas de un modo diferente a como ocurre en Europa al limitar enormemente las capacidades del estado para intervenir de manera directa y coordinada en la sociedad civil. Cabe la posibilidad de que un partido hubiera gobernado durante un plazo de tiempo bastante largo como para modificar las capacidades del estado. Pero los partidos americanos se mueven más por personalidades del Congreso que establecen compromisos clientelistas con sus electores locales que por representantes nacionales de unos principios programáticos como ocurre en Europa (E. Amenta y T. Skocpol, 1989). Como resultado, el estado central norteamericano es débil y sometido a múltiples presiones locales canalizadas por los congresistas quienes establecen compromisos con comunidades locales geográficas, étnicas y religiosas donde el asociacionismo encuentra su principal caldo de cultivo.

La extensión de este asociacionismo debe valorarse también haciendo referencia a las peculiaridades religiosas de la sociedad norteamericana. Ha de tenerse en cuenta que, en EEUU, no existe ninguna religión oficial y se reconoce un amplio derecho a la diversidad cultural y religiosa de las variopintas etnias que han emigrado al país. Incluso el tratamiento legal de las organizaciones religiosas es bastante laxo, otorgando el reconocimiento de religiosos a pequeños grupos y organizaciones que defienden valores y normas que no están vinculados a la creencia en ninguna fuerza divina. Algo difícil de ocurrir en la mayoría de países

30. En contraste con los servicios sociales, desde el siglo XIX el sistema educativo en primaria y secundaria, ha sido una competencia de los gobiernos locales y estatales que ha estado al margen de las políticas del gobierno central y que ha dominado, sobre todo en primaria, a la oferta privada. La razón se debe a que su desarrollo inicial debe mucho a las iniciativas de políticos locales republicanos y de profesionales de la enseñanza para instaurar un sistema educativo público. El movimiento se inició sobre todo en zonas rurales y acabó por extenderse hasta que consiguió subvenciones de niveles más altos de la administración (E. Amenta y T. Skocpol, 1989).

Europeos donde el concepto de religión está más asociado todavía a fuerzas sobrenaturales. Esta laxitud en el tratamiento de lo religioso y la ausencia de una o pocas iglesias en régimen de oligopolio y la ausencia de una o pocas iglesias en régimen de oligopolio puede haber influido en el hecho de que el tratamiento legal del altruismo sea también bastante laxo. De hecho, la legislación norteamericana aborda la cuestión de las organizaciones no lucrativas de modo que limita mucho menos que en Europa la participación de las empresas comerciales en el llamado "tercer sector" (A. Ware, 1989). Tanto es así, que si en Europa es difícil definir los límites entre estado y altruismo organizado, en los EEUU la frontera es igualmente borrosa entre éste y las corporaciones mercantiles.

Paradójicamente, EEUU es el país industrializado más religioso de Occidente, y es en las clases sociales más pobres donde las iglesias han penetrado notablemente, hasta el punto que son individuos de estas clases sociales los que más parte de sus donaciones dedican a las iglesias (A. Ware, 1989, p. 119). una situación que contrasta con la de muchos países europeos donde, el alejamiento de las organizaciones religiosas respecto a los problemas de los trabajadores industriales y de los jornaleros del campo durante el siglo XIX, ha dado pie a una tradición de sospecha hacia la beneficencia religiosa. Aunque sea difícil contrastar empíricamente cuanto influye la religiosidad de una sociedad en los comportamientos altruistas de sus miembros, lo cierto es que las donaciones individuales y la dedicación de tiempo libre a acciones sociales voluntarias es, con diferencia, mucho mayor en EEUU que en Europa, como también es mayor el grado de penetración que las asociaciones altruistas tienen en el tejido social. No cabe duda de que también ha influido en esta mayor propensión a la acción altruista una tradición de participación ciudadana en asociaciones de ayuda mutua que se forjó, en ausencia de instituciones feudales heredadas, primero en las zonas rurales de "frontera" durante los siglos XVI y XVII, a medida que se conquistaba el nuevo continente, y en las ciudades industriales que aparecieron en el siglo XIX sin que se institucionalizaran mecanismos estatales de protección frente a los desastres e infortunios de la vida (A. Ware, 1989, p. 120). Pero estas asociaciones se estructuraron en torno a las comunidades étnicas y geográficas que desarrollaron sus propias formas civiles de ayuda mutua, comunidades en las que la creencia religiosa constituía un eje importante de identidad.

