

Políticas de empleo y tercer sector

Gregorio Rodríguez Cabrero

Universidad de Alcalá de Henares

El artículo presenta el análisis del fenómeno del tercer sector en cuatro secuencias: una descripción del contexto sociopolítico y económico en el que tiene lugar la nueva expansión del tercer sector; la comprensión de la naturaleza de la ambivalencia del sector social y de su proceso actual de institucionalización; la definición de los procesos sociales y cambios que subyacen a la actual emergencia de las entidades voluntarias; la contribución de las entidades voluntarias al desarrollo de la democracia local. En un apartado posterior se hace referencia a la especificidad del caso español, destacando los cambios recientes en el desarrollo del sector asociativo y su proyección en los desarrollos de la política social.

Palabras clave: Tercer Sector; Organizaciones no lucrativas; Estado de bienestar; Sociedad civil; Democracia local

1. Introducción

La escasez del empleo ha coincidido históricamente con cambios profundos en la estructura social y en las prácticas sociales, en los modos de participación social y en la estructura ideológica de las sociedades postindustriales. La reestructuración del Estado de Bienestar en las sociedades postfordistas ha supuesto la extensión y auge de la sociedad civil como espacio social que interactúa con el Estado y el mercado de manera sustitutiva, complementaria y competitiva al mismo tiempo. El amplio y plural campo del tercer sector no sólo constituye un nuevo espacio político de participación ciudadana sino una fuente de empleo en la medida en que progresivamente las ONGs se incorporan a la prestación de servicios a la sociedad o los conciertan con las Administraciones públicas. Sin duda es un nuevo yacimiento de empleo máxime cuando el terreno de intervención de las entidades sociales son los empleos personales y de proximidad en los que las asociaciones y fundaciones tienen ventajas comparativas indudables en cuanto a la calidad de su intervención en la satisfacción de las necesidades sociales.

La posición extrema en cuanto a una concepción de las ONGs como única fuente de empleo posible es defendida, como es sabido, por Rikfin en su obra *El fin del trabajo* donde considera agotada la posibilidad de crear empleo tanto en el sector industrial como en el sector servicios tradicional y sostiene la idea de creación de empleo en el tercer sector donde las ganancias de productividad de las nuevas tecnologías podrían realizarse y multiplicarse en los servicios personales o de proximidad, en el mundo de la compasión.

Sin embargo tal tesis, viene a sostener implícitamente tres argumentos discutibles: a) que el Estado ha agotado su curso histórico en cuanto a la producción de bienes públicos y sociales; b) que la materialización de los derechos sociales subjetivos son plenamente sustituibles por la intervención de las entidades sociales; y c) que el tercer sector constituye la nueva vía de participación política agotada y desacreditada la democracia representativa.

Tales supuestos tienen su fundamento en las tradiciones, prácticas políticas y desarrollos de la política social en los EEUU. Nosotros tenemos que preguntarnos, en cuanto caso particular europeo, y

antes de indagar sobre las posibilidades de creación de empleo vía tercer sector, por la naturaleza social compleja que supone el desarrollo y auge de la sociedad civil. Tal análisis nos obliga a realizar varias aproximaciones al fenómeno del tercer sector que en modo alguno pretenden agotar la riqueza del fenómeno social sino destacar algunos de los problemas de su actual desarrollo y de su interrelación con el mercado y el Estado. Para ello podemos seguir un guión tentativo como el que sigue. En primer lugar, analizar el contexto sociopolítico y económico en el que tiene lugar la nueva expansión del tercer sector. En segundo lugar, tratar de comprender la naturaleza de la ambivalencia del sector social y su proceso actual de institucionalización. En tercer lugar, trataremos de definir los procesos sociales y cambios que subyacen a la actual emergencia de las entidades voluntarias. En cuarto lugar nos referiremos a la contribución de las entidades voluntarias al desarrollo de la democracia local. En quinto lugar nos referiremos al caso español destacando los cambios recientes en el desarrollo del sector asociativo y su proyección en los desarrollos de la política social. En definitiva, con estas notas tratamos no tanto de cuantificar el empleo en el tercer sector, problema ya de por sí complejo, o de analizar la estructura del mismo, sino definir algunos de los elementos básicos de dicho sector con los que poder comprender su contribución al desarrollo de la reforma social a nivel general y, a nivel más concreto, su contribución a la generación de empleo de proximidad y al desarrollo de la democracia participativa y local.

