LA INICIATIVA SOCIAL EN UN SISTEMA PLURALISTA DE SERVICIOS SOCIALES

Ana Cano Ramírez
Profesora Asociada del Departamento de Psicología y Sociología
Área de Trabajo Social y Servicios Sociales
Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
María Pérez Rodríguez
Profesora Titular del Departamento de Psicología y Sociología
Área de Trabajo Social y Servicios Sociales
Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

© Del documento,los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria,2011.

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN
II. EL SISTEMA PLURALISTA
III. EL PAPEL DE LA INICIATIVA SOCIAL
IV. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCION

Durante las pasadas décadas los estudios sobre la función social de las organizaciones no lucrativas fueron muy escasos, ya que se profundizaba más sobre la intervención del estado como dispensador de servicios sociales, así como en el incremento del gasto público para fines de interés general, que sobre el papel de la sociedad en el campo de la iniciativa social.

Podemos decir que coincidiendo con la crisis económica y el estancamiento del modelo de desarrollo social, se comenzó a reflexionar y a criticar los límites del Estado de Bienestar a la par que los servicios sociales de gestión privada iban adquiriendo mayor relevancia, pues se entiende que suponen un apoyo a la respuesta social dada por la Administración Pública. Se alzan voces comprendiendo que la política social, al menos como se ha venido manifestando desde la postguerra hasta nuestros días, no parece capaz de modificar sustancialmente la estratificación producida por el mercado ni de eliminar la pobreza o reducir la separación entre unas clases y otras; por un lado, los gastos sociales correspondientes a grandes ámbitos (sanidad, enseñanza universitaria,vivienda), parece que lejos de privilegiar a quienes menos tienen, favorecen de manera importante a los grupos sociales menos favorecidos, es el llamado "efecto Mateo"; y, por otro lado, tenemos que la actividad estatal no llega a todas las áreas comunitarias, posiblemente por: una excesiva burocratización, una ineficacia de los aparatos de la Administración, una inexistencia de recursos suficientes para cubrir todas las demandas y con expectativas crecientes, e incluso, ni siquiera parece conveniente que se abandonen a la responsabilidad pública acciones que caen dentro de la responsabilidad individual y través de la denominada iniciativa social. Todo ello ha llevado a la apertura de múltiples vías de investigación encaminadas a hallar solución a los problemas motivados por la crisis del Estado de Bienestar.

© Del documento,los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria,2011.

II. EL SISTEMA PLURALISTA

Hoy asistimos a un proceso de debate sobre cómo se puede o debe compatibilizar y/o consensuar los intereses de estado, mercado e iniciativa social. Nos encontramos ante la construcción de un *sistema pluralista* donde el estado se reserva un papel promotor de condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; por otro lado, el sector privado mercantil comprende las entidades que desarrollan actividades con ánimo de lucro y son controladas en última instancia por propietarios privados que siguen sus propias leyes internas y sólo van a acudir al terreno de la protección social en la medida que ésta les reporte beneficios; y, por último, junto a estos dos sectores coexiste un Tercer Sector, mucho más complejo y heterogéneo, cuyas entidades son conocidas como organizaciones no gubernamentales o no lucrativas. Por esta razón, las relaciones que se establecen entre el sector público y el sector privado no están predeterminadas de manera unívoca, sino que dependen tanto de los sistemas políticos como de los procesos sociales. Asimismo, se pueden identificar tres propuestas para construir el sistema pluralista, en el que intervengan lo político y lo social: *la conservadora*, que pretende focalizar la política social sobre el territorio de los grupos primarios, enfatiza la familia, las asociaciones de usuarios, el voluntariado y las organizaciones voluntarias; *la liberal*, que se interesa primariamente por el mercado, en quien descubre la panacea de la creación de riqueza y de protección social; y *la estatista*, que entiende como exclusiva responsabilidad del estado la protección social, le atribuye la propiedad estatal de todos los servicios probienestar, la planificación centralizada y la distribución de las prestaciones.