Por su propia naturaleza, la respuesta que dan las organizaciones privadas de bienestar al conjunto de las necesidades sociales es azarosa en extremo a causa de la descentralización del sistema altruista (A. Ware, 1989, p. 141). Además tampoco existe un estado central suficientemente fuerte como para definir las necesidades sociales prioritarias. De este modo, el sistema norteamericano de bienestar se sustenta en un estado mucho más descentralizado y apoyado en la sociedad civil que el sistema renano, pero sin su estructura jerarquizada y centralizada de asociaciones, ni sin la enorme influencia de sus partidos políticos. No es extraño que en el sistema norteamericano no pueda llevarse a cabo una política social concertada a nivel nacional. La ausencia de una iglesia oficial reconocida y el carácter multicultural de la sociedad estadounidense, unido a la peculiaridad del sistema político en el que no hay partidos políticos programáticos,

confluyen en que la sociedad civil muestre mayor pluralismo y gestione sus intereses políticos más a nivel local que no mediante estructuras neocorporatistas centralizadas.

OBSERVACIONES FINALES

Hemos visto que en EEUU el asociacionismo en torno a identidades étnicas y religiosas está muy extendido, pero sin que exista una representación institucionalizada ante el estado comparable a las prácticas neocorporativas europeas. No existe nada comparable a los oligopolios formados por los "pilares" holandeses o las *peack associations* alemanas. La fluidez y el pluralismo del sector asociativo norteamericano, aunque seguramente no tanto como en los tiempos que conoció Tocqueville, continúa siendo hoy muy notable. También en Gran Bretaña el voluntariado social y las donaciones privadas a asociaciones de todo tipo son notables, y aunque la dependencia que tienen la iglesia oficial y las asociaciones altruistas en general de los fondos públicos es mayor que en los EEUU, los intentos por mantener apartadas a las asociaciones altruistas del mundo político han hecho pervivir una vieja disposición según la cual una organización reconocida por el parlamento como benéfica puede perder su condición si se demuestra que ha aportado fondos a una organización política (J. Beckford, 1991). Todo ello indica una línea divisoria clara entre la mayoría de países europeos con una cultura estatista basada en el derecho romano y países anglosajones con una cultura organizativa basada en el derecho común (Anheier y Seibel, 1993). En estos últimos, es donde con mayor facilidad se están sustituyendo las subvenciones públicas, ya relativamente menores que en el resto de Europa, por las concentraciones y contratación de servicios, a la par que las asociaciones altruistas parecen experimentar un rápido deslizamiento hacia relaciones con sus usuarios más propias de empresas comerciales.

La cultura estatista, común a casi toda Europa, manifiesta sin embargo, tres caras diferentes según los avatares que los conflictos sociales han forjado sobre las instituciones públicas durante el largo proceso de modernización.

En los países renanos donde el estado es subsidiario de las corporaciones, la heterogeneidad étnica y religiosa ha impedido la consolidación de estados fuertemente centralizados, de modo que ha sido preciso desarrollar sistemas de "democracia consociacional" y estructuras de gobierno federales basada en el principio de subsidiariedad, en beneficio de las grandes corporaciones representantes de los "pilares" sociopolíticos.

En estos países, al igual que en los escandinavos, es dudoso que pueda hablarse de una sociedad civil "burguesa" donde los individuos participan como ciudadanos. Los individuos participan más como miembros de un grupo de status, al estilo de la participación estamental de la sociedad preburguesa. La participación está regulada y formalizada en corporaciones. Hay poco espacio para la participación espontánea fuera del Estado, de los partidos políticos y de

las corporaciones legitimadas por aquél. La intensa implicación de estas corporaciones en las políticas públicas hace que las asociaciones altruistas vayan mucho más allá de la mera prestación de servicios y sean instituciones políticas de primer orden (Anheier, 1991). Lo que frecuentemente conlleva una frontera tan borrosa entre el sector público y las organizaciones más relevantes de la sociedad civil que ha extendido la opinión de que éstas son, de hecho, una parte más de los aparatos del estado.²¹

