

# LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL

Las dimensiones del sector no lucrativo



UN PROYECTO DE ESTUDIO COMPARATIVO  
DEL SECTOR NO LUCRATIVO  
DE LA UNIVERSIDAD JOHNS HOPKINS

Lester M. Salamon,  
Helmut K. Anheier, Regina List,  
Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski  
y colaboradores

Fundación **BBVA**

**LA SOCIEDAD CIVIL  
GLOBAL**  
**Las dimensiones del sector  
no lucrativo**

**Proyecto de estudio comparativo  
del sector no lucrativo de la  
Universidad Johns Hopkins**

**Lester M. Salamon  
Helmut K. Anheier  
Regina List  
Stefan Toepler  
S. Wojciech Sokolowski  
y colaboradores**

Fundación **BBVA**

---

*La decisión de la Fundación BBVA de publicar el presente libro no implica responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión, dentro del mismo, de documentos o información complementaria facilitada por los autores.*

Versión en inglés disponible en:  
Center for Civil Society Studies  
Institute for Policy Studies  
Johns Hopkins University  
3400 N. Charles Street/Wyman Park Building  
Baltimore, Maryland 21218 USA  
Fax: (410) 516-4523; e-mail: [cnp@jhu.edu](mailto:cnp@jhu.edu); web: [www.jhu.edu/~cnp](http://www.jhu.edu/~cnp)

Título original: *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*  
(Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies)  
© 1999 Lester M. Salamon  
*La sociedad civil global: Las dimensiones del sector no lucrativo*  
© Fundación BBVA  
Plaza de San Nicolás, 4  
48005 Bilbao  
Depósito legal: M. 38.112-2001  
I.S.B.N.: 84-95163-54-3

Traductor: Marcos Azcárate

© Ilustración de portada: Doug Hess

Imprime Sociedad Anónima de Fotocomposición  
Talisio, 9 - 28027 Madrid

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	11
<b>PRÓLOGO</b> , <i>Lester M. Salamon</i> .....	13
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>VISIÓN GENERAL COMPARATIVA</b>	
I. LA SOCIEDAD CIVIL EN UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA, <i>Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier y colaboradores</i> .....	19
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>EUROPA OCCIDENTAL</b>	
II. BÉLGICA, <i>Sybillé Mertens, Sophie Adam, Jacques Defourny, Michel Marée, Jozef Pacolet e Ilse Van de Putte</i> .....	67
III. FINLANDIA, <i>Voitto Helander, Harri Laaksonen, Susan Sundback, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i> .....	91
IV. FRANCIA: DE LA TRADICIÓN JACOBINA A LA DESCENTRALIZACIÓN, <i>Édith Archambault, Marie Gariazzo, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i> .....	113
V. ALEMANIA: UNIFICACIÓN Y CAMBIO, <i>Eckhard Priller, Annette Zimmer, Helmut K. Anheier, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i> .....	135
VI. IRLANDA, <i>Freda Donoghue, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i> .....	159

VII. PAÍSES BAJOS: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR NO LUCRATIVO HOLANDÉS, <i>Ary Burger, Paul Dekker, Stefan Toepler, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i> . . . . .	193
VIII. ESPAÑA, <i>José Ignacio Ruiz Olabuénaga, Antonio Jiménez Lara, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i> . . . . .	213
IX. REINO UNIDO, <i>Jeremy Kendall y Stephen Almond</i> . . . . .	231

**TERCERA PARTE  
OTROS PAÍSES DESARROLLADOS**

X. AUSTRALIA, <i>Mark Lyons, Susan Hocking, Les Hems y Lester M. Salamon</i> . . . . .	259
XI. ISRAEL: UNA VISIÓN GENERAL DE LOS PRINCIPALES PARÁMETROS ECONÓMICOS, <i>Benjamin Gidron, Hagai Katz, Helmut K. Anheier y Lester M. Salamon</i> . . . . .	277
XII. JAPÓN, <i>Naoto Yamauchi, Hiroko Shimizu, S. Wojciech Sokolowski y Lester M. Salamon</i> . . . . .	305
XIII. ESTADOS UNIDOS, <i>S. Wojciech Sokolowski y Lester M. Salamon</i> . . . . .	325

**CUARTA PARTE  
EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL**

XIV. LA REPÚBLICA CHECA, <i>Pavol Frič, Rochdi Goulli, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i> . . . . .	351
XV. HUNGRÍA, <i>István Sebestény, Éva Kuti, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i> . . . . .	373
XVI. POLONIA: UNA VISIÓN PARCIAL, <i>Ewa Leś, Sławomir Nałęcz, Jan Jakub Wygnański, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i> . . . . .	397
XVII. RUMANIA: <i>Daniel Saulean, Dan Stancu, Carmen Epure, Stefan Constantinescu, Simona Luca, Adrian Baboi Stroe, Oana Tiganescu, Bogdan Bermanu, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i> . . . . .	411
XVIII. ESLOVAQUIA, <i>Helena Woleková, Alexandra Petrášová, Stefan Toepler y Lester M. Salamon</i> . . . . .	433

**QUINTA PARTE  
LATINOAMÉRICA**

XIX.	ARGENTINA, <i>Mario Roitter, Regina List y Lester M. Salamon</i> . . . . .	453
XX.	BRASIL, <i>Leilah Landim, Neide Beres, Regina List y Lester M. Salamon</i> . . . . .	475
XXI.	COLOMBIA: UN SECTOR NO LUCRATIVO DIVERSO <i>Rodrigo Villar, Regina List y Lester M. Salamon</i> . . . . .	497
XXII.	MÉXICO, <i>Gustavo Verduzco, Regina List y Lester M. Salamon</i> . . . . .	517
XXIII.	PERÚ, <i>Cynthia Sanborn, Hanny Cueva, Felipe Portocarrero, Regina List y Lester M. Salamon</i> . . . . .	535

**ANEXOS**

A.	METODOLOGÍA Y PLANTEAMIENTO . . . . .	557
B.	TABLAS DE DATOS COMPARATIVOS . . . . .	577
C.	FUENTES DE DATOS . . . . .	585
D.	COMITÉS ASESORES . . . . .	607
E.	ASOCIADOS LOCALES . . . . .	615
F.	INSTITUCIONES PATROCINADORAS . . . . .	619
	<b>NOTA SOBRE LOS AUTORES</b> . . . . .	621

## **XVII. RUMANIA**

*Daniel Saulean, Dan Stancu,  
Carmen Epure, Stefan Constantinescu,  
Simona Luca, Adrian Baboi Stroe,  
Oana Tiganescu, Bogdan Berianu,  
Stefan Toepler y Lester M. Salamon*

### **Introducción**

Rumania, un país de Europa Central que en las postrimerías del siglo XX sigue siendo mayoritariamente rural y dispone de una economía menos desarrollada, ha tenido que soportar una dictadura especialmente opresiva y severa durante la era comunista. Tras la caída del régimen de Ceaușescu en 1989, la sociedad civil reapareció con fuerza, aunque la falta de recursos internos y un marco legal inadecuado y anticuado obstaculizaron su desarrollo económico. Por tanto, el sector no lucrativo rumano no ha podido alcanzar todavía el nivel de sus homólogos de Europa Central.