2. Un punto de partida inevitable: la reestructuración del estado de bienestar y la emergencia de una gestión pluralista del estado de bienestar

El desarrollo e importancia creciente del tercer sector debe ser comprendido en el contexto de la reestructuración institucional y reorientación ideológica del Estado de Bienestar que para unos

se traduciría en una mayor asistencialización de los sistemas de protección (o su reverso: el mayor peso de la privatización) y para otros en una remodelación en la que la extensión de los derechos sociales se complemente con una mayor personalización y socialización de los sistemas de protección social. El desmantelamiento no ha sido posible, hoy por hoy, al coincidir la crisis con la propia maduración institucional y política del Estado de Bienestar, el envejecimiento de la población y los riesgos políticos del desempleo estructural que, en la práctica, limitaban la capacidad de los gobiernos a gestionar de manera contenida el Estado de Bienestar cuando no a incrementar el gasto social como consecuencia de tales efectos. Solamente aquéllos donde el gasto social tenía un techo elevado y la saturación era una realidad (Alemania, Dinamarca, Holanda) el gasto social ha sufrido algún retroceso. En los del sur de Europa, por el contrario, con niveles de gasto social comparativamente bajos en relación a la media europea, el gasto social ha crecido debido al crecimiento del paro, el propio envejecimiento y la existencia de fuertes demandas de protección social. Pero en todos los casos, y sobre todo en estos últimos, el devenir del Estado de Bienestar se ve sumido en un poderoso interrogante una vez que ha fallado el fundamento del modelo: el empleo, factor que permite la financiación de la protección social y es la vía fundamental de integración social. Para garantizar su viabilidad futura el Estado de Bienestar se ve obligado o bien a crear empleo sobre bases tradicionales lo que supone encontrar nuevos yacimientos de empleo (fundamentalmente en el sector de los servicios sociales personales generados por el envejecimiento y la dependencia, la rehabilitación de los espacios urbanos y ocupaciones sostenibles o de regeneración de un medio ambiente limpio) o una redefinición en profundidad del modelo actual en favor de una reforma social que amplíe su radio de acción desde el trabajo mercantil o asalariado (esfera de cambio) a trabajos socialmente útiles (esfera de uso social) integrados en la actividad económica y

reconocidos socialmente aun sabiendo del riesgo inevitable de una mayor segmentación laboral y diferenciación social.

Ha de recordarse que durante la primera fase de la reestructuración del Estado de Bienestar (1975-1990 aproximadamente) se han producido fracturas relativas en los sistemas de protección social no tanto en lo concerniente a la accesibilidad cuanto en lo que se refiere a la intensidad protectora como consecuencia de la mayor diferenciación en los mercados de trabajo y en el acceso a los empleos remunerados. A esta fractura han contribuido en distinta medida la propia segmentación del mercado de trabajo y el paro estructural, la extensión de la privatización en la gestión de zonas del Estado de Bienestar y los cambios en las actitudes sociales sobre los modos de intervención del Estado.

Sin embargo, es cierto que se han producido ganancias relativas gracias a la descentralización de los servicios (el auge del desarrollo de la democracia local a la que luego nos referiremos) y a la mayor presencia de las entidades voluntarias en la producción de bienestar si bien en el primer caso es una consecuencia del mayor protagonismo de las regiones en comparación con el Estado y en el segundo caso no hay que minusvalorar el hecho de que el auge del sector voluntario se basa en la descentralización de la gestión por parte de las administraciones públicas para abaratar costes y reducir la carga burocrática. Como consecuencia los sistemas de protección social sin dejar de ser universales, incluso ampliando la extensión de los derechos sociales, manifiestan una naturaleza peculiar que se caracteriza por una mayor diferenciación interna en cuanto a protección social, un mayor protagonismo del mercado en la gestión de servicios públicos y una pérdida de la perspectiva de ciudadanía en favor del usuario individual de los servicios y prestaciones.

Paradójicamente de la reestructuración del Estado de Bienestar forman parte a la vez profundos procesos de individualización, que ciertamente venían de atrás y que la crisis ha reforzado, y de socialización o reorganización de las solidaridades sociales en torno a nuevas formas de organización

social que van más allá de los espacios tradicionales del Estado.

Desde principios de la década de los años noventa estamos asistiendo a una segunda reestructuración del Estado de Bienestar que profundiza los rasgos de la anterior. No parece arriesgado el plantear que esta segunda reestructuración del Estado de Bienestar puede debilitar más aún la base económica y social de los sistemas de protección social y que una mayor privatización en la gestión y una creciente individualización en cuanto a la concepción del Estado de Bienestar pueden ser una resultante plausible con lo cual la diferenciación y jerarquización interna, la opacidad ante la diversidad de ofertas y la dificultad de coordinación de los diversos niveles públicos y privados podrían debilitar la cohesión social, es decir, el capital social necesario para realizar una integración económica exitosa.