Pero la construcción del sistema pluralista se presenta con reales obstáculos, como la imposibilidad de definir los límites de la sociedad civil frente al mercado y/o frente al estado. Existe una confusión entre ellos, entremezclándose estado, mercado y grupos primarios. La solapación no implica que ninguno de estos sectores se subordinen a otro, ni estén en situación de superioridad o de contraposición. Así, frente a la contraposición de estos sectores, y ante la imposibilidad de admitir que ninguno de ellos pueda ser la vía de solución de los problemas, se propone ver a cada sector, a cada sistema (estado, mercado, sociedad civil), como sistemas de recursos complementarios.

Otro de los obstáculos a identificar es que la historia de la acción social viene marcada por la intervención de cada uno de los tres sistemas, de modo que la mayoría de las veces los fallos de los grupos primarios eran corregidos por el estado, asimismo los fallos del estado por el mercado, etc., entendiéndose así la relación entre los tres como una sucesión de etapas consecutivamente de forma que cada uno corrige los errores del otro.

© Del documento,los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria,2011

Por otro lado, el crecimiento desmesurado de cualquiera de las esferas constituye uno de los rasgos más preocupantes de la sociedad actual en la medida que convierte en dominante uno de los agentes sociales, imponiéndose al resto.

Y, por último, nos enfrentamos a la presencia de una concepción moderna que propone una radical distinción, diferencia, separación de los tres sistemas, de modo que no exista comunicación ni interacción mutua. La distinción no está planteada con hostilidad, sino que la política se desinteresa del mercado, y ambas de la sociedad civil.

Una vez expuesto este planteamiento podemos establecer los elementos esenciales del sistema pluralista: a) el reconocimiento de la importancia que posee la intervención del estado para propiciar la redistribución, reducir las desigualdades sociales, garantizar un mínimo vital para todos los ciudadanos y eliminar las situaciones de precariedad. Estas actuaciones son tan necesarias que el retroceso de las fronteras públicas fragiliza los servicios pro-bienestar; b) el reconocimiento de la importancia que poseen los mecanismos del mercado para las medidas individualizadoras y la competencia en función de la eficiencia de los servicios; y c) el reconocimiento de la importancia que tiene la consolidación de los grupos primarios para restablecer los mecanismos de la solidaridad social, promover las redes informales y vigorizar la cultura participativa que anida en el entramado social.

Consecuentemente podemos acercarnos más a la idea de la relación entrelazada de cada sistema, pero cada uno con una función diferenciada: el estado: *función universalizadora*, lo que no es generalizable, lo que no puede hacerse llegar a todos, no incumbe a la esfera pública. El estado tiene un papel redistribuidor, haciendo llegar a todos los bienes sociales; el mercado: *función individualizadora*, el mercado tiende a dar respuesta adaptada a las demandas individuales y, los grupos primarios: *función socializadora*, es aquí donde se cultivan fines, valores y se alimenta la solidaridad a través de la autoprotección.

Por eso nos cuestionamos qué puede significar un sistema pluralista en el ámbito de la política social. Por un lado, insistir en el reconocimiento de que ninguno de los tres sistemas es una alternativa que se pueda presentar aisladamente o al margen de las otras. Por otro lado, reconocer que atendiendo al fin y a la naturaleza del objeto, se deberá determinar qué sector es el más indicado que presente mayor incidencia en la respuesta. Todo esto implica la necesaria "vertebración" de los tres ámbitos y que a) los grupos primarios recuperen su potencial de autorganización, que se fomenten colectivos organizados capaces de ejercer "auto-protección"; b) que el estado en el sistema pluralista no reduzca sus responsabilidades, sino que institucionalice y universalice las prestaciones básicas a todos los ciudadanos, que establezca las grandes orientaciones del sistema, que introduzca criterios de organización, gestión y financiación eficientes, mayor flexibilidad, motivaciones del personal y descentralización y,

© Del documento,los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria,2011.

sobretodo, desburocratización del estado, y c) que el mercado potencie las respuestas a las preferencias de los ciudadanos. Se trata de diferenciar y diversificar las modalidades de prestaciones a través de agencias, tanto públicas como privadas, fomentar las fórmulas organizativas y potenciar la innovación.