Los hallazgos que se exponen a continuación son fruto de un estudio realizado por un equipo rumano de investigación con sede en la Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil (FDSC) de Bucarest, como parte del proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins <sup>1</sup>. Este estudio nos brinda la oportunidad de examinar las

---

<sup>1</sup> El estudio en Rumania ha sido coordinado en primer lugar por Dan Stancu y posteriormente por Daniel Saulean de la Fundación para el Desarrollo de la Sociedad

circunstancias y peculiaridades rumanas, y de compararlas y contrastarlas de manera sistemática con las de otros países de Europa Central y Oriental y del resto del mundo <sup>2</sup>.

Este capítulo sólo facilita información sobre una serie de hallazgos de este proyecto, aquéllos referentes al tamaño y estructura del sector no lucrativo en Rumania y en el resto de los países. En posteriores publicaciones se abordarán los contextos histórico, jurídico y político de este sector, y se examinará, además, el impacto que este conjunto de instituciones está teniendo en la sociedad rumana. Los datos que se exponen a continuación proceden principalmente de un Censo Nacional de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) realizado por la Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil, en donde se ha estudiado el universo conocido de las organizaciones no lucrativas rumanas. Salvo que se indique otra cosa, todos los valores monetarios se expresan en dólares estadounidenses, conforme al tipo de cambio medio del año 1995. (Para obtener información más detallada sobre las fuentes de datos, véase el anexo C; para obtener información más detallada sobre los tipos de organizaciones incluidas en este estudio, véase el capítulo I y el anexo A.

### **Principales hallazgos**

Cinco hallazgos principales se desprenden de este estudio sobre el ámbito, estructura, financiación y papel del sector no lucrativo de Rumania:

---

Civil de Bucarest, que han actuado como colaboradores locales durante los tres años del proyecto, con la asistencia de Carmen Epure, Stefan Constantinescu, Simona Luca, Adrian Baboi, Oana Tiganescu y Bogdan Berianu. El equipo, a su vez, ha contado con la colaboración de un comité local de asesoramiento compuesto por siete destacados estudiosos y expertos (para una relación detallada de los miembros del comité, véase el anexo D). El proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins ha sido dirigido por Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier, y la parte del estudio correspondiente a Europa Central y Oriental ha sido supervisada por Stefan Toepler.

<sup>2</sup> Las definiciones y métodos utilizados en el proyecto se han elaborado con la colaboración de investigadores rumanos y de otros países, y se diseñaron para ser utilizados en Rumania y en otros países incluidos en el proyecto. Para una descripción completa de esta definición y de los tipos de organizaciones incluidas en el proyecto, véase el anexo A. Para una relación detallada del resto de países incluidos en el estudio, véase el capítulo I, y Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier, *The Emerging Sector Revisited: A Summary, Revised Estimates* (Baltimore, MD, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999).



### 1. Una fuerza económica en desarrollo

En primer lugar, aparte de su importancia política y social, el sector no lucrativo aparece como una fuerza económica reducida pero en desarrollo en Rumania. Más concretamente:

- *Un sector de 90 millones de dólares.* En 1995, el sector no lucrativo rumano movía unos gastos de 90,3 millones de dólares (183.000 millones de leus rumanos), o el 0,3% del producto interior bruto del país, una cantidad bastante reducida, aunque sorprendente en vista de las restricciones que han limitado el desarrollo de estas organizaciones hasta fechas recientes<sup>3</sup>.
- *Una importante fuente de empleo.* Detrás de estos gastos se encuentra una mano de obra laboral que incluye a 37.000 trabajadores remunerados equivalentes a jornada completa (EJC). Esta cifra constituye el 0,6% del total de trabajadores no agrícolas del país, el 1,2% de los empleados que integran el sector servicios y el equivalente a casi el 1% de la mano de obra estatal en todos los ámbitos: nacional y local (véase el cuadro XVII.1).

#### CUADRO XVII.1 El sector no lucrativo en Rumania, 1995

---

90,3 millones de dólares en gastos  
— 0,3% del PIB

37.353 empleados remunerados  
— 0,6% del total de empleo no agrícola  
— 1,2% del total de empleo en el sector servicios  
— 0,9% del empleo en el sector público

---

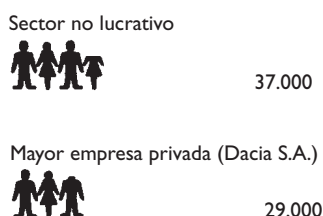
- *Más empleados que en la mayor empresa privada.* Es importante destacar que, incluso en su estado relativamente embrionario, el empleo no lucrativo en Rumania supera al empleo en la mayor empresa privada del país, y lo hace por una diferencia del 30%.

---

<sup>3</sup> Técnicamente, la comparación más exacta es la que se establece entre la contribución del sector no lucrativo al *valor añadido* y el producto interior bruto. Para el sector no lucrativo, el *valor añadido* en términos económicos es, básicamente, igual a la suma de los salarios y el valor imputado del tiempo aportado por los voluntarios. Sobre esta base, el sector no lucrativo en Rumania constituye el 0,6% del total del valor añadido.

aproximadamente. Así, en comparación con los 37.000 empleados remunerados de las organizaciones no lucrativas rumanas, la mayor empresa privada de este país, Dacia S.A. –una empresa de fabricación de maquinaria, equipos y muebles–, sólo emplea a 29.000 trabajadores (véase la figura XVII.1).

