

# Sistemas de bienestar y políticas sociales

*Coordinación del número:*

VICENTE MARBÁN GALLEGO  
GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

# objetivos

**DOCUMENTACIÓN SOCIAL** es una *revista de ciencias sociales y de sociología aplicada*. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo se concreta en tres ejes temáticos. El primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad, en el que se abordan los temas relacionadas con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. Como segundo, los actores sociales, el tercer sector y su papel, así como sus políticas y sus propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero, las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima.

**DOCUMENTACIÓN SOCIAL** está incluida en LATINDEX, ISOC, SOCIOLOGICAL ABSTRACTS, RAS, DIALNET, PSICODOC, SUMARIS CBUC, ULRICH's, DICE, RESH y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~RECS).

186

**Director:** Sebastián Mora. Servicios Generales de Cáritas Española

**Director Técnico:** Raúl Flores. Fundación FOESSA

**Consejo de Redacción:** Jaime Atienza. *Intermón Oxfam*. Pedro José Cabrera Cabrera. *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid*. Almudena Cortés Maisonave. *Dpto. de Antropología Social. Universidad Complutense de Madrid*. Mercé Darnell. *Cáritas Diocesana de Barcelona*. Antonio Elizalde. *Universidad Bolivariana de Chile*. Félix García Moriyón. *Universidad Autónoma de Madrid*. Auxiliadora González Portillo. *Universidad Pablo Olavide*. Germán Jaraíz Arroyo. *Universidad Pablo Olavide*. Manuel la Mesa Peinado. *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz*. Teresa Montagut Antoli. *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona*. Víctor Renes. *Servicios Generales de Cáritas Española*. Enrique del Río Martín. *Director PROEMPLO Sociedad Cooperativa*. Imanol Zubero. *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco*.

**Consejo asesor:** Rafael Aliena. *UV*. Ana Arriba. *UAH*. Juana Aznar. *UMH*. Julio Bordas. *UNED*. Olga Cantó Sánchez. *Univ. Vigo*. María Antonia Carbonero. *Univ. Illes Balears*. Concha Carrasco. *UAH*. Pedro Castón Boyer. *UGR*. Pedro Chaves Giraldo. *UC3M*. Delia Dávila Quintana. *Univ. Las Palmas de Gran Canaria*. Natividad de la Red. *UVa*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Gonzalo Fanjul. *+Social*. Josefa Fombuena. *UV*. Carlos García Serrano. *UAH*. Jordi Garreta Bochaca. *UDL*. Emilio Gómez Ciriano. *UCLM*. Jorge Guardiola. *UGR*. Jordi Guiu. *UPF*. Enrique Lluch Frechina. *Univ. CEU Cardenal Herrera*. Graciela Malgesini. *EAPN-ES*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC Director*. Bibiana Medialdea. *UCM*. Fausto Miguelez. *UAB*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Antonio Moreno Mejías. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Rosalía Mota López. *U. Comillas*. Ricardo Pagán Rodríguez. *UMA*. Jesús Pérez. *UNEX*. Begoña Pérez Eransus. *Univ. Pública de Navarra*. Jorge Rodríguez Guerra. *ULL*. José Juan Romero. *ETEA*. Esteban Ruíz Ballesteros. *UPO*. María Rosario Sánchez Morales. *UNED*. Sebastián Sarasa. *UPF*. Constanza Tobío Soler. *UC3M*. Teresa Torns. *UAB*. Fernando Vidal. *U. Comillas*. Cristina Villalba Quesada. *UPO*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *UCM*.

**Redacción de la Revista:** Embajadores, 162 1ª planta  
28045 Madrid

Tel. 91 444 10 11  
documentacionsocial@caritas.es

**DOCUMENTACIÓN SOCIAL** no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados. Los artículos publicados en esta revista no pueden ser reproducidos total ni parcialmente sin citar la procedencia.

© **Cáritas Española**. Editores

ISSN: 0417-8106

ISBN: xxx-xx-xxxx-xxx-x

Depósito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Gráficas Arias Montano, S. A. • 28320 Pinto (Madrid)

OJO FALTA ISBN

# Sumario



**Presentación** **5**



**Monografía**

## Primera parte

### El marco social e institucional de los sistemas de bienestar

- 1** **El entorno europeo y global de los sistemas de bienestar**  
*Luis Moreno* ..... **15**
- 2** **Las redes europeas del sector social: entre la prestación y la reivindicación**  
*José Manuel Fresno y Stefan Meyer* ..... **33**

## Segunda parte

### Agentes e instituciones que contribuyen a la creación del bienestar

- 3** **Los sistemas de bienestar en España: evolución y naturaleza**  
*Demetrio Casado y Fernando Fantova* ..... **55**
- 4** **El papel de asociaciones y fundaciones como agentes que contribuyen al bienestar social**  
*Paulino Azúa* ..... **81**
- 5** **Economía social y bienestar**  
*Ignacio Bretos, Millán Díaz, Carmen Marcuello y Chaime Marcuello* ..... **99**

<b>6</b>	<b>Sistemas de bienestar, políticas sociales y bienes comunes: tensiones y sinergias entre lo público y lo común</b>	
	<i>Imanol Zubero</i> .....	<b>115</b>

**Tercera parte**

**Bienestar social, integración social e innovación.  
Mirando al futuro**

<b>7</b>	<b>El tercer sector y la innovación social en sistemas mixtos de bienestar: antecedentes, facilitadores y retos de gobierno</b>	
	<i>Marta Rey-García</i> .....	<b>137</b>
<b>8</b>	<b>Inclusión sociolaboral de los colectivos vulnerables</b>	
	<i>Miguel Ángel Cabra de Luna y Vicente Mora González</i> .....	<b>155</b>
<b>9</b>	<b>Sistemas de bienestar y sociedad inclusiva: de la inclusión activa a la activación inclusiva</b>	
	<i>Joseba Zalakain</i> .....	<b>173</b>



**Tribuna Abierta**

<b>1</b>	<b>¿Qué es importante para la extrema derecha? tradición, seguridad y conformidad.</b>	
	<i>Anca María Izdraila</i> .....	<b>193</b>
<b>2</b>	<b>El desarrollo organizacional como generador de un cambio significativo en las organizaciones de la sociedad civil</b>	
	<i>María Guadalupe Zamora Aguilar</i> .....	<b>227</b>



**Documentación**

<b>1</b>	<b>Justicia social e igualdad en europa</b>	
	<i>Virginia Muñoz Mardones</i> .....	<b>253</b>



**Reseñas bibliográficas**

<b>1</b>	<b>Las primeras victimas de Hitler</b>	
	<i>Timothy W. Ryback</i> .....	<b>263</b>



## Presentación

---

Este número monográfico tiene como objetivo contribuir al debate sobre la relación entre los diferentes sistemas de bienestar, o articulación entre esferas que producen bienestar, y las políticas sociales en su más amplio sentido.

La producción, redistribución y gestión de las políticas sociales tiene su núcleo central en el Estado de Bienestar que desarrolla funciones de regulación, financiación y, en muchos casos, de producción y gestión de las políticas. Pero, al mismo tiempo, existen otros agentes de la sociedad civil que desarrollan funciones de producción y gestión del bienestar en colaboración con el Estado, con varios agentes a la vez o por sí mismos. Este conglomerado institucional es lo que denominamos como sistema mixto de bienestar.

Según el modelo o régimen de bienestar existente en cada país podemos encontrar una u otra combinación de agentes e instituciones del bienestar, que es producto tanto de la historia social y económica de un país como de factores que actúan en el presente: el modelo de crecimiento económico, las distintas visiones ideológicas sobre las políticas sociales y los cambios en las necesidades sociales.

Desde los primeros años de la década de los 80 del pasado siglo los Estados de Bienestar, bajo la progresiva presión de mercados financieros en ascenso y los cambios sociodemográficos, han afrontado una permanente reestructuración institucional de los sistemas de bienestar. Como tendencia general, los sistemas o regímenes de bienestar han favorecido la gestión mercantil de servicios y prestaciones públicas, a la vez que la oferta privada se ha amplia-



do. A su vez, la sociedad civil organizada se ha convertido, en parte, en colaboradora de las políticas sociales del Estado y, también, ha extendido su oferta propia de servicios y prestaciones para suplir los fallos del Estado, sobre todo en relación con los colectivos vulnerables de la sociedad.

Por el lado de los resultados o efectos previstos en las políticas sociales, la función redistributiva del Estado de Bienestar ha sido adaptada a las exigencias de la responsabilidad individual frente a los riesgos sociales y a las exigencias de mercados de trabajo fragmentados. En el debate científico y político sigue abierta la polémica sobre la relación entre inclusión social y activación individual. Tan importante como los cambios socioeconómicos son los de tipo valorativo e ideológico sobre cómo han de articularse los actores sociales e institucionales y cuáles deben ser los fines de la política social. Si la política social está al servicio del crecimiento económico o del desarrollo humano sigue siendo una tensión permanente latente, cuando no explícita, en la definición y valoración de las políticas sociales.

Este contexto general del llamado Modelo Social Europeo se refleja en España en un régimen de bienestar en el que el Estado de Bienestar manifiesta una clara limitación para reducir la desigualdad y la pobreza; la oferta mercantil se ha extendido como gestora de servicios públicos y como oferta propia dirigida a los grupos de población de mayor capacidad económica; y el Tercer Sector (TS), sobre todo el Tercer Sector de Acción Social (TSAS), se ha desarrollado como colaborador de las políticas públicas y como espacio de producción autónoma de actividades de inclusión social y lucha contra la discriminación.

En este contexto de cambio profundo, social, económico e institucional este número monográfico se plantea tres objetivos: a) Reflexionar sobre las tendencias de cambio en la UE y en España en relación con el actual sistema de bienestar y sus diferentes interrelaciones institucionales; b) valorar el papel y efectividad de los agentes de la sociedad civil relacionados con el bienestar: Estado, economía social y asociaciones y fundaciones de acción social; c) finalmente, reflexionar sobre cómo puede contribuir el TSAS al desarrollo de los derechos sociales mediante la innovación y la respuesta a algunos de los problemas sociales complejos de la actualidad, así como al fortalecimiento de un sistema de bienestar inclusivo.

Obviamente, el conjunto de trabajos que aquí se recogen, nueve en total, son una aproximación que da repuesta a algunos de los actuales interrogantes arriba a apuntados. La complejidad del debate desborda ampliamente este número monográfico. Ello no impide que Documentación Social contribuya al mismo con trabajos en los que se plantean los problemas de articulación entre esferas de bienestar y políticas sociales bajo la perspectiva de un objetivo es-

tratégico: contribuir a la construcción de una sociedad integrada en la que se garanticen los derechos sociales a todos los ciudadanos sin excepción.

En la primera parte de este número se explora el contexto europeo de los sistemas de bienestar con dos trabajos. Por una parte, al nivel más general, con un análisis de **Luis Moreno** («*El entorno europeo y global de los sistemas de bienestar*») en el que se compara la dinámica del modelo social europeo con la evolución del neoliberalismo anglosajón y el neoesclavismo asiático y se apuesta por un nuevo consenso europeo pro bienestar apoyado en una nueva aproximación de las corrientes ideológicas que lo hicieron posible después de la II guerra mundial y que favorecieron un largo período de crecimiento y bienestar; de la reconstrucción de dicho consenso podría emerger una nueva fase de reforma y bienestar. Por otra parte, el trabajo de **José Manuel Fresno** («*Las redes europeas del sector social: entre la prestación y la reivindicación*») analiza los factores de convergencia y divergencia del TSAS en el espacio europeo, su papel como agente institucional pro bienestar; al mismo tiempo demuestra cómo, mientras en el plano nacional y local prevalece la orientación a la provisión de servicios por encima de otros roles que son consustanciales al TS, como la denuncia, la reivindicación o la participación, en el plano Europeo la redes se focalizan en acciones de *advocacy* intentando influenciar la agenda comunitaria y las políticas que de ellas se derivan.

En la segunda parte del monográfico se analiza cómo los agentes e instituciones contribuyen a la producción del bienestar mediante dos trabajos de carácter general y otros dos específicos. Entre los análisis generales están, en primer lugar, el trabajo de **Demetrio Casado y Fernando Fantova** («*Los sistemas de bienestar en España: evolución y naturaleza*»), en el que se aborda desde una triple perspectiva histórica, jurídica e institucional la construcción, evolución y reformas de cuatro sistemas de bienestar: los servicios de salud, educación y servicios sociales y atención a la dependencia y la garantía o seguridad de rentas. La interrelación de lo público (regulación y financiación) y de lo privado (sobre todo en el ámbito de la provisión y gestión) permite tener una imagen global de la evolución de dichos sistemas. Por su parte, **Imanol Zubero** («*Sistemas de bienestar, políticas sociales y bienes comunes: tensiones y sinergias entre lo público y lo común*») realiza una reflexión sobre cómo reforzar lo público (no identificado como Estado) a partir de la categoría analítica de lo «común» o «bienes comunes». Esta categoría parte de la crítica a la influencia creciente del mercado en la prestación de servicios públicos y a la lógica estatal influida por la experiencia creciente y acumulada de que la representación de la voluntad popular se agota en el proceso electoral y se visibiliza una conexión entre mercado y política que vacía a la democracia de su contenido sustantivo. El autor se posiciona en favor de una comprensión de lo común que refuerce lo público y no lo socave.



Los dos trabajos de contenido específico son los de **Ignacio Bretos, Millán Díaz, Carmen Marcuello y Chaime Marcuello** («*Economía social y bienestar*») y **Paulino Azúa** («*El papel de las asociaciones y fundaciones como agentes que contribuyen al bienestar social*»). El primer trabajo destaca la importancia creciente de la economía social, tanto su reconocimiento como su capacidad para generar riqueza, empleo y bienestar. La economía social es, en sí misma, una fuente de bienestar y soporte o apoyo de la propia economía pública del bienestar. Además, los autores y autoras destacan las experiencias y el potencial de la economía social en España. Por su parte, el trabajo de Paulino Azúa, analiza los objetivos, desarrollo y retos de una parte de la economía social: las asociaciones y fundaciones de acción social o, si se prefiere, del TSAS en España. Destaca de manera particular los retos de futuro de este sector en relación con la transparencia, la innovación, las relaciones con las empresas, el desarrollo del voluntariado y la orientación a la persona, como receptora de servicios pero también como protagonista del proceso de provisión y mejora de la calidad.

La tercera parte del número monográfico está dirigida al análisis y reflexión sobre los problemas de integración social e innovación social e institucional. A un nivel general, el trabajo de **Marta Rey-García** («*El Tercer Sector y la innovación social en sistemas mixtos de bienestar: antecedentes, facilitadores y retos de gobierno*») explica los antecedentes y factores que facilitan la capacidad de las organizaciones del TS para avanzar en innovación social y cómo organizar la gobernanza de la misma. Para ello propone un decálogo de principios que pueden orientar la producción y el gobierno de la innovación, entre los cuales se encuentran los de orientación a las necesidades, la importancia de los valores, la apertura y autonomía de las organizaciones sociales o la implicación del voluntariado en el gobierno de las organizaciones.

El trabajo de **Miguel Ángel Cabra de Luna y Vicente Mora González** («*Inclusión sociolaboral de los colectivos vulnerables*») analiza el desarrollo en los sistemas de bienestar de políticas y programas dirigidos a la promoción y apoyo de los colectivos vulnerables (por razón de género, etnia y capacidades funcionales diferentes) en sus procesos de inclusión sociolaboral. La experiencia de programas nacionales, con apoyo de la UE, de lucha contra la discriminación, permite analizar al mismo tiempo cómo combinan su acción y recursos diferentes agentes institucionales y sociales y sus efectos en el bienestar de los colectivos afectados y en el conjunto de la sociedad. Los autores no solo destacan las barreras de acceso al mercado laboral, sino también el efecto potencial que pueden tener las transformaciones socio-técnicas en la inclusión laboral.

Finalmente, esta tercera parte concluye con el trabajo del **Joseba Zalakain** («*Sistemas de bienestar y sociedad inclusiva: de la inclusión activa a la activación inclusiva*») que analiza críticamente las limitaciones institucionales de los mo-



delos de intervención pro inclusión social, sobre todo de aquellos en que se combinan los sistemas de garantía de ingresos con la acción de los servicios sociales. De la crítica al modelo de activación individual se pasa a proponer un modelo general de activación inclusiva basado en la creación de un entorno social favorable y marcos flexibles adaptados a las necesidades y perfiles específicos de las personas. El autor, en sus conclusiones, enfatiza en la importancia que tienen en la activación inclusiva las capacidades de las personas, el refuerzo de los vínculos comunitarios y el potencial de los saberes locales o territoriales para optimizar las intervenciones.

VICENTE MARBÁN GALLEGO (Universidad de Alcalá)  
GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO (Universidad de Alcalá)



# Monografía

## Primera parte

### El marco social e institucional de los sistemas de bienestar

- 1** El entorno europeo y global de los sistemas de bienestar  
*Luis Moreno* ..... 15
- 2** Las redes europeas del sector social: entre la prestación y la reivindicación  
*José Manuel Fresno y Stefan Meyer* ..... 33

## Segunda parte

### Agentes e instituciones que contribuyen a la creación del bienestar

- 3** Los sistemas de bienestar en España: evolución y naturaleza  
*Demetrio Casado y Fernando Fantova* ..... 55
- 4** El papel de asociaciones y fundaciones como agentes que contribuyen al bienestar social  
*Paulino Azúa* ..... 81
- 5** Economía social y bienestar  
*Ignacio Bretos, Millán Díaz, Carmen Marcuello y Chaime Marcuello* ..... 99
- 6** Sistemas de bienestar, políticas sociales y bienes comunes: tensiones y sinergias entre lo público y lo común  
*Imanol Zubero* ..... 115

## Tercera parte

### Bienestar social, integración social e innovación. Mirando al futuro

- 7** **El tercer sector y la innovación social en sistemas mixtos de bienestar: antecedentes, facilitadores y retos de gobierno**  
*Marta Rey-García* ..... **137**
- 8** **Inclusión sociolaboral de los colectivos vulnerables**  
*Miguel Ángel Cabra de Luna y Vicente Mora González* ..... **155**
- 9** **Sistemas de bienestar y sociedad inclusiva: de la inclusión activa a la activación inclusiva**  
*Joseba Zalakain* ..... **173**

# Primera parte

---

**El marco social e institucional  
de los sistemas de bienestar**





# El entorno europeo y global de los sistemas de bienestar

Luis Moreno

Profesor de Investigación, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC-IPP)  
luis.moreno@csic.es

Fecha de recepción: 24/07/2017  
Fecha de aceptación: 16/10/2017

## Sumario

1. Introducción.
2. Unidad y diversidad de las políticas sociales.
3. La incierta convergencia europea.
4. Los retos globales en la «Edad de Bronce del welfare».
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

## RESUMEN

Los sistemas de bienestar en Europa han facilitado altos grados de prosperidad económica y cohesión social desde la segunda guerra mundial. Tras el crack económico de 2007-08, la cuestión a ponderar es si la presente Edad de Bronce del welfare (2008- ¿?) podrá mantener los rasgos constitutivos del bienestar social consolidados en la segunda mitad del siglo XX. En el contexto global, la lógica del Modelo Social Europeo (MSE) contrasta con la de otros sistemas de desarrollo económico y protección social alternativos: el «neoesclavismo» emergente asiático, el cual propone el dumping social como valor añadido de crecimiento económico, y la remercantilización individualista anglo-norteamericana, que auspicia la compra del bienestar por los propios ciudadanos. De la sintonía y acuerdo de las grandes corrientes ideológicas europeas (cristianodemócratas y socialdemócratas, principalmente) dependerá en buena medida el futuro del MSE y el mantenimiento de los sistemas europeos de bienestar.

### Palabras clave:

Modelo Social Europeo, políticas sociales, desarrollo del bienestar.

**ABSTRACT**

*Welfare systems in Europe have made possible high degrees of economic prosperity and social cohesion since World War II. After the financial crack of 2007-08, the question to ponder is whether the present Bronze Age of welfare development (2008- ?) would maintain the levels of welfare development and social policy provision achieved during the second half of the XX century. At the global context, the rationale of the European Social Model (ESM) is confronted by alternative systems of economic development and social protection: Asian emergent "neo-slavery" practices and Anglo-North American individual re-commodification. The former proposes social dumping as an added value to achieve economic growth and the latter advocates the purchase of welfare services by the citizens themselves. Depending upon the general agreements among the main European ideologies and parties (Christian-Democrats and Social-Democrats, principally) the maintenance of the welfare systems and the ESM can be envisaged in the future as we have known them until now.*

**Key words:**

*European Social Model, social policies, welfare development.*



# 1 INTRODUCCIÓN

El Modelo Social Europeo (MSE) es un proyecto político articulado en torno a los valores de equidad social (igualdad), solidaridad colectiva (redistribución) y eficiencia productiva (optimización), y es resultante de los procesos contemporáneos de conflicto y cooperación en el Viejo Continente. El MSE impulsa la ciudadanía social entendida como aspiración a una vida digna y al bienestar social de los individuos, mediante el acceso al trabajo remunerado y a la protección en situaciones de riesgo, todo ello acorde a unos estándares vitales legitimados axiológicamente por el conjunto social. Como objetivo estratégico general, el MSE auspicia el crecimiento económico sostenido y sostenible basado en una promoción de la igualdad social y económica, un amparo de los ciudadanos más vulnerables y un partenariado social activo. Competitividad económica y cohesión social son, por tanto, dos componentes de legitimidad del MSE (Pichierri, 2012; Moreno, 2015a; Guillén *et al.*, 2016).

El Estado del Bienestar es la institución basilar del Modelo Social Europeo. Define al Estado del Bienestar (EB) —una invención europea, al fin y al cabo— un conjunto de estructuras proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a procurar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Las políticas sociales, a su vez, son intervenciones de los poderes públicos que afectan las oportunidades vitales de los ciudadanos y cubren sus riesgos vitales, principalmente en los ámbitos de la educación, del empleo, de la salud, de la seguridad social y de las transferencias fiscales. El gasto público destinado a los EBs está comprendido en una franja entre un quinto y un tercio del Producto Interior Bruto (PIB) y supone alrededor de la mitad del gasto público de sus países. Ambos rasgos caracterizan distintivamente a los EBs europeos<sup>(1)</sup>. En términos generales, el gasto público destinado a políticas sociales y del bienestar en Europa es notablemente superior al de la media mundial:

(1) Según Peter Flora (1993) tales porcentajes de mínimos y máximos del gasto público social evidencian la distinta madurez y generosidad de los EBs de la Europa occidental. Si se considera el gasto público neto, que tiene en cuenta la tributación de las prestaciones sociales y los gastos fiscales ocultos (deducciones y exenciones impositivas), Francia alcanzaba ya en 2001 un 29% del PIB, porcentaje que contrastaba con el 26% de Dinamarca y el 17% de Estados Unidos (Esping-Andersen y Palier, 2010).

**Tabla 1: Gasto público de bienestar social**

Países y zonas	Gasto social	Gasto sanitario	Total gasto público bienestar
China	4%	2%	6%
Estados Unidos	9%	7%	16%
Eurozona	18%	7%	25%
Mundial	9%	5%	14%

*Nota:* Datos de 2007 previos al inicio de la Gran Recesión en porcentajes de PIB.  
*Fuente:* Moreno (2015b).

## 2 UNIDAD Y DIVERSIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Las políticas sociales implementadas por los EBs han facilitado altos grados de prosperidad económica y cohesión social. Pero el éxito de los EBs no ha conllevado la plasmación institucional homogénea y única en todos los países del Viejo Continente de un determinado tipo de *welfare state*. Corporativismo, cogestión, desregulación o flexiguridad son variantes de diversas institucionalizaciones de bienestar social en países con parejos niveles de gasto social, tales como Francia, Alemania, Reino Unido o Dinamarca, pongamos por caso. Las diversidades del *welfare* entre estos países son reconocibles (Moreno *et al.*, 2014; Del Pino y Gago, 2017). También lo es la efectividad y la lógica operativa de sus EBs. Sin embargo, cabe considerar que los sistemas contributivos galos y teutones, el Servicio de Salud británico (*National Health Service*), o la protección garantizada en la rotación empleo y desempleo escandinava, son rasgos peculiares inherentes a un modelo europeo común, el cual ha pasado por diversas vicisitudes tras acabar la Segunda Guerra Mundial. Vistos desde abajo, el caleidoscopio del *welfare* muestra una vocación compartida por la cobertura de los riesgos sociales, así como en la promoción de la ciudadanía social. Pero cabe identificar diversos tipos de regímenes del bienestar, tal y como aparecen en la tabla siguiente, y de acuerdo a su posterior descripción sintética.

Tabla 2: Regímenes del bienestar europeos

Tipología	Rasgos y políticas	Países
Anglosajón	Liberal con selectividad de las políticas (comprobación de medios)	Reino Unido, Irlanda
Continental	Bismarckiano. Seguridad social contributiva.	Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos (Suiza)
Mediterráneo	Familista y mixto	Chipre, Grecia, España, Italia, Malta, Portugal (Israel, Turquía)
Nórdico	Universalista. Provisión general de políticas sociales	Dinamarca, Finlandia, Islandia, Suecia (Noruega)
Post-comunista	Residual y dual (Bismarckiano y/o liberal)	Bulgaria, Croacia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa, Rumania

Fuente: Moreno, 2016; Denstad, 2014.

El régimen liberal (anglosajón) se estructuró inicialmente con un compromiso inicial por la universalidad de sus programas y servicios, como fue el caso del Reino Unido según las propuestas del Informe Beveridge. Concentrado en la lucha contra la pobreza, su financiación se ha realizado con cargo a la recaudación fiscal general y sus prestaciones han sido a tanto alzado (*flat-rate*) tras la comprobación de medios de los beneficiarios. Este último criterio de provisión se ha intensificado en los últimos tiempos con una mayor atención hacia la mercantilización de la vida social, lo que ha implicado una progresiva desregulación del mercado laboral, una mayor flexibilidad salarial y algunas reducciones en el gasto social. Se ha denotado un menor nivel de desmercantilización de los ciudadanos, con una mayor dependencia en las fluctuaciones del mercado a la hora de procurarse una renta primaria y protección social en caso de desempleo.

El régimen de aseguramiento social (continental Bismarckiano) se ha organizado en base a las categorías ocupacionales de los trabajadores, con una atención mayor por mantener el estatus de los cotizantes al sistema de la seguridad social que por reducir los niveles de desigualdad. Se ha caracterizado por la acción concertada entre empleadores (patronal) y empleados (sindicatos), y su financiación se ha realizado a través de las cotizaciones al sistema de previsión social de ambos colectivos. Las políticas de bienestar sancionadas por los poderes públicos han convalidado los acuerdos generales alcanzados entre los agentes sociales. Su desarrollo ha conllevado una abrupta distinción entre los trabajadores con empleos estables (*insiders*) y aquellos eventuales, discontinuos o excluidos (*outsiders*). La cobertura en intensidad y extensión de las prestaciones y servicios sociales ha estado en función del acceso al empleo



asalariado, si bien se ha provisto también de asistencia social y prestaciones no contributivas a beneficiarios no cotizantes al sistema de la seguridad social.

El régimen familista (Mediterráneo) se ha caracterizado por el papel central desarrollado por la familia y su interpenetración en todas las áreas de producción y distribución del bienestar. A consecuencia de ello se ha reproducido —hasta el momento— una persistente microsolidaridad en los hogares y una complementariedad en la interacción entre familia, instituciones públicas y sociedad civil<sup>(2)</sup>. La «vía media» del bienestar de la Europa del Sur se ha constituido como una forma de agregado mixto (*welfare mix*) en el que se han integrado políticas generales de ciudadanía (asistencia social, pensiones no contributivas), prestaciones y servicios contributivos y ocupacionales (derechos familiares derivados, prestaciones laborales), e incluso programas de índole universal (sistemas nacionales de salud).

El régimen universalista (Nórdico) se ha desplegado como una combinación entre solidaridad, crecimiento y pleno empleo, así como con una minimización de la dependencia familiar. Se ha financiado con cargo a los impuestos y se ha caracterizado por el principio del universalismo, favoreciendo la provisión pública de servicios sociales en vez de transferencias de prestaciones monetarias a los ciudadanos. El principal objetivo de este tipo de régimen de bienestar ha sido procurar la igualdad y homogeneidad de grupos sociales dentro de una ensanchada clase media. El pleno empleo es una prioridad basada en acuerdos políticos amplios y una gobernanza consensual. La alta participación de las mujeres en el mercado laboral formal se ha reflejado en los porcentajes más altos de empleo femenino en el mundo.

El régimen post-comunista del bienestar es una nueva tipología que ha emergido tras la caída del Telón de Acero a finales de los años 1980. Aunque ha sido conceptualizado como un régimen de bienestar en sí mismo, resta por analizar el modo en que los distintos países europeos ex comunistas convergiran o no en el futuro. En realidad, su común denominador es el legado institucional y político heredado de la época soviética y su dominación militar. Se ha señalado que hay dos subtipos prosiguiendo trayectorias distintas según las tipologías liberal-anglosajona y la continental-Bismarckiana (Deacon, 2000; Potucek, 2008)<sup>(3)</sup>.

(2) En análisis efectuados en los últimos años se han observado disparidades internas que arrojan dudas a la agrupación de los países mediterráneos en una tipología común (Marí-Klose & Moreno-Fuentes, 2013). Con anterioridad, otros estudios utilizando técnicas estadísticas multivariantes habían confirmado una agrupación robusta y distintiva del «cluster» de la UE meridional (Vasconcelos Ferreira y Figueiredo, 2005).

(3) Algunos analistas han señalado que, posiblemente, estemos asistiendo a la progresiva formación de tres subgrupos: (1) Eslovenia y República Checa; (2) Bulgaria, Rumanía y las repúblicas bálticas, Estonia, Lituania y Letonia; y (3) Eslovaquia, Hungría y Polonia (Couceiro y Adelantado, 2016).



### 3 LA INCIERTA CONVERGENCIA EUROPEA

Con anterioridad a la crisis desatada en 2007-08, los EBs europeos estaban en un lento —pero gradual— proceso de convergencia hacia la mitad en la magnitud de sus indicadores, tales como la desigualdad de rentas, el gasto público y la protección social. Los coeficientes Gini de desigualdad de rentas y el riesgo de pobreza habían sido reducidos ligeramente, mientras que los presupuestos sociales habían aumentado en términos absolutos (Adelantado y Calderón, 2006). Antes de la Gran Recesión, la política del llamado «retroceso del bienestar» (*welfare retrenchment*) se había manifestado anticipadamente en acciones de contención de gastos (*cost containment*), lo que quedó ejemplificado por: (a) un endurecimiento de los criterios de acceso y elegibilidad a las prestaciones y servicios del bienestar en la Europa continental; (b) una reducción en torno al 10% en el gasto de los generosos estado nórdicos del bienestar; y (c) una transferencia de responsabilidades desde el sector público estatal and privado lucrativo en sectores del estado de bienestar británico (ej. pensiones). Sin embargo, en los tres casos señalados las reformas fueron —al menos parcialmente— condicionadas (*path-dependent*) por las ideas, instituciones e intereses sobre los cuales los respectivos EBs se construyeron tras la segunda guerra mundial y desarrollo posterior (Moreno y Palier, 2005).

Corolario del descontrol de los mecanismos de crédito privado y la maximización de prácticas especulativas mediante sofisticados instrumentos financieros y derivados<sup>(4)</sup>, se desencadenó en 2007-08 una crisis global provocada por el colapso de las hipotecas *subprime* en el mercado de la vivienda estadounidense y la quiebra, al año siguiente, del gigante bancario, Lehmann Brothers. La subsiguiente licuación financiera provocó una crisis mundial de amplio alcance y repercusiones que afectó, especialmente, a las democracias del bienestar (post-) industriales, cuyos gobiernos pusieron a disposición del sistema bancario cantidades ingentes de dinero público a fin de evitar la quiebra de sus sistemas financieros. El alcance y efectos futuros de la Gran Recesión tras el crack del 2007-28 son de naturaleza conjeturable, pero sus efectos en las políticas de retroceso (*retrenchment*) del bienestar en Europa han sido patentes en el último decenio, aunque han tenido impactos variables en los diversos regímenes del bienestar.

(4) Por ejemplo, los conocidos como *hedge funds* (fondos de cubrimiento de riesgo) permitieron apalancamientos financieros que, con una revalorización del 1% en el precio de sus activos, o una caída en el precio de sus deudas del mismo porcentaje, duplicaron en algunos casos su capital. De igual modo, y dependiendo de la variabilidad estocástica de los mercados financieros, los fondos perdieron, en ocasiones, enormes sumas de capital y hasta la desaparición del capital tanto propio como prestado (Krugman, 2009).



A fines de 2016, los países nórdicos habían conseguido mantener un alto nivel de gasto social, alrededor del 30% de su PIB en Dinamarca, Finlandia y Suecia. Por su parte, los países continentales habían preservado unos porcentajes intermedios de gasto en torno al 27% (Alemania, Austria, Bélgica, Francia y Luxemburgo), mientras que los mediterráneos habían estabilizado el suyo entorno a una cuarta parte en porcentaje de PIB (España, Grecia, Italia y Portugal). Finalmente, tanto los países del Este europeo como Irlanda y Reino Unido habían destinado en torno a un 20% de su PIB a políticas del bienestar. Naturalmente, las consecuencias de los recortes en algunas políticas sociales han sido dispares, dependiendo de las trayectorias de cada país y régimen de bienestar. Hay que considerar, por tanto, los rendimientos de cada política en términos relativos y comparativos. Por ejemplo, es bien sabido que los EBs nórdicos dedican una mayor proporción de recursos a las políticas de ayudas familiares que en los países mediterráneos y del Este europeo, lo que tiene su correlación en mejores resultados respecto al empleo femenino y la fertilidad. En cambio, los países del Sur europeo, donde la esperanza de vida al nacer supera los 82 años de media, parecen haber estado más comprometidos en políticas de salud (Antonelli y De Bonis, 2016).

Respecto a las instituciones comunitarias de la UE, y dada la diversidad de tipos de regímenes y las variaciones en cuanto a la capacidad de los EBs para desplegar sus políticas sociales, no es plausible pensar en la constitución de una homogénea Unión Europa del Bienestar. Ello sería objeto de una gran resistencia política por parte de los países de la UE si ello se realizase en modo rápido y lineal. Y es que las políticas sociales han sido la plasmación de largas tradiciones históricas y compromisos políticos en los países europeos. Estos se han mostrado particularmente reticentes a una transferencia comprensiva hacia las instituciones de la UE de competencias simbólicas y electoralmente sensibles como son las políticas sociales. Consiguientemente, el proceso general de europeización sigue encarando un importante desafío, cual es cómo reforzar la dimensión social a nivel supranacional para la consolidación y desarrollo ulterior del MSE en un contexto global de dificultades tras la irrupción de la Gran Recesión desatada en 2007-08.

Con anterioridad a la crisis económica y financiera de 2007-08, el Método Abierto de Coordinación (MAC) había sido implementado en la UE con el fin de conciliar ambos niveles comunitario y estatal. Se trataba de superar el dilema planteado entre la necesidad de reforzar la regulación supranacional teniendo en cuenta la diversidad interna de los EMs europeos<sup>(5)</sup>. El MAC se

(5) El MAC es una regulación dirigida a la convergencia en términos de resultados, una vez acordados conjuntamente principios generales e indicadores comunes, pero dejando a los estados miembros (EMs) la posibilidad («abierta») de optar por los instrumentos adecuados para llevar a cabo estos objetivos, y de ajustarlos a la diversidad de elecciones políticas y coyunturas sociales a nivel nacional. Sólo la definición de objetivos se produce a nivel central, pero la implementación se realiza de forma descentralizada (Moreno y Serrano Pascual, 2009).



estableció en modo «abierto», según una regulación «blanda» (*soft regulation*), a fin de ajustarse a las nuevas condiciones económicas y al principio de subsidiaridad que caracteriza al proceso de Europeización. El MAC ha perseguido, por tanto, una regulación no basada en reglas detalladas, sino en la instauración de «procedimientos» generales que pudieran permitir una mayor flexibilidad y variación asumiendo objetivos compartidos.

En Europa, la génesis y consolidación de los *welfare states* han estado conformadas por la propia formación y evolución de los Estados nacionales europeos<sup>(6)</sup>. La mayor competencia en la elaboración y provisión de las políticas sociales continúa siendo una responsabilidad «exclusiva» de los propios países de la UE. Sin embargo, la delimitación de los confines competenciales en torno al *welfare* es imprecisa, incluidos aquellos que afectan a programas nacionales ya maduros y de larga trayectoria como los relativos a la cobertura de los riesgos de la vejez. Por ejemplo, la incentivación de las pensiones privadas complementarias a las prestaciones públicas nacionales, y sus implicaciones para los mercados internacionales de seguros, han sido auspiciadas por las autoridades comunitarias, lo que ilustra la ósmosis y puesta en común regulatoria en temas que afectan a la unión fiscal europea.

Empero, el entendimiento del EB como un asunto intransferible de cada nación europea tiende a socavar la idea de unidad y coherencia del MSE. En los países europeos donde se ha desarrollado más generosamente el modelo universalista de EB (países nórdicos), algunos actores nacionales recelan de la unidad del modelo europeo porque se entiende que ello podría conllevar una rebaja de sus altos estándares ampliamente legitimados durante largos períodos de tiempo (Benner y Vad, 2000). En aquellos otros (meridionales), donde se han desarrollado en menor medida los programas de bienestar, se dejan sentir argumentos que reclaman una vía «nacional» más acorde con sus posibilidades socioeconómicas (Moreno y Marí-Klose, 2016; Arriba *et al.*, 2017). Nacionalismos y populismos de heterogénea índole recelan del «gran hermano» comunitario y cortapisan, en la medida de su variable fuerza electoral, el proceso europeizador. La contienda entre ambas concepciones europeístas y nacionalistas es un conflicto abierto e inacabado (Ferrera, 2005; Moreno, 2014).

Sea como fuere, la Gran Recensión ha impelido a los gobiernos a implementar programas y políticas por continuar haciendo viables sus EBs. Animados por las recomendaciones de la Comisión Europea y su *Paquete de Inversiones Sociales* de 2013, los ejecutivos europeos han pretendido en diversos

(6) Para algunos autores, solo la existencia del Estado nación podría hacer posible el mantenimiento institucional del *welfare* en el futuro (Sotelo, 2010).



grados dar prioridad a la inversión social y a la eficiencia de sus EBs. Pero no todos ellos estaban en situaciones parejas, dado que los de los países miembros septentrionales se encontraban menos presionados por los ajustes económicos y sus EBs estaban más consolidados para afrontar reformas orientadas a la modernización y sostenibilidad. En realidad, y en lo que hace a los estados miembros periféricos y del sur, las medidas de vigilancia de la nueva gobernanza económica han constatado una amenazante brecha entre el norte y el sur europeo (Fresno y Chahin, 2013).

## 4 LOS RETOS GLOBALES EN LA «EDAD DE BRONCE DEL WELFARE»

Cabe establecer, en retrospectiva, que a los *treinte glorieuses*, o período de la Edad de Oro del capitalismo del bienestar europeo (1945-1975), le sucedió una Edad de Plata (1976-2007). Ambos períodos fueron efectivos en la resolución de los «viejos riesgos sociales» de la industrialización (asistencia sanitaria, desempleo o pensiones de vejez, pongamos por caso). En Europa, la presente Edad de Bronce del *welfare* (2008-¿?), inaugurada con la Gran Recesión, asiste a una lucha desigual entre los mercados y actores financieros internacionales, de un lado, y los «soberanos» Estados nacionales europeos agrupados en cuanto a sus comunes marcos axiológicos y sistemas de valores en el Modelo Social Europeo (MSE).

En MSE confronta el desafío de su supervivencia con dificultad. De acuerdo a la propia Comisión Europea (2010) el énfasis de su preservación y ulterior desarrollo debería ponerse en la idea de «crecimiento inclusivo» de acuerdo con los objetivos establecidos en la estrategia Europa 2020. Ello implica una atención explícita a la lucha contra la pobreza y la exclusión social (Rodríguez-Cabrero *et al.*, 2012; Rodríguez González, 2015). En el contexto global, la lógica del MSE contrasta con la de otros sistemas de desarrollo económico y protección social alternativos: el «neoesclavismo» emergente asiático, el cual propone el *dumping* social como valor añadido de crecimiento económico, y la remercantilización individualista anglo-norteamericana, que auspicia la compra del bienestar por los propios ciudadanos. Analicemos sucintamente algunos de sus rasgos.

La versión contemporánea del «neoesclavismo» implica el control de las personas con el propósito de su explotación económica (Bales, 1999, 2004). El sistema extendido en el continente asiático no se refiere *strictu sensu* a la propiedad física de las personas, sino a la capacidad de controlarlas como arte-

factos para generar beneficios materiales, lo que comporta una exacerbación de la desigualdad. Piénsese, por ejemplo, que en 2009 apenas 50 oligarcas con fortunas superiores al millardo de dólares estadounidenses controlaban en la India el equivalente al 20% de su PIB y el 80% de su capitalización bursátil. Tales datos contrastaban con la lucha por la supervivencia de más de 800 millones de sus compatriotas, los cuales disponían de menos de un dólar al día (Moreno, 2015b).

El «neoesclavismo» cabe ser entendido como una sinécdoque de las relaciones de poder entre ciudadanos pudientes, detentadores de los medios de apropiación de la riqueza y del poder político, y los ciudadanos precarios, vendedores de su fuerza de trabajo para su existencia. En pos de la maximización de sus inversiones, algunas corporaciones multinacionales eligen aquellas localizaciones dispuestas a facilitar su asentamiento, bien sea productivo o financiero, con la oferta de un menor nivel impositivo, de una liberalización de las condiciones de trabajo y de ausencia de restricciones a los impactos negativos en el medio. El resultado suele materializarse en unas prácticas de deslocalización y de *dumping* social entendido como una limitación de las condiciones laborales y de los derechos sociales de los trabajadores —cuando no de su eliminación—, a fin de poder competir en mejores condiciones de mercado con los países europeos, obligando a estos a adoptar medidas de competencia a la baja (*race to the bottom*) inasumibles a no ser que procedan a desmantelar sus sistemas de bienestar y ciudadanía social.

Por su parte, el sistema de remercantilización individualista, característico de los países anglo-norteamericanos, proclama la liberación de las personas de sus ligámenes colectivos, emplazándoles a la construcción autónoma de sus propias biografías vitales. En el límite de la perspectiva promocionada por el neoliberalismo, los ciudadanos pierden su sentido de la lealtad institucional y rehúyen la solidaridad con sus prójimos más allá de las mecánicas rutinarias y los hábitos colectivos, lo que aumenta su asociabilidad. Para un proyecto vital asocial no se necesitan mayores compromisos ciudadanos y los individuos gestionan los recursos relacionales atendiendo a su único provecho, y utilizándolos discrecionalmente *à la carte*.

Cabe preguntarse si los postulados neoliberales han obtenido una victoria completa en la batalla de las ideas. De ser así, la estrategia de la aidez individualizada y los resultados de la política del «ganador todo se lleva» (*winner-takes-all politics*) habrían hecho triunfar sin paliativos el discurso neoliberal también en el caso de la Europa asocial (Moreno, 2012). Ello «legitimaría» la mayor divergencia en la distribución de las rentas y el reparto desigual de las cargas fiscales, tal y como ha venido sucediendo en Estados Unidos (Hacker y Pierson, 2010).



## 5 CONCLUSIONES

En Europa, se sopesa si el «bronce» del *welfare* es todavía un metal ganador en la pugna por preservar el modelo socioeconómico europeo y la ciudadanía social en el Viejo Continente. En realidad, los grandes programas desplegados en las edades previas de «oro» y «plata» del *welfare* siguen reconociéndose en su alcance, cobertura y capacidades. No es menos cierto que en los recortes de gasto público, a fin de obtener una estabilidad fiscal entre ingresos y gastos, han sido realizadas mayormente en las partidas presupuestarias sociales y del bienestar<sup>(7)</sup>. Empero, el mantenimiento de un modelo social legitimado en una sociedad justa e inclusiva resta como objetivo para evitar que la Edad de Bronce sea un mero preludio de la vuelta a la prehistoria del bienestar social (Moreno, 2016).

Las sociedades europeas siguen expresando su convencimiento de que los poderes públicos son responsables principales de amparar la igualdad de oportunidades y la cohesión / justicia social (Calzada *et al.*, 2013). Todo ello implica mantener una alta carga fiscal con sistemas de impuestos progresivos, auténtico rasgo diferenciador del modelo europeo, y sometido a una gran incógnita de futuro. En cualquiera de los escenarios de futuro, los límites del EB deben ser tenidos muy en cuenta dada la dicotomía intrínseca entre ambas lógicas capitalista y del bienestar social. Ninguna de ambas puede justificarse por la ilusión de una prosperidad ilimitada; bien fuese mediante la delegación acrítica del desarrollo económico a los mercados, o por demandas panglossianas de un bienestar total (Moreno, 2015a).

De entre los escenarios *posibles, probables y deseables*, según la taxonomía propuesta por la futuróloga Eleonora Masini<sup>(8)</sup>, los primeros ofrecen un amplio muestrario de desarrollos que permitirían un retorno de aquellos cinco grandes «males» (*evils*) descritos por Lord Beveridge: necesidad, enfermedad, ignorancia, miseria y ociosidad (*Want, Disease, Ignorance, Squalor, Idleness*). Junto a ellos, la vuelta a formas decimonónicas de beneficencia, disciplinamiento laboral y paternalismo social no serían del todo descartables. A ello contribuiría, entre las variables intervinientes más decisivas, el alejamiento de las clases medias del uso de los servicios sociales de los EB. Tales segmentos mesocráticos suelen lamentarse de la falta de calidad de lo público y, merced a sus mejores disponibilidades de renta, pueden recurrir a la compra individualizada de servicios

(7) Por contra, los gastos nacionales en defensa permanecen en niveles altos y «duplicados», lo que es un despilfarro de recursos en un continente en paz consigo mismo. Pese a su profunda crisis económica, Grecia encabezaba en 2011 la lista de países de la UE con mayor presupuesto militar (4,5% de su PIB).

(8) Para quien las visiones hacia el porvenir son constructos sociales que posee una función anticipatoria y estratégica (Masini, 1983).

privados en una reeditada «sociedad de los dos tercios» (*two-thirds society*)<sup>(9)</sup>. A tales conductas contribuiría la avidez y el consumismo conspicuo de un crecimiento ilimitado, junto a un olvido del pasado, como si el siglo XX nunca hubiera existido (Judt, 2011).

El futuro *probable* se presenta como una vuelta a sistemas de protección social proveedores de coberturas básicas para hacer frente a algunos «viejos riesgos sociales» (analfabetismo, invalidez o jubilación, pongamos por caso). Para la gestión de los «nuevos riesgos sociales» (NSR), se produciría un mayor protagonismo de las asociaciones lucrativas y no lucrativas de prestación de servicios de atención personal a pequeños, mayores y dependientes. Con el envejecimiento poblacional, y el declive demográfico en toda Europa<sup>(10)</sup>, solo los inmigrantes podrían aportar sangre nueva para asegurar la viabilidad de los EB. En paralelo, podría producirse una intensificación en las prácticas de micro-solidaridad en hogares cada vez más reducidos de tamaño, especialmente en el caso del régimen mediterráneo del bienestar. Quizá aquellos países que ya han madurado y consolidado sus EB, como los nórdicos, podrían aspirar a mantener una red amplia y generosa de servicios y prestaciones públicas, si bien sus opciones económicas como países «francotiradores» altamente competitivos en el (des) orden económico internacional, dependerían de la necesidad de evitar la disgregación política europea y la disolución del euro. Ambos desarrollos pondrían a prueba las políticas sociales y de activación laboral conjugadas en el ideario nórdico de la flexiguridad.

De los futuros *deseables*, además de procurar la preservación de servicios y prestaciones que aún hacen de los rasgos de la Edad de bronce un *welfare* avanzado reconocible, se esperan inversiones sociales para el cuidado y promoción de niños y jóvenes. La eventual desafección de estos últimos podría estar motivada por el establecimiento de condiciones laborales y fiscales que les imposibilitarían su participación efectiva como ciudadanos sociales y el disfrute de las políticas de bienestar. El *glamour* del éxito personal encarnado en la estética de la individualización asocial es una poderosa adormidera inculcada a los jóvenes para su olvido del EB. Con tal hipotética desafección se produciría la transformación de una perspectiva sociotrópica en otra egocéntrica, y se asistiría a un proceso de sustitución del compromiso participativo de los jóvenes por el de su anomía desmovilizadora.

(9) En los inicios de los años 1980s, se extendió el concepto de «la sociedad de los dos tercios», en referencia a una situación en la que dos terceras partes de los ciudadanos de democracias avanzadas europeas mantendría niveles altos de renta, mientras que el tercio restante sería *losers* (perdedores) condenados a la precariedad laboral y hasta la exclusión social (Moreno, 2012).

(10) Dada la previsible evolución demográfica, se haría necesaria la llegada de millones de inmigrantes para 2030, a fin de mantener los equilibrios socioeconómicos en Europa. En el caso español, los nacimientos apenas compensarían las defunciones y se calcula que se necesitarían al menos siete millones de inmigrantes para que la tasa de dependencia entre pasivos y productivos se mantuviese en un ratio óptimo (Moreno-Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011).



Por mor de la parsimonia prospectiva, cabe identificar el paso de la dimensión nacional-estatal a la continental europea como el reto político más decisivo para el futuro del MSE. Una tal transformación de perspectiva se facilitaría mediante una Europeización de los partidos políticos y de otros actores representativos de los intereses organizados en el Viejo Continente. Pretender, por ejemplo, una mayor armonización económica, mediante la intervención activa —y en ocasiones decisiva— del Banco Central Europeo, o la mutualización de la deuda pública y la emisión de eurobonos, sin articular una Europeización efectiva de las formaciones políticas, ni del marco comunitario de decisión política, es una invitación permanente a la inacción y la euroesclerosis. A tal propósito, los representantes políticos bien harían en reeditar su convencimiento de que el crecimiento económico solidario y la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos es un valor supremo a preservar en el conjunto del Viejo Continente.

Finalmente, cabe pensar que para el sostenimiento de los sistemas del bienestar europeos se hace necesario reeditar un gran acuerdo social como el de mitad del siglo XX (*mid-century compromise*) (Crouch, 1999). Aquel pacto concilió los grandes enfoques ideológicos europeos —y, especialmente, aquellos cristianodemócratas y socialdemócratas— en el empeño común de institucionalizar el bienestar social. Sus frutos fueron un crecimiento sostenido y un alto grado de cohesión social. Alternativamente, los modelos alternativos de «neoesclavismo» emergente y la remercantilización individualista marcarían la agenda de una Europa asocial y la desaparición de los EBs europeos. De la sintonía y acuerdo de las grandes corrientes ideológicas europeas dependerá en buena medida el futuro del *welfare* en Europa<sup>(11)</sup>.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- ADELANTADO, J. y CALDERÓN, E. (2006): «Globalization and the welfare state: the same strategies for similar problems?», *Journal of European Social Policy*, 16 (4): 374-386.
- ANTONELLI, M. A. y DE BONIS, V. (2016): «How Do European Welfare States Perform?», *Social Europe* (19 Julio), en línea: <https://www.socialeurope.eu/european-welfare-states-perform>.
- ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A.; MARBÁN GALLEGO, V.; MORENO FUENTES, F. J. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2017): «The Spanish Half-hearted Pursuit of Europe's

(11) El presente artículo se ha preparado y redactado durante el desarrollo del proyecto de investigación, PRASINIE (Plan Nacional de I+D+I, Ministerio de Educación y Ciencia, CS02013-44717-R).

- 2020 Poverty Target», en J. Ramos y E. del Campo (eds.), *Re-shaping the European Productive and Social Model: A Reflexion from the South*. Bruselas: Peter Lange.
- BALES, K. (1999): *Disposable People. New Slavery in the Global Economy*. Berkeley, Calif.: University of California Press (Ed. revisada).
- BALES, K. (2004): *New Slavery: A Reference Handbook*. Santa Barbara (CA): ABC-CLIO.
- BENNER, M. y VAD, T. B. (2000): «Sweden and Denmark Defending the Welfare State», en: F.W. Scharpf, y V. E. Schmidt (eds.) *Welfare and Work in the Open Economy: Diverse Responses to Common Challenges*. Nueva York: Oxford University Press.
- CALZADA, I.; GÓMEZ-GARRIDO, M.; MORENO-FERNÁNDEZ, L. y MORENO-FUENTES, F. J. (2013): «Regímenes de bienestar y valores en Europa», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 141: 61-90.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Commission Communication: Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. COM (2010) 2020 (3.3.2010), en línea: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.
- COUCEIRO, M. y ADELANTADO, J. (2016): «Los nuevos regímenes de bienestar en la Europa postcomunista. Más allá de las tipologías occidentales», en Del Pino, E. y Rubio-Lara, M.J. (eds.), *Los Estados del Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos.
- CROUCH, C. (1999): «Social Change in Western Europe». Nueva York: Oxford University Press.
- DEL PINO, E. y GAGO, A. (2017): «Las reformas del bienestar en Europa y su impacto: un análisis del papel de la Unión Europea, los Nuevos Riesgos Sociales y las peculiaridades nacionales en el contexto de la Gran Recesión». Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) CSIC, Documento de Trabajo. 2017-02.
- DEACON, B. (2000): «Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalisation». *Journal of European Social Policy*, 10 (2): 121-146.
- DENSTAD, L. C. A. (2014): *The Impact of Welfare Regime on Social Trust in Europe*. Trondheim: Norwegian University of Science and Technology, en línea <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2356330/Denstad%2c%20Lena.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- ESPING-ANDERSEN, G. y PALIER, B. (2010): *Los Tres Grandes Retos del Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- FERRERA, M. (2005): *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- FLORA, P. (1993): «Los estados nacionales del bienestar y la integración europea», en L. Moreno (ed.) *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid: CSIC.



- FRESNO, J. M. y CHAHIN, A (2012): «Recortes y reformas: brecha creciente entre el norte y el sur de Europa», *Documentación Social*, 166: 45-80.
- GUILLÉN, A. M.; LUQUE, D, y GONZÁLEZ, S. (2016): «El Modelo Social Europeo: evolución y retos», en Del Pino, E. y Rubio-Lara, M.J. (eds.), *Los Estados del Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos.
- HACKER, J. S. y PIERSON, P. (2010): *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer —and Turned Its Back on the Middle Class*. Nueva York: Simon y Schuster.
- JUDT, T. (2011): *Algo va mal*. Madrid: Santillana.
- KRUGMAN, P. R. (2009): *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. New York: W.W. Norton [Ed. castellano: *El Retorno de la Economía de la Depresión y la Crisis Actual*, Barcelona: Crítica, 2009].
- MARÍ-KLOSE, P. y MORENO-FUENTES, F. J. (2013): «The Southern European Welfare model in the post-industrial order. Still a distinctive cluster», *European Societies*, 15 (4): 475-492.
- MASINI, E. (ed.) (1983): *Visions of Desirable Societies*. Oxford: Pergamon Press.
- MORENO, L. (2012): *La Europa Asocial. Crisis y Estado del Bienestar*. Barcelona: Península.
- (2014): *Europa sin Estados. Unión política en el (des)orden global*. Madrid: La Catarata.
- (2015a): «La Europeización del bienestar social en España», en Torres Albero, Cristóbal (ed.), *España 2015. Situación social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp: 1031-1041.
- (2015b): *Trienio de mudanzas. España, Europa y el mundo, 2013-15*. Madrid: La Catarata.
- (2016): «Post-crisis and the Bronze Age of Welfare in Europe», in S. Segado y A. López (eds.), *The Ailing Welfare State*, Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- MORENO, L. y MARÍ-KLOSE, P. (2016): «Las transformaciones del Estado del Bienestar Mediterráneo: Trayectorias y retos de un régimen en transición», en: E. del Pino y M.J. Rubio (eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas Sociales en Perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos.
- MORENO, L. y PALIER, B. (2005): «The Europeanization of Welfare: Paradigm shifts and social policy reforms» en P. Taylor-Gooby (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- MORENO, L. y SERRANO-PASCUAL, A. (2009): «Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2: 11-32.
- MORENO, L.; DEL PINO, E.; MARÍ-KLOSE, P. y MORENO-FUENTES, F. J. (2014): *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*, Madrid: Eurosocial (Programa para la Cohesión Social en América Latina), Documento de Estudio no. 3, Serie: Análisis,

Área: Políticas Sociales, en línea <http://www.slideshare.net/EUROsociAL-II/los-sistemas-de-bienestar-europeo-tras-la-crisis-econmica-luis-moreno-elosa-del-pino-pau-marklose-y-francisco-javier-morenofuentes-csic-espaa>.

- MORENO FUENTES, F. J. y BRUQUETAS CALLEJO, M. (2011): *Inmigración y Estado de bienestar en España*. Barcelona: Obra Social «la Caixa».
- PICHIERRI, A. (2012): «Social Cohesion and Economic Competitiveness: Tools for Analysing the European Model», *European Journal of Social Theory*, 16 (1): 85-100.
- POTUCEK, M. (2008): «Metamorphoses of Welfare States in Central and Eastern Europe», en M. Seeleib-Kaiser (ed.), *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- RODRÍGUEZ-CABRERO, G.; MARBÁN GALLEGO, V.; ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A.; GARCÍA SERRANO, C.; CARRASCO CARPIO, M. C. (2012): *Estudio de casos sobre estrategias de inclusión activa en países de la UE*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, F. J. (2015): «The Dynamics of the European Social Model: An Evolving Polarisation?», en S. Romano y G. Punziano (eds.), *The European Social Model Adrift: Europe, Social Cohesion and the Economic Crisis*, pp. 17-41. Farnham: Ashgate.
- SOTELO, I. (2010): *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Trotta/Fundación Alfonso Martín-Escudero.
- VASCONCELOS FERREIRA, L. y FIGUEIREDO, A. (2005): *Welfare Regime in the EU 15 and in the Enlarged Europe: An exploratory analysis*, FEP Working Papers, University of Porto, Faculty of Economy, en línea [https://fep.up.pt/investigacao/workingpapers/\\_old\\_WP\\_Fev09/05.06.15\\_WP176\\_Leonor.pdf](https://fep.up.pt/investigacao/workingpapers/_old_WP_Fev09/05.06.15_WP176_Leonor.pdf).





# Las redes europeas del sector social: entre la prestación y la reivindicación

**José Manuel Fresno**

Director de Fresno, the right link  
josemanuel@fresnoconsulting.es

**Stefan Meyer**

Consultor Senior en Fresno, the right link  
stefan.meyer@fresnoconsulting.es

Fecha de recepción: 20/07/2017

Fecha de aceptación: 10/11/2017

## Sumario

- 1. Modelo Social Europeo y entidades sin fines de lucro.** 1.1. El Modelo Social Europeo. Entre concepto y aspiración. 1.2. El Tercer Sector en las distintas tradiciones del bienestar. 1.3. Influencias europeas en la configuración del Tercer Sector nacional. 1.4. La liberalización de los servicios y el Mercado Único Europeo. 1.5. A vueltas con el carácter económico de los Servicios Sociales de Interés General. **2. Emergencia y articulación del Tercer Sector a nivel europeo.** 2.1. Reconocimiento del Tercer Sector a nivel europeo. 2.2. Un panorama heterogéneo con distintos niveles de articulación y funciones. 2.3. Acción condicionada por la agenda y financiación de la Comisión. 2.4. El problema de la representatividad. 2.5. La brecha entre la agenda Europea y la agenda nacional/local. 2.6. La articulación entre las redes y las redes de redes **3. Debates y conclusiones: el reconocimiento del Tercer Sector como actor relevante en el futuro modelo social europeo.** **4. Bibliografía.**

## RESUMEN

*Este artículo explora la evolución de las entidades del Tercer Sector de Acción Social en los Estados miembros de la Unión Europea y su articulación en redes a nivel europeo. Partiendo de la categorización clásica basada en las distintas tradiciones del bienestar, profundiza en los elementos comunes que determinan la evolución reciente y que indican cierta convergencia entre los países. Explora los elementos legales, políticos y económicos que han determinado la articulación de las entidades sociales en redes a nivel europeo, identificando la brecha y en ocasiones desconexión entre el plano nacional y el europeo sacando algunas conclusiones sobre el papel reforzado que puede Tercer Sector en el futuro modelo social europeo.*

## Palabras clave:

*Incidencia política, instituciones europeas, modelo social europeo, organizaciones sin fin de lucro, política social, régimen de bienestar, sociedad civil europea, tercer sector.*

**ABSTRACT**

*This article explores the evolution of the third sector in the welfare domain in the member states of the European Union and its constitution as networks at european level. Based on the classic category of welfare regimes it inquiries into common elements that influence the recent development and generate certain convergence between the countries. It explores the legal, political and financial determinants, which have contributed to the creation of european-wide networks, and identifies gaps and occasional disconnections between the national and European level. It ends by identifying conclusions about the reinforced role the third sector could have within the European Social Model.*

**Key words:**

*Advocacy, European civil society, European institutions, European Social Model, non-profit organizations, social policy, third sector, welfare regimes.*

Este artículo indaga sobre las redes europeas de entidades sin fines de lucro en el marco de la gobernanza europea y de la dimensión social de la Unión. Se enfoca en las entidades del Tercer Sector de Acción Social (en adelante TS) para preguntarse sobre su espacio en el Modelo Social Europeo (en adelante MSE).

## 1 MODELO SOCIAL EUROPEO Y ENTIDADES SIN FINES DE LUCRO

La literatura sobre la emergente constitución de las redes del TS como parte de la gobernanza social europea es escasa. Si bien existen estudios comparativos sobre la situación del Tercer Sector en los países europeos (Antares 2011, Fresno y Rauchberger 2015, Marbán Gallego 2015), no existe apenas análisis que permitan una construcción teórica sobre la articulación de un sujeto no gubernamental o civil al nivel europeo, sus fuentes de legitimidad, su posición en la negociación del pacto social europeo y su incidencia real sobre la vida de las personas en riesgo de exclusión. Se ha investigado poco desde la perspectiva empírica sobre las prácticas de la relación entre instituciones públicas y la sociedad civil organizada en la definición de políticas públicas y en la contribución a la prestación de servicios. Tampoco se ha avanzado en el desarrollo de un modelo teórico que logre explicar la integración de las distintas culturas y tradiciones europeas de política social en el nuevo marco institucional supranacional. En consecuencia, el presente artículo es necesariamente de carácter exploratorio y dibuja una primera aproximación a un objeto aún escasamente delimitado.

### 1.1. El Modelo Social Europeo. Entre concepto y aspiración

El Modelo Social Europeo (MSE), es una aspiración que se define a partir de principios y elementos comúnmente compartidos por los países que conforman la Unión: unas reivindicaciones comunes a partir de distintas tradiciones sociales y realidades socioeconómicas. Se construye como significativo vacío (Laclau) sobre el cual se vuelcan las movilizaciones hacia la justicia social. Esta aspiración social no tiene una única traducción en la configuración institucional de los Estados Europeos y mucho menos en los niveles de protección de las personas.

Mientras en todos los países europeos, el MSE tiene en su núcleo el Estado de Bienestar —con sus funciones de prestación y redistribución en un pacto/modulación de la relación trabajo-capital como condición *predistributiva*— las



diferencias institucionales y sus trayectorias de implantación nacional son muy diversas. Hoy, a pesar de su ambigüedad conceptual, en el término MSE se condensan una serie de derechos de protección social durante el ciclo vital —«*from the cradle to the grave*»—, como decía Lord Beveridge. Estos se traducen en unas obligaciones para el Estado, vinculadas tanto a los regímenes políticos democráticos como al pacto social alrededor del empleo. De esta forma, partes de la economía, las que se refieren a las necesidades básicas, se desvinculan de la lógica mercantil (Polyani). Es importante reseñar —como remarca Tony Judt (2005, 2010)— que el Modelo Social Europeo es la esencia de valores que enlaza y unifica a Europa, en contraste al *American Way of Life*.

En sus inicios, la Unión Europea y sus precedentes institucionales se enfocaron en una coordinación de las políticas comerciales, industriales y agrarias, y más tarde económicas y monetarias, relegando las políticas sociales a las competencias nacionales, desde dónde, a su vez, se reclamaba el principio de la subsidiariedad. Pero no es menos cierto que los derechos sociales y su institucionalización en políticas de prestación, protección y redistribución han estado presentes como principios en los tratados fundacionales sucesivos, y han ido adquiriendo progresivamente más relevancia, incluido en el Tratado de Lisboa. La Carta de los Derechos Fundamentales proclamada en Niza en el año 2000, pasó a ser jurídicamente vinculante en 2009 y en consecuencia tiene el mismo valor jurídico que los Tratados, formando parte del Derecho Primario de la Unión; en consecuencia, sirve de parámetro de referencia a la hora de examinar la validez del Derecho derivado y de las medidas nacionales.

