

**Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)**  
Documento de Trabajo 00-15

## Las ONGs de lucha contra la exclusión

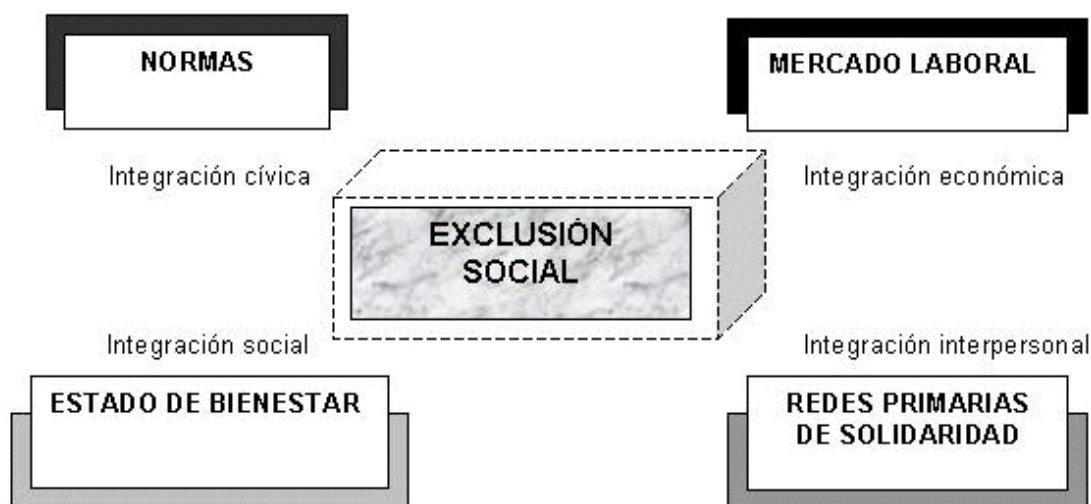
Vicente Marbán Gallego

Universidad de Alcalá  
[ehvmg@funeco.alcala.es](mailto:ehvmg@funeco.alcala.es)

Las perspectivas de los colectivos más desfavorecidos y de menor cualificación no parecen las mejores ante el creciente protagonismo que están adquiriendo aspectos como la globalización, la monetización de los servicios asistenciales y el progreso tecnológico. Los beneficios derivados de este último pueden acabar discriminando negativamente a aquellos colectivos cuya baja cualificación dificultará su participación activa en el mercado laboral que podría terminar traduciéndose en altos grados de exclusión social.

Esta exclusión social implicaría algo más que una escasez de ingresos temporal asociada a situaciones de pobreza relativa o la ausencia de convergencia de los colectivos más heterogéneos hacia unas pautas culturales similares (Alden y Thomas, 1998), sino la dificultad crónica de participar activamente en el mercado laboral, en la educación y en las instituciones, de una manera digna, útil (Schokkaert y Sweeney, 1999) y reconocida, donde se respeten las diferencias culturales de cada colectivo sin responsabilizar únicamente de su situación a los propios afectados.

Autores como Berghman (1995) califican a la exclusión social como un fallo del sistema democrático y legal, del mercado laboral, del estado de bienestar y de las redes primarias de solidaridad al acometer sus respectivas responsabilidades, consistentes en promover la integración cívica, económica, social e interpersonal.



Fuente: Elaboración propia a partir de Berghman (1995)

**Esta descripción asignaría responsabilidades a los sectores público, privado y**

privado no lucrativo. Por parte del sector privado, el cumplimiento de su responsabilidad para aliviar situaciones de exclusión social pasaría por emplear y formar a personas de baja cualificación. Como apuntan Schokkaert y Sweeney (1999) no faltan experiencias en este sentido como se desprende de los más de 100 ejemplos que una asociación de ejecutivos de negocios como la UNIAPAC ha recogido sobre prácticas de determinadas compañías en la contratación de personas de baja cualificación y parados de larga duración en unas condiciones laborales dignas, o la importancia de la Declaración Europea de Empresas Contra la Exclusión.

