

# LAS ESTRATEGIAS OPERATIVAS DEL BIENESTAR EN LA SOCIEDAD DEL SIGLO XXI

*M<sup>a</sup> Teresa Mogín Barquín*  
Directora General de Acción Social,  
del Menor y de la Familia  
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Si este curso de verano estuviera teniendo lugar hace exactamente una centuria, a punto de estrenar el siglo XX, posiblemente en lugar de hablar de las estrategias operativas del bienestar para los próximos cien años, estaríamos debatiendo sobre las medidas concretas, inmediatas y urgentes que habría que adoptar para evitar o paliar las largas jornadas de trabajo en condiciones infrahumanas, la elevada tasa de mortalidad infantil, la mortalidad prematura, las condiciones de vida insalubres, el analfabetismo, etc.

Un siglo después damos por hecho que el bienestar, un concepto apenas imaginado entonces, es una realidad en nuestro días; una realidad de la que nos interesa conocer, ante las nuevas circunstancias que el fin de siglo plantea, las previsiones de los poderes públicos para su mantenimiento en los años venideros.

Ante el nuevo contexto político, económico y social, nacional e internacional, los ciudadanos exigen de los gobiernos que se anticipen a los cambios que configurarán la sociedad del mañana y ya no demandan medidas puntuales, loables pero ineficaces o socialmente inaceptables, sino una visión a medio y largo plazo, global y coherente, que aproveche todo el potencial que encierra el bienestar presente y que aún no ha sido aprovechando de forma óptima.

El solo planteamiento de la cuestión, ¿cuáles son las estrategias operativas para el mantenimiento del bienestar en el siglo XXI?, implica varias cosas: en primer lugar que el bienestar existe en las sociedades actuales (faltará ver en qué medida, si existe lo mismo para todos, etc); en segundo lugar, que el bienestar no es un estado de gracia, es decir, que es necesario un esfuerzo importante y decidido para mantenerlo e incrementarlo (habrá que ver a quién le corresponde la responsabilidad de ese esfuerzo) y en tercer lugar, que existe una preocupación o inquietud por conocer el futuro de ese bienestar, alcanzado con tanto esfuerzo y considerado incierto las más de las ocasiones.

En los últimos tiempos se ha debatido mucho sobre la viabilidad del Estado de Bienestar aquejado desde hace tiempo de una profunda crisis que ha llevado a algunos a hablar de desmantelamiento, a otros de estancamiento y a otros de replanteamiento.

Resulta evidente que el consenso de posguerra sobre la economía mixta y el Estado de Bienestar, suscrito en mayor o menor medida por casi todos los países occidentales avanzados, se debilitó bastante en los años setenta debido fundamentalmente más a razones materiales que ideológicas.

Si el núcleo central del Estado de Bienestar keynesiano estaba constituido por la tríada: pleno empleo, programas de servicios sociales y red básica de Seguridad Social para todos; es evidente que la crisis económica inaugurada en la década de los años setenta hizo renunciar en la mayoría de los países al menos a la consecución del primero de ellos y replantarse la manera en que se estaban persiguiendo los otros dos.

Concebido el Estado de Bienestar como la institucionalización de la responsabilidad gubernamental en el mantenimiento de unos mínimos para el nivel de vida nacional, tiende a analizarse su pasado y su futuro más en términos de hacienda pública y en función del tamaño actual del sector público en el área del bienestar que en sus aspectos sociológicos; es decir, atendemos más al nivel agregado del gasto social que al nivel mismo del bienestar generado.

Los programas sociales son ya una parte cotidiana de la realidad y de las expectativas de la población; una parte del «status quo», con toda la resistencia al cambio que ello implica. Las instituciones del bienestar están consolidadas; lo que hace falta es un nuevo conjunto de ideas que nos permitan enfrentar los problemas de adaptación y transformación de estas instituciones maduras.

Con todos los matices que puedan introducirse, podemos decir que las instituciones básicas del bienestar permanecen y habrán de permanecer en el futuro por lo que nuestra mayor preocupación habrá de ser la administración eficiente de los recursos existentes para lograr una mayor flexibilidad y adaptación a las nuevas circunstancias que se vayan planteando.

En definitiva, por tanto, para afrontar el reto que supone el inicio de un nuevo siglo marcado por un entorno en continua evolución implica, necesariamente:

- Una visión global y coherente del entorno en el que nos movemos
- La movilización de todos los interesados
- El refuerzo y, en su caso, redefinición, de las estrategias en curso.