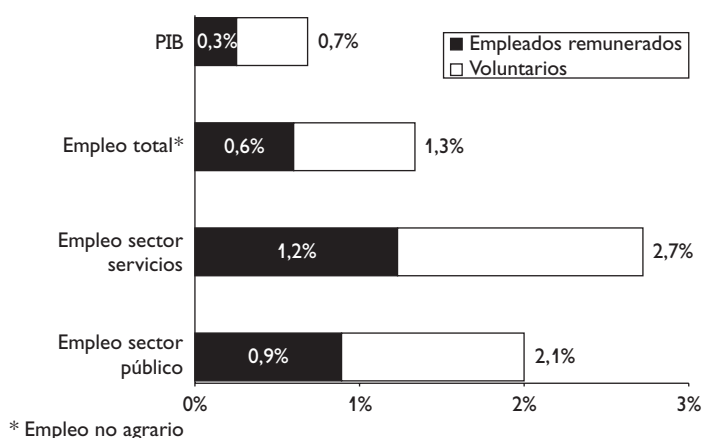
**FIGURA XVII.1**  
**Empleo en el sector no lucrativo rumano frente a la mayor empresa privada, 1995**



- *Supera a algunos sectores.* En efecto, hay tantos empleados adscritos al sector no lucrativo en Rumania como en la totalidad de algunos sectores de la industria de este país. Así, el empleo no lucrativo en Rumania iguala o supera al empleo en industrias tales como la tabacalera; papelera o de fabricación de cartón; refinerías; tratamiento de la energía nuclear y del carbón; fabricación de fibra sintética y productos químicos; equipos de radio, televisión y comunicación; equipos médicos, ópticos y de precisión; y la recogida, tratamiento y distribución de las aguas.
- *Contribución de los voluntarios.* Aun así no queda reflejada toda la extensión del sector no lucrativo en Rumania, ya que también atrae un importante volumen de *trabajo voluntario*. En efecto, según encuestas nacionales representativas sobre el comportamiento filantrópico realizadas por la FDSC en colaboración con el Centro de Sociología Urbana y Regional de Bucarest, este trabajo voluntario se traduce en otros 46.000 empleados EJC, lo que aumenta el número total de empleados EJC de las organizaciones no lucrativas en Rumania a casi 84.000, o el 1,3% del total de empleo no agrícola del país <sup>4</sup> (véase la figura XVII.2).

<sup>4</sup> Para más detalles, véase *Romanians' Philanthropic and Associative Behavior*, resultados de una encuesta nacional de opinión realizada por el Centro de Sociología

**FIGURA XVII.2**  
**El sector no lucrativo rumano, con y sin voluntarios,**  
**1995, como porcentaje de...**

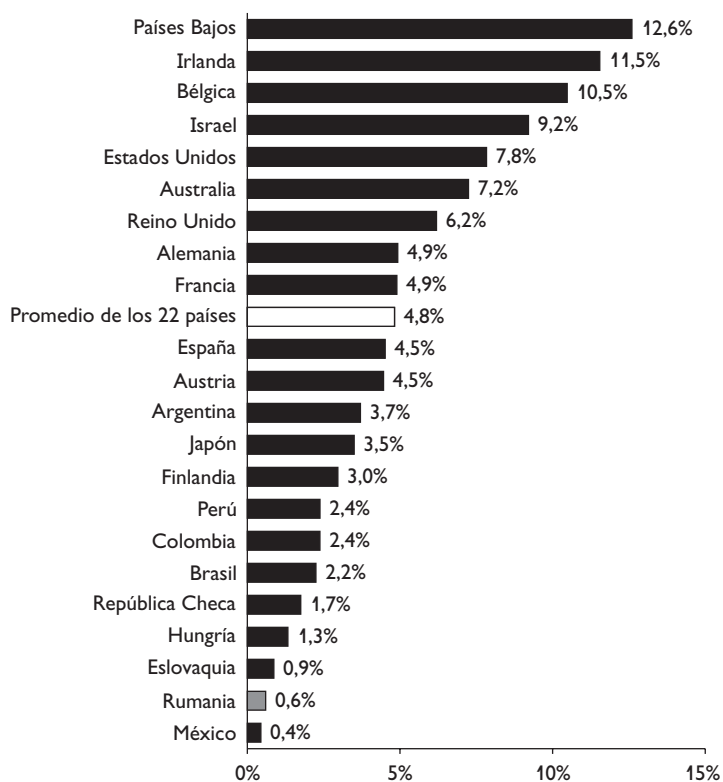


## 2. El sector no lucrativo de menor magnitud de Europa Central y Oriental

La magnitud del sector no lucrativo rumano no sólo es reducida en relación con su economía, sino también en comparación con sus homólogos en el resto de los países incluidos en este estudio, incluso los países de Europa Central y Oriental.

- *Considerablemente por debajo de la media internacional.* Como se observa en la figura XVII.3, el tamaño relativo del sector no lucrativo varía ampliamente entre países, desde un elevado 12,6% del total de empleo no agrícola en los Países Bajos, a un 0,4% del empleo total en México, siendo el promedio de los 22 países analizados en este estudio de casi el 5%. Ello significa que Rumania, con un 0,6% de empleo no lucrativo, cuenta con uno de los sectores más reducidos de todos los países analizados en este estudio. No obstante, aun así se sitúa por encima de México y no queda muy alejado de la cuota de empleo no lucrativo de Eslovaquia.

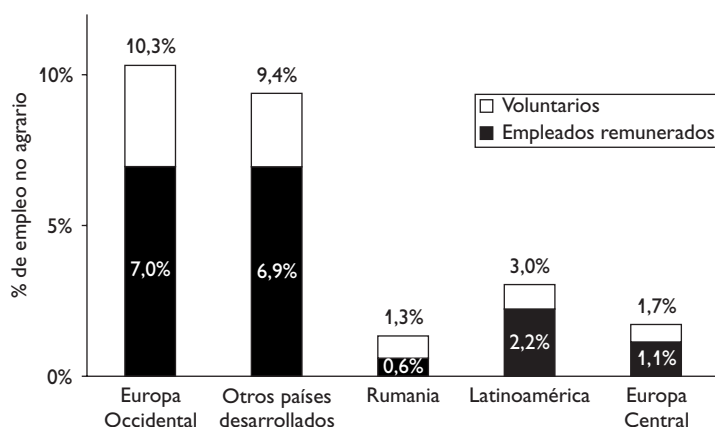
**FIGURA XVII.3**  
**Cuota de empleo del sector no lucrativo, por país,**  
**1995**



- *Por debajo de la media de los países de Europa Central y Oriental.* Además de situarse significativamente por detrás de la media de los 22 países incluidos en este estudio, la cuota de empleo no lucrativo del total de empleo en Rumania es también considerablemente inferior a la de cualquiera de los países de Europa Central y Oriental. En efecto, como se observa en la figura XVII.4, el empleo equivalente a jornada completa de las organizaciones no lucrativas rumanas, con un 0,6% del total de empleo, se sitúa ligeramente por encima de la mitad del promedio de Europa Central y Oriental (1,1%). Estos datos parecen reflejar, en parte, el hecho de que el conjunto de la economía rumana no haya podido seguir el ritmo de sus homólogos en Europa Central.