Por parte del sector público, han adquirido una creciente relevancia en los últimos años las políticas de asistencia social traducidas en los subsidios por desempleo, las pensiones no contributivas o los salarios sociales que, a modo de “redes de seguridad”, se orientan a garantizar unos niveles mínimos de ingresos para los más necesitados. Al margen de su indudable importancia en cuanto que garantizan la subsistencia en situaciones de desempleo o inactividad, en un gran número de casos se trata de programas inconexos, heterogéneos y desordenados que no consiguen integrar de una manera sólida a los más necesitados y menos cualificados en las instituciones económicas y sociales de una manera digna, útil y reconocida.

Es en este último campo donde las organizaciones no lucrativas merecen nuestra atención:

Desde un punto de vista empírico, la mayor parte de los análisis de esta índole coinciden en señalar que las organizaciones no lucrativas tienden a adquirir mayor dimensión y relevancia precisamente en aquellos contextos en los cuales es más probable que se den situaciones de exclusión social, y donde el sector privado y el público adquieren un menor protagonismo, en concreto:

- Cuanto más segmentada esté la sociedad en pequeños grupos religiosos, lingüísticos y raciales, cuyas heterogéneas demandas se encuentran menos satisfechas por un sector público que se rige principalmente por la regla de la mayoría (James, 1987).
- En los grupos sociales de menores ingresos .(Ben-Ner y Van Hoomissen, 1991,1992).
- Cuanto menor sea la dimensión del mercado.(Ben-Ner y Van Hoomissen, 1991,1992).
- En situaciones de crecientes niveles de autonomía local y corresponsabilidad del sector público con las entidades no lucrativas en la prestación de servicios sociales (Taylor y Bassi, 1998) complementada con incentivos fiscales sobre las donaciones (Schiff y Weisbrod, 1991; Steinberg, 1991).

En este escenario las ONGs suelen desarrollar sus principales objetivos: 1)aportando innovaciones mejorando, dentro de lo posible, las actitudes de la gente; 2) gestionando proyectos sociales en la lucha contra la exclusión social, prestando servicios, diversificando la oferta y satisfaciendo carencias o ausencias de servicios estatales; 3) creando nuevas formas de seguridad colectiva que amortigüen la precariedad laboral y social (Rodríguez Cabrero, 1999); 4) actuando como defensoras contra actitudes insolidarias, y 5) garantizando valores de participación, voluntariado y protección de las minorías más débiles.

En estas circunstancias, las políticas sociales orientadas a garantizar un salario mínimo de subsistencia no implican atajar de una manera efectiva el proceso de exclusión social, tanto porque representan una solución parcial al problema como porque pueden quedar excluidos importantes colectivos minoritarios (reclusos, inmigrantes, refugiados, enfermos de sida, gitanos, etc). De esta manera, las

organizaciones no lucrativas dada su proximidad a los colectivos más desfavorecidos podrían complementar esas políticas sociales básicamente en dos direcciones:

- 1 Reivindicando remuneraciones dignas en el sector privado para las personas menos cualificadas y sin representación sindical, y remarcando la utilidad social y económica de las labores realizadas por aquellos. En definitiva, trabajar no sólo con los pobres sino con su “entorno” (Rozas, 1999).
- 2 Consolidando nuevos espacios de empleo en el seno de las ONGs a través de dos vías: a) Acentuando las potencialidades de los colectivos más desfavorecidos instruyéndoles y asesorándoles para autoemplearse bajo entidades de autoayuda (cooperativas, mutuas, sociedades anónimas laborales, etc ) en colaboración con las instituciones públicas, y b) “Reconvirtiendo” paulatinamente a los beneficiarios de sus acciones (discapacitados, inmigrantes, refugiados, drogadictos, reclusos, etc) en voluntarios subsidiados por la administración pública a cambio de actividades en campos bien conocidos por aquellos, como primer paso hacia su profesionalización e inserción en el mercado laboral.