## SITUACIÓN ACTUAL

Una visión coherente y global del entorno en el que nos movemos implica atender al escenario en el que se desarrolla y deberá desarrollarse

la política en nuestro país. Un escenario marcado por la ya mencionada «crisis del Estado de Bienestar» en cuyo transcurso encontramos un conjunto de factores que han contribuido y van a contribuir en el futuro a la redefinición de las estrategias del bienestar para el futuro.

En términos generales, podríamos resumir en tres los componentes que han contribuido a poner de manifiesto esta llamada «crisis del Estado del Bienestar»: en primer lugar, la crisis económica, con componentes tanto coyunturales como estructurales, que va a condicionar de manera clara las líneas de la política social en los próximos años; en segundo lugar, los cambios socioculturales producidos en los últimos tiempos y que tienen una incidencia clara y directa en el campo en el que nos movemos; y, en tercer lugar, una crisis ideológica en torno a los principios básicos del modelo de bienestar tal y como ha venido siendo entendido en los últimos tiempos.

Por lo que a los factores económicos se refiere, dos son actualmente las grandes preocupaciones de las economías desarrolladas en general y de las europeas en particular: el desempleo y el déficit presupuestario del sector público. En relación al primero se puede decir y así lo señalaba el presidente de la Comisión, Sr. Santer, en la Conferencia tripartita celebrada en Roma el pasado 14 de junio, que es el problema prioritario de la Unión Europea en la actualidad siendo necesaria la adopción de políticas macroeconómicas dirigidas al empleo. En este sentido, la Comisión recomienda una reorientación selectiva de los gastos en favor del empleo que anime a la inversión en capital humano, en investigación y desarrollo, en innovación y en las infraestructuras indispensables para ser competitivos. Junto a todo ello propone actuar en cuatro direcciones:

- completar el mercado interior
- mejorar la competitividad de Europa
- mayores ayudas a las pequeñas y medianas empresas
- mejoras en el acceso de las empresas europeas al mercado mundial.

Junto con el desempleo, el déficit de las Administraciones Públicas es el otro gran componente económico que abona la tesis de que el Estado de Bienestar se encuentra en crisis; déficit que es urgente corregir siendo tal cuestión ¿cómo? y la respuesta fácil «a costa del bienestar». Veremos, sin embargo más adelante que ni ésta es la respuesta correcta, ni necesariamente el recorte del gasto social público ha de implicar una reducción de los niveles de bienestar en la sociedad.

Al lado de estos dos factores esenciales en la crisis del Estado de Bienestar no podemos dejar de mencionar otros dos que completan el «atazco» de la misma: la mundialización de las relaciones económicas (libre circulación de capitales y mercancías, rebajas arancelarias, surgimiento de nuevas economías más competitivas en los mercados, etc); y, en segundo lugar los cambios que a pasos acelerados se han producido en los últimos tiempos en el sistema productivo con la entrada sobre todo de las nuevas tecnologías y de la informática.

Por lo que a los cambios socioculturales se refiere, son evidentes los que se han venido produciendo en los últimos tiempos y que han sido más evidentes quizás en España por haberse producido en un tiempo récord por lo corto, respecto a lo que ya se venía produciendo en otros países de nuestro entorno: incorporación de la mujer al mundo laboral, envejecimiento de la población, reducción de la tasa de natalidad, cambios en conceptos tradicionales como el de familia con el incremento, por ejemplo de las monoparentales; inversión de los flujos migratorios, de tal manera que de ser un país de emigración hemos pasado a serlo de inmigración, etc. Todo ello genera nuevas necesidades y nuevas expectativas sociales a las que es necesario dar un solución a medio plazo pero, sobre todo, a las que se ha de dar una respuesta en el largo plazo.

Finalmente, la crisis ideológica señalada que ha hecho que de derecha a izquierda y de izquierda a derecha se haya cuestionado el cómo se están realizando las políticas de protección social, el cómo y cuáles son las técnicas que se aplican, cuáles deberían aplicarse, etc.

Es a partir de estos tres componentes desde donde se cuestiona el sistema en su globalidad cuando, como se señalaba anteriormente, no es tanto el sistema cuanto la realidad actualmente existente la que pone de manifiesto los avances conseguidos en materia de protección, de calidad de vida (¿?), en suma de bienestar social.

La cuestión es, por tanto, cómo abordar de manera global, efectiva y eficaz, todos los problemas señalados y el resto de los que afronta la sociedad actual para que el futuro no suponga un retroceso en los estándares de bienestar alcanzados sino una consolidación de los mismos y su extensión a aquellos sectores de la población que o bien están excluidos de dicho bienestar o están en riesgo de quedar excluidos.

