



elkarrikasi

cuadernos de formación y divulgación

mayo de 1995



**La financiación de los
movimientos sociales a debate**

elkarri



Introducción

A los amigos y amigas de elkarri

Este informe sobre la financiación de los movimientos sociales no tiene la pretensión de alimentar la polémica suscitada en torno a la concesión de la licencia de lotería rápida, «Ikusi Makusi» a **elkarri**. Su única finalidad es la de ofrecer datos objetivos e información amplia sobre dicha concesión de la lotería. Es un informe dirigido a todas aquellas personas que requieran esa información y, muy especialmente, a las personas que aprecian la labor de este movimiento social por el diálogo, el acuerdo y la paz de Euskal Herria.

El objetivo de este trabajo es aportar datos con todo detalle para que cada uno extraiga su propia conclusión. **elkarri** tiene su propia opinión al respecto pero no quiere establecer ni conformar ninguna opinión previa. Observamos con sumo interés la necesidad de ofrecer una extensa y detallada aportación documental para que cada uno pueda tener una opinión contrastada y basada en unos fundamentos sólidos.

En este sentido, además de no querer rehuir el debate de fondo, pretendemos impulsar el mismo.

La cuestión que subyace en esta apuesta por la transparencia es «la función de los movimientos sociales en la democracia y su financiación». Por este motivo, este documento no cierra el debate, sino que lo deja abierto para todo tipo de aportación constructiva.

Es nuestro deseo que la distribución de este informe sirva para iniciar un amplio debate social sobre el papel de los movimientos sociales en las puertas del S.XXI y las alternativas existentes para su financiación.

Taller Nacional Permanente

elkarri

movimiento social
por el diálogo y el acuerdo

La financiación de los movimientos sociales a debate

Informe sobre el juego de boletos Ikusi-Makusi

A. Cronología

1. En junio de 1993, simpatizantes de **elkarri**, que habían conocido en otros países la experiencia de financiación de iniciativas sociales por medio del juego de boletos o lotería instantánea, nos proponen que estudiemos esta posibilidad.

2. Desde entonces hasta octubre de 1993, los responsables de financiación de **elkarri** estudian la propuesta y la encuentran interesante.

3. El 4 de octubre de 1993, se inicia en el Taller Nacional un proceso de análisis de la financiación de **elkarri** y de estudio de la propuesta del juego de boletos. Simultáneamente se hacen consultas sobre su legalidad y viabilidad económica, técnica, fiscal, etc.

4. A partir de este momento, se inicia un proceso de decisión asambleario que culmina el 17 de noviembre de 1993 con la decisión favorable de las asambleas provinciales de este movimiento social de desarrollar esta iniciativa, con la condición de que su decisión definitiva esté sometida a garantías sobre su legalidad, fiscalidad y viabilidad económica.

5. El 26 de enero se solicita permiso en el Gobierno de Navarra que es denegado el 2 de marzo, aduciendo, a pesar de su legalidad, razones de vacío de regulación sobre este juego. La denegación fue recurrida y está pendiente de resolución.

6. El 4 de marzo de 1994 se establece un acuerdo con Rigoberta Menchú para que parte de los beneficios se destinen a los oficios que la Premio Nobel desarrolla por la paz en el mundo.

7. El 21 de marzo de 1994, se solicita permiso en el Gobierno Vasco. Esta solicitud abre paso a un largo trámite:

a- el 19 de julio de 1994, se abren a exposición pública las bases del concurso para la adjudicación del juego de boletos. Nadie presenta recurso.

b- el 12 de agosto de 1994, se abre un plazo de tres meses de concurso público para la adjudicación del juego.

c- el 7 de noviembre de 1994, la Consejería de Justicia -ostentada por los socialistas- autoriza por escrito a **elkarri** un cambio de sus estatutos por el que este movimiento social tiene derecho a que una parte de su financiación se asiente en el juego de boletos.

d- **elkarri** presenta su proyecto al concurso el 15 de noviembre de 1994, desconociendo si se habían presentado otros candidatos.

e- El 22 de marzo de 1995, el Departamento de Juego del Gobierno Vasco hace pública la resolución que adjudica a **elkarri** el juego de boletos.

*Esta síntesis cronológica está sustentada en documentos oficiales que están a disposición de quien los requiera.