En lo que respecta a las entidades de autoayuda tipo cooperativas, sociedades laborales y empresas de trabajo asociado, su aportación al empleo total del sector privado, en torno al 3 %, (Chaves y Monzón, 2000), ofrecería una idea aproximada de la realidad de estos entramados organizativos y su considerable potencial si se orientaran a reducir la exclusión social autoorganizando una mano de obra poco cualificada que tiende a ser explotada en condiciones infrasalarias.

La colaboración de los expertos en estas organizaciones con las autoridades públicas y las ONGs en fomentar la formación y medios necesarios para los colectivos más marginados serían un gran paso en la lucha contra la exclusión social, no sólo de una manera remunerada sino además digna y reconocida.

El otro gran paso podrían darlo las ONGs “internalizando” la experiencia y potencial de los “beneficiarios” de sus acciones (emigrantes, gitanos, drogadictos, reclusos, etc), integrándoles en una estructura de voluntariado, a ser posible, “subsidiado” y paralelo al voluntariado convencional, con resultados hacia su posterior integración laboral.

Para asumir estos retos cabría preguntarse si la estructura organizativa y de gestión de las ONGs es la adecuada y cual sería su potencial en términos de empleo. Apenas podría encontrarse una respuesta sólida atendiendo a la diversidad organizativa de un sector no lucrativo que engloba a entidades altruistas en muy diversos campos (educación, sanidad, deportes, cultura, etc), sin embargo, si asignamos un mayor protagonismo a las entidades de servicios sociales en el escenario de la exclusión social por su intensidad de voluntariado y mano de obra [1] y especialmente por su proximidad y actuación con el entorno de los colectivos más necesitados, las respuestas podrían aproximarse algo más a la realidad de las ONGs en la lucha contra la exclusión.

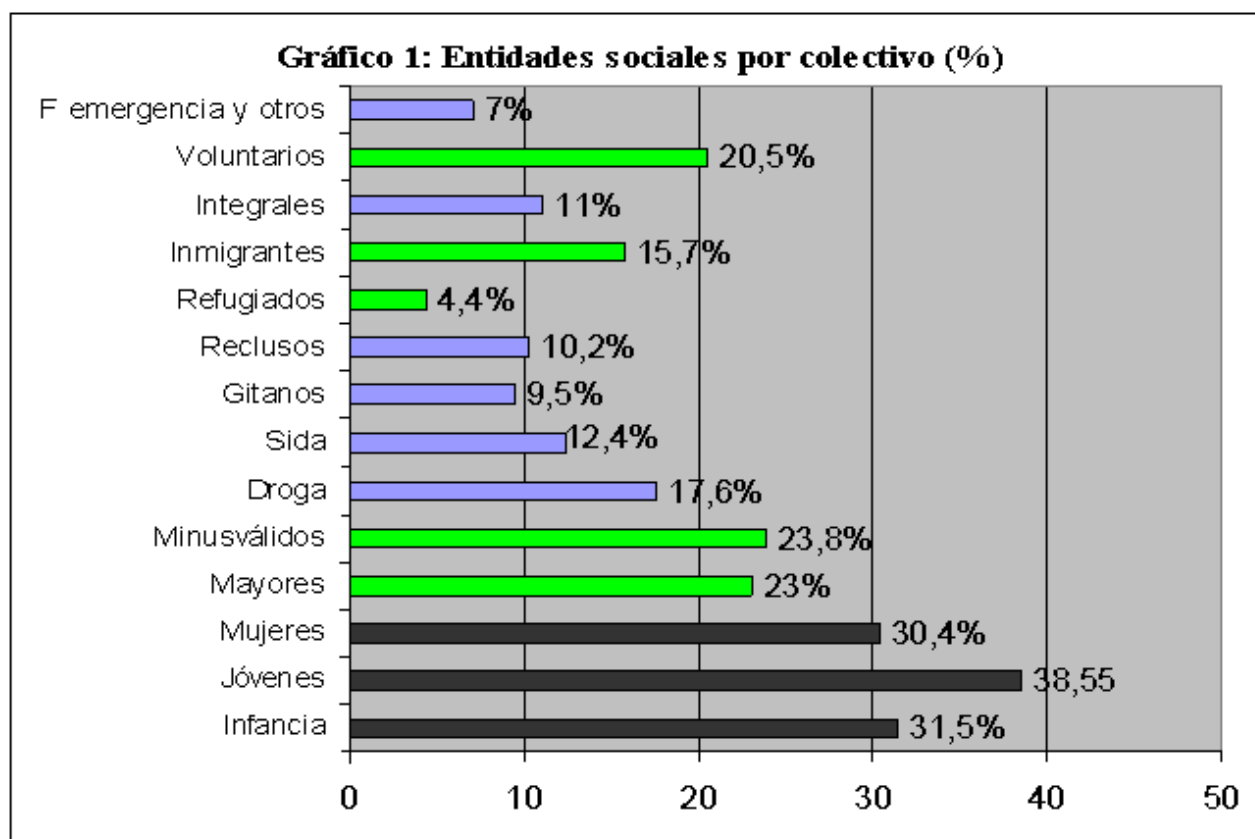
Representando a las ONGs de servicios sociales españolas se ha seleccionado a las entidades voluntarias que recibieron fondos del 0,52% del IRPF en la convocatoria de 1997 cuya información viene recogida en los expedientes de solicitud de subvención, a su vez complementada con una encuesta postal de elaboración propia realizada durante 1999.

