



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº 26, agosto 1997, pp. 7-17

Provisión privada-social y gestión mixta de servicios públicos

M^a Teresa Mogin Barquín

Directora General de Acción Social, del Menor y de la Familia
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN: 0213-8093. © 1997 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

Provisión privada-social y gestión mixta de servicios públicos

M^a Teresa Mogin Barquín

Directora General de Acción Social, del Menor y de la Familia
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

RESUMEN

En la actualidad, y debido fundamentalmente a la denominada "crisis del Estado del Bienestar", el Estado no puede ni debe asumir toda la responsabilidad del Bienestar Social, por lo que necesita de una sociedad responsable y solidaria que participe también en la gestión de los servicios sociales. Colaboración y corresponsabilidad deben ser las claves de la sociedad futura, la Sociedad del Bienestar. Con ello no se trata de que el Estado abandone sus obligaciones, muchas de ellas impuestas por la Constitución, sino que asuma además la de impulsar y promover la participación de los ciudadanos y su implicación tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de las mismas.

PALABRAS CLAVE: Sociedad del Bienestar, Gestión mixta de servicios sociales, Organizaciones sociovoluntarias, Cooperativas.

RÉSUMÉ

Aujourd'hui, dû fondamentalement à la "crise de l'Etat de Providence", l'Etat ne peut ni ne doit assumer toute la responsabilité du Bien-être social. Il a besoin d'une société responsable et solidaire qui participe aussi dans la démarche des services sociaux. Le partenariat et la corresponsabilité doivent être les clés de la société du futur, de la Société Providence. Il ne s'agit pas d'encourager la négligence de l'Etat en ce qui concerne ses contraintes, certaines d'entre elles établies dans la Constitution, au contraire, il doit promouvoir la participation des citoyens et leur implication dans la prise de décisions et dans leur mise en oeuvre.

MOTS CLES: Société Providence, Gestion mixte de services sociaux, Organisations sans but lucratif, Cooperatives.

ABSTRACT

As a consequence of the so-called "Welfare State crisis", the state cannot nor should it assume all the responsibility for current social welfare. It therefore needs the help of a responsible and mutually binding society ready to take part as well in the management of social services. Co-operation and co-responsibility must be the keypoints of any future society, the "Welfare Society". This does not imply that the state can ignore its responsibilities because many of them are stipulated in the Constitution, but that it has to foster and promote the participation of the people and their involvement both in the decision-making process and the actual execution of those decisions.

KEY WORDS: Welfare Society, Mix supply of social care, Nonprofit organisations, Cooperatives.

1.- Introducción

En la política social, el Estado tiene unas obligaciones a las que no sólo no puede renunciar sino que debe consolidar y mejorar en los próximos años, a través de sistemas públicos de prestaciones sociales que amparen los derechos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución. Pero, junto al Estado, es imprescindible una sociedad organizada, una sociedad protagonista, una sociedad que haga efectiva realmente la solidaridad entre los ciudadanos y sea responsable de su bienestar social.

La crisis del Estado del Bienestar y el convencimiento de que el poder público no puede llegar a cubrir la totalidad de las necesidades sociales ha revalorizado el papel de las iniciativas privadas sin fines lucrativos.

Tercer sector, organizaciones no gubernamentales, entidades no lucrativas, organizaciones socio-voluntarias, son denominaciones todas ellas para designar a una realidad que, fundamentada en el valor de la solidaridad, emerge de nuevo con pujanza tras la zozobra que en el campo social produjo la repercusión de la crisis energética de los años 1970-1980.

A continuación se va a analizar, en primer lugar, los agentes responsables de la consecución del Bienestar Social, para, posteriormente, centrarnos en las organizaciones sociovoluntarias y en las relaciones que hoy en día debe haber entre éstas y el Estado.