Lentamente, y no sin fuertes resistencias, el MSE se va haciendo una realidad. En mayo de 2017 se presentó el *Pilar Europeo de Derechos Sociales* y junto con el mismo se anuncia un mecanismo de definición y monitoreo común de 20 derechos sociales. La comunicación fue acompañada por un resumen del *aquis social* que desenreda el complejo tejido competencial y reivindica, con la sutil diplomacia del lenguaje tecnócrata europeo, la acción coordinada sobre los asuntos sociales (CE 2016). De la misma forma, se constata que en los últimos años, en el Proceso del Semestre Europeo —evaluación anual sobre el cumplimiento de los objetivos marcados en la Estrategia 2020— han adquirido cada vez más peso los asuntos sociales, recuperando espacio en relación a los económicos y monetarios. Aun así, sigue siendo más fácil saltarse los compromisos sociales que sortear las «reglas de oro» que impone el pacto monetario y que tantas veces se traducen en medidas de austeridad (EAPN 2017).

Como demostraremos en la segunda parte de este artículo, el lento proceso de construcción de la Europa Social, con sus instrumentos jurídicos, políticos y de financiación, influirá de modo determinante en la articulación del TS a nivel

europeo en redes plataformas y coaliciones. Pero, no menos importante, este proceso también condiciona la evolución del TS en los distintos países como explicaremos a continuación. En consecuencia, las realidades nacionales del TS, y especialmente el papel que este juega en el entramado social, no solo son fruto de las distintas tradiciones nacionales del Estado de Bienestar, sino que tienden a converger en el marco de las políticas comunitarias (Marbán Gallego 2015).

## 1.2. El Tercer Sector en las distintas tradiciones del bienestar

La configuración práctica de los regímenes de bienestar en los distintos países europeos está determinada por tradiciones ideológicas, idiosincrasias y características particulares de los países. Los principios de redistribución, protección y solidaridad son elementos consustanciales a todos ellos. Esping-Anderson (1990) ha creado una tipología de «regímenes de bienestar» [*Welfare Regimes*] que clasifica los sistemas, a grandes rasgos, en liberal, social-demócrata y conservador. A estos, se ha añadido después un régimen mediterráneo y una categoría, más bien residual, de la Europa Oriental pos-comunista (Ebbinghaus 2012).

En línea con el enfoque de las tradiciones de bienestar, Salamon y Anheier (1996) han investigado el desarrollo del sector social no-lucrativo en los distintos países, argumentando que el perfil y el tamaño del sector no-lucrativo de acción social, sus funciones y su financiación, vienen fundamentalmente determinados por los regímenes de bienestar. Cada trayectoria de estos modelos enraíza en su respectiva cultura política y genera espacios específicos en las cuales se determinan la articulación de las políticas públicas de bienestar. En los distintos modelos de gobernanza, las organizaciones del Tercer Sector tienen un espacio y una función que varía (Fresno/Rauchberger 2015).

En el *modelo liberal* hay un dominio del mercado y de la provisión privada de servicios; la intervención del Estado tiende a ser menor, tanto en funciones como en intensidad, pues su tarea es esencialmente reducir la pobreza y proveer las necesidades básicas. La estratificación social es más alta, otorgando al mercado más confianza en la provisión de los servicios y también dando más espacio para la auto-organización de la sociedad civil. El modelo «liberal» anglosajón otorga gran relevancia al sector no-lucrativo —*charities*— tanto a la prestación de los servicios como en el espacio cívico para la discusión de las metas sociales y la vigilancia del poder.

El *modelo continental* de bienestar tiene variantes en lo que se refiere a la configuración del TS. El modelo alemán «conservador» crea espacios de co-responsabilización entre los socios sociales (capital y trabajo) de pre-negociación y pacificación del conflicto político. Rige el principio de subsidiariedad en el que



tradicionalmente las organizaciones «intermedias» han tenido un peso relevante en la producción de bienestar, bajo su regulación y financiación de Estado (Zimmer et al. 2005, Archambault 2001, Archambault *et al.* 2014).

En el *régimen nórdico* de bienestar, cuyo mayor exponente es Suecia, hasta los años 80 la provisión de servicios se realizaba directamente por el Estado que había absorbido las cooperativas preexistentes y asociaciones sindicales. En el ámbito municipal el sector público era prácticamente el único oferente en la prestación de servicios. De manera progresiva los sistemas de gestión se van haciendo mixtos, mediante la contratación estable de servicios bajo el principio de colaboración económica entre Estado y el Tercer Sector, fundamentalmente mediante las cooperativas (Wijkström 2000).

El *régimen mediterráneo* de bienestar, es de desarrollo más tardío y se caracteriza por un modelo mixto en la provisión de servicios, en el que participan tanto la administración pública como las empresas mercantiles, las entidades de economía social y las no lucrativas. La relación instrumental o de cooperación económica entre el TS y administración pública, complementada con los apoyos informales, sobre todo de la familia, es el rasgo fundamental.

### 1.3. Influencias europeas en la configuración del Tercer Sector nacional

Más allá de las tradiciones de bienestar, el TS se encuentra hoy condicionado en el conjunto de Europa por la influencia de las políticas europeas; en este sentido se puede afirmar que, en lo que concierne a posicionamiento, estrategia de actuación y papel que juega en la sociedad, se produce una convergencia que se manifiesta en tendencias comunes que vienen determinadas por las políticas comunitarias. En consecuencia, los modelos de bienestar no lo explican todo y dejan de ser cada vez más determinantes en la evolución del TS. Por supuesto las diferencias nacionales serán muy importantes, pero emergen sistemas de representación, de provisión de servicios y ámbitos de actuación que son comunes en el conjunto de los países y que dan paso a espacios de organización, intercambio e interlocución en el plano europeo.

En Europa el modelo tradicional de hacer filantropía ha cambiado y con él las entidades han ido perdiendo su tradicional base social. Entre las razones que explican este cambio estarían los procesos de individualización de las sociedades modernas, la relativa disolución de las relaciones de clase, la pérdida de preponderancia del peso de las relaciones religiosas, o la pérdida de intensidad de las ideologías que configuraron el Estado de Bienestar (liberal, cristiano-demócrata, socialdemócrata). En definitiva, una modernidad líquida que se define por el estado fluido y volátil de la actual sociedad, sin valores demasiado

sólidos, en la que la incertidumbre por la vertiginosa rapidez de los cambios ha debilitado los vínculos humanos (Bauman 1999). En consecuencia, la transformación de las sociedades modernas, incluidos los cambios demográficos, las nuevas necesidades sociales, los cambios en las formas familiares etc. han hecho que emerjan nuevas necesidades y oportunidades de mercado a las que el TS da respuesta. Estos servicios no solamente se expanden en el ámbito del ocio, la cultura, etc., sino también en el ámbito de los servicios sociales, en el que aparecen nuevas demandas relacionadas con los cambios demográficos, como la atención a las personas mayores y dependientes, o con los lugares de encuentro entre el campo social y el campo educativo o sanitario; todo ello en un contexto de transformación y contracción (*retrenchment*) del Estado de Bienestar (Fresno 2015, Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego 2015, Zalakain 2016). La crisis económica reciente ha agravado los viejos riesgos sociales y ha traído nuevos riesgos sociales que crean nuevos espacios de actuación para el TS.

Las políticas de desregulación, privatización y descentralización llevadas a cabo no solo por gobiernos liberales, sino también socialdemócratas en el conjunto de Europa, han dado mayor oportunidad a las entidades del TS en la provisión de servicios de bienestar. Esto no solo es así en los países de *welfare mediterráneo* como Italia o España, o en Alemania, donde ha coexistido un Estado fuerte y una sociedad civil fuerte, sino también en Francia y Suecia (Archambault 2001, Wijkström 2000). Estas políticas están contribuyendo también a la reorganización del Tercer Sector y al establecimiento de relaciones laborales entre las entidades privadas y el Estado y debilitando las estructuras corporativas previamente existentes en algunos países como es el caso de Alemania y Holanda (Zimmer *et al.* 2005).

Las políticas europeas, vienen priorizando el *empleo* como una de los elementos fundamentales y como vía preferente de inclusión de las personas vulnerables (Zalakain 2016). Esto fue así en la década de los 90 del siglo pasado (Libro Blanco sobre crecimiento competitividad y empleo) en la primera década de éste siglo (Estrategia de Lisboa) y en la actual década (Estrategia 2020). Los Estados, en consecuencia, han apoyado a las entidades del TS, a veces con fondos europeos y a veces con fondos propios, en su papel de creadores de empleo y proveedores de servicios con los grupos en riesgo de exclusión o vulnerables como las personas discapacitadas. De una forma u otra ello ha conllevado la creación de fórmulas de economía social en los distintos países: como ejemplos podemos citar en Italia *cooperativi sociale*, en Francia *entreprises d'insertion* o en España *centros especiales de empleo y empresas de inserción*, donde las empresas sociales forman una parte creciente de la economía social, crean formas innovadoras de empleo y proveen nuevos servicios con la participación solidaria y el voluntariado activo.



Entre las distintas funciones que tiene el TS en los países europeos destaca la promoción de la participación y la provisión de servicios, que en muchas ocasiones operan como dos caras de la misma moneda. La orientación a la provisión de servicios y la consiguiente profesionalización, ha ido en detrimento de la dimensión asociativa y de participación de las personas que ha decrecido en los últimos años (Rodríguez Cabrero y Marbán 2015). La profesionalización de las entidades y la orientación a la provisión de servicios acerca al sector a la economía social, pero si se hace a costa de la pérdida de participación, puede horadar uno de sus elementos consustanciales, que por otra parte supone un valor añadido y una ventaja competitiva con las empresas mercantiles en el desarrollo de servicios a las personas (Zubero 2015).

Los cambios en la agenda política, las nuevas necesidades sociales y la orientación preferente a la provisión de servicios del TS han abierto también nuevos espacios para la interlocución y la representación. De este modo, el TS se suma a la representación tradicional de las organizaciones convencionales en la construcción de las políticas en la que participan partidos políticos, sindicatos, agrupaciones empresariales y profesionales y reivindica presencia en dichos foros, o reclama un diálogo civil en el que pueda ser protagonista. Para articular estos intereses, en muchos países están emergiendo agrupaciones o federaciones de Tercer nivel, que no son temáticas (por colectivos), sino transversales, y que reivindican la participación del sector en el proceso de elaboración e implementación de las políticas sociales. Un buen ejemplo son las Plataformas del Tercer Sector creadas en España en los últimos años en el plano nacional y autonómico.

Pero el TS es dinámico por naturaleza y junto con las organizaciones más clásicas y formalmente establecidas, jerárquicas e institucionalizadas, emergen nuevas formas de organización que destacan por su orientación a la participación, la transformación y la reivindicación; estas iniciativas a veces están en el germen de movimientos sociales o son consecuencia de los mismos, otras se organizan en movimientos de autoayuda, defienden causas concretas como el medioambiente, la liberación sexual, las relaciones de género, los derechos humanos, la desinstitucionalización o la vida independiente y se orientan preferentemente a la participación política y el activismo (Kriesi 1996, Zubero 2015).

#### **1.4. La liberalización de los servicios y el Mercado Único Europeo**

En las últimas décadas se ha producido una masiva liberalización de servicios en el marco de la construcción del Mercado Común Europeo. Esta



liberalización, se ha extendido progresivamente a todas las áreas de producción económica y consumo. En la década de los 90, con la aprobación del Tratado de Maastricht (1992), esta liberalización alcanzó también al sector de los servicios, especialmente deporte y ocio pero también los servicios sociales. Todo ello se produjo en un marco en el que las políticas sociales optaban por medidas de activación y flexibilidad. El Tratado de Ámsterdam (1998) reforzó este enfoque, e hizo de la creación del Mercado Común la prioridad fundamental. Muchos documentos de la Comisión Europea de la época sitúan al empleo como la vía fundamental para luchar contra la exclusión, haciendo poca referencia a la educación y a la seguridad social (Fresno 2015, Zalakain 2016).

La liberalización de los servicios puso en el centro de las prioridades la comercialización, la gestión y la profesionalización, e introdujo el criterio de los precios como elemento determinante en la adjudicación de los servicios, reduciendo la cantidad y calidad de los servicios en un contexto de desregulación. Todo ello sustituyó los principios de la solidaridad, la desmercantilización, y responsabilidad pública en la provisión de los servicios, por el de la compra y financiación individual de los mismos, e introdujo de modo generalizado al sector mercantil en la provisión de servicios sociales en la mayoría de los países de la Unión Europea.

La liberalización de los servicios, que fue de la mano de la generalización de los sistemas de contratación pública (compra de servicios), situó a muchas entidades del TS en competencia con las empresas mercantiles y a la vez en clara desventaja, dados los principios de mercado dominantes en la contratación y la capacidad de las empresas para generar economías de escala. Al mismo tiempo, relegó el papel de las entidades voluntarias de ámbito local, abocando a lo que Lahusen (2006) ha definido como la colonización de la sociedad civil por las instituciones y mercados europeos. Está por ver en qué medida las entidades de base local, buscarán su propio espacio en este contexto, construyendo relaciones interdependientes, reforzando su base social y reforzando la identidad y producción colectiva.

La competencia, en ocasiones abierta y en ocasiones selectiva del TS con el sector mercantil en la provisión de servicios, ha hecho que las entidades opten por la especialización y releguen a segundo plano funciones de movilización, reivindicación y transformación social. Más aún, las entidades del TS han incrementado la competencia entre sí y también encontrado alianzas en algunos ámbitos con las empresas. Cooperar, competir y coludir (poner barreras a la entrada de terceros) son estrategias que utilizan simultáneamente.



## 1.5. A vueltas con el carácter económico de los Servicios Sociales de Interés General

Un tema clave que aún no ha sido resuelto convenientemente y que determinará el papel del TS en la provisión de los servicios en los próximos años es la categorización o no de los servicios sociales como de interés económico, puesto esto afecta a la manera en que estos se prestan y al procedimiento de cooperación público privada que se elige (Fresno y Rauchberger 2015). El concepto de *Servicios Sociales de Interés General* (SSIG) no está definido en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) ni en el Derecho Derivado. Dos controvertidas comunicaciones de la Comisión (CE 2006, CE 2007) destacan los objetivos y los principios organizativos que caracterizan los Servicios Sociales de Interés General y los definen como servicios de protección social y aquellos esenciales prestados directamente a la persona. Tal como aclaran ambas comunicaciones, los SSIG pueden ser de carácter económico o no económico, en función de la actividad en cuestión y del contexto. El hecho de que una actividad se califique como «social» no es en sí mismo suficiente para sustraerse a la calificación de «actividad económica» con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal. Este tema es determinante, dado que delimita la posibilidad de que estos servicios puedan ser prestados por operadores de mercado o que su prestación se circunscriba a las entidades sin ánimo de lucro.

El marco normativo en materia de cooperación público-privada está cambiando a partir de la Directiva Europea de Contratación Pública (Consejo Europeo 2014) y la transposición al ordenamiento jurídico de los respectivos Estados miembro; en el caso de España se concreta en la nueva Ley de Contratos. La propia toma de conciencia de los Estados miembros de que los procesos de mercantilización de los servicios sociales estaban llevando demasiado lejos y el trabajo simultáneo de las redes y lobbies del Tercer Sector, ha abierto una ventana de oportunidad en el nuevo marco normativo que permite que no todo se tenga que instrumentar a través de los procedimientos de contratación pública, sino se pueden utilizar otras fórmulas como el régimen de acreditación mediante licencias y vales (llamado en España «Concierto Social»), siempre respetando los principios de transparencia y no discriminación. Por otra parte, la Directiva introduce nuevos elementos que permiten a los Estados miembros priorizar a las entidades del TS en los sistemas de contratación pública y seguir principios de contratación pública responsable. Entre ellos: a) El criterio que prevalece no es el «precio», sino la «mejor relación calidad precio» (*best value price*); b) Prevé un régimen especial para los talleres y empleos protegidos con «personas con discapacidad» y las «personas vulnerables». c) Permite aplicar un régimen simplificado transitorio para contratos inferiores a 750.000 euros; d) Prevé la aplicación de cláusulas sociales. e) Prevé la posibilidad de realizar reserva de contratos.



## 2 EMERGENCIA Y ARTICULACIÓN DEL TERCER SECTOR A NIVEL EUROPEO

Las políticas sociales y el mercado único europeo conducen a la convergencia del Tercer Sector en los distintos países y también a su articulación a nivel europeo. Desde finales de los años ochenta del siglo pasado, se vienen creando redes, organizaciones y plataformas que operan de modo transnacional. Su surgimiento y la manera en que se han configurado, ha venido determinado por el marco jurídico comunitario, por las políticas y en buena medida por los sistemas de financiación a través de los Fondos Estructurales, programas e iniciativas comunitarias. En este apartado describiremos las condiciones que han favorecido la emergencia de las mismas, el papel que juegan y algunos debates en cuanto a su función.

### 2.1. Reconocimiento del Tercer Sector a nivel europeo

La Unión Europea ha sido históricamente criticada por su «déficit democrático» (Sánchez-Cuenca 2017). En las últimas reformas, y especialmente tras el Tratado de Lisboa, se ha ampliado el peso de los mecanismos representativos y se han añadido más mecanismos de control (*checks and balances*). La institucionalidad europea sufre del vacío de una esfera pública (Habermas) auténticamente europea que sirva como contrapeso de supervisión ciudadana. Más allá de los elementos representativos, se han ido añadiendo prácticas deliberativas, de participación y consulta en las instituciones europeas, en las cuales el TS encuentra su encaje. Aun así, la Comisión sigue utilizando al TS habitualmente, o bien como caja de resonancia para su propia agenda, o bien, como mera correa de transmisión de la implementación de las políticas, ocupando ese doble rol de financiador de proyectos e interlocutor para las políticas.

Desde los años noventa, el sector no-gubernamental contó con cierta participación en la gobernanza multinivel europea. Durante la Comisión Delors, en el año 1990 se creó con el apoyo de la Comisión la Red Europea contra la Pobreza (EAPN). En el año 2001, la Comisión Prodi publicó un documento de debate en el cual reconocía la necesidad de contar con las redes no-gubernamentales «para hacer una contribución importante en la formación de la “opinión pública europea”» (Prodi y Kinnock 2001). En este sentido, se instaló un «diálogo estructurado con la sociedad civil» que incluye la Comisión y otras instancias como el Parlamento o el Comité Económico y Social. El Tratado de Lisboa reconoce un «diálogo civil» y lo distingue del diálogo social (tripartito) y de las actividades de lobby empresarial. En este mismo afán de mejorar la legitimidad democrática a través de la gobernanza colaborativa, la Comisión Barroso, en 2010, consolida dos mecanismos claves, ambos de «soft law»: el



método abierto de coordinación (OMC, en sus siglas en inglés) y las consultas online. El primero se enfoca en el aprendizaje entre administraciones públicas, pero permite involucrar al TS como expertos y proveedores de servicios. El segundo, las consultas, está abierto a la sociedad civil organizada en general, y también a ciudadanos y autoridades públicas, y es uno de los mecanismos más socorridos para las redes del TS<sup>(1)</sup>.

Las instituciones europeas han ido reconociendo progresivamente el papel que el TS puede jugar en desarrollo de determinadas políticas comunitarias relacionadas con la dimensión social de la Estrategia 2020; así por ejemplo se hacen referencias a su papel en ámbitos como la inclusión activa, la perspectiva de las inversiones sociales, el emprendimiento social, el desarrollo de los servicios a las personas o la activación del voluntariado. El TS también ha adquirido mayor protagonismo en los procesos de planificación e implementación de los Fondos Estructurales y de Inversión, especialmente en el período de programación 2014-2020 en donde el Código de Conducta, requiere la presencia de las entidades sociales en el proceso de planificación, seguimiento e implementación de los fondos. Bien es cierto que aún falta largo recorrido para que el TS sea considerado un actor clave en las políticas sociales, de modo que se entienda que no ha de ser subsidiario de las políticas públicas sino un actor clave en la concepción y desarrollo de las mismas.

## 2.2. Un panorama heterogéneo con distintos niveles de articulación y funciones

El surgimiento de las redes europeas condiciona su función. La creación de las redes y plataformas europeas se produce por aluvión y viene determinado por distintas circunstancias:

- En muchas ocasiones, estas redes surgen de la propia necesidad de desarrollar acciones transnacionales en los propios proyectos financiados por la Comisión Europea. Este es el caso de muchas redes surgidas en el marco de las Iniciativas comunitarias (Horizon, Integra, etc.) y posteriormente de los programas comunitarios o incluso de las acciones transnacionales que se prevén en los propios Fondos Estructurales. Por lo general estas redes se centran en el intercambio de experiencias y transferencia de aprendizajes, entre varios socios de un proyecto que intentan luego dimensionar y visibilizar a nivel europeo. Muchas de estas redes tienen escasa duración e impacto.

(1) Todas las consultas de la Comisión están accesibles en su página de «consultas» [https://ec.europa.eu/info/consultations\\_es](https://ec.europa.eu/info/consultations_es).



- Otras redes se centran en la actuación de colectivos concretos, como es el caso de la discapacidad (*European Disability Forum*), las personas mayores (AGE), la infancia (*Eurochild*), las personas sin hogar (FEANTSA), etc. Normalmente la formación de estas redes viene promovida por organizaciones que actúan en estos temas en el plano nacional y determinada por la existencia de alguna política europea que directa o indirectamente afecta a los mismos. No siempre las organizaciones más representativas del ámbito nacional son las que promueven o están representadas en estas redes.
- En otras ocasiones las redes son temáticas y se ocupan de la defensa de problemáticas específicas siguiendo las políticas comunitarias, posicionándose e intentando influenciar las mismas. Este es el caso por ejemplo de la EAPN, que se centra en la lucha contra la pobreza y la exclusión y es una de las más representativas por tener a su vez redes en todos los Estados miembros. El surgimiento de esta red en 1990, es de especial interés, pues emerge de los Programas Europeos de Pobreza y es suscitada por la propia Comisión Europea durante el mandato del presidente Delors, entendiéndose que es necesario que la Comisión tenga una interlocución con las entidades no-lucrativas.
- Otras redes o plataformas se forman por organizaciones de ámbito internacional que deciden instalarse también en Bruselas y contar con una presencia cercana a las instituciones comunitarias, que les permita seguir las políticas, influir en las mismas u obtener recursos; ejemplos de este caso son Cáritas Europa y la oficina de Cruz Roja en Bruselas.
- Otras redes se conforman de acuerdo a la tipología de organizaciones; un caso típico es el *European Foundation Centre*, que agrupa a algunas fundaciones, o DAFNE. Otra especialmente relevante por su posición activa es EASPD que agrupa a proveedores de servicios, especialmente en el ámbito de la discapacidad.

Es importante destacar, por otro lado, que la membresía de muchas de estas redes no obedece a criterios lógicos, sino más bien circunstanciales. Así, por ejemplo, es fácil encontrar redes con entidades miembro muy pequeñas y muy grandes al mismo tiempo, o entidades en las que sus miembros proceden simultáneamente del ámbito público, privado o empresarial, generando modelos híbridos. La configuración jurídica de estas redes también es otro elemento de especial interés, pues muchas se registran de acuerdo a la ley belga o a la normativa de un Estado miembro de la UE. Otras muchas redes están operativas como tales con acuerdos internos de partenariat, pero sin una estructura jurídica.



Las fronteras de las redes sin ánimo de lucro no son claras, pues muchas de las redes que actúan en el campo de lo social, aunque sean promovidas por administraciones o empresas, no tienen ánimo de lucro. Este es el caso por ejemplo de la *European Social Network*, que integra preferentemente a administraciones regionales y locales.

### 2.3. Acción condicionada por la agenda y financiación de la Comisión

La mayoría de las redes que actúan en el campo europeo condicionan su agenda a la de las instituciones europeas, especialmente a la de la Comisión Europea y, de modo creciente, al Parlamento y al Consejo u otros organismos e instituciones comunitarias. La financiación para muchas de ellas viene preferentemente por la vía de la Comisión Europea, si bien otras reciben cuotas de sus socios o cobran por determinados servicios. El tipo de actuación no es excluyente, pues una misma entidad puede tener varias opciones estratégicas.

El papel de lobby y *advocacy* suele ser el más frecuente, pues el objeto natural de las redes es poner sus intereses en la agenda europea. La interlocución y la representación es una aspiración de las redes, especialmente de aquellas que tienen un mandato de sus colectivos o grupos de referencia. En otras ocasiones las redes se centran exclusivamente en el seguimiento de la agenda, con el fin de informar a sus miembros a través de *newsletters*, *briefings*, etc. La financiación de proyectos, o el desarrollo de proyectos conjuntos entre sus miembros es otro objetivo de muchas redes. En este objetivo es limitado el número de redes que obtienen éxito, pues la concurrencia es normalmente alta y la mayoría de los fondos se canalizan a través de los Estados miembros.

Merece la pena destacar, que si bien la Comisión Europea, especialmente la DG Empleo Asuntos Sociales e Inclusión anteriormente era más proclive a financiar el funcionamiento ordinario de las redes, en los últimos años es mucho más selectiva y se orienta a la financiación de proyectos *project driven* en el marco de sus propias convocatorias. Esto genera a veces la creación de nuevas redes para el desarrollo de los proyectos difícilmente sostenibles ulteriormente. El trabajo de *advocacy* es tanto reactivo (reaccionando a los documentos de las instituciones) como proactivo (anticipándose a los mismos). La capacidad de influencia de algunas entidades es alta en aspectos como los Fondos Estructurales, Directivas específicas o el Semestre Europeo; para tener éxito se requiere hacer propuestas viables y utilizar una estrategia adecuada.

Algunas redes, las menos, desarrollan un trabajo importante hacia adentro; llama la atención el poco trabajo que hacen muchas de estas redes de coproducción entre sus miembros, bien sea coproducción de servicios, formación de miembros, proyectos conjuntos de innovación, etc., máxime si se tienen en cuenta la necesidad de renovación en innovación en el sector social para acometer los retos de futuro.

## 2.4. El problema de la representatividad

La representatividad, bien sea de las problemáticas en las que se ocupan, bien sea de las opiniones de sus miembros, es uno de los talones de Aquiles de las redes, en el que normalmente se encuentran muchas limitaciones, asociadas a la distancia geográfica, la diversidad de intereses y situaciones nacionales, etc. Las críticas y debilidades más frecuentes suelen estar asociadas a:

- la desproporción que hay en algunas redes entre su alta capacidad de influencia en las instituciones europeas y su escasa base asociativa en el plano local;
- el escaso trabajo horizontal que se hace de cooperación entre sus miembros, pues normalmente la agenda es *top-down*;
- la limitada capacidad para llevar los problemas y preocupaciones de sus miembros del plano local al nivel Europeo en procesos participativos *bottom-up*;
- la tecnocracia de estas redes, que repiten lenguajes burocráticos poco comprensibles para sus miembros, que no implican a los beneficiarios o que no establecen procesos participativos a la hora de definir posicionamientos.

Por lo general, las redes europeas no siguen un proceso lógico de agrupación representativa como el que siguen las redes de segundo y tercer nivel en el plano nacional: agrupaciones locales que se agrupan a nivel regional y estas a su vez en el nivel nacional, con las respectivas dinámicas democráticas de representación y deliberación. De hecho, muchas federaciones y confederaciones en los distintos países no se sienten representados en las correspondientes redes temáticas europeas y reclaman una interlocución propia directa u horizontal con homólogos de otros países.

## 2.5 La brecha entre la agenda Europea y la agenda nacional/local

La agenda de las redes europeas está preferentemente condicionada por la agenda de las instituciones comunitarias *top-down* y es *Brussels-driven*. Sin



embargo la relación de las instituciones europeas con las entidades locales es prácticamente inexistente, salvo en eventos puntuales. Algunos estudios demuestran que las instituciones europeas prefieren relaciones convencionales con las entidades paraguas que agrupan a otras y que mantienen la distancia con los grupos locales (Balme and Chabanet 2008); en efecto, no siempre las redes y plataformas son capaces de asegurar que los intereses locales son llevados a Bruselas y defendidos convenientemente.

Para las redes y lobbies es más fácil reaccionar a la agenda comunitaria que intentar actuar con una agenda propia que tendrá menos posibilidades de éxito en la tarea de *advocacy*. El reto de legitimidad de las redes es llevar los intereses de sus grupos de base a la agenda europea y para las instituciones europeas el valor añadido en el ejercicio de gobernanza está en escuchar la voz de las bases por complicado que esto sea.

## 2.6 La articulación entre las redes y las redes de redes

La aspiración hacia un diálogo civil estructurado ha sido una constante en las redes temáticas y representativas de colectivos. Pero el diálogo estructurado requiere de bases legales, una agenda claramente definida, tiempos y recursos para que sea efectivo. Como se ha dicho anteriormente, este diálogo ha avanzado en escasa medida; más aún, en algunas etapas recientes las instituciones europeas, y especialmente la Comisión, han tenido una visión excesivamente instrumental del TS, financiando programas y redes a iniciativa propia que encajaban como pieza en su agenda del momento.

Pero el problema de este diálogo no debe de ser achacado únicamente a las instituciones europeas, sino en buena medida también a las propias redes que han sido incapaces de articularse de modo consistente. Durante muchos años la EAPN fue considerada como la organización que agrupaba a otras redes y plataformas en el ámbito social a nivel europeo. En el año 1995 se creó la Plataforma Social Europea (ESP), que con el tiempo ha pasado de tener 20 miembros a tener 45 y que agrupa a más de 2.800 organizaciones nacionales y locales. La propia concepción de la plataforma hace que muchas organizaciones deseen un diálogo propio con las instituciones comunitarias, pues tienen intereses compartidos con otros miembros de la ESP e intereses diferenciados, cuando no confrontados. Todo esto complica el proceso de gobernanza y diálogo civil, que las propias instituciones comunitarias suministran y gestionan de acuerdo a la sensibilidad y el interés político del momento.



### 3 DEBATES Y CONCLUSIONES: EL RECONOCIMIENTO DEL TS COMO ACTOR RELEVANTE EN EL FUTURO MODELO SOCIAL EUROPEO

Varios análisis demuestran cómo la configuración del TS está estrechamente relacionada con las tradiciones y concepciones de los modelos de bienestar en los distintos países. Sin embargo, en la evolución más reciente se constatan tendencias comunes y una convergencia en las entidades del TS en los países europeos. Esto viene determinado por un contexto común (los procesos de individualización, los cambios sociales y demográficos, las necesidades de atención que requieren los mismos), pero también por la acción de las instituciones europeas (la agenda social europea, las nuevas oportunidades de actuación, la financiación europea, y las reglas de libre mercado adoptadas por las instituciones comunitarias). Todo ello provee nuevos espacios para la participación y el desarrollo del TS y también para el surgimiento de organizaciones de nuevo cuño en torno al mismo.

Durante las últimas décadas se han desarrollado redes y lobbies en el campo social a nivel europeo que obedecen a distintas tipologías e intereses y que básicamente buscan hacer oír su voz, influir en las políticas europeas, defender a sus grupos de interés y posicionarse mejor para atraer fondos para sus colectivos de referencia. El funcionamiento de estas redes es muy irregular y en muchas ocasiones cuenta con importantes limitaciones de financiación, participación y representatividad. Las instituciones europeas otorgan progresivo reconocimiento a estas redes, que se traduce en consulta y financiación de proyectos. Cada vez es más evidente la capacidad de influencia de estas redes en la agenda comunitaria.

Mientras que en el plano nacional y local prevalece la orientación a la provisión de servicios por encima de otros roles que son consustanciales al TS, como la denuncia, la reivindicación o la participación, en el plano europeo la redes se focalizan en acciones de advocacy intentando influenciar la agenda comunitaria y las políticas que de ellas se derivan. La prestación de servicios conduce a la profesionalización y orientación más *managerial* de las entidades, situándose en clara competencia con las empresas mercantiles y también en competencia entre las propias entidades sociales. Todo ello en un marco regulatorio europeo inadecuado que no tiene en cuenta el valor que aportan las entidades sociales.

El TS está llamado a tener un protagonismo y desarrollo en el entorno social europeo en un contexto del *welfare mix*, y su contribución al bienestar de la ciudadanía, especialmente de los grupos más excluidos y discriminados, es imprescindible. Pero esta contribución no puede hacerse exclusivamente me-



diante la prestación de servicios con reglas de mercado, sino que tiene que orientarse a la participación, el empoderamiento de las personas, la creación de solidaridad y de tejido social capaz de promover sociedades resilientes. La Unión Europea puede crear el marco normativo adecuado para que esto sea posible, respetando siempre los principios del Tratado (transparencia e igualdad de oportunidades), pero teniendo en cuenta principios que son esenciales en la atención a las personas, como los apoyos individualizados, la participación, activación de los recursos del entorno o la creación y canalización de solidaridad.

Las instituciones comunitarias tienen que tomarse al TS en serio como actor clave en el espacio social europeo y superar los tímidos pasos que han dado hasta el momento; para ello es necesario que el reconocimiento y la participación no venga determinado por la voluntad política y el interés de cada momento, sino que se sienten las bases legales e institucionales para un diálogo civil maduro, en un avance progresivo hacia el Modelo Social Europeo que no sea instrumental ni convierta a las entidades del TS en correa de transmisión de las políticas europeas.

Pero dar este paso no está solo en manos de las instituciones comunitarias sino también en las entidades del TS y sus redes europeas, que por el momento funcionan de modo poco organizado, no son suficientemente representativas, actúan con una agenda *top down* y manifiestan serias dificultades para canalizar la participación democrática de las bases y conectar de modo consistente el nivel local con el nivel europeo. Solamente avanzando en esta dirección se conseguirá el respaldo y legitimidad necesarios.

## 4 BIBLIOGRAFÍA

- ANTARES CONSULTING (2011): *Modelos Europeos en la evolución del Tercer Sector Social*. Madrid: Fundación Luis Vives.
- ARCHAMBAULT, E. (2001): «Historical Roots of the Non-Profit sector in France». *Non-Profit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 30, n.º 2: 240-220.
- ARCHAMBAULT, E.; PRILLER, E. y ZIMMER, A. (2014): «European Civil Societies Compared: Typically German - Typically French?». *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 25 (2): 514-537 (Springer Verlag).
- BALME, R. y CHABANET, D. (2008): *European Governance and Democracy: Power and Protest in the EU*. Lanham, Md. (Rowman & Littlefield).
- BAUMAN, Z. (1999): *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- COMISIÓN EUROPEA (2006): Aplicación del programa comunitario de Lisboa - Servicios sociales de interés general en la Unión Europea, [COM(2006)0177], Bruselas (CE).
- COMISIÓN EUROPEA (2007): Servicios de interés general, incluidos los sociales: Un nuevo compromiso europeo, [COM/2007/725], Bruselas (CE).
- COMISIÓN EUROPEA (2013): Towards Social Investment for Growth and Cohesion including implementing the European Social Fund 2014-2020. [COM(2013)83] Bruselas (CE).
- COMISIÓN EUROPEA (2016): The EU social acquis, Accompanying the document: Establishing a European Pillar of Social Rights, [SWD(2016)50] Bruselas (CE).
- COMISIÓN EUROPEA (2017): Performance Monitoring Report of the EU Programme for Employment and Social Innovation (EaSI) 2015-2016, Bruselas (CE).
- CONSEJO EUROPEO (2014): Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública, Bruselas (UE).
- EAPN - EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK (2017): Social Rights or Social Plight? - EAPN Assessment of the 2017 National Reform Programmes, Bruselas.
- EBBINGHAUS, B. (2012): «Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy?», Paper presented at European Social Policy Analysis Network, ESPAnet Conference, Edinburgh, UK, September 6-8, 2012.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- FRESNO, J. M. y RAUCHBERGER, C. (2015): *Tercer Sector y Provisión de Servicios: Prácticas europeas y lecciones para España*. Madrid: Plena Inclusión, disponible en <https://goo.gl/NfyrXA>
- FRESNO, J. M (2014): *Cambios sociales y Tercer Sector: Actuar en un Nuevo Contexto*. Madrid: ICONG.
- JUDT, T. (2005): *Postwar - A History of Europe since 1945*. London: Penguin.
- JUDT, T. (2010): *Algo va mal*, Madrid: Taurus.
- KRIESI, H. (1996): «The organizational structure of new social movements in a political context». In: McAdam, D.; McCarthy, J.; Zald, M. (eds.): *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 152. 184.
- LAHUSEN, Ch. (2006): European Integration and Civil Society: Between Welfare Regimes and Service Markets, en Maurizio Bach, Christian Lahusen, Georg Vobruba (eds): *Europe in Motion - Social Dynamica and Political Institutions in an Enlarging Europe*. Berlin: Sigma, pp. 11-28.



- MARBÁN, V. (2015): «El Tercer Sector en el Espacio Social Europeo». *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 30: 143-168.
- PRODI, R. y AND KINNOCK. N. (2000): Commission Discussion Paper The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership, Bruselas (EC).
- RODRIGUEZ CABRERO, G. y MARBÁN, V (2015): Las Necesidades Sociales y las Nuevas Áreas de Actividad en el Tercer Sector de Acción Social, En Gregorio Rodríguez Cabrero y Vicente Marbán Gallego: *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social* (Parte II), Madrid (POAS).
- SALAMON, L. y ANHEIER, H. K. (1996): *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2017): «From a Deficit of Democracy to a Technocratic Order: The Postcrisis Debate on Europe». *Annual Review of Political Science*, Vol. 20: 351-369.
- VENABLES, T. (2014): «Visión panorámica de los problemas de financiación del Tercer Sector y de la economía social en la Unión Europea». *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 27: 171-194.
- WIJKSTRÖM, F. (2000): «Changing focus or changing role? - The Swedish non-profit sector in the 1990s». *German Policy Studies - Politikfeldanalyse*, Vol. 1, n.º 2: 161-188.
- ZALAKAIN, J. (2016): «Nuevos retos para los sistemas de lucha contra la pobreza en la Unión Europea». *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 32: 173-201.
- ZIMMER, A.; APPEL, S.; DITTRICH, C.; LANGE, C. ;SITTERMANN, B.;STALLMANN, F. y KENDALL, J. (2005): *The Third Sector and the Policy Process in Germany*. Münster: Universidad de Münster-Westfalen.
- ZUBERO, I. (2015): Las Relaciones entre el TSAS, los Movimientos Sociales y las Nuevas Formas de Participación en la Sociedad, en Gregorio Rodríguez Cabrero y Vicente Marbán Gallego: *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción* (Social Parte II), Madrid (POAS).

# Segunda parte

---

**Agentes e instituciones que contribuyen  
a la creación del bienestar**





# Los sistemas de bienestar en España: evolución y naturaleza

**Demetrio Casado**

Director del Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO)  
demetrio.casado@gmail.com

**Fernando Fantova**

Consultor social. Consejero del SIPOSO.  
fernando@fantova.net

Fecha de recepción: 18/07/2017

Fecha de aceptación: 02/11/2017

## Sumario

1. Servicios sociales y Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.
2. Sistema Nacional de Salud.
3. Seguridad de rentas.
4. Derecho a la educación.
5. Bibliografía.

## RESUMEN

*En este artículo pretendemos presentar sintéticamente la evolución y naturaleza en España de los sistemas públicos correspondientes a estas cuatro grandes ramas de la política social: servicios sociales, sanidad, seguridad de rentas y derecho a la educación. Por limitaciones de espacio, solo haremos algún breve apunte sobre el papel de los sectores privados (comunidad, tercer sector y mercado) en dichas ramas. Nuestro enfoque se centra, principalmente, en la información, fundamentalmente jurídica, necesaria para la descripción y comprensión histórica de las cuatro ramas de la acción pública pro bienestar citadas.*

## Palabras clave:

*Sistemas de bienestar, servicios sociales, servicios de salud, seguridad de rentas, derecho a la educación.*

## ABSTRACT

*In this article we intend to present synthetically the evolution and nature in Spain of the public systems corresponding to these four major branches of social policy: social services, health, income security and right to education. Due to space constraints, we will only make a brief note about the role of private sectors (community, third sector and market) in these branches.*



*Our focus is primarily on the information, fundamentally legal, necessary for the description and historical understanding of the four branches of public welfare action cited above.*

**Key words:**

*Welfare systems, social services, health services, income security, right to education.*



En este artículo, pretendemos presentar sintéticamente la evolución y naturaleza en España de los sistemas públicos correspondientes a estas cuatro grandes ramas de la política social: servicios sociales, sanidad, seguridad de rentas y derecho a la educación; por limitaciones de espacio, solo haremos algún breve apunte sobre el papel de los sectores privados (comunidad, tercer sector y mercado) en dichas ramas. La circunstancia indicada nos obliga a remitir a fuentes ajenas (Rodríguez Cabrero, 2004; Fresno, Renes y Tsolakis, 2012; Moreno, 2012; y Alonso Seco, 2013) para lo relativo a los contextos políticos y de gobernanza nacionales e internacionales. Nuestro enfoque se centra principalmente en la información, fundamentalmente jurídica, necesaria para la descripción y comprensión histórica de las cuatro ramas de la acción pública pro bienestar citadas. Ojalá que ese modesto aporte sirva a su mejora futura.

## **1 SERVICIOS SOCIALES Y SISTEMA DE AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA**

Los Servicios Sociales públicos se configuraron a partir de tres componentes institucionales: Beneficencia, Asistencia Social y Servicios Sociales de la Seguridad Social (Casado, 2007: 101 a 145).

La Constitución de Cádiz (1812) encomienda a los Ayuntamientos el «cuidado de los establecimientos de beneficencia» (art. 321.6<sup>o</sup>); y asigna a las Diputaciones provinciales la función de control y de propuesta al Gobierno de normas para corregir los problemas que se observen (art. 235.8<sup>a</sup>).

A finales de 1821, las Cortes aprobaron una primera Ley General de Beneficencia, que fue promulgada por el Rey el 6 de febrero de 1822. Su objeto era la protección gratuita de casos individuales en los que confluían problemas personales graves y carencia de apoyo familiar para afrontarlos: niños abandonados, pobres con enfermedades y/o discapacidades importantes, ancianos menesterosos... Su cobertura incluía los cuidados personales propios de la rama de los servicios sociales del tiempo presente, pero abarcaba también prestaciones educacionales, de inserción y protección laboral, ayuda material y asistencia sanitaria. En cuanto al régimen, se reguló una protección gratuita y de provisión obligatoria pero sin exigencias de cobertura seguras. La Beneficencia pública, pues, se definía por su ámbito subjetivo, no por sus medios, que eran los disponibles a la sazón de las distintas ramas del bienestar. Después de diversas vicisitudes políticas, se aprobaría la segunda Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849. La misma mantiene el ámbito subjetivo limitado de la anterior, así como su contenido prestacional



mixto y su régimen de provisión. El reglamento de la Ley sería establecido mediante el Real Decreto de 14 de mayo de 1882. En esta norma se distribuyen las responsabilidades prestacionales entre los niveles central, provincial y municipal (art. 2).

Durante la guerra civil de 1936 se crearon el Socorro Rojo y el Socorro de Invierno, ambos para cubrir necesidades emergentes de la población civil. Del Socorro de Invierno derivó Auxilio Social, que se integró en Falange Española y de las JONS en 1937; ésta encomendó a su Sección Femenina la gestión de aquel. Auxilio Social se mantuvo tras finalizar la contienda y gozó de confianza y apoyo público para la prestación de sus servicios. Su ámbito subjetivo y régimen eran semejantes a los de la Beneficencia.

Mediante Decreto de 5 de abril de 1974 se creó, con carácter de organismo autónomo, el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS), en él se integraron estos dos componentes: la Beneficencia Pública de carácter no sanitario responsabilidad de la Administración Central y la Obra Social de Auxilio Social.

La Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, abrió a la misma la posibilidad de crear prestaciones complementarias a las básicas (base quinta); denomina «Servicios Sociales» a tales nuevas prestaciones y prevé los siguientes: Higiene y Seguridad del Trabajo, Medicina preventiva, Reeducación y Rehabilitación de Inválidos y Acción formativa (base decimoquinta). Mediante el Decreto 907/1996, de 21 de abril, se aprobaría el Texto Articulado de la Ley de Bases. Importa señalar que el régimen de los servicios sociales de la Seguridad Social difiere del correspondiente a las prestaciones básicas. El elenco de servicios indicado no era vinculante, y no serían determinadas por normas con rango de ley ni sus prestaciones ni la garantía de acceso a las mismas.

A los efectos de esta exposición, interesa mencionar la creación de tres Servicios Sociales. Mediante Decreto de 20 de septiembre de 1968 se crea el Servicio Social de Asistencia a Menores Subnormales. Su acción se limitaría, de hecho, a una ayuda económica a las familias de hijos afectados destinada a costear gastos de educación y recuperación. Por Orden de 19 de marzo de 1970 se creó el Servicio Social de Asistencia a Ancianos. Sus medios fueron recursos de asistencia gerontológica: desde ayuda a domicilio hasta residencias. En 1974, la locución «Asistencia a Ancianos» de la denominación fue sustituida por «Asistencia a Pensionistas de la Seguridad Social», lo que dio base al acrónimo simplificado SAP. El Decreto 2531/1970, de 22 de mayo, sobre empleo de trabajadores minusválidos, creó el Servicio Social de Recuperación y de Rehabilitación de Minusválidos (SEREM). Aparte de los medios específicos para los fines que denota su denominación, el SEREM extendió su acción a

otros de interés para la población destinataria. Ello se vio favorecido por la fusión, adoptada por el Decreto 7317/1974, de 21 de febrero, del SEREM con el Servicio Social de Asistencia a Subnormales.

El Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, aparte de otras entidades gestoras de la Seguridad Social, creó el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), en el que se integraron el SAP y el SEREM.

En la Constitución vigente se establece el mandato de promover el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad «mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio» (art. 50). Se trata de una acepción amplia del término «servicios sociales» que no ha sido relevante para la configuración de la rama a la que nos estamos refiriendo.

En cambio, sí ha sido relevante a dicho efecto otra disposición constitucional que no utiliza el término en cuestión. Nos referimos a la que faculta a las Comunidades Autónomas para «asumir competencias», entre otras materias, en «Asistencia social» (art. 148.1.20°).

En sus estatutos, todas las CC. AA. excepto la Región de Murcia tomaron competencia exclusiva en «asistencia social». Para ejercer dicha competencia se produjeron traspasos a aquellas de recursos organizativos y humanos de dicho bloque institucional desde la Administración Central —que suprimiría el INAS— y desde las Diputaciones. Por otra parte, se iniciaron los traspasos de recursos del INSERSO, primero a las CC. AA. de la vía rápida.

Pese a que, en el contexto institucional en el que se aprobó la Constitución, «asistencia social» no era sinónimo de «servicios sociales», las CC. AA. se sirvieron de su competencia en aquella materia para regular mediante leyes propias, con objetos materiales bastante homogéneos, los servicios sociales. Lo hicieron entre 1982 y 1992. Varias reformarían sus leyes años después.

La rama pública de los servicios sociales vino a ser objeto de un cambio muy importante por efecto de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD). La panoplia de prestaciones regulada por dicha norma comprende un catálogo de servicios —sociales— (art. 15) y tres prestaciones económicas, dos de las cuales se aplican a financiar servicios sociales privados (arts. 17 a 19).

La LAAD establece que los servicios del citado catálogo «se prestarán a través de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades



Autónomas» (art. 14.2). A mayor abundamiento, el conjunto de la gestión de la acción derivada de la LAAD ha venido a articularse en dicha red. De lo que se han seguido dos efectos principales. El primero es plenamente objetivo, pues ha consistido en la reforma de varias leyes de CC. AA. para incorporar a la regulación de la rama los cambios generados por la LAAD (Casado, 2010). El segundo es hipotético: parece que la carga que ha supuesto la gestión —que incluye la mayor parte de su financiación— está dificultando el desarrollo de la rama en otras áreas de los servicios sociales públicos. Intentamos seguidamente un balance de la política de desarrollo de los mismos.

Por efecto de la normativa autonómica sobre servicios sociales y de su aplicación emergió una rama de la acción pública pro bienestar definida, al menos principalmente, no por su ámbito subjetivo, sino por el material. Demetrio Casado viene proponiendo esta definición: «la rama de actividades denominadas servicios sociales tiene como objetivo general mediato el bienestar individual y social, para el presente y para el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio de la cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvinculadas), formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales» (Casado, 2014: 3).

Fernando Fantova identifica la finalidad de los servicios sociales como la protección y la promoción de la interacción, definiendo esta como «el estado dinámico de autonomía (capacidad, autodeterminación) funcional de la persona (para realizar y decidir realizar actividades de la vida diaria) en situación de integración (acoplamiento, interdependencia) en el seno de relaciones primarias (familiares y otras comunitarias)» (Fantova, 2017: 9).

Los sistemas de servicios sociales se estructuraron en dos niveles técnicos y administrativos siguiendo, en líneas generales, esta pauta: atención primaria, a cargo de la Administración Local; y atención especializada, gestionada por las Comunidades. Procede notar que una buena parte de la atención especializada se define en relación a colectivos de afectados.

Las estructuras de servicios sociales generadas por las CC. AA. constituyen sistemas paralelos y autónomos, con las salvedades que señalamos seguidamente. En la configuración y desarrollo de la atención primaria viene jugando un papel importante un Plan concertado que financia la Administración General del Estado (AGE). La aplicación de la LAAD mediante los servicios sociales de las CC. AA. propició la creación del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Por otra parte, quede indicado que los sistemas de servicios sociales públicos comparten en su oferta: 1) prestaciones técnicas y prestaciones económicas no aplicables a la adquisición de aquellas; 2) regímenes de acceso garantizado y discrecional.

Pese a la expansión de la acción pública en la rama de los servicios sociales, la participación privada en su provisión es muy importante. La reseñamos mediante ejemplos.

Las familias siguen realizando aportes relevantes en el cuidado de hijos con discapacidades durante y después de la edad de crianza. Por otra parte, el envejecimiento de la población va acompañado de un importante incremento de la demanda de cuidados para adultos de edad avanzada, en cuya cobertura las familias participan ampliamente; sin y con apoyos (teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día, estancias de «respiro»). Por cierto, las políticas públicas de los países de nuestro entorno cuentan con la aportación básica de las familias en los cuidados de larga duración y la propician (Marbán Gallego, 2015: 44 y Rodríguez Cabrero y Marbán, 2016: 320).

En el tercer sector nos parece justo destacar las aportaciones de entidades especializadas en parcelas de cobertura difícil para el sector público y sin interés comercial; sirvan como ejemplo las personas sin hogar y las afectas de enfermedades graves de muy baja prevalencia. Debemos recordar que la acción asistencial del tercer sector en servicios sociales suele contar con apoyos económicos de las administraciones públicas; mediante subvenciones y conciertos principalmente.

El sector mercantil ha encontrado un importante nicho de demanda en la provisión de cuidados para las situaciones de dependencia funcional de personas de edad avanzada. Aparte de otras, parece que destacan en esa actividad empresas de seguros que ampliaron su cartera de servicios tradicional.

## 2 SISTEMA NACIONAL DE SALUD

En este apartado vamos a considerar dos clases de recursos sanitarios: los de salud pública, que se destinan a colectivos de población, principalmente con fines preventivos, y los de asistencia sanitaria, de aplicación individual (Fantova, 2014: 172-173).

Como muestra de la conciencia pionera de la salud pública en el Estado contemporáneo, recordamos que la Constitución de Cádiz (1812) encomienda a los ayuntamientos «la policía de salubridad y comodidad» (art. 321.1<sup>a</sup>).



En materia de asistencia sanitaria, los primeros compromisos de los poderes públicos solo asumen la destinada a la población menesterosa. La primera Ley de Beneficencia, promulgada el 6 de febrero de 1822, en la rama sanitaria, regula la ayuda en régimen de hospitalidad domiciliaria (título VI) y, en caso necesario, la hospitalidad pública (título VII). En el reglamento de la segunda Ley de Beneficencia, aprobado por Real Decreto de 14 de mayo de 1852, aparte de servicios de otras ramas, se prevén los sanitarios siguientes: un «hospital de enfermos» en cada capital de provincia y al menos otro de distrito en cada provincia (art. 6); «En los pueblos donde haya junta municipal de Beneficencia, habrá por lo menos un Establecimiento dispuesto para recibir a los enfermos que, por no ser socorridos en sus casas, llamaren a sus puertas. En cada uno de estos establecimientos municipales se tendrán preparados los medios necesarios para transportar al Hospital del distrito los enfermos del pueblo que hayan de curarse en él...» (art. 7).

La Ley, de 28 de noviembre, de 1855, disponiendo lo conveniente sobre el Servicio General de Sanidad es una muestra referencial de la acción de salud pública. Además de establecer las responsabilidades en la gestión sanitaria pública, regula los cometidos del Servicio Sanitario Marítimo y del Servicio Sanitario Interior. El primero tiene como misión la prevención de la entrada por los puertos marítimos de las mortíferas epidemias de aquel tiempo. El segundo es responsable del funcionamiento de los servicios sanitarios y de medidas de salud pública como las relativas a baños y aguas minerales, higiene pública de las poblaciones y vacunación.

La asistencia sanitaria a los trabajadores asalariados fue una de las aportaciones básicas del movimiento de reformas sociales de nuestra etapa de industrialización. Pero su desarrollo fue problemático y lento, con varias líneas de avance (Guillén Rodríguez, 1996: 282 y 283). Inicialmente, el aseguramiento de los trabajadores era voluntario. Para el ámbito sanitario, fue un hito muy relevante la creación, por Ley de 14 de diciembre de 1942, del Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE). En su configuración inicial adolecía de importantes limitaciones: la población protegida eran solo los trabajadores por cuenta ajena de la industria y el comercio económicamente más débiles; y era también parcial el elenco de patologías cubiertas. Mediante sucesivas reformas, tales limitaciones se fueron superando, a la vez que se desarrolló un gran arsenal de medios asistenciales; ello vino facilitado por factores como este: la tendencia expansiva de la población protegida generó una relación muy favorable de los ingresos por cotizaciones respecto a los gastos por prestaciones. Fueron avances estructurales importantes la incorporación a la Seguridad Social, mediante regímenes especiales, de los trabajadores de la agricultura y de los autónomos.



La Dirección General de Sanidad, ubicada en el Ministerio de Gobernación, tuvo a su cargo la salud pública, entendida ésta en un sentido amplio. Además de los servicios técnicos propios de dicha función, gestionó servicios asistenciales de especial relevancia social, como los integrados en el Patronato Nacional Antituberculoso y de las Enfermedades del Tórax y en el de Asistencia Psiquiátrica. Las funciones de la Administración Central relativas a la Beneficencia Pública estuvieron encomendadas a otro centro directivo. No se alteró esa pauta hasta la aprobación del Decreto de 27 de noviembre de 1967, por el que se asignaron a dicha Dirección General de Sanidad los hospitales centrales de la Beneficencia, que se separaron así del núcleo administrativo central de dicha institución.

Se dio otro paso importante en el sentido de la convergencia gestora de la sanidad pública al crear, mediante el Decreto-ley 13/1972, de 29 de diciembre, el organismo autónomo Administración Institucional de la Sanidad Nacional (AISNA) (art. 1.1). Se le adscribió al Ministerio de Gobernación a través de la Dirección General de Sanidad (art. 2.2).

Por Real Decreto de 4 de junio de 1977 se creó el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. Mediante el Real Decreto-ley 26/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, se encomendaron a dicho departamento «las funciones correspondientes al Estado en materia de salud, Sistemas de Seguridad Social y Servicios de Asistencia Social» (art. 1º). Para el ejercicio de tales funciones se le dota, por una parte, de tres entidades gestoras de la Seguridad Social —Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) e Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO)— y, por otra, de dos organismos autónomos —Administración Institucional de la Sanidad Nacional (AISNA) e Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS)—. De este modo vendría a producirse la coincidencia orgánica de la gobernación sanitaria, la salud pública y la asistencia benéfica pública con la asistencia sanitaria de la Seguridad Social; ésta muy extensa y bien equipada por aquel tiempo. Lo cual, a nuestro entender, fue un paso facilitador de la futura reforma general de la sanidad. El citado Real Decreto-ley, aparte de lo indicado, descargó a la Seguridad Social —pasándolos a la Administración General del Estado— de varios servicios que se consideraron ajenos a su misión nuclear.

La Constitución de 1978 reconoce el derecho a la protección de la salud (art. 43.1). Por otra parte, asigna competencia exclusiva al Estado en «Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.» (art. 149,16º). Para hacer efectivo aquel derecho, y en virtud de dichas competencias, se aprobó la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS).



La LGS opera cambios importantes y positivos en el fraccionado conjunto estructural sanitario: regula la salud pública y la asistencia sanitaria, y propicia la conexión entre ambas; y adopta el objetivo de universalizar el ámbito subjetivo de la asistencia sanitaria pública (art. 3).

La salud pública se protege por muy diferentes medios, desde el suministro de agua potable hasta las vacunaciones, pasando por la salud laboral. Por ello, la LGS prevé varios proveedores: tanto del ámbito sanitario como ajenos. Y serán también diferentes las técnicas de aseguramiento de su provisión (ver, por ejemplo, arts. 19.2, 24 y 42.2). La asistencia sanitaria, en cambio, es prestada solo por los servicios sanitarios; para garantizar el acceso efectivo a los mismos y la igualdad de protección, se adoptaron medidas jurídicas de diverso signo.

La LGS incluye todas las estructuras y servicios públicos, centrales y de las CC. AA., en el Sistema Nacional de Salud (SNS) (art. 44). Por el régimen competencial del Estado de las autonomías, el grueso del SNS pasa a estar integrado por los Servicios de Salud autonómicos. En este punto es oportuno notar que la LGS traslada las responsabilidades en servicios de asistencia sanitaria de la Administración Local a dichos Servicios. Este «leve efecto centralizador», según el decir de la exposición de motivos, se compensa con la participación consultiva de las Corporaciones Locales (ver, por ejemplo el art. 56.3). Tomando como referencia el principio de igualdad efectiva que adopta la Ley (art. 3.2), esa centralización fue positiva. También lo fue la superación del fraccionamiento y del desequilibrio institucional. Pero se generó el riesgo de desigualdades por la asignación de la competencia en la administración del SNS a las CC. AA. Para prevenirlo, aparte de medidas de coordinación, serían muy importantes las normas jurídicas sobre catálogo y cartera de servicios que reseñamos después.

La conjunción de recursos institucionales es correspondida con la pluralidad de fuentes de financiación mediante aportaciones de la Seguridad Social y de las Administraciones públicas (art. 79.1). Se adoptaría un sistema general de financiación de la acción sanitaria de las CC. AA. de régimen común y para las ciudades autónomas mediante la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

La aplicación del principio de universalidad de la asistencia sanitaria que adopta la LGS (art. 3.2) da acceso a la misma, en primer lugar, al importantísimo contingente de los beneficiarios de la prestación sanitaria de la Seguridad Social. Por su enorme división institucional, era difícil abrir la asistencia sanitaria del SNS a la población protegida por la Beneficencia. Tal vez por ello, se optó por esta fórmula: el Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, extiende la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin



recursos económicos suficientes. Otra fórmula de extensión asistencial: la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, el Instituto Social de las Fuerzas Armadas y la Mutualidad General Judicial han suscrito convenios de colaboración con los Servicios de Salud de las CC. AA.

Para, entre otros fines, procurar la aplicación del principio de igualdad que adopta la LGS (art. 3.2), se aprobó el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre Ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Sanidad. Pero fueron más importantes para ese efecto las normas jurídicas que reseñamos seguidamente.

Aparte de otras medidas, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud estableció un catálogo de las prestaciones garantizadas para todo su ámbito, que agrupa en estas clases: «salud pública, atención primaria, atención especializada, atención sociosanitaria, atención de urgencias, la prestación farmacéutica, la ortoprotésica, de productos dietéticos y de transporte sanitario» (art. 7.1).

Para hacer operativa la meta de garantizar la equidad protectora, se detalló el contenido del citado catálogo mediante el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización. Valoramos muy positivamente este instrumento, salvo el siguiente defecto: la cartera omite el apartado correspondiente a la atención sociosanitaria.

La normativa concerniente al sector público de la rama sanitaria sigue siendo objeto de reformas y modificaciones de ajuste. En esta línea merece ser mencionada la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. La misma contiene una regulación sistemática de su objeto material, así como derogaciones y modificaciones de disposiciones anteriores concernientes a salud pública y contenidas en las leyes General de Sanidad y de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud. Seguramente por el carácter colectivo e impersonal de los beneficiarios de la ley 33/2011, su elaboración y aprobación de la citada apenas ha tenido eco.

Terminamos la reseña de la rama sanitaria en el sector público mencionando una norma reactiva a la última crisis económica: el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes, para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones. A nuestro parecer, no contiene disposiciones que modifiquen el diseño general del SNS.

Pese a la amplitud subjetiva y prestacional del SNS, las aportaciones privadas a su campo de acción son importantes.



Como es sabido, la esperanza de vida de la población española es de las mayores del mundo. Nuestras cifras son más altas que las de países de nuestro entorno —OECD— con gastos sanitarios per cápita mayores. El conocimiento científico disponible parece indicar que ese hecho se relaciona con la mayor salubridad de nuestros estilos de vida, especialmente la dieta mediterránea (Casado, 2015). Obviamente, las familias tienen un papel clave en su provisión y transmisión.

En el tercer sector español se han generado muy importantes entidades incidentes en la salud. La Orden Hospitalaria de San Juan de Dios nació —en España— hace cuatro siglos y medio y mantiene —tanto en nuestro país, como fuera del mismo— una extensa y valiosa red de servicios sanitarios —y sociales—. Cruz Roja, otra entidad histórica, fue creada para prestar asistencia a heridos de guerra y desarrolló después otras actividades. Las de carácter sanitario siguen siendo importantes; sirva como ejemplo la relativa a las donaciones de sangre. Enfermedades de importancia epidemiológica creciente, como el cáncer y las demencias, han movido a la constitución de asociaciones y fundaciones con fines, no solo asistenciales, sino de detección temprana y de prevención.

En el sector mercantil, siguen teniendo un estimable volumen de actividad los seguros de asistencia sanitaria privados.

### 3 SEGURIDAD DE RENTAS

La Beneficencia Pública afrontó las situaciones de pobreza principalmente mediante prestaciones y servicios para el desvalimiento y menos con prestaciones monetarias. Por ello, coincidimos con quienes consideran que la seguridad de rentas nace en el sector público con los Seguros Sociales, antecedentes de la Seguridad Social (Alarcón Caracuel, 2001).

Los seguros sociales debutan con la Ley acerca de los accidentes de trabajo de 30 de Enero de 1900. La misma opta por un enfoque amplio, en cuanto a los medios de protección, y modesto en lo que se refiere al régimen jurídico. Aparte de la acción reparadora, la Ley postula la prevención. Pero, tanto aquella como esta, no se aseguran realmente. Postula la prevención de los accidentes de trabajo, mas no establece medidas que obliguen a su práctica efectiva por los empresarios. En cuanto a la protección económica de los trabajadores accidentados, importa señalar que la Ley de 1900 asigna a los empresarios la responsabilidad de indemnizarlos, pero no les obliga a adoptar medidas de aseguramiento para evitar el riesgo de insolvencia, probable en casos de accidentes con muchas víctimas.

La ley de accidentes de trabajo de 1922 aporta este avance: el aseguramiento de los empresarios sigue siendo voluntario, pero se propicia la constitución de Mutualidades Patronales y se crea un Fondo de Garantía para casos de impago por aquellas. Por otra parte, estimula la seguridad en el trabajo mediante un recargo en las indemnizaciones para casos de accidentes en instalaciones inseguras.

La Ley de Bases sobre accidentes de trabajo de 1932 instituyó el seguro obligatorio de accidentes laborales. Aun cuando quienes suscriben el seguro son los empresarios, se reconoce el derecho de aseguramiento al obrero, incluso cuando el empresario no cumpliera su obligación; lo supliría el Fondo de Garantía. Por otra parte, la Ley de 1932 publica la protección al crear una Caja Nacional del Seguro en el Instituto Nacional de Previsión —entidad instituida por la Ley de 27 de febrero de 1908—.

Tras la primera ley concerniente a accidentes de trabajo, se aprobaron otras normas jurídicas que fueron proveyendo soporte de gestión y añadiendo componentes a la emergente política previsora. El Instituto Nacional de Previsión iría asumiendo la gestión de todos los seguros, incluyendo el sanitario —que no es objeto de este apartado—. Mediante decreto de 11 de marzo de 1919 se crearon los seguros de vejez, invalidez y supervivencia. Por el Real Decreto-ley de 22 de marzo de 1929 se instituye el seguro de maternidad.