La significación de las entidades del 0,52 se concreta, tanto cualitativamente por tratarse de entidades conocidas por gran parte de los ciudadanos, no sólo por su tamaño, sino también por su influencia e implantación territorial [2], como cuantitativamente por representar algo más del 30% de las 19500 entidades de servicios sociales registradas en España en 1997 (Ministerio de Interior, 1997; Cabra

de Luna, 1998,2000) [3]

Del análisis de estas ONGs se desprende que su estructura multisectorial y multiterritorial es una garantía de equilibrio entre la atención de necesidades que escapan a la regla de la mayoría y las que conciernen a amplios colectivos marginados de la sociedad independientemente del espacio geográfico en el que se encuentren.

Su carácter multisectorial se concreta en la atención de las necesidades sociales de colectivos tan genéricos como los jóvenes, las mujeres y los mayores, las de colectivos más específicos como los afectados por discapacidades físicas, o aquellos que, independientemente de formar parte de los anteriores, padecen exclusión social por razones étnicas (gitanos, refugiados o integrales) o de otra índole (drogadictos, enfermos de sida o reclusos).



Fuente: Elaboración propia a partir de los Expedientes 0,52 IRPF 1997.

Destacan las entidades sociales orientadas a jóvenes, infancia y mujeres a cada uno de los cuales afirmaron dedicarse más del 30% de las entidades sociales. Sus acciones van dirigidas a paliar los problemas relacionados con la exclusión social y en especial la preocupación por la calidad de vida y el maltrato infantil o la integración laboral de los jóvenes y mujeres menos cualificados.

Las ONGs centradas en la atención de minusválidos y mayores, en torno al 20%, dedican sus actividades básicamente a su atención personal y a la de las familias de menores ingresos con personas mayores o minusválidas a su cargo, a las adaptaciones de sus viviendas y a la promoción de plazas asistenciales en centros residenciales.

Las entidades altruistas proinmigrantes y refugiados orientan sus esfuerzos a su acogida temporal y al reagrupamiento familiar, así como a facilitarles el alojamiento y asesoramiento legal, mientras que las de voluntariado fomentan programas de

sensibilización, formación y orientación de voluntarios.

Por último, las ONGs orientadas a problemas relacionados con las drogas, el SIDA, reclusos, integrales o gitanos dan prioridad a los programas de rehabilitación e integración - reinserción laboral, social y de vida autónoma.