## MOVILIZACIÓN DE TODOS LOS AGENTES IMPLICADOS

Junto a todo lo dicho anteriormente, no debemos olvidar que España se incorpora al bienestar en un momento tardío, cuando en otros países ya se debatía sobre la crisis del modelo. Ello nos ha de llevar a valorar el esfuerzo que en pro del bienestar se ha realizado en los últimos años en nuestro país máxime si tomamos en consideración el contexto en el que dicho esfuerzo se ha realizado: un contexto de crisis manifestada en las tres direcciones señaladas anteriormente (económica, sociocultural e ideológica) y un contexto de cambio político en el que hay que destacar por lo que se refiere al tema que nos ocupa, una nueva concepción político-territorial del Estado cuya manifestación más evidente e inmediata es la aparición de nuevos niveles administrativos, en concreto las Comunidades Autónomas, que desde un primer momento y a pesar de su juventud van a jugar un papel determinante en la consecución y consolidación del bienestar actual.

Puede deducirse el grado de dificultad con el que se ha enfrentado la aplicación de una política como la social en nuestro país; una política

novedosa en la cual se partía de unos estándares reducidos y de unas demandas sociales bastante importantes.

Debe señalarse también el importante incremento que se ha producido en los últimos años de la demanda en el área de los servicios sociales que, además, se han expandido por toda la geografía nacional.

En este sentido suele señalarse que cuanto más éxito tiene una política pública más demanda se genera y por tanto existe el riesgo de que ese éxito inicial se vuelva en contra de los gestores de dicha política al sobrepasar la demanda las posibilidades de la oferta y no contar, como pasaría en el caso de que esta oferta proviniese del mercado con el elemento regulador que representan los precios. Debe tenerse en cuenta que en el ámbito de los servicios sociales la aparición de una demanda muy superior a la oferta, que puede generarse desde el propio aparato administrativo tanto por el nivel de recursos generados cuanto por la capacidad de respuesta del mismo, tiene como efecto inmediato la insatisfacción de los ciudadanos y, por tanto, la sensación de que la política empieza a fallar o que los servicios que se prestan no son los adecuados.

Lo que no podemos olvidar es el enorme esfuerzo que se viene realizando, cuál era la situación de partida y el contexto en el que este esfuerzo ha tenido que ser realizado. Ello no obstante tampoco podemos dejar de lado el hecho de que ya sea, como se señalaba, por la novedad de la política ya por el contexto en el que se aplicaba, no han dejado de producirse desconexiones importantes que han producido solapamientos en algunas actuaciones con la consiguiente elevación de los costes en los servicios que se prestan con dos consecuencias fundamentales en la apreciación de los ciudadanos: que el coste de la prestación de determinados servicios por las Administraciones Públicas es muy superior al que sería si el mismo servicio lo prestase el sector privado y, en segundo lugar, que las Administraciones Públicas carecen de capacidad para coordinarse en la gestión de los servicios públicos. Esta falta de conexión entre administraciones provoca que los efectos de la política social sean en ocasiones difícilmente visualizables como conjunto y, en consecuencia, que se obtenga una visión fragmentada que impide realizar un balance global de sus resultados y del esfuerzo realizado y no se valoren adecuadamente determinadas actuaciones básicas que a lo largo de todo este tiempo han ido diseñando y construyendo el modelo de servicios sociales actualmente vigente en nuestro país.

Valga como justificación a la crítica la novedad tanto de la política como de sus gestores; justificación que no puede hacernos olvidar que en el ámbito de cualquier política pública pero especialmente en el ámbito de la política social, cualquier error tiene consecuencias inmediatas y, en ocasiones, muy graves para los ciudadanos por lo que deben introducirse en el sistema las correcciones necesarias para paliar los efectos de los errores cometidos e impedir que vuelvan a cometerse en el futuro. Veremos qué elementos correctivos se han introducido para paliar en la medida de lo posible estos efectos perversos.

Por otro lado, no podemos tampoco olvidar que en el ámbito de los servicios sociales existe un segundo agente que fue el primero, y en ocasiones el único, hasta hace muy poquito tiempo: el sector privado.

En efecto, si comparamos la situación a principios de siglo con la actualmente existente, a nadie se le escapa que se ha producido un desplazamiento evidente en el agente provisor de servicios sociales: del sector privado al sector público y con él un cambio de filosofía radical.

Como dice el profesor Peces Barba «La caridad engendra beneficencia, la solidaridad, servicios sociales». Lo que hace un siglo era simple cuestión de caridad ahora se concibe como una cuestión de solidaridad y de justicia social, uno de los grandes logros del modelo de Estado de Bienestar vigente en los últimos cincuenta años. Pero este cambio de filosofía ha traído consigo, y aquí quizás se encuentre uno de los grandes caballos de batalla en cualquier replanteamiento del Estado de Bienestar, el desplazamiento a veces total a veces sólo parcial, del oferente privado por el sector público.