- El margen se reduce con la introducción de los voluntarios. No obstante, cuando los voluntarios entran en escena, el margen entre Rumania y los otros países de Europa Central y Oriental se reduce considerablemente. Así, con la inclusión del tiempo aportado por los voluntarios, las organizaciones no lucrativas constituyen el 1,3% del total de empleo en Rumania, porcentaje mucho más próximo a la media regional del 1,7% (véase la figura XVII.4). Estos datos sugieren que las organizaciones no lucrativas rumanas disponen de un considerable apoyo popular, aunque escaseen los recursos económicos.

**FIGURA XVII.4**  
Cuota de empleo en el sector no lucrativo, con y sin voluntarios, Rumania y cuatro regiones, 1995



### 3. Una historia turbulenta de actividad no lucrativa

Es muy probable que el desarrollo relativamente escaso del sector no lucrativo rumano sea fruto de la turbulenta historia de este país y de sus instituciones no lucrativas y filantrópicas<sup>5</sup>. Esta historia incluye:

<sup>5</sup> Para más detalles, véase Daniel Saulean y Carmen Epure, «Defining the Nonprofit Sector: Romania», *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, núm. 32 (Baltimore, MD, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1998), págs. 2-10; y Maria Bucur, «Philanthropy, Nationalism and the Growth of Civil Society in Romania», *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, núm. 31 (Baltimore, MD, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1998).

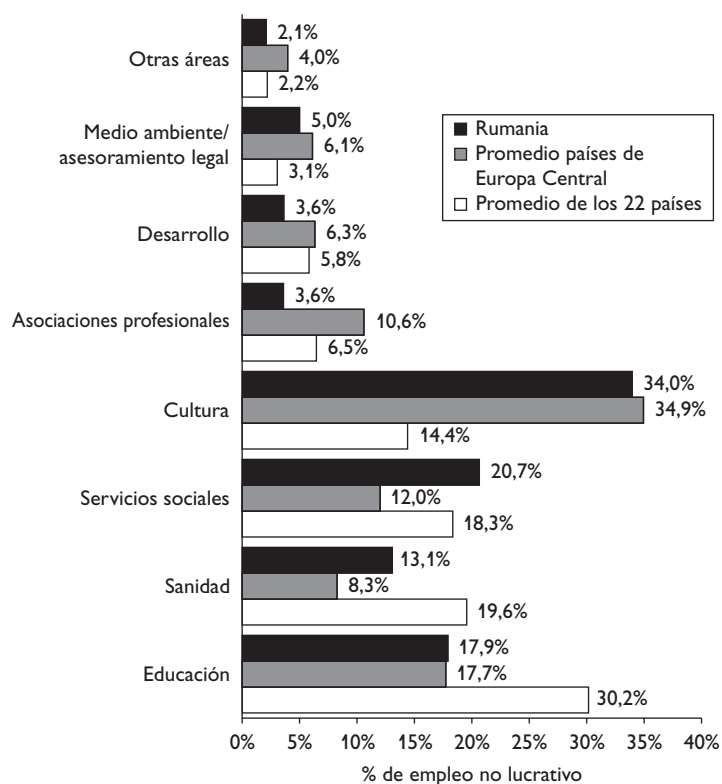
- La precaria situación geopolítica que Rumania ha mantenido hasta el siglo XX fundamentalmente, que ha dejado a los territorios con población predominantemente rumana divididos políticamente y gobernados desde el exterior, con constantes cambios de poder repartidos entre los imperios vecinos austro-húngaro, otomano y ruso;
- La organización tradicionalmente rural y atomística de la sociedad y economía rumanas, que impidieron la modernización de los territorios de este país hasta finales del siglo XIX;
- El predominio de la Iglesia ortodoxa que, a diferencia de la Iglesia católica en Europa Occidental y Central, no consiguió fomentar la noción de caridad y de responsabilidad de los ciudadanos del país para que tomaran parte activa en la resolución de los problemas sociales;
- La tardía unificación de todos los territorios predominantemente rumanos, que sólo fue posible una vez concluida la Primera Guerra Mundial. La evolución de una democracia y una sociedad civil nacientes durante el periodo de entreguerras pronto se vio interrumpida de nuevo con la abolición del pluralismo parlamentario en 1938, el mandato militar durante la Segunda Guerra Mundial y el posterior control comunista; y
- Las drásticas políticas económicas y la represión política durante el régimen comunista totalitario de Nicolae Ceaușescu, que dejó al país sin apenas recursos y con una estructura económica y social destrozada tras la revolución de 1989.

#### **4. Predominio del área de cultura y esparcimiento**

Al igual que en otros países de Europa Central, pero de manera diferente a la media del total de países incluidos en este estudio, el área de cultura y esparcimiento domina claramente el panorama no lucrativo en Rumania.

- *El 34% del empleo no lucrativo se concentra en el área de cultura y esparcimiento.* De todos los tipos de actividad no lucrativa, la que cuenta con una mayor cuota de empleo no lucrativo en Rumania es la cultura y el esparcimiento. Como se observa en la figura XVII.5, el 34% del total de empleo no lucrativo en este país se concentra en esta área. Este porcentaje es casi similar a la media de los países de Europa Central y Oriental

**FIGURA XVII.5**  
**Composición del sector no lucrativo, Rumania,**  
**Europa Central, y promedio de los 22 países, 1995**



(35%), pero supera ampliamente al promedio del 14% de los 22 países analizados en este estudio. Esta situación muy probablemente refleje el legado del régimen anterior, en el que la cultura y el esparcimiento se encontraban entre las pocas áreas de actividad social toleradas, e incluso fomentadas, por el Estado comunista.