Traduciendo a cifras sus actuaciones, éstas se concretan, según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (De la Fuente, C.; Montraveta, I. y Valls R.,1999) en la convocatoria IRPF 1998, en la financiación de 825 programas con una asignación presupuestaria de 14950 millones de pesetas que da cobertura a cerca de 53 millones de personas si se incluyen estimaciones de beneficiarios potenciales a través de campañas de sensibilización. Asimismo, buena muestra de los efectos redistributivos de las ONGs de servicios sociales en la economía nacional la ofrecen los resultados de nuestra investigación, que reflejan un gasto total gestionado en la convocatoria IRPF 1997 por las entidades del 0,52 de 139.227.263.424 pesetas (0,19% del PIB) con un gasto por habitante de 3500 pesetas al año. Si extrapolamos estos resultados al conjunto de entidades sociales españolas en 1997 (19498) obtendríamos que las ONGs de acción social aportan el 0,58% del PIB (gasto total de 449.000 millones de pesetas) dedicando aproximadamente 11.000 pesetas por habitante al año.

No obstante, el potencial de las ONGs no atiende únicamente a aspectos redistributivos, también es reseñable en términos de empleo.

Cualitativamente porque la política de recursos humanos en las entidades sociales es congruente con su idiosincrasia participativa y profesionalización relativa. Así se puede comprobar que en el 82% de las ONGs, el personal de atención directa a los colectivos más necesitados interviene habitualmente en el diseño de los programas de acción social de una forma activa (51%) más que consultiva (35%).

Cuantitativamente, el empleo remunerado a jornada completa en las ONGs de acción social se cifra aproximadamente en 80.000 empleos (0,98% del empleo del sector servicios, 24.000 empleos en las entidades del 0,52) a los que se añadirían 180.000 empleos (2,3% del empleo sector servicios, 56.000 empleos en las entidades del 0,52) derivados de la actividad de 1.600.000. voluntarios (498.000 en entidades del 0,52) si éstos fuesen contratados a tiempo completo.

Indicadores económicos de las entidades de servicios sociales	Entidades sociales 0,52	Entidades sociales españolas
<b>PERSONAL REMUNERADO:</b>		
- Personal remunerado: valor absoluto	28.394	91.524
- Personal equivalente a jornada completa (P.E.)	24.135	77.795
- Porcentaje del P.E. sobre empleos sector servicios	0,30 %	0,98%
<b>VOLUNTARIADO</b>		
- Voluntarios: valor absoluto	497.926	1.604.986
- Personal voluntario equivalente (PVE) a jornada completa	56.017	180.560
- Porcentaje del PVE sobre empleos sector servicios	0,7 %	2,3 %
- Porcentaje de voluntarios sobre población española	1,25 %	4 %
<b>GASTO</b>		
- Gasto total	139.227.263.424	448.777.183.300

- Porcentaje sobre el PIB	0,19 %	0,58 %
- Gasto por habitante	3.507	11.304

Fuente: Elaboración propia a partir de los Expedientes 0,52 IRPF 1997

Estas cifras podrían ser un fiel reflejo del potencial de estas organizaciones en el caso de que éstas desarrollaran programas de integración de los beneficiarios de sus servicios dentro de su estructura de voluntariado “subsidiado” y, posteriormente, de personal en la prestación directa de servicios sociales, para permitirles desarrollarse profesionalmente en un contexto participativo y organizativo que no les es ajeno.

Para asumir estos programas las ONGs requieren una estructura formativa y gerencial autónoma, eficiente y ágil capaz de facilitar el tránsito beneficiario-voluntario-empleado hacia dentro o fuera de la propia ONG.

La labor formativa de las ONGs es interesante si tenemos en cuenta que aproximadamente un 32% de los voluntarios de la organización son formados dentro de la propia entidad. En cuanto a la estructura de gestión, su creciente profesionalización se combina con una excesiva dependencia externa de servicios de gestión específicos (nóminas y Seguridad Social –65%-, liquidación de impuestos –35%- o servicios jurídicos –33%-) que refleja su fragilidad para asumir los retos mencionados.