2.- La consecución del Bienestar Social

La Constitución Española de 1978, establece en el art. 103.1 que la "Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales", y en numerosos preceptos, especialmente en los incluidos en el Capítulo III, Título I (arts. 39 y siguientes), se impone una serie de mandatos a los poderes públicos en materia de protección social (familia, minusválidos, tercera edad, seguridad social), de cultura, de medio ambiente, etc.

Pero, al mismo tiempo, el art. 9.2 dispone que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra 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. Se recoge, además del derecho fundamental de participación en asuntos públicos (art. 23.1), formas concretas de participación, como son los partidos políticos (art. 6), los sindicatos y las asociaciones empresariales (art. 7), las asociaciones (art. 22), las fundaciones (art. 34), etc.

Esta participación de los ciudadanos, cuando persigue fines de interés general, va a convivir con la actuación de los poderes públicos (que como hemos visto "sirve al interés general"). Por consiguiente, no se trata tanto de determinar quién interviene (Estado o Sociedad civil), sino dónde y cómo se interviene. Y en concreto, respecto al "Bienestar Social" (bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas y proporcionan protección social), si el responsable de su consecución es exclusivamente el Estado (como se ha afirmado durante la vigencia del Estado del Bienestar), o, por el contrario, si debe ser ofrecido por una pluralidad de agentes, como son: el Estado, el mercado, organizaciones voluntarias y filantrópicas y un entramado de relaciones entre las que se incluye la familia (y hablar entonces de una Sociedad del Bienestar donde tenga una mayor participación y responsabilidad a la Sociedad civil).

Siguiendo a Víctor Pérez Díaz en su libro "La primacía de la Sociedad civil" (1994), el concepto de sociedad civil, en sentido restringido, se opone al concepto de Estado (instituciones estatales) y en él se incluyen a las instituciones sociales como son: el mercado y organizaciones voluntarias (grupos de interés, movimientos sociales, etc.). Así mismo, se incluye en este concepto a la esfera pública, o debate público, en el que estas instituciones debaten entre sí, y con el Estado, sobre asuntos de interés público, comprometiéndose en actividades públicas, ya que los agentes que componen la sociedad civil están implicados, tanto en actuaciones privadas, como en debatir y actualizar cuestiones de interés público. Por último, la Sociedad civil, así entendida, constituye un sistema de cooperación y competencia de sus agentes, que abarca una amplia variedad de áreas de la vida (económica, social, política y cultural) y dispone de un alto nivel de auto coordinación.

Partiendo de este concepto, el Estado y la Sociedad civil son, pues, dos conjuntos de actores diferenciados, pero que mantienen numerosos intercambios y relaciones, cuya forma e intensidad ha ido variando a lo largo de la historia: y así tenemos épocas donde la sociedad civil jugaba un papel protagonista, y el Estado, aunque ejercía una importante labor en materias sociales, económicas, y culturales, la ejercía dentro de una esfera de acción muy limitada (en el Estado liberal del s. XIX la intervención del Estado quedaba prácticamente limitada a los sectores de la Defensa, Justicia, Hacienda, Política Externa y Seguridad Interior); y otras épocas en las que existe un dominio del Estado sobre la Sociedad, aumentando su capacidad y su deseo de intervención, no sólo para regular las relaciones entre los individuos, sino, además, para proveer a la sociedad de una variedad de servicios (Estado del Bienestar, desde la II Guerra Mundial hasta los primeros años ochenta).

En el momento actual, nos encontramos ante una situación de crisis de legitimación de la actuación del Estado, especialmente como proveedor de servicios. Esta legitimación debe encontrarse no

sólo en el carácter legal-formal de la actuación de los poderes públicos, sino sobre todo en el contenido de esta actuación, en la capacidad de dar respuesta con ella a las necesidades de los ciudadanos. Nos encontramos también, en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, ante una demanda de mayor protagonismo del papel de la Sociedad civil.