- *Importante presencia del empleo no lucrativo en el área de servicios sociales.* Otra importante cuota del total de empleo no lucrativo en Rumania la constituye el área de servicios sociales. En conjunto, esta área representa una quinta parte, o el 21% del total de empleo no lucrativo, lo cual sitúa a Rumania ligeramente por delante del promedio de los 22 países que componen este estudio (18%), y significativamente por encima de

la media de los países de Europa Central y Oriental (12%). Estos datos tal vez reflejen, en parte, las enormes necesidades sociales de grupos tales como los huérfanos o las personas de la tercera edad, abrumados por las excesivas dificultades y penurias económicas, fruto del lento y vacilante progreso de Rumania hacia la reestructuración económica y la liberalización política. Por consiguiente, se ha observado en el país la aparición de importantes segmentos pertenecientes a la esfera de las ONGs en un intento de facilitar una respuesta adecuada a estas urgentes necesidades sociales.

- *Cuotas relativamente menores de empleo no lucrativo en las áreas de educación, salud y asociaciones profesionales.* Comparado con el promedio de los 22 países incluidos en el estudio, las áreas de educación y salud absorben una menor cuota de empleo no lucrativo en Rumania. Así, aunque estas áreas absorben casi la mitad del empleo no lucrativo como promedio en los 22 países objeto de este estudio, en Rumania sólo constituyen el 31%. Es muy probable que esta diferencia sea el resultado del constante predominio del Estado en estas dos áreas fundamentales. La cuota de empleo en el área de asociaciones profesionales en Rumania también es relativamente reducida (3,6% del total de empleo no lucrativo), lo cual contrasta con el modelo regional, en el que las asociaciones profesionales y los sindicatos constituyen generalmente el baluarte de la actividad no lucrativa. Al igual que las organizaciones culturales y recreativas, este baluarte debe su existencia a que las asociaciones profesionales han sido históricamente toleradas e incluso fomentadas por el régimen comunista. Aunque las asociaciones profesionales y los sindicatos disponen de un índice relativamente alto de afiliación en Rumania, el empleo en estas organizaciones, sin embargo, sigue siendo relativamente reducido. Ello se debe principalmente a la carencia crónica de recursos que padecen todas las organizaciones en esta área, y a la falta de cualquier tipo de apoyo material por parte del Estado. Además, la mayoría de los sindicatos sólo están presentes en grandes empresas estatales, y generalmente trabajan para mantener su posición y condición en el entorno de las mismas, centrándose en la resolución de problemas concretos relacionados con el trabajo, en los que la participación de personal profesional y dedicado no es tan necesaria.
- *Cuota media de empleo no lucrativo en las áreas de desarrollo y de asesoramiento legal.* En comparación con el empleo no lucrativo

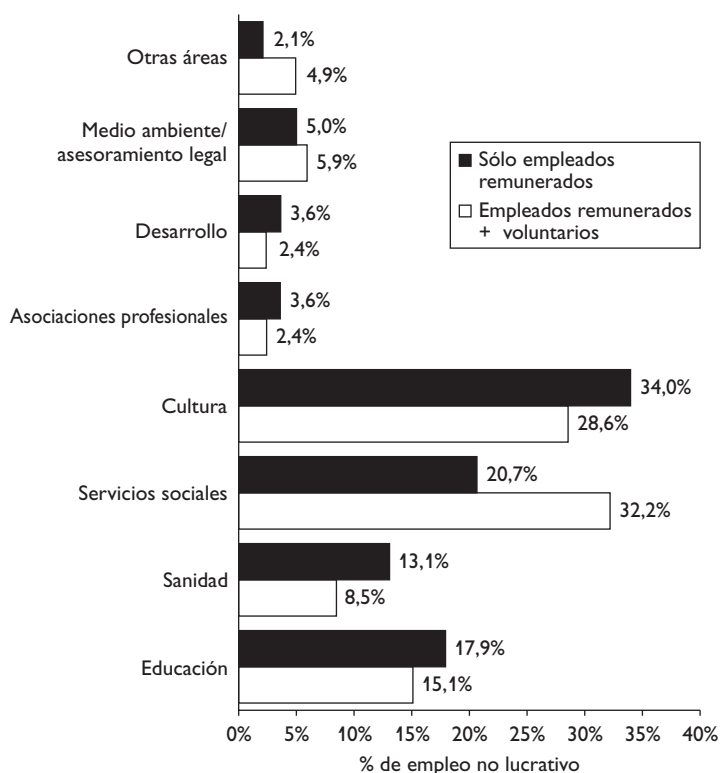


en las áreas de cultura y esparcimiento, bienestar social, educación y salud, la cuota de empleo del sector no lucrativo rumano en el área de desarrollo y en las áreas afines de asesoramiento jurídico y protección medioambiental es bastante inferior. En conjunto, estas áreas absorben casi el 9% del total de empleo no lucrativo en el país, cifra casi idéntica al promedio de los 22 países analizados en este estudio (8,9%), pero considerablemente inferior a la media de los países de Europa Central (12%). Un 2% adicional de empleados del sector no lucrativo se concentra en otras categorías, entre las que se incluye la filantropía y las actividades internacionales.

- *El modelo cambia con la introducción de los voluntarios.* Este modelo cambia considerablemente cuando introducimos la contribución de los voluntarios como un factor más. En concreto, como se observa en la figura XVII.6, la cuota de empleo no lucrativo del área de servicios sociales aumenta notablemente de una quinta parte a una tercera parte del total. En efecto, el área de servicios sociales atrae a cerca del 42% de todo el voluntariado de este país, lo cual es un reflejo, de nuevo, de las enormes necesidades sociales y humanitarias que han surgido en el país fruto de la transición política y económica rumana, y el evidente deseo de los ciudadanos rumanos de colaborar voluntariamente para mejorar esta situación. Las otras dos áreas que se han beneficiado desproporcionadamente del trabajo aportado por los voluntarios son medio ambiente, que ha aumentado su cuota de empleo de menos de un 1% a algo más del 2%, y las actividades internacionales, que han pasado del 1 al 4%.