Merece párrafo aparte la Constitución de 1931, la cual asume la política de seguros sociales en estos términos: «La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias para una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de la mujer y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad...» (art. 46).

En los años 60 del pasado siglo la acción pública de previsión social estaba experimentando un importante crecimiento, que coincidió con propuestas internacionales en pro, por una parte, de la articulación de los Seguros Sociales públicos y, por otra parte, de la creación de servicios conexos. Ello posibilitaría el inicio del cambio de los seguros sociales a la Seguridad Social mediante la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de bases de dicho objeto (LBSS).

El diseño general de la nueva herramienta se establece en sus cinco primeras bases. Se prevé una «conjunta consideración de las contingencias y situaciones objeto de cobertura» sin posibilidad de operaciones lucrativas. El ámbito subjetivo abarca a los trabajadores por cuenta ajena, a los autónomos, cooperativistas, servidores domésticos, estudiantes y funcionarios públicos, tanto civiles como militares. Se prevé un régimen general para la primera categoría citada y regímenes especiales para las demás. La afiliación es obligatoria



y única. La acción protectora abarca: asistencia sanitaria para las contingencias que la requieran; prestaciones económicas para la incapacidad laboral transitoria, invalidez, vejez, desempleo, muerte y supervivencia y otras que puedan establecerse; protección a la familia; y «los Servicios Sociales que dentro de los límites de los recursos financieros le corresponda asumir o le fueran asignados en materia de asistencia, medicina preventiva, higiene y seguridad del trabajo, reeducación y rehabilitación de inválidos, empleos o colocación, promoción social y en aquellas otras en las que el establecimiento de tales servicios se considere conveniente o resulte necesario...».

Los condicionamientos que prevé la LBSS para los servicios sociales confieren a los mismos un régimen jurídico diferente al de las prestaciones básicas. Es también especial el régimen de la asistencia, para situaciones individuales de necesidad, que regula la base decimosesta.

La LBSS fue transformada en dos textos articulados que se aprobaron por sendos decretos de 21 de abril de 1966. Procede citar también la Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social, así como recordar que se regularon regímenes especiales.

La Constitución de 1978, en su artículo 41, establece que «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres». La universalidad del ámbito subjetivo, aparte de su conveniencia desde el punto de vista del bienestar social, es coherente con el concepto más exigente de Seguridad Social.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional se adoptó la estrategia de adosar a la Seguridad Social contributiva vigente otra no contributiva. Lo cual se hizo mediante la Ley 26/1990, de 20 de diciembre. La misma comprende estas tres prestaciones: pensiones de invalidez y de jubilación (art. 2) y prestaciones familiares por hijo a cargo (art. 3). Los beneficiarios de la pensión de invalidez no contributiva adquieren ese derecho mediante estos requisitos: edad entre dieciocho y sesenta y cinco años, residencia en el territorio español determinado tiempo, afectación de minusvalía o enfermedad crónica, en grado igual o superior al sesenta y cinco por ciento, y tener rentas o ingresos no superiores a determinado límite. Se asigna el derecho a la pensión de jubilación no contributiva a las personas de edad igual o superior a sesenta y cinco años y con circunstancias de residencia e ingresos análogas a las citadas para los beneficiarios anteriores. Para la asignación no contributiva por hijo a cargo, los requisitos son análogos a los del régimen contributivo más la exigencia de que



ni el padre ni la madre tengan derecho a prestaciones de igual clase en otro régimen público de protección.

El Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social integró en ésta la regulación de la Seguridad Social no contributiva. Nos parece oportuno mencionar también la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que acogió acuerdos del Pacto de Toledo (1995). El primer artículo de aquella norma legal establece la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, en función de las clases contributiva y no contributiva de las prestaciones.

Pasamos ahora a reseñar unos medios de seguridad de rentas generados y mantenidos por las CC. AA. más Ceuta y Melilla: las rentas mínimas de inserción (RMI). Su antecedente fue la *Revenu Minimum d'Insertion*, de Francia. En España, fue pionera la Comunidad del País Vasco, mediante el Decreto 39/1989, de 28 de febrero, que crea el Ingreso Mínimo Familiar, que sería pronto sustituido por la Ley 2/1990, de 3 de mayo, que establece el Ingreso Mínimo de Inserción.

Entre 1989 y 1993, el nuevo recurso se implantó en dieciséis CC. AA. Para valorar ese hecho debe tenerse en cuenta que las CC. AA. gobernadas por el partido que ocupaba el Gobierno de la Nación (el PSOE) hubieron de superar la oposición ministerial al nuevo instrumento de protección social. El análisis de las regulaciones y aplicaciones de las RMI del tiempo indicado sirve para caracterizarlas (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995). Las RMI están destinadas a personas afectas de penuria económica sin derecho a otras prestaciones monetarias y en situación de marginalidad. Los medios de las RMI son dos: la prestación económica y la activación laboral y, en general, social. Como es habitual en las políticas descentralizadas, tanto las cuantías de aquella como la regulación de ésta presentaban grandes desigualdades. En cuanto a la naturaleza jurídica de los citados componentes, el primero es un derecho; el segundo oscila entre la condición de requisito de acceso al primero y derecho. Los requisitos de acceso se refieren principalmente a: la necesidad económica, el arraigo residencial y la capacidad y disposición para la activación. Respecto a esta última, cabe señalar que la necesidad económica puede estar relacionada con muy diversas situaciones personales y sociales. El hecho de que éstas pueden referirse al ámbito laboral, al relacional (o a otros) de los beneficiarios plantea la dificultad de limitar las responsabilidades de gestión a una sola rama de medios de bienestar; la de servicios sociales, por lo general (Rodríguez Cabrero, 2011: 107 y 108).

En el tiempo siguiente al indicado se completó la implantación de las RMI en todas las Comunidades y Ciudades Autónomas. Y no parece que haya cam-



biado la pauta de diversidad y desigualdades. El balance de la comparación internacional ha sido sintetizado así: «En general, las rentas mínimas españolas se caracterizan por tasas de cobertura y de gasto muy inferiores a las de los países vecinos, cuantías insuficientes, filtros de acceso, notables disparidades territoriales y una nula implicación de la Administración central en la gestión y financiación del sistema, que contrasta con las formas de articulación de este tipo de prestaciones en los países de nuestro entorno» (Zalakain, 2014: 51).

Terminamos este apartado con una muestra de aportaciones privadas a la seguridad de rentas.

Es un hecho conocido que en España es más frecuente que en otros países de nuestro entorno la práctica de adquirir la vivienda familiar; lo que suele ser valorado negativamente. Desde el punto de vista de la seguridad de renta en la edad avanzada, parece oportuno tener en cuenta lo siguiente:

«Por lo que respecta a la vivienda, la Encuesta de Condiciones de Vida de 2012 apunta a que en la actualidad una abrumadora mayoría (90,1%) de las personas mayores en España son propietarias de su vivienda habitual.

...en las personas mayores habitualmente se trata de viviendas ya pagadas, lo que permite mantener un cierto nivel adquisitivo aún con pensiones muy bajas.» (Alfama, Cruells y Ezquerro, 2014: 7).

La extensión de la Seguridad Social no ha supuesto la extinción del aseguramiento corporativo. Sirva como ejemplo Previsión Sanitaria Nacional, que ofrece: varios seguros de vida diseñados para diferentes etapas de la vida, seguros para accidentes, baja laboral y dependencia funcional; y otros (decesos, formación de los hijos, amortización de créditos).

En el sector mercantil, los seguros de vida, aparte de otros incidentes en la seguridad de rentas, tienen un peso estimable.

## 4 DERECHO A LA EDUCACIÓN

En el plano político, el debate tradicional de la educación se refiere sobre todo 1) al derecho a la educación y 2) a la libertad de provisión y elección de enseñanza. A nuestro parecer, solo hace parte de las políticas de bienestar social la satisfacción de aquel derecho. Recordemos que el mismo, además de incidir en el desarrollo cultural de las personas, debe generar oportunidades de empleo, de movilidad social y contribución a la sociedad. Quede advertido que no valoramos menos la libertad de provisión y elección que el derecho a la educación, pero entendemos que se sitúa en un ámbito distinto al del bienestar social.

La opción por el Estado contemporáneo trajo consigo el derecho a la educación; su formalización y aplicación efectiva se vería dificultada por el accidentado proceso de desarrollo de aquel (De Puelles Benítez, 1980). Reseñaremos algunos jalones positivos desde el punto de vista del derecho a la educación.

La Constitución de 1812 encomienda a los Ayuntamientos «Cuidar de las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen con fondos del común» (art. 321,5º). Sobre la instrucción pública, incluye estos preceptos:

«Art. 366. En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñarán a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles».

«Art. 367. Asimismo se arreglará y creará el número competente de Universidades y de otros establecimientos de instrucción que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes».

«Art. 368. El plan general de enseñanza será uniforme en todo el Reino, debiendo explicarse la Constitución política de la monarquía en todas las Universidades y establecimientos literarios donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas».

Del siglo XIX vamos a reseñar un segundo jalón normativo, debido al impulso del Ministro de Fomento Claudio Moyano: la Ley de Bases, de 17 de agosto de 1857, y la de Instrucción Pública, de 9 de septiembre del mismo año, adoptada por el Gobierno mediante la autorización de la anterior.

La Ley Moyano asumió la estructuración de la enseñanza en tres niveles: primero, segundo y superior y profesional. La primera enseñanza se dividía en elemental y superior. Aquella, destinada a los niños de seis a nueve años, era obligatoria y se ofrecía gratuitamente a los niños de familias que no pudieran pagarla. La financiación de las escuelas de primera enseñanza fue asignada a los municipios. La segunda enseñanza constaba de dos ramas: la general y la profesional. Ambas se impartían en los institutos, uno por cada provincia, a cuya administración se le asigna el mantenimiento. El tercer nivel contaba también con dos ramas: enseñanzas superiores y profesionales. Se asignó al Estado el sostenimiento de las Universidades y Escuelas Superiores.

La II República (1931-39) adoptó la siguiente referencia en la Constitución de 1931:

«Art. 48. El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada.

La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria...



La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por aptitud y la vocación».

Los partidos de izquierda dedicaron una gran parte de su energía a los objetivos ideológicos, como la publicación de la acción educativa o la supresión de la enseñanza religiosa en las escuelas; y, tras las elecciones de 1933, que ganó la coalición formada por los radicales y los católicos, hubo un turno político contrario de dos años de duración. No siendo posible analizar aquí las vicisitudes de la política educacional durante la II República, nos limitamos a reseñar un hecho propicio para la efectividad del derecho a la educación: se produjo un incremento estimable del número de escuelas e institutos, así como de plazas de maestros (De Puelles Benítez, 1980: 347).

En el bando franquista, la acción política concerniente a la educación se inició durante la guerra civil de 1936-39; aparte de medidas de gestión, se aprobó, en 1938, una Ley sobre segunda enseñanza. En el decenio siguiente, se aprobaron leyes relativas a los otros dos niveles: universidades (1943) y enseñanza primaria (1945). Sus objetivos eran muy principalmente los prioritarios de los dos componentes políticos del nuevo régimen: el falangista y el católico conservador. Su presencia y competencia se mantuvieron muy vivas durante la primera parte del franquismo. Las aportaciones al derecho a la educación en esta etapa fueron escasas y, algunas, problemáticas.

Mediante la Ley de Bases de la Enseñanza Media y Profesional, de 1949, se crea, junto al bachillerato general, el laboral; lo que amplía las oportunidades de formación y aplicación de la misma. La Ley de Ordenación de la Enseñanza Media, de 1953, establece dos niveles en el bachillerato: elemental, de cuatro cursos, y superior, de dos. Por Ley, de 1955, sobre Formación Profesional se crean los Institutos Laborales. Durante el mandato del ministro Ruiz Jiménez (1951-1956), la ampliación del parque de construcciones escolares fue escasa, pero se aprobó, en 1953, una Ley que abrió la posibilidad de las construcciones escolares en régimen de colaboración del Estado, los Ayuntamientos y las Diputaciones, que daría buenos resultados.

De la etapa tecnocrática del franquismo (a partir de 1956), comenzamos recordando la Ley 45/1960, de 21 de julio, por la que se crean determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro. Para el derecho a la educación, fue un recurso muy importante el Fondo nacional para el fomento del principio de igualdad de oportunidades (PIO):

«Artículo segundo. A partir de primero de enero de mil novecientos sesenta y uno el rendimiento en cada año de la actual Contribución General sobre la Renta se destinará a fomentar la aplicación práctica del principio de igualdad de



oportunidades para todos los españoles en la enseñanza, en la formación profesional y en la investigación, con dotaciones que en beneficio de los económicamente más necesitados, se concedan con arreglo a los preceptos de esta Ley, a través de becas de estudios, cursos de capacitación, especialización o formación profesional acelerada, bolsas de libros, préstamos sobre el honor, extensión de la seguridad social estudiantil o por cualesquiera otros medios, incluso los de carácter asistencial de la enseñanza primaria, que tiendan a lograr las finalidades propuestas».

En dicha etapa, merece ser destacada también la gestión del ministro Lora Tamayo. Por Ley de 1964 se establece la escolaridad obligatoria desde los seis hasta los catorce años, así como la posibilidad de acceder, tras aquella, al curso tercero de bachillerato general o laboral. Mediante Ley de 1965, se garantiza la gratuidad de dicho periodo de escolaridad, tanto en centros públicos como privados —en estos, mediante subvenciones y becas—.

Villar Palasí fue también un ministro de educación destacado de la etapa tecnocrática. Para preparar la reforma que proyectaba, optó por la elaboración de un Libro blanco, que tuvo gran eco; fructificó —1970— en la Ley General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa. Veamos sus disposiciones más relevantes en especial desde el punto de vista del derecho a la educación. La Ley regula la educación preescolar, para niños de dos y tres años —jardín de infancia— y de cuatro y cinco —párvulos—; en régimen gratuito la impartida en centros públicos y abierta al mimo mediante concierto la dispensada en centros no estatales. Se establece la educación general básica como ciclo único, destinado a alumnos de seis a trece años, en régimen obligatorio y gratuito; quienes lo superen quedan habilitados para acceder al bachillerato; los demás son encauzados, de modo obligatorio, a la formación profesional de primer grado, que se les ofrece gratuitamente. Para los niveles posteriores al obligatorio, la Ley compromete al Gobierno a: 1) extender en momento posterior la gratuidad del bachillerato; 2) aplicar el principio de igualdad de oportunidades. La formación profesional, además del primer grado antes mencionado, cuenta con otros dos, previstos como remate del bachillerato y de la enseñanza superior. Además de los niveles y grados reseñados, la Ley regula recursos complementarios: educación permanente de adultos, enseñanzas especializadas, educación especial para alumnos afectados de deficiencias e inadapta-ciones. La Ley Villar conecta los distintos componentes reseñados configurando un sistema integrado.

En la etapa franquista se desarrollaron dos iniciativas públicas singulares y relevantes para la extensión del derecho a la educación y al aprendizaje. Fueron fruto de dos corrientes muy diferentes: la obrerista-falangista y la tecnocrática.



Las Universidades Laborales (UU. LL.) fueron una iniciativa, sostenida principalmente, primero, por los Seguros Sociales y, después, por la Seguridad Social, al servicio del objetivo de ampliar el derecho a la educación (VV. AA. 1977).

A la altura de 1978, el sistema de UU. LL. ofertaba unos 40.000 puestos escolares, destinados a alumnos con dificultades para el acceso a la educación no obligatoria (Casado, 1978: 11 y 12).

Los Pactos de la Moncloa (España, 1977: apartado VI, A) incluyeron la previsión de segregar el Servicio de Universidades Laborales de la Seguridad Social y pasarlo a la Administración del Estado. Lo que se realizó mediante el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, el cual crea al efecto un organismo autónomo, el Instituto Nacional de Enseñanzas Integradas (INEI). Posteriormente se produciría su disolución en la educación pública común.

En los años cincuenta, siguiendo experiencias foráneas, España inicia la formación profesional de adultos extracadémica. A partir de 1957, la Organización Sindical desarrolló el programa Formación Profesional Acelerada (FPA). Desde 1960, el Ministerio de Trabajo, con cargo al Fondo Nacional de Protección del Trabajo, subvencionó cursos de Formación Profesional Intensiva (FIP) organizados e impartidos por entidades privadas. Dicho departamento, en cumplimiento de objetivos adoptados por el I Plan de Desarrollo (1964-1967), creó en su seno el Programa de Promoción Profesional Obrera (PPO), dependiente de la Dirección General de Promoción Social; por su encuadramiento en el sector público, lo reseñamos seguidamente (Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Archivo Central).

El PPO adoptó una gestión y una metodología singulares. Se ofrecía en régimen libre y gratuito. Su programación contaba con las referencias derivadas de trabajos de planificación y, sobre todo, con la detección previa de demandas de empleo o de reconversión concretas; las mismas abundaban en virtud del crecimiento económico y del cambio de la estructura productiva en curso. Las acciones formativas se realizaban, mediante equipos móviles, en los lugares de residencia y, en su caso, empresas de los alumnos. Los medios didácticos consistían en cuadernos elaborados mediante análisis previos de los puestos de trabajo; su contenido era básicamente práctico; la formación teórica se procuraba inductivamente a partir de las necesidades operativas. Los grupos de formación eran reducidos, y cada alumno disponía de un puesto de formación equipado. La ratio de monitores por alumno era de 1 a 10 aproximadamente. Los docentes no eran profesionales de la educación, sino trabajadores de las diferentes especialidades adiestrados en la metodología del Programa.



La encuestas a los alumnos, al iniciar la formación, al terminarla y pasados algunos meses, evidenciaron resultados de satisfacción y de empleo muy positivos.

Mediante el Decreto 3206/1973, de 21 de diciembre, se constituye el Servicio de Acción Formativa, previsto en la Ley de Bases de la Seguridad Social y en su texto articulado primero. Por lo dispuesto en dicho Decreto, el PPO pasa a dicho Servicio. El Decreto-ley 1/1975, de 22 de marzo, sobre organización de los Servicios de Empleo: 1) encomienda al Ministerio de Trabajo sus funciones de ese objeto más las que venía realizando en dicho campo la Organización Sindical (art. 2.1); 2) asigna las correspondientes funciones al Servicio de Acción Formativa, que pasa a denominarse Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF). El Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, creó el Instituto Nacional de Empleo (INEM), con carácter de organismo autónomo administrativo, e integró en el mismo al Servicio de Empleo y Acción Formativa. Tal fue el último paso del proceso de desplazamiento, en la gestión del Ministerio de Trabajo, del PPO por la, a la sazón y por mucho tiempo, problemática gestión del empleo-protección del desempleo.

Aparte de otras medidas prestacionales, a partir de 1910, el Estado creó varios organismos públicos para la promoción y coordinación de las actividades y servicios de asistencia y educación de personas afectas de discapacidades. Se sitúa en esa línea el Instituto Nacional de Educación Especial, creado mediante un Decreto de 1975.

La Constitución de 1978 trata la educación en su título primero, que versa sobre derechos y deberes fundamentales. El capítulo segundo de dicho título, que dedica a derechos y libertades, establece los y las concernientes a la educación en el artículo 27. Transcribimos los apartados directamente relacionados con el derecho a la educación:

- «1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
- ...
- «4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
- «5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes».

Veamos ahora otros preceptos constitucionales relacionados con el derecho a la educación. El capítulo tercero del citado título primero está dedicado a los principios rectores de la política social y económica e incide en la educación en estos términos: 1) «...los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y la readaptación profesionales...» (art. 40.2); 2) «Los poderes



públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte...» (art. 43.3) y 3) «Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios...» (art. 51.2).

En cuanto a competencias, la Constitución asigna al Estado la exclusiva sobre «Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia» (art. 149.1.30).

Sobre el alcance de la educación obligatoria y gratuita, parece que la locución «enseñanza básica» (art. 27.4) no debe entenderse equivalente a la educación general básica existente a la sazón (De Puelles Benítez, 1980: 493). Así, la cuestión queda abierta a la legislación ordinaria.

En materia de competencias, la exclusiva del Estado deja a las CC. AA. la posibilidad de asumir todas las responsabilidades relativas a la provisión y gestión de los servicios educacionales; lo que así harían. En relación con el derecho a la educación, esta descentralización propicia las desigualdades de intensidad y calidad.

Después de 1978, se aprobaron varias leyes de educación. Esta fecundidad normativa se relaciona con el hecho de que, por desgracia, el espíritu de pacto que posibilitó la Constitución de 1978 no se mantuvo después en la legislación ordinaria sobre educación. En vista de ello y por limitaciones de espacio, solo nos referiremos a las dos normas legales de la rama vigentes.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) se aprobó durante el primer mandato presidencial de Rodríguez Zapatero. El sistema educativo que regula incluye las siguientes enseñanzas: educación infantil, primaria, secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional, enseñanzas de idiomas, artísticas, deportivas, educación de personas adultas y enseñanza universitaria (art. 3.2). De ellas, la primaria y la secundaria obligatoria constituyen la educación básica (art. 3.3).

El derecho a la educación o enseñanza básica es regulado por la LOE (art. 4) en términos seguros:

«1. La enseñanza básica a la que se refiere el artículo 3.3 de esta Ley es obligatoria y gratuita para todas las personas.

«2. La enseñanza básica comprende diez años de escolaridad y se desarrolla, de forma regular, entre los seis y los dieciséis años de edad. No obstante, los alumnos tendrán derecho a permanecer en régimen ordinario cursando la enseñanza básica hasta los dieciocho años de edad, cumplidos en el año en que finalice el curso, en las condiciones establecidas en la presente Ley.

«3. Sin perjuicio de que a lo largo de la enseñanza básica se garantice una educación común para los alumnos, se adoptará la atención a la diversidad como principio fundamental. Cuando tal diversidad lo requiera, se adoptarán las medidas organizativas y curriculares pertinentes, según lo dispuesto en la presente Ley».

En cambio, la regulación del acceso a las otras enseñanzas que adopta la LOE no es garantista, sino promocional; Veamos dos muestras (art. 5):

«3. Para garantizar el acceso universal y permanente al aprendizaje, las diferentes Administraciones públicas identificarán nuevas competencias y facilitarán la formación requerida para su adquisición.

...

«5. El sistema educativo debe facilitar y las Administraciones públicas deben promover que toda la población llegue a alcanzar una formación de educación secundaria postobligatoria o equivalente».

El primer Gobierno del presidente Rajoy promovió la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). Según su exposición de motivos: «La técnica normativa elegida, de modificación limitada de la Ley Orgánica de Educación (LOE), responde a las recomendaciones de la OCDE basadas en las mejores prácticas de los países con sistemas educativos con mejores resultados, en los que las reformas se plantean de manera constante sobre un marco de estabilidad general según se van detectando insuficiencias o surgen nuevas necesidades».

En relación con la regulación insegura del derecho a las enseñanzas diferentes de la básica, antes señalada, nos parece destacable la adición por la LOMCE de un apartado al artículo 3 de la LOE del siguiente tenor: «10. Los ciclos de Formación Profesional Básica serán de oferta obligatoria y carácter gratuito».

Concluimos ofreciendo una selección de menciones de aportes privados a la acción educacional en un ámbito aparentemente distante del mundo escolar-académico, el de los cuidados personales.

Hasta aquí, hemos dado por sobreentendido que el derecho a la educación es un medio de bienestar siempre que su ejercicio se ajuste a las necesidades e intereses de los educandos; pero este principio no siempre es respetado. Tal ocurre cuando se postula y se promueve la incorporación de menores de dos años sin problemas familiares graves a guarderías y escuelas infantiles convencionales. El recurso a tales establecimientos debe supeditarse a la satisfacción de necesidades de los niños como las que, sin pretensiones de exhaustividad, exponemos seguidamente (Casado y Sanz, 2012). El conocimiento biológico ha posibilitado el consenso científico internacional sobre estas prescripciones: lactancia natural exclu-



siva durante los seis primeros meses y compartida con otros alimentos hasta los dos años (p. 6). Obviamente, la escolarización en esos periodos imposibilita o dificulta cumplir esas reglas. También cuentan con base científica estas afirmaciones: «Si... el niño dispone de modo continuado de un adulto que le ame y se identifique con sus necesidades, que sepa proporcionarle respuesta sensible, contingente y coherente, establecerá con éste un apego seguro, imprescindible para la salud mental y un adecuado desarrollo personal y social.» (p. 7). La crianza familiar, en el común de los casos, es el modo natural y seguro de procurar estos objetivos. Por lo expuesto, las familias que evitan la derivación de sus hijos menores de dos años a guarderías y escuelas infantiles convencionales, además de prestarles un servicio positivo, contribuyen a la correcta aplicación de los servicios escolares y preescolares. Cuando la atención familiar resulta imposible o inconveniente «las ratios de cuidadores-niños de los servicios colaboradores o sustitutorios de la crianza familiar deben posibilitar la atención individualizada que el niño necesita en esa etapa de su desarrollo» (p. 15).

Muchas personas afectas de discapacidad y dependencia reciben cuidados de sus familiares. En una parte importante de casos esa función requiere, aparte de otros apoyos, capacitación destinada a procurar calidad y, también, a prevenir el estrés del cuidador. Entre las acciones de esta clase que se desarrollan en el tercer sector, nos parece destacable el Programa de formación para cuidadores de la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología (Pinazo Hernandis, 2017).

También existen iniciativas de apoyo a los cuidadores de familiares con discapacidad y dependencia en el sector mercantil. La formación especializada de los mismos es una de las actividades principales de Supercuidadores, empresa vinculada a la Universidad Internacional de la Rioja (Díaz Velázquez y García García-Castro, 2017: 157 y 158).

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. y LAPARRA, M. (1995): *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Fundación FOESSA.
- ALARCÓN CARACUEL, M. R. (2001): «Los orígenes de la Seguridad Social en España», en VV. AA., *Seguridad Social. Una perspectiva histórica*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ALFAMA, E.; CRUELLES, M. y EZQUERRA, S. (2014): «Envejecimiento y crisis. Impactos de la crisis económica en las personas mayores en el Estado español». Documento de trabajo 5.9 para Fundación Foessa, *VII Informe sobre la exclusión y el desa-*



rrollo social en España. 2014 (en línea). [http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos\\_trabajo/15102014111412\\_9796.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014111412_9796.pdf), acceso 19 de junio de 2017.

- ALONSO SECO, J. M. (2013): *Política social europea*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- CASADO, D. (1978): «Las Universidades Laborales ante el futuro», en *Documentación: sistema educativo de U.U. LL.*, Año II, 1.
- (2007), «Apunte histórico de la construcción de los servicios sociales», en D. Casado y F. Fantova (coordinadores), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*. Madrid: Fundación Foessa y Cáritas Española Editorial.
- (coordinador) (2010): *Leyes de Servicios Sociales del Siglo XXI*. Madrid: Fundación Foessa y Cáritas Española Editores.
- (2014), «Los servicios sociales públicos», documento de trabajo del VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España (en línea). [http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos\\_trabajo/15102014111220\\_3111.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014111220_3111.pdf), acceso 1 de agosto de 2017.
- (2015): Un importante éxito sanitario de España (en línea). <https://www.plusemas.com/blogs/demetrio-casado/un-importante-exito-sanitario-de-espana/>, acceso 29 de agosto de 2017.
- CASADO, D. y SANZ, M. J. (2012): *Crianza saludable. Fundamentos y propuestas prácticas*. Madrid: Polibea.
- DE PUELLES BENÍTEZ, M. (1980): *Educación e ideología en la España contemporánea*. Barcelona: Editorial Labor.
- DÍAZ VELÁZQUEZ, E. y GARCÍA GARCÍA-CASTRO, C. (2017): «Aportes del sector mercantil al apoyo a cuidadores de familiares de personas con discapacidad o situación de dependencia», en *Políticas Sociales en Europa*, n.º 38-39: 155-172.
- ESPAÑA (1978): *Los Pactos de la Moncloa*. <http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol17/descarga/Coleccion-Informe-17-Los-Pactos-de-la-Moncloa.pdf> (acceso el 9 de agosto de 2017).
- FANTOVA, F. (2014): *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid: Editorial CCS.
- (2017): «Las políticas sociales construyendo un nuevo pacto con las comunidades, los mercados y las organizaciones del tercer sector», ponencia presentada en el VI Congreso de la Red Española de Política Social, Sevilla, 16 y 17 de agosto de 2017. [http://fantova.net/?wpfb\\_dl=357](http://fantova.net/?wpfb_dl=357), acceso 29 de agosto de 2017.
- FRESNO, J. M.; RENES, V. y TSOLAKIS, A. (2012): «Estrategia Europea 2020 e inclusión social: distanciamiento creciente entre objetivos, políticas e instrumentos», *Zerbitzuan*, n.º 51: 27-48.



- GUILLÉN RODRÍGUEZ, A. (1996): *Políticas de reforma sanitaria en España: de la Restauración a la democracia*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- MARBÁN GALLEGO, V (2015): «La gobernanza del sistema y las diferencias interterritoriales del SAAD», en *Documentación Social*, n.º 177: 41-60.
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Archivo Central (2017): *Programa de Promoción Profesional Obrera (1964-1978): Historia institucional* (en línea). [http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_bep/ArchivoCentral/contenidos/Historia\\_Institucional\\_PPO\\_web.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_bep/ArchivoCentral/contenidos/Historia_Institucional_PPO_web.pdf) (acceso el 9 de agosto de 2017)
- MORENO, L. (2012): *La Europa asocial. Crisis y Estado de bienestar*. Barcelona: Península.
- PINAZO HERNANDIS, S. (2017): «Programa de formación para cuidadores. Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología», en *Políticas Sociales en Europa*, n.º 38-39: 139-154.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2011): «Estrategias de inclusión activa en la Unión Europea. La articulación de la garantía de rentas, la inserción laboral y el acceso a los servicios de empleo y bienestar», en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º extraordinario: 95-131.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MARBÁN, V. (2016): «La atención a la dependencia en una perspectiva europea: de la asistencialización a la cuasi-universalización» en E. DEL PINO y M. J. RUBIO (edición): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, pp. 317-341.
- VV. AA. (1977): *Las Universidades Laborales: evolución, situación y perspectivas*. Instituto de Técnicas Educativas de Universidades Laborales. Multicopiado.
- ZALAKAIN, J. (2014): «Bases para la activación del sistema de garantía de ingresos en España», en *Precariedad y cohesión social*. Madrid: Fundación Foessa y Cáritas.



# El papel de asociaciones y fundaciones como agentes que contribuyen al bienestar social

**Paulino Azúa**

*Ex Director de FEAPS (Plena Inclusión).  
Delegado de Innovación y Cooperación asociativas del CERMI  
paulinoazua@plenainclusion.org*

Fecha de recepción: 27/07/2017  
Fecha de aceptación: 30/10/2017

## Sumario

1. La vertebración de la sociedad civil.
2. El papel del Tercer Sector vertebrado.
3. El papel de asociaciones y fundaciones en una futura sociedad cohesionada e integradora.
4. Los desafíos a corto y medio plazo.

## RESUMEN

*Este trabajo pretende describir los esfuerzos de vertebración de las organizaciones del Tercer Sector Social y el importante papel que estas entidades desarrollan como instrumentos de cohesión en la sociedad civil organizada. Se describen sus objetivos y se exponen los retos a que deberán hacer frente en el futuro para seguir desarrollando su labor como mediadores entre el Estado y el segmento de población más desfavorecido.*

### **Palabras clave:**

*Tercer Sector, vertebración, cohesión social, desafíos.*

## ABSTRACT

*This article is meant to describe the efforts to vertebrate the organization of the Third Social Sector. It also describes the important role that these entities develop as instruments of social cohesion in a well organized civil society. It goes into detail of the objectives proposed and the challenges that might face in the future to keep on developing their activity as social mediators between the Government and the most neglected populations.*

### **Key words:**

*Third Sector, vertebration, social cohesion, challenges.*





La función de las organizaciones sociales como integrantes de la sociedad civil, de manera primordial la de asociaciones y fundaciones, puede analizarse desde diferentes perspectivas. En estos comentarios se pretende abordar esta cuestión y plantear: ¿qué papel juega el Tercer Sector como miembro de la sociedad civil en la creación de bienestar social?, específicamente ¿cuál es, cuál ha sido y cuál debe ser el de las asociaciones y fundaciones?, ¿cómo se relacionan estas organizaciones con otros sectores sociales, como el Estado y las empresas? Finalmente, ¿qué papel pueden tener en el futuro de una sociedad que aspire a seguir mejorando la cohesión social y la integración?

La sociedad civil tiene un papel fundamental como mediadora entre el Estado y los individuos y se configura como un elemento determinante para la cohesión social. Pero, naturalmente, una condición necesaria para que estas funciones tengan alguna posibilidad de alcanzar su objetivo es que la sociedad civil esté organizada, al menos formalmente, aunque en su funcionamiento sea necesario convivir con discrepancias o puntos de vista diferentes.

## 1 LA VERTEBRACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La vertebración de la sociedad civil, en el ámbito del sector de la acción social tiene, en lo que cabría llamar su versión moderna, una historia que ya comienza a ser extensa. De esta historia cabe destacar algunos hitos.

A este respecto, hay que destacar la ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988. Su disposición adicional quinta permitió a los contribuyentes manifestar en su declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas su voluntad de que un porcentaje del rendimiento del impuesto se destinara a financiar actividades de interés social. Este porcentaje se estableció en el 0,52% y posteriormente se ha ampliado al 0,7% aunque este mecanismo de financiación ha quedado reducido en el ámbito estatal en un ochenta por ciento de sus contenidos, como consecuencia de la reciente sentencia del Tribunal Constitucional, al determinar que la política social está transferida a las comunidades autónomas, por lo que la Administración General del Estado no puede realizar este tipo de convocatorias, al menos con los contenidos que venían siendo habituales.

Esta iniciativa del Gobierno tuvo varias consecuencias importantes. Por una parte, estableció las líneas generales de la política social que el Gobierno pretendía poner en práctica en colaboración con las organizaciones sociales, tanto en lo que se refiere a la creación y mantenimiento de servicios de dife-



rente naturaleza, como la generación de programas de formación, dotación de infraestructuras, etc. Por otra, hizo visible al sector que venía trabajando en el ámbito que cabría llamar «de lo social», lo que buena parte facilitó su presencia en el espectro público y, lo que no es menos importante, ayudó al fortalecimiento de sus estructuras, dentro de los límites que las propias convocatorias de la subvención han venido estableciendo. Esta iniciativa pública supuso también el fin del aislamiento para muchas organizaciones —no para todas— que hasta ese momento venían trabajando sin percibir que otras entidades estaban haciendo tareas similares que podían complementar las suyas, y que empezaban a ser reconocidas en sus ámbitos de actuación al desplegar una actividad que, gracias a la financiación pública, se veía reforzada o permitía abordar nuevos campos de actuación.

Otro aspecto positivo a destacar ha sido el desarrollo de procesos de vertebración de los movimientos asociativos y la creación de foros de participación, inicialmente en el ámbito estatal, que se han ido reproduciendo en iniciativas semejantes en diferentes ámbitos autonómicos.

Para que esta vertebración del sector social fuera posible, para ser reconocidas como interlocutores de la Administración, para conseguir una significativa presencia social, las organizaciones de este sector han tenido que abordar sus propios procesos de coordinación y de integración. Antes de la mencionada ley de Presupuestos Generales de 1978, ya existían organizaciones de ámbito estatal que, a su vez, integraban a otras organizaciones con ámbito local a provincial.

Sin ninguna pretensión de exhaustividad, hay que mencionar la creación de Cruz Roja Española que en 1864 se adhirió al I Convenio de Ginebra y que a lo largo de los años ha llevado a cabo diferentes procesos de actualización. El más reciente se produce en la década de los noventa cuando se lleva a cabo la gran modernización de la institución que consolida su actuación en los ámbitos de las personas mayores, refugiados, drogodependientes, personas con discapacidad, etc. En 1936 se crea la Confederación Estatal de Personas Sordas, en 1938 ONCE que a partir de 1982 lleva a cabo un importante proceso de modernización y democratización y pasa de ser una organización caritativa a una institución de servicios; en 1957 se constituye Cáritas; en 1964 FEAPS (actualmente Plena Inclusión), la Unión de Pensionistas y Jubilados en 1976, COCEMFE en 1980, en 1986 la Plataforma de Voluntariado. Por tanto, ya existía un entramado asociativo importante en España que, con el paso del tiempo, se ha ido conformando como un conjunto de entidades razonablemente organizadas.



Aunque su ámbito de actuación está dirigido a un sector determinado, hay que poner de relieve la creación, en 1988, de la Fundación ONCE para la Cooperación e Integración Social de las Personas con Discapacidad. En sus treinta años de existencia esta Fundación ha aportado al mundo de la discapacidad cada año el 3% de la recaudación de las ventas del cupón, fortaleciendo así las iniciativas de las organizaciones en la creación y mantenimiento de servicios, ha actuado también como elemento cohesionador de las entidades y ha sido un importante generador de empleo de personas con discapacidad, acercándose a los cien mil empleos generados o consolidados desde su fundación

En todo caso, el paso del tiempo ha puesto de relieve la necesidad de aglutinar esfuerzos e iniciativas si lo que se pretende es conseguir influir con éxito en el establecimiento de políticas sociales en todo el país. Fruto de esta convicción en el propio sector social, en 1991 nace la Red Española de Lucha contra la Pobreza, vinculada a la Red Europea; en 1997 se crea el CERMI, Comité Español de Representantes de la Discapacidad; en 2000 la Plataforma de ONG de Acción Social, y en 2012 la Plataforma del Tercer Sector. Es esta organización la que en su misión establece claramente su propósito de profundizar en la cohesión interna de las entidades sociales y articular el tejido asociativo a nivel territorial.

Este largo e inacabado proceso de vertebración social es reconocido por la propia Administración Pública. En consecuencia, y con el fin de generar espacios de diálogo público/privados, en noviembre de 1994 se crea el Consejo Estatal de las Personas Mayores, en 1999 el Consejo Estatal de las Personas con Discapacidad, y ese mismo año el Consejo Estatal de ONG de Acción Social que tiene su origen en el proceso de diálogo iniciado por dieciséis entidades sociales con la Presidencia del Gobierno el 21 de mayo de 1998.

En 2004 se regula el Consejo Nacional de la Discapacidad que modifica la estructura y funcionamiento del anterior Consejo Estatal, reforzando su representatividad y dotándole de mayor autonomía institucional. En noviembre de 2005 se crea el Consejo Estatal del Pueblo Gitano, y en enero de 2013 la Comisión para el Diálogo Civil con el Tercer Sector como foro para el diálogo y la participación entre la Administración General del Estado y las entidades del Tercer Sector de Acción Social, representadas por la Plataforma del Tercer Sector. Fruto de este diálogo es la Ley del Tercer Sector, aprobada en 2015 con la finalidad de amparar a las entidades del Tercer Sector de Acción Social, de acuerdo con el papel que deben desempeñar en la sociedad y los retos que han de acometer las políticas de inclusión. El Real Patronato sobre Discapacidad, creado en 1976 bajo la denominación de Real Patronato de Educación Especial, posteriormente como Real Patronato de prevención y de atención a personas con minusvalía, ha venido desarrollando una im-



portante función como punto de encuentro de personas y organizaciones de este sector con responsables de las diferentes administraciones públicas tanto nacionales como autonómicas. Todas estas plataformas de composición mixta, Administración/Sociedad Civil organizada, se conforman como órganos adscritos al Ministerio que en cada momento ha asumido la competencia en materia de Asuntos Sociales.

De esta breve exposición se puede concluir que el Tercer Sector de Acción Social está razonablemente estructurado, siendo así reconocido por las entidades públicas como instrumento de encuentro, diálogo y participación para la elaboración y desarrollo de las políticas sociales. Se trata ahora de reflexionar sobre el papel que juega en la creación de bienestar y para ello conviene analizar dos realidades distintas que en muchas ocasiones pueden y de hecho van de la mano: las asociaciones y las fundaciones.

Con relación a las primeras, conviene advertir que su estructuración se constituye como una permanente tarea inacabada. Es así por varias razones. En primer lugar porque la libertad de asociación, consagrada en el artículo 22 de la Constitución, facilita el que un número determinado de ciudadanos emprendan juntos una tarea común y ese emprendimiento revista la forma asociativa. Así, están inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior, 54.717 entidades, de las que 51.404 figuran como activas. De ellas, 1.228 están formadas por federaciones o confederaciones.

Por otra parte, estas organizaciones poseen una dinámica interna muy rica, tanto en su estructura como en su funcionamiento interno y externo lo que propicia muchos acuerdos pero en algunas ocasiones profundos desacuerdos. Estos suelen dar lugar a la secesión de una parte de sus miembros que acaban constituyendo una nueva asociación, con fines similares a los que tiene la que acaban de abandonar pero con distinto modo de actuar.

Influye también el hecho de que las asociaciones actúan en un entorno geográfico más o menos amplio del que son tributarias y al que, casi de forma permanente, tienen que adaptarse si quieren influir en él. Una asociación no puede ser un coto cerrado ni exclusivo, al menos no debe serlo en el ámbito de lo social. Eso les lleva, sea de forma voluntaria o no, a realizar cambios en su manera de actuar, en sus procedimientos, en la calidad de los servicios que prestan, incluso a la remodelación de estos. Los parámetros de actuación de una entidad fundada hace cuarenta años difícilmente podrían permitir hoy un resultado de éxito, a no ser que hubiera tenido la inteligencia de la evolución.

Por último, es una realidad evidente que las necesidades sociales están en cambio permanente y continuamente aparecen nuevos retos a los que hay que



dar respuesta, retos que exigen cambios organizativos, redefiniciones de la misión, evaluación permanente de los valores de la entidad, profesionalización o procesos de calidad, entre otros.

A su vez, las fundaciones están amparadas en el artículo 34 de la Constitución, y ofrecen otro panorama porque su régimen jurídico es distinto, su funcionamiento y su dinámica interna también, su patrimonio fundacional, así como su forma de relacionarse con otras entidades del sector, presentan muy diversas variantes.

Existen fundaciones que se crean con el mínimo patrimonio exigido por la ley, que es de 30.000€, lo que les lleva a recurrir a las subvenciones públicas o aportaciones privadas si quieren cumplir sus fines estatutarios. Otras tienen una dotación fundacional suficiente para cubrir sus objetivos fundacionales, e incluso para apoyar a otras entidades para el desarrollo de diferentes programas. Hay fundaciones de empresas que llevan a cabo acciones de gestión, de apoyo o de patrocinio en el marco de su ámbito de acción empresarial. También existen las creadas en un marco familiar que han sido capaces de extender su acción a un colectivo determinado, en ocasiones con notable éxito. Por su parte, diferentes asociaciones han volcado en una fundación su patrimonio, en ocasiones importante, con la idea de que de esta forma se preserva dicho patrimonio de las veleidades de una asamblea general de socios. A cambio se reservan las decisiones a una reducida Junta del Patronato correspondiente. La variedad de fundaciones es notable, pero no es el objeto de este comentario ponerla de relieve, sino señalar únicamente aquellos casos más frecuentes en el Tercer Sector.

En 2003 se constituyó la Asociación Española de Fundaciones que integra a 849 entidades de las alrededor de 17.000 que figuran inscritas en el correspondiente registro nacional. Los objetivos de esta entidad son: representar y defender los intereses de las fundaciones españolas, fortalecer y articular el sector, así como mejorar la profesionalización y gestión de las fundaciones, contribuyendo a su transparencia y buen gobierno. Es destacable que, al igual que ocurre con la Plataforma del Tercer Sector, una entidad del mismo carácter como es esta asociación de funciones, manifiesta de forma explícita su voluntad de articular el sector, lo cual denota dos realidades: que hay quien piensa que su respectivo sector debe articularse y que hay entidades dispuestas a acometer esta tarea.

Sea en razón de recursos escasos, por decisión de sus órganos de gobierno o por simple desconocimiento, el hecho es que una gran mayoría de este tipo de entidades no considera necesario integrarse en un nivel de estructura superior, lo que resulta cuanto menos anómalo, teniendo en cuenta que la AEF es



la única plataforma de representación, con suficiente relevancia a nivel estatal, de que disponen estas organizaciones.

## 2 EL PAPEL DEL TERCER SECTOR VERTEBRADO

El papel del Tercer Sector —tenga carácter asociativo o fundacional— en el contexto que se está analizando, el que con mayor o menor éxito ha venido realizando hasta la fecha y el que previsiblemente seguirá desarrollando en el futuro, aunque seguramente tendrá que hacerlo con otros formatos y con bastantes innovaciones, puede configurarse en torno a los siguientes objetivos: atención directa mediante generación y mantenimiento de servicios, generación y consolidación de empleo, cambio en las actitudes sociales, impulso del voluntariado, defensa de derechos, involucramiento de las entidades mercantiles, diálogo y presión política.

- Atención directa, generación y mantenimiento de servicios

Las organizaciones como las que se están analizando, por lo general, surgen para remediar o para paliar situaciones personales de adversidad a las que se intenta dar solución de diversas formas, que van desde el voluntarismo —que no hay que confundir con el voluntariado— a la profesionalización. Van desde pequeñas instalaciones, en situaciones precarias, a instituciones modernas con tecnologías que podrían calificarse de vanguardia, de grandes centros, la mayoría de las veces excesivos, a atenciones domiciliarias o en reducidos entornos. En todo caso, esta provisión de servicios es una de los elementos distintivos del sector social. Es cierto que existen entidades que carecen de servicios y que se dedican a otro tipo de tareas que redundan en beneficio de un sector desfavorecido, pero no es menos cierto que la mayoría, de una u otra forma, está dedicada, entre otras tareas, a la provisión de servicios.

El estudio «El Tercer Sector de Acción Social en 2015: impacto de la crisis»<sup>(1)</sup> estima que el volumen de atenciones directas en 2013 ha llegado a cerca de 53 millones. La Plataforma, que agrupa en sus entidades miembro a más de cuatro millones y medio de personas, no reúne a todas las que actúan en este ámbito y que seguramente también prestan servicios, por lo que se puede presumir que la cifra reseñada de atenciones será mayor. Naturalmente estos son datos nada desdeñables. Suponen una aportación sustancial del tercer sector al

(1) Systeme Innovación y Consultoría (2015). *El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis. Resumen Ejecutivo*. pág. 9. Estudio realizado por encargo de la Plataforma de ONG de Acción Social.



bienestar social del país y en la medida en que los servicios prestados cuentan con el apoyo económico de las administraciones públicas, son un buen ejemplo del funcionamiento de un esquema de colaboración pública/privada que, aunque con implantación no homogénea, está funcionando razonablemente.

- Creación de empleo

Según el citado estudio casi 650.000 personas trabajaban, en el año 2013, en organizaciones del tercer sector, bien en atención directa, en servicios de diferente naturaleza o en las propias estructuras de las organizaciones, lo que representa el 4,6% del total de empleo en España<sup>(2)</sup>. De este número de trabajadores, cerca del 16% eran personas con algún tipo de discapacidad aunque solamente un tercio de las entidades del tercer sector tenían en su plantilla algún trabajador con discapacidad.

El esfuerzo del Tercer Sector en la creación de empleo para personas en situación de riesgo de exclusión social queda reflejado, aunque no sea en su totalidad, en el estudio «El empleo de las personas vulnerables: una inversión social rentable», realizado en el marco del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación 2007-2013, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, que recoge el impacto de las acciones gestionadas por Cáritas Española, Cruz Roja, Fundación Once y Secretariado General Gitano<sup>(3)</sup>. Los beneficios de la incorporación de las personas en riesgo de exclusión ha sido una apuesta permanente del Tercer Sector, casi desde sus inicios, no solo por lo que redundaba en beneficio de esos trabajadores sino en la economía del país<sup>(4)</sup>.

Sin duda, son estas organizadoras las que más actividad han desarrollado no solo en programas y acciones de creación de empleo, intermediación laboral, formación de futuros trabajadores, apoyo a iniciativas empresariales de inserción o políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo. Pero no son las únicas. Aunque no existan datos globales sobre esta cuestión, la gran mayoría de las organizaciones del sector tienen entre sus objetivos la inclusión social de sus respectivos colectivos y nadie discute el valor del empleo como el elemento determinante para conseguir esa meta.

(2) *Op. cit.*, pág. 12.

(3) Rodríguez Cabrero G. *et al.*, «El empleo de las persona vulnerables: una inversión social rentable». [http://www.caritas.es/qhacemos\\_programas\\_info.aspx?Id=66](http://www.caritas.es/qhacemos_programas_info.aspx?Id=66).

(4) «Las entidades del Tercer Sector Social estamos firmemente convencidas, de que nuestra sociedad tiene que garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas y debe poner a su disposición, los recursos necesarios para su promoción individual. Además, este estudio nos demuestra que aquellos gastos sociales, orientados a apoyar a las personas en los momentos decisivos de su ciclo vital (especialmente los dirigidos a facilitarles una oportunidad de empleo), se convierten en la mejor inversión a corto plazo y en un ahorro de gasto futuro. Este programa por lo tanto, no solo resuelve necesidades de acceso al empleo, sino que los resultados del mismo devuelven a las arcas públicas el gasto efectuado, en términos de impuestos, además de dinamizar la economía, contribuyendo al consumo y generando actividad». Pág. 11.



- El cambio en las actitudes sociales

Muchas organizaciones se definen a sí mismas como agentes de cambio, como elementos que influyen en los comportamientos sociales. Aunque aún esté lejos de alcanzarse este objetivo en su plenitud, es evidente que han conseguido cambios en la percepción de la sociedad sobre los problemas de los más desfavorecidos, al tiempo que han hecho aliados a los propios agentes de la comunicación y la información en la formación de una nueva visión social sobre estas cuestiones.

Ha cambiado, si se quiere está cambiando, la percepción de la sociedad sobre colectivos que hace tan solo unos años eran desconocidos cuando no rechazados por la mayoría de la sociedad.

Estos procesos de cambio en las actitudes sociales han requerido cierto grado de movilización social que, lamentablemente, ha perdido grados de intensidad. Se ha producido un conformismo con la situación, porque otros agentes sociales (los propios medios, empresas, etc.) a los que las propias organizaciones han comprometido, están tomando, el relevo. Sus problemas están hoy en los medios, la demanda de soluciones también. A ello ha contribuido de manera importante la crisis, aun latente, que ha puesto de relieve la magnitud de los problemas, nuevos problemas en muchas ocasiones, para los que los ciudadanos demandan soluciones.

Cabe decir, a modo de conclusión y sin que esta resulte triunfalista, que estos cambios en las actitudes de la ciudadanía no se hubieran producido, o lo habrían hecho muchas más tarde, si las organizaciones no hubieran puesto su empeño en conseguir mayor grado de conocimiento y de compromiso sociales. Pero, una vez más, aún queda mucho por hacer.

- Impulso del voluntariado

El voluntariado como acción laica es relativamente reciente y coexiste con otros movimientos de este carácter muy antiguos a veces y vinculados a las creencias de los individuos o a la acción de congregaciones religiosas. De forma organizada ha sido más frecuente en estos casos, pero ha sido el desarrollo de las entidades del tercer sector lo que ha puesto de relieve la importancia de este tipo de actividad. Naturalmente esta no se desarrolla únicamente en el ámbito de la acción social, sino en muchas otras tareas, como pueden ser las deportivas o las culturales.

En el ámbito de la intervención social hay que poner de relieve cómo el dinamismo de diversas iniciativas altruistas y voluntarias generó la creación de asociaciones con diversos objetivos, estructuras y ámbitos de actuación que cristalizó en la creación, en 1986, de la Plataforma del Voluntariado de España, que cuenta en la actualidad con 79 organizaciones de ámbito estatal, autonó-



mico o provincial que, a su vez, agrupan a más de 29.000 asociaciones. Completa estos datos, el citado en el mencionado estudio sobre el impacto de la crisis en el Tercer Sector que cifra el número de voluntarios que colaboraban de manera altruista y voluntaria en este campo en 2013 en 1.272.338 personas<sup>(5)</sup>.

A estos datos habría que añadir los de organizaciones que actúan en el ámbito del Tercer Sector pero que no están vertebradas en estructuras superiores y, por tanto, el conocimiento de sus datos no resulta fácilmente accesible.

Todo ello pone de relieve en qué medida las organizaciones, al tiempo que han desarrollado importantes procesos de profesionalización de sus estructuras y servicios, han generado casi en paralelo ámbitos para la colaboración voluntaria. Junto a ello, muchas de estas entidades han establecido alianzas con diferentes empresas con el fin de impulsar iniciativas de voluntariado corporativo o directamente de fomentar actividades de esta naturaleza. En el primer caso, estas acciones pasan a formar parte importante de su política de recursos humanos, incluso de su reputación corporativa, mientras que en el segundo se constituyen como elemento esencial de su imagen de marca.

- Defensa de derechos

La defensa de los derechos de los más desfavorecidos o de las personas en riesgo de exclusión social ha pasado a constituir un elemento sustancial en la mayoría de las organizaciones vinculadas al sector social. Este es un fenómeno que se produce a partir de la configuración democrática del país, ya que antes de 1975, y por lo que se refiere a derechos individuales, su configuración y definición resultaba, en ocasiones, peculiar, cuando no inexistente, soslayando con la retórica la ignorancia de los derechos<sup>(6)</sup>.

Con el trabajo y la madurez que los diferentes colectivos han alcanzado ya en el entorno democrático y la mayor sensibilidad de la clase política se ha producido un hecho trascendente: se ha pasado de los derechos colectivos a la conformación de derechos individuales, se ha pasado del individuo como un ser anónimo de un grupo pretendidamente homogéneo a la persona como ser único e irrepetible, se han transcendido los derechos sociales para instalar gran parte de esta cuestión en el ámbito de los derechos humanos.

(5) *Op. cit.*, pág. 16.

(6) El 31 de enero de 1974 el diario ABC cita algunos párrafos del discurso del director general de la Seguridad Social en la clausura de la Conferencia Minusval 74: «La especial llamada de atención hacia los minusválidos podría y, a mi juicio imprescindiblemente debe traer la total conjunción de esfuerzos, pues sería lastimoso e imperdonable que quedaran recursos ociosos y esfuerzos baldíos por falta de colaboración o porque florecieran viejas contiendas de competencias, inquebrantables posiciones personales o absurdas defensas de parcelas en exclusividad. Nuestro ministro izaba una bandera por la que, decía, Dios sabe vale la pena luchar, por áspero y difícil que sea el camino. Esta bandera queda levantada al viento de nuestra ilusión y nuestra esperanza y bajo su superior mandato afrontamos la tarea con entusiasmo renovado en pro de la dignidad de una parte entrañable de nuestra patria».



Con todo, nuestro ordenamiento jurídico en materia de intervención social requiere aún modificaciones importantes porque aún no existe *de iure* el cuarto pilar del Estado de Bienestar. En su momento se defendió por parte de los poderes públicos que la Ley para la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia de 2016 constituía ese cuarto pilar, pero esa afirmación no es correcta. El cuarto pilar, los servicios sociales, los derechos de las personas a las que no abarca el ámbito de aplicación de esa ley, es una realidad bastante más amplia. Desde diferentes ámbitos del Tercer Sector comienza a reclamarse que una reforma de la Constitución debería abordar con valentía la constitucionalización de los derechos sociales, aunque parece problemático que tal iniciativa pueda prosperar, al menos a corto plazo.

- Involucramiento de las empresas

Acabar con el desconocimiento que el mundo empresarial tenía en relación con los colectivos desfavorecidos e implicarles en procesos de cambio social ha sido uno de los objetivos de las entidades del Tercer Sector, principalmente en la última década. Así, el cambio en las actitudes sociales ha acabado viéndose reflejado, como no podía ser de otra manera, también en el mundo empresarial. Fruto de ello son, no solo las acciones de patrocinio en las más diversas formas y campos de actuación, sino el papel generador y promotor de procesos de intervención social, a través de fundaciones de las que las propias empresas son sus promotoras y gestoras. Ello ha influido, de manera notable, en el mundo del empleo, de la comunicación e incluso de la gestión de servicios.

Además, las propias empresas están comenzando, muchas ya lo han hecho, a percibir a determinados colectivos de personas desfavorecidas no solo como ciudadanos que precisan determinadas ayudas, sino como potenciales consumidores que pueden influir positivamente en sus cuentas de resultados.

- Diálogo y presión política

Podría decirse que la acción política no constituye un objetivo en sí mismo de las organizaciones, cuya finalidad última debe traslucirse en la elaboración de normas que mejoren las vidas de los individuos. Sin embargo, en muchas ocasiones esa acción política se conforma como un objetivo, aunque sea a corto plazo.

El diálogo con la clase política, tenga o no coyunturalmente funciones de gobierno, no siempre es fácil. La relación con el poder en cualquiera de sus niveles por parte de las organizaciones es, casi siempre, una relación dialéctica, de colaboración crítica que se produce en ambas direcciones, complicada a veces, pero que acaba dando resultados. En todo caso, la sensibilidad de quienes se dedican a la acción pública ha variado sustancialmente, lo cual facilita



mejores resultados, aunque hay que señalar que esa sensibilidad es diferente cuando se controla al poder desde la oposición que cuando se tienen responsabilidades de gobierno.

### **3 EL PAPEL DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES EN UNA FUTURA SOCIEDAD COHESIONADA E INTEGRADORA**

No parece que las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social vayan a trabajar en objetivos sustancialmente diferentes de los actuales, siempre partiendo de una filosofía que es inherente a este tipo de organizaciones, como es la de plantear nuevos retos, renovar y revisar principios y asegurarse de que los derechos ya alcanzados se traducen en prácticas que benefician a las personas. Por eso continúan generando proyectos de transformación social. Cabría decir que las ONG son, en sí mismas, un proyecto de transformación.

Seguramente van a tener que seguir trabajando en un contexto excesivamente sectorizado, sectorizado incluso desde las propias administraciones públicas. El ámbito de lo social está subdividido en entidades que se ocupan de la mujer, la discapacidad, la población gitana, la emigración, las personas mayores, y un largo etcétera que abarca a la mayoría de la población que está en riesgo de exclusión. Sin embargo, una buena parte de dirigentes creen que hay que reorientar la acción hacia las personas como hombres y mujeres que tienen determinadas circunstancias adversas. Entonces, ¿por qué hay que situar a alguien solo en el ámbito de la mujer, por ejemplo, si esta además tiene una discapacidad, es emigrante, vive en el medio rural y ha cumplido ya sesenta y cinco años? ¿Quién debe ocuparse de prestarle la atención que precisa? La conclusión parece clara: será necesaria la cooperación entre las diferentes organizaciones para que converjan en la persona, lo que no tiene que implicar que renuncien a su identidad ni a sus objetivos primordiales. Por eso no parece adecuado que una organización pueda seguir «enquistada» —si se admite esta expresión— únicamente en su ámbito tradicional. Más bien al contrario, debe ofrecer una sensibilidad activa, preocupándose y actuando en otros problemas que, a priori, podrían resultarle ajenos.

El Tercer Sector de Acción Social y las organizaciones que lo integran deben seguir actuando de mediadores entre los individuos y el Estado y seguir generando mayores dosis de cohesión social, pero habrán de enfrentarse a nuevos retos, consecuencia de su propia evolución.



Por ejemplo, en diferentes ámbitos y no solo en el de la financiación, pública o privada, tendrán que afrontar y resolver bien el binomio cooperación/competencia, que va a ser un elemento clave para su desarrollo. Además, tendrán que poner a prueba su voluntad de compartir elementos fundamentales, como puede ser el conocimiento, la gestión de programas, proyectos o servicios, y habrán de ser capaces de medir el impacto social de sus actuaciones.

## 4 LOS DESAFÍOS A CORTO Y MEDIO PLAZO

A modo de conclusiones, cabría decir que el Tercer Sector se va a enfrentar, se enfrenta ya, a una serie de desafíos, algunos de los cuales, sin ánimo de exhaustividad, se pueden resumir en los siguientes:

- Comunicación y transparencia

En una sociedad como la actual, sin una buena gestión de la comunicación no se llega muy lejos. Y el esfuerzo en este aspecto abarca la comunicación en su globalidad, tanto externa como interna. Si la primera es básica cara al entorno, la segunda es fundamental si se pretende que la organización esté cohesionada. Los grupos de interés de la asociación o la fundación deben de tener una razonable información de los proyectos que se están desarrollando y los del futuro, de manera que todos los que tienen que ver con la vida de estas se sientan comprometidos con ellos.

No se puede decir que las entidades del Tercer Sector tengan la voluntad de ser opacas, pero la realidad demuestra que no todas son transparentes, o no lo son de forma suficiente. Para constatar esta afirmación basta examinar las páginas web de bastantes de ellas. No se informa de los estatutos, la composición de los órganos de gobierno, los resultados económicos y la situación financiera, por citar algunos aspectos relevantes. Ciertamente hay muchas con una información suficiente, con órganos de comunicación que dan cuenta de la vida de la entidad, pero en este campo aún hay mucho camino que recorrer.

- Innovación y mejora de la calidad

Ambos elementos van de la mano. Cuando una organización mejora la calidad de sus servicios o de su funcionamiento interno, se da cuenta de que debe innovar en sus procedimientos, para ser mejor como tal pero sobre todo porque las personas a las que se dedica su atención tienen derecho a que sus dirigentes, profesionales y voluntarios den lo mejor de sí mismos. Por eso, una

entidad que no persiga mejorar su calidad no innova y si no innova tampoco será capaz de mejorar la calidad de sus procesos.

- Derechos

A pesar de los avances que se han producido en los últimos años, sigue siendo necesario ampliar y mejorar los derechos de los colectivos en situación de desventaja social pero este objetivo va en paralelo con la vigilancia en el cumplimiento de lo legislado. Es un sentir común que tanto a nivel estatal como autonómico existe ya un corpus normativo importante, pero ese mismo sentir pone de relieve la queja de que hay muchas normas que no se cumplen, que las administraciones competentes no las desarrollan o, sencillamente, ignoran lo legislado. Por eso el desafío al que se enfrentan las organizaciones es enorme. Parece claro que el refuerzo del aparato jurídico en las organizaciones es un objetivo que hay que abordar.

- Financiación

La crisis económica, aún no finalizada, ha puesto de relieve la fragilidad de la financiación del Tercer Sector. La dependencia de fondos públicos hace que el futuro de proyectos y programas quede a merced de decisiones políticas cambiantes y de la propia capacidad económica de la acción pública. En algunos casos el cien por cien de la financiación es pública, aunque son ya bastantes las entidades que están consiguiendo diversificar sus fuentes, si bien este proceso puede decirse que aún está en sus inicios. No se trata de volver al pasado que retrotrae a fórmulas de recaudación de fondos instaladas en la beneficencia, pero va a ser necesario reformular los objetivos económicos y los medios de financiación si uno de los propósitos es conseguir organizaciones sólidas y sostenibles.

- Empresas

Puede que el número de empresas gestoras de servicios en el ámbito del Tercer Sector se incremente en el futuro y es probable que continúe la presencia de estas no en términos de competencia, sino de cooperación en diversas actividades y servicios de las organizaciones. No se puede convertir a las empresas en rivales, porque no lo pueden ser. Lo serán, en todo caso, en ámbitos muy concretos y en espacios relativamente reducidos, pero eso no invalida la conveniencia de que el Tercer Sector y el mundo empresarial puedan y deban ir de manera conjunta como la realidad está ya demostrándolo en el día a día.

- Gestión del conocimiento

El «saber», el conocimiento, no radica en una única organización. La mayoría de las que actúan en la intervención social cuentan con una preparación teórica y una experiencia práctica en muchos casos estimable. Pero la realidad



demuestra que, con frecuencia, se atesora el conocimiento en una entidad sin que se comparta, no por voluntad de no hacerlo, sino por ignorancia de los beneficios que otorga el compartirlo. Por eso el trabajo en red, campo en el que ya son muchas las entidades que se mueven con facilidad en su día a día, habrá de convertirse en una herramienta cotidiana, no solo patrimonio de las más desarrolladas, sino también en las de ámbitos de acción más reducidos.

- Voluntariado

Se han expuesto anteriormente los datos del voluntariado. Son importantes, pero no parecen suficientes. La acción voluntaria no puede ser nunca una moda o un pasatiempo para desocupados, sino un reto que compromete al propio voluntario y por supuesto a la organización. Seguramente va a mantenerse el riesgo de que con la acción voluntaria se pretenda sustituir el trabajo remunerado de otros profesionales. Es un problema que requerirá fórmulas imaginativas. En todo caso, un voluntariado numeroso y comprometido es síntoma de una sociedad sana.