La solidaridad, el espíritu cívico, los problemas sociales, no son obligaciones exclusivas del Estado, sino de la sociedad en general. Las obligaciones de los ciudadanos para con la sociedad, no acaban con sus obligaciones fiscales, sino que tienen además otras obligaciones éticas y morales con los temas sociales, con los colectivos marginados, con los que precisan de políticas compensatorias o de reequilibrio ante situaciones de desigualdad, etc.

El mercado por su parte, tiene que comprometerse y aumentar su presencia en el sector social, bien actuando con los mismos criterios y el mismo afán de lucro que cuando actúa en otros sectores productivos, bien participando y apoyando proyectos que persigan fines de interés general (mece-nazgo y patrocinio), bien constituyendo entidades no lucrativas que persigan fines de interés general (fundaciones, asociaciones de utilidad pública).

Para la buena marcha de la sociedad y del bienestar social, es necesario que entre el sector público y el mercado (sector privado), desarrolle su actividad un tercer sector, voluntario y sin ánimo de lucro, capaz de proporcionar de manera más efectiva servicios que no asume el sector privado, por ausencia de beneficios, y que el Estado debe ir abandonando o compartiendo con otros sectores.

Este tercer sector, y especialmente las Fundaciones y asociaciones sin fin de lucro cumplen un papel fundamental de intermediarios entre el individuo y el Estado. Están más capacitadas para detectar e identificar las demandas sociales, aportando capital para el bien público sin los problemas burocráticos de las instituciones oficiales. Cumplen las funciones de presionar a los poderes públicos para la satisfacción de necesidades sociales, suplir aquellos servicios públicos que resultan ineficaces y prestar la asistencia complementaria allí donde no llega el Estado ni el mercado. Además, tienen una mayor capacidad de innovación y creatividad, más posibilidades para prestar una mejor calidad y mayor eficiencia en los servicios y, por último, para conseguir una mayor integración social.

3.- La iniciativa social

El Tercer Sector o Sector Social está formado por aquellas entidades de carácter voluntario que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana y regidas de forma autónoma, buscan a través de la inter-

vención en la política social conseguir un incremento de los niveles de calidad de vida a través de un progreso social solidario.

La terminología empleada para referirse a este tipo de organizaciones es de lo más diversa. Tradicionalmente han sido denominadas "entidades privadas sin fin lucrativo" (los franceses han preferido el sentido positivo y dicen "avec fin non lucratif"). Posteriormente, y ante el fuerte intervencionismo del Estado en lo social se pasó a denominar a estas entidades "iniciativa social" (en oposición a la "iniciativa pública"). Algunas Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas han optado por este término.

Recientemente está cobrando mucho auge la denominación "organizaciones no gubernamentales" (ONGs.), muy extendida en el ámbito internacional donde las organizaciones gubernamentales son las dominantes. Sin embargo, algún autor ha criticado este término por tener una construcción negativa y, sobre todo, por su impropiedad (es evidente que una empresa no es Gobierno y sin embargo no está incluida en el campo de las ONGs)

Por eso se propone otro término como es el de "organizaciones sociovoluntarias" (OSV), en el que, además de ofrecer una definición en sentido positivo, se reflejan perfectamente las dos características que definen a estas organizaciones: sociales (no lucrativas) y voluntarias (no gubernamentales).

De cualquier forma, los cuatro factores que caracterizan estas organizaciones son:

- Sistema de formación (grupo de individuos que se han unido por su propia voluntad)
- Modo de gestión (se autogobiernan a través de las decisiones de sus propios órganos)
- Sistema de financiación (al menos una parte de sus recursos debe provenir de aportaciones voluntarias destinadas a mantenerlas)
- Las motivaciones que guían su funcionamiento (no deben perseguir ningún tipo de beneficio de índole comercial)

Estas entidades pueden clasificarse según distintos criterios: unos autores distinguen entre entidades mutualistas o de ayuda mutua (asociaciones con diversos estatutos jurídicos que se orientan hacia la protección de intereses de sus miembros) y organizaciones de carácter filantrópico (ayuda proporcionada por grupos privilegiados a quien carece de privilegios. También pueden clasificarse teniendo en cuenta el criterio de la organización o naturaleza jurídica. Y así nos encontramos con dos grandes grupos:

- las asociaciones - corporaciones, cuyo elemento básico está constituido por una colectividad de individuos (son las *universitas personarum* del derecho romano) siendo la diferencia que las asociaciones pertenecen al derecho privado, mientras que las corporaciones se combinan con el dere-

cho público (ejemplo, la ONCE).