B. Legalidad

1. Las críticas recibidas hasta la fecha por la concesión del juego se han basado en razones de «ética», «estética» o demagogia política. Nadie ha cuestionado el procedimiento legal, ni la intervención de **elkarri** en este terreno. No obstante, es importante subrayar algunos aspectos.

2. Nadie ha presentado recurso contra la resolución.

3. Es el Parlamento Vasco el que, al aprobar la ley del juego por unanimidad de los presentes, el 8 de noviembre de 1991

a- considera que el juego de boletos es legal y se debe desarrollar en la Comunidad Autónoma Vasca.

b- establece que la concesión del juego sea por cinco años. Se debe recordar que la solicitud inicial de **elkarri** era para un año.

c- recomienda que se tenga en consideración especial a la hora de la concesión a las entidades con fines sociales y sin ánimo de lucro.

d- estipula que la decisión final la tome la Dirección de Juego y Espectáculos del Gobierno Vasco siguiendo los criterios de selección que se han establecido por ley.

4. **elkarri** se presentó al concurso para la adjudicación del juego de boletos con total transparencia y para que no hubiera lugar a dudas ni a sospechas, descartó un recurso, tan utilizado, como es el de presentarse por medio de una empresa interpuesta o de una asociación fantasma.

*Estas afirmaciones están sustentadas en documentos oficiales que están a disposición de quien los requiera.

C. Viabilidad económica

1. El desarrollo de la lotería «Ikusi Makusi» ofrece, según los estudios realizados, expectativas razonables de viabilidad económica. Es decir, **elkarri** y otras iniciativas de paz en el mundo que tengan delegación en Euskadi podrán obtener beneficios de esta lotería.

2. Esto no quiere decir que esta lotería represente «per se» un negocio multimillonario. Ténganse en cuenta, en este sentido, los siguientes datos: de cada 100 pesetas que cuesta un boleto, 43 pesetas se destinan a premios, 20 pesetas van a Hacienda y 10 pesetas al punto de venta. Lo que quiere decir que quedan 27 pesetas para gastos de personal, publicidad, impresión del boleto y beneficios a repartir con la delegación vasca de la Fundación Rigoberta Menchú y otras.

3. En el caso de que esta lotería funcione moderadamente bien, se prevé que el beneficio anual a distribuir puede oscilar entre los 30 y los 50 millones de pesetas. Subrayando, en todo caso, que se trata de una previsión, en un terreno, el económico, en el que nada está asegurado.

4. Por este motivo, la financiación de **elkarri** necesitará seguir dependiendo de una diversificación de fuentes. En este sentido, la contribución de sus aportantes, o la venta de sus revistas, o tantas otras iniciativas, seguirán siendo fundamentales para la supervivencia de este movimiento social y para el logro de sus objetivos.

*Estas afirmaciones están sustentadas en documentos oficiales que están a disposición de quien los requiera.

D. Legitimidad

1. **elkarri** no ha recibido hasta la fecha ni una peseta de subvenciones públicas.

2. En muchos lugares de Europa y de EE. UU. Movimientos sociales de todo tipo y las más diversas instituciones obtienen financiación por medio del juego de boletos.

3. Aunque existe un reconocimiento generalizado de que el juego no es un recurso de financiación ideal, infinidad de iniciativas, organizaciones, partidos y causas de todo tipo se han financiado en este país a base de loterías, bingos, sorteos, tómbolas, concursos, porras y otras modalidades de juego. En algunos casos, para obtener ingresos más cuantiosos que los que es posible obtener con el Ikusi Makusi. Y en muchos de ellos, sin someterse a trámite legalizador alguno.

4. **elkarri**, como tantas otras entidades, también ha tratado de aliviar una parte de sus necesidades de financiación recurriendo a la lotería. Pero con un matiz: haciendo una petición legal. **elkarri** solicitó permiso a la Dirección de Juego del Gobierno Vasco para desarrollar durante un año el juego de boletos, sometiéndose después al trámite establecido por el Parlamento Vasco.

5. Los partidos políticos, especialmente los que más han polemizado, se financian en buena parte con dinero público. El costo total anual en este concepto para el erario público es multimillonario. Otra parte de su financiación proviene de la participación, más o menos solapada, en las más variadas empresas y negocios paralelos. Algunos de estos negocios son legales, otros presuntamente ilegales. Escuchar objeciones de ética o de estética en boca de partidos envueltos en graves escándalos de corrupción resulta, cuando menos, paradójico.