Como prescripciones más significativas, orientadas tanto a modernizar su estructura de gestión como a generar nuevos espacios de empleo, podríamos incluir:

- 1 La formación de sus propias entidades privadas lucrativas aprovechando las economías de escala derivadas de su estructura y conocimiento del sector en aquellos servicios más “rentables” socialmente donde el sector privado lucrativo ya estuviera actuando.
- 2 Utilizar técnicas de gestión privadas como evaluaciones comparativas y sistemáticas que concilien las prácticas de las empresas privadas más reconocidas en prácticas de gestión y la de las entidades no lucrativas de mayor dimensión, la práctica habitual y generalizada de auditorías, la investigación comercial o el desarrollo de autoevaluaciones de la entidad no lucrativa teniendo en cuenta a todos los agentes implicados (usuarios-beneficiarios, personal remunerado y directivo, voluntarios y socios).

Emplear sistemas de información más interactivos, centralizados en su almacenamiento y descentralizados en su acceso con el fin de registrar eficazmente los perfiles de los colectivos beneficiarios, la formación requerida y su disponibilidad para integrarse en la estructura voluntaria de la ONG como primer paso hacia su integración laboral en el seno de la propia entidad no lucrativa, en la entidad privada creada por éstas, en organizaciones de autoayuda (cooperativas, mutualidades, etc) o en otros ámbitos laborales acordes a su experiencia.

## Notas

[1] En este sentido se encaminan las conclusiones del estudio realizado por la Universidad Johns Hopkins (Salamon, Anheier y asociados,1998), adaptado a la realidad española por el equipo de Ruiz Olabuénaga (2000) (Fundación BBV), confirmando a las entidades de servicios sociales como las principales generadoras del empleo (32 %) del Tercer Sector español, o las respuestas ofrecidas por el 57 % de las 2300 entidades voluntarias europeas encuestadas en 1993 por la Comisión Europea, que afirmaron ofrecer servicios sociales como su principal área de actividad.



[2] Entre éstas se encuentran entidades de la importancia de: -Cruz Roja, Cáritas, Orden hospitalaria de San Juan de Dios, Asociación Española contra el Cáncer, Confederación de asociaciones de vecinos del Estado Español (CAVE), Hermanitas de ancianos desamparados (HERANDES), Fundación Formación y Empleo, la acción social de los sindicatos CCOO y UGT, Unión de Asociaciones familiares, Consejo de la Juventud de España, Unión democrática de pensionistas y jubilados de España, Asociación para la promoción del minusválido, Aldeas infantiles, Médicos del mundo, Unión española de asociaciones de ayuda al toxicómano, Confederación española de ayuda al refugiado y Fundación ECCA.

[3] Sirva reseñar que el número de organizaciones analizadas en la convocatoria IRPF 1997 ascendió a 273, si bien al corresponder una gran parte de ellas a federaciones y confederaciones de asociaciones, la cifra aproximada de asociaciones sería muy superior, en torno a las 6049. Esta cifra se ha conseguido realizando una encuesta telefónica entre las 53 Federaciones y Confederaciones subvencionadas en la convocatoria IRPF 1997 a través de un listado telefónico suministrado por el Ministerio de Asuntos sociales. Si tuviésemos en cuenta a la Confederación de Asociaciones de Vecinos de España que cuenta con algo más de 3000 asociaciones esta cifra sobrepasaría las 9000 asociaciones. Sin embargo, esta confederación no fue subvencionada en la convocatoria del IRPF 97 por lo que no se ha incluido entre las 6049 asociaciones objeto de estudio. Con respecto a la fiabilidad de esta cifra, podríamos añadir que se presenta muy próxima a la extraída por el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que estimó 6799 asociaciones para la convocatoria siguiente (De la Fuente, C.; Montraveta, I. y Valls R. (1999). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)