- las fundaciones (*universitas rerum*), que presentan como elemento constitutivo un capital organizado afecto a un fin determinado.

- otras instituciones como órganos oficiales de la Iglesia católica, que siendo de Derecho Canónico adquieren personalidad jurídica (obispado, parroquias...) y Cáritas como institución peculiar de la Iglesia. Dentro de este grupo también puede incluirse a la Cruz Roja.

Es muy frecuente oír y leer que España es un país pobre en entidades voluntarias y en voluntariado. Si bien esta afirmación no es absolutamente falsa, sobre todo si comparamos nuestro país con el mundo anglosajón, no se pueden olvidar tampoco algunas características, muy propias y arraigadas en nuestra sociedad, y que están vinculadas con la acción voluntaria.

Y así, podemos señalar la importante tradición de la ayuda mutua comunal que se registra en algunas regiones españolas, sobre todo en el norte, y que constituyen auténticas formas de cooperación vecinal en asuntos de previsión económica, trabajos agrarios, atenciones personales y servicios religiosos. También hay que destacar la amplísima red social, de carácter voluntario, con que cuenta la Iglesia Católica en España: agencias de heteroayuda, como Cáritas o Manos Unidas; asociaciones caritativas, clericales o laicas, como las Siervas de María, las Conferencias de San Vicente de Paúl o el Proyecto Hombre; y numerosas fundaciones, unas con fines exclusivamente religiosos (Fundaciones religiosas), regidas por su normativa específica, y otras, sin fines eminentemente religiosos (Fundaciones privadas).

No obstante, en los últimos años se está observando una evolución importante en las organizaciones que integran el Sector Social. En efecto, antes la característica fundamental de estas organizaciones era la beneficencia, la caridad, la falta de fin de lucro. Sin embargo, hoy en día, está adquiriendo más importancia el denominado movimiento asociativo empresarial de la Economía Social. Se trata de organizaciones en las que, por encima del afán de lucro propio del sistema capitalista, y que en algunos casos está expresamente prohibido -fundaciones- mientras que en otros no -cooperativas-, lo importante es la vocación social que les mueve. Se trata de agentes sociales que buscan la solución de problemas sociales, que generan riqueza y bienestar, pero con criterios de rentabilidad y eficacia empresarial.

Entre estas organizaciones cabe destacar por su importancia a las Cooperativas y a las Sociedades Anónimas Laborales. Éstas gozan de una gran flexibilidad en cuanto al factor trabajo, por lo que son cada vez más tenidas en cuenta por las Administraciones Públicas como instrumentos en la política de empleo, manteniéndose políticas de promoción en materia financiera, de asistencia técnica, de acceso a sistemas gerenciales y de formación.

La misma atención por parte de los poderes públicos deben tener las denominadas Empresas de Inserción, sobre todo por la repercusión que tienen, tanto en la lucha contra el desempleo como en la lucha contra la exclusión social. Se trata de auténticas empresas de producción de bienes y/o servicios como cualquier otra, pero que, junto con sus trabajadores con contrato normalizado, emplean a personas que se encuentran en una situación de exclusión social, con grandes dificultades para encontrar trabajo, con el objetivo de conseguir su inserción social y profesional. Estas empresas tienen ya una larga experiencia y reconocimiento oficial en Francia donde aparecen en los años 70. En España tenemos ya algunas iniciativas similares por lo que en la actualidad se está trabajando en una posible regulación jurídica de este tipo de entidades.