Al tiempo, la amplia legitimidad política de los sistemas de protección social junto a la persistencia de los problemas sociales (paro, envejecimiento, exclusión social, marginación) hacen difícil una reducción radical del gasto social. Ello no obsta para que complejos procesos de privatización selectiva y socialización, a veces confusa, de la acción social estén tomando carta de naturaleza en el seno del Estado de Bienestar. Es decir, lo que se plantea nuevamente, al igual que en los años treinta, es si pueden conciliarse las demandas de protección social y las necesidades del capitalismo globalizado. En el modelo europeo, valga la simplificación de los variados y complejos Estados de Bienestar, tal articulación se ha debilitado en cuanto que las altas tasas de desempleo, la reducción de la intensidad protectora y el deterioro de la cohesión social son una realidad. Es cierto que en los Estados europeos el equilibrio político y la contribución de los Estados de Bienestar a la competitividad económica contribuyen al mantenimiento del modelo dado el carácter indirectamente productivo del modelo y su papel en la creación de capital humano y en la reducción de costes de reproducción social, aunque

desplazándose la responsabilidad colectiva hacia la responsabilidad individual en la satisfacción de las necesidades sociales. El desmantelamiento de los sistemas de protección social supondría aumentar los costes económicos y políticos del sistema productivo del capitalismo no sólo en términos de costes de transición sino en cuanto costes de seguridad y estabilidad social necesaria para el propio crecimiento económico. Es por ello que los procesos de reestructuración han adquirido una naturaleza mixta y compleja donde las necesidades sociales, los requerimientos del mercado y las necesidades de regulación económica y política adoptan nuevos equilibrios institucionales y constelaciones ideológicas complejas cuya comprensión es necesaria para poder explicar el auge y los límites de la sociedad civil.

El proceso de reestructuración del Estado de Bienestar que de manera tentativa hemos descrito nos plantea la pregunta de bajo qué nuevas condiciones es posible recrear un consenso en torno a modelos en los que Estado, sociedad civil y mercado puedan actuar en una división mixta de la producción de bienestar.

El análisis previo ha tratado de demostrar cómo el Estado de Bienestar ha afrontado cambios profundos durante los últimos lustros sin dejar de desarrollar funciones estratégicas de estabilidad económica, legitimidad política y orden social. Sin embargo, estos cambios han sido interpretados en ocasiones como límites que impiden el desarrollo del Estado de Bienestar e, incluso, como una exigencia de desmantelamiento parcial controlado reduciendo los sistemas de protección social a otro de tipo asistencial subsidiario de la familia, la sociedad civil y el mercado. Más aún se ha llegado a plantear como dicotomía alternativa el Estado de Bienestar frente a la Sociedad del Bienestar.

Aquí planteamos que más allá de la falsa oposición entre Estado de Bienestar y una retórica sociedad del bienestar es posible plantear el debate sobre la posibilidad de un nuevo consenso social y político basado en dos principios básicos: la necesidad de una división pluralista del bienestar y la complementariedad entre agencias, instituciones y

entidades sociales cuyo objetivo sea el desarrollo de derechos sociales y la creación de espacios de cohesión social.

Un nuevo consenso sobre el Estado de Bienestar parece política y económicamente necesario a la luz de los cambios que han tenido lugar durante la década de los ochenta y durante los años noventa. El consenso debe conducir a mantener, desarrollar y profundizar el carácter reformador del Estado de Bienestar como instrumento de bienestar social, eficacia económica y desarrollo democrático. De manera categórica cabe afirmarse que el Estado de Bienestar, la reforma social en un sentido amplio, es una garantía para el desarrollo de una sociedad solidaria.

Aquí sostenemos que el Estado de Bienestar no sólo es un problema, sino una parte sustantiva de la solución a las dificultades sociales y económicas en este período de transición hacia un nuevo tipo de sociedad postindustrial. Es decir, si el interrogante consiste en saber si es posible mantener y desarrollar el Estado de Bienestar como instrumento de solidaridad colectiva y eficacia económica la respuesta es afirmativa si se reformula el consenso social y político en torno al mismo y se tiene en cuenta, además de los condicionantes antes señalados, que la política social tiene un doble objetivo funcional, además de los estrictamente cualitativos (creación de bienestar, fomento de la solidaridad, establecimiento de compromisos generacionales de solidaridad): reforzar la cohesión social, sin la que no es posible el crecimiento económico, y crear el clima social favorable al cambio tecnológico en la actual revolución industrial.

3. De los movimientos sociales a la organización: las ambivalencias del tercer sector en el estado de bienestar

El proceso de reestructuración del Estado de Bienestar tiene uno de sus orígenes, junto a los propios límites de eficacia de la acción pública, en la transformación parcial de los movimientos sociales de finales de los años sesenta en

entidades organizadas así como en el proceso de modernización de una amplia masa de asociaciones y fundaciones en organizaciones prestadoras de servicios sociales.