---

## Bibliografía

- ALDEN, J. y THOMAS, H. (1998): "Social exclusion in Europe: Context and policy", *International Planning Studies*, vol 1, pp 7-13.
- ALONSO, L. E. y JEREZ, A. (1997): "Hacia una politización del Tercer Sector", en Jerez, A. (1997), pp. 209-255.
- BEN-NER, A. y VAN HOOMISSEN, T. (1991): "Nonprofit organizations in the mixed economy: a demand and supply analysis", *Annals of public and cooperative economics*, vol 62, nº 4, pp 519-550.
- (1992): "An empirical investigation of the joint determination of the size of the forprofit, nonprofit and government sectors", *Annals of public and cooperative economics*, vol 65, nº 3, pp. 391-415.
- BERGHMAN, J (1995): "Social exclusion in Europe: policy context and analytical framework, en ROOM, E. (ed): *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, pp. 10-28 , Bristol Policy Press.
- CABRA DE LUNA, M.A (1998): *El Tercer Sector y las Fundaciones de España. Hacia el nuevo milenio*. Madrid, Fundación ONCE, Colección Solidaridad.
- (2000): "La dimensión económica de las fundaciones españolas de competencia estatal: una aproximación", *Economistas*, nº 83, pp.80-102.
- CHAVES, R. y MONZON, J.L. (2000): "Las cooperativas en las modernas economías de mercado: perspectiva española", *Economistas*, nº 83, pp.113-124.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): "El fomento del papel de las Asociaciones y Fundaciones en Europa", Luxemburgo, Comunicación de la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- DE LA FUENTE, C.; MONTRAVETA, I. y VALLS R. (1999): *Quien es quien. Las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0,52% del IRPF*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- GRIMALDA, G. (1999): "Participation versus social exclusion", *Journal of Business Ethics*, vol 21, pp 269-279
- JAMES, E (1987): "The Nonprofit Sector in Comparative Perspective", en Powell, W. W. (1987), pp. 397-415.
- JEREZ, A. (1997): *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Madrid, Tecnos.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (Secretaría General Técnica)(1997): *Anuario estadístico, 1997*.
- POWELL W. W. (ed) (1987): *The Nonprofit Sector. A research handbook*, New Haven, Yale University

Press.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1999): “Políticas de empleo y Tercer Sector”, *Revista de Estudios de Juventud*, vol 45, pp. 21-31.

ROZAS, G. (1999): “Estrategias de superación de la pobreza y gestión territorial”, *Intervención psicosocial*, vol 8.1, pp. 63-72.

RUIZ OLABUÉNAGA, J. I (2000): “El sector no lucrativo en España”, *Economistas*, nº 83, pp.63-80.

SALAMON, L. , ANHEIER, H. y ASOCIADOS (1998): “The Emerging Sector revisited. A summary”. Baltimore The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II.

SCHIFF, J. y WEISBROD, B (1991): “Competition between for-profit and nonprofit organizations in commercial markets”, *Annals of public and cooperative economics*, vol 62, nº4, pp 619-639.

SCHOKKAERT, E. y SWEENEY, J (1999): “Social exclusion and ethical responsibility: Solidarity with the least skilled”, *Journal of Business Ethics*, vol 21, pp 251-267

STEINBERG, R. (1991): “Does Government Spending crowd-out donations?. Interpreting the evidence”, *Annals of Public and Cooperative Economy*, vol 62, nº 4, pp. 591-617.

TAYLOR, M.y BASSI, A.(1998): “Unpacking the State: The Implications for the Third Sector of Changing Relationships Between National and Local Government”, *Voluntas*, vol 9, nº 2, pp.113-136.

---

Este trabajo se ha desarrollado dentro del proyecto de investigación “La última red de protección social en España” (SEC97-1377) del Plan Nacional de I+D.

---

◀ [\[CSIC\]](#) [\[UPC\]](#) [\[Documentos de Trabajo\]](#) ▲