6. Algunos de los medios de comunicación que también han vertido críticas por la adjudicación de esta lotería a **elkarri**, no han tenido ningún prejuicio, en muchas ocasiones, en promocionarse y obtener beneficios de los más variados bingos, tómbolas y juegos de azar.

7. El objetivo fundamental de **elkarri** es poder desarrollar iniciativas que contribuyan al diálogo, el acuerdo y la paz en Euskal Herria y poder después pagar puntualmente las facturas que se deriven de esta actividad. (Un dato ilustrativo: recientemente, coincidiendo con la Conferencia de Paz, **elkarri** hizo una inserción publicitaria de un cuarto de página en los periódicos de Euskal Herria durante cuatro días. El total de la factura, incluidos los descuentos, ha ascendido a 2, 5 millones de pesetas.)

8. Por otra parte, ante las dudas surgidas sobre el riesgo que corre la autonomía de **elkarri** por esta adjudicación, se debe aclarar que la «concesión» como instrumento administrativo no tiene nada que ver con la «subvención». Esta última puede convertirse en un grifo que se abre y se cierra con discrecionalidad y que puede hipotecar la autonomía y la supervivencia de un movimiento social. La concesión no puede retirarse con discrecionalidad. Esa pretensión estaría sometida a un trámite administrativo y jurídico largo y complejo y de resultado incierto para cualquiera de las partes. En definitiva, **elkarri** no queda por la adjudicación de esta lotería en manos de ninguna institución o partido político.

9. **elkarri** respeta las críticas recibidas. No obstante, entiende que algunas de ellas han sido forzadas y poco sinceras y marcadas por el oportunismo político.

10. No obstante, **elkarri** distingue entre unas y otras críticas. Distingue entre una arremetida interesada y una opinión crítica o preocupada desde la buena fe. Las distinguimos perfectamente y, las segundas, las tenemos en cuenta. Juntos tendremos que reflexionar y juntos tendremos que buscar alternativas por el bien y por el futuro de los movimientos sociales independientes.

11. **elkarri** debe reconocer que las reacciones más nobles que se han producido hasta la fecha han sido las de Gesto por la Paz y las de los colectivos de disminuidos físicos.

12. **elkarri** ha mantenido contactos y reuniones con el Colectivo Vasco de Minusválidos que han sido valoradas como clarificadoras, positivas y constructivas.

E. Cuestiones de fondo

1. En el fondo de la polémica suscitada en torno a la concesión del juego de boletos subyace un debate del máximo interés que no debe ser soslayado. ¿Cómo deben financiarse los movimientos sociales?. No hay un solo partido que no defienda la importancia de la participación social, de la sociedad civil, de la democracia participativa y de los agentes y movimientos sociales.

2. Sin embargo, no existe ninguna regulación sobre la financiación de estas iniciativas. De esta manera, los movimientos sociales se enfrentan a la encrucijada de depender exclusivamente de las subvenciones, de reducir su intervención a un papel testimonial por depender de las cuotas de los socios, o de buscar otras alternativas.

3. A las puertas del siglo XXI, **elkarri** apuesta por un modelo de movimiento social independiente y ofensivo que supere la concepción testimonial y simbólica. Un movimiento social debe ser una entidad con capacidad real de comunicación, interlocución, movilización y condicionamiento del curso de los acontecimientos. Para ello debe contar con fuentes de financiación y solvencia que garanticen su independencia y su eficiencia.

4. En el fondo, se da una colisión entre la visión romántica y la pragmática de lo que debe ser un movimiento social. La visión romántica debe profundizar y comprender que a la hora de cobrar las facturas a un movimiento social pocos se acuerdan de la concepción romántica.

5. El problema de fondo en toda esta polémica está en la concepción que de los movimientos sociales tienen las estructuras de poder. Los argumentos de ética, estética, sorpresa o compasión no deben desviar la atención. La ingenuidad no puede llegar tan lejos. Unos movimientos sociales fuertes, una iniciativa social pujante, una sociedad estructurada y autoorganizada inquieta a los grupos de poder. Existe una idea bastante extendida de que la acción social está bien, sobre todo si es sumisa y complaciente, como elemento decorativo de la democracia, como Cenicienta de la sociedad.