En la Europa mediterránea la realidad ha sido bien distinta a la escandinava y a la renana. Por un lado la Iglesia católica tuvo siempre mayor independencia de los poderes temporales, a los que en más de una ocasión llegó a dominar, y durante los duros años de la primera industrialización consiguió ganarse la fidelidad de los pequeños propietarios agrícolas recelosos ante las nuevas formas de vida propuestas por los liberales primero, y ante las aspiraciones colectivistas del movimiento obrero después. Se produjo así una sangrienta fractura social que no ocurrió en los países escandinavos y que ha dado lugar a una enorme ambigüedad social en las actitudes respecto al estado. En España, Portugal e Italia la burguesía, desarrollada sólo en regiones muy limitadas (S. Giner, 1993), no tuvo la capacidad suficiente para modernizar la sociedad y para frenar las tendencias hacia la decadencia y la subordinación al centro político y económico europeo. Como en muchos otros países europeos con burguesías débiles o inexistentes, fue el estado quien, en definitiva, asumió la dirección del proceso de modernización pero, así como en Alemania, Holanda, Austria o Suiza, la Iglesia católica veía su espacio recortado por la presencia, a veces más poderosa, como en Prusia, de luteranos y calvinistas, en la Europa del sur, su monopolio religioso y la convivencia con las clases dominantes que controlaban el estado, le facilitó más oportunidades para frenar la injerencia de éste en las instituciones de reproducción ideológica.

No por casualidad, en Italia y España, la tradición republicana y posteriormente el movimiento obrero marxista han hecho gala de un notable jacobinismo que, como en Francia, ha visto con especial desconfianza a las organizaciones de bienestar privadas que se han asociado siempre con las propuestas corporativistas y de subsidiariedad católicas, y con los intentos conservadores de frenar la extensión de la ciudadanía social. Todo ello ha producido una ambigüedad según la cual a las asociaciones benéficas se les ha reconocido el status de entidades casi públicas, con una generosa financiación también pública, pero en un clima de desconfianza mútua, poco proclive al consenso, que ha impedido una colaboración coordinada entre estado y asociaciones altruistas. En estos países las asociaciones y el estado frecuentemente compiten entre sí por los recursos, pero esta competencia no supone forzosamente una mayor capacidad de elección para el ciudadano. De hecho esta capacidad de elección es menor en

21. Esta percepción es la que induce a A. Wagner (1992) a afirmar que en Suiza no existe un "tercer sector", pues excluye a las poderosas organizaciones prestadoras de servicios dependientes ideológicamente de las iglesias católica y protestantes. Razón por la cual, Gidron, Kramer y Salamon incluyen este país en el "modelo de estado dominante", junto a los países escandinavos.

toda la Europa estatalista en tanto los recursos se distribuyen entre corporaciones con presupuestos finalistas que fomentan el inmovilismo y la falta de innovación. Una situación que contrasta con los países donde las asociaciones se orientan más hacia el mercado y en los que está más extendida la subvención directa al "consumidor" en función de sus necesidades individuales. En contrapartida, sin embargo, estos últimos parecen manifestar mayores problemas de desigualdad distributiva que los europeos continentales en general y los escandinavos en particular (G. Esping-Andersen, 1990).