Un ejemplo concreto que podría encuadrar, aunque con matices, en el marco de las empresas de inserción es el de Traperos de Emaús- Pamplona. Se trata de una empresa dedicada fundamentalmente a la recogida, tratamiento y reventa de voluminosos, para lo que cuenta con varios almacenes, talleres y tiendas. Su carácter social viene determinado tanto por la función de acogida y origen de la mayoría de sus trabajadores, "discapacitados sociales", como por la utilidad social y ecológica de su tarea. En 1994 contaban con 64 trabajadores contratados, de los que las 2/3 habían estado o estaban en situación de exclusión social grave. Su presupuesto alcanzaba a 120 millones de pesetas.

4.- El Estado y la iniciativa social

A.- Gestión Mixta de servicios sociales

Como ya hemos señalado antes, el Estado es responsable de garantizar un sistema básico de servicios sociales. Para alcanzar este objetivo las Administraciones Públicas, cada una en su ámbito, van a prestar directamente unos servicios sociales. Pero junto con esta gestión pública, también puede, y de hecho debe, producirse una gestión mixta en la que se produzca una corresponsabilidad entre el Estado y la iniciativa social en la gestión de los servicios sociales.

Para llevar a cabo esta gestión mixta existen, al igual que en otros sectores, unas figuras jurídico administrativas, como son los contratos, conciertos y convenios.

El contrato permite que, previo concurso público, determinados servicios públicos los presten agentes mercantiles u ONG. Esto sucede, por ejemplo, con el servicio de Ayuda a Domicilio, cuando es prestado por una agencia a la que le ha contratado el Ayuntamiento.

Los conciertos son fundamentalmente colaboraciones con la Administración que tienen como finalidad alcanzar unos objetivos. A cambio, la entidad colaboradora obtiene unos beneficios. Este instrumento es frecuente en materia sanitaria o de residencias, donde se concierta un determinado número de plazas.

Por último, la figura del convenio suele estar íntimamente relacionada con la de las subvenciones. En este sentido, el ejemplo más gráfico es el de los Convenios- programas financiados con cargo a la asignación tributaria del 0,52 % del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En efecto, desde la creación del Ministerio de Asuntos Sociales en 1988, se ha realizado un esfuerzo importante por parte del Estado en la financiación de programas, creados y gestionados por ONG, que han permitido crear y mejorar equipamientos y servicios destinados a corregir situaciones de desigualdad social y a evitar la marginación de aquellos grupos y colectivos en mayor riesgo de exclusión social.

Al mismo tiempo, ha aumentado el número de organizaciones, de programas en marcha y de recursos puestos a disposición del movimiento asociativo y, por tanto de los ciudadanos. En el cuadro siguiente puede observarse como se ha ido produciendo esta evolución.

Cuadro 1 **SUBVENCIONES CON CARGO AL 0,52 % IRPF**

AÑO	Nº ORGANIZACIONES		Nº PROGRAMAS		IMPORTE (millones ptas.)	
	Solicitud	Concesión	Solicitud	Concesión	Solicitud	Concesión
1.989	96	37	189	54	21.250	7.625
1.990	245	81	847	161	46.716	7.038
1.995	593	189	1.680	464	54.935	10.290
1.996	623	214	1.766	547	55.852	11.936

Fuente: Elaboración Propia. Datos del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social

Estos programas pertenecen a distintos colectivos, entre los que destacan los de personas mayores y personas con minusvalías, que son los que obtienen una mayor financiación.