6. Éste y no otro es el problema. Los partidos, los medios de comunicación y otros centros de poder se financian de las más variadas maneras. Los movimientos sociales, sin embargo, no. Aunque, como en este caso, su forma de financiación sea estrictamente legal, legítima y transparente.

F. Iniciativas de elkarri ante este debate

1. **elkarri** va a garantizar la viabilidad de su actividad desde el respeto a la legalidad y los principios democráticos. Va a llevar adelante la lotería Ikusi-Makusi con tranquilidad y confianza, con la conciencia de saber lo que estamos haciendo. **elkarri** tiene ahora, además, un deseo añadido: demostrar que es posible desarrollar una actividad pública, legal, honesta, transparente y basada en principios y valores.

2. **elkarri** va a establecer un mecanismo de auditoría permanente, e independiente, para que toda la gestión de esta lotería esté sometida a un control legal, público y transparente.

3. **elkarri** va a mantener el criterio de asentar su financiación en una diversificación de fuentes, por lo que seguirá dependiendo del apoyo económico de sus socios, de los suscriptores de sus publicaciones y de otras iniciativas.

4. **elkarri** va a proponer a todos los grupos parlamentarios de la Comunidad Autónoma Vasca y de Navarra, la creación de sendas comisiones parlamentaria para abrir un proceso de debate y de consultas sobre la función y financiación de los movimientos sociales, fundaciones y representantes de la empresa privada.

5. El objeto de trabajo de estas comisiones sería el de desarrollar un trabajo de consulta, consenso e investigación, cuyas conclusiones permitiesen editar «El libro transparente de los movimientos sociales». Este libro debería contener consejos, criterios, orientaciones y regulaciones sobre:

- La participación social en democracia.
- Definición, características y clasificación de los movimientos sociales (asociaciones, ONGs, entidades benéficas, fundaciones, etc)
- Marco legal, regulación, instrumentos, cauces y recursos de la participación social.
- Información sobre la elaboración de estatutos fundacionales, trámites para la declaración de entidades de utilidad pública o interés social y procedimiento para que los ciudadanos puedan destinar una parte de su declaración de la renta a las iniciativas sociales.
- Modelos y propuestas para una organización interna y democrática de los movimientos sociales.
- Criterios de financiación de los movimientos sociales:
 - De responsabilidad de los propios movimientos sociales
 - De responsabilidad de la administración
 - De responsabilidad de la iniciativa privada.
- Instrumentos de control público de la gestión, los presupuestos y la financiación de los movimientos sociales.
- Fiscalidad y movimientos sociales.
- Referencias internacionales de participación social en democracia y muestrario de las iniciativas más significativas.

Existen precedentes que pueden servir como referencia interesante en distintos países europeos, en el propio funcionamiento de la UE y en las democracias avanzadas. Bienvenida sea, en este sentido, la polémica sobre la concesión del juego de boletos si, finalmente, sirve para regular de forma justa la función y la financiación de las iniciativas sociales en una sociedad y en un sistema democrático que manifiesta abiertamente su deseo participativo.

6. **elkarri** anuncia de antemano su compromiso de atenerse, con todas las consecuencias, a las conclusiones y criterios que pudieran derivarse de este debate social, político y parlamentario.

7. **elkarri** va a testificar mediante una declaración notarial este compromiso. En esa declaración notarial quedará reflejada también su disposición a compartir y a que pasado un plazo de gestión de esa lotería, por parte de **elkarri**, sus beneficios e incluso su gestión puedan destinarse a otro fin social.

8. En tanto no se dé ese debate, las críticas de los partidos políticos contra unas u otras formas de financiación de los movimientos sociales, siempre que sean legales, legítimas y transparentes, son incongruentes. Máxime si la política de subvenciones no está regida por criterios claros y rigurosos. No debe olvidarse que **elkarri** no ha recibido hasta la fecha una sola peseta de subvenciones.

No es ésta la primera vez que este movimientos social reclama un debate sobre la financiación de los movimientos sociales. El 11 de noviembre de 1993, en rueda de prensa ofrecida en el Hotel Orly de Donostia, ya planteó un debate de estas características. Se adjunta como anexo la propuesta que en aquel momento hizo **elkarri** y que cobra, en estos momentos, una gran vigencia.