Esta diversidad de arreglos institucionales entre lo público y lo privado que se ha descrito ha caracterizado a las sociedades capitalistas occidentales más avanzadas durante el periodo comprendido entre la posguerra y la década de los años sesenta. Estos sistemas se explican, en parte, por el modo en que las tradiciones culturales e institucionales heredadas se han adaptado a los desafíos de la modernización. Una adaptación que se ha realizado en el marco de circunstancias históricas peculiares y, en su mayoría, irrepetibles. Su configuración, no obstante, está sujeta a nuevas transformaciones cuyo alcance es todavía difícil de prever. Entre los cambios que afectan al orden sociopolítico y económico internacional y, por tanto, a toda Europa, cabe destacar algunos cuyo impacto sobre los tipos ideales descritos puede ser de alcance considerable. El cambio en la estructura de clases hacia una "dualidad fragmentada" que debilita a los sindicatos, que han sido un soporte fundamental, directo o indirecto, de las políticas sociales. Los cambios culturales implícitos en la aparición de un neoliberalismo entre las nuevas clases medias, de facciones ambiguas que se mueve entre el radicalismo antiburocrático y el pragmatismo por un lado, y entre la preocupación por los problemas sociales y los intereses particularistas por el otro. Las transformaciones en la religiosidad de los europeos que aflojan los vínculos jerárquicos de las iglesias. El debilitamiento de las ideologías estatalistas tras el derrumbamiento de los sistemas políticos en los países llamados de "socialismo real". A todo ello cabe añadir síntomas de una transformación en la gestión burocrática de la sociedad y, consecuencia de los cambios sociales y culturales anteriores, una mayor volatilidad del voto político que pone en cuestión las fidelidades partidistas tradicionales. Todo ello, junto a las dificultades económicas, está provocando una recomposición de las fuerzas políticas y del papel del estado que alterará, sin duda, los arreglos institucionales que se han descrito en este trabajo.²²

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

AMENTA E. SKOCPOL T. «Taking Exception. Explaining the Distinctiveness of American Public Policies in the Last Century». En: F.G. CASTLES [ed]. *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge: Polity Press, 1989, p. 292-333).

22. Duna descripción más concisa de estas mudanzas está en fase de realización por el autor. Incluirlas ahora en esta ponencia sería prematuro a la vez que la harían innecesariamente extensa.

ANHEIER, H.K. «A Profile of the Third Sector en West Germany» En: ANHEIER, H, SEIBEL, W. [ed]. *The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: de Gruyter; 1990, p. 313-332.

«West Germany: The Ambiguities of Peack Associatons» En: WUTHNOW, R. [ed]. *Between States and Markets. The Voluntary Sector en Comparative Perspective*. Oxford: Princeton University Press; 1991, p. 64-93.

ANHEIER, H.K. SEIBEL, W. *Defining the Nonprofit Sector: Germany*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project; Working Paper núm 6. Baltimore: Johns Hopkins University Institute for Policy Studens, 1993.

ARCHAMBAULT, E. *Defeninh the Nonprofit Sector: France*. The Johns Hopkins Scomparativae Nonprofit Sector Project; Working Paper núm, 7. Baltimore: Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1993.

ASCOLI, U. «Estado de Bienestar y acción voluntaria» *R.E.I.S.* núm. 38 (1987), p. 119-162.

BECKFORD, J. «Great Britain: Voluntarism and Sectional Interests» En: WUTHNOW, R. [ed]. *Between States and Markets. The voluntary Sector in Comparative Perspective*. Oxford: Princeton University Press, 1991, p. 30-63.

VON BEYME, *Parteien in westlichen Demokratien*. Munich: Piper, 1984.

BOLI, «Bweden: Is There a Viable Third Sector?». En: Wuthnow, [ed]. *Beywen States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Oxford: Peinceton University Press, 1991, p. 94-124.

BUTSCHI, D. CATTACIN «The Third Sector in Switzerland: The Transformation of the Subsidiarity Principle» *West European Politics*. Vol. 16, núm. 3, (1993), p. 362-379.

CASTLES F.G., MITCHELL, D. «**Theree Worlds of Welfare Capitalism or Four?**» Discussion Paper, núm 21. The Australian National University Public Policy Program, (1990).

DAALDER, H. «The consociational democracy theme» *World Politics*. núm. 26 (1974), p. 604-621.

«On the origins of the consociational democracy Model» En: VAN SCHENDELEN, M.P. [de. *Acta Política* 1, 1984.

VAN DOORN, J.A.A. «Verzuiling: een eignetijds probleem van sociale controle». *Sociologische Gids* núm. 3, (1956), p. 41-49.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990. [Existe traducción al castellano publicada por Edicions Alfons el Magnànim, València.