- Orientación a la persona

Las organizaciones que comprende el Tercer Sector Social existen porque las personas tienen problemas de diversa naturaleza que ellas solas no pueden solucionar y a las que no les llega la acción pública, o no lo hace de forma satisfactoria. Pero las organizaciones no pueden ser un fin en sí mismo. Son un medio para abordar esos problemas. Y la organización que olvida esta realidad está condenada al fracaso. Por eso la persona se constituye en el fin último de la acción social y si su bienestar, su calidad de vida exige cambios en las organizaciones y en la prestación de los servicios habrá que acometerlos. Sin esta orientación todo lo descrito carece de sentido.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- BAYARRI, V. (2006): «Las entidades no lucrativas y de voluntariado en la prestación de servicios sociales». *Educación social: Revista de intervención socioeducativa*, núm. 34, p. 59-76.
- FRESNO, J. M. y TSOLAKIS, A. (2011): *Profundizar en el Voluntariado, Los retos hasta 2020*. Plataforma del Voluntariado de España.
- PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA (2011): *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.



PWC; ESADE y OBRA SOCIAL «LA CAIXA» (2013). Estudio sobre el presente y futuro del Tercer Sector social en un entorno de crisis.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. *et al.*: El empleo de las personas vulnerables: una inversión social rentable. [http://www.caritas.es/qhacemos\\_programas\\_info.aspx?Id=66](http://www.caritas.es/qhacemos_programas_info.aspx?Id=66).

— (2015): Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social en España. Resumen ejecutivo. Estudio realizado por encargo de la Plataforma de ONG de Acción Social

SYSTEME INNOVACIÓN Y CONSULTORÍA (2015): *El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis. Resumen Ejecutivo*. Estudio realizado por encargo de la Plataforma de ONG de Acción Social.

VV. AA.: Tratado de Fundaciones. Directores: DE LORENZO, R.; PIÑAR, J. L.; SANJURJO, T. (2010): Thomson Reuters, Aranzadi.





# Economía social y bienestar

**Ignacio Bretos**

GESES - Universidad de Zaragoza<sup>(1)</sup>  
ibretos@unizar.es

**Millán Díaz**

GESES - Universidad de Zaragoza  
millan@unizar.es

**Carmen Marcuello**

GESES - Universidad de Zaragoza  
cmarcue@unizar.es

**Chaime Marcuello**

GESES - Universidad de Zaragoza  
chaime@unizar.es

**Fecha de recepción:** 31/07/2017

**Fecha de aceptación:** 06/11/2017

## Sumario

1. Introducción.
2. Economía Social: definición y características.
3. Teoría económica, bienestar y Economía Social.
4. Bienestar y Economía Social en España.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

## RESUMEN

*La economía social está teniendo un mayor reconocimiento en cuanto a su contribución al desarrollo y la cohesión social de los diferentes países y su papel complementario a los sistemas de bienestar existentes. Por otro lado, el sistema de bienestar en España y en Europa ha experimentado profundos cambios a comienzo de este siglo, algunos se deben a decisiones políticas y otros a las transformaciones sociales. Así, el objetivo de este artículo es mostrar los argumentos teóricos y empíricos que avalan la afirmación de que la economía social apoya y complementa los sistemas de bienestar. Para ello en el artículo se definen las principales características de la economía social, se presentan una selección desde la perspectiva teórica sobre las contribuciones de la economía social y se realiza un breve diagnóstico de la situación del sistema de bienestar en España, mostrando las experiencias y potencialidades de la economía social.*

### **Palabras clave:**

*Economía Social, cohesión social, sistema de bienestar, Tercer Sector.*

(1) Programa Operativo FEDER de Aragón 2014-2020, 564. GESES, Grupo de Estudios Sociales y Económicos del Tercer Sector. Universidad de Zaragoza.



## **ABSTRACT**

*Social economy is having a greater recognition in terms of its contribution to the development and the social cohesion of existing countries and its role as complementary to welfare systems. On the other hand, the welfare systems in Spain and in Europe have experienced profound changes at beginning of this Century, some are due to political decisions and other social changes. Thus, the objective of this article is to show the theoretical and empirical arguments that support the assertion that the social economy supports and complements the welfare systems. This article defines the main characteristics of the social economy, presents a selection from the theoretical perspective concerning the contributions of the social economy and held a brief diagnosis of the situation of the welfare system in Spain, showing the experience and potential of the social economy.*

### **Key words:**

*Social Economy, social cohesion, welfare system, Third Sector.*



# 1 INTRODUCCIÓN

El sector de la economía social está formado por un conjunto heterogéneo y diverso de organizaciones que comparten en su génesis, desarrollo y gestión tanto principios como valores reconocidos internacionalmente; entre ellos, la primacía de la persona y del objeto social sobre el capital, la búsqueda del interés general desde la actividad económica con un modelo de funcionamiento democrático. Diferentes instituciones como la Comisión Europea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), Social Economy Europe, la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (RIPESS), el United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) se han pronunciado valorando positivamente el impacto de la economía social en los diferentes países y regiones debido a su papel relevante en el desarrollo y la cohesión social de la sociedad. En el caso de España, el preámbulo de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social muestra las claves básicas para entender el sector y comprender su fundamento.

Si se atiende a la posición del Consejo de la Comisión Europea, en diciembre de 2015 publicaba las conclusiones de los debates realizados en un documento titulado «Conclusiones del Consejo sobre la promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa»<sup>(2)</sup>. En este texto se destaca que la economía social «Desempeña un papel importante en la transformación y evolución de las sociedades contemporáneas, los sistemas de bienestar social y las economías y, por ende, contribuye sustancialmente al desarrollo económico, social y humano de Europa, y más allá de Europa, y es complementaria a los sistemas de bienestar social existentes en muchos Estados miembros» (p. 1). Asimismo, a lo largo de ese documento se recuerda que desde hace ya varios años, la Comisión Europea destaca su apoyo a las organizaciones de economía social.

En esta línea, la OIT ha puesto de manifiesto que «las diferentes organizaciones que conforman la economía social pueden encontrarse en todo el mundo y han sido actores fundamentales en el proceso de desarrollo económico y social a través de una gran variedad de actividades económicas y en diferentes contextos geográficos y culturales. En Europa, por ejemplo, las asociaciones han sido protagonistas en la creación y expansión de los sistemas de bienestar en muchos países. Asimismo, las cooperativas y mutuas, desde principios del siglo XIX, han sido actores muy activos ayudando a consumidores, productores y trabajadores al acceso a bienes y servicios básicos, desde la alimentación a la asistencia sanitaria» (OIT, 2017: 14). Y añade que

(2) Consejo de la Unión Europea (2015): Conclusiones del Consejo sobre la promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa, 15071/15 SOC 711 EMPL 464 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15071-2015-INIT/es/pdf>; consultado 26: septiembre 2017.



en el desarrollo reciente de las empresas sociales operan principalmente en la prestación de servicios sociales y también servicios de educación y servicios de interés general.

En el caso de la plataforma internacional RIPESS ha explicitado que «la economía social y solidaria sigue creciendo en muchos países, junto con el reconocimiento de su papel en el desarrollo sostenible e inclusivo. De hecho, cada vez más gobiernos ven la economía social y solidaria como un área de trabajo relevante para afrontar retos en los ámbitos del empleo, la prestación de servicios, la cohesión social y así sucesivamente» (Galera y Salvatori, 2015: 3).

Desde estas coordenadas, el objetivo de este artículo es mostrar los argumentos teóricos y empíricos que avalan la afirmación de que la economía social apoya y complementa los sistemas de bienestar. Para ello, en primer lugar se definen las principales características de la economía social; seguidamente, en segundo lugar, se presenta una revisión teórica de las contribuciones de la economía social. En tercer lugar se realiza un breve diagnóstico de la situación del sistema de bienestar en España, mostrando las experiencias y potencialidades de la economía social como sector complementario a las administraciones públicas para el desarrollo del sistema de bienestar.

## 2 ECONOMÍA SOCIAL: DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Como en muchos otros asuntos sociales, para comprender el presente de la economía social es oportuno volver la vista atrás tratando de reconocer en experiencias anteriores, vividas en otras circunstancias, las razones que llevaron a que se creara esta forma de entender lo económico. Esta mirada retrospectiva muestra cómo se incluyen en la economía social un conjunto de organizaciones y un modelo de relaciones económicas, sociales y culturales que han sobrevivido al patrón dominante de empresa capitalista, manteniéndose en el tiempo. Los principios y valores de aquellos orígenes siguen vigentes en su forma esencial. A finales del siglo XIX, época convulsa en lo social y político, se pusieron en marcha diversas experiencias en diferentes países y sociedades que permitieron la creación del movimiento cooperativo. Aquí no es el lugar para revisar los detalles históricos, ni los hitos más destacados, pero sí conviene destacar que se propone un modelo antropológico opuesto al «*homo economicus*» que describió Polanyi (1989). Es un modelo que va más allá de lógica de la competición, de los conflictos y del egoísmo orientado a maximizar el beneficio particular. La economía social es un modo de entender lo humano y lo económico desde la capacidad de cooperar, de resolver los problemas y



necesidades de las personas sumando, en definitiva, desde su solidaridad y la búsqueda del bien común.

Esto se explicita en el texto consolidado de la Ley 5/2011 de Economía Social donde se indica, en el preámbulo antes mencionado, que «el marco histórico de nacimiento del concepto moderno de Economía Social se estructura a través de las primeras experiencias cooperativas, asociativas y mutualistas que surgen desde finales del siglo XVIII y se desarrollan a lo largo del siglo XIX en distintos países de Europa (Inglaterra, Italia, Francia o España). A partir de este concepto tradicional de origen decimonónico que engloba a las cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones, se fueron sucediendo en la década de los años 70 y 80 del pasado siglo y en distintos países europeos, declaraciones que caracterizan la identificación de la economía social en torno a distintos principios».

De modo concurrente, la visión de la *Social Economy Europe* resalta que las organizaciones que forman parte de la economía social son «un modelo distinto de empresa, que asocia continuamente el interés general, el desempeño económico y la gobernabilidad democrática. Propósito principal de las empresas de economía social es servir a sus miembros en lugar de maximizar los beneficios»<sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>. Como es obvio converge con la definición de la economía social que se recoge en la Ley 5/2011, donde en el artículo 5 se detallan las organizaciones que forman parte de la economía social: «las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior. 2. Asimismo, podrán formar parte de la economía social aquellas entidades que realicen actividad económica y empresarial, cuyas reglas de funcionamiento respondan a los principios enumerados en el artículo anterior, y que sean incluidas en el catálogo de entidades establecido en el artículo 6 de esta Ley».

En esta misma norma se describen los principios y valores de la economía social y se reflejan de la siguiente forma: «Estas entidades se rigen por algunos principios orientadores entre los que cabe destacar la primacía de las personas y del fin social sobre el capital; la aplicación de los resultados obtenidos de la ac-

(3) <http://www.socialeconomy.eu.org/social-economy>.

(4) «El conjunto de empresas privadas, organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creada para satisfacer las necesidades de sus miembros a través del mercado de producción de bienes y prestación de servicios, seguros y finanzas, en su toma de decisiones y de cualquier distribución de beneficios o excedentes entre los miembros no están vinculados directamente a la capital o cuotas aportadas por cada miembro, cada uno de los cuales tiene un voto, o en todo caso, se deciden a través de procesos democráticos, participativos. La economía social también incluye a entidades privadas, organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios no de mercado para los hogares y cuyos excedentes, si los hay, no pueden apropiarse por los agentes económicos que crean, control o financiarlos» (Chaves y Monzón, 2017).



tividad económica; la promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad y la sostenibilidad; y la independencia respecto a los poderes públicos» (Ley 5/2011, art. 2, art. 4 de Economía Social)<sup>(5)</sup>.

Para tener una visión general de los tipos de organizaciones que forman parte de la economía social merece la pena recordar el estudio publicado por el European Economic and Social Committee en 2017, donde se describe con detalle las entidades del sector, tal como se muestra en la tabla 1:

**Tabla 1: Operadores de la economía social según ESA 2010 por sector institucional**

ESA 2010 SECTOR INSTITUCIONAL	ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL
PRODUCTORES DE MERCADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperativas (de trabajadores, agroalimentarias, consumidores, educación, transporte, vivienda, salud, sociales etc.)</li> <li>• Empresas sociales</li> <li>• Otras asociaciones, Other association-based enterprises</li> <li>• Other private market producers (some associations and other legal persons)</li> <li>• Instituciones sin fines de lucro que sirven a organizaciones de economía social no-financieros</li> <li>• Non-financial corporations controlled by the social economy</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperativas de crédito</li> <li>• Mutuas de seguros* y mutuas de previsión social</li> <li>• Cooperativas de seguros</li> </ul>
	General government (S13)
PRODUCTORES DE NO MERCADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares que no son muy importantes</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones de acción social***</li> <li>• Fundaciones de acción social ***</li> <li>• Otras instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (culturales, deportivas, etc.).</li> </ul>

Fuente: Chaves y Monzón (2017) (European Economic and Social Committee) <http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-en-n.pdf>

(\*) Se excluyen las organizaciones de gestión del sistema de seguridad social y, en general, las mutuas en las que pertenencia es obligatoria y aquellas controladas por empresas que no pertenecen a la economía social.

(\*\*) El sector de los hogares (S14) incluye autónomos y sociedades colectivas sin personalidad jurídica que son productores de mercado y no pertenecen a la economía social. También incluye las organizaciones sin fines de lucro de tamaño limitado ("no muy importante") que son productores no de mercado y forman parte de la economía social.

(\*\*\*) Organizaciones sin fines de lucro que son productores no de mercado privados, con adhesión voluntaria, participación y autonomía estratégica y operativa, y cuya finalidad consiste en lograr objetivos de bienestar social a través de abastecimiento o suministro de bienes y social o mérito servicios gratuitamente o a precios que no son económicamente significativos, a personas o grupos de personas que son vulnerables, excluidos socialmente o en riesgo de exclusión. Estas organizaciones conforman la acción Tercer Sector Social, que, obviamente, forma parte de la ES.

(5) Ver también ICA (2015) y Marcuello y Saz (2008).



En este mismo estudio, con datos de 2015, se describen algunas dimensiones relevantes de la economía social en Europa tanto considerando las personas implicadas como su dimensión económica. Así, las principales cifras muestran que la economía social europea supone más de 13,6 millones de puestos de trabajo, lo que equivale al 6,3% de la población ocupada de EU-28, más de 19,1 millones de personas empleadas si se incluye el trabajo remunerado y el trabajo voluntario. Esto es, más de 82,8 millones de voluntarios, que equivalen a 5,5 millones de trabajadores a tiempo completo, más de 232 millones de socios en cooperativas, mutuas y organizaciones similares y más de 2,8 millones de organizaciones y empresas. En el caso de España, según este informe, las cifras en el año 2015 son 1,4 millones puestos de trabajo, lo que equivale al 7,7% del empleo, 190.000 organizaciones y empresas, con más de 8 millones de socios y cerca de 1,3 millones de voluntarios.

### 3 TEORÍA ECONÓMICA, BIENESTAR Y ECONOMÍA SOCIAL

La visión dominante de la teoría económica ha tendido a dejar en un segundo plano las contribuciones de investigadores que han reflexionado y aportado evidencias sobre la capacidad de cooperación de las personas y sus resultados en la sociedad. Uno de los casos más destacados es el de Elinor Ostrom, premio Nobel de economía en el año 2009. Ostrom (2000) mostraba cómo la gestión común de los recursos comunes en determinados entornos es mucho más eficiente que la gestión privada, de forma que refutaba la llamada «tragedia de los comunes» planteada por Garret Hardin (1968).

También se han obviado, y en algunos casos silenciando, las aportaciones de economistas ortodoxos con otros modelos de empresa que no fuera la empresa capitalista. Por ejemplo, Alchian y Demsetz en su texto ya clásico de 1972 decían expresamente que las organizaciones que tienen prohibido o limitada la distribución de beneficios son especialmente apropiadas tanto en entornos como en la producción de bienes y servicios donde el oportunismo no es deseado. Es decir, donde los costes de control son muy elevados debido a los problemas de información asimétrica.

Hoy sabemos que tanto en las organizaciones no lucrativas como en aquellas que tienen limitada la distribución de beneficios —como son las entidades de la economía social— cuando se considera el control interno hay tres cuestiones centrales: (i) el requisito de no distribución de los beneficios es garantía para donantes y consumidores, en lugar de ser una fuente de ineficiencias; (ii) la introducción de sistemas propios de control de los equipos directivos contribuye a la buena gestión y, por último, (iii) la motivación intrínseca de quienes integran



estas organizaciones —trabajadores, gestores y voluntarios— presenta mayores incentivos, incluso más que los propios donantes, para controlar la asignación eficiente de los recursos que en una empresa capitalista tradicional (Williamson, 1983 y Ben-Ner, 2018). De ahí que la propia motivación de los miembros de la entidad sea uno de los sistemas de control exclusivo de este tipo de entidades, ya que esta situación difícilmente puede encontrarse en la empresa privada o pública donde las motivaciones de sus integrantes son generalmente distintas.

Asimismo, Weisbrod (1975) ya planteaba algunos de los dilemas actuales con respecto a la producción de bienes públicos. A partir de su trabajo se puede concluir que la producción de bienes públicos realizada por el sector público y por las entidades de la economía social tiene carácter complementario. Además añade que, si los bienes públicos son ofrecidos en exclusiva por el sector público, la cantidad de servicios ofertados será menor que si concurren el sector público y el sector de las organizaciones de economía social. Esto se debe a las características propias de estas organizaciones, con una mayor flexibilidad para adaptarse a la heterogeneidad de la demanda y a la colaboración público-privada que garantiza.

En síntesis, el modelo de gobernanza de las organizaciones de economía social está basado en un modelo donde las personas tienen la capacidad de decisión, sustentada en su aportación como individuo y no por su capital. Por eso, las actuaciones y decisiones se orientan a satisfacer las necesidades de las personas. En estas organizaciones de la economía social, sus objetivos y fines han de estar dirigidos al interés general. Para garantizar que se cumplen, en unas está prohibido el reparto de beneficios entre los miembros, pues tienen que ser reinvertidos en la mejora de la misma y, en otras, la distribución del beneficio está limitado. Solo se podrán distribuir una pequeña parte en función a la aportación o esfuerzo realizado y no en función del capital. Finalmente, el capital social de las organizaciones de economía social es indivisible y si la entidad llegase a ser disuelta deberá ser destinado a otra con fines similares. Esto último garantiza que no se utilice a este tipo de organizaciones para actividades de inversión a corto plazo sino como proyectos a largo plazo.

Por otro lado, los trabajos de Chaves y Monzón (2007), Urra (2010) Vázquez *et al.* (2013), Hooghe (2003), Santeru *et al.* (2016), entre otros muestran que las entidades de la economía social juegan un rol clave en la cohesión social, en el desarrollo local y territorial, en la innovación y el empleo. En lo que corresponde a la cohesión social resaltan un doble efecto. Por un lado, su papel al reducir la exclusión social y el riesgo de exclusión a través, fundamentalmente, de las actuaciones de asociaciones, fundaciones, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cooperativas de iniciativa social. Por otro, su rol al reforzar la



cultura democrática y las formas participativas en la gestión de los asuntos de interés general o bien común que se derivan de la gobernanza de estas organizaciones, basada en modelos democráticos y participativos. Además, estas entidades han servido como canal de expresión y voz de colectivos sociales de tal modo que han facilitado la representación y negociación de grupos de personas en la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas.

Con respecto al desarrollo local y territorial, las organizaciones de economía social son creadoras de capital social (Marcuello, coord., 2007). Son capaces de generar relaciones y tejido social que favorece la corrección de los desequilibrios territoriales, apoya la aparición de procesos de desarrollo endógeno en zonas rurales y estimula la revitalización de actividades económicas en declive (Chaves y Monzón, 2007). La innovación es una de las características propias del sector, debido a que las decisiones dentro de las organizaciones van a venir directamente desde las necesidades de las personas que las integran. Esto es, el trabajo diario y cercano con diversidad de realidades sociales hace que el sector sea especialmente apropiado para detectar nuevas necesidades, tanto para dar respuesta directa como para canalizarlas a las administraciones públicas.

Respecto al empleo hay que destacar que las empresas y organizaciones de la economía social son un aliado fundamental en el desarrollo de políticas públicas de empleo. Así según CEPES-España y Chaves y Monzón (2007 y 2017), la economía social «ha contribuido a crear nuevos empleos, a mantener puestos de trabajo, en sectores de actividad y en empresas, en crisis y/o amenazadas de cierre, a incrementar el nivel de estabilidad del empleo, a emerger empleos desde la economía informal hacia la oficial, a mantener oficios (p. ej. artesanía) y explorar nuevas profesiones y a desarrollar trayectorias de inserción laboral de colectivos especialmente desfavorecidos y ubicados en procesos de exclusión social» (Chaves y Monzón, 2017: 31). A partir de la evolución de los datos estadísticos y especialmente en el actual periodo de crisis la economía social ha destruido menos empleo que el resto de la economía y ha mantenido un constante crecimiento (CEPES-España).

## 4 BIENESTAR Y ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA

Cuando la sociedad española se acercaba a lo que se llamó Estado del Bienestar, vecinos del norte de Europa, como los holandeses, estaban saliendo en otra dirección. Así habría que interpretar el discurso del rey de Holanda, Guillermo Alejandro, en el «Prinsjesdag» de septiembre de 2013<sup>(6)</sup>. El gobier-

(6) Tomado de Marcuello, Ch. (en preparación): *La abeja y el enjambre. Una introducción a la política social y los sistemas de bienestar*.



no de coalición del Partido Popular por la Libertad y la Democracia —Volkspartij voor Vrijheid en Democratie— y del Partido Laborista —Partij van de Arbeid— presidido por Mark Rutte le hacía decir a su rey que el Estado de Bienestar había terminado. Su modelo se encamina hacia otro modo de entender la sociedad y las relaciones de sus ciudadanos con el Estado. De fondo hay un debate emergente sobre el futuro del modelo social europeo y de las formas de solidaridad tal como se han definieron en el pasado siglo XX. Algo que se correlaciona con las crisis de la socialdemocracia y expresiones críticas con la gestión del bienestar desde la ciudadanía. E incluso afecta al modelo social europeo. La propia Comisión lanzó en marzo de 2016 un proceso de consulta sobre los pilares europeos de los derechos sociales (Comisión Europea, 2016). La crisis global afectó radicalmente al bienestar y las estructuras administrativas de los Estados más frágiles de la Unión Europea. Está claro que el diseño de la unión económica y monetaria tiene que incorporar los elementos emergentes provocados por la gran crisis sistémica. Se han de resolver los problemas de gestión, financiación y legitimación que se arrastran desde la década de los ochenta.

Por otro lado, las diferentes medidas tomadas durante el periodo de crisis han afectado profundamente al desarrollo del sistema de bienestar en España. A continuación, vamos a presentar algunas de las cifras más significativas con respecto a sanidad y educación<sup>(7)</sup>.

En el último informe disponible<sup>(8)</sup> se indica que en el año 2013 el gasto total del sistema sanitario representaba el 8,87% del PIB (6,3 4% gasto público y 2,5 3% privado). El gasto per cápita ascendía a 1.974 euros por habitante. La administración pública contribuía con 66.521 millones de euros, esto es, el 71,5% del gasto sanitario total mientras que el gasto privado es el 28,5%. Con respecto a la evolución del gasto sanitario total, gasto público y gasto privado para el periodo 2009-2013 se observa que «el gasto sanitario público presenta una tasa de disminución de 3,1%, mientras que el gasto privado crece de media un 2,3% anual. En el período 2009-2013, la participación del gasto sanitario público sobre el total del gasto sanitario desciende 4,2 puntos porcentuales, pasando de un 75,7% en 2009 a un 71,5% en 2013.<sup>(9)</sup>» Asimismo, existe un porcentaje del gasto sanitario público que se destina a la financiación de provisión privada a través de conciertos, y que en 2014 se sitúa en el 11,8%.

(7) Los datos disponibles para el gasto público y privado de servicios sociales no permiten presentar una valoración global similar al de educación y sanidad.

(8) Informe Anual del Sistema Nacional de Salud de 2015; este informe se publica en 2016 por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad solamente se publican los datos del gasto público hasta 2013.

(9) Informe Anual del Sistema Nacional de Salud de 2015, página 209.



Con respecto al gasto en educación, el informe más reciente es el realizado por la Fundación BBVA en 2016 (Pérez y Uriel, 2016). En este informe se realiza un análisis del gasto en educación en España para el periodo 2000-2013. En este periodo «el sector público ganó peso en el gasto educativo durante la expansión pero lo ha perdido durante la crisis como consecuencia de los ajustes realizados. En 2013 el sector público realiza el 57,9% del gasto (frente al 67,2 de 2007) y el privado el 42,1% (frente al 32,8% de ese año)» (p. 146).

Considerando estas cifras se puede deducir que la situación de la sanidad y la educación en España ha cambiado profundamente y que el sector privado está ganando en importancia con respecto a la provisión de dos de los servicios públicos básicos. Esta situación en sí misma no tendría por qué ser negativa, siempre y cuando estas decisiones estén acompañadas de un modelo y de unas políticas que realmente supongan una mejora del bienestar de los ciudadanos y cuenten con un consenso suficiente. Sin embargo, surgen algunos interrogantes que es necesario reflexionar, equiparables a las cuestiones que se plantean en el seno de la Unión Europea al preguntar por los pilares de los derechos sociales.

La interpretación de los datos disponibles y de la situación de los sistemas de bienestar en España depende radicalmente de la perspectiva e ideología de partida (CES, 2017) (Marín, 2015) (Comisión Europea, 2017). Sin embargo, cabe proponer que más allá de la financiación suficiente, la mejora en los problemas de gestión, la provisión de servicios y prestaciones de calidad se ha de afrontar la legitimación y la fundamentación de su razón de ser. El principio básico del sistema es la solidaridad, tanto intergeneracional como interterritorial. Al igual que sucede en las organizaciones de la economía social, sin ese «soporte simbólico» no hay viabilidad ni futuro. La reciprocidad y la ayuda mutua son el fundamento paradigmático del sistema. Si éste no se cuida y se fomenta, difícilmente se podrá salir del debate sobre los impuestos que se pagan y el retorno que se recibe. Es algo que no se improvisa, ni está garantizado, ni se da de suyo (Calzada, 2015). De fondo, también están las expectativas y el papel que se asigna a las administraciones públicas, al Estado en el momento de intervenir en los procesos de redistribución. Una forma es alinearse con quienes consideran que ha de ser un papel habilitador (Gilbert & Gilbert, 1990) (Gilbert, 2002) dejando en un segundo plano el carácter benefactor y protector, que trataba como meros receptores pasivos a los ciudadanos. Otra es insistir en el carácter omnipotente del Estado de Bienestar al modo clásico. Y en otro extremo la posición de quienes proponen la subsidiariedad del Estado respecto de la sociedad, su adelgazamiento como una condición necesaria para su subsistencia, (García Inda, 2016). Desde esta perspectiva el Estado ha de ser garante de lo que se legisla y proveedor eficiente en una relación de subsidiariedad respecto de las dinámicas sociales.



La provisión y financiación de los bienes públicos es evidente que no es exclusiva de la administración pública pero sí que es muy importante conocer y evaluar los efectos de la provisión y financiación privada de los bienes públicos. En este sentido no es lo mismo la contratación o delegación de esta provisión en agentes privados lucrativos que agentes privados pertenecientes a la economía social. En el apartado anterior se han presentado las ventajas y el impacto que de suyo tienen las organizaciones de economía social por su modelo de gobernanza, objetivos de interés general y reinversión de beneficios. Estos tres aspectos se alinean casi perfectamente para la provisión de bienes públicos especialmente los relacionados con el sistema de bienestar. Sin embargo, la contratación o delegación de estos servicios en la empresa capitalista tradicional puede presentar problemas con consecuencias negativas. En este caso, la principal desventaja procede del modelo de organización basada en obtener beneficios para el capital. Esto es, los inversores y propietarios van a demandar constantemente una remuneración del capital invertido, mientras que en el caso de la empresa pública y las empresas de la economía social no es posible remunerar a los inversores y propietarios, y el beneficio obtenido tiene un fin instrumental, para mejorar los servicios, las condiciones laborales, para invertir en mejoras en la propia producción. Esto es, deben hacer posible el cumplimiento de los principios y valores que la Ley 5/2011 de economía social describe en el artículo 4: a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social. b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad. c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad».

## 5 CONCLUSIONES

Diferentes instituciones internacionales han puesto de manifiesto la contribución relevante y positiva de la economía social en la sociedad favoreciendo el desarrollo económico, social y humano. Especialmente, han reconocido su papel complementario a los sistemas de bienestar de numerosos países. Asimismo, el cumplimiento de los principios y valores que definen a las organi-



zaciones de la economía social permiten afirmar, tanto desde la perspectiva teórica como de la empírica, que estas organizaciones son una respuesta a las necesidades de las personas. Las asociaciones y fundaciones han sido claves en la expansión de los sistemas de bienestar, las cooperativas y mutualidades han permitido el acceso a productos y servicios básicos desde servicios sociales, de educación, sanitarios y servicios de interés general. Asimismo, son actores que promueven un desarrollo sostenible e inclusivo y se han convertido para diferentes gobiernos en aliados para afrontar los retos en el ámbito del empleo y la cohesión social.

La evolución reciente de los sistemas de bienestar nos hace pensar que el papel de las organizaciones de la economía social va a ser más relevante en los próximos años. Son parte de la sociedad civil organizada, se les puede llamar también Tercer Sector, y son una pieza activa con las que responder a los retos de la sociedad española. En esto contribuyen a pensar lo público como una tarea de todos (Marcuello, 2008) donde la salida de la crisis necesariamente ha de incorporar los valores y modos de acción de las organizaciones de la economía social (Marcuello y Marcuello 2015).

En este sentido, en España y en diferentes países europeos se ha producido una constante disminución de los servicios de bienestar prestados desde la administración pública y se ha delegado la provisión en el sector privado. En algunos casos, esta delegación se ha dirigido a la empresa capitalista tradicional otorgándole un mayor protagonismo en esta provisión. En este artículo proponemos que las características de la empresa capitalista pueden ser incompatibles con la provisión de servicios públicos debido a su objetivo de maximización de beneficio y su necesidad de remunerar el capital invertido. Por el contrario, las organizaciones de la economía social debido a su modelo democrático de gobernanza, su modelo de decisión de la provisión de servicios basado en las necesidades de las personas y su obligación a la reinversión del beneficio o la limitación a la distribución del beneficio hace que estas organizaciones estén más alineadas con los objetivos del sistema público de bienestar. Todo ello, ha supuesto que los gobiernos estén valorando las experiencias y potencialidades de la economía social como sector complementario a las administraciones públicas fundamental para el desarrollo del sistema de bienestar.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

ALCHIAN, A.A. y DEMSETZ, H. (1972): «Production Information Cost, and Economic Organization». *American Economic Review*, 62 (5): 777-795.



- BEN-NER, A. (2018): Reflections of the future evolution of Social, Nonprofitand Cooperative Enterprise, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 89, n.º. 11, pp. 109-124.
- CALZADA, I. (2015): «La legitimidad del Estado de Bienestar está en riesgo (pero aún no se nota)». *Panorama Social*, n.º 22: 167-179.
- CHAVES, R. y MONZÓN, J. L. (2007): «La Economía Social en la Unión Europea», Comité Económico y Social Europeo.
- (2017): «Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union», Comité Económico y Social Europeo.
- CES - CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2017): *Políticas Públicas para combatir la pobreza en España*, Informe 01-2017. Madrid: CES, disponible en: <http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf>
- CIRIEC (2000): The Enterprises and Organizations of the Third System: A strategic challenge for employment. CIRIEC (Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative) - Directorate General V of the European Union, Liège.
- COMISIÓN EUROPEA (COM (2016) 127 final): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights, Estrasburgo, 8.3.2016.
- [SWD (2017) 74 final]: DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN. Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Bruselas, 22/2/2017, disponible en: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-spain-es.pdf>
- CONSEJO UNIÓN EUROPEA (2015): Conclusiones del Consejo sobre la promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa, 15071/15 SOC 711 EMPL 464 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15071-2015-INIT/es/pdf> consultado 26 septiembre 2017
- GALERA, J. y SALVATORI, G. (2015): Public policy in the social and solidarity economy: Towards a favourable environment The case of Europe, RIPESS, [http://base.socioeco.org/docs/case\\_europe\\_-\\_sse\\_public\\_policies\\_ilo\\_2016\\_1\\_.pdf](http://base.socioeco.org/docs/case_europe_-_sse_public_policies_ilo_2016_1_.pdf) consultado 26 septiembre 2017.
- GARCÍA INDA, A. (2016): «Hamburguesas y eficiencia. Del Estado de Bienestar a la sociedad del bienestar», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º 15, DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.v0i15.10311>
- GILBERT, N. y GILBERT, B. (1990): *The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America*. New York: Oxford University Press.
- GILBERT, N. (2002): *Transformation of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.



- HARDIN, G. (1968): «The Tragedy of the Commons». *Science* 162 (3859): 1243-1248.
- HOOGHE., M. (2003): «Participation in voluntary associations and value indicators: the effect of current and previous participation experiences». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(1): 47-69.
- ICA (2015): *Guidance Notes to the Co-operative Principles* <https://ica.coop/en/blueprint-themes/identity/guidancenotes> .
- JAMES, E. (1987): «The Nonprofit Sector in Comparative Perspective», in *The Non-profit Sector. A Research Handbook*. New Haven: W. W. Powell (ed.), Yale University Press.
- MARCUELLO, C. (coord.) (2007): *Capital social y organizaciones no lucrativas en España: el caso de las ONGD*. Bilbao: Fundación BBVA.
- MARCUELLO, C. y SAZ, I. (2008): «Los principios cooperativos facilitadores de la innovación: un modelo teórico». *REVESCO: Revista de estudios cooperativos*, (94), 59-79.
- MARCUELLO, Ch. (2008): «La (re)construcción de la cosa pública» en A. García Inda y Marcuello, C. (coord.) (2008): *Conceptos para pensar el Siglo XXI*. Ed. La Catarata. Madrid. pp. 167-187.
- MARCUELLO, Ch. y MARCUELLO, C. (2015): «Cuando vuelva a salir el sol: poscrisis, participación y sociedad civil», en Fundación Encuentro (2015): Informe sobre España, 2015, Fundación Encuentro. Madrid. pp. 465-486.
- MARÍN, M. (dir) (2015): *Desigualdad, oportunidades y sociedad de bienestar en España*, Madrid: FAES.
- MONZÓN, J. L. (2016): «La Economía Social en la literatura económica y en los hechos: 30 años de historia del CIRIEC-España», Working Paper, 2016/04 <http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2016/12/WP2016-04.pdf>
- OIT (2017): Social and Solidarity Economy and the Future of Work [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---coop/documents/publication/wcms\\_573160.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_573160.pdf) , consultado en 26 septiembre 2017.
- OSTROM, E. (2000): «Collective Action and the Evolution of Social Norms». *The Journal of Economic Perspectives* 14 (3): 137 – 158.
- PÉREZ GARCÍA, F. y URIEL JIMÉNEZ, E. (dir.) (2016): *Cuentas de la Educación en España, 2000-2013: Recursos, gastos y resultados*. Bilbao: Fundación BBVA.
- POLANYI, K. (1989): *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid. Ed. La Piqueta-Endymion.
- SANTERO, R.; CASTRO, B.; MARTINEZ, I. y GUILLÓN, N. (2016): «Integración de personas con discapacidad en la Economía Social. Elementos facilitadores y obstáculos detectados en la incorporación del colectivo», CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 88, 29-59.



WEISBROD, B. A. (1975): «Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in a three-sector economy», in *Altruism, Morality and Economic Theory*, New York: ed. E. Phelps, Russell Sage Foundation, pp. 171-195.

— (1986): «Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy», in S. Rose-Ackerman (ed.) *The Economics of Nonprofit Institutions*, Yale Studies on Nonprofit Organizations, Oxford University Press, pp. 21-44.

VÁZQUEZ, J. J.; ALBARRÁN FERNÁNDEZ, C. y SALINAS RAMOS, F. (2013): «La Economía Social ante el nuevo paradigma de Bienestar social». *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n° 79: 5-34.

URRA CANALES, U. (2010): «El papel de la economía social en los regímenes del bienestar. Una alternativa a explorar en tiempos de crisis». *Miscelánea Comillas. Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 68(133): 791-816.



# Sistemas de bienestar, políticas sociales y bienes comunes: tensiones y sinergias entre lo público y lo común (\*)

Imanol Zubero

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Grupo de investigación CIVERSITY

imanol.zubero@ehu.eus

Fecha de recepción: 21/07/2017

Fecha de aceptación: 08/11/2017

## Sumario

1. ¿Un nuevo sentido *común*?
2. ¿Lo común contra lo público?
3. Lo común como soporte y colaboración con lo público.
4. Lo común como perspectiva superadora de lo público.
5. Defender en *común* las políticas sociales.
6. Bibliografía.

## RESUMEN

*En los últimos años proliferan la reflexión, el discurso y las prácticas sociales que toman explícitamente como referencia el marco de lo «común». Frente a planteamientos que confrontan este marco con la perspectiva clásica de lo público, se defiende el potencial de lo común como soporte y defensa de lo público, desde unas claves nuevas, que fortalezcan la lucha contra la privatización y el deterioro de las políticas públicas y los servicios sociales.*

### **Palabras clave:**

*Bienes comunes, Común, Bienes públicos, Políticas públicas, Servicios sociales.*

## ABSTRACT

*In recent years, there is an abundance of reflection, discourse and social practices that explicitly take as a reference the framework of the "common". Faced with approaches that oppose this framework with the classical perspective of the public, this article defends the potential of the common as support and defense of the public, from new keys,*

(\*) Esta reflexión se ha desarrollado en el marco del proyecto CRISIS, EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD (CREDEIN). Grupo de Investigación del Sistema Universitario Vasco (IT1067-16).



*strengthening the fight against privatization and the deterioration of public policies and social services.*

**Key words:**

*Common goods, Common, Public goods, Public policies, Social services.*



Nuestra realidad está construida en torno a categorías de lo posible que excluyen los bienes comunes precisamente porque su privatización continua y progresiva —en detrimento de la naturaleza y de otros seres humanos, y en nombre de objetivos de crecimiento y de desarrollo económico— se considera un dato fáctico, no sólo cierto e irreversible, sino incluso deseable. Restituir, pues, dignidad política y cultural a los bienes comunes, supone fundar el discurso político y jurídico en otra realidad: la de un mundo y una naturaleza que no pueden «pertener» solo a alguien, sino que deben ser compartidos y accesibles a todos (Mattei, 2013: 63).

## 1 ¿UN NUEVO SENTIDO COMÚN?

El 12 de febrero de 2015 el Parlamento Europeo votó y aprobó constituir un Intergrupo sobre Servicios Públicos y Bienes Comunes. Me parece relevante señalar que esta iniciativa sucede a otra anterior, el Intergrupo sobre Servicios Públicos, constituida en febrero de 2010. Ambas iniciativas han contado con el firme respaldo de la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (EPSU, European Public Service Union), que considera a los comunes (*commons*) como «una forma diferente de gestionar algunos de los que hoy llamamos servicios públicos (tales como el agua, la cultura o el conocimiento)», especialmente interesante en estos tiempos en los que, «tras años de liberalizaciones y privatizaciones fracasadas», surge y se fortalece la llamada a detener la privatización de los servicios públicos y a su «remunicipalización» (European Public Service Union, 2015).

En los últimos años, desde hace no más de una década, han proliferado la reflexión, el discurso y, sobre todo, las prácticas sociales que toman explícitamente como referencia el marco (*frame*) de lo «común» (Laval y Dardot, 2015). La concesión en 2009 del Premio Nobel de Economía a la politóloga estadounidense Elinor Ostrom por sus estudios sobre el papel que juegan los usuarios de recursos escasos en la gestión sostenible de los mismos a través de normas sociales que regulan los conflictos de intereses fue tanto expresión como detonante del creciente interés suscitado por la experimentación de estrategias de gestión comunitaria de bienes y servicios esenciales.

No hay que olvidar que, en gran parte, el (re)surgimiento de la perspectiva de los bienes comunes y su expansión es consecuencia de la desconfianza hacia la política institucional y hacia su profesionalización (Alonso y Piñeiro, 2015: 4), que ha explotado en todo el mundo a partir de la crisis de 2008 y de su gestión por parte de los distintos gobiernos. En buena medida, la desconfianza generalizada hacia la deriva de ese espacio público formal (abstracto, burocrático, estatal, sin rendición de cuentas, irresponsable, en suma) y sobre sus gestores (políticos y técnicos sometidos, no siempre por la fuerza, a los



mandatos del poder corporativo, sin distinción ideológica que valga) ha impulsado el debate sobre formas comunales y cooperativas opuestas a lógica individualista, mercantil y financiera dominante. No nos representan, no nos defienden, no dan respuesta a nuestros problemas... ¿Y si lo que ocurre es, simplemente, que no nos sirven? En el doble sentido del término servir.

La pinza que sobre las sociedades han conformado, al alimón, un capitalismo financiarizado, extractivista y rentista, y un gobierno del Estado sometido a la lógica de la acumulación por desposesión, en el que la representación de la voluntad popular se agota al día siguiente de las elecciones y la práctica de las «puertas giratorias» visibiliza sin tapujos una conexión entre mercado y política que vacía a la democracia de su contenido sustantivo, banalizándola, despojada de su *demos* (Mair, 2015). Como señala Streeck, «“los mercados” han comenzado a dictar intransigentemente lo que los Estados, supuestamente soberanos y democráticos, pueden hacer por sus ciudadanos y lo que deben negarles» (2011: 24)<sup>(1)</sup>. En tales circunstancias, ¿qué tendría de extraño que cada vez más personas y más grupos vuelvan su mirada hacia formas de acción y gestión más directas, más locales, más «propias» (lo que no siempre es sinónimo de más apropiadas), más sociales o más societales, más comunitarias? Cuando el Estado, la institución responsable de velar por la propiedad común de la comunidad política —sus recursos naturales y energéticos, sus medios de comunicación y de transporte, sus servicios sociales, sus empresas públicas, sus instituciones educativas— se convierte en una máquina de privatizar estos bienes comunes, es lógico que se llegue a la conclusión de que «la *defensa de la sociedad* exige la reinención radical de la gestión de lo público para poder pensar cómo se gestiona lo común nacional y su eventual articulación con lo común regional y lo común global» (Chaves, Prieto del Campo y Ramírez, eds., 2013: 49).

«Si lo común se ha vuelto a día de hoy algo tan importante —advierten Laval y Dardot (2015: 19)— es porque revoca brutalmente las creencias y las esperanzas progresistas en el Estado». ¿Qué relación existe, entonces, entre lo común y lo público?

## 2 ¿LO COMÚN CONTRA LO PÚBLICO?

¿Hemos caído presa de la seducción de lo común? ¿Es el de «común» un término mágico, superficial a fuer de moverse en el terreno de lo emocional,

(1) No quiero avanzar por este camino, pero cuando estos días se aplaude la decisión de tantas empresas de trasladar sus sedes sociales fuera de Cataluña deberíamos reflexionar, también, sobre su significado como ejercicio de contrademocracia (Estefanía, 2007).

ambiguo y polisémico? Así lo creen y argumentan muchas personas y organizaciones que desarrollan su actividad en el ámbito de los servicios públicos, que sospechan que el discurso de lo común pueda acabar actuando, aun sin la intención en tal sentido de quienes lo promueven, como un caballo de Troya contra las políticas públicas y los derechos sociales:

El contexto de lo común es de un fuerte ataque a las conquistas del Estado de bienestar por parte de importantes sectores financieros, con la complicidad de una buena parte de la clase política que lidera actualmente el Estado, y con una gran debilidad de las fuerzas sociales que se oponen a estas políticas de recortes de los derechos sociales; en un momento en el que, por impotencia o resignación, se corre el riesgo de abandonar la democratización del Estado y aceptar la pérdida de derechos sociales conquistados, para replegarse en otras defensas —que desconfían de las aportaciones de la Ilustración y la modernidad— que podrían favorecer, involuntariamente en algunos casos, el avance de las medidas remercantilizadoras (Nogués y García-Giráldez, 2014: 46).

Una de las expresiones más claras de esta perspectiva de rechazo sin matices de cualquier intervención de lo social en el ámbito de los servicios públicos la encontramos en el «Comunicado respecto a la llamada “economía social” y lo “público-privado”», emitido por la V Asamblea Estatal de Mareas Blancas. Reconociendo la importancia de la «participación comunitaria» en los servicios sociales para potenciar la autonomía de las personas usuarias de los mismos y su efectividad social, pero sin convertir esta participación en «sinónimo de esa instrumental “Colaboración público-social”», y reivindicando el componente social que «todo servicio público tiene en su esencia», se acaba afirmando lo siguiente: «La ECONOMÍA SOCIAL, conocida como “Tercer Sector” y prodigándose en las pretensiones políticas como novedad, incluye a cooperativas, empresas de trabajo asociadas, sociedades laborales, organizaciones no lucrativas y muy heterogéneas, asociaciones caritativas, mutuas y fundaciones. Por tanto, la conforman empresas. Dejar un servicio público en sus manos supone una PRIVATIZACIÓN, en toda regla».<sup>(2)</sup>

Ciertamente, necesitamos un debate sobre lo común y su relación con la crisis y reconstrucción de las políticas sociales como el planteado por Jan Breman y Guy Standing a propósito del concepto de «precariado», desarrollado por el segundo. Por cierto: dos conceptos, precariado y común, cuya peripécia teórica y práctica presentan interesantes conexiones (Estalella, Rocha y Lafuente, 2013), sobre las que no podemos detenernos aquí.

(2) <https://mesaendefensanidadpublica.wordpress.com/2017/09/15/comunicado-va-asamblea-estatal-mareas-blancas-sobre-economia-social-y-lo-publico-social/>. Los términos aparecen en mayúsculas en el original.



¿Es el de precariado un concepto espurio, inútil en cuanto su capacidad explicativa y peligroso en lo que se refiere a sus implicaciones sociales y políticas? «Standing minimiza el grado en que la cruzada por la “flexibilidad” ha pretendido no solamente abaratar el precio del trabajo, sino también debilitar drásticamente su capacidad para la acción colectiva. Consolidar distinciones artificiales entre diferentes fracciones de la clase trabajadora no es el camino para superar esto», crítica Breman (2014: 152). Por su parte, Standing escribe en su artículo de respuesta: «es esencial reforzar las capacidades negociadoras de los individuos frente al capital y frente al Estado. No trato de minimizar este aspecto tal y como clama Breman. Los sindicatos fuertes son necesarios para defender a los empleados pero, además, nuevas formas de asociación colectiva son necesarias para dar voz al precariado en todos los foros relevantes, dentro y fuera de los lugares de trabajo y por encima de todo en la confrontación con el Estado» (Standing, 2014: 15).

¿Es el de «común» un concepto espurio, cuya expansión puede acabar jugando en contra de las luchas por revertir los procesos de privatización de servicios públicos y el vaciamiento material de los derechos sociales? El riesgo está ahí, sin duda, y puede observarse en algunas aproximaciones acríicas a llamada «economía colaborativa», que desconocen (o asumen) la peligrosa lógica desreguladora y remercantilizadora sobre la que navega la «uberización» del mundo (Slee, 2016; Ferry, 2017).

En febrero de 2017 el diario *The Guardian* (Gayle, 2017) se hacía eco de diversos informes elaborados por el *think-tank* liberal británico Reform, en los que se defiende la conversión de los servicios sociales en general, y del Sistema Nacional de Salud en particular, a la lógica de gestión de la *gig economy*, concepto que se añade a una larga lista: economía colaborativa, compartida, bajo demanda, *freelance*... (Dobson, 2017; Hitchcock, Laycock y Sundorph, 2017; Laycock, Borrows y Dobson, 2017). La robotización de muchas prácticas rutinarias de supervisión, diagnóstico y hasta de intervención quirúrgica, la utilización de todas las posibilidades que ofrecen los teléfonos inteligentes para movilizar a la mano de obra sólo cuando sea necesaria o para conectar directamente a pacientes y a profesionales, permitiría reducir en 250.000 los empleos en el sector público en los próximos 15 años. El modelo es Uber: «Los servicios públicos pueden convertirse en el próximo Uber, utilizando la *gig economy* para emplear médicos suplentes y profesores sustitutos» («Public services can become the next Uber, using the gig economy to employ locum doctors and supply teachers.») (Gayle, 2017). Qué siniestra paradoja: Uber como modelo para proveer servicios tan fundamentales como la salud o la educación, precisamente cuando la autoridad del transporte de Londres decidió retirar a esta empresa de alquiler de coches con conductor la licencia para operar en la capital británica por su «falta de responsabilidad corporativa» en



asuntos que afectaban a la seguridad (Guimón, 2017). Como si la seguridad corporativa exigiera más cautelas que la seguridad social.

Sin embargo, una vez hecha (y compartida) la advertencia, ¿solo cabe afrontar el principio de lo común y las prácticas que tal principio inspira desde la oposición al mismo, como si de un adversario se tratara? ¿No es posible, acaso, encontrar algún punto de unión entre la defensa de lo público y la práctica de lo común? Si superamos malos entendidos y corporativismos estrechos, si impulsamos una conversación franca y abierta, estoy convencido de que es posible el acuerdo. Atendamos a la siguiente reflexión:

Si bien las críticas a las posturas que han entregado la responsabilidad única de la actividad solidaria al Estado —descuidándose el nivel intermedio, el de la solidaridad directa privada— nos parecen acertadas, no cabe duda de que es importante impulsar la solidaridad directa, pero es necesario realizar una reflexión concreta sobre sus posibilidades en una sociedad como la actual. Resulta problemático, que por el anhelo de recrear lazos sociales y formas de solidaridad anteriores, se pretendan realizar planteamientos de la solidaridad que son una reedición de aquella solidaridad de pequeñas comunidades. Sin duda el trabajo social debe impulsar y desarrollar la solidaridad a pequeña escala, el vecindario, la familia, las personas que comparten problemas comunes, pero si solo opera esa solidaridad ¿qué pasaría con la solidaridad a gran escala en materia de sanidad, educación, seguro de desempleo, etc.? Hace falta una organización de la solidaridad que implique grandes recursos, procedimientos técnicos complejos, personal cualificado, etc. Por lo tanto, es necesaria una perspectiva y una práctica integradoras de los distintos planos de la solidaridad, que abarquen sus diversas formas y escalas, y su interrelación (Nogués y García-Giráldez, 2014: 59-60).

No puedo estar más de acuerdo. No podemos sucumbir a la fascinación de «lo pequeño es hermoso» sin preguntarnos también si es eficaz y eficiente a la hora de lograr los objetivos propuestos. Y en este punto, ciertamente, la cuestión de la escala es fundamental: no todo lo que es bueno y viable a una escala local puede replicarse miméticamente a escalas superiores. David Harvey considera probado que «las valiosas lecciones obtenidas en la organización colectiva de la solidaridad económica a pequeña escala sobre la base de la propiedad común no se pueden convertir en soluciones globales sin recurrir a formas organizativas «anidadas» y por tanto jerárquicas» (2013: 111). Yo también tiendo a creerlo, si bien habría que analizar en profundidad cuestiones como cuándo una realidad deja de ser local para convertirse en global o hasta qué punto unas instituciones realmente anidadas (*nested institutions*) pueden compensar el recurso a la jerarquización estricta (Blavoukos y Bourantonis, 2017).

No se trata de cuestionar ni mucho menos de eliminar las instituciones políticas del bienestar, pues las instituciones son garantía de derechos; por el



contrario, resulta fundamental el fortalecimiento y la estabilización de estas instituciones que simbolizan y objetivan las obligaciones del Estado social de derecho. En una situación de cuestionamiento de los principios e instituciones del Estado de bienestar como la que vivimos en la actualidad hay llamamientos a la responsabilización personal y comunitaria contra la exclusión y la desigualdad que sólo sirven para justificar la desresponsabilización estatal. Pero en el contexto actual de profunda desafección ciudadana hacia la política institucionalizada fomentar la cultura de lo común puede ser la mejor garantía para que las políticas sociales y los servicios públicos superen el citado cuestionamiento.

### 3 LO COMÚN COMO SOPORTE Y COLABORACIÓN CON LO PÚBLICO

En los últimos años, asistimos en muchos países de nuestro entorno a «un cierto redescubrimiento de las iniciativas sin fin de lucro y de la importancia de los vínculos comunitarios en el desarrollo de las políticas sociales» (Zalakain, 2013: 210). Las razones de este redescubrimiento son muy diversas. Entre las mismas hay que destacar las que tienen que ver con una cierta sensación de agotamiento de los servicios públicos convencionales, confrontados con la aparición de nuevos riesgos sociales (Taylor-Gooby, 2004), pero también de demandas de intervención mucho más individualizadas (Yeatman *et al.*, 2009).

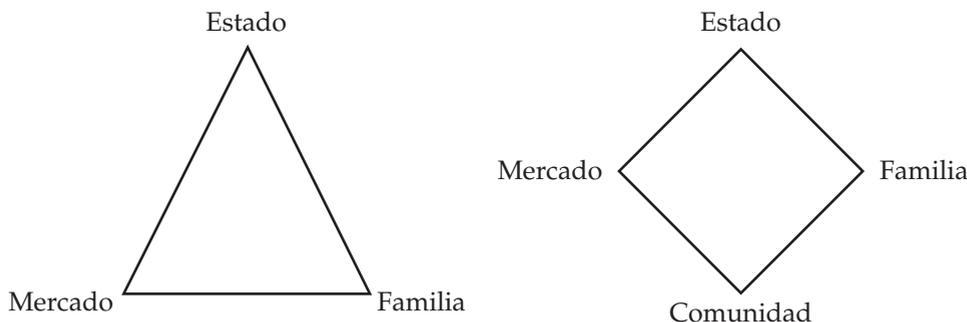
En el marco de lo que desde los años Noventa viene siendo teorizado como «sistemas mixtos de bienestar» (*welfare mix*) o «sistemas pluralistas de bienestar» (*welfare pluralism*), se plantea la necesidad de incorporar a la gestión de los sistemas de bienestar a la misma ciudadanía para la que las políticas y los servicios sociales están destinadas (Evers, 1991, 1995; Evers y Svetlik, 1993, Johnson, 1999; Herrera, 2001; Marbán y Rodríguez Cabrero, 2013). Una referencia fundamental, en este sentido, es la propuesta de *Estado social relacional* de Pierpaolo Donati, con su reivindicación de transitar desde el código de inclusión estatal moderno a un nuevo código «transmoderno» basado en la inclusión relacional, de manera que «se está incluido en una política social no por el mero hecho de pertenecer a un Estado, sino por formas de pertenencia más generales que valoran contextos relacionales, aunque no sean estatales» (Donati, 2004: 13). En este modelo, el Estado actúa como «ordenador general» no regulando todas las transacciones sociales, sino promoviendo formas autónomas de producción de servicios que aseguren el bienestar social de los diversos grupos de población, favoreciendo las solidaridades primarias y asociativas intermedias entre individuo y Estado.

Otras referencias teóricas y, en algunos casos, prácticas, son la del social *entrepreneur* y el *community development* británicos (Leadbeater, 1997; Atkinson, 1994), el *Secondo Welfare* italiano (Maino y Ferrara, 2013, 2015) o la *participation society* holandesa (Delsen, 2016). Una de las vías más prometedoras a través de las cuales se configura un espacio de diálogo entre la provisión de servicios públicos y la participación ciudadana es la que reconoce bajo el paradigma de la coproducción, entendida como la participación de la ciudadanía, individual o colectivamente, en la prestación de servicios públicos (Verschuere, Brandsen y Pestoff, 2012). La diferencia con el voluntariado estriba en el hecho de que la *coproducción* se refiere a servicios que las propias personas coproductoras van a utilizar, aunque no sólo ellas. En el ámbito de los servicios sociales, la participación de asociaciones en España es particularmente evidente en el nivel municipal (Rodríguez García, 2012).

Junto a las razones señaladas para abrir a la participación ciudadana el ámbito de las políticas y los servicios sociales, de carácter estructural, hay otras asociadas a la coyuntura de la reciente crisis y de las políticas de austeridad implementadas para atajarla, con su enorme impacto sobre las políticas sociales. Como han destacado múltiples investigaciones, por toda Europa, especialmente en aquellos países más castigados por los recortes sociales, han proliferado iniciativas ciudadanas de base local y comunitaria con el objetivo explícito de sostener la cohesión social básica de sus comunidades, gravemente afectada por la gestión neoliberal que de la crisis han hecho sus gobiernos (Castells, Caraça y Cardoso, eds., 2013; Alaminos, Penalva y Domenech, 2014; Stavrides, 2016; Platts-Fowler y Robinson, 2016; Varvarousis y Kallis, 2017).

En este contexto, el «triángulo del bienestar», idea desarrollada entre otros por Esping-Andersen para describir el espacio institucional de las políticas del bienestar, configurado por el Estado, el mercado y la familia (Esping-Andersen *et al.*, 2002), se ve ahora sustituido por un «diamante del bienestar» con la incorporación a este espacio institucional de un nuevo sujeto, como es la comunidad (Jenson, 2015).

### Del triángulo al diamante del bienestar





Finalmente, el redescubrimiento de la comunidad y de su relevancia para el desarrollo de las políticas sociales tiene que ver también con las posibilidades de interacción y comunicación que permiten las nuevas tecnologías de la información, en especial las redes sociales. Como señala Zalakain: «El fenómeno de las redes P2P ha irrumpido también en el mundo de la acción social, lo que permite la generación de iniciativas comunitarias mucho más flexibles, provisionales, reducidas y, en definitiva, circunstanciales. Desde ese punto de vista, las posibilidades de interacción que ofrecen las redes sociales no sólo permiten multiplicar este tipo de iniciativas sino, también, modificar sus características» (2013: 211).

Encontramos aquí ese potencial de soporte de las políticas sociales tan necesario, al que nos hemos referido en el apartado anterior.

## 4 LO COMÚN COMO PERSPECTIVA SUPERADORA DE LO PÚBLICO

En 2015 la revista *Theory, Culture & Society* dedicó una sección especial al debate sobre una temática formulada en los siguientes términos: «Eurocrisis, Neoliberalismo y lo Común». En la misma, Fumagalli y Lucarelli (2015) denuncian la consolidación en Europa de un «estado de crisis permanente» convertido en instrumento de gobernanza que, en la mejor tradición TINA («there is no alternative», no hay alternativa) subordina toda la política estatal a las exigencias de un capitalismo financiero, vorazmente extractivo, que en una nueva operación de cercamiento (*enclosures*) expropia a las sociedades de toda suerte de bienes públicos primarios (pensiones, sanidad, educación...) por la vía de su privatización. De esta manera, desaparece la posibilidad misma de existencia de un Estado liberal: si la idea de liberalismo presupone una teoría y una práctica de mediación por parte de las instituciones políticas que equilibre los beneficios empresariales y el bien común, fortaleciendo el desarrollo de una sociedad civil activa y empoderada, ahora nos encontramos con un modelo de gestión que no solo asume la autorregulación del mercado, sino que se pone a su servicio. En absoluto un Estado mínimo, sino un *maximum state* que subordina la administración del bienestar al objetivo de la valorización capitalista. Todo lo contrario del supuesto papel del Estado como garante del vínculo social (Lazzarato, 2015).

En una línea similar, en su conocido manifiesto de reivindicación del potencial democratizador de la perspectiva de los bienes comunes Ugo Mattei (2013: 16) denuncia vigorosamente que el entramado institucional sobre el que se apoya en la actualidad el poder está constituido por «la tenaza entre la

propiedad privada, que legitima los comportamientos más brutales de la empresa moderna, y la soberanía estatal, que de modo incansable colabora con la primera en la generación de constantes ocasiones para la mercantilización y privatización de los bienes comunes». Este autor argumenta que tanto la propiedad privada como la soberanía estatal son hijas de una misma lógica, la de la acumulación del capital, «que sacrifica lo común a lo individual», de manera que solo cabe concluir que «propiedad privada y Estado moderno se convierten en aliados naturales contra lo común» (Mattei, 2013: 51, 60).

En estas condiciones, desde esta perspectiva, la desconfianza respecto de las posibilidades de confiar en el Estado el logro del bienestar colectivo parece más que fundada. Los pocos, aunque gloriosos, años en los que funcionó un Estado de bienestar según el modelo de Beveridge (libres de la necesidad, desde la cuna hasta la tumba), nos hicieron olvidar que bajo este seguían operando los supuestos del *individualismo posesivo*, según los cuales el individuo «es humano en su calidad de propietario de su persona», de manera que «su humanidad depende de su libertad de todo salvo de sus relaciones contractuales interesadas con los demás» (Macpherson, 2005: 265). Y así, inesperadamente, el «Espíritu del 45», tan hermosamente rememorado por Ken Loach, empezó a venirse abajo en los años ochenta.

De ahí la proliferación de diagnósticos que, desde entonces, instan a comprender el papel activo que ha jugado y juega el Estado en la ofensiva del mercado contra la democracia, y a sacar las consecuencias de tal comprensión. En palabras de Laval y Dardot, «conviene pues desconfiar del Estado», ya que:

Ficción fundamental del *estatismo*, el «Estado instrumento», herramienta inmediatamente disponible para la acción pública, corre un velo muy oportuno sobre la desagradable realidad de un Estado que ya no es el corrector de los mercados ni tampoco el garante exterior de su funcionamiento, sino que se ha convertido en un *actor neoliberal a todos los efectos* (Laval y Dardot, 2017: 158-159).

De ahí, también, la propuesta de imaginar y construir un *Welfare of the Common* o *Commonfare* que supere el cada vez más amenazado sistema de bienestar estatalizado: «beyond welfare towards Commonfare», reivindica Tiziana Terranova (2015); «from the public to the common», apostilla Negri (2015). Una superación no por la vía del abandono, sino de la evolución del potencial de funcionar desde la lógica de lo común que, según Vercellone (2015), estaría contenida en el propio sistema de bienestar. Una *revolución recuperadora* —utilizando el poderoso concepto habermasiano— que «trata de barrer lo hecho hasta aquí con el fin de dejar expedito el camino para recuperar en segunda convocatoria desarrollos que el camino emprendido no permitió iniciar en su día» (Habermas, 1993: 49). Que reafirme la idea y, sobre todo, la práctica de la



cooperación social como fundamento de cualquier proceso de construcción de derechos sociales, ya que la condición ciudadana, es decir, el derecho a la atribución de recursos procedentes siempre de la actividad colectiva, no es una realidad natural, estable y permanente, sino el «terreno de un conflicto que no puede no ser colectivo y que tiene como objetivo la reforma del poder social y de las formas de convivencia» (Barcellona, 1992: 108).

El debilitamiento del Estado de bienestar y de sus políticas sociales está en la base de la proliferación de luchas sociales contra la privatización y la mercantilización de unos servicios públicos que, autores como Standing, empiezan a conceptualizar como *bienes comunes sociales*, entendiendo por tales «los servicios e instalaciones esenciales para una vida normal, suministrados al margen del mercado privado, y contruidos a lo largo de las generaciones y financiados a través de impuestos y donaciones» (2017: 186). Lo ha expresado con enorme claridad Luis Enrique Alonso, en una reflexión que merece ser citada en su integridad:

Lo mismo que en los orígenes del capitalismo histórico un conjunto de cercamientos fue expropiando y convirtiendo en propiedad privada y mercantil los recursos de las comunidades locales históricas, en los últimos años, con la hegemonía neoliberal, hemos asistido a una auténtica política de cercamiento de los bienes públicos, privatizándolos y disolviéndolos en el capital financiero, a la vez que haciéndolos inasequibles para importantes sectores de unas clases medias descendentes, a las que —en una especie de analogía un tanto macabra con el período histórico de expulsión de los comunes— también se las ha expropiado de buena parte de un capital social colectivo que se había formado en la era keynesiana y en sus extensiones.

No es de extrañar, por tanto, que en las movilizaciones sociales en defensa de lo público haya aparecido un fuerte comunitarismo como reivindicación de fondo. Y así, a las demandas de mantenimiento de lo público se une una desconfianza radical de los tipos actuales de gestión (destrucción) de lo colectivo, que desemboca en una solicitud expresa de mayor participación y control en la gestión de los recursos económicos que se generan en la sociedad, porque, de hecho, su gobierno se ha hecho cada vez más opaco-privativo y apartado de la más elemental lógica democrática.

Este es el principal interés del discurso emergente de los bienes comunes: plantea una llamada a la ciudadanía activa, al control directo por la comunidad y por colectivos de los recursos naturales y económicos, a la apertura de espacios autogestionados, cooperativos y de intercambios horizontales (Alonso, 2015).