Cuadro 2 PROGRAMAS SUBVENCIONADOS I.R.P.F.-1996

COLECTIVO	Nº PROG.	IMPORTE	%
INFANCIA	61	1.119.971.811	9,38
JOVENES	59	1.092.289.084	9,15
MUJERES	80	1.078.289.084	9,03
MAYORES	45	2.838.185.000	23,78
PERSONAS CON MINUSVALIAS	55	1.975.183.150	16,55
DROGODEPENDIENTES	39	775.875.449	6,50
PERSONAS AFECTADAS POR EL SIDA	29	385.096.361	3,23
MINORÍA ÉTNICA GITANA	40	422.779.088	3,54
PERSONAS RECLUSAS	27	354.337.243	2,97
REFUGIADOS	14	179.048.180	1,50
PERSONAS MIGRANTES	36	720.192.723	6,03
FONDO DE EMERGENCIA S	4	78.133.799	0,65
PROGRAMAS INTEGRALES	16	425.779.088	3,57
FORMACIÓN VOLUNTARIOS	42	491.385.315	4,12
TOTALES	547	11.936.545.375	100,00

Fuente: Elaboración propia. Datos del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social

B.- Fomento a las ONG

Junto con estos instrumentos de gestión mixta de servicios sociales, no podemos dejar de mencionar, aunque brevemente, dentro de las relaciones entre el Estado y las ONG, las actuaciones de fomento que lleva a cabo la Administración en favor de la iniciativa social. En concreto, podemos citar las últimas medidas legislativas que se han aprobado y que suponen un importante apoyo para la participación de la sociedad en los temas sociales:

- La Ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la participación privada en actividades de interés general de 24 de noviembre de 1994 que responde a la necesidad de actualizar la legislación sobre fundaciones y a la importancia que en la vida social ha adquirido el ejercicio del derecho de Fundación. Responde asimismo la ley a otra necesidad actual, no estrictamente jurídica, como es la de estimular la iniciativa privada en la realización de actividades de interés general; necesidad que se presenta también como ineludible hoy día a la vista de la dificultad de los poderes públicos de atender plenamente ese interés general y el protagonismo que la sociedad reclama y entrega a las distintas entidades sin ánimo de lucro.

- La Ley del Voluntariado, de 15 de enero de 1996, que tiene por objeto promover y facilitar la participación solidaria de los ciudadanos en actuaciones de voluntariado. La acción voluntaria se ha convertido hoy en día en uno de los instrumentos básicos de actuación de la sociedad civil en el ámbito social. La conciencia creciente de esa responsabilidad social ha llevado a que los ciudadanos, a veces individualmente, pero, sobre todo, por medio de organizaciones basadas en la solidaridad y en el altruismo, desempeñen un papel cada vez más importante en el diseño y ejecución de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general y especialmente a la erradicación de situaciones de marginación y a la construcción de una sociedad solidaria en la que todos gocen de una calidad de vida digna.

- Por último, el Anteproyecto de Ley de Fomento del Asociacionismo y de la Participación Ciudadana que vendría a sustituir a la Ley de Asociaciones de 1964 actualmente en vigor y que es preconstitucional, constituyendo un instrumento de impulso de la participación ciudadana y de fortalecimiento del asociacionismo.

Como conclusión de todo lo expuesto, podemos afirmar que en la actualidad, y debido fundamentalmente a la denominada "crisis del Estado del Bienestar", el Estado no puede ni debe asumir toda la responsabilidad del Bienestar Social, por lo que necesita de una sociedad responsable y solidaria que participe también en la gestión de los servicios sociales. Colaboración y corresponsabilidad deben ser las claves de la sociedad futura, la Sociedad del Bienestar. Con ello no se trata de que el Estado abandone sus obligaciones, muchas de ellas impuestas por la Constitución, sino que asuma además la de impulsar y promover la participación de los ciudadanos y su implicación tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de las mismas.

5.- Bibliografía

ESPAÑA (1978): Constitución Española.

ESPAÑA (1994): Ley de Fundaciones y de incentivos fiscales a la oparticipación privada en actividades de interés general, Ley 30/1994 de 24 de noviembre.

PEREZ DIAZ, V. (1993): *La primacia de la sociedad civil*, Alianza, Madrid, 1993.