Los movimientos sociales de los años sesenta generados en pleno éxito de las políticas keynesianas de empleo, consumo y gasto social darán lugar primero a su crisis y fragmentación y luego a su reconstitución como entidades sociales u organizaciones de servicios. Tres son los ejes que contribuyen a la transformación de los movimientos sociales en entidades organizadas:

1. En primer lugar, la fuerza instrumental del Estado que encuentra en las asociaciones y entidades sociales en general una vía para poder reducir costes, descargar compromisos políticos y aligerar peso burocrático. Esta fuerza instrumental supone en muchos sentidos la conversión de las entidades sociales en las llamadas *entidades colaboradoras* interpretadas bien como nuevos modos de extensión del Estado (lo que genera resistencias y suspicacias en las propias entidades) bien como nuevas formas de espacio público basado en la complementariedad con el Estado.
2. En segundo lugar, la presión del propio mercado que con sus criterios de eficiencia y eficacia empuja a las fundaciones y asociaciones a transformarse en Organización No Lucrativa, es decir, en organizaciones sociales guiadas por criterios de rentabilidad y productividad. En unos casos estas ONL son simple extensión del mercado, en otros casos consecuencia de las reglas del mercado (Cooperativas o CEE). En todo caso la conversión inevitable de los movimientos en asociaciones y éstas en organizaciones de servicios conlleva formas de corporatización a la vez que las propias entidades adoptan criterios deseables de rentabilidad social.
3. En tercer lugar, los cambios en el seno de la propia sociedad civil en la que se están reconstituyendo nuevos valores postutópicos o pragmáticos en pro de nuevas formas de participación social, de desarrollos tentativos de formas de democracia participativa y de

expresiones altruistas. Un nuevo campo de revitalización de la política en cuanto comunidad moral, ciertamente, esto supone la deslocalización de la política como proyecto colectivo en favor de formas fragmentadas de solidaridad y de acción colectiva.

Tales ambivalencias nos permiten situar y comprender con realismo el papel complejo de las entidades sociales como entrecruce de varios campos de fuerzas inevitables en sociedades de amplia densidad social y política. Y en consecuencia las entidades sociales actúan como agentes de cambio, movimientos reivindicativos, organizaciones de servicios, canales de participación social y generadores de valores sociales. Un objetivo complejo, contradictorio, quizás excesivo para su propia dimensión y capacidad, pero a través del cual se canalizan nuevas energías sociales y se desplazan conflictos políticos y económicos. Este doble componente energético puede ser analizado con mayor detalle tratando de definir sucintamente los objetivos de las entidades sociales y los inevitables límites a que se enfrentan.

4. La contribución del voluntariado y el tercer sector a la reconstitución de una política social activa y sus límites

Siendo esto así cabría establecer los diferentes objetivos que desarrollan actualmente las entidades voluntarias y su relación entre sí, así como los límites de su desarrollo institucional

a) Un amplio espectro de objetivos.

- Cauce del desarrollo de la democracia participativa canalizando las reivindicaciones sociales. Las entidades sociales son una extensión cualificada de la politeya o esfera pública.
- Gestión de proyectos sociales en el terreno de la lucha contra la exclusión social. Las entidades sociales son una fuerza favorecedora

de la cohesión social y de una sociedad accesible.

- Resocializadores de las demandas sociales o personalización de las demandas sociales. El favorecimiento de accesibilidad a la información y los recursos de la sociedad de los grupos sociales menos favorecidos así como el desarrollo de una gestión de proximidad de las necesidades sociales.
- Generadores de nuevas formas de empleo y ocupación. La escasez del empleo ha supuesto la disponibilidad de excedentes de tiempo que pueden ser canalizados a través de las entidades sociales (la donación de tiempo). Pero es cierto que el desarrollo del Tercer Sector es una oportunidad de empleo para mucha gente, particularmente jóvenes. La entrada en las entidades sociales como voluntarios suele ser el inicio de un proceso o continuo cuyo culmen es la profesionalización dentro de la entidad. La extensión de las ONGs como prestadoras de servicios, bajo régimen de concierto con la Administración o como elemento de un sistema integrado de atención al que puede acudir el ciudadano para satisfacer sus necesidades sociales.

Pero el problema en este caso es más complejo. Si la creación de empleo casi se reduce al sector de servicios personales o asistenciales y dentro de éste los límites existen (alta tasa de precariedad, limitaciones financieras de la Administración) cabe plantear de cara al futuro la extensión de la ocupación útil bajo la remuneración de salario de ciudadanía como forma de compensación económica e integración social. Ello no iría en detrimento de la existencia del voluntariado y de la donación altruista, pero permitiría consolidar y dar valor de cambio social a las actividades sociales solidarias.

b) Límites de las entidades voluntarias

Las entidades voluntarias, aunque constituyen un activo renovador del Estado de Bienestar, son un espacio social limitado y a menudo subordinado al

Estado y al mercado. Entre tales límites hay que destacar, de manera particular, los siguientes:

En primer lugar la alta dependencia de los recursos públicos su principal fuente de financiación; el desarrollo estratégico de las ONGs debería pasar por lograr una mayor autonomía financiera si no quieren ser simple brazo ejecutor de políticas estatales. La complementariedad entre ambos niveles, estatal y privado, supone reforzar el conjunto del espacio público. Por el contrario la dependencia financiera genera relaciones de subordinación y formas de privatización atípicas. En segundo lugar, la corporatización de la actividad voluntaria. Las entidades sociales se ven obligadas a desarrollar una gestión eficiente y a adoptar en muchos casos formas empresariales de administración, sobre todo cuando se prestan servicios sociales de forma continuada, que siendo necesarias conducen en muchos casos a una modificación de sus objetivos finales. Finalmente, las entidades sociales son un cauce de participación social que refuerza el ámbito de la democracia participativa. Su interrelación inevitable con partidos políticos y grupos de interés en el espacio público condiciona su lógica social en favor de redes de influencia y clientelismo alrededor de los recursos escasos.

5. El tercer sector en el desarrollo de la democracia local

Señalábamos antes que uno de los objetivos esenciales de las entidades sociales era su contribución al desarrollo de la democracia participativa. Una de las formas en que ésta se presenta es la democracia local. El papel de las entidades sociales en el desarrollo de esta última es una de las vías más fructíferas de interrelación entre desarrollo local, democracia política y satisfacción de necesidades sociales.

La descentralización política y productiva han socavado parcialmente los fundamentos del Estado de Bienestar y con él ha perdido protagonismo la clase obrera industrial y se ha producido un retraimiento de las clases medias

urbanas con dicho modelo de protección social. A su vez, decíamos antes, los movimientos sociales se han transformado en gran medida en agencias organizadas con creciente influencia pero sin fuerza estratégica para liderar avances en el desarrollo de la reforma social.

La articulación de los actores sociales está teniendo hoy lugar en el ámbito local y regional y de forma especial en las llamadas ciudades-región en las que tiene lugar el desarrollo económico, la integración social y la satisfacción de necesidades sociales.

Como señala Castells es en este espacio donde se puede producir la recomposición del Estado del Bienestar ya que es en el espacio local donde tiene lugar un máximo contacto entre Estado y sociedad civil. Los Estados de Bienestar nacionales se están transformando en agencias de regulación y financiación y en apoyo de planes nacionales cuyo desarrollo tiene lugar al nivel regional, pero son las Regiones y las Ciudades-Región en concreto, a pesar de su gran debilidad financiera, los espacios de decisión claves en el desarrollo económico y en la definición de políticas de bienestar.

La deslocalización industrial y los nuevos tejidos industriales en red tienen lugar en el nivel local y en su desarrollo está interesado el gobierno local que se ve obligado a definir políticas económicas locales que sean capaces de aumentar el empleo y la calidad de vida de los ciudadanos a través de políticas flexibles en gran medida relacionadas entre sí:

- Desarrollo de instituciones políticas flexibles con nuevas competencias y capacidad de innovación política.
- Desarrollo de nuevas formas de cooperación estratégica de lo público y lo privado.
- Impulso a la participación ciudadana integrando en la gestión de la ciudad al sector asociativo.
- Nuevas formas de producción y de satisfacción de necesidades que son capaces de generar empleo y aproximar los servicios a los ciudadanos.

¿Hacia dónde conducen dichas políticas?.

Teóricamente conducen hacia modelos de

desarrollo sostenible, de calidad y democráticos. El desarrollo de la democracia participativa a nivel local, materializado en la presencia activa de las entidades voluntarias y en modelos de concertación público-privado supone avanzar en varias direcciones en favor del desarrollo de nuevas políticas sociales:

- a) Aproximar los servicios y la información a la gente, a los barrios y, sobre todo, a los grupos excluidos.
- b) Mejorar la innovación de la democracia y el desarrollo de la ciudadanía social.
- c) Regenerar nuevas identidades sociales frente a la disolución de vínculos de las relaciones sociales mercantiles.
- d) Contribuir a nuevas formas de desarrollo sostenible basado en industrias y servicios productivos que contribuyan a la calidad ambiental.
- e) Crear nuevas formas de seguridad colectiva que hagan frente tanto a la precariedad laboral y social como a los cambios sociodemográficos a la vez que generan empleo como pueden ser servicios de protección a las personas dependientes.

En definitiva, las entidades sociales a nivel local son una oportunidad de desarrollo democrático con tal de que no sean simples entidades colaboradoras o empresas de servicios, sino y sobre todo formas activas de politeya capaces de participar en la gestión democrática de la ciudad lo que implica desde canalizar demandas sociales, reconstruir identidades, luchar contra la exclusión y la pobreza y desarrollar proyectos de desarrollo sostenible en colaboración con las distintas Administraciones y empresas.