Ahora, se redescubre el papel que el sector privado está llamado a desempeñar en el mantenimiento del bienestar social y se trata de delimitar el papel y la función que respectivamente corresponde al sector público y al sector privado en la provisión de dicho bienestar.

Podría decirse que Estado y Sociedad Civil forman hoy la pareja de moda. Fue puesta de actualidad por Víctor Pérez Díaz, en su libro «El retorno de la sociedad civil». La tesis principal de la obra viene indicada en su título. En resumen señala que, en los últimos años, la sociedad civil de los países occidentales está recuperando posiciones de influencia, en relación con el Estado y que España no es una excepción.

No es hasta la década de los años setenta, con la irrupción de la crisis estructural de las economías desarrolladas cuando se empieza a hablar de la importancia del que empieza a denominarse Tercer Sector, en el que comienza también a verse una alternativa a los dos sectores que hasta ese momento se consideraba que intervenían en la creación de riqueza del país, el Sector Privado y el Sector Público.

El Sector Privado entendido como aquel compuesto por empresas mercantiles, con finalidad lucrativa, que proveen bienes y servicios al mercado y se financian a través del precio que cobran por vender sus productos.

El Sector Público como aquél en que el Estado a través de las Administraciones e Instituciones públicas interviene en el mercado para proveer bienes y servicios y que, además del sistema de precios, se financia por ingresos «coercitivos» como puedan ser los impuestos y las cotizaciones a la Seguridad Social.

Entre las razones que han contribuido a reforzar el papel del Tercer Sector cabe citar:

- El incremento de las necesidades sociales
- La escasez de recursos públicos

- La percepción de que los gobiernos no siempre ofrecen la mejor solución a los problemas de la sociedad, etc.

Este redescubrimiento del Tercer Sector ha abierto el debate sobre los papeles que pueden jugar los diferentes sectores, el Estado, el mercado y la sociedad civil y, en definitiva, el debate sobre cual debe o puede ser, el mejor agente en la provisión de bienes y servicios para lograr el objetivo de la eficiencia óptima y máxima efectividad social en la producción de bienestar.

Para racionalizar este debate habría que conocer cuáles son los *puntos fuertes y débiles de cada uno de los agentes en el ámbito social*:

*Respecto al mercado* sus *puntos fuertes* son, sin duda, la *eficacia* y la *eficiencia*; mientras que uno de sus grandes fallos estriba en su desinterés por las demandas insolventes, es decir, por aquellos que no generan ganancia.

Sin embargo, en los últimos tiempos estamos asistiendo a una mayor presencia de las empresas en el sector social. En ocasiones éstas buscan una ganancia, al igual que con el resto de sus actividades. Pero a veces también lo que se produce es una corresponsabilidad de las empresas con su entorno social: la sociedad también exige al sector lucrativo un compromiso más global con sus necesidades. En definitiva, hay determinados sectores, pongamos por ejemplo el de la ecología, en los que si bien los ingresos económicos pueden ser dudosos, el prestigio, la reputación y la consideración social de los que actúan en los mismos se ve incrementada. Todos estas circunstancias están motivando que cada vez más empresas intervengan en el ámbito social.

Como *puntos fuertes* de los *poderes públicos* podríamos señalar, fundamentalmente los siguientes:

- Se rigen en su actuación por los principios de *igualdad* y *universalidad*. La política social es una responsabilidad política irrenunciable e intransferible y como tal supera los particularismos y la discriminación económica propios de los agentes privados.
- El segundo punto fuerte de los poderes públicos en materia social estriba en su *capacidad económica*. Las expectativas de protección social se han ampliado tanto en los países económicamente avanzados que resulta indispensable una progresiva aportación financiera del Estado.

En cuanto a sus principales *puntos débiles* podríamos señalar los siguientes:

- La *dimensión* alcanzada en los últimos años por el *gasto social*.
- La *excesiva burocratización*, que afecta tanto a las instituciones y organismos como a los programas y procedimientos, restando eficacia y eficiencia a su actuación.
- También hemos visto cómo suele achacarse al sector público la *falta de coordinación* dentro de las complejas *relaciones intergubernamentales* donde confluyen y se solapan los ámbitos de competencias de las instancias europeas, nacionales, autonómicas y locales.

A pesar de estas «debilidades» y de las críticas que suelen dirigirse contra la acción social de los poderes públicos, es necesario reconocer que ésta ha tenido resultados positivos: *universalización de los servicios, elevación de los estándares de calidad* de los mismos, *mejora en la distribución general de los ingresos*, etc. Sin embargo, también es cierto que se impone una mejora y racionalización de la actuación pública.