Más allá de debates sobre la caracterización teórica de los distintos tipos de bienes (privados, club, públicos, comunes) y de sus fronteras, las prácticas ciu-

dadanas de comunización (*commoning*) han alcanzado también a los servicios públicos amenazados por la privatización o el abandono:

Los comunes tratan de redes de apoyo que van más allá de la provisión individualizada o la supervivencia competitiva: un espacio de reapropiación de «lo público» que surge como alternativa tanto al régimen neoliberal como a la planificación capitalista estatal. Lo que está siendo 'cercado' no son solo los recursos naturales que nos pertenecen a todos y todas, sino también aquellos logrados a través de las luchas sociales del siglo XX que asumieron la forma institucional del Estado de Bienestar (Fundación de los Comunes, 2014).

Como señala Mattei (2013: 72), «considerar el agua —o la escuela, o la información— como bienes comunes supone, ante todo, crear una elevada barrera política contra ulteriores procesos de privatización». De ahí la urgencia de su llamada a la «tutela militante» de los bienes comunes entendidos como «propiedad común», es decir, «como una categoría dotada de autonomía jurídica y estructural, claramente alternativa tanto a la propiedad privada como a la propiedad pública, entendida como dominio y/o patrimonio del Estado y de otras expresiones de organización política y formal» (Mattei, 2013: 11).

Quienes han vaciado de todo sentido la palabra «público», quienes desde los gobiernos han privatizado o liberalizado servicios sociales básicos<sup>(3)</sup>, quienes por acción o por omisión han hecho que se dispare la preocupación ciudadana por la corrupción política, carecen de legitimidad para defender las políticas sociales, recurso común de toda la sociedad. Lo público es demasiado importante y está demasiado amenazado como para confiar su defensa a los responsables públicos.

## 5 DEFENDER EN COMÚN LAS POLÍTICAS SOCIALES

Acierta, creo, Mattei cuando afirma que la ciudadanía occidental está particularmente mal preparada para tomar conciencia de lo que significan los bienes comunes porque está demasiado habituada a «dar todo por descontado» (Mattei, 2013: 77).

Es de sobra conocido que el desarrollo del Estado de bienestar supuso una *desmercantilización* de determinados derechos sociales, al convertirlos en dere-

(3) «Siempre he pensado que la Administración no es buena gestionando un servicio público», declaró el consejero de Sanidad madrileño, Javier Fernández-Lasquetty, justificando su plan de privatización de la gestión de seis hospitales públicos ([https://elpais.com/ccaa/2013/07/19/madrid/1374225967\\_020282.html](https://elpais.com/ccaa/2013/07/19/madrid/1374225967_020282.html)).



chos de ciudadanía. No somos igualmente conscientes de que el desarrollo del Estado de bienestar ha supuesto también una *despolitización* de esos mismos derechos. En la medida en que el Estado ha ido asumiendo en sus políticas más y más problemáticas sociales, responsabilizándose de poner los medios necesarios para su superación y convirtiendo esta actuación en un derecho ciudadano, hemos ido perdiendo de vista el carácter procesual de la construcción y desarrollo de las políticas sociales, y la importancia que en ese desarrollo ha tenido la acción colectiva.

Pérez-Díaz considera que esta decantación estatal-administrativista del sistema de bienestar «refleja el sesgo de una clase política y unas elites culturales que han tendido a hacer suya la pretensión del estado moderno a arrogarse una suerte de *potestas docendi et salvandi* de la sociedad a su cargo», sesgo que en su opinión reflejaría «un residuo de una visión platonizante de la ciudad, en la cual unos magistrados ilustres se hacen cargo del bienestar colectivo, manejan los sentimientos de solidaridad de la comunidad, y distribuyen una parte de los recursos en consonancia con ello» (Pérez-Díaz, 2008:127-128). Algo de esto hay, sin duda. Sin embargo, yo prefiero pensar —y creo posible argumentar en este sentido— que responde a la voluntad de una ciudadanía que ha optado (tal vez irreflexivamente) por desentenderse del bienestar colectivo, pero no de cualquier manera, sino de la manera más digna y eficiente que podía imaginar: pagando a otras y a otros para que se hagan cargo de ese bienestar colectivo y haciendo que, en la medida en que ese encargo se encomendaba preferentemente a entidades públicas dependiente del Estado (y no a organizaciones privadas) la atención al bienestar colectivo pudiera concebirse como una cuestión de derechos sociales.

En realidad, se trata de un indicador del éxito de la política democrática también en lo que se refiere al afrontamiento de los problemas sociales. Si desde una perspectiva de derechos civiles y políticos la democracia es aquel sistema en el que —Churchil *dixit*— si llaman a tu puerta a las 6 de la mañana puedes confiar en que será el lechero, desde la perspectiva de los derechos sociales y económicos la democracia sería aquel sistema en el cual si ves alguna manifestación de pobreza en tu entorno puedes confiar en que hay alguien que ya está trabajando en ello, con tus impuestos.

Este desentendimiento o desresponsabilización individual permite, por tanto, una lectura positiva, desde el momento en que ha posibilitado una cierta autonomización y automatización de las políticas sociales, que pasaron a formar parte de la agenda de la administración pública. Esta era la perspectiva desde la que Atkinson defendía hace años para el Reino Unido el estableci-



miento de una línea oficial de pobreza a partir de la cual pudiera justificarse la intervención pública dirigida a mejorar las condiciones de vida de las personas que se encontraran por debajo de la misma, y hacerlo con el compromiso de los dos grandes partidos británicos:

Supongamos que las personas tienen diversos niveles de preferencias: superiores e inferiores. Una determinada tendencia más noble puede presentarse como preocupación por los pobres, mientras que otra parte del yo, menos reflexiva y más impulsiva, puede preocuparse simplemente por su propio interés. Cuando llega una elección uno puede que tenga en cuenta solamente el interés propio. Al reconocer nuestras debilidades, puede que en estas circunstancias prefiramos, de acuerdo con las mejores intenciones de nuestro yo, vernos comprometidos previamente con una política que se preocupe por la pobreza. Dicho de otra manera, la existencia de una línea oficial de pobreza puede limitar la diversidad de las políticas que se presentan al electorado. Los votantes no se ven expuestos a la tentación (Atkinson, 2000: 182).

Sin embargo, la cómoda levedad moral de las políticas sociales, la suposición de que estas estaban garantizadas por su reconocimiento constitucional, han quebrado cuando la institución responsable de garantizarlas, el Estado, se ha despojado de su adjetivo de social-democrático para transformarse en otra cosa muy distinta: en Estado mercado, Estado de competición, Estado dinamizador, Estado activo, Estado penal... «La socialdemocracia —escribió Habermas hace ya cinco lustros— se ha visto sorprendida por la específica lógica sistémica del poder estatal, del que creyó poder servirse como un instrumento neutral, para imponer, en términos de estado social, la universalización de los derechos ciudadanos. No es el estado social el que se ha revelado como una ilusión, sino la expectativa de poder poner en marcha con medios administrativos formas emancipadas de vida» (Habermas, 1993: 62).

Y, así, hoy nos encontramos en España con una situación paradójica. Por una parte, hay una ciudadanía mayoritariamente favorable a las políticas universalistas, que cree que el Estado debe tener la responsabilidad principal a la hora de asegurar que todos los ciudadanos puedan gozar de un nivel de vida digno, que considera que la pobreza tiene sobre todo causas estructurales, que apuesta por reducir las desigualdades de ingresos y rechaza el discurso neoliberal de que la desigualdad puede actuar como acicate para trabajar más duro, cuya sociedad ideal (con poca desigualdad, donde el esfuerzo personal sea el principal factor para triunfar en la sociedad) se opone al modelo de sociedad que realmente percibe. Pero que, al tiempo, desconfía de la Administración, muestra una debilitada moral fiscal y no acaba de asumir la relación que existe entre sus impuestos y los servicios públicos que disfruta (Zubero, coord., 2014).



Si «la degradación de un bien implica el debilitamiento de una comunidad» (Lafuente y Corsín, 2015: 25), entonces hay muchas, muchísimas razones que pueden explicar las debilidades que afectan a la sociedad española: años de privatizaciones de bienes y servicios públicos (Vergés, 1999; García Díaz, 2004; ATTAC, 2012) han consolidado una estructura de «capitalismo de amiguetes», pero también de «política de amiguetes», que en estos últimos años protagoniza un día sí y otro también la actualidad informativa bajo la rúbrica de la corrupción.

Por eso resultan tan importantes acciones ciudadanas como las realizadas bajo el llamamiento *Abraza tu Hospital*. En diciembre de 2012 la Mesa por la Defensa de la Sanidad Pública en Madrid convocaba por primera vez a las y los profesionales de la salud y a la ciudadanía en general a realizar una acción simbólica rodeando con cadenas humanas los hospitales públicos de esa comunidad. Se quería así escenificar el rechazo a su privatización. El 17 de septiembre de 2017, en el marco de la 60.<sup>a</sup> Marea Blanca, se «abrazó» el Hospital Infanta Leonor.<sup>(4)</sup> Parece evidente que la actitud de quien abraza un hospital, o una escuela, o un centro de día, no es la de quien se limita a ser cliente, usuario o consumidor de un determinado servicio.

«Hacer revivir lo común —escribe Mattei— supone revalorizar la inteligencia colectiva liquidada por la modernidad y por la lógica de la acumulación» (2013: 49). Supone aportar por construir «una sociedad que se hace cargo de sí misma», como reivindica Víctor Renes (2012). No es, no puede ser, no debe ser, tanta la distancia. Hay espacio, hay energía ciudadana para comunizar lo público:

El 15-M o la Marea Verde defienden lo público, el derecho de todos a la educación o la salud. Pero también son lo público en movimiento: apertura de espacios donde pensar juntos y hacer con otros. Creo que la defensa de lo público se seca por dentro sin lo público en movimiento, sin el ejercicio constante de auto-cuestionamiento, pregunta y reflexión: ¿cómo queremos goberarnos, decidir?, ¿aprender qué, para qué? ¿Qué significa la salud, estar sano? Es tan importante el movimiento (lo público en movimiento) como los objetivos (la defensa de lo público) (Fernández-Savater, 2011).

## 6 BIBLIOGRAFÍA

ALAMINOS, A.; PENALVA, C. y DOMENECH, Y. (2014): «Reacciones comunitarias a la crisis económica y social en España», *Azarbe. Revista internacional de trabajo social y bienestar*, n.º 3: 147-153.

(4) <http://auditasanidad.org/actividades/60a-marea-blanca-17092017/>.

- ALONSO, L.E. (2015): «La actualidad de los bienes comunes», *El Diario*, 20 febrero (en línea). [http://www.eldiario.es/zonacritica/actualidad-bienes-comunes\\_6\\_358774145.html](http://www.eldiario.es/zonacritica/actualidad-bienes-comunes_6_358774145.html), acceso 14 de octubre de 2017.
- ALONSO, L.E. y PIÑEIRO, C. (2015): «El procomún y los bienes comunes», *Economistas sin Fronteras*, Dossier n.º 16 (en línea). <http://www.ecosfron.org/wp-content/uploads/DOSSIERES-EsF-16-El-procom%C3%BAAn-y-los-bienes-comunes.pdf>, acceso 14 de octubre de 2017.
- ATTAC (2012): *La privatización de los servicios públicos en España* (en línea). <http://www.pensamientocritico.org/attac0314.pdf>, acceso 14 de octubre de 2017.
- ATKINSON, D. (1994): *The Common Sense of Community*. London: Demos.
- ATKINSON, A. B. (2000): «Promesas y realizaciones: ¿por qué es necesario un informe oficial sobre la pobreza?», en P. Barker (comp.), *Vivir como iguales*. Barcelona: Paidós.
- BARCELONA, P. (1992): *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*. Madrid: Trotta.
- BLAVOUKOS S. y BOURANTONIS D. (2017): «Nested Institutions», en J. Koops y R. Biermann (eds.), *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*. London: Palgrave Macmillan: 303-317.
- BREMAN, J. (2014): «Un concepto espurio», *New Left Review*, n.º 84: 143-152.
- CASTELLS, M.; CARAÇA, J. y CARDOSO, G. (eds.) (2013): *Después de la crisis*. Madrid: Alianza.
- CHAVES, P.; PRIETO DEL CAMPO, C. y RAMÍREZ, R. (eds.) (2013): *Crisis del capitalismo neoliberal, poder constituyente y democracia real*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- DELSEN, L. (2016): *The realisation of the participation society. Welfare state reform in the Netherlands: 2010-2015*. Nijmegen: Institute for Management Research.
- DOBSON (2017): *Gainful gigging. Employment services for the platform economy* (en línea). <http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2017/07/Gainful-Gigging-report.pdf>, acceso 14 de octubre de 2017.
- DONATI, P. (2004): «Nuevas políticas sociales y Estado social relacional», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 108: 9-47.
- ESPING-ANDERSEN, G. et al. (2002): *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- ESTALELLA, A.; ROCHA, J. y LAFUENTE, A. (2013): «Laboratorios de procomún: experimentación, recursividad y activismo», *Teknokultura*, vol. 10, n.º 1: 21-48.
- ESTEFANÍA, J. (2007): «La contrademocracia», *El País*, 19 marzo (en línea). [https://elpais.com/diario/2007/03/19/economia/1174258808\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2007/03/19/economia/1174258808_850215.html), acceso 15 de octubre de 2017.



- EUROPEAN PUBLIC SERVICE UNION (2015): *Public Services and Commons Intergroup set up* (en línea). <http://www.epsu.org/article/public-services-and-commons-intergroup-set>, acceso 12 de octubre de 2017.
- EVERS, A. (1991): «Shifts in the welfare mix», *Eurosocial*, n.º 57/58: 7-8.
- (1995): «Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area», *Voluntas*, vol. 6, n.º 2: 159-182.
- EVERS, A. y SVETLIK, I. (1993): *Balancing pluralism: new welfare mixes in care for the elderly*. London: Avebury.
- FERNÁNDEZ-SAVATER, A. (2011): «Lo público en movimiento», *Público*, 20 octubre (en línea). <http://blogs.publico.es/fueradelugar/1113/lo-publico-en-movimiento>, acceso 14 de octubre de 2017.
- FERRY, L. (2017): *La revolución transhumanista*. Madrid: Alianza.
- FUMAGALLI, A. y LUCARELLI, S. (2015): «Finance, Austerity and Commonfare», *Theory, Culture & Society*, vol. 32: 51-65.
- FUNDACIÓN DE LOS COMUNES (2014): «Las luchas por los comunes en Europa», *Diagonal*, 16 abril (en línea). <https://www.diagonalperiodico.net/blogs/fundaciondeloscomunes/luchas-por-comunes-europa.html>, acceso 14 de octubre de 2017.
- GARCÍA DÍAZ, (2004): «Bienes y servicios públicos en España. Una valoración económica de las privatizaciones y los procesos de liberalización», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 7: 97-123.
- GAYLE, D. (2017): «Robots “could replace 250,000 UK public sector workers”», *The Guardian*, 6 February (en línea). <https://www.theguardian.com/technology/2017/feb/06/robots-could-replace-250000-uk-public-sector-workers>, acceso 14 de octubre de 2017.
- GUIMÓN, P. (2017): «Uber pierde la licencia para operar en Londres por motivos de seguridad», *El País*, 22 de septiembre (en línea). [https://elpais.com/economia/2017/09/22/actualidad/1506075372\\_473407.html](https://elpais.com/economia/2017/09/22/actualidad/1506075372_473407.html), acceso 14 de octubre de 2017.
- HABERMAS, J. (1993): «¿Qué significa hoy socialismo? Revolución recuperadora y necesidad de revisión de la izquierda», en R. Blackburn (ed.), *Después de la caída. El fracaso del comunismo y el futuro del socialismo*. Barcelona: Crítica.
- HERRERA, M. (2001): «Las políticas sociales en el welfare mix», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 96: 71-93.
- HITCHCOCK, A.; LAYCOCK, K. y SUNDORPH, E. (2017): *Work in progress. Towards a leaner, smarter public-sector workforce* (en línea). <http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2017/02/Work-in-progress-Reform-report.pdf>, acceso 14 de octubre de 2017.



- JOHNSON, N. (1999): *Mixed Economies of Welfare: a Comparative Perspective*. Hertfordshire: Prentice Hall Europe.
- JENSON, J. (2015): «Social innovation: redesigning the welfare diamond», en A. Nicholls; J. Simon y M. Gabriel (eds.): *New Frontiers in Social Innovation Research*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan: 89-106.
- LAFUENTE, A. y CORSÍN, A. (2015): «Economías y tecnologías del don», *Economistas sin Fronteras*, Dossier n.º 16 (en línea). <http://www.ecosfron.org/wp-content/uploads/DOSSIERES-EsF-16-El-procom%C3%BAAn-y-los-bienes-comunes.pdf>, acceso 14 de octubre de 2017.
- LAVAL, Ch. y DARDOT, P. (2015): *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.
- (2017): *La pesadilla que no acaba nunca. El neoliberalismo contra la democracia*. Barcelona: Gedisa.
- LAYCOCK, K.; BORROWS, M. y DOBSON, B. (2017): *Getting into shape: Delivering a workforce for integrated care* (en línea). <http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2017/09/Getting-into-shape.pdf>, acceso el 14 de octubre de 2017.
- LAZZARATO, M. (2015): «Neoliberalism, the Financial Crisis and the End of the Liberal State», *Theory, Culture & Society*, vol. 32, n.º 7-8: 67-83.
- LEADBEATER, Ch. (1997): *The rise of the social entrepreneur*. London: Demos.
- MACPHERSON, C.B. (2005): *La teoría política del individualismo posesivo*. Madrid: Trotta.
- MAINO, F. y FERRERA, M. (coords.) (2013): *Primo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia*. Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- MAINO, F. y FERRERA, M. (coords.) (2015): *Secondo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia*. Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- MAIR, P. (2015): *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza.
- MARBÁN, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2013): «Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 71: 61-82.
- MATTEI, U. (2013): *Bienes comunes. Un manifiesto*. Madrid: Trotta.
- NEGRI, T. (2015): «On the Constitution and Financial Capital», *Theory, Culture & Society*, vol. 32, n.º 7-8: 25-38.
- NOGUÉS, L. y GARCÍA-GIRÁLDEZ, T. (2014): «Seducidos por lo común», *Trabajo Social Hoy*, n.º 73: 43-62.
- PÉREZ-DÍAZ, V. (2008): *El malestar de la democracia*. Barcelona: Crítica.
- PLATTS-FOWLER, D. y ROBINSON, D. (2016): «Community resilience: a policy tool for local government?», *Local Government Studies*, vol. 42, n.º 5: 762-784.



- RENES, V. (2012): «Una sociedad que se hace cargo de sí misma: reciprocidad, cooperación y los bienes comunes», *Documentación Social*, n.º 165: 119-133.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, M.ª J. (2012): «Asociaciones y coproducción de servicios en municipios españoles», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 25, n.º 2: 357-369.
- SLEE, T. (2016): *Lo tuyo es mío. Contra la economía colaborativa*. Barcelona: Taurus.
- STANDING, G. (2014): «Por qué el precariado no es un “concepto espurio”», *Sociología del Trabajo*, n.º 82: 7-15.
- (2017): *La corrupción del capitalismo*. Barcelona: Ediciones de Pasado y Presente.
- STAVRIDES, S. (2016): *Hacia la ciudad de umbrales*. Madrid: Akal.
- STREECK, W. (2011): «La crisis del capitalismo democrático», *New Left Review*, n.º 71: 5-26.
- TAYLOR-GOOPY, P. (ed.) (2004): *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- TERRANOVA, T. (2015): «Introduction to Eurocrisis, Neoliberalism and the Common», *Theory, Culture & Society*, vol. 32, n.º 7-8: 5-23.
- VARVAROUSIS, A. y KALLIS, G. (2017): «La construcción del procomún en respuesta a la crisis», en M. Castells et al. (eds.): *Otra economía es posible. Cultura y economía en tiempos de crisis*. Madrid: Alianza.
- VERCELLONE, C. (2015): «From the Crisis to the “Welfare of the Common” as a New Mode of Production», *Theory, Culture & Society*, vol. 32, n.º 7-8: 85-99.
- VERGÉS, J. (1999): «Balance de las políticas de privatización de empresas públicas en España (1985-1999)», *Economía Industrial*, n.º 330: 121-139.
- VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T. y PESTOFF, V. (2012): «Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda», *Voluntas*, n.º 23: 1083-1101.
- YEATMAN, A., et al. (2009): *Individualization and the Delivery of Welfare Services. Contestation and Complexity*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- ZALAKAIN, J. (2013): «Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional», *Lan Harremanak*, vol. 29, n.º II: 175-216.
- ZUBERO, I. (coord.) (2014): «¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará la sociedad?». *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Madrid: Fundación Foessa: 396-449.

# Tercera parte

---

**Bienestar social, integración social  
e innovación. Mirando al futuro**





# El tercer sector y la innovación social en sistemas mixtos de bienestar: antecedentes, facilitadores y retos de gobierno

Prof. Dra. Marta Rey-García

Facultad de Economía y Empresa, Universidad de A Coruña (UDC)  
martarey@udc.es

Fecha de recepción: 28/07/2017

Fecha de aceptación: 03/11/2017

## Sumario

**1.** Introducción. **2.** Tercer sector e innovación social en los sistemas mixtos de bienestar: antecedentes. 2.1. ¿Qué es la innovación social? 2.2. ¿Quién innova socialmente? El papel del tercer sector en los procesos de innovación social. 2.3. ¿Qué tipo de innovaciones sociales existen y por qué fases atraviesan? **3.** Factores facilitadores de la capacidad de las organizaciones del tercer sector para innovar socialmente. **4.** La innovación social en el tercer sector de acción social en España: barreras a su desarrollo. **5.** Reflexiones finales: retos de gobierno **6.** Referencias bibliográficas.

## RESUMEN

*Las organizaciones de la sociedad civil tienen asignado un papel tan relevante como difícil de desempeñar en la nueva configuración institucional de los sistemas de bienestar mixtos. En concreto, se espera que las organizaciones del tercer sector sean capaces de competir en eficiencia con administraciones públicas y empresas, de colaborar con ellas para una mayor eficacia conjunta del sistema, y de reivindicar los derechos y denunciar las situaciones de los colectivos vulnerables; entrando en conflicto, si fuese necesario, con los demás actores participantes. A estas expectativas se ha añadido en tiempos recientes la exigencia de que las organizaciones del tercer sector sean innovadoras socialmente, contribuyendo así a generar soluciones novedosas a problemas sociales. Este artículo pretende explicar los antecedentes y factores facilitadores de la capacidad de las organizaciones del tercer sector para la innovación social, e identificar los principales retos de gobierno que afrontan en la práctica al intentar desarrollar innovaciones sociales.*

### Palabras clave:

*Sociedad civil, organizaciones del tercer sector, innovación social, sistemas de bienestar mixtos, políticas sociales, servicios sociales*

**ABSTRACT**

*Civil society organizations are assigned a role as relevant as difficult to perform in the new institutional configuration of mixed welfare systems. More specifically, it is expected that third sector organizations efficiently compete with public administrations and firms, that they collaborate with other actors to increase overall system effectiveness, and that they claim the rights and denounce the situations of vulnerable segments of the population, getting in conflict with other system actors whenever necessary. These expectations have recently compounded with the demand that third sector organizations become socially innovative, thus contributing to generating new solutions to social problems. This article aims at explaining the antecedents and enablers of the capacity of the third sector organizations for social innovation, and identifying the main governance challenges that they face in practice when trying to develop social innovations.*

**Key words:**

*Third sector, social innovation, civil society organizations, mixed welfare systems, social policies, social services*



# 1 INTRODUCCIÓN

Este texto, que ve la luz ahora en *Documentación Social* gracias a una muy oportuna invitación de Vicente Marbán y Gregorio Rodríguez, tiene origen en una reflexión «rumiada» por mí durante los últimos cinco años en el marco de dos proyectos de investigación, uno internacional y otro nacional, en los que he tenido la oportunidad de participar. Ambos abordan la relación entre tercer sector e innovación social, en el marco de los actuales sistemas de bienestar y políticas sociales en España y Europa<sup>(1)</sup>. Un tema, el de la triangulación entre bienestar social, tercer sector e innovación, tan relevante por su potencial impacto positivo para la sociedad como lleno de barreras a su implementación en la realidad de las organizaciones de la sociedad civil.

Como profesional y académica especializada en el tercer sector, he vivido en primera persona las continuas tensiones entre las elevadas expectativas de eficiencia y profesionalidad en la gestión que la sociedad deposita en las organizaciones de la sociedad civil y la precariedad de medios y acusado —y también afortunado— voluntarismo en el que muchas veces se desempeñan en el día a día. He sido testigo de primera mano de las paradojas entre la misión de transformación social de estas organizaciones, innovadoras y activistas de vocación, y la importancia que la intervención puramente asistencial y rutinaria, aun siendo sintomática, tiene en la realidad de necesidades urgentes en la que se desenvuelven. He analizado, por último, el *gap* entre el aura de legitimidad social que adorna en general a las entidades del sector voluntario, y el defectuoso gobierno corporativo que caracteriza a muchas de ellas, sobre todo en lo tocante a la evaluación de impacto, la rendición de cuentas y la transparencia. En este contexto, la «moda» de la innovación social aplicada a un sector que en ocasiones está lastrado por la escasez de medios, acuciado por la urgencia de los problemas que pretende abordar o debilitado por un déficit de gobernanza puede suponer una exigencia desproporcionada. En respuesta a esta situación, el objetivo último del presente artículo consiste en contextualizar e identificar las cuestiones candentes cuya solución conviene priorizar para convertir en acto la potencia del tercer sector como fuerza de innovación social dentro de los sistemas mixtos de bienestar.

(1) La autora desea agradecer la financiación de la Comisión Europea del proyecto europeo «Impacto del Tercer Sector como Innovación Social» (ITSSOIN, [www.itssoin.eu](http://www.itssoin.eu)), dentro de su 7.º Programa Marco, para investigar el impacto de la innovación social generada por las organizaciones del tercer sector y la participación cívica (2014-2017). Agradece asimismo la financiación del Ministerio de Economía y Competitividad de España (Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientado a los Retos de la Sociedad, modalidad 1, «Retos Investigación»: Proyectos de I+D+I 2013-2016) para el proyecto «Marketing e Innovación Social. Consecuencias de los Acuerdos de Cooperación Empresa-Organización no Lucrativa sobre el Bienestar de la Sociedad» (ECO2013-46391-R).



Pretendo explicar, en primer lugar, los antecedentes de la expectativa de impacto de innovación social que recae sobre el tercer sector en el marco de los sistemas mixtos de bienestar. Para conseguir ese primer objetivo utilizaré una serie de preguntas clave: ¿qué es la innovación social?, ¿qué papel juegan las organizaciones del tercer sector en el proceso de innovación?, ¿qué tipos de innovación social existen y cuáles son sus estadios de desarrollo?, y, finalmente, ¿de qué depende la capacidad de las organizaciones para innovar socialmente? A continuación, identificaré los factores facilitadores de la capacidad de las organizaciones del tercer sector para la innovación social. Por último, formularé los que son, a mi juicio, los principales retos de gobierno que las organizaciones del TSAS afrontan en la práctica al intentar desarrollar innovaciones sociales que contribuyan de forma económicamente sostenible y con la necesaria legitimidad social a la reinversión de los sistemas mixtos del bienestar. Los argumentos se ilustrarán con ejemplos extraídos de las más recientes investigaciones cualitativas (estudios de caso) y cuantitativas (encuestas) sobre la relación entre tercer sector e innovación social en España.

## **2 TERCER SECTOR E INNOVACIÓN SOCIAL EN LOS SISTEMAS MIXTOS DE BIENESTAR: ANTECEDENTES**

La actual configuración institucional de los sistemas de bienestar en los países más desarrollados de Occidente, entre los que se encuentra España, es resultado del cuestionamiento de la autosuficiencia del estado y del mercado para asegurar, por sí solos, el bienestar de los ciudadanos. El estado nacional, que tradicionalmente, además de garante del bien público y de los derechos sociales, era el principal productor de bienestar, se ve sobrepasado en sus límites burocráticos tanto por las fuerzas globalizadoras como por la complejidad y atomización de los problemas sociales. En cuanto a las democracias de libre mercado, han demostrado una mayor capacidad para generar prosperidad en comparación con otros modelos de sociedad alternativos. Sin embargo, la facultad del mercado para construir una sociedad justa e integradora por sí mismo se ha demostrado a todas luces insuficiente.

La combinación del fin del sistema de bienestar estado-céntrico con los fallos del mercado en la satisfacción del bien común ha redundado en una nueva configuración institucional donde la sociedad civil —en su acepción contemporánea de tercer sector, capital social, espacio público o civilidad— tiene asignado un importante pero difícil papel (Pérez-Díaz, 2014). Este regreso de la sociedad civil responde también a un cambio cultural donde «la desconfian-



za social hacia el Estado y la empresa se ha canalizado hacia otro universo corporativo más independiente de opciones partidistas, de intereses económicos y más cercanos a los problemas de las y los necesitados» (Morales Gutiérrez, 2009, pág. 163). En esta nueva configuración se espera que tanto las organizaciones de la sociedad civil como los propios ciudadanos participen en mayor medida en la financiación, producción, distribución y gestión del sistema de bienestar. En cuanto a las organizaciones, el *zeitgeist* neoliberal preponderante ha abierto el sistema tanto a la colaboración como a la competencia entre actores públicos, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Estas dinámicas, con frecuencia contradictorias, han generado, a su vez, más cambios en la gobernanza del sistema, tanto internos como externos (Steen-Johnsen, Eynaud y Wijkström, 2011). En cuanto a los ciudadanos, se espera que se corresponsabilicen de su propio bienestar a título individual, en un marco de creciente fragilidad de los vínculos comunitarios e incluso de deterioro del capital social (Putnam, 2000). En el nuevo paradigma, las ideas de eficiencia organizacional y de autocuidado individual cobran así máxima fuerza (Hall y Lamont, 2012).

En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil en general y del tercer sector de acción social (TSAS) en particular intervienen en el gobierno de los sistemas mixtos de bienestar desde una posición de equilibrio inestable. Las expectativas de los grupos de interés relevantes y de la sociedad en general sobre el TSAS son tan elevadas como complejas de satisfacer. Por un lado, se espera que sea capaz de mejorar en eficiencia económica en la prestación de servicios tanto a las administraciones como a las empresas, convirtiéndose, según la ocasión, en su proveedor o en su competidor. Al tiempo, se espera que el sector colabore con otros actores del bienestar en la medida en que sea necesario para lograr una mayor eficacia del sistema en su conjunto. Por otro lado, se confía en que, como actor de la sociedad civil y vehículo de participación cívica, realice una labor de reivindicación de derechos sociales y de denuncia de necesidades aun a costa de entrar en conflicto con los sectores público o empresarial, de cuya financiación suele depender. Una labor que solo será efectiva en tanto en cuanto las políticas sociales públicas recojan dichas reivindicaciones como objetivo relevante y atiendan presupuestariamente su satisfacción. A estas expectativas se ha sumado recientemente la exigencia de que las organizaciones del TSAS sean socialmente innovadoras, esto es, que contribuyan a generar soluciones novedosas a problemas sociales que sean escalables y se traduzcan en cambio sistémico.

Algunos expertos han señalado que el tercer sector «está en una posición privilegiada para aportar conocimiento de primera mano sobre las distintas realidades sociales, así como para convertirse en un laboratorio de innovación social con sus respuestas que canalizan el compromiso de las personas a favor



del bien de la comunidad desde la perspectiva de la solidaridad y la gratuidad» (Fresno, 2014, pág. 105). La cuestión de cómo podemos convertir esa promesa en realidad, haciendo que las organizaciones del tercer sector generen soluciones novedosas y que esas innovaciones se difundan y multipliquen mejorando el sistema del bienestar en su conjunto, es por tanto relevante. Para responderla es preciso comprender en qué consiste el proceso de innovación social, quiénes lo desarrollan y cómo lo hacen.

## 2.1. ¿Qué es la innovación social?

La innovación social ha sido definida como «el desarrollo e implementación de nuevas ideas (productos, servicios y modelos) para satisfacer necesidades sociales y crear nuevas relaciones sociales o colaboraciones. Representa nuevas respuestas a demandas sociales acuciantes, que afectan al proceso de interacción social. Tiene por objetivo mejorar el bienestar humano. Las innovaciones sociales son innovaciones que son sociales tanto en cuanto a sus fines como a sus medios. Son innovaciones que no son solo buenas para la sociedad sino que también refuerzan la capacidad de los individuos para actuar» (Comisión Europea, 2013, pág. 6). Se trata pues de un concepto complejo, integrado por cuatro dimensiones críticas (Álvarez-González *et al.*, 2017):

1. **Está orientado al bien común**, teniendo como objetivo satisfacer o solucionar problemas sociales.
2. **Es un proceso participativo/colaborativo** en el que intervienen los diferentes grupos de interés, *stakeholders* o partes interesadas, generando nuevas formas de participación, aprovechando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y/o desarrollando nuevos modelos de autogestión.
3. **Implica una mejora** respecto a las soluciones previas en términos de mayor eficiencia, eficacia y/o sostenibilidad.
4. **Supone una transformación** efectiva en los comportamientos y prácticas sociales a niveles micro (beneficiarios y otros grupos de interés), meso (organizacional) y/o macro (la sociedad en su conjunto).

*El grado de concurrencia de estas cuatro dimensiones críticas permite valorar hasta qué punto las innovaciones desarrolladas por las organizaciones del tercer sector pueden considerarse verdaderas innovaciones sociales.* En el marco de un sistema de bienestar, los fines de la innovación son, por definición, sociales, y la orientación al bien común se presupone. Por lo tanto, las innovaciones sociales que tienen lugar en su seno se distinguen por una doble característica: los medios



(herramientas y procesos) empleados para conseguirlas son participativos y colaborativos, y las soluciones novedosas resultantes redundan no solo en mejoras de eficiencia o eficacia (niveles micro y meso), sino también en transformaciones más amplias de las relaciones entre los actores del sistema de bienestar (impactos a nivel macro).

## 2.2. ¿Quién innova socialmente? El papel del tercer sector en los procesos de innovación social

Así como cualquier objeto de innovación que reúna esos cuatro atributos puede ser considerado una innovación social, cualquier actor —público, empresarial, no lucrativo o perteneciente al sector informal— puede ser socialmente innovador. Las fórmulas de participación de cualquier tipo de organización en un proceso de innovación social (IS) son muy diversas y abarcan: 1) el diseño conceptual de la IS; 2) el desarrollo de la IS desde la idea a la realidad social; 3) la provisión del nuevo servicio resultante; 4) el acompañamiento a los usuarios o beneficiarios, tanto directos como indirectos, de la IS; 5) la sensibilización social e incidencia política (*advocacy*); 6) la financiación de la IS; 7) el uso de los nuevos servicios; y 8) el rol de conector, que consiste en vincular personas, ideas, dinero y poder que contribuyen a la realización de cambios duraderos (Mulgan *et al.*, 2007).

La literatura al respecto sugiere que las organizaciones del tercer sector son casi siempre partícipes imprescindibles en el proceso innovación social, aun cuando el protagonismo del proceso, la financiación de la innovación o la autoría de la innovación resultante suela corresponder a administraciones públicas o a empresas. Tanto en el caso de las innovaciones iniciadas de arriba abajo —*top down*—, como de las promovidas por el sector informal y difundidas de abajo arriba —*bottom up*—, las organizaciones de la sociedad civil adoptan múltiples papeles. Se ocupan de intermediar entre los sectores público o empresarial y los individuos, familias o comunidades que constituyen el sector informal (también identificado con los movimientos sociales o el nivel *grass-roots* o base de las organizaciones), de reconciliar sus intereses contrapuestos, y de co-innovar en la detección de necesidades, la ideación de servicios que las satisfagan, la representación de sus intereses o la co-producción y redistribución de soluciones a sus problemas.

Los casos analizados en el marco del proyecto de investigación europeo ITSSOIN sobre el impacto del tercer sector como innovación social evidencian, por un lado, la diversidad de los roles desempeñados por las organizaciones de la sociedad civil en estos procesos y, por otro, su notable versatilidad para mudar de rol en función del estadio del proceso del que se trate, o de adop-



tar varios roles simultáneamente. Como ejemplo paradigmático del enorme potencial que el TSAS puede jugar en la innovación social se ha estudiado el desarrollo de los servicios de teleasistencia en España, una innovación tecnológica de largo alcance social que cumple las cuatro dimensiones críticas mencionadas y donde Cruz Roja Española ha jugado un papel tan versátil como crucial en su introducción, promoción e implementación.

Sin embargo, el papel de las organizaciones del tercer sector no consiste necesariamente en liderar el proceso de innovación —y rara vez en financiarlo—, sino también en acompañar a iniciativas públicas o empresariales como colaborador necesario. Un buen ejemplo de ello es el campo de la educación financiera online. En este ámbito se han comparado las iniciativas innovadoras de la Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS) —*bottom-up*— donde las organizaciones del tercer sector han participado en su manifestación más proactiva, reivindicativa, comunitaria y cercana al sector informal, con las de CECA —*top down*—, propias de su papel más reactivo y próximo al mundo corporativo (Rey, Mato y Salido, 2017). En el campo de la integración laboral de vulnerables, tradicionalmente dominado por las políticas públicas de empleo y, en posición de subsidiariedad, por las empresas sociales dedicadas a la inserción laboral, han sido precisamente las grandes empresas y las fundaciones corporativas quienes han adquirido creciente protagonismo en partenariatado con organizaciones del tercer sector. Este es el caso de la iniciativa «Juntos por el Empleo de los más vulnerables», una estrategia de impacto colectivo diseñada y liderada por Accenture a través de su fundación y estructurada como un partenariatado multisectorial donde las organizaciones del tercer sector son a la vez promotoras y co-productoras de la innovación, y usuarias de las soluciones resultantes (Rey y Mato, 2017). Dentro del mismo proyecto ITSSOIN, y en el campo del arte y la cultura, se ha analizado una experiencia innovadora de museología pública en el ámbito urbano dirigida a la regeneración territorial —entendida como un proceso de rediseño social para el desarrollo sostenible de un territorio—. En este caso, las organizaciones de la sociedad civil de ámbito local han sido colaboradoras y mediadoras indispensables del Museo Provincial de Lugo —de titularidad pública— en su esfuerzo por facilitar la inclusión social de segmentos de población vulnerables a través de una programación cultural accesible, participativa y activista (Rey *et al.*, 2017b).

### 2.3. ¿Qué tipo de innovaciones sociales existen y por qué fases atraviesan?

En línea con los epígrafes anteriores, la generación de nuevas ideas y la sensibilización de los grupos de interés en relación a ellas es condición necesari-



ria pero no suficiente para la innovación social. De hecho, este tipo de actividad de movilización social acerca de ideas o causas de interés general —lo que en el mundo anglosajón se denomina *advocacy*— es una de las tareas clave que han desempeñado tradicionalmente las organizaciones de la sociedad civil. La innovación social culmina si la generación y difusión de nuevas ideas se plasma en soluciones prácticas a problemas sociales y en procesos participativos que mejoran la capacidad de acción de las organizaciones e individuos integrantes del sistema de bienestar. En este contexto, y dado que muchas de las organizaciones del TSAS prestan servicios sociales, resulta de utilidad adaptar la tipología del Manual de Oslo de innovaciones de servicios (OCDE/Eurostat, 2005), que diferencia cuatro tipos de innovación:

1. **Producto:** innovaciones en bienes o servicios (actividades, programas, proyectos) para los beneficiarios, usuarios o clientes.
2. **Proceso:** innovaciones en cómo se desarrolla la prestación de esos servicios (diseño, planificación, producción, distribución, entrega).
3. **Marketing:** innovaciones en las transacciones, intercambios y relaciones entre los intervinientes en el sistema de bienestar, con especial atención a la comunicación entre ellos y a la relación con los financiadores.
4. **Organizacionales:** innovaciones en la gestión de los recursos de que disponen las organizaciones, en la estructura de las propias organizaciones o en la gobernanza de cada actor del bienestar o del sistema en su conjunto.

La innovación social de producto es típica de las empresas sociales, pues éstas se definen precisamente como «organizaciones no lucrativas privadas que producen bienes o servicios directamente relacionados con su objetivo explícito de beneficiar a la comunidad» (Defourny and Nyssens 2008: 204). En general, la mayor prevalencia relativa de innovaciones sociales de producto, proceso y marketing se incardina en las cuatro tendencias mercantilizadoras que están transformando el tercer sector, y que son: 1) La generación de ingresos por actividades comerciales; 2) La competición por la concesión de contratos; 3) La influencia de nuevos donantes; y 4) El auge del emprendimiento social (Eikenberry & Kluver, 2004). Como veremos, la innovación social organizacional relativa al gobierno, tanto de las organizaciones como del sistema de bienestar en su conjunto, es la tipología menos frecuente.

En cuanto a las fases de que consta el proceso de innovación social en sí, el marco desarrollado por la Young Foundation es el más extendido, con seis estadios sucesivos: 1) Introducción; 2) Propuestas; 3) Prototipos; 4) Sos-



tenimiento; 5) Escalado y difusión; y 6) Cambio sistémico. El proceso arranca con un primer estadio de introducción o *prompt* en el que se identifican las necesidades o problemas sociales. En una segunda etapa se idean propuestas o soluciones para abordarlos. A continuación esas ideas se comprueban en la práctica mediante el desarrollo de prototipos o experiencias piloto. La cuarta etapa consiste en desarrollar un modelo de negocio que permita convertir la innovación en una iniciativa sostenible desde el punto de vista financiero. La fase de escalado y difusión es la que permite hacer crecer la innovación desde el nivel micro hasta el macro, generalmente a través de mecanismos mixtos (oferta y demanda de mercado efectivas e incentivos y políticas públicas). En la última etapa, el cambio sistémico, propósito último de la innovación social, se consigue cuando la innovación se convierte en norma porque todos los intervinientes en el sistema de bienestar (incluidos no solo organizaciones de los cuatro sectores, sino también individuos, en calidad tanto de consumidores como de ciudadanos) han modificado su comportamiento en compleja interacción (The Young Foundation, 2012).

### 3 FACTORES FACILITADORES DE LA CAPACIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR PARA INNOVAR SOCIALMENTE

Dentro del sistema mixto de bienestar, la provisión y el gobierno de los servicios sociales depende de una combinación de recursos y mecanismos de gobierno procedentes de todos los sectores, no solo del público. Por tanto, el potencial de una organización para la innovación social se verá influida por la existencia coordinada de una serie de capacidades organizacionales (recursos, procesos, rutinas) que pueden asociarse en mayor o menor grado tanto a los mercados como al sector público o el tercer sector (Evers, 2005), e incluso al sector informal. Basándose en la literatura académica, el proyecto ITSSOIN ha identificado diez propiedades organizacionales que son ejes impulsores de la capacidad de cualquier organización de innovar socialmente (Anheier *et al.*, 2014):

1. Una **mayor orientación a las necesidades sociales**, tanto a la hora de identificar los problemas que se abordarán (el *qué* de la innovación social) como las metodologías para desarrollar soluciones novedosas y efectivas (desde la provisión eficiente de servicios asistenciales hasta la labor eficaz de denuncia y reivindicación).
2. Una **mayor importancia los valores pro-sociales** dentro de su cultura organizativa, que le lleva a la mejora continua de los niveles de calidad de la prestación de servicios o al ejercicio de la solidaridad con otros grupos de interés relevantes.



3. La existencia de una **cultura abierta dentro de la organización**, donde la toma de decisiones sea participativa, la comunicación fluya, las estructuras tiendan a ser planas y las personas cuenten con motivación y autonomía para perseguir los objetivos.
4. Una **mayor apertura de la organización** a la interacción con el exterior, en términos de volumen y diversidad de interacciones con grupos de interés externos, y de receptividad de la organización a sus puntos de vista.
5. La existencia de **menores costes de transacción** en la detección de retos y problemas sociales, gracias a la pertenencia a redes informales y foros institucionales y a la predisposición de otros grupos de interés a colaborar desinteresadamente en el proceso.
6. La existencia de **mayores niveles de capital social** derivados de conexiones numerosas y fuertes con los grupos de interés, que generan confianza en la organización y, en último término, alimentan la legitimidad social necesaria para que las soluciones innovadoras que proponga sean adoptadas por el sistema en su conjunto (esto es, se escalen).
7. La **mayor capacidad para movilizar recursos diversos**, tanto tangibles como intangibles, de la organización: desde fuentes de ingresos diversificadas, hasta recursos humanos diversos en cuanto a perfil y modalidades de vinculación a la organización.
8. En relación con la característica anterior, una **mayor implicación de voluntarios en el gobierno y/o gestión de la organización**, siempre y cuando tengan un elevado grado de compromiso.
9. La **mayor capacidad para combinar la actividad de sensibilización social con la de prestación de servicios**, de manera que se realineen continuamente las necesidades sociales más relevantes, con las prioridades de las políticas sociales, y con las soluciones operativas para satisfacerlas sobre el terreno.
10. La **mayor capacidad para actuar con autonomía respecto a presiones comerciales o políticas**. Este grado de independencia está vinculado tanto a la suficiencia financiera como al peso político de la organización.

*El grado de concurrencia de estas diez características en una organización permite valorar hasta qué punto está capacitada para desarrollar innovaciones sociales. El hecho de que algunas de estas propiedades organizacionales sean connaturales a las organizaciones del tercer sector —en particular la orientación a necesida-*



des sociales, los valores pro-sociales, los menores costes de transacción en la detección de problemas sociales, la existencia de voluntarios o la posibilidad de combinar prestación y sensibilización— ha llevado a algunos expertos a hipotetizar que estarían relativamente mejor posicionadas que las empresas o las entidades públicas para generar impactos de innovación social.

En relación a los dos estudios cuantitativos disponibles sobre los facilitadores de la innovación social en el tercer sector en España, el primero de ellos se basa en una encuesta a una muestra de 325 organizaciones no lucrativas de naturaleza fundacional y demuestra empíricamente los efectos positivos de dos factores que fomentan las capacidades dinámicas sobre el grado en que estas organizaciones desarrollan innovaciones sociales: la orientación a mercado interna y la competencia en TICs. Ambos factores permitirían a cualquier organización detectar amenazas y oportunidades, aprovechar las segundas, y mejorar su capacidad para competir. La orientación a mercado interna permite conocer las necesidades y expectativas de los empleados, mejorar la comunicación con ellos, y diseñar sistemas de gestión de personas que las satisfacen; mejorando, en último término, la gestión del conocimiento en la organización. Influye por tanto de forma directa sobre la capacidad de las organizaciones del tercer sector para la co-creación de servicios con grupos de interés externos y la introducción de nuevos sistemas de generación de conocimiento sobre el mercado. En cuanto a las TICs, son una herramienta clave para la innovación social de cualquier tipo, tanto interna (*back-office*) como externa (*front-office*), y muy en particular la organizativa. En el caso de las organizaciones del tercer sector, les permiten de forma muy destacada interactuar con el sector informal, pulsar los movimientos sociales e impulsar la participación ciudadana en la formulación de políticas sociales (Sanzo, Álvarez y Rey, 2015).

## 4 LA INNOVACIÓN SOCIAL EN EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA: BARRERAS A SU DESARROLLO

La relación entre innovación social y tercer sector en España ha sido abordada fundamentalmente a través de investigaciones de metodología cualitativa (véanse p. ej. el monográfico coordinado en *Documentación Social* por Montagut, 2014, o el de 2017 en *Revista Española del Tercer Sector*). Un reciente estudio prospectivo (Rodríguez Cabrero, coord., 2017) aborda la situación y potencialidades de la innovación social como discurso, marco, proceso o herramienta valiosa en/para el TSAS en España, entendido en su sentido más amplio y formal, esto es, como el conjunto de asociaciones, fundaciones, mutualidades y cooperativas. A partir de fuentes secundarias, de valoraciones



propias de los autores y de las entrevistas realizadas, el estudio concluye que es limitada la intersección entre el TSAS y las corrientes de innovación social, «tanto las más canónicas de enfoque managerial o mercantilizador como las más autogestionarias o alternativas, que frecuentemente no se autodenominan como innovación social» (Fantova, 2015, pág. 158). En consecuencia, da por confirmada su hipótesis de partida, que es que el sector ha adoptado el «discurso» de la innovación social pero la ha desarrollado en la práctica de modo desigual e insuficiente. Al no haber adquirido la praxis de la innovación social «el potencial multiplicador necesario» (Fantova, 2015, pág. 159), su impacto sobre la reinención del sistema de bienestar ha sido limitado. En esta línea, se identifican dos barreras fundamentales a la innovación social, estrechamente ligadas entre sí:

- Un foco creciente de las organizaciones sobre la gestión de servicios cada vez más estandarizados, dependientes de la financiación pública y limitados a un determinado colectivo poblacional rígidamente definido. La prioridad no es tanto la innovación proactiva como la defensa de un nicho de mercado.
- Una tendencia de las organizaciones a relacionarse con las personas como clientes y, en conexión con ello, una brecha creciente entre las más profesionalizadas y las más próximas a la base o nivel *grassroots*, con la consecuente dificultad para ser cauce de ayuda mutua, autogestión y voluntariado.

El estudio considera que la crisis económica no ha hecho sino extremar estas barreras a la innovación social, al combinarse el recorte en la financiación pública y el énfasis en la eficiencia, con una demanda puramente asistencialista a corto plazo. Ello ha hecho que la competencia desplace a la colaboración, y la reactividad a la reflexión. La crisis ha redundado, en definitiva, en acentuar la tendencia preexistente al deterioro del capital social del sector y a la dilución de su identidad propia entre lo autoritario y lo mercantil, alejándose de la ciudadanía. En cuanto a los tipos de innovación social detectados en la práctica, los más prevalentes son la innovación de producto de base tecnológica o las innovaciones organizativas relativas a la gestión. En cuanto a la fase en las que se encuentran dichas innovaciones, con frecuencia se refieren a etapas iniciales como la detección de nuevas necesidades o a la puesta en marcha de pilotos o prototipos, estando ausentes en el trabajo de campo realizado los últimos estadios de escalabilidad o cambio sistémico.

El segundo estudio cuantitativo reciente sobre innovación social y tercer sector en España analiza una base de datos de 201 organizaciones no lucrativas potencialmente innovadoras en el ámbito social. Sus resultados ponen de mani-



fiesto que el desarrollo de las cuatro dimensiones críticas de la innovación social —orientación al bien común, proceso participativo/colaborativo, mejora respecto a las soluciones previas y transformación efectiva en los comportamientos y prácticas sociales— es sumamente desigual en el seno del tercer sector, estando en general los impactos de transformación por debajo del potencial. En primer lugar, el recurso a las TICs como herramienta facilitadora de la colaboración y la participación (p. ej. a través de la creación de comunidades virtuales abiertas que faciliten a los ciudadanos el acceso directo a información/formación, así como su participación y/o interacción con la organización; o a través del desarrollo de aplicaciones tecnológicas que permitan la prestación de servicios a distancia) no está suficientemente generalizado. En cuanto a los impactos generados por la innovación social, la valoración es sustantiva a nivel micro (consiguiendo transformar los comportamientos de los beneficiarios) y meso (mejorando la eficiencia y eficacia de los recursos humanos y la legitimidad de la propia organización). Sin embargo, las organizaciones del tercer sector no consideran que sus innovaciones tengan impactos macro en cuanto a desarrollo económico sostenible o a influencia ciudadana de la agenda política (Álvarez *et al.*, 2017).

## 5 REFLEXIONES FINALES: RETOS DE GOBIERNO

En un entorno en el que la velocidad de cambio es creciente, la capacidad de innovar para adaptarse a las mutaciones del entorno se perfila como un atributo fundamental del desempeño de cualquier organización. En el caso de las organizaciones del TSAS, la innovación social adquiere potencial relevancia tanto de cara a su propia supervivencia y competitividad, como a la mejora del bienestar de la sociedad en general. Sin embargo, la evidencia disponible para España sugiere que la promesa del tercer sector como fuerza de innovación social que contribuya a la reinversión del sistema de bienestar está por materializarse. Factores estructurales, en particular relativos a déficits de recursos y mecanismos de gobierno de las organizaciones del TSAS, y también coyunturales, en tanto que la crisis ha contribuido a agudizar esas carencias, son los responsables de esta situación por debajo de potencial.

La capacidad de las organizaciones del TSAS para producir innovaciones sociales se enmarca en un juego de difíciles equilibrios entre expectativas e interdependencias públicas, empresariales, del tercer sector y ciudadanas. En los sistemas mixtos de bienestar las organizaciones del tercer sector han de ser capaces de integrar las lógicas institucionales del estado, el mercado, la sociedad civil y el sector informal de forma selectiva, de manera que sigan



contando con el imprescindible soporte público, aprovechen el potencial de la ciencia de la gestión empresarial para prestar los servicios de forma eficiente y eficaz, pero al tiempo conserven plenamente la orientación a las necesidades sociales de base y la capacidad de reivindicar mejoras para las causas y colectivos que representan. En este sentido, las entidades del TSAS que participan en sistemas de bienestar mixtos son cada vez más, y de forma inevitable, organizaciones híbridas, entendidas como aquellas que «incorporan elementos de diferentes lógicas institucionales» (Pache & Santos, 2013, pág. 972). Dado que la culminación de la innovación social en cambio sistémico requiere de objetivos, medios e impactos asumidos colectivamente, la capacidad de innovar de un tercer sector cada vez más híbrido dependerá de la habilidad de sus organizaciones para gobernarse de modo que combinen selectivamente los recursos y capacidades de lógicas institucionales opuestas: la lógica del servicio público, orientada al bien común, con la lógica instrumental de la prestación al cliente, orientada a la eficiencia económica, y la lógica altruista de la transformación cívica, orientada a la influencia y conciliación política de los intereses más diversos (Evers, 2005; Pache y Santos, 2013).

En un escenario de hibridación del sistema de bienestar y de sus actores, la única manera en que el tercer sector puede mantener el rumbo firme en su misión de transformación social consiste en fijar el foco sobre los beneficiarios cuyo bienestar es la razón última de su existencia—y factor legitimador ante administraciones, donantes y voluntarios—. Entre los retos de gobierno prioritarios emerge la necesidad de gestionar el conocimiento sobre las poblaciones de beneficiarios potenciales y actuales para servir de forma innovadora a sus necesidades, no solo a nivel de productos novedosos, sino también de nuevas fórmulas de participación en el gobierno de la organización. Un reciente estudio evidencia empíricamente que en España solo el 37.5% de las entidades del tercer sector de naturaleza fundacional mide sistemáticamente el número de beneficiarios directos a los que alcanza, siendo este indicador, el alcance o *reach*, la más simple de las medidas de output. Este resultado pone de manifiesto que la medición sistemática de outcomes —efectos sobre los beneficiarios— o impacto —efectos últimos sobre la sociedad, incluidos los de innovación— está necesariamente en mantillas en el tercer sector (Rey *et al.*, 2017a). Resulta difícil, por no decir imposible, que las organizaciones del TSAS cumplan con las expectativas y la confianza que la sociedad deposita en ellas en términos de innovación social si carecen de una brújula para mantener el rumbo hacia las necesidades sociales específicas y las soluciones prácticas de las personas cuyo bienestar se han fijado como objetivo.

En cuanto a los medios para lograrlo, parece evidente que en un contexto de creciente densidad digital existe un gran potencial por parte del tercer sector para



el desarrollo de las innovaciones sociales de tipo organizativo facilitadas por TICs. Las organizaciones han sido capaces hasta ahora de utilizar la tecnología para innovar servicios y transformar el comportamiento de los beneficiarios. Ahora bien, la han infrautilizado en lo tocante a conseguir una gobernanza más participativa tanto dentro como fuera de ellas, impulsando de forma más eficaz las causas que abanderan en la agenda política y amplificando la influencia de los ciudadanos sobre ella para conseguir cambios a nivel macro. La necesidad de aprovechar las oportunidades de la transformación digital para gobernarse de forma más abierta, transparente y participativa nos recuerda que si queremos que el tercer sector fructifique en innovación social de acuerdo a su potencial hay que invertir primero en capacidades organizacionales. Empezando por las personas de dentro con ideas nuevas y continuando con las infraestructuras organizativas (procesos, sistemas, rutinas, equipos...; en definitiva, el impopular pero imprescindible *overhead*) que permiten desarrollar con éxito el incierto y exigente camino de errores y aprendizaje que lleva la innovación social. Solo si las organizaciones del tercer sector innovan dentro de casa —y eso requiere inversión en personas y tecnología para ser más eficientes y eficaces— podrán contribuir a generar nuevas soluciones que den respuesta positiva y productiva a problemas sociales.

## 6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ-GONZÁLEZ, L. I.; GARCÍA-RODRÍGUEZ, N.; SANZO-PÉREZ, M. J. y REY-GARCÍA, M. (2017): «Análisis multidimensional del concepto de innovación social en las organizaciones no lucrativas españolas. Evidencias prácticas». En el monográfico «La innovación social», *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 36, cuatrimestre II: 23-48.
- ANHEIER, H. K.; KRLEV, G.; PREUSS, S.; MILDENBERGER, G.; BEKKERS, R.; LUND, A. B. (2014): *ITSSOIN Hypotheses. Deliverable 1.4 of the project: «Impact of the Third Sector as Social Innovation» (ITSSOIN)*, European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research (en línea). [http://itssoin.eu/site/wp-content/uploads/2015/09/ITSSOIN\\_D1\\_4\\_EC\\_ITSSOIN-Hypotheses.pdf](http://itssoin.eu/site/wp-content/uploads/2015/09/ITSSOIN_D1_4_EC_ITSSOIN-Hypotheses.pdf), acceso el 13 de octubre de 2017
- COMISIÓN EUROPEA (2013): *Guide to Social Innovation* (en línea). [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/social\\_innovation/social\\_innovation\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/social_innovation/social_innovation_2013.pdf), acceso el 13 de octubre de 2017.
- DEFOURNY, J. y NYSENS, M. (2008): «Social enterprise in Europe: recent trends and developments». *Social Enterprise Journal*, n.º 4(3): 202-228.
- EIKENBERRY, A. M. y KLUVER, J. D. (2004): «The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?», *Public Administration Review*, n.º 64(2): 132-140.



- EVERS, A. (2005): «Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services», *International Journal of Public Administration*, n.º 28(9-10): 737-748.
- FANTOVA, F. (2015): «Innovación social y Tercer Sector de Acción Social». En RODRÍGUEZ CABRERO, G (coord., 2017): *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social. Parte II: los retos del Tercer Sector de Acción Social*. Plataforma del Tercer Sector y Plataforma de ONG de Acción social (en línea). [http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/analisis\\_prospectivo\\_retos\\_del\\_TSAS\\_parte\\_2.pdf](http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/analisis_prospectivo_retos_del_TSAS_parte_2.pdf). Acceso el 13 de octubre de 2017.
- FRESNO, J. M. (2014): Cambios sociales y tercer sector. Actuar en un nuevo contexto. Madrid, Instituto para la Calidad de las Organizaciones No Gubernamentales (ICONG) (en línea). [http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_10/spl\\_87/pdfs/14.pdf](http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_87/pdfs/14.pdf). Acceso el 13 de octubre de 2017.
- HALL, P. A. y LAMONT, M. (2012): «Introduction», en Hall, P. A. y Lamont, M. (eds.): *Social Resilience in the Neoliberal Era*. Cambridge: Cambridge University Press: 1-32.
- MONTAGUT, T. (coord.) (2014): «Innovación social». *Monográfico de Documentación Social*, n.º 174: 15-30.
- MORALES GUTIÉRREZ, A. C. (2009): «Innovación social: un ámbito de interés para los servicios sociales». *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria - Revista de servicios sociales*, n.º 45: 151-175.
- MULGAN, G.; TUCKER, S.; ALI, R. y SANDERS, B. (2007): *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. University of Oxford: 1-52.
- OCDE/EUROSTAT (2005): Oslo Manual. *Guidelines for collecting and interpreting innovation data* (3rd ed.). Luxembourg: Statistical Office of the European Communities.
- PACHE, A. C. y SANTOS, F. (2013): *Inside the Hybrid Organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics*. *Academy of Management Journal*, n.º 56: 972-1001.
- PÉREZ-DÍAZ, V. (2014): «Civil Society: a Multi-layered concept». *Current Sociology Review*, n.º 62(6): 812-830.
- PUTNAM, R. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Touchston.
- REY-GARCÍA, M. y MATO-SANTISO, V. (2017): «Business-Led Social Innovation in the Work Integration Field: The Role of Large Firms and Corporate Foundations». *Business and Management Research*, n.º 6(1):1-12.
- REY-GARCÍA, M.; MATO-SANTISO, V. y SALIDO-ANDRÉS, N. (2017). «El impacto de las organizaciones del tercer sector como innovación social en España. Nuevas soluciones para la asistencia a dependientes, la inserción laboral de vulnerables, la educación financiera y la museología social». *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 36: 97-122.



- REY-GARCÍA, M.; LIKET, K.; ÁLVAREZ GONZÁLEZ, L. I. y MASS, K. (2017a): «Back to Basics: Revisiting the relevance of beneficiaries for evaluation and accountability in nonprofits». *Nonprofit Management & Leadership*. Vol. 27, n.º 4: 493-511.
- REY-GARCÍA, M.; SALIDO-ANDRÉS, N.; SANZO-PÉREZ, M. J. y ÁLVAREZ-GONZÁLEZ, L. I. (2017b): «Museología para la innovación social: una experiencia de regeneración territorial en la periferia europea». *Periférica Internacional. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*: 115-131.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord., 2017): *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social. Parte II: los retos del Tercer Sector de Acción Social*. Plataforma del Tercer Sector y Plataforma de ONG de Acción social.
- SANZO PÉREZ, M. J.; ÁLVAREZ GONZÁLEZ, L. I. y REY GARCÍA, M. (2015): «How to encourage social innovations: A resource-based approach», *The Service Industries Journal*, n.º 35(7-8): 430-447.
- STEEN-JOHNSEN, K.; EYNAUD, P. y WIJKSTRÖM, F. (2011): «On Civil Society Governance: An Emergent Research Field». *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, n.º 22(4): 555-565.
- THE YOUNG FOUNDATION (2012): Social Innovation Overview: A deliverable of the project: «The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe» (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research (en línea). <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/12/TEPSIE.D1.1.Report.DefiningSocialInnovation.Part-1-defining-social-innovation.pdf>. Acceso el 13 de octubre de 2017.



# Inclusión sociolaboral de los colectivos vulnerables

**Vicente Mora González**

Inspector de Trabajo y Seguridad Social  
vimorgon@telefonica.net

**Dr. Miguel Ángel Cabra de Luna**

Director de Relaciones Sociales e Internacionales y Planes Estratégicos de Fundación ONCE  
mcabradeluna@fundaciononce.es

Fecha de recepción: 20/07/2017

Fecha de aceptación: 16/10/2017

## Sumario

1. Vulnerabilidad laboral sistémica.
2. La desigualdad en el trabajo.
3. La desigualdad por razón de la naturaleza del contrato
4. La desigualdad por razón de los sujetos del contrato.
  - 4.1. La desigualdad por razón de género.
  - 4.2. Las desigualdades por razón de edad.
  - 4.3. La desigualdad por razón de discapacidad
5. Bibliografía.

## RESUMEN

*La vulnerabilidad laboral desborda el análisis por grupos de población. El paro y la precariedad, que se manifiestan en la fragmentación de situaciones (parcialidad, contratos de llamada, falsos autónomos...), convierten lo que era excepción en regla. La vulnerabilidad es sobre todo consecuencia de desigualdades y discriminaciones en el trabajo, que responden a factores múltiples. Nos detenemos en las desigualdades que afectan a grupos más amplios, cuyas luchas históricas han sido relevantes (género, discapacidad, edad). Además de los indicios estadísticos, encontramos causas que tienen que ver con valores, estereotipos y prejuicios, pero también con el origen y clase social. Barreras que se imponen a las leyes que garantizan la igualdad y no discriminación. Todo ello nos obliga a repensar las reglas y políticas laborales y de empleo, sin obviar que se aceleran las transformaciones tecnológicas, sociales y culturales.*

## Palabras clave:

*Vulnerabilidad, igualdad, discriminación, género, edad, discapacidad.*

## ABSTRACT

*Labor vulnerability goes beyond analysis by population groups. The unemployment and precariousness, which manifests itself in the fragmentation of situations (bias, contracts of call, false*



*autonomous...), make what was an exception in rule. Vulnerability is mainly a consequence of inequalities and discrimination at work, which respond to multiple factors. We stop at the inequalities that affect larger groups, whose historical struggles have been relevant (gender, disability, age). In addition to the statistical clues, we find causes that have to do with values, stereotypes and prejudices, but also with the origin and social class. Barriers that are imposed to the Laws that guarantee equality and non-discrimination. All this forces us to rethink labor and employment rules and policies, without neglecting the acceleration of technological, social and cultural transformations.*

**Key words:**

*Vulnerability, equality, discrimination, gender, age, disability.*



# 1 VULNERABILIDAD LABORAL SISTÉMICA

En su octava tesis de filosofía de la historia, Walter Benjamin anotó que la tradición de los oprimidos nos enseña que el estado de excepción en el cual vivimos es la regla. Retomando esta idea, Giorgio Agamben desarrolló la tesis de que el *estado de excepción*, ese momento, que se supone provisorio, en el que se suspende el orden jurídico, se convirtió en el siglo XX en la forma permanente y paradigmática de gobierno.