Por tanto, en la estructura del sector no lucrativo rumano se pone de manifiesto una notable ambigüedad, que en ciertos aspectos se asemeja a la observada en otros países de Europa Central y Oriental. Esta ambigüedad se hace evidente en la posición relativamente sólida del área de cultura y esparcimiento en la base de empleo del sector no lucrativo en Rumania. Esta área concentra una mayor cuota de empleo en este país que las áreas de educación y salud juntas, dos de los principales campos de actividad no lucrativa en el mundo. El predominio de esta área pone de manifiesto el hecho de que la cultura, el deporte y el ocio fueran de las pocas actividades sociales toleradas, e incluso fomentadas, por el régimen comunista. Sin embargo, al contrario que en otros países de Europa Central analizados en este proyecto, las asociaciones profesionales y los sindicatos —remanentes de la era comunista que desempeñan

**FIGURA XVII.6**  
**Cuota de empleo no lucrativo en Rumania, con y sin voluntarios, por área, 1995**



un importante papel en los sectores no lucrativos de Europa Central y Oriental— son responsables de una cuota relativamente menor de empleo no lucrativo en Rumania. Esta peculiar característica del sector no lucrativo rumano se debe entender en el contexto de la extrema brutalidad y opresión del régimen de Ceaușescu, responsable de que los rumanos tuvieran una mayor desconfianza en las instituciones sociales que los ciudadanos de otros países de la región.

La severidad del totalitarismo comunista en Rumania —cuyo objetivo era la casi total destrucción de las bases económicas y sociales tradicionales de la sociedad rumana— también contribuyó al colapso económico y al dramático empobrecimiento experimentado en Rumania a partir de 1989. Con una econo-

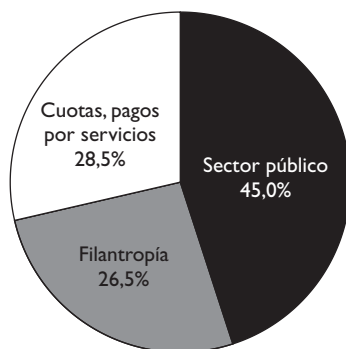
mía en profunda recesión y los gastos del Estado en el bienestar social situándose, en términos reales, por debajo de los niveles anteriores a 1989, faltaba una base interna de recursos capaz de mantener la incipiente sociedad civil. Esta circunstancia, a su vez, explica, en parte, por qué el sector no lucrativo rumano no alcanzó el mismo nivel de desarrollo que sus homólogos en Europa Central.

**5. La mayoría de los ingresos proceden de fuentes públicas internacionales, no de la filantropía o de las cuotas**

No debe sorprender, por tanto, que la mayoría de los ingresos del sector no lucrativo rumano no procedan de la filantropía privada ni del Estado rumano ni siquiera de las cuotas y los pagos por servicios, sino del sector público internacional. Concretamente:

- *Predominio de los ingresos procedentes del sector público internacional.* La principal fuente de ingresos de las organizaciones no lucrativas en Rumania procede de fuentes públicas internacionales, como la Unión Europea, Estados Unidos, y de un amplio abanico de países, principalmente de Europa Occidental. Como se puede observar en la figura XVII.7, la financiación procedente del sector público constituye casi la mitad (45%) del total de ingresos del sector no lucrativo en Rumania.

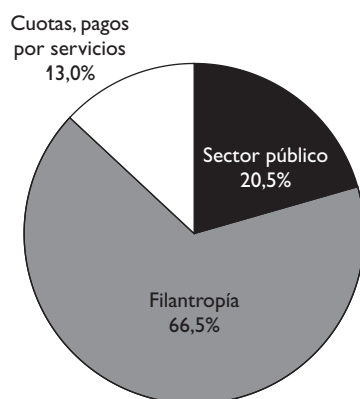
**FIGURA XVII.7**  
**Fuentes de ingresos del sector no lucrativo en Rumania, 1995**



Sin embargo, la cuota procedente del sector público del país constituye menos de un 7%, una mera fracción de las aportaciones de los gobiernos internacionales.

- *Limitada financiación procedente de la filantropía y de las cuotas.* Por el contrario, el porcentaje del total de ingresos procedente de la filantropía privada y de las cuotas y los pagos por servicios es mucho menor. Así, como se indica en la figura XVII.7, la filantropía privada –procedente de personas particulares, empresas y fundaciones, en conjunto– constituye el 26,5% del total de ingresos no lucrativos en Rumania, mientras que las cuotas y los pagos por servicios aportan el 28,5%.
- *La financiación internacional total constituye más de la mitad de los ingresos.* Un importante porcentaje de la financiación privada que reciben las organizaciones no lucrativas rumanas también proviene de fundaciones internacionales, incluida la Fundación Soros y otras fundaciones privadas allende las fronteras de Rumania. Incluyendo esta ayuda privada internacional, más de la mitad de los ingresos del sector no lucrativo rumano proceden de fuentes foráneas.
- *Estructura de ingresos con la inclusión de los voluntarios.* Sin embargo, cuando los voluntarios entran en escena, el modelo de ingresos del sector no lucrativo expuesto en este estudio cambia drásticamente. En efecto, como se puede observar en la figura XVII.8, con la inclusión de los voluntarios, la filantro-

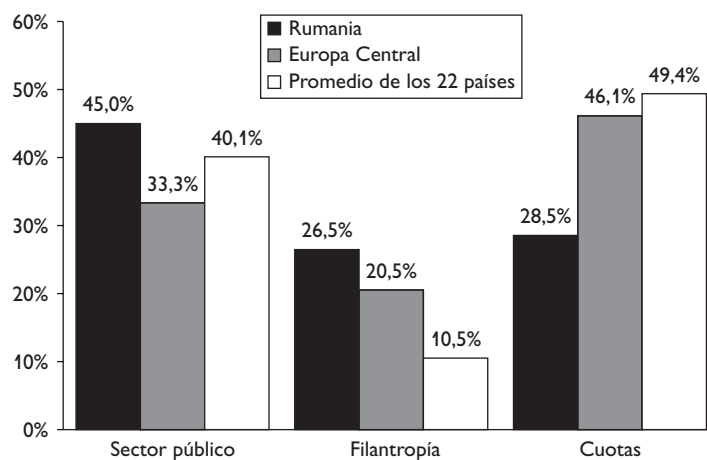
**FIGURA XVII.8**  
Fuentes de ingresos del sector no lucrativo en Rumania, con voluntarios, 1995



pía privada aumenta de algo más de una cuarta parte (26,5%) de los ingresos del sector no lucrativo rumano, a dos terceras partes (66,5%) de los mismos, superando claramente a los ingresos procedentes de las cuotas y los pagos por servicios —que disminuyen del 28,5 al 13%— y a la financiación aportada por el sector público, que se reduce de casi la mitad (45%), a sólo una quinta parte del total de los ingresos. Estos datos reflejan el considerable trabajo voluntario que ha podido explotar el sector no lucrativo.