El Estado ha de abordar los problemas desde un planteamiento abierto, basado en el punto de vista de servicio a los beneficiarios de su actuación. Debe dar participación, tanto en la definición de los problemas como en la toma de decisión de las soluciones, a los diferentes actores implicados. Tiene que tener en consideración las limitaciones de recursos, de tiempo e institucionales. Y, por último, algo que es fundamental, tiene que llevar a cabo una adecuada labor de evaluación y seguimiento de sus políticas sociales para medir su rendimiento, es decir, el grado de cumplimiento de los objetivos previstos.

En definitiva, por tanto, lo que subyace en todo este planteamiento es la idea, extendida cada vez más en las sociedades occidentales avanzadas es que el «bienestar», es decir, aquellos bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas y proporcionan protección social, deriva de una multitud de fuentes: el Estado o, por mejor decir, las Administraciones Públicas, el mercado, las organizaciones sociovoluntarias y el entramado de las relaciones sociales (incluyendo, por supuesto, a la familia). La asimilación entre bienestar social y Estado de Bienestar ignora por tanto todas estas fuentes de protección y apoyo social. El bienestar total de una sociedad es la suma de todas estas partes. La disminución de uno de los sectores de bienestar no significa necesariamente una pérdida neta de bienestar. Puede tratarse simplemente del traslado de la provisión de bienestar de un sector a otro. Así, lo que está sucediendo en los países occidentales en los últimos tiempos es, en lo fundamental, un cambio en cuanto a la preeminencia del Estado en el esquema conjunto del bienestar. Está teniendo lugar una redistribución de funciones entre los distintos oferentes de bienestar, mientras el nivel general del mismo permanecía constante.

Ahora bien, si a partir de este planteamiento, el Estado puede retirarse de la provisión directa, estimulando a los empresarios, organizaciones no lucrativas, familias y demás agentes a que incrementen su esfuerzo ello no implica que pueda hacer dejación de sus obligaciones, por lo demás constitucionalmente impuestas, referidas a la garantía y mantenimiento de unos niveles mínimos de bienestar para todos los ciudadanos; porque una cosa es descentralizar y promover la participación privada en la provisión del bienestar y otra abandonar servicios públicos y el compromiso público con el mantenimiento de niveles básicos de las condiciones de vida. El Estado, como afirma el sociólogo Alain Touraine, ha de recuperar el espacio de lo público poniendo un mayor énfasis en la financiación, planificación, promoción y regulación de los servicios que en la producción y previsión de los mismos; es decir, debemos distinguir con claridad el doble papel del

sector público como oferente de bienestar y su irrenunciable papel como agencia reguladora legítima de los valores o actividades sociales.

El modelo keynesiano del bienestar tendía a ser altamente centralizado en su concepción de la administración y prestación de servicios. De hecho, había una tendencia a igualar responsabilidad colectiva con niveles mínimos básicos de equidad y protección social, en suma, universalidad de los derechos con oferta pública de los servicios. En cuanto a este hecho, no hay razón por la que la responsabilidad estatal óptima para el mantenimiento de los niveles mínimos no pueda ir acompañada de una considerable delegación y pluralismo en la prestación de servicios.

## REFUERZO DE LAS ESTRATEGIAS EN CURSO

En los últimos años la política social en España ha conseguido importantes avances en la consecución de tres grandes objetivos:

En primer lugar se ha progresado de manera considerable en la realización del principio de igualdad, con políticas integrales dirigidas a la mejora de la calidad de vida y del bienestar social de las personas mayores, la mujeres, la juventud, la infancia, las personas con discapacidad y los emigrantes e inmigrantes.

En segundo lugar, se ha ampliado el desarrollo de políticas de protección e integración social dirigidas a los grupos sociales afectados por carencias económicas o socio-culturales como son las minorías étnicas y las personas con riesgo de exclusión social.

Por último ha habido un incremento notable de la participación social en la ejecución de las políticas públicas de carácter social y una potenciación de las actuaciones dirigidas a dinamizar el papel de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales; de manera que contamos actualmente con un tejido asociativo cada vez más comprometido en la construcción de una sociedad del bienestar.

Asimismo, se ha logrado consolidar mecanismos de coordinación como son la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, los Consejos Consultivos y las Comisiones Interministeriales, instrumentos todos ellos fundamentales para hacer posible el pacto, la concertación y el consenso; medios, en definitiva, fundamentales y privilegiados para avanzar en la corresponsabilización de las Administraciones Públicas y la Sociedad Civil en la articulación de las políticas sociales.