Anexo 1:

Rueda de prensa de Elkarri a 10-11-93

La financiación de los movimientos sociales independientes

En este tiempo en el que está o ha estado tan de moda la cuestión de la financiación de los partidos políticos, nos parece interesante hacer un hueco en la opinión pública a la cuestión de la financiación de los movimientos sociales.

Creemos compartir con la mayoría de agentes políticos, económicos y sociales la idea, consolidada ya en todos los sistemas de democracia representativa de occidente, de que los movimientos sociales vertebran y dan vida a las sociedades avanzadas, además de que complementan y renuevan el concepto y la práctica de democracia.

Partiendo de este concepto básico de movimiento social, es desde donde creemos que se debe plantear la cuestión de la financiación de los movimientos sociales independientes como un debate abierto en el que todos podemos participar.

En este contexto, **elkarri** desea hacer su aportación planteando diez criterios orientativos que hará llegar a Instituciones, partidos políticos, entidades bancarias y todo tipo de agentes económicos y sociales:

1. Los movimientos sociales deben dotarse de una financiación que les posibilite unos mínimos recursos humanos, tecnológicos e infraestructurales. En este sentido, debemos pensar en un modelo de movimientos sociales para el siglo XXI con capacidad de incidencia y determinación y no en el modelo de movimientos populares de finales del franquismo.

2. A pesar de que deban aspirar a una dotación digna, los movimientos sociales independientes no deben perder nunca de vista el criterio de la austeridad en su gestión financiera.

3. La financiación de los movimientos sociales debe ser transparente y auditable en cualquier momento. Éste es uno de los motivos por el que nos hemos animado a ofrecer esta rueda de prensa.

4. Los movimientos sociales deben acostumbrarse a trabajar en base a la elaboración de presupuestos de gastos y de ingresos.

5. En el capítulo de ingresos, los movimientos sociales independientes deben aspirar a que el 85% de su base financiera sean ingresos propios (socios y fuentes propias de financiación), y el 15% ayudas o subvenciones provenientes de los distintos niveles institucionales.

6. El endeudamiento anual de un movimiento social independiente no debe sobrepasar el 20% del total de sus ingresos.

7. Las instituciones deben aplicar de forma unificada una política justa, rigurosa, equitativa y no partidaria a la hora de repartir las partidas destinadas a subvencionar a movimientos sociales.

8. Las entidades bancarias y de ahorro, y las propias instituciones debieran ofrecer a los movimientos sociales líneas de crédito blando.

9. Los agentes económicos debieran dedicar una parte mínima de sus beneficios anuales a contribuir a la financiación de los movimientos sociales.

10. La sociedad puede ser receptiva y contribuir a la financiación de los movimientos sociales independientes respondiendo positivamente a las distintas formas que utilizan los movimientos sociales para recaudar fondos.

Anexo 2:

Extracto de un documento de debate interno de Elkarri sobre estrategia financiera, elaborado en octubre de 1993

Definición del modelo de movimiento social que pretendemos construir

Objetivos, medios, planificación y presupuesto son palabras claves para cualquier iniciativa que quiera salir adelante. En anteriores asambleas hemos definido el objetivo de **elkarri** y los medios y la planificación para guiarnos hacia esa meta. Nos queda, por tanto, definir una estrategia financiera que debería tener una concreción inmediata en la elaboración y aprobación de los presupuestos de **elkarri** para 1994.

No obstante, antes de acometer esa tarea es preciso afrontar una cuestión ineludible y previa a la concreción de una estrategia financiera y de unos presupuestos. No debemos olvidar que el movimiento social por el diálogo y el acuerdo, **elkarri**, es el sujeto conductor y dinamizador del proyecto que nos hemos comprometido a desarrollar. Es necesario definir, con carácter previo, qué modelo de movimiento social queremos construir, qué perfil debe tener ese sujeto conductor del proyecto. Esto, indudablemente, tendrá una repercusión directa en la estrategia financiera y en los presupuestos de este movimiento social.