6. El patrón latino de sociedad civil y las entidades sociales en España

Consideramos que tan largo rodeo era necesario para enmarcar los avatares del Estado de Bienestar y de la sociedad civil española

pues España forma parte de los países industriales en los que la reforma social, su construcción histórica, es una experiencia común si bien diferente en cuanto a sus orígenes y desarrollo para, finalmente, acabar convergiendo en buena medida con los modelos de Estados de Bienestar. La sociedad civil española y su dimensión más operativa, el sector voluntario español, no es una realidad nueva, tiene profundas raíces históricas. Después de pasar por un desierto político durante casi cuatro décadas y un desierto ideológico en los finales años setenta el auge de la sociedad civil empieza a ser una realidad más allá de quienes la infravaloran o sobredimensionan. Su riqueza y variedad son un capital histórico del que algunos expertos han dado cuenta recientemente tratando de demostrar la profundidad de las raíces del sector asociativo y fundacional español. En general, en los países industriales avanzados, el sector no lucrativo o voluntario ha sufrido profundas modificaciones y cambios en los últimos tres lustros tanto por causa de la reestructuración que el Estado de Bienestar ha sufrido en toda Europa -a que antes no hemos referido con detenimiento-, como por la propia dinámica o especificidad del sector voluntario en cada país dependiendo de sus orígenes históricos, desarrollos específicos y tipo de relaciones establecido con el Estado. El caso español pertenece a lo que podríamos llamar patrón latino de modernización que se traduce en el desarrollo de un sector voluntario profundamente interrelacionado con el Estado sin un sistema definido de regulación de sus actividades, altamente segmentado y que se desarrolla en un continuo que discurre entre ONL que son una extensión del Estado hasta otras que mantienen una relativa alta independencia. En conjunto se trata de un modelo que Sarasa denomina correctamente como de "acomodación distante". En el caso concreto de España hay que destacar cómo la expansión del Estado de Bienestar en un contexto de cambio político y crisis económica estructural hace que estemos ante una variante o caso específico de lo que puede denominarse como patrón latino de Estado de Bienestar en línea

con lo que sugieren autores como M.Ferrera. Por patrón latino entendemos: a) La existencia de una amplia adhesión popular a los sistemas públicos de protección social que adopta una ambivalencia específica: apoyo mayoritario al Estado de Bienestar, crítica profunda de su baja intensidad protectora y resignación o aceptación pasiva ante la contención y/o recorte selectivo del gasto social. b) Expansión selectiva de un mercado en gran medida protegido y especializado en la gestión de conciertos de ejecución de servicios con el Estado de Bienestar y que encuentra en este una vía de gestión privada de bienes públicos. c) Finalmente, un sector voluntario que se está reconstituyendo bajo un triple condicionante: el condicionante financiero -fuerte dependencia de los recursos estatales para poder sobrevivir y desarrollar programas sociales-; el condicionante ideológico o fuerte crecimiento organizativo en un contexto de mayor atomización social que tiende a favorecer el estilo clientelar de las entidades sociales; y el condicionante organizativo o dificultad de coordinación interna de un sector altamente fragmentado.

El caso español tendría bastante que ver con el modelo italiano de Estado de Bienestar y sector voluntario que Saraceno y Negri han definido con indudable rigor. En efecto, en el caso italiano, sostienen los autores mencionados, el sector voluntario mantiene una intensa cooperación "financiera" con el Estado, pero no una cooperación institucional en cuanto a necesidades, standards y objetivos; en la práctica durante los años ochenta se habría producido una especie de "contrato oculto entre el sector voluntario y el Estado que en 1991 se explicita en la reforma de las leyes 226 -sobre voluntariado- y 381-sobre cooperativas sociales que a pesar de sus innovaciones ni crean ni regulan un verdadero sector social ni resuelven los tradicionales problemas de clientelismo y dependencia financiera del sector. España formaría, en el mismo sentido de un patrón latino sui generis en el que la reforma social discurre por derroteros específicos provocando aparentes paradojas: crítica ideológica desde sectores influyentes de opinión contra el

Estado de Bienestar cuando aún no se ha completado la universalización de los derechos sociales; auge del discurso relativamente abstracto de la sociedad civil obviando las profundas interrelaciones y dependencias entre Estado, sociedad civil y mercado.

En todo caso el patrón de desarrollo asociativo español seguiría en buena medida el modelo italiano: cooperación financiera y funcional basada a menudo en mutuas desconfianzas entre Estado y entidades y descoordinación entre las propias entidades a la hora de afrontar programas conjunto de intervención.