III. EL PAPEL DE LA INICIATIVA SOCIAL

Dentro de esta diversificación de modalidades de prestaciones, adquiere en el sistema pluralista importancia la presencia de la acción voluntaria. Ésta se presenta no como acción residual de los sistemas, sino como una intervención de los movimientos colectivos no burocráticos, que se mueven por causas globales de la marginalidad o para ayudar personalmente a las necesidades de los individuos.

Su actual proliferación ha generado la necesidad de dejar de observarlas como manifestaciones fragmentadas de altruismo social y pasar a considerarlas como un sector coherente, con estructuras y finalidades que siguen una lógica compartida. Son las ONGs (Organizaciones No Gubernamentales), ONL (Organizaciones No Lucrativas), u OSV (Organizaciones Socio-Voluntarias) las que aquí nos interesa tratar.

Estas organizaciones deben valorarse porque su actuación no mediatizada por los poderes públicos. Una actuación que sirve de balanza para no perder de vista las funciones de promoción, rehabilitación, reinserción social, etc., que no están siendo cubiertas por las entidades que han sido elegidas para luchar por los intereses de la sociedad. Vemos, por tanto, que el sector privado no es ni puede ser un todo homogéneo, sino que se manifiesta en formas plurales, diferenciadas tanto por el número de individuos como por la estructura más o menos formal de las relaciones que establecen, por los objetivos que los unen y el campo de actuación (salud, cultura, educación, discapacitados, mujer, formación, mayores, vivienda, justicia, etc.).

Podemos identificar dos aspectos comunes: la no existencia de ánimo de lucro (los beneficios de estas organizaciones no se distribuyen entre sus miembros) y el encontrarse fuera del sector público, lo que podríamos traducir en positivo por el concepto de voluntariedad y por el de sociedad civil; sin que debamos olvidar un tercer elemento común dentro de sus fines: el de la mejora del bienestar social o calidad de vida. Así podemos definir el Tercer Sector como el formado por aquellas entidades de carácter voluntario, que surgidas de la libre iniciativa ciudadana y regidas de forma autónoma, buscan a través de la intervención en la política social conseguir un incremento de los niveles de calidad de vida a través de un progreso social solidario. Ello nos lleva a la participación de la iniciativa privada en la política social desde distintos supuestos que ayuden a situarla y a definir sus funciones y que se recogen a continuación:

© Del documento,los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria,2011.

- Desde el modelo de sociedad responsable de sus problemas. Es decir, la sociedad que sufre y lucha por superar sus carencias frente al modelo emergente de sociedad que se deprime y evade.
- Desde una sociedad democrática y tolerante. En la que sea posible el libre desarrollo de las ideas, el contraste de pareceres, la convivencia respetuosa.
- Desde los principios de libertad, igualdad y fraternidad.
- Desde considerar la acción voluntaria como la portadora de la cultura de lo gratuito y de lo solidario.
- Desde la superación de la burocracia y la deshumanización.

Todo lo expuesto nos lleva a los siguientes interrogantes que justifican y dan forma al protagonismo que las organizaciones del Tercer Sector deben asumir en un sistema pluralista. Participación de la iniciativa social para construir un nuevo modelo de sociedad, y participación de la iniciativa social porque la avala la suficiente normativa jurídica que la regula. Estas afirmaciones son recogidas en los siguientes documentos:

La Carta Social Europea, artículo 14: *Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a beneficiarse de los servicios sociales, las Partes Contratantes se comprometen ... a estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios..*

La Constitución Española de 1978, artículo 9.2; *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

El Estatuto de Autonomía de Canarias, artículo 30: *La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencias exclusiva en las siguientes materias ... Fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares en cuanto desarrollen esencialmente sus funciones en Canarias.*

La Ley General de Servicios Sociales de Canarias, Título IV, de la colaboración y la participación, artículos: 14.1, *El sector privado podrá integrarse en el sistema de servicios sociales mediante la colaboración de fundaciones, asociaciones y otras entidades para la realización de los objetivos de aquél;* 14.2, *La citada colaboración se formalizará mediante convenios y acuerdos, de conformidad con lo que la norma establezca al efecto;*, 15.1, *las Administraciones públicas canarias apoyarán el desarrollo de las iniciativas de solidaridad social, tanto con medios económicos como técnicos;* 15.2, *serán objeto de una especial atención por parte de las Administraciones públicas, las fundaciones, las asociaciones de heteroayuda y ayuda mutua y el voluntariado cuyos objetivos y actividades convengan a los principios de prevención, normalización y rehabilitación y promoción social;* 20.1, *Con independencia de los*

© Del documento,los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria,2011.