Tres modelos de movimiento social

Tres pueden ser, al menos, los modelos de movimiento social entre los que optar en este país y en esta coyuntura histórica y que tienen diferente incidencia en su previsión financiera:

A. El movimiento social respaldado. Se trata de movimientos sociales impulsados, promovidos o financiados por intereses económicos o políticos. Por este motivo los calificamos como respaldados. Normalmente sus problemas de financiación están resueltos de antemano. Les caracteriza su fácil accesibilidad a todo tipo de medios y recursos por lo que su actividad consigue lograr, normalmente, una gran proyección.

Sin embargo, el mismo factor que es la llave de este éxito de repercusión pública, se convierte, al mismo tiempo, en la clave de su fracaso, porque hipoteca su autonomía y proyecta en la sociedad una sombra de duda sobre su credibilidad o legitimidad.

B. El movimiento social defensivo. También podríamos definirlo como movimiento social prudente o de supervivencia. Les caracteriza la autocensura y autolimitación que se imponen en base a un exceso de prudencia, a descartar riesgos y a una minusvaloración de su potencial.

Mantienen una actitud defensiva en relación a sus propios objetivos. Son herederos de los modelos de movimientos populares de finales del franquismo. Actúan con grandes dosis de voluntarismo, normalmente cuentan con medios infraestructurales, tecnológicos y de trabajo precarios. Su incidencia social puede llegar a ser significativa en determinados momentos pero en general es muy limitada.

Sus propias limitaciones hacen que en ocasiones tengan que buscar apoyos políticos, técnicos u operativos en otras organizaciones sociales o políticas, lo que a la postre se traduce en pérdida de autonomía en muchas ocasiones. A pesar de todo ello, este tipo de movimientos sociales suelen conseguir consolidar un estado de supervivencia en precario que se prolonga durante años y que, dicho sea de paso, en la historia reciente de este país ha jugado y sigue jugando un papel importante.

C. El movimiento social ofensivo. También podríamos definirlo como emprendedor. Se trata de un movimiento social autónomo e independiente que tiene la convicción y la capacidad de crear los recursos y emprender las iniciativas necesarias para avanzar en la ofensiva hacia sus objetivos. La apariencia de su infraestructura se parece más a la de una empresa moderna que a la de un movimiento popular de final del franquismo: utiliza método y planificación de trabajo y se dota de una infraestructura inmueble, técnica, humana y de comunicación en condiciones.

Su incidencia llega a toda la sociedad y no es fácil que se creen sombras de duda sobre su credibilidad o legitimidad. Es un movimiento social que arriesga mucho por que es innovador y porque emprende proyectos muy ambiciosos. Consigue dotarse de fuentes de financiación propias y sólidas que tienen su origen en ideas audaces y de riesgo y en los resultados de interés social de su propia actividad. Se trata de un modelo de movimiento social para el siglo XXI. No existen, en nuestro entorno, referencias claras de movimientos sociales que puedan incluirse en este perfil. Salvando las distancias y en el ámbito ecologista, podríamos citar a Greenpeace.

Optar con todas las consecuencias

Como se decía anteriormente, la elaboración de un presupuesto o de una estrategia financiera requiere de una definición previa del modelo de movimiento social por el que vamos a optar. En nuestro caso, parece claro que el primer perfil, el de movimiento social cobijado, queda descartado automáticamente. La disyuntiva se plantea, por tanto, entre el segundo perfil, el movimiento social defensivo, y el tercero, el movimiento social ofensivo.

El equipo que redacta este trabajo estima que, situados ya al final del siglo XX, en un ámbito de trabajo como es el de la paz y dentro de una competencia tan desigual, la opción de futuro de **elkarri** está en una apuesta valiente y decidida por el modelo de movimiento social ofensivo. En el contexto citado, un movimiento social defensivo se vería rebasado y superado y su potencial de transformación quedaría absolutamente neutralizado.

El futuro inmediato de **elkarri** pasa por convertirse en un movimiento social con capacidad de incidencia, determinación, movilización y transformación de la realidad vasca. En la actualidad, **elkarri** representa a un movimiento social muy atrevido pero que, todavía, se sitúa en parámetros defensivos.

Si la opción por un movimiento social ofensivo es compartida, deberemos tratar de que esto tenga un reflejo directo en nuestra estrategia financiera y en los próximos presupuestos.

Mayo de 1995

Taller Nacional Permanente

elkarri

movimiento social
por el diálogo y el acuerdo