GIDRON, KRAMER R.M SALAMON L.M. *Government and the Third Sector. Emerging Relationships in the Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.

GINER S. «La modernización de la Europa meridional» En: D'AURIA, E Casassas, J. *El estado moderno en Italia y España*. Publicacions Universitat de Barcelona, 1993, p.113-148.

GRONGBERG, K.A. «Patterns of Institutional Relations in the Welfare State: Public Mandates and the Nonprofit Sector» En: OSTRANDER, S.A. LANGTON, S. VAN TIL, J. [de]. *Shifting the Debate. Public/Private Sector Relations in the Modern Welfare State*. Oxford: Transaction Books, 1987, p. 64-80.

HALSEY, A.H. «El punto de vista de un sociólogo» En: OCDE, *El estado protector en crisis*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.

HUPE, P.L. «Beyond Polarization. The post- Welfare State in the Netherlands». *European Journal of Political Research*, núm. 23, (1993), p. 359-386.

KUHNLE, S.; SELLE, P. «Meeting Needs in a Welfare State: Relations between Government and Voluntary Organizations in Norway». En: WARE, I. Goodin, R.F. [ed]. *Needs and Welfare*. Londres: Sage, 1990, p. 165-184.

«Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective» En: *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot: Avebury, 1992 (a), p. 1-33.

«The Historical Precedent for Government-Nonprofit Cooperation in Norway» En: GIDRON, B:KRAMER R.M SALAMON L.M. [de]. *Government...*, 1992 (b).

LIJPHART, A. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press, 1968.

PENNINGS, P. *Verzuiling en ontzuiling, de lokale verschillen: Opbouw, instandhouding en neergang van plaatselijke zuilen in verschillende delen van Nederland*. Kampen: Kok, 1991.

T. PERLMUTTER, «Italy: Why No Voluntary Sector». En: Wuthnow; R. [de]. *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Oxford: Princeton University Press, 1991, p. 157-188.

PESTOFF, V.A. «Nonprofit Organizations and Consumer Policy». En: ANHEIER. SEIBEL, W. *Definng...*, 1990-

RANCI, C. «The Role of the Third Sector in Welfare Policies in Italy». [Ponencia presentada en el congreso *Well-Being in Europe by Strengthening the Third Sector*. Barcelona, Mayo, 1993.

RODRÍGUEZ CABRERO, *Realidad y tendencias del tercer sector en España*. [Seminario sobre Estado, altruismo y sociedad civil organizado por el Área de Sociología de la Universidad Pompeu Fabra. Barcelona 29 de junio, 1993].

SALAMON, L.M. *America's Nonprofit Sector. A Primer*. Nueva York: The Foundation Centre, 1992.

SARASA, S. *El servicio de lo social*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1994.

SEIBEL, W. «Government- nonprofit relationship: Styles and Linkage Patterns in France and Germany» En: S. KUHNLE, S. SELLE, P. [ed]. *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot: Avebury, 1992, p. 53-70.

P. STARR, P. «The Meaning of Privatization» En: Kamerman, S.B.; Kahn, A.J. [ed]. *Privatization and the Welfare State*. Princeton University Press, 1989.

TERRELL, P. *Social Services in the American Welfare State: Challenges and Dilemmas*. [Documento presentado en el Seminario sobre Servicios Sociales no lucrativos y Estado de Bienestar. Barcelona: Escuela Universitaria de Trabajo Social, 6 de Octubre, 1992].

THERBORN, G. «Pillarization and Popular Movements» En: Castles, F.G. [ed] *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge: Polity Press, 1989, p. 192-241.

TITMUS, R.M. *Social Policy. An Introduction*. Londres: George Allen & Unwin, 1974. [Existe versión española con el título *Política Social*. Barcelona: Ariel, 1981.

WAGNER, A «The Nonprofit Sector in Switzerland: Tasonomy and Dimensions» En: ANHEIER, SEIBEL, W. [ed]. *Defining...*, 1992, p. 303- 309.

WARE, A *Between Profit and State. Intermediate Organizations in Britain and the United States*. Cambridge: Polity Organizataions in Britain and the United States. Cambridge: Polity Press. 1989.