Consejos que se regulan en los artículos 16,17 y 18, el personal profesional, los voluntarios y los usuarios de los centros participarán en la gestión de los mismos, mediante las fórmulas que se establezcan reglamentariamente; y 20.2, *Las Administraciones Públicas canarias potenciarán el asociacionismo como cauce para la participación efectiva del ciudadano en la política de servicios sociales.*

La participación de la iniciativa social se justifica por varias razones. La primera, porque existe una tradición del sector privado que se adecua a ciertas características locales y valores culturales, por lo que cada grupo de beneficiarios desea tener acceso a las entidades que les sean más afines y estén de acuerdo con sus valores sociales; segundo, porque promueven la elección, amplía la oferta y el acceso al consumidor, asegura una mayor elección al consumidor incrementando el bienestar del usuario; tercero, porque ofrece una mayor especialización de servicios para determinados grupos de usuarios y que suponen a la administración un elevado coste económico; cuarto, porque ofrece costes inferiores, es más económico concertar servicios o financiarlos que hacerlos desde la Administración, así como los donativos de las ONGs reducen el coste neto de la financiación; y quinto, porque es más flexible, innovador y participativo, se realizan cambios más rápidos para responder a los cambios sociales, menos burocracia, más flexibilidad a la hora de contratar servicios y personal.

La participación de la iniciativa social se realiza desempeñando las siguientes funciones: conociendo la realidad desde un punto de vista más pluridimensional, es decir, partiendo de las necesidades sentidas por la comunidad como primer requisito para una planificación adecuada y realista. Es necesario saber recoger toda la información sobre necesidades que pueda venir desde el grupo más informal a la organización más estructurada; teniendo una mayor agilidad para movilizar recursos y para despertar iniciativas suscitando respuestas alternativas ante necesidades nuevas. Baste recordar a este propósito que recursos como la ayuda a domicilio, los pisos de acogida o las familias sustitutas, fueron introducidos y utilizados en nuestro país por entidades privadas cuando el estado sólo ofrecía la institucionalización de la respuesta; manteniendo una especial sensibilización de la comunidad, fundamental para toda acción dirigida, no a los sujetos con carencias, sino a atajar las causas de las desigualdades; acción en la que el territorio es contemplado como el espacio propio para la prevención, el tratamiento y la reinserción; estimulando la acción de la administración ante sectores desatendidos o necesidades emergentes; estimulando la conciencia ciudadana haciendo llegar la información sobre derechos y deberes a los sectores más alejados, facilitando o promoviendo los grupos de auto-ayuda, de afectados; desarrollando los objetivos de la política social dentro de sus posibilidades y recursos en el nivel territorial que le corresponda; realizando una función complementaria, asumiendo servicios delegados, bien con sus propios recursos, bien como gestora de recursos públicos, bien en fórmulas mixtas; realizando una función supletoria de la Administración. Cubriendo, coyunturalmente, sectores o servicios insuficientemente atendidos hasta que sean asumidos por aquella.

Del documento,los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria,2011.

Ante todo lo expuesto debemos hacer mención a los distintos pasos que algunas Comunidades Autónomas han dado en la incorporación al sector privado en la planificación, como tareas expresa del estado. En esta línea, en la mayoría de las CCAA y, en la Comunidad Autónoma de Canarias, la participación se está limitando a la gestión bajo dos modalidades: la contratación de servicios y las subvenciones a grupos y entidades para el desarrollo de sus programas.