Las relaciones de trabajo asalariado de naturaleza indefinida a tiempo completo y salario relativamente elevado constituyen todavía un paradigma en el imaginario de muchos ciudadanos del mundo occidental. Incluso las regulaciones jurídicas de muchos países, como el nuestro, lo conservan como una idea nuclear. No obstante, la excepción se va aceleradamente convirtiendo en la regla, aunque el Derecho vaya a la zaga y se pida por los expertos una adaptación o incluso una nueva regulación laboral (FIDE, 2016).

El concepto de «ciudadanía social», teorizado por T. H. Marshall (2002), creado a partir del llamado Pacto Keynesiano tras la segunda guerra mundial, modificó el sistema de clases y las desigualdades existentes entre ellas, al integrarlas dentro de un sistema de producción y consumo de masas con espacio para la negociación colectiva y la redistribución de la riqueza a través del Estado del Bienestar. En este contexto, la noción de «ciudadanía laboral» considera como fundamental la posición central del trabajo como garante de ciudadanía social en la que la redistribución ayuda a garantizar la participación de los individuos en la vida social y política. Esta noción de ciudadanía ha sufrido una erosión importante, dando paso a modelos postfordistas, basados en los cambios en el consumo y en la tecnología, en los que se hace más hincapié en la flexibilidad en el trabajo (Alonso y Fernández Rodríguez, 2009). Como con acierto indican los autores citados, la desregulación de la economía y el freno a las demandas sociales ha dado lugar a la hegemonía política de la ideología neoliberal y esta a una crisis del modelo de trabajo.

Se ha dado paso a un estado de excepción laboral que no respondería al ciclo de crisis económica, caracterizado por la fragmentación de múltiples situaciones. Así, abundan contratos de día o por horas, de *llamada* (disponibilidad durante 24 horas/365 días al año), falsos autónomos, fijos discontinuos, prácticas no laborales. La temporalidad, que era factor fundamental de segmentación en las décadas anteriores, deja de tener ese carácter. En ese estado, la excepción se convierte en la regla, sea o no el paro masivo, mejore o empeore el empleo. La precariedad avanza y mina las esperanzas de un par de genera-



ciones, la gente que ahora tiene entre 20 y 40 años, poniéndose en cuestión el sistema de representación político.

Por ello, hablamos de *vulnerabilidad sistémica*, por cuanto, por una parte, la frontera entre personas pertenecientes o no a un colectivo *vulnerable* se difumina cada vez más. Y, por otra parte, las situaciones de vulnerabilidad no parecen responder a los modelos clásicos de los ciclos económicos (recesión/recuperación). El modelo se acerca a uno de *vulnerabilidad laboral sistémica*, en el que el objetivo de millones de trabajadores ya solo es encadenar cortos periodos de trabajo que les den medios de subsistencia y de consumo tan *low cost* como sus empleos.

Como dice Sennett (2000), ni los incentivos de consumo, ni las perspectivas de construir futuros laborales firmes, ni la perspectiva de una ética del trabajo, parece que puedan llegar a crear vínculos sociales aceptados y reconocidos. La creciente brecha en las rentas disponibles y los sutiles cambios en la selección social para el acceso a la profesión viene explicada por una etapa histórica del capitalismo caracterizada por la acumulación, en pocas manos, de capitales y conocimientos. Como ha señalado con acierto Valdés (2009) «el acceso a cualquier empleo ya es, en sí mismo, un logro. Una especie de sistema de producción a tiempo de mano de obra, incluso cualificada, que evita a los empresarios los costes de almacenamiento (estabilidad laboral, costes sociales, carrera profesional, formación) y transfiere a los proveedores (trabajadores) la responsabilidad de la calidad del componente ofertado (trabajo) y los costes de mantenimiento de su estructura (administración, tecnología, actualización de la cualificación, inestabilidad sicosocial)».

## 2 LA DESIGUALDAD EN EL TRABAJO

Muchas de las desigualdades que existen aún en el trabajo responden a razones culturales y otras están ancladas en factores que se refieren a la pertenencia a una clase u origen social o directamente económicos. En cuanto a los primeros, los culturales, se deben a que en nuestras sociedades arraigan valores, estereotipos o prejuicios que justifican la existencia de las desigualdades o discriminaciones que se aplican por encima de las leyes (Rodríguez Vera, 2009). La pertenencia a una clase u origen social orienta el itinerario individual y social de las personas, al crear ventajas y desventajas primarias (educación, relaciones sociales...). Los factores económicos, por ejemplo el volumen de la oferta de trabajo, condicionan de forma intensa la posición de las personas ante el hecho del trabajo.



Este último factor precedería a otros no por importancia cualitativa pero sí como condicionante inmediato de la misma posibilidad de acceder a un trabajo. Hay que señalar que las desigualdades en el trabajo están condicionadas por tres grandes transformaciones que han afectado a la estructura del empleo y al riesgo de paro (Delors y Dollé, 2009). La primera transformación es el aumento de la tasa de actividad de las mujeres. La segunda, el acortamiento por ambos bordes de edad del periodo de actividad laboral. Y la tercera, la estructura productiva y el tipo de empleos que ha dado lugar. La primera transformación reseñada tiene que ver con la evolución histórica del papel de la mujer, enfrentada a las culturas de dominación patriarcal, que las relegan a la invisibilidad y, bien a las tareas que se consideran secundarias (cuidados), pero a las que, aun siendo fundamentales, no se les reconoce la condición de «trabajo», o bien como fuerza de trabajo de reserva. La incorporación masiva de las mujeres al trabajo responde sin duda a la lucha de las mismas, pero no deja de ser contradictoria, si observamos la realidad de la discriminación salarial, la segmentación profesional y el que las mujeres continúen en buena medida siendo el soporte fundamental de los cuidados. La segunda transformación tiene que ver con las edades de incorporación y expulsión del trabajo y está condicionada más bien por el volumen y tipo de empleo existente, unido a los sistemas y dispositivos de protección social. Los efectos de estas dos transformaciones los analizamos más adelante, en los capítulos relativos a las desigualdades por razón de género y edad. La tercera transformación, la que tiene que ver con la estructura productiva y con el tipo de empleo afecta de forma transversal y va a dar lugar a la situación de *vulnerabilidad sistémica* ya esbozada. La mundialización de la economía amplía el espacio y las formas de concurrencia entre empresas, las cuales piensan más en términos de competencia internacional que de demanda interna. La propiedad y estructura de las empresas ha cambiado debido a los fenómenos de financiarización de sus objetivos y a la combinación de la concentración de propiedad y del mercado (y, por tanto, de la toma de las decisiones más importantes), con la descentralización, externalización y deslocalización productiva. Todo ello, al trasladarse al mundo del trabajo, da lugar a nuevas formas de organización del trabajo y una cuádruple flexibilidad de los contratos: flexibilidad del tiempo de trabajo, flexibilidad de la ubicación de los trabajadores, flexibilidad de los vínculos de subordinación y flexibilidad o polivalencia funcional. Robert Castel habla incluso del tránsito del *asalariado* al *precariado*. Este es un debate interesante, pues hay autores (Piore y Sabel) que consideran necesaria una periferia del mercado de trabajo precaria para el funcionamiento del conjunto de la economía, mientras que para otros, si la mayoría de los trabajadores se convierten en precarios se hundiría el sistema de protección social (Zufiaur, 2009).



### 3 LA DESIGUALDAD POR RAZÓN DE LA NATURALEZA DEL CONTRATO

Se ha atribuido a la temporalidad una de las causas principales de segmentación y desigualdad laboral en España. No siempre fue así. Un informe encargado en 1990 por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a un grupo de expertos dirigidos por el profesor Julio Segura, concluyó que los efectos de la modificación normativa de los contratos temporales en el año 1984 (pasaron a no requerir causa) tuvo efectos beneficiosos en los primeros 6 años de experiencia, ya que mostró que la mayor flexibilidad modificó el ajuste cíclico del empleo al crecimiento del producto interior. Recordar que la tasa de temporalidad se había duplicado en solo cuatro años y había crecido del 15,6% en 1987 al 29,8% en 1990. Quince años después, otro informe encargado por el mismo Ministerio, cuya actualización se publica en 2005 (Toharia Cortés, 2005), confirma que en España se había instalado un modelo de flexibilidad basado en la temporalidad de la contratación que afectaba a un tercio de la población asalariada, y ello a pesar de que la normativa se había modificado, suprimiéndose los contratos temporales no causales. Este segundo informe ya plantea abiertamente el objetivo de reducir la temporalidad, si bien no fue la acción del Gobierno sino la crisis económica que estalla en 2008 la que consigue reducirla, al expulsar las empresas primero a los trabajadores temporales. En cuanto se han producido los primeros signos de recuperación, la temporalidad ha vuelto a aumentar notablemente.

Sin duda la temporalidad es causa de desigualdad en el trabajo e, incluso, tiene efectos negativos para el conjunto de la economía. Los trabajadores con contratos temporales reciben menos formación de las empresas, sus salarios son inferiores a los de los trabajadores indefinidos y las condiciones de seguridad y salud laboral son más deficientes. La incertidumbre sobre el futuro laboral influye negativamente sobre las familias en términos de consumo y demanda. Muchos expertos, el FMI y la Comisión Europea señalan a la segmentación laboral causada por los contratos temporales (actualmente, el 26% de los asalariados) como el principal problema del mercado de trabajo español, acuciando nuevas reformas del mismo. La reducción de los costes indemnizatorios por despido y mayores e insaciables dosis de flexibilidad están detrás de dichos reclamos.

Pero, realmente, ¿es la temporalidad la principal causa de desigualdad asociada a la naturaleza del vínculo contractual? Pensamos que la última crisis económica, el cambio en la estructura de la producción y de la ocupación, volcado hacia el turismo, y las reformas laborales, especialmente la del año 2012, operada por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, han introducido nuevos elementos de

desigualdad en el trabajo: parcialidad, reducción de salarios y preferencia legal por el convenio colectivo de empresa.

La difusión del contrato a tiempo parcial se ha extendido, y su tasa entre los asalariados se ha duplicado en los últimos quince años (actualmente, 16,59% de los asalariados, frente al 8,6% en 2002). Apenas un 8% de los trabajadores con contrato a tiempo parcial no desean trabajar a tiempo completo (la tasa más baja de toda la Unión Europea), lo cual resulta comprensible por los muy bajos niveles de salarios y por el elevado fraude que existe, al trabajarse realmente más horas que aquellas que se retribuyen y cotizan, lo cual además reduce los ingresos de la Seguridad Social.

Las personas asalariadas a tiempo parcial tienen una peor evolución salarial por dos razones que empujan en la misma dirección: por un lado, se reduce el número de horas de trabajo en sus jornadas parciales y por otro, más grave todavía, el salario por hora es mucho más bajo que el de la jornada completa y además se reduce. El coste salarial total por hora de trabajo en 2013 fue de 10,2 euros para las personas que trabajaban a tiempo parcial frente a los 15,2 euros por hora para los que tenían un empleo de jornada completa, una diferencia por lo tanto del 33% entre los dos (CCOO, 2015).

Finalmente, la preferencia legal de los convenios de empresa sobre los de sector, por una parte, y las facilidades para reducir la cuantía de los salarios de forma unilateral, como consecuencia de la reforma laboral del 2012, han tenido un impacto notable sobre la retribución de los trabajadores, lo que se conoce como *devaluación salarial*.

## 4 LA DESIGUALDAD POR RAZÓN DE LOS SUJETOS DEL CONTRATO: GÉNERO, EDAD Y DISCAPACIDAD

La situación de vulnerabilidad sistémica, por cuanto afecta a conjuntos laborales más amplios, no significa que deba desdeñarse el análisis de las desigualdades por razón de los sujetos del contrato. En el presente trabajo analizamos las desigualdades por razón de edad, género y discapacidad, pues nos parecen muy relevantes en términos de derechos humanos de grandes grupos de población y paradigmáticos por las luchas emprendidas por los colectivos afectados.

El hecho de que elijamos esos tres motivos de desigualdad o de discriminación no supone obviar otras causas (la raza u origen nacional, el aspecto físico, el lugar de residencia, la vestimenta...). Todas ellas tienen amparo en el



artículo 14 de la Constitución española, que reconoce la igualdad ante la Ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por *cualquier otra condición o circunstancia personal o social*.

La igualdad de trato no significa igualdad de trato en todo caso y ocasión. Lo que garantiza es que supuestos de hecho iguales sean tratados de la misma forma y que las medidas, disposiciones o actuaciones diferenciadoras no puedan calificarse de arbitrarias o carentes de una justificación razonable (STC de 12/4/2001) (Alegret Burgués, 2006).

La desigualdad en el trabajo se puede analizar a través de los indicadores estadísticos al uso y la literatura sociológica, económica y jurídica. La comparación de tasas de actividad, ocupación y paro, su cruce con otros datos (educativos, tipo de contrato, salarios, género etc.) resulta obligada, pero solo un acercamiento cualitativo permite aproximarnos a las distintas situaciones de vulnerabilidad laboral. También resulta obligado esbozar las políticas de empleo más relevantes diseñadas para intentar reducir las desigualdades y evaluar sus resultados.

#### 4.1. La desigualdad por razón de género

Hombres y mujeres se enfrentan de forma desigual al hecho del trabajo. Un estudio publicado por FEDEA (Conde-Ruiz, 2016) indica que de los 22.8 millones de personas activas en España, más de 10.6 millones son mujeres. Debido a la tardía incorporación de la mujer al mercado de trabajo en comparación con otras economías occidentales, la edad media de las mujeres que trabajan es menor que en otros países de nuestro entorno. Las mujeres en España tienen más años de educación formal que los hombres. En 2015 aproximadamente el 43% de las mujeres en el mercado de trabajo español habían terminado estudios universitarios frente a un 36% en el caso de los hombres. El aumento en la participación laboral femenina en España en los últimos 15 años ha sido el mayor de la UE-15. Sin embargo, paralelamente, el progreso en conciliación laboral ha sido muy inferior. España tiene una distribución de tareas domésticas por género sumamente desigual. Las mujeres dedican diariamente por encima de 2 horas más al día de media a tareas domésticas (incluyendo cuidado infantil) que los hombres.

Casi el 70% de las horas dedicadas a trabajo doméstico no remunerado en España las realizaron mujeres. Es probable que la combinación entre altas tasas de participación y la fuerte segmentación en la realización de las tareas del hogar pueda tener un efecto significativo sobre las tasas de fertilidad y otras brechas en el mercado de trabajo.



El mismo informe analiza los distintos factores de desigualdad (desempleo, parcialidad, temporalidad, salarios y sobrecualificación). La tasa de paro es 6 puntos superior a la masculina. Las tasas de parcialidad no deseada son bastante elevadas, especialmente en el caso de las mujeres. Esto apunta a una importante carencia de puestos de trabajo a jornada parcial de calidad, con el resultante efecto añadido sobre la dificultad para compatibilizar trabajo y familia. La tasa de temporalidad es superior a la de los hombres. Finalmente la brecha salarial es del 20%, es decir, los salarios de las mujeres representan todavía un 80% de los de los hombres.

Más allá de las clásicas medidas de política de empleo, en forma de subvenciones o beneficios vinculados a la formación y contratación, que se suelen asociar a otros factores (edad, discapacidad, subrepresentación femenina en la ocupación), se ha escogido el Plan de Igualdad en la empresa como la medida más eficaz para atajar la discriminación de las mujeres en el trabajo. En el sistema jurídico norteamericano las medidas de acción positiva, como el establecimiento de Planes de Igualdad en la empresa, son voluntarias, tanto en el sector público como privado. Solo llegan a ser obligatorias si la empresa quiere convertirse en contratista de la Administración Pública y como medida coercitiva impuesta por los Tribunales ante una conducta discriminatoria (Sierra Hernaiz, 1999). En España, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Art. 45) obliga a las empresas de más de doscientos cincuenta trabajadores a la elaboración y aplicación de un plan de igualdad, con un alcance y contenido mínimo (Art. 46), que puede y debe ser desarrollado en la negociación colectiva. Hay que recordar que las empresas de menos de 250 trabajadores están obligadas de una forma genérica «a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con esta finalidad, deberán adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, medidas que deberán negociar, y en su caso acordar, con los representantes legales de los trabajadores».

La aplicación en las empresas de Planes de Igualdad ha sido desigual, como confirma la propia Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Muchas empresas o no han elaborado el Plan o, disponiendo formalmente de un documento, no lo han aplicado realmente, ni hacen un seguimiento y evaluación del mismo.

Sin embargo, el Plan de Igualdad puede mejorar la cultura de la empresa siempre que afecte a los planes de organización y a las distintas áreas de trabajo. Pero si se limita a crear una comisión que no está presente en los espacios de legitimación y en los centros neurálgicos de toma de decisiones entonces nos encontramos ante un cumplimiento meramente formal (Murillo De La Vega, 2009).



## 4.2. Las desigualdades por razón de edad

La edad es un factor de discriminación en el trabajo que afecta tanto a los trabajadores más jóvenes (empleo precario y desempleo) como a los más mayores (expulsión prematura y no reinserción). La OIT se ha preocupado mucho por estas situaciones (OIT, 2006). Los jóvenes tienen tres posibilidades más que los adultos de estar desempleados. Para identificar a los jóvenes más vulnerables a no poder integrarse plenamente en el mercado laboral el indicador de jóvenes que ni estudian ni trabajan resulta de utilidad. Sin embargo, creemos que es importante ampliar el espectro de vulnerabilidad para incluir también a los jóvenes que trabajan. Un joven que se encuentre en una situación laboral inadecuada —ya sea definida en términos de sueldo, horas, seguridad laboral o protección social— también es susceptible de pobreza, insatisfacción, enajenación, etc.

En España, la tasa de paro de los jóvenes entre 20 y 24 años se sitúa en el 36,15% y, entre 16 y 19 años, en el 55,98%. La tasa baja al 22,90 % en la franja de edad comprendida entre 25 y 29 años. Dichas tasas son superiores o muy superiores a la tasa general del 17,22% (INE, II T 2017). Además, su empleo es mucho más precario. El 71% de los contratos con jóvenes entre 20 y 24 años, en el sector privado, son temporales (frente al 27% de tasa de temporalidad en todas las edades) y casi una cuarta parte tienen contratos de muy corta duración (de 1 día a 1 mes). El 43% de los jóvenes tienen un contrato a tiempo parcial. Ello confirma que la realidad del empleo juvenil viene marcada por la temporalidad y la parcialidad, es decir por una precariedad extrema.

En opinión de los autores del estudio encargado por el INJUVE sobre la situación del empleo juvenil (2013), además del fenómeno de la crisis, existen variables añadidas que favorecen el desempleo de larga duración. El desajuste de las competencias en los mercados de trabajo de los jóvenes se ha convertido en una tendencia constante cada vez más acusada. La sobreeducación y el exceso de competencias coexisten con la subeducación y la escasez de competencias, y cada vez más con el desgaste de la formación adquirida por causa del desempleo de larga duración. Este desajuste hace que las soluciones a la crisis del empleo juvenil sean más difíciles de encontrar y más lentas de poner en práctica.

En cuanto a la otra franja de edad vulnerable, que puede iniciarse incluso a los 40 años, si bien las situaciones más frecuentes comienzan a los 50 años, genera otros problemas. En opinión de López Cumbre (2009), frecuentemente, las empresas empiezan a considerar a dichos trabajadores en lugar de una inversión, una carga, de la que hay que desprenderse. Los 40 años suelen considerarse una barrera psicológica que hace que las empresas no contraten por



considerar que la inversión no resulta rentable. Las ETTs no tienen trabajadores de edad madura en sus bases de datos, solo jóvenes. Un fenómeno que se observa en los trabajadores de más de 50 años es la invisibilización de su condición. Los mayores de 50 años no aparecen en las estadísticas porque han sido prejubilados o jubilados anticipadamente.

Las políticas de empleo hacia las personas jóvenes se han centrado en la llamada *garantía juvenil*. El concepto de garantía juvenil supone el derecho de un grupo definido de jóvenes a un trabajo, capacitación o educación, así como una obligación para el Servicio Público de Empleo (SPE), u otra autoridad pública, de proporcionar servicios y/o implementar programas en un período de tiempo dado. En contraste con las políticas activas del mercado de trabajo típicas, las garantías juveniles proporcionan el derecho de los jóvenes que cumplan ciertos criterios establecidos a participar en ciertas medidas. Los países nórdicos de Europa fueron los primeros en implementar las garantías juveniles en los años 1980 y 1990. Dicho Sistema fue establecido en España en virtud de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, si bien su creación se remonta a febrero de 2013, en que el Consejo Europeo decidió poner en marcha la Iniciativa de Empleo Juvenil, en el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020, con una dotación de 6.000 millones de euros. Según la evaluación realizada por la Comisión, la cobertura del programa en nuestro país apenas alcanzaba en 2016 al 10,7% de los potenciales beneficiarios frente a la media europea del 41,9%. Casi la mitad de los jóvenes españoles que han dado el paso de registrarse (el 47,5%) seguían esperando una oferta después de haber expirado el plazo de los cuatro meses. Se cita como causas la escasa difusión y el propio sistema de gestión fuera de los servicios públicos de empleo. Todo lo cual no solo perjudica a los jóvenes en desempleo sino que amenaza con la pérdida de los anticipos efectuados por la Comisión. Estos problemas son los que intenta remediar el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, simplificándose los requisitos que se fijaban para poder ser beneficiario del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

En cuanto a las políticas de empleo hacia trabajadores de mayor edad en España, han venido marcadas históricamente por una cierta esquizofrenia. Mientras que se alentó la prejubilación y la jubilación anticipada en sectores específicos y grandes empresas, al mismo tiempo se incentivaba la contratación de parados de más de 45 años. Últimamente se reconoce que el desaprovechamiento de personas con experiencia muy útil constituye un error, alentándose el envejecimiento activo. Este cambio se produce a tenor de las proyecciones demográficas que empiezan a poner de manifiesto el envejecimiento gradual de la población europea con los problemas que acarrea para la viabilidad a largo plazo de los sistemas públicos de pensiones (CES, 2014). El Consejo Europeo de Estocolmo de 2001 ya propuso elevar la tasa de empleo de la población de mayor edad al 50%



para el año 2010 (en esa década se consiguió elevar la tasa de empleo del 37,7% al 46,3%). La Estrategia 2020, aprobada en 2010, fuertemente condicionada por la crisis económica, abunda en la política de *envejecimiento activo*, pero no establece objetivos específicos de empleo, subsumiéndose en el objetivo general de alcanzar una tasa de empleo del 75% de la población entre 20 y 64 años.

En España, medidas como la jubilación parcial, acompañada de un contrato de relevo, han tenido un éxito moderado, a pesar de los continuos cambios normativos. Pero donde se ha hecho más hincapié ha sido en posibilitar la extensión con carácter voluntario de la vida laboral y las carreras de cotización más allá de las edades legales de jubilación (Ley 40/2007; ASE firmado por el gobierno y los interlocutores sociales en 2011), así como la compatibilidad parcial (50%) entre la pensión de jubilación y el empleo por cuenta ajena y propia (RDL 5/2013).

#### 4.3. La desigualdad por razón de discapacidad

Las personas con discapacidad no han logrado incorporarse al mercado de trabajo en condiciones de igualdad, a pesar de las normas y políticas desarrolladas en las últimas décadas. Si hemos escogido este grupo de población para analizar las desigualdades en el trabajo es su importante volumen y las luchas emprendidas por el colectivo.

Caracteriza al colectivo de las personas con discapacidad su muy baja participación en el mercado de trabajo. La Encuesta INE (El empleo de las personas con discapacidad 2015), cifra en 601.000 el número de personas con discapacidad laboralmente activas, es decir que trabajan o, al menos, no habían renunciado a buscar trabajo. Así, la tasa de actividad (33,9%) es muy inferior de la que alcanzan las personas sin discapacidad (78,1%). El segundo elemento a reseñar es que nos encontramos con una realidad sobre la que actúa una doble o triple discriminación, desde la perspectiva de género y edad. Por una parte, la tasa de actividad es algo inferior en el caso de las mujeres (33,1% en el caso de estas últimas, frente al 34,4% de los hombres). Y, si analizamos la influencia de la edad, la participación laboral es superior en el segmento de mediana edad, en relación a la que alcanza el grupo de los de menor y mayor edad.

El empleo de las personas con discapacidad depende de factores, unos comunes relacionados con el volumen total de empleo disponible, y otros específicos. En la cantidad de empleos a disposición de las personas con discapacidad influyen barreras que operan como disuasorios a la hora de que los empleadores decidan su contratación y su mantenimiento en el empleo. Entre ellos, se suelen citar tres: los prejuicios respecto su contratación, basados en



las falsas percepciones sobre su capacidad, productividad y salud. El segundo, la falta o insuficiente adaptación de los lugares y puestos de trabajo. Y, finalmente, la incidencia de la regulación sobre compatibilidad con las actividades remuneradas de las prestaciones sociales y pensiones que reciben las personas con discapacidad más severa.

Un factor mixto (general y específico de las personas con discapacidad) que opera como barrera u obstáculo a la participación laboral es el déficit educativo y en las cualificaciones profesionales. La brecha educativa se sitúa en los extremos, siguiendo el estudio del INE 2014, pues es en la educación primaria y en la superior en las que existen las mayores desigualdades: el 25,6% de las personas con discapacidad en edad laboral tienen solo una titulación de educación primaria, frente a solo el 10,9% de las personas sin discapacidad. Sin embargo, el 15,6% de las personas con discapacidad entre 16 y 64 años cuentan con titulación superior, frente al 32,4% de las personas sin discapacidad.

Por tanto, una política razonable debería tener en cuenta e incidir intensamente sobre todos estos factores, estimulando la reducción de las desigualdades en el acceso al trabajo, mediante incentivos (legales, fiscales o sociales), que, por un lado, reduzcan la brecha educativa y formativa y, por otro, favorezcan la contratación laboral, el emprendimiento y el autoempleo.

Lo cierto es que el origen de la regulación del trabajo de las personas con discapacidad se asentaba, en buena medida, en el modelo médico y rehabilitador de tratamiento de la discapacidad, que veía a las personas como sujetos de asistencia y tutela y como seres dependientes e improductivos. La norma sobre la que se inspira todavía la regulación del trabajo de las personas con discapacidad, sigue siendo la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad (LISMI), si bien este texto ya no está jurídicamente vigente, al integrarse su contenido, sin variaciones sustanciales, más allá de la aclaración y armonización, en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

El modelo de la LISMI pivota, como primer elemento, sobre la distinción entre empleo «ordinario» y empleo «protegido», quizás en exceso abrupto. El paradigma de este último son los «centros especiales de empleo» (CEE), los cuales «tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario» (Art. 43.1 del TRLGPD). La diferenciación entre empleo ordinario y protegido o especial es fruto de la estrategia o visión de la discapacidad desde el plano de la readaptación más que de la integración, de modo que admitiendo que



determinados trabajadores van a tener más que serias dificultades para acceder a un empleo, se idea ese ámbito al margen de los que se califica como ordinario. Los CEE se sitúan en la LISMI como una fórmula intermedio entre el acceso a una actividad laboral ordinaria y la integración en los centros ocupacionales. Los CEE han constituido un éxito, dado el volumen de empleo generado, la apuesta por el empleo de personas con especiales dificultades de empleabilidad y la estabilidad laboral que ofrecen, incluso en un entorno como el actual, marcado por las dificultades económicas. Con una plantilla global de más de 70.000 trabajadores, el 0,4% de la población activa en España (KPMG, 2012), y un desembolso anual en salarios de alrededor de 770 millones de euros, si los CEE fueran una sola empresa, estaría situada entre las mayores del país en términos de empleo. Sin embargo, en el modelo de la LISMI, que pivota sobre la dicotomía empleo protegido/empleo ordinario, éste último adquirió un peso quizás menos relevante, aun siendo impulsado por potentes incentivos, vía subvenciones y bonificaciones sociales, y por el sistema de cuota de empleo (2 por 100 en el caso de las empresas de 50 o más trabajadores). Sin embargo, dejó un poco de lado otros elementos como la adaptación de puestos y entornos de trabajo y el régimen de conciliación laboral. En resumen, se puede afirmar que la LISMI supuso un fuerte impulso a la incorporación de las personas con discapacidad al mercado de trabajo, si bien respondía a un modelo centrado más en la adaptación de la persona al medio laboral que en la de este a las necesidades especiales de cada trabajador. Urge, por consiguiente, un nuevo modelo basado en la *Convención de Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas con Discapacidad* (CDPD), aprobada en 2006, basada en un modelo social de la discapacidad, en el que esta no reside en la persona, sino en el entorno que no le permite desarrollar sus potencialidades. Por ello, las dificultades de las personas con discapacidad para acceder al empleo han de considerarse el resultado de la interacción entre las características de estas personas y el modo en el que el empleo está organizado. El modelo de la Convención es compatible con la existencia de un ámbito de empleo protegido. Discrepamos de aquellos que han puesto en duda tal afirmación, sin argumentos fundamentados y únicamente basándose en que se habla de que los entornos laborales han de ser «abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad», lo que, a nuestro juicio, no excluye que existan empresas que primen de forma especial la participación de personas con discapacidad. Los dos ámbitos —protegido u ordinario— han de ser «abiertos, inclusivos y accesibles» y su diferencia es que el primero lo constituyen empresas volcadas en la utilidad y finalidad social de ofrecer oportunidades de empleo a personas discriminadas en el mercado de trabajo. En un mundo perfecto quizás los CEE no fueran necesarios, pero desgraciadamente no hemos llegado todavía a ese punto.



Los incentivos a la contratación laboral bajo formas diversas (cuota del 2%, bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social a cargo de las empresas, subvenciones a tanto alzado y deducciones fiscales) nos siguen pareciendo impresionables. Existe una justificada polémica sobre la eficacia de las bonificaciones, reducciones de cuotas a Seguridad Social o subvenciones condicionadas a la contratación laboral. Algunos consideran que los Gobiernos tiran el dinero público cuando ayudan de esta forma a las empresas, ya que la contratación se hubiera hecho de todas formas. Sin embargo, las evaluaciones realizadas desmienten esa idea en el caso de los incentivos a las personas con discapacidad (la Agencia de Evaluación y Calidad del Gobierno español realizó en el año 2009 una evaluación sobre la política de bonificación y reducción de cuotas a Seguridad Social). Se concluye que la efectividad de las políticas de subvención al empleo aumenta si va dirigido a colectivos específicos y que, sin embargo, una política general es más una reducción de los costes no salariales que un instrumento de política de empleo. Se echan en falta normas que faciliten la adaptación de las jornadas y horarios de trabajo, pues los trabajadores con discapacidad pueden tener necesidad de acudir a tratamientos de rehabilitación, físico o psicológico. Uno de los factores que incide en la baja tasa de actividad de este colectivo es la rigidez de las normas relativas a la conservación del empleo de las personas con discapacidad sobrevenida, así como las relativas a la compatibilidad e incompatibilidad entre la actividad laboral y la percepción de las pensiones de invalidez permanente. La regulación vigente no protege al trabajador que pasa a una situación de incapacidad permanente total o absoluta, por tanto de discapacidad sobrevenida. Estas situaciones significan en nuestro país la salida automática de la empresa. Solo se mantiene el empleo en el improbable caso en que se produzca una mejoría y recuperación de la capacidad para desempeñar un puesto de trabajo similar al que ocupaba con anterioridad a la situación invalidante. Pero no ampara la situación del trabajador que puede desarrollar un trabajo distinto en la misma empresa, con o sin las adaptaciones que fueren precisas.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- AGAMBEN, G. (2004): *Estado de excepción. Homo Sacer II, I*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- ALEGRET BURGUÉS, M. E. (2006): «Presentación e introducción», en *La discriminación positiva*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- ALONSO, L. E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ C. J. (2009): «Satisfacción e insatisfacción en el desempeño laboral, como factor de desigualdad en el trabajo en España», en J. M. Zufiaur (Comp.): *Los retos de la Igualdad en el trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración – Fundación Francisco Largo Caballero.



- CC.OO. (2015): *Análisis gráfico de la devaluación salarial en España (en línea)* <https://www.ccoo.es/cms/g/public/o/8/o59349.pdf> (acceso 4 de agosto de 2017).
- CES (2014): *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*. Madrid: CES.
- CONDE-RUIZ, J. I. (2016): *Gender Gaps in the Spanish Labor Market* (en línea) <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2016-32.pdf> (acceso 4 de agosto de 2017).
- DELORS, J. y DOLLE, M. (2009): *Investir dans le social*. Paris: Odile Jacob.
- FIDE (Fundación para la investigación sobre el derecho y la empresa) (2016): *Por un nuevo marco legislativo laboral. Conclusiones del grupo FIDE sobre una nueva ordenación legal consensuada del trabajo y de las relaciones laborales*, Derecho de las Relaciones Laborales, Lefebvre, diciembre, n.º 11.
- LÓPEZ CUMBRE, L. (2009): «Discriminación por razón de edad, en Los retos de la Igualdad en el trabajo» (pp. 253 a 304), en J. M. Zufiaur (Comp.): *Los retos de la Igualdad en el trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración – Fundación Francisco Largo Caballero.
- MARSHALL T. H. (2002): *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- MURILLO DE LA VEGA, S. (2009): «Teoría crítica del talento: el empleo femenino, en Los retos de la Igualdad en el trabajo» en J. M. Zufiaur (Comp.): *Los retos de la Igualdad en el trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración – Fundación Francisco Largo Caballero.
- OIT (2006): *Informe sobre las condiciones mundiales del empleo juvenil (en línea)* [http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0ahUKEwjS7c7s\\_LzVAhUG1BoKHUdTCj0QFghDMAU&url=http%3A%2F%2Fwww.oei.es%2Fhistorico%2Fetp%2Ftendencias\\_mundiales\\_empleo\\_juvenil\\_oit.pdf&usg=AFQjCNEBjtbIHuXw-rLKCRrH4cPA9HWWCw](http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0ahUKEwjS7c7s_LzVAhUG1BoKHUdTCj0QFghDMAU&url=http%3A%2F%2Fwww.oei.es%2Fhistorico%2Fetp%2Ftendencias_mundiales_empleo_juvenil_oit.pdf&usg=AFQjCNEBjtbIHuXw-rLKCRrH4cPA9HWWCw) (acceso 4 de agosto de 2017).
- RODRÍGUEZ VERA, E. (2009): «Prólogo», en J. M. Zufiaur (Comp.): *Los retos de la Igualdad en el trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración – Fundación Francisco Largo Caballero.
- SENNETT, R. (2000): *La corrosión del trabajo. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- SIERRA HERNAIZ, E. (1999): *Acción positiva y empleo de la mujer*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- TOHARIA CORTÉS, L., (Dir.) (2005): *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ZUFIAUR J. M. (2009): «Introducción», en J. M. Zufiaur (Comp.): *Los retos de la Igualdad en el trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración - Fundación Francisco Largo Caballero.



VALDÉS, T. (2009): «La mano invisible que mece la cuna. Clase social, capital de integración laboral y trayectorias profesionales», en J. M. Zufiaur (Comp.): *Los retos de la Igualdad en el trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración – Fundación Francisco Largo Caballero.





# Sistemas de bienestar y sociedad inclusiva: de la inclusión activa a la activación inclusiva

Joseba Zalakain

SIIS. Centro de Documentación sobre Servicios Sociales y política social  
jzalakain@siis.net

Fecha de recepción: 26/07/2017  
Fecha de aceptación: 27/10/2017

## Sumario

1. Introducción. 2. Límites y carencias de los modelos conceptuales que rigen las políticas contra la exclusión social. 2.1. Los límites de la activación en tiempos de precarización del empleo. 2.2. Los límites del modelo rehabilitador en el ámbito de los servicios sociales
3. Hacia un modelo de activación inclusiva. 4. De la activación inclusiva a la sociedad inclusiva. 4.1. Autoorganización comunitaria, solidaridad local y voluntariado de proximidad. 4.2. Nuevas formas de implicación en la acción voluntaria. 4.3. El nuevo localismo y la importancia de las intervenciones de base territorial
5. Bibliografía.

## RESUMEN

*Este artículo analiza las limitaciones que los modelos hegemónicos de intervención en el ámbito de las políticas sociales —y, más específicamente, en los sistemas de servicios sociales y garantía de ingresos— presentan a la hora de desarrollar modelos de intervención de carácter inclusivo. Se repasan en ese sentido las limitaciones del paradigma de la activación para dar respuesta a las situaciones de exclusión social en un contexto definido por la precariedad de las condiciones y las trayectorias laborales, así como las limitaciones que tiene el sistema de servicios sociales para aplicar en el ámbito de la inclusión social conceptos ya plenamente aceptados en otros ámbitos (autodeterminación, individualización, elección y control, reducción de daños...). A partir del análisis de esas limitaciones, el texto plantea algunas posibles líneas de avance para transitar desde el modelo de inclusión activa a un modelo de activación verdaderamente inclusivo.*

### Palabras clave:

*Activación, inclusión social, pobreza, servicios sociales, garantía de ingresos, personalización, condicionalidad, tercer sector, voluntariado.*

**ABSTRACT**

*This article analyzes the limitations that the hegemonic intervention model in the fields of social care and minimum income systems faces in order to develop inclusion oriented practices. In one hand, the traditional activation model is unable to respond to the precarization of the work conditions and trajectories of many people. On the other hand, the social services system faces many limitations when tries to apply in the field of social inclusion concepts already fully accepted in other areas of the social services (self-determination, individualization, choice and control, harm reduction ...). Based on the analysis of these limitations, the article proposes some possible lines of progress to move from the active inclusion model to a truly inclusive activation model.*

**Key words:**

*Activation, social inclusion, poverty, social services, income guarantee, personalization, conditionality, third sector, volunteering.*



# 1 INTRODUCCIÓN

La construcción de una sociedad inclusiva requiere de una transformación radical de las actuales estructuras sociales, laborales y económicas. Esas transformaciones pasan, entre otros muchos elementos, por la adecuación de las orientaciones conceptuales que rigen las políticas contra la pobreza y la exclusión social, desde planteamientos más inclusivos, y por la readecuación de las formas de trabajo de las entidades del Tercer Sector.

Este artículo analiza las limitaciones que los modelos hegemónicos de intervención en el ámbito de las políticas sociales —y, más específicamente, en los sistemas de servicios sociales y garantía de ingresos— presentan a la hora de desarrollar modelos de intervención de carácter inclusivo. Se repasan en ese sentido, a partir de trabajos previamente realizados por el autor y por el SIIS Centro de Documentación y Estudios, las limitaciones del paradigma de la activación para dar respuesta a las situaciones de exclusión social en un contexto definido por la precariedad de las condiciones y las trayectorias laborales, así como las limitaciones que tiene el sistema de servicios sociales para aplicar en el ámbito de la inclusión social conceptos ya plenamente aceptados en otros ámbitos (autodeterminación, individualización, elección y control, reducción de daños...). A partir del análisis de esas limitaciones, el texto plantea algunas posibles líneas de avance para transitar desde el modelo de inclusión activa a un modelo de activación verdaderamente inclusivo.

Para contribuir desde los sistemas de bienestar a la consecución de una sociedad inclusiva, junto a la adecuación de los modelos conceptuales que rigen la intervención pública, es necesaria también una reorientación de la actividad y el funcionamiento de las entidades del Tercer Sector. La segunda parte del artículo plantea, de forma muy breve, algunas pistas para esa readaptación, a partir de la nueva centralidad que está adquiriendo la acción comunitaria, entendida como complemento, y no como alternativa, de la intervención pública, la emergencia de nuevas formas de implicación en la acción voluntaria y el creciente desarrollo de muy diversas experiencias de autoayuda comunitaria, de base territorial, que buscan implicar directamente a la ciudadanía en el abordaje de los problemas sociales que afectan a sus comunidades.



## 2 LÍMITES Y CARENCIAS DE LOS MODELOS CONCEPTUALES QUE RIGEN LAS POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

### 2.1. Los límites de la activación en tiempos de precarización del empleo

Los cambios políticos, económicos, demográficos y sociales de las últimas décadas han provocado el conocido *trilema* de las economías postindustriales (Torben y Wren, 1998). De acuerdo a esta tesis, los decisores públicos se encuentran con crecientes dificultades para conciliar tres objetivos diferentes: mantener bajo control el gasto público, promover la creación de empleo y evitar el crecimiento de la desigualdad. Puede ser posible alcanzar dos de esos tres objetivos de forma simultánea, pero generalmente a costa de sacrificar el tercero: en ese sentido, podría ser posible compatibilizar crecimiento del empleo y control de la desigualdad, a costa de un gasto público muy elevado (siguiendo la vía escandinava), o combinar crecimiento del empleo y control del gasto, sacrificando el objetivo de reducción de la desigualdad, en la línea de los países anglosajones. La defensa de mercados de trabajo y relaciones laborales de corte proteccionista, en la línea de los países de tradición democristiana, permite niveles razonables de igualdad y de gasto público, a costa de una menor capacidad de creación del empleo.

En el contexto de ese trilema, el rediseño de los sistemas de protección social en la mayor parte de los países de Europa ha buscado reconciliar la protección social con la creación de empleo y el control del déficit público, buscando modelos de protección social más favorecedores del crecimiento del empleo, aunque menos eficaces en cuanto a la reducción de la pobreza (Cantillon, Collado y Van Mechelen, 2015). Así, la respuesta que la mayor parte de los países han dado al nuevo contexto socioeconómico y demográfico mundial, y, más concretamente, al trilema social que se acaba de describir, se ha centrado en buscar una reorientación general del Estado de Bienestar, a través de la adopción de tres modelos o paradigmas, independientes aunque estrechamente conectados: la activación, la inversión social y la apuesta por las políticas redistributivas.

El primero de esos tres modelos, el de la activación, ha sido sin duda el hegemónico en la reorientación de las políticas de garantía de ingresos —y, por extensión, de inclusión social y lucha contra la pobreza— de los países occidentales desde hace al menos 20 años. Consiste en un conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas desempleadas receptoras de prestaciones económicas y a mejorar sus niveles de integración social y económica, a partir de la idea de que el empleo remunerado constituye la forma privilegiada de acceso a los derechos so-



ciales o de ciudadanía. Pese a las muy diversas interpretaciones y aplicaciones que se han hecho de este concepto, pueden señalarse dos de sus características básicas:

- por una parte, una mayor vinculación entre las políticas sociales y las de empleo, con el objetivo de reducir el gasto social atribuido a los programas de garantía de ingresos y de (re)instaurar una concepción de las políticas sociales basada en la ética del trabajo y en la centralidad del empleo como mecanismo básico de inclusión social;
- por otra, una mayor tendencia al establecimiento de restricciones, limitaciones, contrapartidas y condiciones sobre las personas receptoras de las prestaciones de garantía de ingresos (SIIS, 2012).

Estas reformas implican un cambio sustancial en la naturaleza y los objetivos de los programas de garantía de ingresos: en primer lugar, el derecho a un ingreso mínimo se condiciona a la disponibilidad individual para aceptar un empleo o participar en actividades de (re)cualificación. El derecho a la asistencia económica deja de estar supeditado única o prioritariamente a la carencia de recursos económicos, y se vincula a un compromiso visible para participar en actividades que permitan el regreso a la autosuficiencia económica; en segundo lugar, se establece un mayor énfasis en la capacidad reinsertadora de las prestaciones de rentas mínimas. La ética de la protección social, se ha dicho también, está dando paso bajo el paradigma de la activación a la ética de la responsabilidad individual (Moreira, 2008).

Pese a su carácter hegemónico, el paradigma de la activación ha sido objeto de numerosas críticas, en ocasiones pertinentes y razonables. Entre ellas, cabe hacer referencia a la mitificación del trabajo remunerado como elemento exclusivo de integración social, el paso de un enfoque basado en los derechos a otro basado en las obligaciones, y, fundamentalmente, el énfasis en la responsabilización individual sobre las situaciones de pobreza y desigualdad, que desatiende los condicionantes estructurales de estos procesos y, al individualizarlos, oculta su naturaleza política (Zalakain, 2013).

La crítica fundamental que cabe hacer esta paradigma se basa en cualquier caso, fundamentalmente, en su incapacidad para dar una respuesta válida a la pérdida de centralidad del empleo en los procesos de inclusión social en un marco de precarización del mercado de trabajo y de ruptura de la norma social del empleo (Pérez Eransus, 2015; Zubero, 2017). Efectivamente, si bien durante años se ha considerado que la integración laboral es la herramienta más eficaz de integración social y de protección frente a la pobreza, la creciente precarización del empleo asalariado, la aparición del fenómeno de los



trabajadores/as pobres y la fragmentación de las trayectorias laborales de una parte importante de la población activa —especialmente, mujeres y jóvenes— han erosionado claramente la capacidad del empleo asalariado para garantizar la integración social y el bienestar de una parte significativa de las personas empleadas y de sus familias.

A partir de esa constatación, buena parte de las propuestas y reflexiones que se hacen en relación a las políticas de lucha contra la pobreza parten de la idea de que no tiene sentido seguir pensando en una sociedad del pleno empleo y de que, frente al crecimiento del desempleo, la inactividad y/o las formulas no convencionales de ocupación (como el trabajo discontinuo o a tiempo parcial), es necesario desarrollar fórmulas que permitan garantizar a toda la población unas condiciones de vida dignas, independientemente de si trabajan o en qué condiciones lo hacen (Zalakain, 2016).

## 2.2. Los límites del modelo rehabilitador en el ámbito de los servicios sociales

Por otra parte, a lo largo de los últimos años se han puesto de manifiesto algunas de las limitaciones de los modelos conceptuales en los que se basa el abordaje de las situaciones de exclusión desde el ámbito de los servicios sociales. Cabe pensar, en efecto, que el modelo actual de intervención está, por una parte, excesivamente orientado a la inserción laboral y, por otra, muy orientado a las personas con «motivación para el cambio», capaces de implicarse en una intervención de carácter básicamente rehabilitador. Esto supone, en general, la aplicación de niveles elevados de exigencia y el desarrollo de intervenciones de carácter finalista y lineal, poco adaptadas a la espiralidad de las trayectorias de exclusión y excesivamente basados en criterios de condicionalidad y merecimiento<sup>(1)</sup> (SIIS, 2015).

En ese marco, puede decirse que los modelos clásicos de intervención en el ámbito de los servicios sociales no siempre tienen suficientemente en cuenta la necesidad de garantizar objetivos intermedios, de contención y reducción de daños. Ello hace que muchos servicios estén —al menos en cierta medida— vedados a las personas que no pueden o quieren adaptarse a intervenciones que suponen niveles de alta exigencia, así como la imposibilidad de alcanzar resultados positivos en intervenciones que plantean objetivos que resultan,

(1) Como ocurre en el ámbito de las prestaciones de garantía de ingresos, los procesos de intervención social con personas en situación de exclusión social implican la aplicación más o menos estricta de criterios de condicionalidad, en la medida en que el acceso de los ciudadanos a sus derechos se vincula a su actitud y comportamiento. Todo ello hace de la cuestión del merecimiento un eje central en la legitimidad de la propia condición de ciudadanía (Moreno y Serrano Pascual, 2007).



para muchas personas, irreales. A diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos de los Servicios Sociales, el imperativo de la integración social, concebida muchas veces en términos de normalización de las formas de vida, se antepone a otros objetivos como, por ejemplo, el de elección o el de calidad de vida.

Si bien es evidente que para muchas personas este enfoque finalista —en el que la conciencia del problema y la motivación para el cambio resultan criterios esenciales para el acceso a los recursos— es el adecuado, en la medida en que pueden y necesitan participar en procesos breves e intensos de apoyo, acompañamiento o rehabilitación psicosocial que les permitan (re)integrarse con cierta rapidez a la vida ordinaria, este enfoque no se adapta a personas en situaciones severas de exclusión, con recaídas frecuentes, que difícilmente pueden reintegrarse a un modelo de vida ordinario o convencional.

Frente a esta visión finalista (que se vincula, a su vez, al modelo médico o rehabilitador de la discapacidad), desde diversos ámbitos se ha abogado por aplicar —al menos a algunas de las personas atendidas en la red— un enfoque más orientado a la contención, la reducción de daños y la garantía de unos niveles mínimos de calidad de vida, desde planteamientos menos condicionales. Se aboga, en ese sentido, por un modelo organizativo y unas prácticas profesionales más flexibles y menos rígidas, menos normativas, con una carga socioeducativa en ocasiones menor, que asuman conceptos —como la cronicidad o la asistencia— hasta ahora poco valorados en el ámbito de la inclusión social.

### 3 HACIA UN MODELO DE ACTIVACIÓN INCLUSIVA

Frente a las carencias de los modelos descritos, es posible plantear un modelo de activación en clave inclusiva, más eficaz y, al mismo tiempo, más adaptado a las necesidades de las personas. Los elementos básicos de este modelo son los siguientes:

#### a) **Reconocer la multicausalidad de la exclusión y la multidimensionalidad de la inclusión**

En los últimos años se ha ido adoptando un consenso general a la hora de definir la exclusión social como una acumulación de desventajas en ámbitos muy diferentes de la vida —educación, vivienda, salud, empleo, derechos políticos, relaciones personales, ingresos...—. Como consecuencia de ello, los enfo-



ques actuales en el diseño de las políticas dirigidas a la exclusión parecen confirmar una tendencia hacia perspectivas basadas en una concepción multidimensional de la inclusión. Sin embargo, el enfoque convencional de la activación, al equiparar de forma exclusiva inclusión social con inserción laboral, no tienen en cuenta el componente multicausal de los procesos de exclusión. En ese sentido, si bien resulta evidente que el acceso al empleo remunerado es un factor esencial de inclusión social —y la principal demanda de las personas atendidas en los procesos de inclusión (Pérez Eransus, 2015)—, no debe olvidarse que el empleo no es, en sí mismo o por sí solo, suficiente para garantizar la inclusión; de hecho, puede igualmente pensarse que en determinados casos los procesos de inclusión no requieren necesariamente de la inclusión laboral y que pueden existir otras dimensiones vitales sobre las que resulta prioritario trabajar<sup>(2)</sup>.

Efectivamente, si decimos que la exclusión social tiene un cariz multifactorial, no se puede explicar con arreglo a una única causa o factor, no podemos pensar los procesos de inclusión atendiendo exclusivamente a uno de esos factores, sea el empleo, la vivienda o la salud; hay que articular procesos integrales, que atiendan los diferentes factores. Aunque, incluso en este momento actual de crisis, consideramos que el empleo sigue siendo una de las principales vías de inclusión, esta no pasa solo por el empleo (Federación Sартu, 2010).

Así, frente al paradigma de inclusión activa en el que se basan las actuales políticas de inclusión social, se ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar un modelo de activación inclusiva o ciudadanía activa (SIIS, 2012) al objeto, precisamente, de reconocer la multidimensionalidad de la inclusión y sus implicaciones. Para ello es necesario construir un modelo de inclusión social que, si bien debe estar prioritariamente centrado en el acceso al empleo normalizado, debe estar también abierto a otras actividades socialmente valoradas. Sin desconsiderar el papel que el trabajo tiene en términos de realización personal y en la satisfacción vital de muchas personas, es cierto que el valor del trabajo debería interpretarse desde presupuestos más pragmáticos, abriéndose como tantas veces se ha dicho al conjunto de las actividades socialmente valoradas.

En esa línea, son muchos los autores que han abogado por un concepto de activación que no se circunscriba al empleo remunerado, y que valore otras clases de aportación a la sociedad, principalmente, aunque no únicamente, en el ámbito de los cuidados familiares y de la acción comunitaria. Esta reflexión lleva también a la necesidad de que los programas de inclusión trabajen, al

(2) Efectivamente, si entendemos la inserción como un proceso de adquisición de capacidades para mejorar la autonomía y la independencia, no conviene reducir dicho proceso únicamente a la realización de una actividad laboral o formativa. La inserción es un proceso de apoyo social continuado que debiera conllevar una sinergia de recursos que incluyen además de la realización de actividades, la adquisición de habilidades, la solución de problemáticas sociales, el acceso a los sistemas de protección y otros (Pérez Eransus, 2006).

margen de la empleabilidad, otras dimensiones vitales, como pueden ser el ocio, las actividades culturales, el voluntariado u otras actividades comunitarios o de interés social.

Este tipo de enfoques integrales resultan especialmente adecuados para las personas con necesidades múltiples en las que, además de la exclusión, se acumulan otras problemáticas, como adicciones, enfermedades crónicas, enfermedades mentales, malos tratos, etc. En estos casos, los nuevos enfoques están optando por la creación de programas integrales en los que se presta una diversidad de servicios (algunos de ellos desde la red ordinaria, y otros desde esquemas especializados) estructurados e integrados en un paquete individual. Se trata de programas que pretenden ofrecer respuestas al conjunto de las necesidades de estas personas —de alojamiento, de tratamiento psiquiátrico, de ocio, de inserción laboral, de garantía de ingresos...— y que se basan en el principio de que los problemas de estas personas constituyen un conjunto entrelazado, difícilmente susceptible de ser abordado desde enfoques parciales, y que requiere por tanto aproximaciones integrales en las que todas las necesidades de la persona atendida sean tenidas en cuenta de forma simultánea y equilibrada.

## **b) Personalización, acompañamiento, empoderamiento y control**

Existe también un consenso amplísimo a la hora de destacar la necesidad de individualizar los servicios y programas de inclusión social y/o de incorporación sociolaboral, en el sentido de adaptarlos en la mayor medida posible a las necesidades, posibilidades, deseos y expectativas de cada una de las personas usuarias. Esta apuesta por la individualización está en la base del paradigma de la activación y se corresponde con un cambio más general en el conjunto de las políticas sociales, cada vez más basadas en la importancia de la autodeterminación y la capacidad de control de las personas usuarias en relación a los servicios y prestaciones que reciben.

Bajo el término de personalización, se designan iniciativas diversas que persiguen dos objetivos estrechamente relacionados:

- Una atención integral y más ajustada a las necesidades de cada individuo, en línea con los modelos de atención centrada en la persona cada vez más habituales en el ámbito de la atención a las personas mayores o a las personas con discapacidad.
- Un mayor empoderamiento de las personas, que haga efectivo el derecho a llevar una vida autónoma, y a escoger, entre una variedad de opciones, aquellas que mejor se adapten a los propios gustos, necesidades y expectativas de la persona usuaria.



Se ha ido implantando así la idea de empoderamiento de la persona usuaria, como manifestación de la voluntad de reequilibrar un modelo que, en su afán de protección, actuaba con fuertes rasgos paternalistas, determinantes de que tanto la construcción del sistema como la del modelo de atención estuvieran dominados por el imperativo público y por el criterio profesional, sin que la persona usuaria tuviera realmente voz en los procesos de intervención.

Las justificaciones de este énfasis en la personalización de las intervenciones son variadas: por una parte, se asume que un enfoque individualizado es la única forma de dar respuesta a las necesidades, deseos y expectativas particulares de cada usuario, y de adaptar los servicios y prestaciones que se le ofertan a su situación personal, huyendo de esquemas generalistas que se anteponen a las necesidades de la persona usuaria. Por otra, se asume que este tipo de enfoques resulta más eficiente, que favorece una mayor motivación por parte de las personas atendidas y, que permite un trabajo de acompañamiento social imprescindible para obtener unos resultados adecuados frente a las situaciones de exclusión social o laboral (Blanco *et al.* 2015).

Junto con la personalización y el empoderamiento, el acompañamiento se erige como el tercer pilar de estos nuevos enfoques. La base del acompañamiento radica fundamentalmente en la reciprocidad, lo que vincula esta herramienta con los fundamentos de la individualización y la autodeterminación: la persona acompañada no juega un papel pasivo, sino que se le presupone capacidad de decidir sobre su propia vida. Federación Sartu (2013) define el acompañamiento como aquella forma de trabajar en la que la persona vulnerable o en exclusión (persona acompañada) recorre su propio camino de incorporación social en compañía de una persona acompañante experta (educadora social) que le aconseja y le orienta. Durante este proceso, el poder de decisión recae en la persona, que se convierte en el sujeto activo de decisión y cambio<sup>(3)</sup>.

### c) Condicionalidad, reducción de daños y baja exigencia

A partir de la reivindicación de la autonomía y la autodeterminación de las personas usuarias, la cuestión de la condicionalidad y de los niveles de

(3) Más recientemente, la Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social (2016) ha definido el acompañamiento social como un «método de intervención profesional temporal, de intensidad variable, basado en el derecho de la ciudadanía a una relación de ayuda o atención social personalizada. Partiendo de una relación proactiva y de confianza y mediante el diseño conjunto de un itinerario individualizado de incorporación con objetivos acordes a las necesidades, debe posibilitar una oportunidad de mejora o reducción de daños. Debe estar encaminada al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la persona y al descubrimiento y reinterpretación de la situación en clave de cambio, tomando el protagonismo del propio proyecto vital».



exigencia se plantea como una cuestión central en la reorientación de los servicios para las personas en situación de exclusión social. Si bien esta cuestión se ha planteado de forma especialmente clara en el ámbito de las personas drogodependientes y/o las personas sin hogar, la reflexión sobre los niveles de condicionalidad se extiende al conjunto de los servicios sociales destinados a las personas en situación o riesgo de exclusión social.

En efecto, otra de las tendencias o cambios paradigmáticos que se ha producido en los últimos años en el ámbito de las políticas sociales —y, más concretamente, en el ámbito de la salud pública y la atención a las drogodependencias— es la extensión de los programas de reducción de riesgos y daños, y el consiguiente desarrollo de programas denominados de baja exigencia<sup>(4)</sup> o de bajo umbral. Íntimamente unido al de reducción de daños, el concepto de baja exigencia surge en Europa a finales de la década de los 80 y principios de los 90 unido a los nuevos modelos de intervención en el área de las drogodependencias. Parte de la consideración de que la persona drogodependiente dispuesta a desintoxicarse debe disponer de recursos que se lo faciliten, pero quien no quiera o no se vea capaz de aceptar una desintoxicación, también debe contar con los dispositivos necesarios para sobrevivir, para lo cual es necesario crear recursos de baja exigencia (bajo umbral) que ofrezcan asistencia médica y social de base (Cáritas Diocesana de Bilbao/Médicos del Mundo, 2013).

Más allá de su aplicación específica en el ámbito de las adicciones, el concepto de la reducción de daños —que en algunos casos se ha entendido como trabajo social paliativo<sup>(5)</sup>— tiene una aplicación directa en el ámbito de la atención a las personas en situación de exclusión social, en la medida en que: a) abre la posibilidad a trabajar con personas que tienen dificultades graves para adaptarse a programas de alta exigencia, garantizando que estas personas reciben una atención básica que evite un mayor deterioro de su situación personal; y b) cuestiona el concepto de intervención escalonada o lineal, en virtud del cual los itinerarios de inclusión sólo pueden iniciarse en el momento en que la persona usuaria está preparada para un proceso de cambio, y están diseñados para avanzar de forma progresiva hacia el objetivo de la inclusión.

(4) Como se verá más adelante, la cuestión de los niveles de exigencia resulta una cuestión crucial en la definición de la red de servicios para las personas sin hogar.

(5) Para Soulet (2007), el trabajo social paliativo tiene por objeto evitar la desafiliación en ausencia de posibilidades de integración y supone la extensión de las políticas de reducción de riesgos, evitando el empeoramiento de situaciones de exclusión. El planteamiento que en nuestro contexto hacen Ruiz y Beteta (2016) coincide con ese razonamiento: las prestaciones básicas ofrecidas en contextos de baja exigencia son la mejor garantía de supervivencia con las que cuentan las personas que acceden a estos recursos. Sin ellas, su vida podría estar en peligro. Por ello, los recursos de baja exigencia se configuran para dar asistencia a través de la atención a las necesidades básicas del colectivo de personas en exclusión residencial grave.



El concepto de baja exigencia se contrapone, por otra parte, a los modelos de intervención social basados en el merecimiento y la contraprestación, desarrollados tanto en el ámbito de las rentas de garantía de ingresos —con planteamientos basados en el *workfare* norteamericano— como en el resto de los servicios para la inclusión. Desde ese punto de vista, el concepto de baja exigencia —según el cual tenemos derecho a recibir una atención solo por el hecho de ser personas, sin que esto deba implicar hacer nada a cambio— se contrapone a la idea socialmente preponderante de que el acceso a la protección social debe implicar algún tipo de contraprestación por parte de la persona que la recibe (Ruiz y Beteta, 2016).

Los modelos más prometedores en el ámbito de la atención a las personas sin hogar —como el modelo *Housing First*<sup>(6)</sup>— se basan precisamente en la extensión de la filosofía de la reducción de daños (Pauly, B. *et al.*, 2013) y en la idea de que los procesos de inclusión no son necesariamente lineales o escalonados. El modelo lineal implica un continuo de atención, o itinerario de inclusión, a través del cual la persona en situación de exclusión progresa o avanza de forma paulatina: en el caso de las personas sin hogar, el itinerario partiría de los centros de baja exigencia o bajo umbral, a los recursos residenciales convencionales de corta estancia y, de ahí, a los modelos de vivienda tutelada o con apoyo, con niveles de autonomía más elevados y menor intensidad de apoyo. Se trata de un modelo escalonado y la ubicación de las personas en alojamientos autónomos o independientes se produce únicamente al final de esos procesos, una vez recorrido el itinerario completo. La superación de una serie de conductas o actitudes —entre ellas, los consumos de drogas— y la aceptación de una serie de normas, como la abstinencia, se plantean en este tipo de modelos como prerequisite para el avance en ese continuo y el acceso a modelos residenciales autónomos (Johnsen y Teixeira, 2011).

## 4 DE LA ACTIVACIÓN INCLUSIVA A LA SOCIEDAD INCLUSIVA

La configuración de un modelo más inclusivo de atención a las personas en situación o riesgo de exclusión social no equivale a la construcción de una

(6) Esta propuesta se aleja de los enfoques tradicionales de intervención residencial, basados en el modelo de escalera o itinerarios residenciales, donde la vivienda estable es el objetivo final del proceso de integración y las personas sin hogar pasan por distintas etapas (centros de acogida o albergues, pisos tutelados de corta, media y larga estancia, pisos de mayor autonomía, etc.) antes de estar preparadas para ser alojadas. Esta estrategia de escalera ha sido seguida tradicionalmente por muchos países europeos, incluido España. Sin embargo, en los últimos años, esta visión está siendo cada vez más discutida a nivel europeo al argumentarse que contribuye a la exclusión de las personas sin hogar del sistema de vivienda normal, y que aumenta el problema al mantenerlas dentro del sistema asistencial (Grupo de Alojamiento de EAPN Madrid, 2013).



sociedad inclusiva. La transformación de las actuales relaciones sociales, laborales y económicas en clave inclusiva requiere un profundo proceso de cambio individual y social, que afecta al conjunto de la ciudadanía y que no puede ser abordado en este breve artículo. Sí es posible apuntar, sin embargo, algunas de las claves que pueden contribuir a la construcción de una acción de naturaleza más inclusiva desde las organizaciones del tercer sector, más allá de la asunción de los cambios de paradigma a los que se ha hecho previamente referencia. Entre ellos, destaca la nueva centralidad que, por diversas razones, está adquiriendo la acción comunitaria, entendidas como complemento, y no como alternativa, de la intervención pública.

No cabe duda, en ese sentido, que en los últimos años se está produciendo un redescubrimiento de las iniciativas sin fin de lucro y de la importancia de los vínculos comunitarios y relacionales en el desarrollo de las políticas sociales. Esto se debe tanto a un cierto agotamiento de los servicios públicos convencionales y a la creciente insuficiencia de las políticas sociales para dar respuesta a necesidades cada vez más complejas, como a la demanda de modelos más flexibles y más ágiles, con mayores posibilidades de responder a la diversidad de expectativas, exigencias y necesidades de la población. Si bien es cierto que el fomento de estas iniciativas puede entenderse como una desvinculación respecto a la prestación de servicios sociales por parte de las administraciones públicas, también puede entenderse como un complemento y refuerzo de estos, de cara precisamente a garantizar su sostenibilidad.

Este resurgimiento de las iniciativas solidarias se caracteriza por dos elementos: el impulso a las fórmulas de autoorganización comunitaria mediante el fomento de la solidaridad local y de proximidad; y el recurso a nuevas fórmulas de implicación en la acción voluntaria, entre las que destaca el voluntariado de persona a persona.