Es cierto, entrando en un terreno más concreto, que tal como señala acertadamente Demetrio Casado, en la primera fase de la transición política, 1976-1982, el clima ideológico no favoreció la creación de una imagen positiva del sector voluntario en España. Lo cual en parte puede ser explicado por la crisis de los movimientos ciudadanos y trasvase de parte de sus líderes a la administración municipal, pero también debido a la borrosa memoria histórica sobre el propio sector y la prioridad que los ciudadanos dan en la primera parte de la transición a la expansión y garantía de un sistema público de servicios y prestaciones económicas. Una vez que este último objetivo se consolida en parte, pero también llega a sus límites en un contexto de profunda crisis económica en el que grupos sociales diversos quedan al margen de los sistemas de protección social y otros sectores no están satisfechos sobre la forma de intervención, es cuando se abre otro período de reconstitución de la sociedad civil voluntaria. Una vez adentrados en los años ochenta el sector social pasa a redefinir su naturaleza y remodelar su imagen, primero por arriba (1983-1992) en el sentido de que tal proceso fue dirigido por el sector dirigente del sector voluntario y, posteriormente (1993-94) por abajo una vez que la opinión pública, a pesar de la escasa participación social, empieza a tener una visión más realista y amplia del sector que, además, empieza a ser un canal de participación para nuevas inquietudes sociales de solidaridad. Pero la reconstitución de la imagen no es la consecuencia de un proceso consistente de

socialización de la producción de bienestar, que en parte lo es, sino sobre todo la consecuencia de un peculiar proceso sociológico de maduración organizativa del sector social que convive con otro de desmovilización social y con un último proceso funcional de complementariedad entre Estado y sector voluntario para la provisión de determinados servicios sociales.

La década de los ochenta ha sido desigual en cuanto al proceso de institucionalización del sector voluntario. Por un lado, la Constitución Española de 1978 reconoce el derecho de fundación (art. 34.1) y abre la posibilidad de reforma de un sector en expansión. Pero después de dieciséis años de vida constitucional sólo ha concluido algo tan modesto como la legislación de incentivos fiscales o mecenazgo (Ley 30/1994). Igualmente cabe decir del derecho de asociación (art.22) que no ha sido desarrollado hasta hoy de forma que está vigente un marco legal preconstitucional como es la ley de asociaciones de 1964; finalmente las leyes de servicios sociales de las CCAA, con mayor o menor fortuna, han regulado el registro de entidades asumiendo la transferencia del protectorado de fundaciones y regulando el voluntariado o en la expresión más exacta de Manuel Aznar, del "trabajo benévolo".

Por otro lado ha tenido lugar una cierta dignificación de la imagen del sector voluntario no sólo por la política exclusiva de imagen de ciertas fundaciones de tipo cultural, cuanto por la labor sistemática de intervención de entidades voluntarias en los diferentes campos de la exclusión social (inmigrantes, drogodependientes, nueva pobreza urbana, atención de ciudadanos de países muy pobres, por mencionar algunos). Además, desde diferentes entidades sociales e instancias voluntarias y también públicas, ha tenido lugar la creación de un cuerpo doctrinal y de análisis de tipo jurídico, económico y sociológico (De Lorenzo, Cabra y Giménez Reyna) que está reforzando la identidad social e intelectual del propio sector voluntario y, por tanto, favoreciendo la institucionalización del mismo. El sector social afronta desde hace tres lustros un complejo proceso de *institucionalización* tratando de

responder a tres retos, tal como señalan Cabra de Luna y De Lorenzo: optar entre una política de servicio público o una política de imagen, entre ser organizaciones burocráticas o flexibles y entre independencia y dependencia respecto del poder establecido. Es decir, entre un modelo dependiente, jerarquizado y cerrado y otro de tipo cooperativo entre Estado y sector voluntario, flexible en cuanto a organización y complementario entre entidades. En definitiva, parece que la reestructuración del Estado de Bienestar ha abocado necesariamente a nuestro país a un modelo pluralista que, como hemos dicho en otras ocasiones se caracterizará por la importancia central del Estado cuyo protagonismo seguirá siendo crucial para la expansión de los derechos sociales, aunque las CCAA y los Ayuntamientos tendrán papeles progresivamente más importantes, también por la relevancia cuantitativa y cualitativa de las entidades voluntarias si logran no ser tan dependientes de los recursos públicos (lo que no impide, sino que exige la complementariedad y la cooperación entre ambos niveles) y el papel más influyente del mercado en la gestión de recursos públicos y en la creación de oferta de servicios y prestaciones económicas para grupos de renta media-alta. Más allá de cualquier idealización de la sociedad civil y una vez conscientes de los límites del Estado que pierde poder en favor de sus regiones y de los espacios transnacionales y de los límites del mercado en la producción de bienestar para todos los ciudadanos -pues el criterio de eficiencia no es el único posible cuando se han de satisfacer las necesidades de los grupos excluidos de la sociedad-, la reforma social exige no sólo el *Estado necesario* para garantizar los derechos sociales, sino también la *sociedad posible* para definir cómo deben ser satisfechos tales derechos y la eficiencia del mercado de cara a la gestión socialmente rentable de los recursos.