Ambas modalidades son insuficientes por lo que es necesario buscar y establecer formas de cooperación estables, siendo actualmente la tendencia a implantar la modalidad del concierto, con el objetivo de ofrecer mayor estabilidad temporal y económica. Esta modalidad se diferencia de las modalidades anteriores en que las condiciones para acogerse a ésta vienen definidas por la Administración, implicando la pérdida de autonomía para la definición de los programas y libertad de actuación que caracterizan a las organizaciones sociales. Así tenemos ONGs que se encuentran en un marco donde se difumina la frontera entre los ámbitos público y privado. Esta nueva ubicación comporta ventajas, como la capacidad para generar una ciudadanía más responsable y más identificada con la comunidad; además son un instrumento de prestaciones alternativo que abarata costes, flexibiliza las actuaciones y trabaja desde la proximidad a los problemas y a las personas.

IV. CONCLUSIONES

Es necesario hacer un mayor esfuerzo por superar la concepción de servicio público como servicio prestado directamente desde la Administración. La discusión sobre si los servicios sociales han de ser públicos o privados no es el problema clave. Lo verdaderamente capital es que los servicios sociales han de constituir un auténtico Servicio Público; lo importante es asegurar un Sistema Público de servicios sociales con independencia de la gestión concreta de los mismos.

El elemento analítico fundamental que debemos extraer y estudiar es el de privatización o, el de la redefinición de la frontera entre la esfera pública y la privada. Ésta es una frontera difícil de delimitar porque es ambivalente, ya que puede hacer referencia a la titularidad de los medios de producción (público o privado), al responsable de la gestión (público o privado), al tipo de regulación (público o privado), etc. Además, es una frontera difusa, donde a menudo nos encontramos con fórmulas mixtas que dificultan la ubicación de la realidad en uno u otro lado de la línea.

Teniendo presentes estas dificultades es conveniente distinguir entre dos formas de alterar el balance público-privado: la subcontratación (en sentido amplio) y la desregulación. La primera introduce pluralismo en la provisión del servicio, mientras que la segunda introduce al mercado en su regulación. Es decir, por un lado, quien presta el servicio puede no ser la propia Administración que, por lo tanto, cede la prestación a una ONLs y, por otro, quien regula no es siempre la autoridad pública que puede dejar algunas decisiones en manos del mercado.

© Del documento,los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria,2011.

Se pretende un Estado de Bienestar pluralista, desmonopolizador, caracterizado por seguir una estrategia de mantenimiento encaminada a asegurar unos niveles mínimos de bienestar, aunque la prestación se cedería, parcialmente al ámbito privado por medio de mecanismos de subcontratación. Y, también, de un Estado de Bienestar pluralista desregulador, en tanto que ampliaría el proceso privatizador y concedería a la esfera privada la capacidad de regular el volumen de bienestar colectivo. La estrategia es de retroceso de bienestar tradicional y los objetivos se desplazan de la provisión de bienestar social a la potenciación del sistema capitalista. Así, sí el dominio del sector público que caracterizaba el Estado de Bienestar se está rompiendo, podemos preveer que el futuro tomará una de las dos formas propuestas o hará una combinación.

BIBLIOGRAFÍA

ALEMÁN BRACHO, M.C.; GARCÉS FERRER, J. (1996): *Administración Social: servicios de bienestar.* Madrid. Siglo XXI.

GARCÍA ROCA, J.; *Público y privado en la acción social.* . Madrid. Popular, S.A

GUTIÉRREZ RESA, A. (1997): *Acción Social No Gubernamental.* Valencia. Tirant lo Blanch.

Ministerio de Asuntos Sociales. (1996): *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo.* Madrid. Centro de Publicaciones.

VVAA. (1996): *Sistema político y administrativo de los servicios sociales.* Valencia. Tirant lo Blanch.

VVAA. (1992): *Organizaciones voluntarias en España.* Barcelona. Hacer.

VVAA. (1989): *Organizaciones Voluntarias e intervención social.* Madrid. Acebo.

VVAA. (1991): *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario.* Madrid. Fundación ONCE.

© Del documento,los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria,2011.