Para el desarrollo de las políticas en favor de la igualdad de oportunidades, de solidaridad con los más desfavorecidos y de estímulo a la participación ciudadana en la satisfacción de las necesidades sociales, se elaboran y ejecutan los Planes integrales, concebidos como instrumentos de acción dirigidos a aquellos colectivos y sectores de población que, padeciendo situaciones de marginación, carencia o especial vulnerabilidad,

requieren una protección específica y una acción preventiva de las causas que están en el origen de tales situaciones.

Los Planes Integrales son aprobados por el Gobierno y se presentan y evalúan periódicamente en las Cortes Generales. En ellos se definen objetivos y se establecen medidas de actuación puntuales sobre los múltiples aspectos que configuran la problemática de los colectivos a los que van dirigidos.

En los últimos años se vienen ejecutando, el Plan Gerontológico, los diversos Planes para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, el Programa de Desarrollo Gitano, el Plan Integral de la Juventud o el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes.

Por otra parte, se vienen también impulsando el desarrollo de políticas horizontales y de cooperación interinstitucional, en cuya ejecución intervienen, en sus respectivos ámbitos de competencia, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y los diferentes Departamentos de la Administración General del Estado.

Dentro de esta colaboración interadministraciones merece la pena destacar, por su importancia en la consolidación de la Red Básica de Servicios Sociales, el llamado Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales; programa puesto en marcha en el año 1988 a iniciativa de la Administración del Estado y que cuenta con la colaboración técnica y financiera de las otras Administraciones autonómicas y locales, y que viene a suponer la homogeneización en el ámbito de todo el Estado español de la garantía de acceso de los ciudadanos a cuatro prestaciones básicas de Servicios Sociales: Información y Orientación, Apoyo a la Unidad Convivencial y Ayuda a Domicilio, Alojamiento Alternativo y actuaciones específicas de Prevención e Inserción Social.

A lo largo del período de desarrollo de este programa, se ha conseguido implantar una red básica de Servicios Sociales Generales que permite a los ciudadanos plantear adecuadamente sus demandas a través de la Administración Pública más cercana a su lugar de residencia, es decir, los Ayuntamientos. Esta red dispone de tres tipos de equipamiento cofinanciados: Centros de Servicios Sociales, Centros de Acogida y Albergues, que garantizan el conocimiento y proximidad de los recursos para su utilización por la población.

Junto con estos programas directamente promovidos por el sector público y cuya ejecución, desarrollo y ampliación en el futuro es incuestionable, ya se ha señalado que otro de los lugares comunes de la política social en los últimos años y sin duda alguna en los venideros, ha sido y será, la consolidación de un tejido asociativo, rico, democrático y plural a través del apoyo, la asistencia técnica y la colaboración financiera que se viene prestando a las organizaciones no gubernamentales y al voluntariado.

En este sentido, *tres* son en la actualidad las *líneas estratégicas* del Departamento *en relación con las ONGs*:

— En primer lugar, la elaboración de un *marco jurídico adecuado* y adaptado a las nuevas necesidades de las organizaciones.

Cuatro son las normas fundamentales en las que se ha venido trabajando en los últimos años.

- La *Ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General*, 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* aprobada por el Parlamento el 28 de diciembre pasado y que tiene por objetivo fundamental 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.

- 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, y, finalmente,

- El *Proyecto de Real Decreto de creación del Consejo Estatal de ONGs de Bienestar Social*, cuya constitución contribuirá al desarrollo de una política social coordinada del sector público y privado en la construcción del Estado del Bienestar. La puesta en marcha de este Consejo Estatal, como órgano general de participación en el que se encuentren representadas el conjunto de organizaciones no gubernamentales que teniendo ámbito estatal, desarrollen actividades en el campo de la acción social, será especialmente útil para la canalización de la cada vez más creciente demanda de colaboración de los poderes

públicos hacia las Organizaciones al tiempo que servirá para cohesionar la actuación de las organizaciones entre sí, favoreciendo la unidad de planteamientos e incluso de acción.

— En segundo lugar, el Ministerio ofrece *apoyo técnico y financiero al movimiento asociativo*.

Desde hace años se ha venido realizado un gran esfuerzo de promoción y apoyo al movimiento asociativo, a través de las dos vías de financiación de las que se dispone para este fin:

- Las convocatorias anuales de subvenciones que realiza cada una de las Direcciones Generales y Organismos Autónomos del Ministerio, y
- La distribución de los recursos que los españoles destinan cada año a otros fines de interés social, a través de la asignación tributaria del 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Con estos recursos se ha conseguido en los últimos años:

- Hacer crecer el número de organizaciones, de programas en marcha y de recursos puestos a disposición del movimiento asociativo y, por tanto, de los ciudadanos.
- Crear nuevos 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.
- Mejorar los programas y la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

En efecto, si en 1989 se recibieron 96 solicitudes de ONGs y se concedieron a 37, en 1994 se recibieron 627 y se concedieron 175; siendo 431 los programas subvencionados por un importe total de 9.720.716.653 pesetas y en 1995 se distribuyeron 10.290.797.857 pesetas, con un total de 189 entidades subvencionadas y 464 programas.