#### **4.1. Autoorganización comunitaria, solidaridad local y voluntariado de proximidad**

El entorno más cercano constituye el escenario natural de acción tanto de las entidades voluntarias como de la participación individual de la ciudadanía. De forma similar a lo ocurrido en otros muchos aspectos de las políticas sociales, las entidades de voluntariado y las instituciones públicas han tendido en los últimos años a potenciar el trabajo en el ámbito local, a partir de estructuras de base territorial, basadas muy a menudo en modelos de autoayuda comunitaria que buscan implicar directamente a la ciudadanía en el abordaje de los problemas sociales que afectan a sus comunidades.



Sobre todo en el Reino Unido, estas iniciativas parten de la idea de un nuevo localismo que implica no solo una descentralización de las competencias hacia los ayuntamientos, sino también de estos a la propia ciudadanía. La idea central de este impulso a la participación ciudadana es la de que administraciones y ciudadanía deben implicarse conjuntamente en la resolución de los problemas que afectan a los barrios y a las personas que viven en ellos. Si bien es cierto que estas estrategias han estado sujetas a severas críticas, los estudios realizados sobre el desarrollo de estas actividades ponen de manifiesto la utilidad de este tipo de iniciativas, que, adecuadamente diseñadas y desarrolladas, contribuyen a empoderar a las comunidades y llevan a la práctica la idea de una ciudadanía activa.

Junto con la dimensión local o territorial, el voluntariado constituye un elemento crucial de estos enfoques, en la medida en que se basan en la implicación voluntaria de la ciudadanía en las tareas de desarrollo comunitario. Se ha desarrollado así un modelo de voluntariado de proximidad, en el que son las propias personas y recursos de la comunidad —el vecindario, los comercios, las asociaciones, los recursos públicos existentes en los barrios— los que se autoorganizan para dar respuesta a algunas de las necesidades (de acompañamiento, de cuidado, de formación) a la que los servicios públicos no pueden llegar.

#### 4.2. Nuevas formas de implicación en la acción voluntaria

Junto con estos cambios, se están produciendo también modificaciones en la forma en la que se concreta la implicación de las personas voluntarias y emergen nuevos tipos de voluntariado, o de formas de ejercer la labor voluntaria que, en cierta forma, están modificando el panorama tradicional de la acción voluntaria. Todos ellos tienen en común una vinculación más débil o discontinua con las entidades de voluntariado y la emergencia de un tipo de acción voluntaria más individualizada, diversificada e informal, aunque no necesariamente de menor intensidad. Por ejemplo:

- Se están consolidando —o al menos adquiriendo mayor importancia— fórmulas de voluntariado que, por definirlas de alguna forma, podrían llamarse «de persona a persona», en el sentido de que implican una relación más directa entre la persona voluntaria y la persona usuaria, y una menor intervención de las estructuras de la entidad: grupos de autoayuda, intervenciones de pares, fórmulas de tutoría o padrinazgo, y los modelos —más conocidos— de acogimiento familiar voluntario son ejemplos de este tipo de intervenciones. Su denominador común es que la acción voluntaria tiene una base fundamen-



talmente individual, con relaciones personales de mayor intensidad y mayor autonomía de acción por parte de la persona voluntaria, y que la dependencia respecto a la organización es menor.

- También se están extendiendo fórmulas de voluntariado denominadas «de la experiencia» o «de las competencias», que consisten en ofrecer a una entidad de voluntariado un saber hacer específico y especializado para la realización de una actividad o misión determinada. Estas fórmulas se caracterizan, así, por el desarrollo por parte del voluntariado de tareas relativamente especializadas que requieren una capacitación profesional media o alta, y que responden a necesidades concretas de las entidades. Difieren de las fórmulas clásicas de voluntariado en la medida en que trascienden las actividades genéricas o poco cualificadas que a menudo se encomiendan a las personas voluntarias; se orientan especialmente a personas de cierta edad —de entre 30 y 50 años—, con escasa disponibilidad de tiempo y conocimientos avanzados de disciplinas específicas; y se realizan a menudo, aunque no siempre, a distancia.

Otra fórmula novedosa de articulación de la acción voluntaria, aunque no siempre se haya considerado como tal, es el intercambio de actividades de voluntariado, que toma a menudo la forma de bancos del tiempo. Si bien es cierto que no se trata de actividades completamente altruistas o carentes de compensación (en la medida en que existe una compensación recíproca por las actividades realizadas), los bancos del tiempo pueden considerarse como una extensión de la actividad voluntaria que responde a las características que se han señalado anteriormente: una vinculación informal con las entidades de voluntariado, una dedicación relativamente episódica o puntual, y capacidad para la realización de actividades especializadas. Todo ello implica desarticular hasta cierto punto la relación tradicional de voluntariado, pero al mismo tiempo, extender la acción voluntaria hacia fórmulas más diversas y flexibles. Es también importante la cercanía que existe entre estas modalidades de voluntariado y los esquemas de economía colaborativa, al menos en lo que se refiere a la puesta en contacto, mediante tecnologías de la información y la comunicación (en particular, internet), de personas que precisan y que necesitan un servicio (en este caso, voluntario). Es también evidente la relación que existe entre estas iniciativas y todas aquellas englobadas en lo que se conoce como economía del bien común.

#### **4.3. El nuevo localismo y la importancia de las intervenciones de base territorial**

De forma similar a lo ocurrido en otros muchos aspectos de las políticas sociales, las entidades de voluntariado y las instituciones públicas han



tendido en los últimos años a potenciar el trabajo a pequeña escala. Este enfoque se ha implementado apoyándose en estructuras de base territorial, fundadas muy a menudo sobre modelos de autoayuda comunitaria que buscan implicar directamente a la ciudadanía en el abordaje de los problemas sociales que afectan a sus comunidades. La comunidad, entendida de modo intuitivo como aquel espacio de relaciones que se sitúa entre la familia y el conjunto de la sociedad, ha sido reivindicada así como un ámbito muy apropiado para retejer los vínculos que aseguran la cohesión social, amenazados por la tendencia hacia el individualismo que caracteriza nuestra época. Y dado que las relaciones comunitarias se desarrollan fundamentalmente en el municipio, y en especial, el barrio, éstos se han convertido en espacios preferentes donde se desarrollan muchas iniciativas sociales impulsadas por la ciudadanía. Desde esta perspectiva, se enfatizan las capacidades de la ciudadanía, se refuerzan de los vínculos comunitarios y se revaloriza el potencial de los saberes locales para optimizar las intervenciones (Coote, 2011).

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- AROSTEGI, E. y PÉREZ, T. (2012): *Impacto sociocomunitario de la sala de consumo supervisado de Bilbao/Bilboko kontsumo ikuskatuko aretoaren eragina bai gizartean bai komunitatean*. Bilbao: Médicos del Mundo Euskadi, 64.
- BLANCO, J. et al. (coords.) (2015): *Modelo Inclúe. La apuesta por una atención de calidad en el ámbito de la inclusión social*. Vigo, Grupo Emaús Fundación Social, 141.
- CANTILLON, B.; COLLADO, D. y VAN MECHELEN, N. (2015): *The end of decent social protection for the poor? The dynamics of low wages, minimum income packages and median household incomes*. Serie: CSB Working Paper n. 15/01. Antwerp: University of Antwerp.
- CÁRITAS DIOCESANA DE BILBAO Y MÉDICOS DEL MUNDO (2013): *Manual de buenas prácticas para la creación de alternativas de intervención dirigidas a la población drogodependiente en situación de exclusión social: un nuevo paradigma de intervención*. Bilbao: Cáritas Diocesana de Bilbao, Médicos del Mundo.
- COOTE, A. (2010): *Cutting it. The «Big Society» and the new austerity*. Londres: New Economics Foundation.
- FEDERACIÓN SARTU (2010): *Tendencias sociales e inserción social*. Bilbao: Federación Sartu.
- FEDERACIÓN SARTU (2013): *Nuevas herramientas profesionales para nuevos itinerarios de incorporación social*. Bilbao, Federación Sartu.



- GÓMEZ, M. (coord.) (2016): *El acompañamiento como método de intervención en los procesos de inclusión. Nuevas reflexiones*. Pamplona: Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.
- GRUPO DE ALOJAMIENTO DE EAPN MADRID (2013): *El modelo Housing First, una oportunidad para la erradicación del sinhogarismo en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.
- JOHNSEN, S. y TEIXEIRA, L. (2010): *Staircases, elevators and cycles of change. «Housing first» and other housing models for homeless people with complex support needs*. Londres, Crisis.
- MOREIRA, A. (2008): *The activation dilemma. Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe*. Bristol: Policy Press.
- MORENO, L. Y SERRANO, A. (2007): «Europeización del bienestar y activación». *Política y Sociedad*, vol. 44, n.º 2, pp. 31-44.
- PAULY, B. et al. (2013). «Housing and harm reduction: what is the role of harm reduction in addressing homelessness?». *International Journal of Drug Policy*, vol. 24, n.º 4, pp. 284-290.
- PÉREZ, B. (2006): «Rentas mínimas y políticas de activación». *Documentación Social*, n.º 143, p. 77-92.
- PÉREZ, B. (2015): «La evolución del empleo y del trabajo en un mundo globalizado. Cambios culturales y alternativas». *Documentación Social*, n.º 178, pp. 15-36.
- RUIZ, P. y BETETA, P. (2016): *Reflexión sobre la baja exigencia: una aproximación al trabajo con personas en exclusión residencial grave*. Zerbitzuan, n.º 61.
- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2012): *Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV/ Aktibazioa eta gizarteratzako eskubidea, EAEko enpleguko eta dirusarrerak bermatzeko politiken esparruan*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, 115.
- (2015): «Reordenación de la red de recursos y programas para la inclusión social de Gipuzkoa». *Zerbitzuan*, n.º 59, 2015, pp. 5-38.
- SOULET, M. H. (2007): «La reconnaissance du travail social palliative». *Dépendances*, n.º 33, pp. 14-18.
- TORBEN, I. y WREN, A. (1998): «Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy». *World Politics*, vol. 50, n.º 4, pp. 507-574.
- ZALAKAIN, J. (2013): «Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional». *Lan Harremanak*, vol. 29, n.º II, pp. 175-216.
- (2016): «Nuevos retos para los sistemas de lucha contra la pobreza en la Unión Europea». *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 32, pp. 173-201.
- ZUBERO, I. (2017): «El valor del trabajo en tiempos de precariedad: políticas redistributivas y mercado de trabajo», en: *Repensar las políticas sociales: redistribución e inversión social*. Madrid, Editorial Grupo 5, pp. 161-183.





# Tribuna Abierta

- 1** ¿Qué es importante para la extrema derecha?  
• tradición, seguridad y conformidad  
*Anca María Izdraila* ..... **193**
- 2** Desarrollo organizacional como generador de un  
cambio en las Organizaciones de la Sociedad Civil  
*María Guadalupe Zamora Aguilar* ..... **227**





# ¿Qué es importante para la extrema derecha? tradición, seguridad y conformidad

Anca Mariana Izdraila  
anca.mariana92@gmail.es

Fecha de recepción: 27/07/2017  
Fecha de aceptación: 27/10/2017

## Sumario

1. Introducción. 1.1. Auge de partidos de extrema derecha en Europa. 1.2. Discurso de la extrema derecha. 1.3. Objetivo del artículo. 2. Marco teórico. 2.1. Relación de la teoría de los valores con el voto. 3. Metodología. 3.1. Creación de los 10 valores a partir de la Encuesta Social Europea. 3.2. Creación de la variable Voto Europeo. 3.3. Construcción de la categoría Voto a partidos de extrema derecha. 3.4. Relación de los valores y el voto a través del análisis discriminante. 3.5. Actitudes hacia la inmigración y valores. Perfil de votante a partidos de extrema derecha. 4. Resultados. 4.1. Comprobación de la capacidad de medición de los 21 ítems. 4.2. Adecuación de la teoría de los valores de Schwartz a los datos. 4.3. Asociación de valores y voto a partidos de extrema derecha. 4.4. Relación del voto a la extrema derecha y las actitudes hacia la inmigración. 4.5. Perfil de votante de partidos de extrema derecha en Europa. 4.6. Percepciones subjetivas 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

## RESUMEN

*En este artículo se pone en relación la teoría de los valores de Schwartz y el voto a partidos de extrema derecha en 20 países europeos. Se utiliza la base de datos de la séptima ronda de la Encuesta Social Europea de 2014. Mediante el análisis discriminante, y sin poder explicar todas las variables, el conflicto político se articula en torno a un eje cultural y otro económico. Posteriormente, se elabora un perfil de votante medio de partido de extrema derecha, siendo este un hombre, de 45 años o más, con bachillerato o formación profesional, que vive en una ciudad pequeña o pueblo, que no es muy religioso, que trabaja o es pensionista, y es de clase media o baja. Además, tienen actitudes negativas hacia la inmigración y el funcionamiento de la democracia, el parlamento y la Unión Europea, actitudes que se relacionan con los valores de tradición, seguridad y conformidad (dimensión de conservadurismo).*

**Palabras clave:**

*Valores, extrema derecha, partidos europeos, Encuesta Social Europea, inmigración.*

**ABSTRACT**

*The aim of this article is to define the values of far-right voters in 20 countries in Europe. For the values, it is used the Schwartz value's theory. It is also used the data of the seventh round of European Social Survey. Through a discriminant analysis, it seems that politics is articulated around two axes, one cultural and another economic. After, I established a profile of a regular voter of far right parties which is a man, around 45 years or more, with high school or professional formation, and he is middle or low class. Besides, he has negative attitudes towards immigration, the way how democracy, the national parliament and the European Union work. These attitudes are correlated with the values of Tradition, Security and Conformity (conservation dimension).*

**Key words:**

*Values, far right, European parties, European Social Survey, immigration.*



# 1 INTRODUCCIÓN

## 1.1. Auge de partidos de extrema derecha en Europa

En los años 80 la desafección con el sistema político, con las instituciones y su funcionamiento eran ya una realidad. También se produjo un aumento de la fragmentación electoral, aparición de nuevos actores en el panorama político y nuevos asuntos que preocupaban a la ciudadanía como el ecologismo, la igualdad entre hombres y mujeres o los derechos de las minorías. Esta situación propicia a finales de los 80 y principios de los 90 el aumento de partidos de extrema derecha en Europa. Las transformaciones que se estaban produciendo en la sociedad se pensaba que favorecerían a la izquierda; sin embargo, esta cada vez se fue fragmentando más (Betz, 1993).

Podemos ver, por lo tanto, un paralelismo entre el auge de los partidos de extrema derecha en los 90 y el que han experimentado muchos países europeos tras el estallido de la crisis económica de 2008. Hemos visto cómo a lo largo de estos años en numerosos países de la Unión Europea la extrema derecha ha ido ganando cada vez más apoyo.

Por definirlos muy brevemente, los partidos de extrema derecha han sido hábiles en canalizar los sentimientos negativos hacia la inmigración sin caer en el racismo, ya que han apelado a criterios económicos. La inmigración es vista por los partidos de extrema derecha como una amenaza económica y cultural para el país. (Betz, 1993).

Vamos a ver ahora, brevemente, cómo la extrema derecha emplea el recurso de la amenaza cultural en su discurso apelando a la pérdida de valores y la nostalgia de un pasado mejor.

## 1.2. Discurso de la extrema derecha

La inmigración tiene un impacto en la sociedad en dos dimensiones: la económica y la cultural. En la dimensión económica se encuentra presente la fuerza laboral migrante y cómo esta moldea las relaciones de los empleadores con la fuerza laboral doméstica. La dimensión cultural hace referencia a cómo la inmigración podría ser percibida como una amenaza para la identidad del país o por el contrario enriquecer la cultura del país (Zolberg, 1999 citado en Berg & Spehar, 2013). Los partidos de extrema derecha explotan este componente cultural de la inmigración en su discurso, y la perciben como una amenaza para los valores que rigen el modelo de vida del país. Pareciera que la amenaza



económica es un factor importante para la explicación del voto a partidos de extrema derecha. Es por ello que algunos autores defienden que los votantes de partidos de extrema derecha son los perdedores de la modernización (Betz, 1993). Sin embargo, otros autores lo desmienten (Van der Brug & Fennema, 2009), y hay estudios en los que se comprueba que el perfil de los votantes de extrema derecha se centra más en los que tienen un nivel de educación medio y no bajo (Arzheimer & Carter, 2006), como cabría esperar si estos votantes fueran «los perdedores de la modernización».

En un estudio reciente (Lucassen & Lubbers, 2012) se estudia en 11 países europeos, las amenazas económicas y culturales por separado, ya que en otros estudios estas se habían tenido en cuenta como una única dimensión. El resultado es que *«las amenazas culturales son un mejor predictor de las preferencias de la extrema derecha que las amenazas económicas»* (Lucassen & Lubbers, 2012, pág. 566).

Vemos, por lo tanto, como la amenaza cultural es un factor importante en el discurso de los partidos de extrema derecha y que además es un buen predictor del voto a estos partidos. En relación con esto, los partidos de extrema derecha son hábiles en utilizar en gran medida la nostalgia en su discurso. Es lo que se demuestra en un estudio cualitativo de los discursos de 3 líderes de partidos de extrema derecha (Mols & Jetten, 2014). En resumen, lo que tienen en común el discurso de los partidos de extrema derecha es que describen el pasado como glorioso, mientras que el futuro es incierto. Los culpables de que el presente no sea tan glorioso son unos enemigos que además están claramente identificados. Y los partidos de extrema derecha se presentan como los únicos que están preparados para tomar las medidas necesarias, por muy duras que sean, para devolver al país su pasado glorioso. Por lo tanto, estos partidos no solo apuntan a los inmigrantes como culpables de la decadencia del modo de vida del país, también ofrecen argumentos históricos para justificar el trato severo que se les ha de aplicar. (Mols & Jetten, 2014, pág. 2). Estos partidos son hábiles en utilizar la nostalgia para describir el pasado glorioso, mediante acontecimientos históricos positivos para el país, mientras que los negativos no se mencionan. Mediante la nostalgia crean una brecha, una ruptura entre el pasado glorioso y el futuro incierto, lo que genera sentimientos negativos, ya que se tiene la sensación de que se está perdiendo la identidad nacional.

### 1.3. Objetivo del artículo

Vemos, por lo tanto, como el componente cultural juega un papel muy importante en la retórica de los partidos de extrema derecha y como esta influye en el apoyo que estos partidos están teniendo. Es por ello, que en este artículo



se pretende poner en relación el voto de 20 países europeos<sup>(1)</sup> con los valores que subyacen a dicho voto, atendiendo especialmente al voto a los partidos de extrema derecha. No se pretende medir en qué medida los valores determinan o no el voto a partidos de extrema derecha, o establecer cómo afectan otras variables (educación, clase social, ingresos...) al voto de extrema derecha. El propósito es hacer una clasificación de los votantes en 20 países europeos y ver qué valores se asocian a cada grupo, así como comprobar que actitudes hacia la inmigración tienen los votantes de partidos de extrema derecha y otras variables relacionadas, para así poder definir un perfil de votante medio de extrema derecha en Europa. Este es, por lo tanto, un artículo descriptivo.

Para poder estudiar los valores que subyacen en el apoyo a los diferentes partidos se va a utilizar la escala de los valores de Schwartz. Esta escala está disponible en la Encuesta Social Europea en el módulo de «Valores Humanos». Por lo tanto, a través de la encuesta se pueden poner en relación el voto a los diferentes partidos, los valores, actitudes hacia la inmigración, y otras variables que resultan de interés. Esto se irá detallando más adelante. Por ahora, vamos a detenernos en el marco teórico del artículo, siendo este la teoría de los valores de Schwartz.

## 2 MARCO TEÓRICO

La teoría de los valores de Schwartz aparece en un artículo del autor en 1992. Esta teoría ha sido ampliamente utilizada, tal y como se verá más adelante, y es la que la Encuesta Social Europea emplea para medir los valores. Es una teoría que establece 10 valores básicos que se pueden agrupar en dos ejes, siendo uno de esos ejes equiparable a la escala de materialismo-postmaterialismo de Inglehart, de la cual se habla a continuación.

En los años 70 Inglehart presenta la teoría de «La Revolución Silenciosa». Su hipótesis era que en las sociedades se estaba produciendo un cambio de valores, los valores materialistas estaban dando paso a valores postmaterialistas (Llorente, 1989). Desde entonces, han sido numerosos los autores que han utilizado dicha escala. Actualmente, la Encuesta Mundial de Valores que se lleva realizando desde 1981 y comprende más de 100 países, pretende medir el cambio de valores en las sociedades<sup>(2)</sup>. Inicialmente la escala constaba de 4 indicadores, 2 materialistas y 2 postmaterialistas. Posteriormente se incrementaron a un total de 12 (Elzo & Orizo, 2000). Sin embargo, esta escala ha recibido numerosas crí-

(1) Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Lituania, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza.

(2) [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org).



ticas. Una de ellas hace referencia a que se pregunta por situaciones específicas para después analizar los valores subyacentes a dichas situaciones. Sin embargo, el peligro de esta forma de medición es que los resultados dependen en gran medida del contexto (Scwartz, 2003). También se ha criticado que la escala sea unidimensional y, por lo tanto, no es posible estudiar en profundidad las diferencias a nivel individual (Elzo & Orizo, 2000) (Scwartz, 2003).

Tal y como se verá a continuación, la escala de valores de Schwartz no padece de estos problemas metodológicos, aunque sí de otros, como es de esperar, pero no depende del contexto, y presenta más de una dimensión. Además, la dimensión aperturismo vs Conservadurismo puede utilizarse de forma paralela a la escala materialismo-postmaterialismo, si se desea. (Scwartz, 2003)

Schwartz desarrolla una escala de 10 valores básicos, que pueden ser aplicados universalmente a diferentes países. Los valores están basados en tres condiciones humanas básicas: «necesidades de los individuos como organismos biológicos, necesidad de interacción social coordinada y necesidades de supervivencia y bienestar de los grupos» (Scwartz, 2003, pág. 267).

Antes de mencionar los 10 valores básicos, hay que definir qué se entiende por valor. En la teoría de Schwartz los «valores (1) son conceptos o creencias, (2) se refieren a metas deseables, (3) trascienden situaciones específicas, (4) sirven de guía para elegir determinados comportamientos o evaluarlos y (5) están ordenados según su importancia. Los valores, entendidos de esta manera se diferencian de las actitudes en su componente generalizador, en su abstracción y en su jerarquía para ordenarlos según su importancia» (Schwartz S. H., 1992, pág. 4). En definitiva, los valores en esta teoría están descritos como «metas deseables, transituacionales, variables en importancia, que sirven de principios rectores en la vida de la gente» (Schwartz & Barnea, 1995, pág. 17).

Ahora bien, ¿cómo establecer el contenido de estos valores? Tal y como se ha mencionado los valores se basan en 3 condiciones primarias que los seres humanos deben satisfacer: «necesidades biológicas, requisitos de interacción social coordinada y exigencias de supervivencia y funcionamiento del grupo» (Schwartz & Barnea, 1995, pág. 17). Por lo tanto, lo que diferencia fundamentalmente a unos valores de otros es la «meta motivacional que expresan» para satisfacer estas tres condiciones universales de las personas. «Por ejemplo, se dedujo la definición de conformidad, tanto a partir de la necesidad de una interacción apacible como de la supervivencia de grupo (los individuos refrenan los impulsos e inhiben las acciones que pueden herir a otros)» (Schwartz & Barnea, 1995, pág. 17). Por lo tanto, los 10 valores principales llevan aparejados diferentes motivaciones a través de las cuales se trata de cumplir el objetivo del valor principal. A continuación, en la tabla 1, se presenta la tabla con los 10 valores principales y las motivaciones que los definen.

**Tabla 1. 10 valores básicos y las motivaciones que los definen**

Definiciones de los tipos motivacionales de valores y valores únicos utilizados para clasificarlos	
PODER	Status social y prestigio, control o poder sobre las personas y los recursos (poder social, autoridad, riqueza, mantener la imagen pública) [reconocimiento social].
LOGRO	Éxito personal a través de la competencia coherente con los patrones sociales (éxito, capacidad, ambición, influencia [inteligencia]).
HEDONISMO	Placer o gratificación sensual para uno mismo (placer, disfrutar de la vida).
ESTIMULACIÓN	Estimulación, novedad y desafío en la vida (atreimiento, una vida variada, una vida excitante).
AUTODIRECCIÓN	Pensamiento y acción independiente —elección, creatividad, investigación (creatividad, curiosidad, libertad, elección de las propias metas, independencia) [auto-respeto].
UNIVERSALISMO	Comprensión, aprecio, tolerancia y protección del bienestar de todo el mundo y de la naturaleza (tolerancia, sabiduría, justicia social, igualdad, un mundo en paz, un mundo de belleza, unidad con la naturaleza, protección del ambiente) [armonía interna].
BENEVOLENCIA	Mantenimiento y mejora del bienestar de las personas con las que uno está en contacto personal frecuente (ayuda, honestidad, perdonar, lealtad, responsabilidad) [amistad verdadera, amor maduro, una vida espiritual, sentido en la vida].
TRADICIÓN	Respeto, compromiso y aceptación de las costumbres e ideas que la cultura tradicional o la religión proporciona (devoción, aceptación de mi parte en la vida, humildad, respeto por la tradición, moderación) [desapego].
CONFORMIDAD	Restricción de acciones, inclinaciones e impulsos que probablemente pueden contrariar o dañar a otros y violar las expectativas o normas sociales (cortesía, honrar a los padres y mayores, obediencia, autodisciplina).
SEGURIDAD*	Seguridad, armonía, estabilidad de la sociedad, de las relaciones con los demás y con uno mismo.

<sup>a</sup> Los valores entre corchetes no mostraron significado estable trans-cultural (Schwartz, 1994). Están listados junto a los tipos de valores con los que más frecuentemente muestran afinidad conceptual y empírica. No se utilizaron en la clasificación de los tipos de valores.

\* Fuente para la definición del valor (Schwartz S. H., 1992).

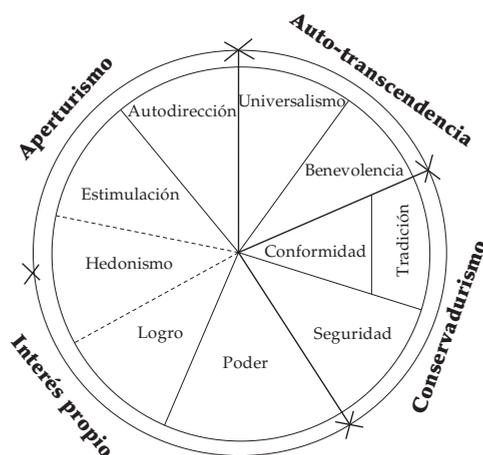
Fuente: (Schwartz & Barnea, 1995, pág. 18).



La teoría también establece las relaciones entre los valores. Por ello estos están representados de forma circular, tal y como puede verse en el gráfico 1. «Por ejemplo, la búsqueda de valores de logro puede chocar con la persecución de valores de benevolencia: buscar el éxito personal para sí mismo es probable que obstruya acciones que lleven a reforzar el bienestar de otros que necesiten nuestra ayuda.» (Schwartz & Barnea, 1995, pág. 20). Además, estos valores pueden clasificarse a su vez en cuatro valores superiores que se oponen:

- **Aperturismo vs Conservadurismo.** «Esta dimensión refleja un conflicto entre el énfasis en el pensamiento propio, la acción independiente y la preferencia por el cambio contra la auto-restricción sumisa, la conservación de costumbres tradicionales y la protección de la estabilidad» (Schwartz & Barnea, 1995, pág. 21). Tal y como se ha mencionado al comienzo de este apartado, esta dimensión puede utilizarse de forma equivalente a la escala materialismo-postmaterialismo de Inglehart, así lo demuestra el estudio de la similitud entre la escala de 4 ítems de Inglehart y los valores de la escala de Schwartz. Sin embargo, si se utilizan los 10 valores se podrán tener en cuenta matices y diferencias en las preferencias que de otra manera se perderían (Scwartz, 2003).
- **Auto-transcendencia vs Interés propio.** «Esta dimensión refleja un conflicto entre la aceptación de los otros como iguales y la preocupación por su bienestar contra la búsqueda del propio éxito y el dominio sobre los demás. El hedonismo comparte elementos tanto del aperturismo como del interés propio, tal como aparece en el Gráfico 1» (Schwartz & Barnea, 1995, pág. 21).

Gráfico 1. Relaciones estructurales entre los 10 tipos motivacionales de valores.



Fuente: (Schwartz & Barnea, 1995, pág. 21).



Hay que mencionar que esta estructura de valores circular ha sido validada en 67 países estudiados, independientemente de que en cada país se dé más importancia a unos valores u a otros. Esto hace posible, por lo tanto, estudiar no solo la relación de un valor con otras variables, sino el conjunto de los 10 valores (Scwartz, 2003). Inicialmente en la teoría se utilizan 56 tipos motivacionales para definir los 10 valores principales. Sin embargo, en la Encuesta Social Europea esto no es posible, y hay que tener en cuenta que hay que conseguir que todos los encuestados entiendan claramente las preguntas. Por ello, en la Encuesta Social Europea se han incluido 21 ítems en los que la persona no tiene que contestar directamente, sino mencionar si se parece o no a la persona descrita en una escala del 1 al 6 (Scwartz, 2003). A continuación, en la tabla 2, se presentan los 10 valores principales con los 21 ítems que los miden. Se presenta la versión del cuestionario en caso de que el entrevistado sea un hombre.

**Tabla 2. Los 10 valores con los ítems que los miden**

Lista de las 21 preguntas del módulo «Valores Humanos» de la EES	
<b>Benevolencia</b>	
12.	Para él es muy importante ayudar a las personas que tiene a su alrededor. Se preocupa por su bienestar.
8.	Para él es importante ser fiel a sus amigos. Quiere dedicarse a las personas que le son cercanas.
<b>Universalismo</b>	
3.	Le parece importante que todo el mundo sea tratado de la misma manera. Cree que todo el mundo debería tener las mismas oportunidades en la vida.
8.	Para él es importante escuchar a personas que son distintas a él. Aunque no esté de acuerdo con ellas quiere comprenderlas.
19.	Cree firmemente que la gente debería preocuparse por la naturaleza. Cuidar el medio ambiente es importante para él.
<b>Autodirección</b>	
1.	Tener ideas originales y ser creativo es importante para él. Le gusta hacer las cosas a su manera.
11.	Para él es importante tomar sus propias decisiones sobre qué va a hacer. Le gusta ser libre y no depender de los demás.
<b>Estimulación</b>	
6.	Le gustan las sorpresas y siempre está buscando hacer cosas nuevas. Le parece importante hacer muchas cosas distintas en la vida.
15.	Busca aventura y le gusta tomar riesgos. Quiere una vida emocionante.



---

**Hedonismo**

---

10. Para él es importante divertirse. Le gusta darse caprichos.
21. Busca cualquier ocasión para divertirse.  
Para él es importante hacer cosas que le proporcionen placer.
- 

**Logro**

---

4. Para él es importante mostrar sus habilidades. Quiere que todo el mundo lo admire por lo que hace
13. Tener éxito es importante para él. Le gustaría que todo el mundo reconociese sus éxitos.
- 

**Poder**

---

2. Para él es importante ser rico. Quiere tener mucho dinero y cosas caras.
17. Para él es importante hacerse respetar por los demás. Quiere que la gente haga lo que él dice.
- 

**Seguridad**

---

5. Para él es importante vivir en un entorno seguro. Evita cualquier cosa que pueda poner en peligro su seguridad.
14. Para él es importante que el gobierno le garantice su seguridad frente a todo tipo de amenazas. Quiere un Estado fuerte capaz de defender a sus ciudadanos.
- 

**Conformidad**

---

7. Cree que las personas deberían hacer lo que se les manda. Cree que deberían obedecer las normas siempre, aunque nadie les vea.
16. Para él es importante comportarse siempre correctamente. Quiere evitar hacer cualquier cosa que puedan decir que está mal.
- 

**Tradición**

---

9. Para él es importante ser humilde y modesto. Trata de no llamar la atención.
20. Las tradiciones son importantes para él. Trata de seguir las costumbres de su religión o de su familia.
- 

Fuente: (Scwartz, 2003) Traducción: (Universidad Pompeu Fabra, 2017).

## 2.1. Relación de la teoría de los valores con el voto

No olvidemos que el interés de este artículo es describir fundamentalmente los valores que están relacionados con el voto a partidos de extrema derecha. En este sentido hay que mencionar que la relación de los valores con otras variables se establece de manera similar a la posición de los valores en círculo. «Por ejemplo, si los defensores de un partido político estiman mucho el valor de seguridad, también tenderán a atribuir una gran importancia a los valores de poder y conformidad» (Schwartz & Barnea,



1995, pág. 21). Ya que, recordemos, que los valores de seguridad, poder y conformidad son adyacentes.

También, a partir de la teoría podremos predecir el orden de correlaciones con los demás valores. «Por ejemplo, si la importancia dada a los valores de seguridad correlaciona con más fuerza con el apoyo a un partido particular, entonces generalmente las correlaciones con los valores de poder serán menos positivas, menos positivas aún con los valores de logro, y todavía menos positivas o hasta negativas para los tipos de valores que estén más distantes del de seguridad en el círculo en ambas direcciones»<sup>(3)</sup> (Schwartz & Barnea, 1995, pág. 22).

Se va a proceder ahora a describir la metodología para establecer los valores que motivan el voto a los diferentes partidos, con especial interés en los partidos de extrema derecha y posteriormente ver qué valores y de qué manera están correlacionados con las actitudes hacia la inmigración, así como otras variables que servirán para establecer un perfil de votante medio de partidos de extrema derecha en Europa.

## 3 METODOLOGÍA

### 3.1. Creación de los 10 valores a partir de la Encuesta Social Europea

El módulo de «Valores Humanos» de la encuesta Social Europea está formado 21 indicadores, basados en la teoría de valores de Schwartz. Para poder poner a prueba la teoría es necesario transformar los 21 indicadores en los 10 valores principales de la teoría de Schwartz. Para hacer esto se han seguido los pasos indicados en la página web «European Social Survey Education Net»<sup>(4)</sup>. Se ha estudiado la validez interna de la escala en la Encuesta Social Europea, para comprobar si en los 20 países de la Encuesta Social Europea se miden realmente los mismos valores (Davidov, Schmidt, & Schwartz, 2008). A la conclusión que se llega es que se puede estudiar la relación entre los 10 valores principales y otras variables, comparándolas entre países, pero no se pueden comparar directamente las medias de los países. (Morselli, Spini, & Thierry, 2015, pág. 211).

(3) Hay que hacer una advertencia. Por ejemplo, un partido cuya meta principal está basada en el valor de tradición no quiere decir que necesariamente el valor opuesto sea el hedonismo, tal y como establece la teoría, sino que puede ser por ejemplo, la auto-dirección. Es decir, las metas motivacionales están determinadas por su adecuación a una determinada conducta política. En este ejemplo el hedonismo no está tan relacionado con la conducta política, sino que tiene que ver más con lo personal, siendo en este caso el valor de auto-dirección el opuesto al de tradición (Schwartz & Barnea, 1995).

(4) Disponible en <http://essedunet.nsd.uib.no/cms/topics/1/>.



### 3.2. Creación de la variable *Voto Europeo*

Para poner en relación la teoría de los valores de Schwartz y el voto a diferentes partidos, en especial el voto a la extrema derecha, se ha creado una variable que agrupa el voto de 19 partidos clasificados en 5 categorías.

Clasificar los partidos políticos según su ideología puede resultar complejo, ya que las clasificaciones pueden seguir numerosos criterios. Por ello, se han utilizado los grupos parlamentarios europeos<sup>(5)</sup> para crear las categorías. No obstante, para reducir categorías se han juntado más de un grupo parlamentario en función de las semejanzas en cuanto a la afinidad ideológica. Mencionar que el criterio para seleccionar los partidos en cada país ha sido escoger aquellos que han obtenido más de un 4% de votos en las elecciones. De esta manera la representatividad en cada país supera el 70% del total de los votos.

Respecto al grupo de partidos de extrema derecha ha sido necesario acudir a la literatura para clasificarlos, debido a que estos partidos están presentes en diferentes grupos parlamentarios. En la tabla 3 pueden verse los diferentes grupos parlamentarios europeos que hay en cada categoría.

**Tabla 3. Categorías de la variable «Voto Europeo»**

Categorías variable «Voto Europeo»	Grupos parlamentarios europeos
Derecha	Partido Popular Europeo
	Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos
	Alianza de los Conservadores y Reformistas Europeos
Socialdemocracia	Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas
Centro	Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales
Izquierda-Verdes	Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/ Izquierda Verde Nórdica
	Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea
Extrema Derecha	Grupo Europa de las Naciones y de las Libertades
	Grupo Europa de la Libertad y de la Democracia Directa

Fuente: elaboración propia a partir de los grupos parlamentarios europeos.

(5) La clasificación se ha hecho en base a los datos proporcionados en la página web del Parlamento Europeo. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/meps/es/search.html>.



### 3.3. Construcción de la categoría *Voto a partidos de extrema derecha*

Tal y como se ha mencionado, para crear la categoría del voto a partidos de extrema derecha se ha recurrido a la literatura, siguiendo la definición y clasificación de partidos de extrema derecha de Mudde en diferentes estudios (Mudde, 2013) (Mudde, 2014).

Para la definición de los partidos de extrema derecha se ha utilizado la definición de Mudde empleada en el estudio de Alonso (Alonso, 2014). Este autor define a estos partidos como «populist radical right parties», y tienen tres elementos principales: autoritarismo, nativismo y populismo. El autoritarismo hace referencia a la preferencia de estos partidos por la ley y el orden. El nativismo se refiere a una combinación de nacionalismo y xenofobia, donde prima el concepto de un Estado-nación monocultural, y los no nativos son vistos como amenaza. Por último, la noción de populismo hace referencia a la separación de la sociedad en dos grupos, «la gente pura» y la «élite corrupta», y, por lo tanto, la política debería ser expresión de la voluntad general de las personas (Alonso & Rovira Kaltwasser, 2014, págs. 2-3).

Sin embargo, hay que ser conscientes de que no todos los partidos de extrema derecha son iguales, hay diferencias entre ellos, y tal y como menciona Mudde (2016), hace falta estudiar las familias que hay dentro de esta categoría y dejar de verlos como partidos antisistema. Pero para el objetivo de este análisis, y consciente de este apunte, se va a utilizar la definición y clasificación de partidos mencionada más arriba.

**Tabla 4. Partidos de extrema derecha incluidos en el estudio**

Alemania	AfD (Alternativa para Alemania)
Austria	FPÖ (Partido de la Libertad de Austria)
Dinamarca	Dansk Folkeparti - Danish peoples party
Finlandia	True Finns
Francia	FN (Front National)
Hungría	Jobbik (Jobbik Magyarorszáért Mozgalom)
Noruega	Progress Party (FRP)
Países Bajos	Party for Freedom
Reino Unido	UK Independence Party
Suecia	Sweden Democrats (SD)
Suiza	Swiss People's Party

Fuente: (Alonso & Rovira Kaltwasser, 2014), (Mudde, Three decades of populist radical right parties in Western Europe: So what?, 2013) (Mudde, The far right and the European elections, 2014).



### 3.4. Relación de los valores y el voto a través del análisis discriminante

Para poner en relación los diferentes valores y cómo estos se distribuyen en función del partido votado se va a utilizar un análisis discriminante. Mediante el análisis discriminante, en este caso en concreto, podremos saber qué valores se encuentran asociados a los grupos de la variable voto europeo. Los resultados de este análisis hay que interpretarlos en función de los conflictos políticos europeos según los cuales los partidos políticos articulan su discurso y movilizan a sus votantes. Sin embargo, hay que hacer una advertencia. «La fuerza de las asociaciones indica el significado de una función pero no su capacidad de diferenciar entre los miembros de los grupos diferentes» (Schwartz & Barnea, 1995, pág. 5).

### 3.5. Actitudes hacia la inmigración y valores. Perfil de votante a partidos de extrema derecha

Por último, se estudiarán una serie de variables relativas a actitudes hacia la inmigración y se hará un perfil de un ciudadano europeo y otro para un votante de extrema derecha. También se tendrán en cuenta otras variables sociodemográficas. Por último, se realizará un análisis de correlaciones para comprobar si existe relación entre las 10 variables principales y las actitudes hacia la inmigración. Aunque, recordemos que correlación no implica causalidad.

## 4 RESULTADOS

Para determinar si que los 21 indicadores que se emplean en la encuesta social europea pueden medir los valores se utiliza el alpha de Cronbach y posteriormente se realiza un análisis multidimensional de escalonamiento para comprobar que los datos efectivamente se adecúan a la teoría.

### 4.1. Comprobación de la capacidad de medición de los 21 ítems

Tal y como se ha mencionado los 21 indicadores de la categoría de valores humanos de la Encuesta Social Europea se van a agrupar en 10 valores principales. Para comprobar que realmente los ítems que forman los valores miden adecuadamente dicho valor se va a utilizar el alpha de Cronbach. Es una medida que va de 0 a 1, cuanto más cerca del 1 más seguros podemos estar de que los ítems miden adecuadamente los valores correspondientes. A continuación, se muestra el alpha de cronbach para los 10 valores. El valor mínimo deseable que se pide es 0,4 (Schwartz,

2003). Tal y como vemos el valor de Tradición tiene un alfa de Cronbach de 0,28. Esto quiere que los ítems que tratan de medir este valor tienen menor capacidad de medirlo de forma efectiva. En (Scwartz, 2003) también observamos que el valor de tradición es el que tiene el valor más bajo. Recordemos que en la Encuesta Social Europea solo se incluyen 21 indicadores, frente a los 59 que utiliza la teoría original, por lo que la precisión de medida de cada valor no es la misma.

**Tabla 4. Alfa de Cronbach para los 10 valores**

Valores	Alfa de cronbach	N.º de preguntas
Poder	0,43	2
Logro	0,68	2
Tradición	0,28	2
Conformidad	0,53	2
Universalismo	0,56	3
Benevolencia	0,57	2
Autodirección	0,37	2
Estimulación	0,62	2
Hedonismo	0,66	2
Seguridad	0,56	2

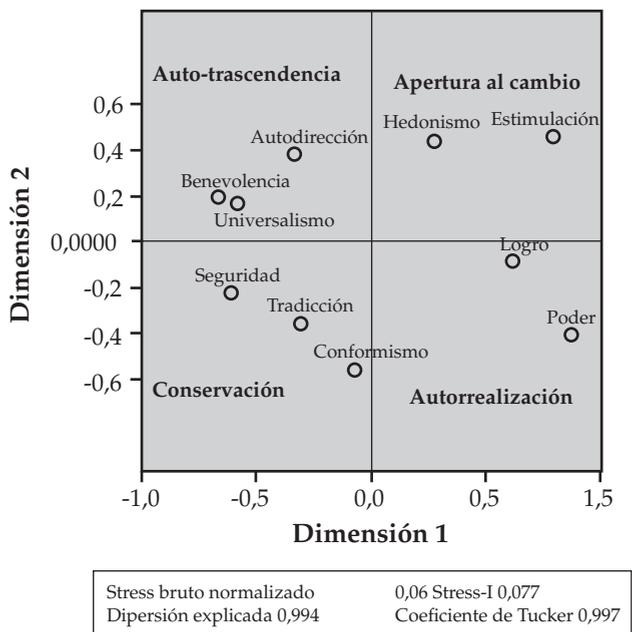
Fuente: Elaboración propia a partir de la Ronda 7 de la Encuesta Social Europea.

#### 4.2. Adecuación de la teoría de los valores de Swartz a los datos

En segundo lugar, para comprobar que la teoría de los valores se adecuaba a los datos se va a utilizar un análisis multidimensional de escalonamiento. Tal y como observamos en el gráfico 2, los datos de la ronda 7 de la Encuesta Social Europea se adecúan a la teoría de Swartz. Aunque con dos excepciones. La primera es que el valor de «Autodirección» se encuentra en la dimensión de Apertura al cambio, mientras que según la teoría debería encontrarse en «Autotranscendencia». Por otra parte, vemos que los valores no están al lado de los esperados. Hay que mencionar aquí la teoría refinada de los valores, en la que los 10 valores básicos se subdividen y quedan 19 (Schwartz, Cieciuch, Vecchione, & Davidov, 2012), tal y como se puede verse en el gráfico 3. Si observamos la estructura obtenida en el análisis vemos que esta se corresponde más con la teoría refinada, a pesar de estar midiendo solo 10 valores. Tal y como vemos, los valores, y por consiguiente las dimensiones, encajan mucho mejor con esta teoría refinada. A continuación, puede verse en el gráfico 3 la teoría refinada, así como el significado de los valores que la componen en la tabla 5.

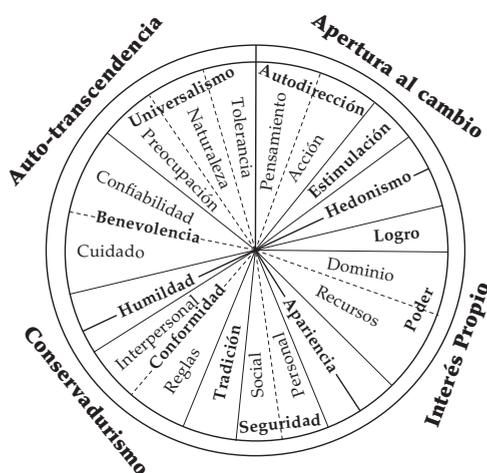


Gráfico 2. Análisis de escalonamiento multidimensional. Ronda 7 ESS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Ronda 7 de la Encuesta Social Europea.

Gráfico 3. Teoría refinada de los 19 valores



Fuente: (Schwartz, Cieciuch, Vecchione, & Davidov, 2012, pág. 7).

**Tabla 5. Significado de los valores de la teoría refinada de los 10 valores básicos**

Valor	Definición conceptual en términos del objetivo motivacional
Autodirección: Pensamiento	Libertad para cultivar las propias ideas y aptitudes
Autodirección: Acción	Libertad para determinar las propias acciones
Estimulación	Excitación, novedad y cambio
Hedonismo	Placer y gratificación sensual
Logro	Éxito según los estándares sociales
Poder: Dominio	Poder mediante el control sobre las personas
Poder: Recursos	Poder mediante el control de los recursos materiales y sociales
Apariencia	Seguridad y poder manteniendo la propia imagen pública y evitando la humillación
Seguridad: Personal	Seguridad en el propio entorno inmediato
Seguridad: Social	Seguridad y estabilidad en la sociedad más amplia
Tradicición	Mantener y preservar las tradiciones culturales, familiares o religiosas
Conformidad: Reglas	Acatamiento de las reglas, leyes y obligaciones formales
Conformidad: Interpersonal	Evitar molestar o dañar a otras personas
Humildad	Reconocimiento de la propia insignificancia en el gran esquema de las cosas
Benevolencia: Confiabilidad	Ser un miembro responsable y confiable del propio grupo
Benevolencia: Cuidado	Devoción por el bienestar del propio grupo
Universalismo: Preocupación	Compromiso con la igualdad, la justicia y la protección de todas las personas
Universalismo: Naturaleza	Preservación del ambiente natural
Universalismo: Tolerancia	Aceptación y comprensión de quienes diferentes de uno mismo

Fuente: (Schwartz, Cieciuch, Vecchione, & Davidov, 2012, pág. 7) Traducción: (Cambio Cultural, 2017).



### 4.3. Asociación de valores y voto a partidos de extrema derecha

A través de un análisis discriminante se estudian los valores que tienen aquellas personas que votan a partidos de extrema derecha. Los resultados arrojan que los 3 valores principales son los de tradición, conformidad y seguridad, formando estos 3 valores la dimensión de conservadurismo.

Hay que tener en cuenta que cada país tiene sus características propias y que al estar estudiando el voto a nivel europeo la interpretación de dichos resultados es a nivel global, por lo que se pierden los diferentes matices que se dan en cada país. Por ello, los resultados de este análisis, pero también de todo el artículo ofrecen una visión general. En concreto, en el análisis discriminante, para la interpretación de los resultados vamos a tener en cuenta las principales preocupaciones de los europeos en 2014 (recordemos que los datos con los que estamos trabajando son de 2014), así como la literatura para identificar los valores con las diferentes ideologías.

Si observamos la tabla 6, vemos que la primera función explica el 76% de la varianza, y que los valores de tradición, seguridad y conformidad correlacionan positivamente con esta función. Recordemos que estos tres valores forman parte de la dimensión de conservadurismo. Por el contrario, los valores de universalismo y hedonismo correlacionan negativamente con la función al igual que los valores de Autodirección y Benevolencia, que recordemos estos 4 valores en el análisis multidimensional caían en la dimensión de auto-trascendencia. Por lo tanto, vemos que hay un conflicto entre la dimensión de conservadurismo, interés propio (aunque en menor medida) frente a la dimensión de auto-trascendencia y autodirección. Si atendemos a la tabla 7 en la que se muestran los centroides de los grupos, observamos que los centroides de los grupos 1 (derecha) y 5 (extrema derecha) tienen signo positivo. Esto nos indica que un incremento en los valores de tradición, seguridad y conformidad hará más probable que la persona se clasifique en el grupo 1 o en el grupo 5. Por el contrario, puntuaciones por encima de la media en los valores de universalismo y hedonismo incrementarán la probabilidad de que la persona se clasifique en el grupo de 2 (socialdemócratas) 3 (centro) o 4 (izquierda-verdes).

En la segunda función, observamos una oposición entre los valores de Universalismo, Benevolencia, Poder y Logro y los valores de Hedonismo, Estimulación, Autodirección y Conformidad. Es decir, observamos una oposición entre las dimensiones de Autotranscendencia e Interés propio frente a la dimensión de Apertura al cambio y Conformidad. Respecto a los centroides de los grupos, el grupo perteneciente a los votantes de derecha, socialdemócratas e izquierda-verdes, correlacionan positivamente con la segunda función, mientras que el grupo de los de centro y extrema derecha correlacionan negativamente con la función.

**Tabla 6. Coeficientes estandarizados de las funciones discriminantes canónicas**

Valor	Función	
	1	2
Poder	,075	,251
Logro	,030	,145
Hedonismo	-,259	-,501
Estimulación	,095	-,312
Autodirección	-,025	-,224
Universalismo	-,607	,716
Benevolencia	-,065	,115
Tradición	,488	,381
Conformidad	,277	-,344
Seguridad	,441	-,072
Autovalor	0,11	0,02
%Varianza explicada	75,6	16
Correlación canónica	0,32	0,15

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Ronda 7 de la Encuesta Social Europea

**Tabla 7. Centroides de los grupos en las funciones**

Voto partidos	Función	
	1	2
Derecha	,323	,078
Socialdemocracia	-,158	,042
Centro	-,217	-,236
Izquierda-Verdes	-,717	,113
Extrema Derecha	,207	-,435

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Ronda 7 de la Encuesta Social Europea.

#### 4.4. Ahora bien, ¿cómo interpretamos estos resultados?

Siguiendo a (Schwartz & Barnea, 1995, págs. 24-25), que también realizan un análisis discriminante, establecen dos dimensiones para estudiar el conflicto político. La primera de ellas es el «liberalismo clásico», pero no entendido



como ideología económica, sino desde el punto de vista de mayor libertad individual para que cada uno viva la vida a su manera o por el contrario la necesidad de respetar las normas para mantener el sistema establecido. Desde este punto de vista, mencionan los autores que una posición más liberal se relacionaría con los valores de autodirección, universalismo y estimulación (aunque en menor medida) frente a los valores de la dimensión de conservadurismo, es decir, tradición, seguridad y conformidad. La segunda dimensión la denominan los autores como «igualitarismo económico» que se basa entre la oposición de quienes defienden una sociedad en la que los recursos han de repartirse y entre quienes dan importancia a la valía personal para conseguir el sustento necesario. Por ello, en esta dimensión encontramos la oposición entre los valores de benevolencia y universalismo frente a los valores de logro y poder, así como el hedonismo (ya que es un valor que se manifiesta mediante actitudes egocentristas).

Asimismo, además de estas dos dimensiones debemos tener en cuenta los principales problemas que preocupan a los ciudadanos de sus respectivos países, y que, por lo tanto, articulan el discurso de los partidos políticos. Si atendemos al Eurobarómetro de otoño del 2014, en la pregunta relativa a «¿Cuál crees que son los dos temas más importantes a los que se enfrenta el país actualmente?» las 4 respuestas más importantes son: Desempleo (45%), situación económica (24%), inmigración (18%), y salud y seguridad social (16%). (Comisión Europea, 2014).

De esta manera, si atendemos a la primera función, en la que recordemos se daba un conflicto entre la dimensión de auto-transcendencia y conservadurismo, parece que se ajusta al conflicto presente en la dimensión liberalismo clásico, es decir, estar a favor de que cada persona viva su vida acorde a sus creencias y estilo de vida frente a quienes quieren que se apliquen las normas y se mantenga el estilo de vida tradicional. Además, recordemos que los dos grupos que se relacionaban con los valores de la dimensión de conservadurismo eran el grupo de los votantes a partidos de derecha y los votantes de partidos de extrema derecha.

La inmigración es el tercer tema que más preocupaba a los europeos en 2014, por lo que esta función pareciera explicar el conflicto entre quienes defienden el mantenimiento del modelo de vida de los países europeos, frente a quienes defienden un sistema en el que todos tengan cabida. Sin embargo, recordemos que en esta dimensión también estaba presente el valor de autodirección (signo negativo) frente a logro y poder (signo positivo), por lo que debe de haber otros ejes de conflicto político en esta dimensión, más allá de los pronosticados.



Por otro lado, si atendemos a la segunda función, cabría esperar, según la dimensión del «igualitarismo económico» un conflicto entre los valores de benevolencia y universalismo frente a los valores de logro, poder y hedonismo. Sin embargo, en la segunda función observamos que los valores que deberían ser opuestos tienen el mismo signo, es decir, Universalismo, Benevolencia, Poder y Logro se contraponen a los valores de Hedonismo, Estimulación, Autodirección y Conformidad.

Recordemos que el desempleo, la situación económica, la salud y el sistema de seguridad social son temas importantes para los europeos en sus respectivos países. Por lo que esta dimensión podría indicar un conflicto entre aquellos que defienden un estado de bienestar inclusivo, y entre quienes apelan a la responsabilidad personal, es decir, un sistema desde un punto de vista del liberalismo económico. Quienes se relacionaban de forma positiva con los valores de hedonismo, estimulación, autodirección y conformidad son los grupos de centro y extrema derecha. Sin embargo, parece que también en esta segunda función hay otros ejes que articulan el discurso político.

Por lo tanto, y tal y como se mencionaba al principio, el análisis discriminante ofrece claves básicas relacionadas con los ejes según los cuales se articula el voto europeo. Sin embargo, no todo se puede explicar en función de estos temas, y vemos que la realidad política es compleja, y ya no sirven los ejes tradicionales para explicar el voto de las personas.

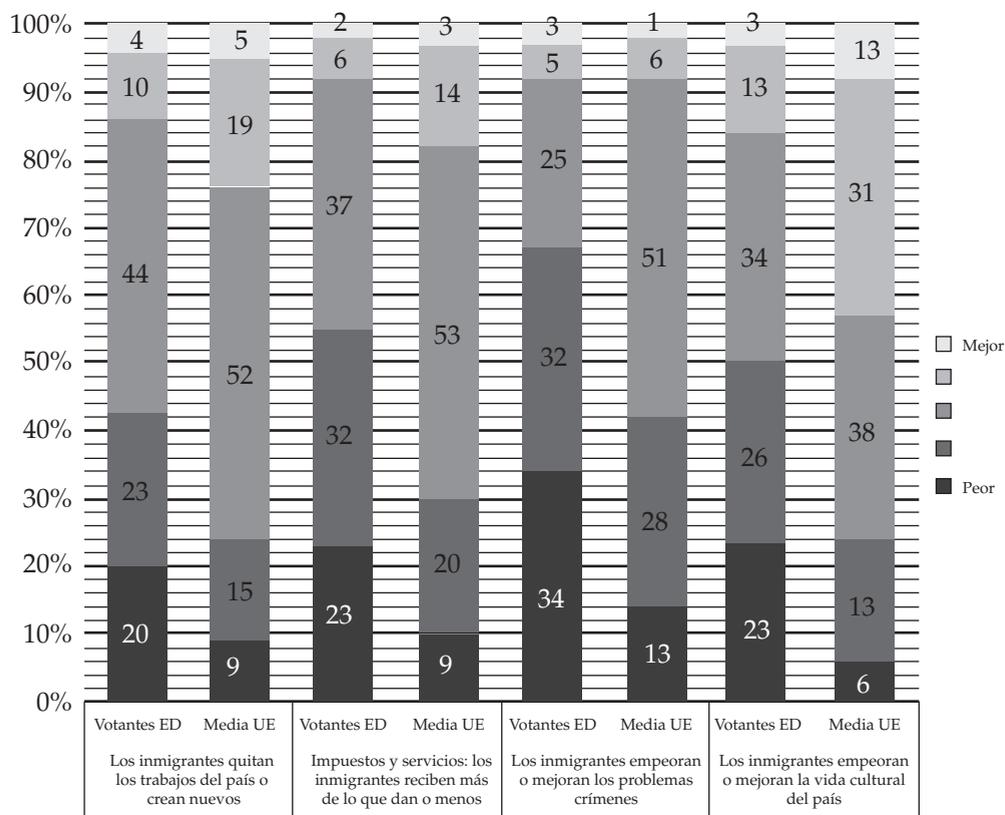
#### **4.4. Relación del voto a la extrema derecha y las actitudes hacia la inmigración**

A continuación se van a presentar dos gráficos con actitudes hacia la inmigración comparando a los votantes de extrema derecha con la media del resto de población de los 20 países estudiados. Se observa que los votantes de extrema derecha, en general, opinan que los inmigrantes quitan los trabajos del país en el que viven, reciben más de lo que dan, empeoran los problemas de crímenes y empeoran la vida cultural del país. Respecto a permitir diferentes tipos de inmigración, los votantes de extrema derecha son más reacios a permitir inmigrantes en el país que el resto de la población estudiada. El 74% de los votantes de extrema derecha opina que no se deberían permitir o permitir algunos inmigrantes de países pobres. Respecto a los inmigrantes de la misma raza o etnia el 55% piensa que se deberían permitir algunos o muchos. Todas estas actitudes se relacionan con los valores de tradición, conformidad y seguridad, que, recordemos, forman la dimensión de conservadurismo.



En el gráfico 4, las preguntas han sido contestadas en una escala del 0 al 10, donde 0 significa una opinión negativa a hacia los inmigrantes y 10 una opinión favorable. Las respuestas se han recodificado en 5 tramos. Observamos que en la variable «los inmigrantes empeoran o mejoran los problemas de crímenes en el país» el 34% de los votantes de extrema derecha opinan que los empeoran (se sitúan en el tramo 0-1) frente al 13% de la media europea. Para las otras 3 variables observamos que en el tramo (0-1) hay grandes diferencias entre la media de la población europea y los votantes de extrema derecha. En este tramo la media de la UE es menos del 10% mientras que para la extrema derecha supera el 20%.

**Gráfico 4. Actitudes hacia la inmigración. Ronda 7 ESS. 2014**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Ronda 7 de la Encuesta Social Europea. Formato del gráfico basado en The European Social Survey ERIC, 2016.



Si observamos la tabla 8, vemos que los valores de poder, estimulación, autodirección, universalismo y benevolencia correlacionan positivamente y de forma significativa con las 4 variables. Por lo tanto, cuanto más puntuación tenga una persona en estos valores su percepción hacia los inmigrantes será más positiva, es decir, percibirán que los inmigrantes crean puestos de trabajo, que reciben menos de lo que dan, que mejoran los problemas de crímenes y enriquecen la vida cultural del país. Por el contrario, los valores de Tradición, Conformidad y Seguridad, que forman parte de la dimensión de conservadurismo, correlacionan negativamente con las 4 variables. Por lo tanto, una persona que tenga alta puntuación en estos valores tendrá una opinión negativa de los inmigrantes, es decir, creerá que los inmigrantes quitan los trabajos, reciben más de lo que dan, empeoran los problemas de crímenes y además socavan la cultura del país.

Tal y como vemos en el gráfico 4, esto se corresponde con los votantes de extrema derecha. En cuanto a los valores de Logro y Hedonismo, hay diferencias en cuanto a las variables. El valor de Logro solo correlaciona positivamente con las variables relativas a los impuestos y servicios y la vida cultural del país. Por último, en cuanto al valor de Hedonismo este correlaciona positivamente con la variable relativa al trabajo y a la vida cultural del país. Por el contrario correlaciona negativamente con la variable relativa a los crímenes, es decir, cuanto más alta sea la puntuación en este valor menor será la percepción de que los inmigrantes empeoran los problemas de crímenes.

En definitiva, vemos que los votantes de extrema derecha tienen una opinión bastante negativa hacia la inmigración, y que estas opiniones negativas se relacionan con los valores de seguridad, tradición y conformidad (dimensión de conservadurismo).

**Tabla 8. Correlaciones entre las actitudes hacia los inmigrantes y los 10 valores. Ronda 7 ESS. 2014**

	Poder	Logro	Hedonismo	Estimulación	Autodirección	Universalismo	Benevolencia	Tradicón	Conformidad	Seguridad
Los inmigrantes empeoran o mejoran la vida cultural del país	-,093**	,008	,055**	,110**	,109**	,290**	,083**	-,145**	-,182**	-,236**
Los inmigrantes quitan o crean nuevos puestos de trabajo	-,062**	-,002	,049**	,070**	,131**	,182**	,063**	-,113**	-,122**	-,187**
Impuestos y servicios: los inmigrantes reciben más e lo que dan.	-,032**	,027**	-,004	,060**	,082**	,205**	,050**	-,107**	-,102**	-,176**
Los inmigrantes empeoran o mejoran los problemas de crímenes del país	,005	,022**	-,033**	,056**	,015*	,137**	,017*	-,046**	-,053**	-,127**

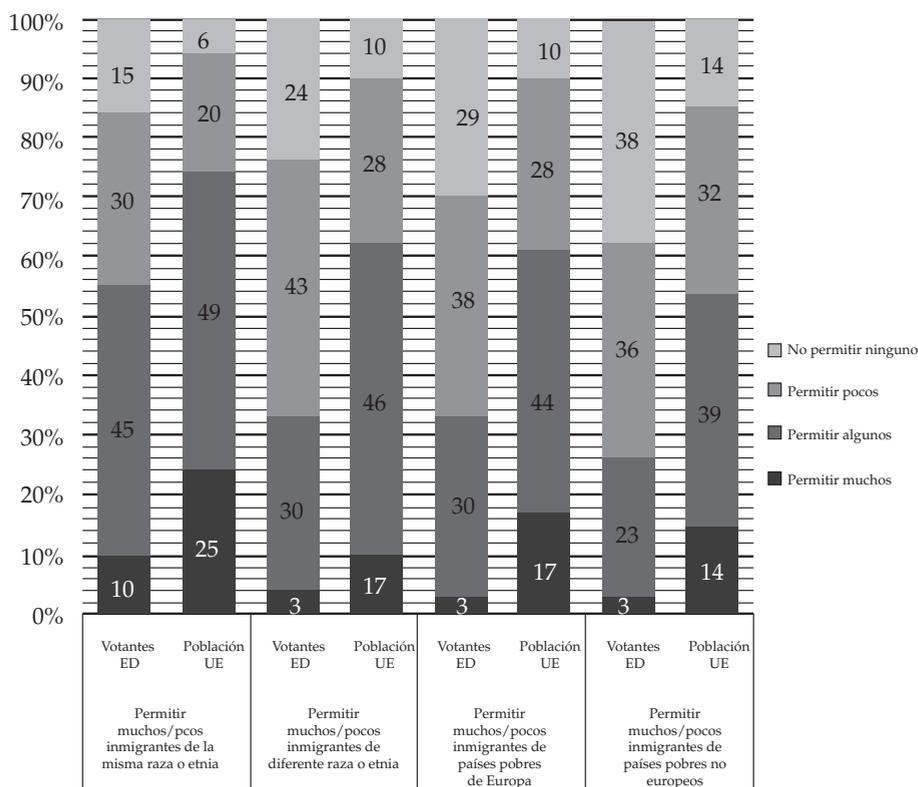
\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

\* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Ronda 7 de la Encuesta Social Europea.