- *Modelo de financiación diferente al de otros países de Europa Central y Oriental.* El modelo de financiación del sector no lucrativo que se pone de manifiesto en Rumania difiere significativamente del observado en el resto de los países de Europa Central y Oriental. Por tanto, como se observa en la figura XVII.9, a diferencia de Rumania, las organizaciones no lucrativas de los países de Europa Central incluidos en el proyecto (la República Checa, Hungría y Eslovaquia) reciben la mayor parte de sus ingresos de las cuotas. Así, comparado con el 29% de Rumania, la cuota del total de ingresos procedentes de las cuotas y los pagos del sector no lucrativo en Europa Central y Oriental ascendía al 46%, como promedio. El porcentaje de ingresos del sector no lucrativo en Rumania procedentes de las arcas públi-

**FIGURA XVII.9**  
Fuentes de ingresos en efectivo del sector no lucrativo, Rumania, Europa Central, y promedio de los 22 países, 1995

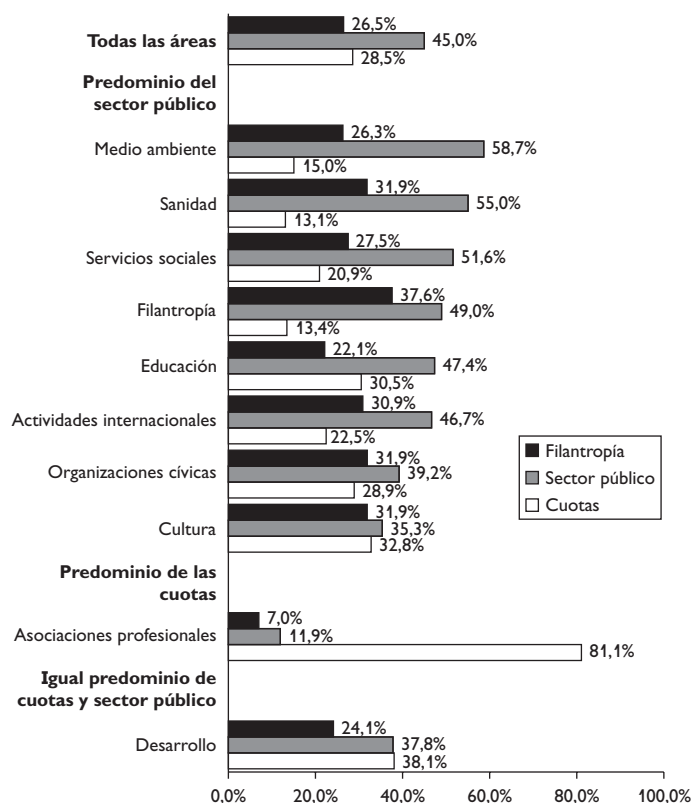


cas y de la filantropía privada también se desvía de la media regional, siendo las cuotas de ingresos procedentes de ambas fuentes más altas que en el resto de la región (la filantropía privada constituye el 27% de los ingresos en Rumania frente al 21% como promedio en Europa Central; mientras que el sector público aporta el 45% de los ingresos en este país frente al 33% como promedio en Europa Central). Evidentemente, la desviación del modelo regional observada en el perfil de los ingresos de Rumania es fruto de la extrema escasez de recursos nacionales y la consiguiente cuota de financiación desproporcionadamente alta procedente del sector público internacional y del sector privado.

- *Desviación de la media global.* La estructura de ingresos del sector no lucrativo rumano no sólo difiere de la observada en los países de Europa Central y Oriental, sino que también se diferencia considerablemente de la de sus homólogos del resto de países del mundo incluidos en este estudio. Así, como también se observa en la figura XVII.9, aunque las cuotas y los pagos por servicios constituyen la fuente de ingresos predominante en la base financiera del sector no lucrativo en términos globales, su importancia es mucho menos manifiesta en Rumania (49% del total de los ingresos como promedio en los 22 países incluidos en el estudio frente al 29% en Rumania). Por el contrario, la cuota de ingresos aportada por la filantropía privada es más del doble en Rumania que la media global (27% en Rumania frente al 11% global); y la cuota de los pagos procedentes del sector público es también notablemente superior. Como hemos indicado previamente, el desvío de la media global observado en Rumania es un claro reflejo de la escasez de recursos y de la presencia de financiación internacional en este país.
- *Variaciones por subsector.* Este modelo global de financiación no lucrativa se aplica a casi todas las áreas del sector no lucrativo de Rumania, como se indica en la figura XVII.10:

*Áreas en las que predomina la financiación pública.* En todas las áreas de actividad no lucrativa excepto dos (asociaciones profesionales y desarrollo), el sector público desempeña un papel predominante en la financiación de las actividades no lucrativas en Rumania. Como hemos apuntado previamente, esto refleja el importante papel desempeñado por la financia-

**FIGURA XVII.10**  
**Fuentes de ingresos en efectivo del sector no**  
**lucrativo rumano, por área, 1995**



ción pública internacional —procedente de entidades multilaterales y de un amplio número de países occidentales— en la financiación del sector no lucrativo en Rumania. Gran parte de esta ayuda va a parar a los servicios que forman el núcleo del bienestar social, como la salud, los servicios sociales y la educación, así como a otras áreas que han ganado importancia en el contexto de Europa Central y Oriental. Por lo que al área de filantropía se refiere, la cuota de casi el 50% de los ingresos procedentes del Estado es fruto de la canalización ocasional de la ayuda procedente de los gobiernos occidentales a través de intermediarios locales. Por ejemplo, durante el año de referencia, 1995, previo establecimiento de la Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil, la Fundación de

Gestión Internacional de Bucarest distribuyó importantes fondos procedentes del programa de asistencia PHARE de la Unión Europea. Las cuotas y la filantropía privada desempeñan un importante papel en todas estas áreas. No obstante, en solamente dos de ellas –cultura y esparcimiento, y defensa de los derechos civiles y asesoramiento legal– estas dos fuentes de ingresos empiezan a aproximarse al nivel de financiación procedente del Estado.

*Área en la que predominan las cuotas.* Las cuotas son la fuente predominante de ingresos en una de las áreas de actividad no lucrativa sobre la que hemos podido recopilar datos. Las cuotas privadas constituyen el 81% del total de ingresos de las asociaciones profesionales y los sindicatos; estas cuotas privadas consisten principalmente en cuotas de afiliación y rentas del trabajo.