Año	Nº de organizaciones		Nº de programas		Importe económico*	
	Solicitud	Concesión	Solicitud	Concesión	Solicitud	Concesión
1989	96	37	189	54	21.250	7.625
1990	245	81	847	161	46.716	7.038
1991	527	129	1.430	309	59.842	8.527
1992	674	174	1.637	351	54.527	9.431
1993	771	190	1.802	421	60.462	9.941
1994	627	175	1.625	431	54.014	9.720
1995	593	189	1.680	464	54.935	10.290

\* En millones de pesetas.

Junto con el apoyo económico, es importante también destacar la labor de asesoramiento técnico de todo tipo que desde la Dirección General de Acción Social del Ministerio se viene prestando a las organizaciones para

el desarrollo y ejecución de sus programas al objeto de que éstas puedan cumplir con la máxima eficacia y eficiencia posible los objetivos que ellas mismas se han propuesto en sus diferentes campos de actuación; así como los esfuerzos realizados desde el Departamento para conseguir la implicación de otros sectores, públicos y privados, en favor de las ONGs a través, por ejemplo, de los diferentes *convenios* con diversas entidades (v.gr. Argentaria o Iberia) que tienen por objeto obtener condiciones ventajosas para las organizaciones a la hora de utilizar sus servicios.

— En tercer lugar, se realizan y fomentan actividades de *sensibilización e información a la sociedad*

En este sentido, el Ministerio colabora, fomenta y apoya las campañas de sensibilización que promueven las propias ONGs en todos aquellos campos de competencia del Ministerio: racismo, xenofobia, malos tratos a mujeres y a menores, integración social, etc. Un ejemplo de este apoyo lo tenemos en la campaña anual que con motivo de la celebración en todo el mundo del Día Internacional del Voluntario, se organiza todos los 5 de diciembre, por la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, y que cuenta con el respaldo del Ministerio.

Finalmente, como ya se ha señalado, la cooperación interinstitucional ha de ser y viene siendo una de las líneas fundamentales que definen la política social pasada y futura en nuestro país. Así, en los últimos años se ha intensificado la política de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas así como con otras entidades públicas y privadas.

En este sentido, la colaboración interministerial resulta una pieza fundamental para la eficacia y ejecución de políticas que exigen la participación de varios Departamentos y lo es sobre todo para el correcto funcionamiento de los ya mencionados Planes Integrales como lo pone de manifiesto las colaboraciones que se vienen manteniendo, por ejemplo, con el Ministerio de Industria, el de Educación y Ciencia, el de Cultura o el de Sanidad y Consumo.

La tantas veces mencionada Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales viene siendo el principal mecanismo de cooperación y colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas. Se trata de un órgano colegiado de encuentro y deliberación, que tiene como finalidad primordial conseguir la máxima coherencia en la determinación y aplicación de las diversas políticas sociales desarrolladas por ambas administraciones, mediante el intercambio de puntos de vista y el examen en común de los problemas del sector y de las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.

Por otra parte, la colaboración entre el Estado y las CC.AA. en materia social se instrumenta a través de los Acuerdos de colaboración y que pueden ser de dos tipos: Acuerdos-marco en los que se recogen los aspectos generales de cooperación entre ambas administraciones y convenios parti-

culares para la realización de los programas correspondientes en función del área de actuación.

Junto con esta colaboración a nivel de Comunidades Autónomas, no debe olvidarse tampoco la estrecha colaboración mantenida directamente con las Corporaciones Locales o a través de la Federación Española de Municipios y Provincias con los que se han firmado convenios para la realización de diversas actuaciones dirigidas a jóvenes, mujeres, tercera edad y minusválidos.

Por otro lado, no debemos olvidar en este capítulo dedicado a la colaboración con otras entidades los diversos convenios suscritos con Universidades, Colegios Oficiales, Organizaciones no Gubernamentales, Fundaciones y otras Instituciones para la realización de estudios e investigaciones, cursos de postgrado y masters en las áreas sociales; jornadas, encuentros y seminarios; investigaciones sociológicas que permitan el diseño y desarrollo de programas destinados al área social, etc.

Finalmente, debemos mencionar por su importancia futura las actuaciones llevadas a cabo y que se verán incrementadas sin duda en el futuro, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el ámbito internacional.