7. A modo de conclusión

Las entidades sociales en España están pasando por un proceso complejo de transición desde su posición tradicional de

residuales y subordinadas. Los nuevos procesos en curso nos señalan algunos hechos tales como:

1. El crecimiento extraordinario en el número de asociaciones y entidades sociales en general.
2. La incorporación creciente de colectivos sociales: jóvenes, mujeres y mayores a la acción voluntaria.
3. La importancia creciente de las entidades sociales en la prestación de servicios frente a la acción expresiva y reivindicativa.
4. Su contribución a la creación de empleo si bien la tasa de precariedad es muy elevada y, en todo caso, a la canalización de excedentes de tiempo en ocupación social útil.
5. El desarrollo de objetivos si no contradictorios, al menos, no exentos de tensión (reivindicación/prestación de servicios, logro de autonomía/dependencia estatal).
6. La búsqueda de un espacio propio articulado internamente e integrado en un amplio espacio público.
7. Una oportunidad para el desarrollo de la gestión democrática de la ciudad como espacio posible de reconstitución de las políticas de bienestar.
8. Finalmente las entidades sociales constituyen una forma nueva mediante la que contribuir a la calidad de vida en la ciudad.

Solamente indicar, después de este análisis sobre las posibilidades y límites de las entidades sociales en la generación de empleo, en el desarrollo de la democracia participativa y en generación de cohesión social, que quizás estemos exigiendo a las entidades sociales aquello que no pueden dar y cargando en ellas el retroceso de la responsabilidad colectiva en la materialización de los derechos sociales. Porque el desarrollo necesario de las entidades voluntarias sólo tiene sentido histórico si contribuyen a ampliar y reforzar los derechos sociales ya que en otro caso estarían facilitando la precarización y debilitamiento de los mismos lo que constituiría una regresión en el desarrollo histórico de la política social.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA UTILIZADA

- ALEXANDER, J.E.: "The paradoxes of civil society", *International Sociology*, vol. 12(2), June, 1997.
- ALONSO BENITO, L.E. y JEREZ, A.: "Hacia una politización del tercer sector" en A. Jerez (ed.): "¿Trabajo voluntario o participación?" Tecnos, Madrid, 1997.
- ANISI, D., "Creadores de escasez", Alianza, Madrid, 1995.
- BOYER, R. y SAILLARD, Y.: "Théorie de la regulation: l'état des savoirs", La Découverte, Paris, 1995.
- BORJA, J. y CASTELLS, M.: "Local y Global", Taurus, Madrid, 1997.
- CABRA DE LUNA, M.A.: "El tercer sector y las fundaciones de España. Hacia un nuevo milenio", Escuela Libre Editorial, Madrid, 1998.
- CASADO, D.: "Organizaciones voluntarias en España", E. Hacer, Barna, 1992.
- CASTELLS, M.: "El futuro del Estado de Bienestar en la sociedad informacional" en S.Giner y S.Sarasa: *Buen gobierno y política social*, Ariel, Barna., 1997.
- DEKKER, P. VAN DEN BROEK, A.: "Civil society in comparative perspective: involvement in voluntary associations in North America and Western Europe", *Voluntas*, Vol. 9,1, 1998.
- Documentación Social: Número Monográfico sobre Tercer Sector, 103, Madrid, 1996.
- FERNÁNDEZ MUÑOZ, J.N.: "La ciudad integradora" ponencia en IV Congreso Nacional de Servicios Sociales, Gijón, octubre de 1998.
- GINER, S. y SARASA, S.: "Altruismo cívico y política social" en S.Giner y S.Sarasa, obra mencionada.
- GOUGH, I.: "Social aspects of the European model and its economic consequences" en W.Beck, L. Van der Maesen and W. Walker (eds), "The social quality of Europe", Kluwer Law International, The Hague, 1997.
- NAVARRO, V.: "Neoliberalismo y Estado de Bienestar", Ariel, Madrid, 1997.
- RIECHMANN, J. Y FERNÁNDEZ BUEY, F., "Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales", Paidós Ibérica, Barna., 1994.
- RIFKIN, J.: "El fin del trabajo", Paidós, Barna, 1996.
- ROCA, J.: "Público y privado en la acción social: del Estado de Bienestar al estado Social", E. Popular, Madrid, 1992.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.: "Estado, privatización y bienestar", Icaria/Fuhem, Barcelona, 1991.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MONSERRAT CODORNIÚ, J.: "Las entidades voluntarias en España" MTAS, Madrid, 1996.
- VV.AA.: "Dilemas del Estado de Bienestar", Fundación Argentaria/Visor, Madrid, 1996.