*Área en la que predominan por igual las cuotas y el sector público.* En el área de desarrollo y vivienda, los ingresos procedentes de las cuotas son muy significativos, aunque básicamente similares a los aportados por el sector público. El predominio de estas dos fuentes de ingresos en el área de desarrollo y vivienda es prácticamente similar. Esta similitud en la cuota de ingresos procedente de ambas fuentes de financiación es muy probablemente un reflejo de los distintos modelos de financiación de estas dos subáreas principales. Mientras que los ingresos procedentes de las cuotas (de arrendamiento) tienden a predominar en el área de vivienda, el área de desarrollo ha sido uno de los principales objetivos de algunos programas de asistencia gubernamental internacional, como el programa PHARE de la Unión Europea.

## **Conclusiones e implicaciones**

Los datos presentados en este estudio corroboran que el sector no lucrativo se presenta en la sociedad rumana como un importante y complejo conjunto de instituciones. Al mismo tiempo, este sector continúa siendo un organismo extremadamente frágil en Rumania, que lucha por satisfacer las agobiantes necesidades humanitarias, culturales, medioambientales y de desarrollo de la sociedad rumana, sin disponer todavía de una sólida estructura nacional de financiación. La destrucción eco-



nómica y social que el régimen de Ceaușescu dejó tras de sí disminuyó considerablemente la capacidad del Estado de cumplir con sus responsabilidades en el ámbito del bienestar social; amplios programas gubernamentales, cuyo objetivo era fomentar la cooperación con el sector no lucrativo, no han llegado a concretarse en los años posteriores a 1989. Además, incluso el marco jurídico sigue siendo anticuado e insuficiente. En efecto, la Ley de 1924, promulgada durante el breve intervalo democrático del periodo de entreguerras, todavía constituye la base jurídica de las actividades no lucrativas y del voluntariado. Además, la infiltración del Estado comunista en la sociedad rumana, y más concretamente su brutal policía, la Securitate, ha dejado importantes cicatrices en la población. Por tanto, existe un alto grado de desconfianza o escepticismo en muchas instituciones sociales, o al menos indiferencia. En este sentido, el interés relativamente alto mostrado por los rumanos en realizar actividades de voluntariado para las organizaciones no lucrativas es una buena señal. Por otra parte, encuestas realizadas a la población sobre el comportamiento asociativo y filantrópico de los rumanos también revelan que sólo una tercera parte de la población tiene un muy buen concepto de las organizaciones no lucrativas, mientras que el 8% tiene una opinión muy mala, y el 58% no opina o le es indiferente. Por tanto, aunque el sector no lucrativo rumano ha hecho enormes progresos por lo que respecta a ganarse la confianza de los ciudadanos rumanos, aún queda mucho camino por recorrer.

Para solucionar estos problemas consideramos apropiado tomar diversas medidas:

- *Potenciación de los recursos.* Tal vez la necesidad primordial hoy en día en Rumania sea crear una base financiera interna sostenible para que el sector pueda combatir su débil situación económica, saque al sector de su actual estado de vulnerabilidad y reduzca a la postre su dependencia de la ayuda internacional. Los principales retos residen en el fomento de unas relaciones más estrechas con el sector público tanto en el ámbito nacional como local, el aumento de la financiación pública interior y la puesta en marcha de un amplio programa gubernamental encaminado a este fin. Además, para conseguir este objetivo también serán necesarias importantes mejoras en los incentivos fiscales vigentes en la actualidad, con el fin de estimular aún más las donaciones particulares, la finan-

ciación empresarial y el desarrollo de la filantropía institucional en el ámbito local.

- *Reforma del marco jurídico.* Otro importante reto al que debe hacer frente la sociedad rumana es la necesidad de una amplia reforma y modernización del marco jurídico general para el sector. La Ley de 1924 no sólo está desfasada sino que además contiene elementos que chocan frontalmente con las necesidades actuales del sector; por ejemplo, se considera que las donaciones constituyen una fuente de ingresos excepcional (en vez de adecuada y necesaria).
- *Promover la legitimidad.* La constante ambigüedad del sector no lucrativo rumano se debe, en gran medida, a los problemas de legitimidad a los que este sector sigue haciendo frente. Para bien o para mal, la temprana evolución del sector en los momentos inmediatamente posteriores a la caída del régimen comunista trajo consigo un número limitado, aunque ampliamente divulgado, de escándalos, asuntos turbios y otras operaciones de naturaleza sospechosa en relación con la transformación de los activos de anteriores organismos gubernamentales o de partido y las organizaciones sociales en Rumania y en otros países de la región. Junto a la persistente indiferencia popular –cuando no desconfianza– hacia las organizaciones no lucrativas y otros tipos de instituciones sociales, esta transformación ha planteado un importante problema de legitimidad. Para superarlo, será necesaria una amplia inversión en la educación pública y la puesta en marcha de códigos de conducta eficaces por parte de las propias organizaciones no lucrativas.
- *Fomento de la capacidad de actuación.* Una última conclusión que se desprende de los datos expuestos en este estudio concierne al periodo de tiempo necesario requerido para establecer un sector no lucrativo en Rumania verdaderamente viable y autosostenido. Como ya hemos apuntado previamente, a pesar de su notable crecimiento, cinco años después de la caída del comunismo el sector no lucrativo rumano sigue siendo un pálido reflejo de sus homólogos en el resto del mundo, incluidos los países de Europa Central. Evidentemente, desarrollar y potenciar un sector no lucrativo sostenible requiere algo más que unos pocos años de inversión. Por consiguiente, parece extremadamente importante que en el

futuro inmediato sigan desarrollándose los esfuerzos orientados al fomento de la formación y la capacitación. Asimismo, también parece oportuno que continúen los esfuerzos encaminados a fomentar una infraestructura institucional para este sector en Rumania que facilite actividades de formación y difusión de información y que ofrezca una voz única ante los poderes públicos, especialmente en el ámbito nacional.

En fechas recientes, se han realizado importantes progresos en la resolución de muchos de estos problemas, y es cada vez más evidente que el movimiento civil y el amplio abanico de organizaciones no gubernamentales que desarrollan sus actividades en Rumania se han convertido en un factor fundamental en la evolución postcomunista de la sociedad y en la capacidad de Rumania para hacer frente a la dinámica de los complejos procesos de transición. Con la elección de un nuevo Gobierno en 1996 y de un antiguo líder de una ONG como presidente del país, el periodo *frío* inicial en las relaciones entre el Gobierno y el sector no lucrativo ha llegado a su fin. No obstante, todavía queda mucho por hacer para potenciar la madurez del sector, incrementar su sostenibilidad y situarlo más firmemente en el mapa político, económico y social de este país.