Así, en el marco europeo las acciones se encaminan en dos sentidos: de un lado, la participación en el proceso de adopción de las normas comunitarias y, de otro, la ejecución o coordinación de programas e iniciativas comunitarias.

El proceso de adopción de las normas comunitarias en materias propias del Departamento implica la participación en los debates que sobre las mismas se suscitan en el seno del Consejo de la Unión Europea. Los trabajos preparatorios se llevan a cabo en el Grupo de Asuntos Sociales para que, una vez resueltos los puntos más conflictivos, sea adoptada la normativa por los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de los Estados miembros.

Adopción de medidas estructurales en la lucha contra el desempleo, apoyo a la pequeña y mediana empresa, diálogo social, lucha contra el racismo y las medidas que se opongan a la libre circulación de trabajadores, continuar avanzado en la igualdad de oportunidades entre hombre y mujer, especial atención a la educación y la formación son algunas de las líneas estratégicas que se recogen en el programa de la Comisión para 1996.

La participación activa en el Consejo de Europa y en las Naciones Unidas es otra de las estrategias de la política social española para colaborar en cuantas instancias intergubernamentales que tengan encomendado el impulso de acciones y políticas en el área del bienestar.

## CONCLUSIÓN

Lo que resulta claro es que la denominada «crisis del Estado de Bienestar» pone en cuestión los límites que este tiene. Por una parte, la actividad estatal no puede llegar a todas las áreas comunitarias. Por otra parte, tam-

poco es conveniente atribuir a la exclusiva competencia y responsabilidad del Estado, acciones que entran dentro de la esfera de responsabilidad individual de cada persona y sus grupos, es decir, de la «iniciativa social».

El Estado debe retener sus funciones de financiación, regulación y motorización del logro de los objetivos sociales que le impone la Constitución; pero al mismo tiempo debe dar paso a una oferta plural cuyo desarrollo y mantenimiento entrañe incentivos competitivos, libertad de elección y corresponsabilización del sector privado.

Por otra parte, a las ONGs les corresponde hacer frente a las necesidades sociales, bien por medio de iniciativas concretas o de llamadas y reivindicaciones. Debe aprovechar su potencial de portador de ideas y de demandas, de promotor de innovaciones, de descubridor de nuevos campos, de administrador de servicios colectivos. En definitiva, cumplir su función de intermediario entre los individuos y entre éstos y los poderes públicos.

Los cambios económicos, políticos, sociológicos, culturales e ideológicos que se están sucediendo en España y en los países de nuestro entorno, están influyendo para que el sector no lucrativo, e incluso el lucrativo y el público, se planteen un cambio para dar respuesta a las nuevas necesidades y realidades que se vislumbran.

Las Administraciones Públicas no pueden ni deben llegar a todo. La escasez de recursos y la necesidad de priorizar las áreas de intervención pública obligan con urgencia a movilizar y a aprovechar otros recursos que, hoy por hoy, no pueden proceder más que de la comunidad.

Es necesario, por tanto, redefinir los campos de intervención público y privado. Ha llegado el momento de superar la tradicional alternancia de fases de protagonismo del Estado y de protagonismo de la Sociedad Civil.

El Estado ha de recuperar el espacio de lo público; la sociedad, que reclama una mayor presencia en los círculos de decisión y de poder, debe pasar también a la acción y participar activa y solidariamente en la lucha contra las situaciones de necesidad que, por muy avanzada que esté una sociedad, nunca dejarán de presentarse.

*Colaboración* y *Corresponsabilidad* han de ser las palabras claves sobre las que se construya la sociedad futura en la que nos gustaría vivir y que vivieran nuestros hijos.

*Colaboración* que supone *compartir riesgos y capacidades en una tarea común*, de modo que el resultado beneficia tanto a cada una de las partes, como, sobre todo, a la sociedad a la que sirven.

*Corresponsabilidad* que supone que el *problema* al que se intenta dar solución es *mutuo*. Ninguna de las partes puede pretender que está tratando de resolver un problema de su exclusiva y propia responsabilidad.

La colaboración comienza con una visión, una idea, acerca de cómo algo puede cambiar si trabajamos conjuntamente en la resolución de un

problema que nos concierne a todos. La corresponsabilidad implica que ese problema lo es de cada uno de nosotros.

Ello no supone que el Estado pueda hacer dejación de sus obligaciones, por lo demás constitucionalmente impuestas, hacia la sociedad y hacia los ciudadanos, sino que, por el contrario, ha de asumir junto con sus deberes tradicionales la tarea de impulsar y promover la participación social, la implicación de los ciudadanos tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de las mismas.