Respecto a permitir diferentes tipos de inmigración vamos a atender al gráfico 5. Lo que observamos en este gráfico es que la menor resistencia de los votantes de extrema derecha es hacia los inmigrantes de la misma raza o etnia, el 55% opina que se debería permitir muchos o algunos inmigrantes de la misma raza o etnia que la del país. Respecto a permitir inmigrantes de diferente raza o etnia vemos que la diferencia entre permitir pocos o ninguno es de un 22%. Por el contrario, el 74% opina que se deberían permitir pocos o ningún inmigrante de países no europeos pobres. Pudiera ser que en esta última pregunta además del factor económico (países pobres) también estuviera en el imaginario colectivo el componente de raza o étnico, lo que daría lugar a un mayor rechazo. Respecto a la media con la población europea, al igual que en la gráfica anterior, observamos un mayor rechazo hacia la entrada de inmigrantes en el país. En la categoría “permitir” las respuestas de los votantes de extrema derecha no superan el 5% mientras que la media de los europeos supera el 10%.

**Gráfico 5. Actitudes hacia la inmigración. Ronda 7 ESS. 2014**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Ronda 7 de la Encuesta Social Europea. Formato del gráfico basado en The European Social Survey ERIC, 2016.



Si observamos la tabla 9, en la que se presentan las correlaciones entre los valores y las variables, salvo el valor de Logro que solo correlaciona significativamente con la variable «permitir inmigrantes de la misma raza o etnia», vemos que todos los demás valores correlacionan de la misma manera con las cuatro variables. Los valores de Tradición, Seguridad y Conformidad (dimensión de conservadurismo) y Poder correlacionan positivamente con las cuatro variables, es decir, cuanto más puntuación tengan estas personas en estos valores menos estarán dispuestos a permitir diferentes tipos de inmigración, como ocurre en el caso de la extrema derecha, tal y como vemos en el gráfico anterior y al igual que ocurría con las variables anteriores.

El valor cuya correlación tiene más fuerza con las cuatro variables es el de seguridad, y en concreto la mayor fuerza de correlación se da con la variable de permitir inmigrantes de diferente raza o etnia, lo que podría traducirse en una amenaza cultural. Por el contrario, y al igual que ocurría más o menos con las variables anteriores, los valores de hedonismo, estimulación, autodirección, universalismo y benevolencia correlacionan negativamente con las 4 variables. Es decir, cuanto mayor puntuación tenga una persona en estos valores mayor será su apertura a la llegada de diferentes tipos de inmigración. Observamos que el valor que correlaciona más con las cuatro variables es el de universalismo y en concreto con la variable con la que más fuertemente correlaciona es con la de permitir inmigrantes de países pobres de Europa. En resumen, la dimensión de conservadurismo correlaciona positivamente con las 4 variables mientras que las dimensiones de apertura al cambio y auto-transcendencia correlacionan negativamente.



**Tabla 9. Correlaciones entre las actitudes hacia los inmigrantes y los 10 valores. Ronda 7 ESS. 2014**

	Poder	Logro	Hedonismo	Estimulación	Autodirección	Universalismo	Benevolencia	Tradicón	Conformidad	Seguridad
Permitir muchos/ pocos inmigrantes de la misma raza o etnia	,108**	,017*	-,069**	-,049**	-,143**	-,237**	-,119**	,099**	,166**	,195**
Permitir muchos/pocos inmigrantes de diferente raza o etnia	,114**	-,010	-,074**	-,106**	-,133**	-,275**	-,111**	,135**	,192**	,253**
Permitir muchos/pocos inmigrantes de países pobres de Europa	,106**	-,014	-,053**	-,105**	-,126**	-,258**	-,101**	,126**	,173**	,236**
Permitir muchos/pocos inmigrantes de países pobres no europeos	,114**	-,004	-,060**	-,108**	-,122**	-,282**	-,121**	,135**	,181**	,249**

\*\* . La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

\* . La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Ronda 7 de la Encuesta Social Europea

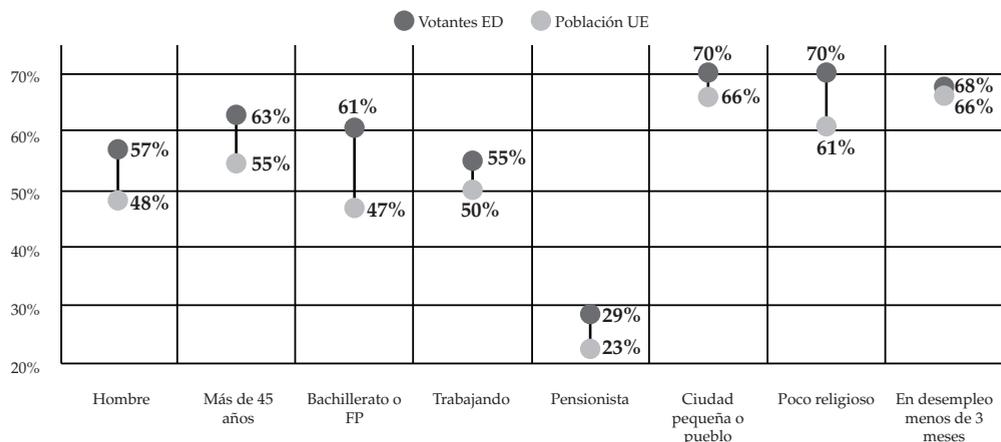


### 4.5. Perfil de votante de partidos de extrema derecha en Europa

El gráfico 6 compara el perfil de votantes de extrema derecha con la media de la población europea, y así ver si el perfil medio europeo de un votante de extrema derecha es diferente de la media de la población europea. Tal y como observamos en el gráfico 6, en las variables estudiadas los votantes de extrema derecha obtienen porcentajes más altos que la media europea.

En resumen un votante medio de extrema derecha sería un hombre, de 45 años o más, con bachillerato o formación profesional, que vive en una ciudad pequeña o pueblo, que no es religioso, que trabaja o es pensionista y que es de clase media o baja.

**Gráfico 6. Medias votantes de extrema derecha y la población europea. Ronda 7 ESS. 2014**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Ronda 7 de la Encuesta Social Europea.

Tal y como vemos en el gráfico, las mayores diferencias entre los votantes de extrema derecha y la población europea se da en la variable de estudios y la variable religión. Respecto a los estudios, vemos que más del 60% de los votantes de extrema derecha tienen un nivel educativo medio, bachillerato o formación profesional, frente al 47% de la población europea. Si atendemos a este variable y a haber estado en desempleo menos de 3 meses en la que apenas hay diferencia entre ambos perfiles, pareciera que los votantes de extrema derecha no son los perdedores de la globalización, pues tienen un nivel educativo medio y trabajan. Si bien es cierto que hay que tener en cuenta otras variables, como el tipo de empleo, las condiciones laborales, etc.



Respecto a la religión, que se pregunta en una escala del 0 al 10, donde 0 es nada religioso y 10 muy religioso, observamos que el 70% de los votantes de extrema derecha se sitúa en la primera mitad de la escala, frente al 61% de los europeos. Por último, mencionar también la diferencia que hay respecto al género, siendo el 57% de los votantes de extrema derecha hombres. Si observamos otros estudios relativos a los votantes de extrema derecha observamos igualmente el predominio de hombres (Betz, 1993), (Lubbers, Gijsberts, & Scheepers, 2002) (Arzheimer K., 2009).

Por último, una variable que no está incluida en el gráfico es la variable ingresos netos totales del hogar, la cual está medida en decilas. Se han agrupado de la siguiente manera: 20%, 60% y 20%, tal y como puede verse en la tabla 10. Observamos, que las decilas 1 y 2, donde se encuentra la población con menores ingresos, la extrema derecha agrupa al 24% frente al 19% de la población europea, es decir, los votantes de extrema derecha se encuentran menos presentes en la clase media. Por lo tanto, el factor económico pareciera tener una cierta importancia.

**Tabla 10. Distribución de ingresos netos por decilas**

	Votantes de extrema derecha	Población europea
Decilas 1 y 2. 20%	24%	19%
Decilas 3-8. 60%	55%	63%
Decilas 9 y 10. 20%	14%	19%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Ronda 7 de la Encuesta Social Europea.

#### 4.6. Percepciones subjetivas

Respecto a diferentes percepciones subjetivas observamos que los votantes de extrema están mucho más insatisfechos con el funcionamiento de la democracia, con el parlamento nacional y con la unificación de la Unión Europea, que la media europea. Además, se sitúan más a la derecha en la escala de auto-ubicación ideológica, pero más a la izquierda si los comparamos con el grupo de votantes de partidos de derecha. Por último, no están más expuestos a la inmigración que la media de la población europea.

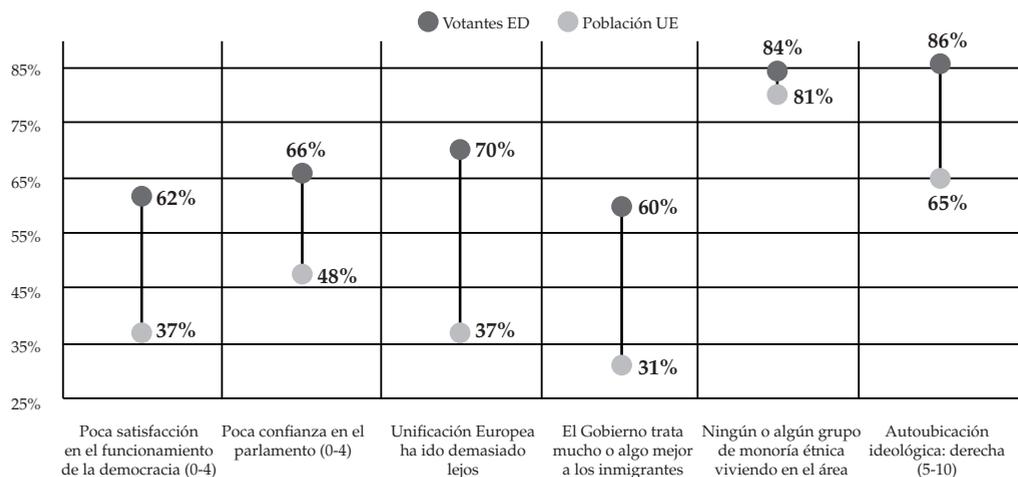
Si atendemos a otras variables relativas a percepciones subjetivas observamos que hay mayores diferencias que en las variables sociodemográficas. Las preguntas relativas a la satisfacción con la democracia, confianza en el



parlamento del país, y si la unificación europea ha ido demasiado lejos o no se miden en una escala del 0 al 10, donde el 0 indica una opinión negativa y el 10 una opinión positiva. Se ha recogido la primera parte de la escala, del 0 al 4, por ser la que muestra mayor descontento, ya que el 5 suele ser identificado como el centro y donde se suele concentrar mayor número de respuestas.

Tal y como vemos en el gráfico 6, la mayor diferencia la encontramos entre quienes piensan que la unificación europea ha ido demasiado lejos. Observamos que el 70% de los votantes de extrema derecha así lo piensa, frente al 37% de la Unión Europea. Respecto a la satisfacción con la democracia y la confianza en el parlamento, vemos que la diferencia es mucho mayor en la poca satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Es decir, los votantes de la extrema derecha no solo no confían en el parlamento nacional, sino que no confían en el propio sistema, en cómo la democracia está funcionando.

**Gráfico 7. Medias votantes de extrema derecha y la población europea. Ronda 7 ESS. 2014**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Ronda 7 de la Encuesta Social Europea.

Respecto a las 3 últimas variables, observamos que el 60% de los votantes de extrema derecha opina que el gobierno trata mucho o un poco mejor a los inmigrantes que a ellos, frente al 31% de los europeos que piensan esto. En cuanto a la convivencia en el área con otros grupos de minoría étnica, observamos que la diferencia entre la extrema derecha y la población europea es muy pequeña, tan solo de 3 puntos. Por lo tanto, no parece que los votantes de



extrema derecha, al menos a nivel europeo, estén en contacto con inmigrantes más que el resto de la población. De hecho, en el caso de Polonia, donde hay un partido de extrema derecha, la inmigración es baja (Van der Brug & Fennema, 2009).

Por último, como es lógico, en la escala de auto-ubicación ideológica, el 85% de los votantes de extrema derecha se sitúan en la parte del 5 al 10 en la escala. Sin embargo, si lo comparamos con el grupo de los votantes de derecha resulta curioso que los votantes de extrema derecha se sitúan más a la izquierda que los de derecha. El rango de la escala del 6 al 10 agrupa al 51% de los votantes de extrema derecha, mientras que agrupa al 58% de los votantes de derecha. Esto tiene sentido si pensamos en el discurso de los partidos de extrema derecha, que rehúsan ubicarse en el eje izquierda-derecha.

## 5 CONCLUSIONES

Recordemos que el propósito de este artículo era poner en relación la teoría de los valores de Schwartz y el voto a la extrema derecha en 20 países europeos. A modo de conclusión hemos visto que los votantes de extrema derecha están tremendamente insatisfechos con el funcionamiento del sistema actual, y sus opiniones negativas hacia la inmigración se relacionan con los valores de seguridad, conformidad y tradición. El perfil medio de votante de extrema derecha es un hombre, de 45 años o más, con bachillerato o formación profesional, que vive en una ciudad pequeña o pueblo, que no es muy religioso, que trabaja o es pensionista, y es de clase media o baja. Además, mediante el análisis discriminante hemos visto de forma muy básica, y sin poder explicar todas las variables, que el conflicto político se articula en torno a mantener a un eje cultural que implica mantener el modelo actual o no y otro eje de aspecto más económico, en torno al cual gira el debate sobre el estado de bienestar.

A modo de conclusión se pueden destacar varios aspectos. En primer lugar, parece que la actual estructura del módulo de valores humanos a pesar de medir solo 10 valores, se adecúa más a la teoría refinada de los 19 valores (Schwartz, Cieciuch, Vecchione, & Davidov, 2012). Sería interesante poder disponer de variables que pudieran medir estos 19 valores para análisis más detallados. En segundo lugar, aunque solo haya sido a modo descriptivo, y en ningún caso se haya establecido causalidad, tal y como otros estudios han demostrado (Lucassen & Lubbers, 2012), la dimensión cultural tiene un gran peso en el voto a la extrema derecha y estos partidos son hábiles en el empleo



de los valores en su discurso, evocando un pasado glorioso y un modo de vida que hay que preservar (Mols & Jetten, 2014). Esto no quiere decir que haya que discriminar la dimensión económica. Vemos, por lo tanto, la importancia de los valores que transmiten los partidos políticos, ya que modifican la percepción, en este caso hacia los inmigrantes, creando fracturas en la sociedad.

Recordemos que este estudio es descriptivo. Su objetivo era tener una imagen global de los votantes de extrema derecha en Europa. Es por ello que sería interesante poder disponer de estudios explicativos. Por ejemplo, hemos visto que en las variables sociodemográficas las diferencias entre los votantes de extrema derecha y la media de la población europea no superaban el 9%, (salvo en el caso de la educación que la diferencia es de 14 puntos), es decir, los perfiles de ambos grupos no están muy distanciados. Sin embargo, si atendemos a las variables de percepción subjetiva observamos diferencias mucho más grandes, de hasta el 33%. Cabría preguntarse si estas diferencias en las percepciones subjetivas son explicadas debido a las variables sociodemográficas y como se relacionan además con los valores. Igualmente sería interesante estudiar por qué los hombres votan más a la extrema derecha que a las mujeres; ¿son sus valores diferentes? En definitiva, estudiar las interacciones de los valores con las variables macro y micro de cada país y los partidos de extrema derecha.

Por último, los partidos de extrema derecha son hoy una realidad en el panorama europeo. Tal y como menciona el politólogo Mudde (2016), hay que avanzar en el estudio de estos partidos diferenciando familias dentro de la misma categoría, ya que hay una gran diversidad entre ellos. Puede que estudiar esta variedad junto con los valores que define a cada uno ayude a entender mejor el apoyo a los mismos, y de esta manera poder construir un discurso alternativo. Europa no solo ha sufrido una crisis económica, también una severa crisis política y social, y tal y como observamos los votantes de partidos de extrema derecha sienten una profunda desafección hacia el funcionamiento de la democracia, que es la base de nuestras sociedades, así como hacia el proyecto europeo. Tenemos que intentar entender las consecuencias de tal crisis y que tipo de valores queremos fomentar como sociedad. Una de las conclusiones del módulo sobre inmigrantes de la 7.<sup>a</sup> ronda de la ESS es que la opinión sobre la inmigración en Europa no ha variado apenas desde 2002, lo que sí ha ocurrido en cambio es una polarización de la opinión (The European Social Survey ERIC, 2016). Observamos que la opinión negativa de los votantes de extrema derecha no se debe a que estén más expuestos a la inmigración que el resto de la población, recordemos que la diferencia en esta variable era de tan solo de 3%. Por lo tanto, esta percepción negativa hacia la inmigración parece ser en gran parte producto del discurso político de partidos que ponen el foco en la inmigración, y que tal y como se ha dicho genera fracturas en la sociedad.



## 6 BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, S. y ROVIRA KALTWASSER, C. (2014): Spain: No Country for the Populist Radical Right? *South European Society and Politics*, 2-3.
- ARZHEIMER, K. (2009): Contextual Factors and the Extreme Right Vote in Western Europe, 1980-2002. *American Journal of Political Science*, nº 53(2): 259-272.
- ARZHEIMER, K. y Carter, E. (2006): Political opportunity structures and right-wing extremist party success. *European Journal of Political Research*, nº 45(3): 419-443.
- BETZ, H. (1993): The new politics of resentment: Radical Right-Wing populist parties in Western Europe. *Comparative politics*, nº 25(4): 413-427.
- Cambio Cultural* (20 de Abril de 2017): (en línea) <https://cambiocultural.org/cultura-politica/la-estructura-de-valores-de-schwartz/>
- Comisión Europea (2014): *Standard Eurobarometer* 81. Spring 2014.
- DAVIDOV, E.; SCHMIDT, P. y SCHWARTZ, S. H. (2008): Bringing values back in: the adequacy of the European Social Survey to measure values in 20 countries. *Public Opinion Quarterly*, nº 72(3): 420-445. (en línea) <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/6669>
- ELZO, J. y ORIZO, F. A. (2000): *España 2000, entre el localismo y la globalidad*. Universidad de Duesto. (en línea) [http://www.unavarra.es/puresoc/pdfs/c\\_salaconfe/nicolas1.pdf](http://www.unavarra.es/puresoc/pdfs/c_salaconfe/nicolas1.pdf)
- LLORENTE, M. T. (1989): La dimensión materealista/postamaterialista en España: Las variables del cambio cultural. *Revista Española de Investigación Sociológica*, 47, 227-254. Recuperado el Enero de 2017, de [http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_047\\_09.pdf](http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_047_09.pdf)
- LUBBERS, M.; GIJSBERTS, M. y SCHEEPERS, P. (2002): Extreme right-wing voting in Western Europe. *European Journal of Political Research*, nº 41(3): 345-378.
- LUCASSEN, G. y LUBBERS, M. (2012): Who fears what? Explaining far-right-wing preference in Europe by distinguishing perceived cultural and economic ethnic threats. *Comparative Political Studies*, 547-574.
- MOLS, F. y JETTEN, J. (2014): No guts, no glory: How framing the collective past paves the way for anti-immigrant sentiments. *International Journal of Intercultural Relations*, 74-86.
- MORSELLI, D.; SPINI, D. y THIERRY, D. (Febrero de 2015): Trust in Institutions and Human Values in the European Context: A comparison between the World Values Survey and the European Social Survey. *Psicologia Sociale*(3), 209-222. (en línea) [https://www.researchgate.net/publication/287200653\\_Trust\\_in\\_institutions\\_and\\_human\\_values\\_in\\_the\\_European\\_context\\_A\\_comparison\\_between\\_the\\_World\\_Value\\_Survey\\_and\\_the\\_European\\_Social\\_Survey](https://www.researchgate.net/publication/287200653_Trust_in_institutions_and_human_values_in_the_European_context_A_comparison_between_the_World_Value_Survey_and_the_European_Social_Survey)



- MUDDE, C. (2013): Three decades of populist radical right parties in Western Europe: So what? *European Journal of Political Research*, 52(1), 1-19. Recuperado el 18 de 04 de 2017, de [https://www.researchgate.net/publication/263045135\\_Three\\_Decades\\_of\\_Populist\\_Radical\\_Right\\_Parties\\_in\\_Western\\_Europe\\_So\\_What](https://www.researchgate.net/publication/263045135_Three_Decades_of_Populist_Radical_Right_Parties_in_Western_Europe_So_What)
- (2014): The far right and the European elections. *Current History*, 98-193.
- (2016): The Study of Populist Radical Right Parties: Towards a Fourth Wave. *C-REX WORKING PAPER SERIES*, 1-23.
- SCHWARTZ, S. H. (Diciembre de 1992): Universals in the Content and Structure of Values: Theoretical Advances and Empirical Tests in 20 countries. *Advances in Experimental Social Psychology*, 1-65. Recuperado el 7 de Marzo de 2017, de [https://www.researchgate.net/publication/230557790\\_Universals\\_in\\_the\\_Content\\_and\\_Structure\\_of\\_Values\\_Theoretical\\_Advances\\_and\\_Empirical\\_Tests\\_in\\_20\\_Countries](https://www.researchgate.net/publication/230557790_Universals_in_the_Content_and_Structure_of_Values_Theoretical_Advances_and_Empirical_Tests_in_20_Countries)
- SCHWARTZ, S. H.; CIECIUCH, J.; VECCHIONE, M. y DAVIDOV, E. (2012): Refining the Theory of Basic Individual Values. *Journal of Personality and Social Psychology*, 1-26. Recuperado el 13 de Abril de 2017, de [https://www.researchgate.net/publication/229555687\\_Refining\\_the\\_Theory\\_of\\_Basic\\_Individual\\_Values](https://www.researchgate.net/publication/229555687_Refining_the_Theory_of_Basic_Individual_Values)
- SCHWARTZ, S. y BARNEA, M. (1995): Los valores en las orientaciones políticas. Aplicaciones a España, Venezuela y Méjico. *Psicología Política* (11), 15-40.
- SCWARTZ, S. H. (2003): A Proposal for Measuring Value Orientations across Nations. En *Chapter 7 in the Questionnaire Development Package of the European Social Survey*.
- THE EUROPEAN SOCIAL SURVEY ERIC (2016): *Attitudes towards immigration and their antecedents: Topline results from round 7 of the European Social Survey*. Universidad Pompeu Fabra (20 de Abril de 2017): (en línea) [https://www.upf.edu/ess/\\_pdf/6a-ola/Cuestionarios/ESS\\_Round\\_6\\_Supplementary\\_Spanish.pdf](https://www.upf.edu/ess/_pdf/6a-ola/Cuestionarios/ESS_Round_6_Supplementary_Spanish.pdf)
- VAN DER BRUG, W. y FENNEMMA, M. (2009): The support of radical right parties in the enlarged European Union. n° 31(5), 589-608.



# El Desarrollo organizacional como generador de un cambio significativo en las Organizaciones de la Sociedad Civil

María Guadalupe Zamora Aguilar<sup>(1)</sup>  
mgzamora@gmail.com

Fecha de recepción: 28/07/2017  
Fecha de aceptación: 31/10/2017

## Sumario

1. Introducción. 2. Acepciones teóricas sobre el Desarrollo organizacional.
  - 2.1. El DO como fortalecimiento institucional
3. Las Organizaciones de la Sociedad Civil.
  - 3.1. Sociedad Civil. 3.2. El Entorno de las OSC. 3.3. El Desarrollo Organizacional en OSC.
4. El Cambio Organizacional y sus elementos.
  - 4.1. Acepciones teóricas del cambio organizacional. 4.2. Elementos del cambio organizacional.
5. El Cambio más Significativo.
6. Modelo de desarrollo organizacional.
7. Conclusiones.
8. Bibliografía

## RESUMEN

*Este artículo es producto de una investigación realizada y la experiencia profesional adquirida como agente fortalecedor<sup>(2)</sup> con diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). En un entorno dinámico las organizaciones requieren de estructuras sólidas que les permitan generar estrategias y mecanismos de gestión para el logro de sus objetivos. En este artículo se hace un análisis del proceso de desarrollo organizacional que se lleva a cabo en varias OSC y como este genera un cambio significativo en las organizaciones implementando estrategias de mejora*

(1) María Guadalupe Zamora Aguilar, licenciada en Socióloga por la Universidad Autónoma de Querétaro y pasante de la maestría en Administración, con especialidad en alta dirección de empresas. Docente en la Universidad Politécnica de Querétaro. Consultora en Desarrollo Humano y Alta Dirección, avalada por Secretaría del Trabajo y Previsión Social ZAAG891023PB2-0005. Capacitadora de funcionarios públicos, OSC y empresas. Dentro de su trayectoria profesional está el desarrollo de programas de profesionalización y fortalecimiento institucional. De igual forma, la gestión y ejecución de proyectos a nivel nacional e internacional. Investigadora adjunta por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

(2) Se considera *agente fortalecedor* aquellos profesionistas, fundaciones, OSC, empresas privadas de consultoría y gestión, universidades e instancias de gobierno federal y local que dotan de conocimientos, desarrollan habilidades, brindan recursos, implementan procesos de desarrollo organizacional, acompañamiento y seguimiento, y vinculan a las OSC con otros actores para facilitar y apoyar sus acciones (Fundación Zicaro, 2012).



*continua que las conduce a ser efectivas. El estudio realizado permitió identificar los factores esenciales en el proceso de desarrollo organizacional, posibilitando la construcción de un Modelo de desarrollo organizacional que responde a la naturaleza, necesidades y visión de las OSC.*

**Palabras clave:**

*Desarrollo organizacional, organizaciones de la sociedad civil, cambio más significativo y agente fortalecedor.*

**ABSTRACT**

*This article is the product of research carried out and experience gained as a strengthening agent with various Civil Society Organizations (CSOs). In a dynamic environment organizations require solid structures that allow them to generate strategies and management mechanisms to achieve their objectives. This article makes an analysis of the process of organizational development that is carried out in several CSOs and as this gender a significant change in organizations implementing strategies for continuous improvement that lead them to be effective. The study allowed identifying the essential factors in the process of organizational development, making possible the construction of an organizational development model that responds to the nature, needs and vision of CSOs.*

**Key words:**

*Organizational development, civil society organizations, most significant change and consolidated agent.*



# 1 INTRODUCCIÓN

Hoy en día las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) son un actor clave en el desarrollo económico, social y democrático de México al atender las necesidades de la población y ser gestoras de cambios positivos en la comunidad. En México, de acuerdo con diversas aproximaciones, existen entre 20,000 y 35,000 mil organizaciones, lo cual ha generado una creciente necesidad de analizar más sobre los retos y oportunidades presentes en el crecimiento de este sector (CIVICUS, 2010)<sup>(3)</sup>.

Para realizar sus actividades las OSC emplean recursos financieros, humanos, tecnológicos, materiales, entre otros. Así como la aplicación e implementación de conocimientos, herramientas y capacidades que les permitan hacer eficiente su labor. Aunado a esto, la complejidad del entorno económico ha propiciado la urgente necesidad de profesionalización de las organizaciones, pues esto «ha llevado a muchos donantes a ser más selectivos en sus aportes y más rigurosos en cuanto a la rendición de cuentas por parte de las organizaciones, su desempeño y sus resultados» (Hayle, James & Wrigley 2005, p. 4)<sup>(4)</sup>.

En este tenor, el desarrollo de capacidades y competitividad institucional de las organizaciones es muy importante y está considerado en la agenda pública debido al impacto social que estas generan. Los procesos de desarrollo organizacional son prioridad en la planeación estratégica y planes operativos de las OSC. De igual forma, la oferta en los servicios de profesionalización y desarrollo organizacional se ha incrementado por parte de diversos actores públicos y privados, quienes han sido impulsores de cambios positivos en las OSC. En el ámbito público, el Programa de Coinversión Social (PCS) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) ha financiado proyectos para crear y fortalecer las capacidades de las OSC e implementar programas de capacitación. Estos programas han impulsado el crecimiento y sostenibilidad del Tercer Sector<sup>(5)</sup> en el país.

El presente artículo está integrado por seis apartados: Aceptaciones teóricas sobre el desarrollo organizacional; Organizaciones de la Sociedad Civil; Cambio organizacional; Cambio más significativo; Modelo de desarrollo organizacional; y conclusiones. Primeramente, se hace referencia a los conceptos teóricos sobre el desarrollo organizacional, la sociedad civil y el cambio organizacional. Posteriormente, se explica la pertinencia de los procesos de

(3) CIVICUS (2003): *CIVICUS Civil Society Index Toolkit. Implementation Phase 2003-2004*. Material distributed at the Global seminar Civil Society Index.

(4) HAILEY, J.; RICK J. y WRIGLEY, R. (2005): *Rising to the Challenges: Assessing the Impacts of Organisational Capacity Building, Praxis Paper*, n.º 2, febrero. Oxford. International NGO Training and Research Centre (INTRAC).

(5) El Tercer Sector está compuesto por actores sociales y organizaciones sin fines de lucro que realizan actividades que no son controladas por una entidad gubernamental ni empresarial y cuyos participantes están integrados de forma voluntaria y autónoma.



desarrollo organizacional en el contexto mexicano. Finalmente, se expone un modelo de desarrollo organizacional que responde a la naturaleza, necesidades y expectativas de las organizaciones de la sociedad civil, haciendo énfasis en los resultados obtenidos a partir de la aplicación del modelo propuesto.

El texto pretende aportar datos de interés que permitan comprender el desarrollo organizacional como un proceso planeado que conduce a un cambio significativo a partir de implementar acciones de mejora continua en las organizaciones. Asimismo, la propuesta de modelo de desarrollo organizacional presenta elementos que pueden ser aplicados en diversas organizaciones bajo condiciones similares.

## 2 ACEPTACIONES TEÓRICAS SOBRE EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

El concepto de Desarrollo Organizacional ha ido evolucionando; por sus aportaciones actualmente se considera una herramienta de planificación de las relaciones sociales de producción y como generador de desarrollo socioeconómico. Algunos de los objetivos que persigue son:

- Integrar la visión de los integrantes de la organización con la filosofía institucional (misión, visión y valores).
- Toma de decisiones más eficientes distribuyendo el poder entre los diferentes actores involucrados y grupos de interés.
- Resolución de conflictos internos y fortalecer las relaciones de confianza entre los individuos.
- Favorecer la adaptación de la organización en un entorno dinámico e incierto.
- Brindar claridad y compromiso hacia los objetivos de la organización.
- Generar un aprendizaje organizacional a partir de la experiencia y los errores cometidos.
- Aprender a aprender, promover el aprendizaje y la mejora continua.
- Desarrollar la capacidad de auto-análisis.

En general, todo proceso de desarrollo organizacional cambia la cultura (tradiciones, sistemas y procedimientos anticuados) promoviendo otros modos distintos a los del pasado, a través del análisis de las buenas prácticas, aquello que se ha hecho bien y que por ende debe serguirse haciendo. De esta forma el proceso ayuda a las organizaciones a enfrentar los retos del entorno.

El desarrollo organizacional genera a su vez desarrollo humano de forma sistemática y planificada. Es un enfoque del cambio como producto de la inter-



vención planificada, estratégica y sistematizada para fortalecer los recursos, las capacidades y las competencias empresariales. En los procesos de desarrollo organizacional se identifican, generan y potencializan relaciones sociales, de producción, políticas públicas, empresariales, etc., que impulsan cambios positivos.

Luego, entonces, el desarrollo organizacional es un proceso planeado que inicia cuando las organizaciones y las personas que las integran desean el cambio como algo necesario. Para llevar a cabo el cambio se debe estar motivado para identificar, reconocer y aceptar las necesidades del cambio. Estos cambios pueden ser en conocimientos, habilidades, actitudes, etc. Senge (1992) señala que no hay reglas para efectuar cambios de alto apalancamiento, pero hay modos de pensar que los facilitan.

## 2.1. El DO como fortalecimiento institucional

Con respecto al primer apartado, cuando el desarrollo organizacional promueve acciones de transformación y cambio social es considerado como fortalecimiento institucional, es decir, en el ámbito del tercer sector los procesos llevados a cabo en las OSC son en esencia procesos de desarrollo organizacional en los cuales se implementan diversas técnicas y estrategias para el aprendizaje y solución de problemas que le permiten a la organización alcanzar sus objetivos de una forma eficiente y eficaz (Chiavenato, 2004). En dichos procesos la organización desarrolla capacidades que posibilitan el logro de sus objetivos y ser gestora de su propio cambio.

Por su parte, Lewis (2001) señala tres acciones que comúnmente se asocian al Fortalecimiento Institucional:

- La asistencia técnica, enfocada a la operación básica de la organización.
- La asistencia organizacional, la cual responde a las necesidades de la organización y suele llevarse a cabo a través de la capacitación o consultorías de corto plazo.
- Las intervenciones de desarrollo organizacional, las cuales son de largo plazo y suelen involucrar programas para facilitar, a lo largo de varios años, que la organización misma pueda diagnosticar y resolver sus retos presentes y futuros (p. 183).

El Fortalecimiento Institucional es un proceso en el que la organización se adapta y responde a los cambios que se le presentan al interior y en el entorno. Retomando la visión de OXFAM<sup>(6)</sup> el Fortalecimiento Institucional promueve

(6) OXFAM es una organización inglesa no gubernamental (ONG) fundada en 1942 que trabaja en más de 90 países. La confederación está integrada por 17 organizaciones no gubernamentales que realizan labores humanitarias; su lema es «trabajar con otros para combatir la pobreza y el sufrimiento».



«un enfoque para el desarrollo, más que un conjunto de intervenciones empaquetadas» (Eade 1997, p. 23). En el mismo sentido Blumenthal (2003) considera que el Fortalecimiento Institucional consiste en acciones que aumentan la efectividad de las organizaciones (p. 5), o un apoyo al funcionamiento interno de las mismas, que las ayuda a ser más efectivas y a servir mejor a sus poblaciones objetivo (Draper, 2000). De igual forma, «lograr que las instituciones se hagan sólidas y fuertes para ser más eficientes y eficaces en lo que se proponen hacer» (Espiral 1999 en Alternativas y Capacidades, 2005, p. 17). Aunado a lo anterior, el Fortalecimiento Institucional conduce a las organizaciones a tener visibilidad y posicionamiento por su trabajo, elementos clave para incidir en procesos más amplios de cambio social (Espiral 1999 y Project Concern 2003).

Cabe señalar que en cada proceso de fortalecimiento institucional el agente fortalecedor tiene una manera distinta de realizarlo; así como de las distintas modalidades con características y alcances diferentes. La capacitación, las asesorías, materiales didácticos, diagnósticos institucionales, los acompañamientos y proporcionar fondos son algunas modalidades empleadas.

## 3 LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

### 3.1. Sociedad Civil

A continuación se explica brevemente el concepto de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), ya que ha sido definido por varios autores considerando diversos elementos. El Banco Mundial, bajo un enfoque de desarrollo, considera a las OSC como resultado de la sociedad contemporánea, es decir, una amplia gama de «organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas». De igual forma CIVICUS<sup>(7)</sup> (2003) define sociedad civil como *el espacio fuera de la familia, el Estado y el mercado, donde las personas se asocian voluntariamente sobre la base de intereses y necesidades comunes* (p. 8).

En México la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*<sup>(8)</sup>, en su capítulo primero artículo 3.º, define como

(7) CIVICUS (Alianza Mundial para la Participación Ciudadana) es un organismo internacional con presencia en más de 100 países alrededor del mundo. Desde 1993, CIVICUS promueve el fortalecimiento, crecimiento y permanencia de la acción ciudadana.

(8) La Ley federal de fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil establece el marco normativo y las sanciones que el Estado mexicano establece para la operación de las OSC. Dicha ley fue creada por decreto presidencial en el año 2004



Organizaciones de la Sociedad Civil a todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5.º de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales (Indesol 2012, p. 2). Esta ley considera varias figuras jurídicas de las OSC; sin embargo, dado que la mayoría de las organizaciones legalmente constituidas son Asociaciones Civiles (AC) e Instituciones de Asistencia Privada (IAP) en este artículo se hace especial énfasis en estas dos figuras asociativas.

La siguiente tabla muestra las principales semejanzas y diferencias entre las AC e IAP:

### Figuras jurídicas de las principales Organizaciones de la Sociedad Civil en México

Asociación Civil (AC)	Institución de Asistencia Privada (IAP)
Su actuar no es controlado por una autoridad específica, por lo que tienen mayor libertad sobre sus recursos, actividades y objetivos que persiguen.	En la mayoría de los estados del país, la existencia, operación y disolución es autorizada por la Junta de Asistencia Privada (JAP*) <sup>(10)</sup> . Para la constitución, modificación y extinción de una IAP la JAP emite una resolución.
El consejo directivo es la instancia máxima de gobierno y administración.	El órgano de gobierno está representado por el patronato, cuyo número de integrantes puede variar.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Están conformadas por personas con ideas, intereses y aficiones similares.</li> <li>• La permanencia de los miembros es de forma voluntaria y por tiempo definido.</li> <li>• Las actividades que realizan no persiguen un fin económico ni ilegal.</li> <li>• En la mayoría de los estados, el Código Civil establece los lineamientos para que una organización se constituya y opere bajo los estatutos determinados en una acta constitutiva certificada por un notario público e inscrita en el Registro Público.</li> <li>• Gozan de personalidad jurídica como persona moral con fines no lucrativos.</li> <li>• La denominación de la Razón Social debe ser registrada y autorizada por la Secretaría de Economía.</li> </ul>	

\* La Junta de Asistencia Privada (JAP) es una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin fines de lucro, que realiza actividades de asistencia social. Cada estado del país regula a la JAP a través de La Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

Fuente: Elaboración propia.

y modificada una sola vez en el año 2012, desde entonces. El contenido completo de la ley puede consultarse en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>.

(9) La Junta de Asistencia Privada (JAP) es una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin fines de lucro, que realiza actividades de asistencia social. Cada estado del país regula a la JAP a través de La Ley de Instituciones de Asistencia Privada.



### 3.2. El entorno de las OSC

En seguida se enuncian datos relevantes sobre las características de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México en el año 2017, específicamente en el estado de Querétaro, donde se realizó la investigación que dio pauta al presente artículo.

Según el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el 2014 existían 27,241 actores sociales inscritos en todo el país, de los cuales 21,042 organizaciones se encontraban activas. Si se toma como línea base esta cifra y se compara con las actuales en el año 2017 se observa un incremento del 1% de las OSC en México durante los últimos tres años. Las entidades con mayor número de organizaciones son la Ciudad de México, Estado de México, Veracruz, Oaxaca y Chiapas. En el estado de Querétaro están registradas 352 organizaciones que se encuentran activas. Si relacionamos el número de habitantes con el número de organizaciones se observa que en México de 112 336 538<sup>(10)</sup> habitantes, por cada 5245 habitantes existe una organización legalmente constituida y activa. En el caso particular del estado de Querétaro por cada 5193 habitantes hay una organización de la sociedad civil. Estos datos aportan un panorama del comportamiento del asociacionismo en México, haciendo evidente que el incremento de organizaciones que se constituyen no es proporcional al crecimiento demográfico. Lo anterior es importante si se consideran problemas sociales como la pobreza, delincuencia y corrupción que se presentan en el país frente a la capacidad del estado para cubrir la demanda de la población en cuanto los servicios básicos.

Otro indicador que da sentido a la pertinencia y acciones que realizan las OSC es el Índice de Desarrollo Humano debido a que la sociedad civil contribuye en la construcción de este indicador al brindar a la población vulnerable servicios que cubren diversas necesidades. Con base en el Informe sobre Desarrollo Humano México 2016 (IDH)<sup>(11)</sup> el 46.2% de la población se encuentra en situación de pobreza, enfatizando la desigualdad de oportunidades entre regiones, hogares y personas. El informe resalta la importante contribución que realiza la sociedad civil para lograr uno de los objetivos más urgentes que enfrenta el país: lograr mayor desarrollo con menor desigualdad.

(10) Total de población en México según el último censo de población realizado en el año 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

(11) El Informe sobre Desarrollo Humano México 2016 brinda un panorama de la movilidad de oportunidades en las entidades, municipios y para los individuos que habitan el país; analiza las razones de la brecha de desigualdad y las políticas públicas implementadas. El documento puede consultarse en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-mexico-2016.html>.



Sobre la figura jurídica de las organizaciones, el 3% están constituidas como Instituciones de Asistencia Privada (IAP), el 95% son Asociaciones Civiles (AC) y el 2% restante tienen otras figuras. Algo similar sucede en el estado de Querétaro, donde solo el 18% son IAP, a pesar de existir la Junta de Asistencia Privada del Estado de Querétaro<sup>(12)</sup>. Los datos anteriores permiten establecer que el contexto de las OSC es complejo frente a la cantidad de causas que atienden. Sin embargo, el número y figura legal de las organizaciones no se traduce directamente en mejores condiciones de vida para la población, ya que su alcance e impacto social depende directamente de las acciones, proyectos y estrategias que implementen los diferentes actores sociales en pro de la población vulnerable.

Por lo anterior, la contribución de las OSC deriva de la capacidad que tenga cada organización para desarrollar acciones eficientes que atiendan la causa de las necesidades sociales. Al respecto, Villar (2009) refiere «apoyar el fortalecimiento institucional pasa por entender que la inversión en capacidades no compite con los recursos para los programas y proyectos, sino que los fortalece, multiplica y los hace más eficientes. Las organizaciones efectivas pueden diseñar y gestionar proyectos más efectivos que las organizaciones débiles y mal gestionadas, aún si estas últimas presentan en el papel proyectos bien diseñados» (p. 23).

### 3.3. El Desarrollo Organizacional en OSC

A través del tiempo las OSC han sufrido varios cambios que obedecen al entorno y condiciones del tercer sector en México. Así lo indica Lewis (2001): las OSC tenían una cultura dirigida a la resolución de problemas, sin dedicar tiempo al estudio, comprensión y planeación sobre cómo enfrentar esos problemas<sup>(13)</sup>. Antes del año 2000, las personas que trabajaban en las organizaciones estaban inmersas en el trabajo del día a día, por lo que no consideraban importante desarrollar competencias organizacionales<sup>(14)</sup>, ya que la prioridad era la operación y atención de la causa. No obstante, los cambios políticos y los efectos de las crisis económicas llevaron a que las organizaciones se transformaran y la planeación se convirtiera en un elemento clave para generar

(12) La Junta de Asistencia Privada es el órgano estatal que autoriza, vigila y regula a las Instituciones de Asistencia Privada.

(13) LEWIS, D. (2001): *The Management of Non-Governmental Organizations*. Londres: Routledge, p. 67.

(14) Las competencias organizacionales entendidas como «un conjunto de características de la organización, de modo fundamental, vinculadas a su capital humano, en especial a sus conocimientos, valores y experiencias adquiridas, asociadas a sus procesos de trabajo esenciales, las cuáles como tendencias están causalmente relacionadas con desempeños exitosos de la organización correspondiendo a determinada cultura organizacional» (Normas Cubanas 3000, 2007, p. 9).



mayor impacto de su trabajo y hacer sostenibles sus esfuerzos a través del tiempo. Entonces, *aprender a organizarse en lo interior y relacionarse con estructuras institucionales «más grandes» se vuelve una condición básica*<sup>(15)</sup>.

En México las OSC al encontrarse en una situación de inestabilidad y precariedad financiera, a raíz de la dependencia del sector para realizar sus actividades, recurren a los agentes fortalecedores para generar capacidades institucionales a través de procesos de desarrollo organizacional. De esta forma, los programas de fortalecimiento institucional y profesionalización comienzan a tener mayor participación y asistencia de los integrantes de las organizaciones.

Luego entonces, la oferta de servicios de *profesionalización*<sup>(16)</sup> y *fortalecimiento institucional*<sup>(17)</sup> es insuficiente de acuerdo a la demanda por dos principales factores. En primer lugar, según datos del Registro Federal de OSC<sup>(18)</sup> (2017) en México están inscritas 36,251 OSC, de las cuales solo 21,417 organizaciones están activas. De estas, en el estado de Querétaro se ubican 352 OSC activas que representan el 1.64% del universo a nivel nacional. Esto permite deducir que el poco crecimiento del tercer sector y la significativa cantidad de organizaciones que están inactivas está relacionado con la falta de capacidades y recursos que tienen las instituciones para sostenerse en el tiempo. Así lo reflejan los datos proporcionados por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI<sup>(19)</sup>) en su Directorio de Organizaciones Acreditadas 2015, donde solo 32 OSC de Querétaro están acreditadas con base en los indicadores de Institucionalidad y transparencia<sup>(20)</sup>. En esta evaluación se consideran dos indicadores importantes, los años de operación que tiene una organización a partir de la fecha en

(15) FUNDACIÓN ZÍCARO (2012): *Fortalecimiento y Profesionalización: reflexiones y recomendaciones*. México: Ed. Indesol y Fundación Zícaro.

(16) La Profesionalización entendida como un proceso complejo que debe incidir en el desarrollo institucional de las organizaciones, construye capacidades para dar como resultado instituciones más fuertes y sólidas (Zícaro, 2012, p. 10). Este proceso ayuda a las organizaciones a institucionalizar su trabajo para dar continuidad a sus acciones e incrementar su eficiencia. Los conocimientos e información que se brindan a las OSC responden a su naturaleza y el campo de acción en el cual se desenvuelven. Asimismo, los contenidos están tropicalizados, es decir, son acorde al lenguaje y necesidades tanto de las organizaciones como de las personas que las integran.

(17) El Fortalecimiento Institucional debe entenderse, desde un enfoque del Desarrollo Organizacional, como un proceso de cambio planeado en el cual se implementan diversas técnicas y estrategias para el aprendizaje y solución de problemas que le permiten a la organización alcanzar sus objetivos de una forma eficiente y eficaz (Chiavenato, 2004). Lo anterior explica cómo el fortalecimiento institucional es un proceso por el cual una organización desarrolla capacidades que le permiten el logro de sus objetivos y ser gestora de su propio cambio, donde los Agentes Fortalecedores le facilitan su crecimiento y desarrollo.

(18) El Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil es la instancia autorizada por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en México para concentrar toda la información que forme parte o se derive de los trámites de las organizaciones.

(19) El Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) es una asociación civil fundada en 1988, con carácter privado, no lucrativa, sin ninguna filiación a partido, raza o religión. La sede se encuentra en la Ciudad de México y su ámbito de acción abarca todo el país. Por sus acciones en pro de las OSC y la responsabilidad social empresarial se considera una institución líder a nivel nacional en temas de filantropía y buenas prácticas en responsabilidad social.

(20) CEMEFI (2015): *Indicadores de institucionalidad y transparencia: Directorio de Organizaciones Acreditadas 2015*. Centro Mexicano para la Filantropía: México, pp. 80-84.



que se constituyó legalmente y las fuentes de ingresos que tiene para realizar sus actividades.

En segundo lugar, a nivel nacional la principal instancia pública que brinda servicios de fortalecimiento institucional es el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) a través de diversas convocatorias del Programa de Coinversión Social. Por lo contrario, la oferta de capacitación y desarrollo organizacional por parte de la iniciativa privada cada vez es más sin embargo sus costos son elevados, volviéndose inaccesibles para la mayoría de las organizaciones. Esto da como resultado que sólo una mínima parte de las organizaciones acceda a servicios de capacitación y profesionalización pero de manera discontinua, poco articulada y, en la mayoría de los casos, con altos costos. En algunos casos cuando los servicios de desarrollo organizacional se han ofertado de forma gratuita las organizaciones no visualizan el costo real del servicio que están recibiendo. Por otro lado, cuando los servicios tienen una cuota se limita la participación a las organizaciones que puedan cubrir los costos.

Desde un enfoque de cooperación para el desarrollo, «invertir en las capacidades colectivas y en el fortalecimiento de organizaciones, es invertir en desarrollo, ya que con los recursos invertidos se contribuye a la sostenibilidad de la organización y a que esta sirva mejor a la comunidad que atiende» (Villar, 2009). Visto de esta forma, los procesos de desarrollo organizacional generan organizaciones de la sociedad civil más efectivas, evitando tener lo que Letts denomina «anorexia organizacional»<sup>(21)</sup>. Es decir, las organizaciones requieren desarrollar cierta capacidad operativa, humana y de equipamiento para implementar de forma exitosa los proyectos que realizan, ya que de lo contrario no se lograrían los resultados esperados, con alcances mínimos y en el mediano plazo se convertirían en una pérdida importante de tiempo y recursos.

En el caso del estado de Querétaro, Fundación Merced Querétaro<sup>(22)</sup> ha promovido el fortalecimiento del tercer sector brindando entre el año 2010 y 2013 programas de profesionalización y acompañamiento institucional a más de 192 OSC, con una participación de 402 integrantes de diversas organizaciones<sup>(23)</sup>. A través de este tipo de programas las personas comparten experiencias, adquieren conocimientos, desarrollan habilidades y se interrelacionan en espacios que propician un aprendizaje y la obtención de capacidades individuales, mismas que después transfieren a más integrantes de su organización.

(21) LETTS, C; RYAN, W. y GROSSMAN, A. (1999): 75.

(22) Fundación Merced Querétaro, A.C. es una fundación creada en el año 2000 que promueve la participación ciudadana, la vinculación entre los miembros de la sociedad y el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil comprometidas con la solución solidaria de diversos problemas sociales, brindándoles servicios de profesionalización y canalizando recursos que posibiliten su trabajo.

(23) GONZÁLEZ, M.; ZAMORA, M. y SERVÍN, E. (2014): *Fortaleciendo el Capital Social: Sistematización del Modelo Compromiso de Fundación Merced Querétaro*. Fundación Merced Querétaro: México, pp. 48-49.



La socialización de los saberes y aprendizajes permite que hacer conscientes los recursos materiales e intangibles que posee la organización. De esta forma las organizaciones desarrollan competencias que mejoran su desempeño y las conducen hacia una efectividad organizacional<sup>(24)</sup>, es decir, logran sus objetivos, son más autónomas y aseguran su permanencia en el tiempo.

## 4 EL CAMBIO ORGANIZACIONAL Y SUS ELEMENTOS

En la década de los años 90's un entorno incierto y dinámico dio pauta a que se hiciera énfasis en la transformación de las prácticas organizacionales implementando acciones para sobrevivir, mejorar la competitividad y el desempeño. Los cambios a nivel organizacional se manifestaron en las estructuras organizacionales, la cultura interna entre los miembros de la organización, en las formas de pensamiento e interacción de los individuos y en sus conocimientos, entre otros. Esto reafirmó la idea de que todo cambio es posible, la mente puede desaprender y aprender nuevas formas de pensamiento.

### 4.1. Acepciones teóricas del cambio organizacional

Una definición simple del concepto de cambio pudiera ser la que aportan French y Bell en 1996 cuando consideran que «cambio» significa que el nuevo estado de las cosas es diferente al antiguo estado de las cosas<sup>(25)</sup>. Sin embargo, cambiar es un proceso que implica modificar centros de poder, usos y costumbres, tanto personales como grupales, arriesgar, dominar temores y resistencias. Los cambios en una organización van más allá de implementar avances tecnológicos, rediseñar la estructura o desarrollar nuevas estrategias comerciales.

Las organizaciones al estar constituidas por hombres son el reflejo de la humanidad y la vía colectiva idónea para transformar la realidad. En este sentido, al hablar de cambio organizacional Miguel Pina e Cunha refiere que el

(24) La efectividad Organizacional es «el grado en el que una organización logra los resultados que se esperan de ella, cuando se satisfacen las necesidades de los grupos de interés» (JEFFREY PFEFFER y GERALD R. 1978). Desde este enfoque se sugiere que la efectividad de una organización sea evaluada por un agente externo, lo que da pauta a los agentes fortalecedores para dictaminar el desempeño y efectividad de las organizaciones civiles. Sin embargo, la supervivencia de una organización no puede interpretarse como un resultado de efectividad, ya que esta depende del momento, es decir, está sujeto al punto donde se encuentre la organización dentro de su escala de evolución. Al respecto, Pennings y Goodman (1977) mencionan en su libro *Nuevas Perspectivas sobre Efectividad Organizacional* que «depende de los requerimientos», es decir, la efectividad de una organización se basa en su habilidad para hacer frente a las contingencias que se le presenten.

(25) Así, el cambio es una transformación de características, una alteración de dimensiones o aspectos más o menos significativos. El cambio tiene lugar en las personas, estructuras, tecnologías, etc.



cambio es una alteración en el diseño o estrategia de la organización o cualquier otra tentativa para influenciar en los miembros de la organización a adoptar comportamientos diferentes. De igual forma, Dalton (1969) lo define como cualquier alteración significativa en las pautas de conducta de los individuos que constituyen una organización. Asimismo, el cambio en una organización se puede considerar como la adopción de una nueva idea o un nuevo comportamiento en una organización (Pierce y Delbecq, 1977).

## 4.2. Elementos del cambio organizacional

En 1947, Kurt Lewin explicó cómo las organizaciones pueden encontrarse en estado de equilibrio, con fuerzas que impulsan el cambio, y fuerzas que se oponen al mismo para mantener el status quo. A este fenómeno el autor lo denominó la teoría del campo de fuerza, en la cual explica el proceso de cambio en tres pasos:

- 1) *Descongelamiento*: Se crea la motivación para el cambio. Si las personas se sienten incómodas con la situación actual pueden considerar la necesidad del cambio.
- 2) *Movimiento o cambio*: Es el cambio en sí mismo y puede ocurrir mediante la asimilación de nueva información, la exposición de nuevos conceptos o el desarrollo de una perspectiva diferente.
- 3) *Recongelamiento*: Aquí el cambio se estabiliza. Para que este sea eficaz debe ser congruente con el concepto que la persona tiene de sí misma y de sus valores. Si el cambio es incongruente con las actitudes y comportamientos de otros integrantes de la organización, existe la posibilidad de que la persona regrese a la conducta anterior. Es necesario reforzar la nueva conducta.

Por su parte, Schein (1991) plantea un modelo basado en los siguientes tres pasos para lograr el proceso de cambio: 1) *Descongelar*, es decir, hacer evidente la necesidad de cambio; 2) *Designar un agente de cambio preparado*, se refiere a escoger a un individuo que dirija y guíe el proceso de cambio en la organización; y 3) *Recongelar*, significa poner en su lugar el nuevo patrón conductual por medio de los mecanismos de soporte o refuerzo, de manera que se convierta en la norma vigente.

En ambas perspectivas se trata de un proceso de cambio planeado<sup>(26)</sup> donde la organización realiza acciones coordinadas, en términos de un crecimiento

(26) Al respecto, Warner Burke (1994) y David Nadler (1998) hablan de cambio organizacional planeado y no planeado. Esta es una decisión consciente.



sostenido y una actitud de apertura, *la cual está cifrada en los factores de dirección, liderazgo y cultura organizacional, que son finalmente el producto de una filosofía gerencial para el cambio* (Franklin, 1997). De igual forma, Gordon (1999) señala que dependiendo del enfoque se produce el cambio<sup>(27)</sup>.

## 5 MODELO DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

A continuación se presenta un Modelo de desarrollo organizacional que fue construido a partir del trabajo con las organizaciones de la sociedad civil y la aplicación a más de 100 organizaciones sociales dando resultados positivos en cuanto al nivel de desarrollo organizacional alcanzado en las instituciones. Asimismo, el modelo es producto de prácticas exitosas en el ejercicio profesional como agente fortalecedor.

Primeramente, es preciso señalar cuatro elementos que constituyen las condiciones necesarias para la aplicación del modelo:

- 1) El **convenio**, entendido como ese acuerdo voluntario, con una actitud de apertura al cambio, que se establece entre la organización y el agente fortalecedor para llevar a cabo el proceso.
- 2) El **seguimiento**, brindar el apoyo y continuo respaldo a la organización durante y después de haber realizado el proceso de desarrollo organizacional para asimilar y aplicar los cambios necesarios.
- 3) El **aprendizaje** se refiere a la apertura para adquirir conocimientos y reforzar los aprendizajes previos a lo largo del proceso. Cabe señalar que la adquisición del aprendizaje se da de manera simultánea a nivel individual, colectivo, organizacional e inter organizacional.
- 4) La **evaluación** se realiza de manera continua durante todo el proceso de desarrollo organizacional de dos formas, se evalúa el avance de la organización en el logro de los objetivos que ha definido; de igual forma, se evalúa la efectividad de los servicios brindados a la organización por el agente fortalecedor. La evaluación continua posibilita hacer modificaciones y mejoras durante el proceso.

Una vez que se han conseguido los cuatro elementos mencionados, da inicio el proceso con la aplicación de una herramienta de evaluación, la cual

(27) Si se cambian conocimientos, capacidades, formas de interactuar y actitudes de los miembros, mecanismos de comunicación, las relaciones de poder y la cultura organizacional el cambio tiene lugar desde un enfoque conductual. Por otro lado, si el cambio refiere al rediseño de la estructura, los empleos o el clima laboral entonces el enfoque es estructural. Mientras que si se cambia el equipo, los métodos, los materiales o técnicas, entonces se trata de un enfoque técnico.



realiza una valoración del nivel de desarrollo que se presenta en la organización. Esto a manera de diagnóstico para conocer las condiciones en las que se encuentra la organización y tener una línea base de referencia para poder medir los alcances del proceso una vez que concluya. Esta evaluación se hace en dos tiempos, primeramente los integrantes de la organización realizan una reflexión con base en la herramienta proporcionada. En un segundo momento se validan los resultados entre los integrantes de la organización y el agente fortalecedor. Esta evaluación inicial analiza seis áreas elementales de las OSC: Planeación estratégica, Modelo de atención, Gestión de recursos, Administración de recursos, Vinculación y Comunicación<sup>(28)</sup>.

De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada, la organización decide los objetivos y metas que quiere alcanzar con el proceso de desarrollo organizacional. Posteriormente, en conjunto con el agente fortalecedor la organización construye un plan de acción donde se plasman las estrategias y acciones a realizar durante el proceso. Este plan considera los recursos necesarios, los responsables de implementar las estrategias y los supuestos o complicaciones que se pueden llegar a presentar en la ejecución.

Cabe señalar que, el modelo en todo momento promueve el aprendizaje, la construcción de capacidades y el desarrollo de competencias<sup>(29)</sup> a nivel de la organización (micro) y entre diversos actores (macro). No obstante, es la organización la que decide los alcances que desea lograr en el proceso de desarrollo organizacional, a través de diversos servicios como asesorías, cursos, talleres, *coaching* organizacional, redes y vinculación.

En el caso de las OSC, los resultados del proceso de desarrollo organizacional promueven la participación ciudadana, la inversión social, la incidencia en políticas públicas y generan un reconocimiento social de la causa y la organización que la atiende. Por tanto, la participación en este proceso favorece las condiciones necesarias para que la organización desarrolle la capacidad para realizar una contribución efectiva a la solución de la problemática que atiende y mejore su desempeño organizacional<sup>(30)</sup>.

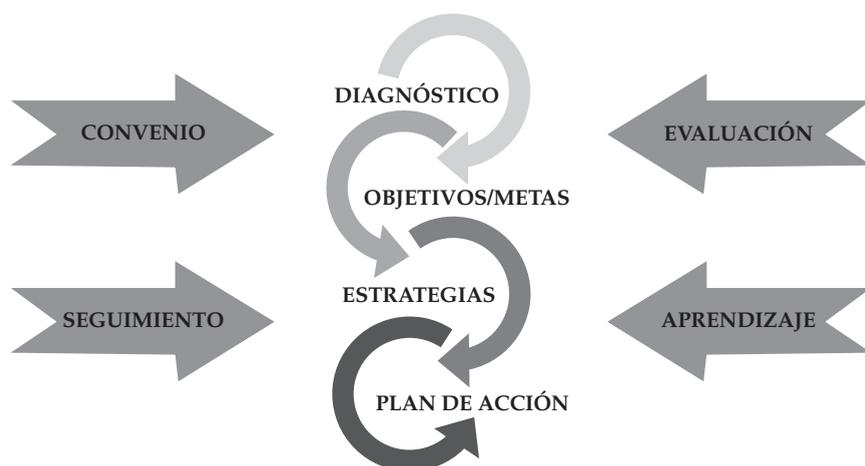
(28) Las OSC atienden distintas causas, tienen diferente trayectoria, años de constitución, emplean diversos recursos, etc. Sin embargo, a partir del trabajo realizado con las organizaciones estas seis áreas aplican para cualquier organización de la sociedad civil con las características del entorno mexicano y la naturaleza de instituciones no lucrativas.

(29) Las competencias organizacionales hacen referencia a las capacidades desarrolladas por las organizaciones, a través del proceso de desarrollo organizacional bajo un enfoque holístico y colectivo. Asimismo, «las características que resultan al integrar habilidades, conocimientos, experiencias y actitudes demostrables a través de comportamientos, que le permiten a las personas actuar de acuerdo con los parámetros definidos por la organización y las conducen a un desempeño superior» (Grupo EPM, 2011, p. 48).

(30) El desempeño organizacional es considerado como «el grado en que los procesos responden a la estrategia que la organización selecciona para aproximarse a los resultados esperados» (Chenhall, 2005). Entonces, el desempeño organizacional es en relación a la gestión que se haga del conocimiento, los procesos, la calidad y los mecanismos para la toma de decisiones. La medición del desempeño de una organización requiere de la aplicación de un modelo basado en los procesos de gestión y los resultados esperados a través

La siguiente imagen muestra la propuesta de modelo de desarrollo organizacional construida a partir de la praxis profesional y el análisis de las organizaciones de la sociedad civil que han participado en procesos de desarrollo organizacional.

**Figura 1. Modelo de desarrollo organizacional**



Fuente: Elaboración propia.

El éxito del modelo radica en las condiciones que este establece para su aplicación, ya que la disposición para llevar a cabo un proceso de desarrollo organizacional tanto de la OSC como del agente fortalecedor hacen que el interés perdure durante la ejecución de las etapas, sobre todo cuando se presentan imprevistos o problemas. De igual forma, el seguimiento realizado durante la aplicación del modelo y posterior a los resultados es el principal apoyo e impulso para que la organización realice los cambios que requiere. El seguimiento debe dar continuidad a los procesos previos, tomando en cuenta los avances y qué tan lejos se encuentra la OSC de sus objetivos.

La evaluación continua (antes, durante y después) permite medir y monitorear los cambios efectuados, así como resolver de manera rápida los inconvenientes que pudieran surgir. Por lo anterior, el modelo promueve el aprendizaje al tiempo que hace consientes y sistematiza los saberes, usos, costumbres y prácticas presentes en la organización.

de estrategias implementadas, es decir, el desempeño de las organizaciones se mide a partir de la manera en como llevan a cabo sus procesos y el logro de objetivos que se plantean (Clegg, Courpasson y Phillips, 2006).



La creación, desarrollo y consolidación de capacidades organizacionales<sup>(31)</sup> a partir de un modelo de desarrollo organizacional permite acompañar, registrar y evaluar la implementación del proceso. A la vez que genera las condiciones para llevar a cabo una gestión al interior de las organizaciones que propicie el cambio planeado.

## 6 EL CAMBIO MÁS SIGNIFICATIVO

El desarrollo organizacional es un proceso transformacional, por lo que para conocer los resultados de dicho proceso es preciso realizar una evaluación minuciosa valorando no solo los resultados finales, sino el proceso como tal en cuanto a los alcances que han tenido las acciones llevadas a cabo por la organización.

En seguida se presenta un análisis de dichos procesos de desarrollo organizacional a partir de la metodología de evaluación del *Cambio Más Significativo*. Cabe aclarar que, realizar una evaluación de este tipo es complicado por la dificultad de evaluar procesos intrínsecamente complejos, intangibles y con frecuencia poco definidos como lo es el desarrollo de la capacidad organizacional (Hayle *et al.* 2005, p. 3).

Para realizar una valoración del proceso de desarrollo organizacional es preciso implementar técnicas de investigación tanto cualitativas como cuantitativas y hacer uso de la triangulación de estas. Pues en este tipo de procesos la dependencia en información de tipo cuantitativo «puede significar que la verdadera esencia del cambio no se registre o se comprenda». Como dijo Einstein: «no todo lo que cuenta puede ser contado» (Hayle *et al.* 2005, p. 4).

El método de evaluación y monitoreo denominado el *Cambio Más Significativo* (CMS) facilita la participación activa de los diversos actores involucrados y proporciona información sobre los resultados, efectos e impacto de un programa o proyecto a través de la recolección de historias que son documentadas y analizadas. Por lo anterior, es muy importante la observación sintetizada en historias<sup>(32)</sup> y el análisis para extraer lecciones o prácticas exitosas.

El CMS fue propuesto por Rick Daves y Jess Dart en 2005 para evaluar un proceso de desarrollo social complejo en Bangladesh generando, a partir de

(31) Por *capacidades organizacionales* se entiende un conjunto de conocimientos, habilidades y recursos que las organizaciones necesitan para ser efectivas. Cabe señalar que las capacidades de una organización son multifacéticas y están en continua evolución.

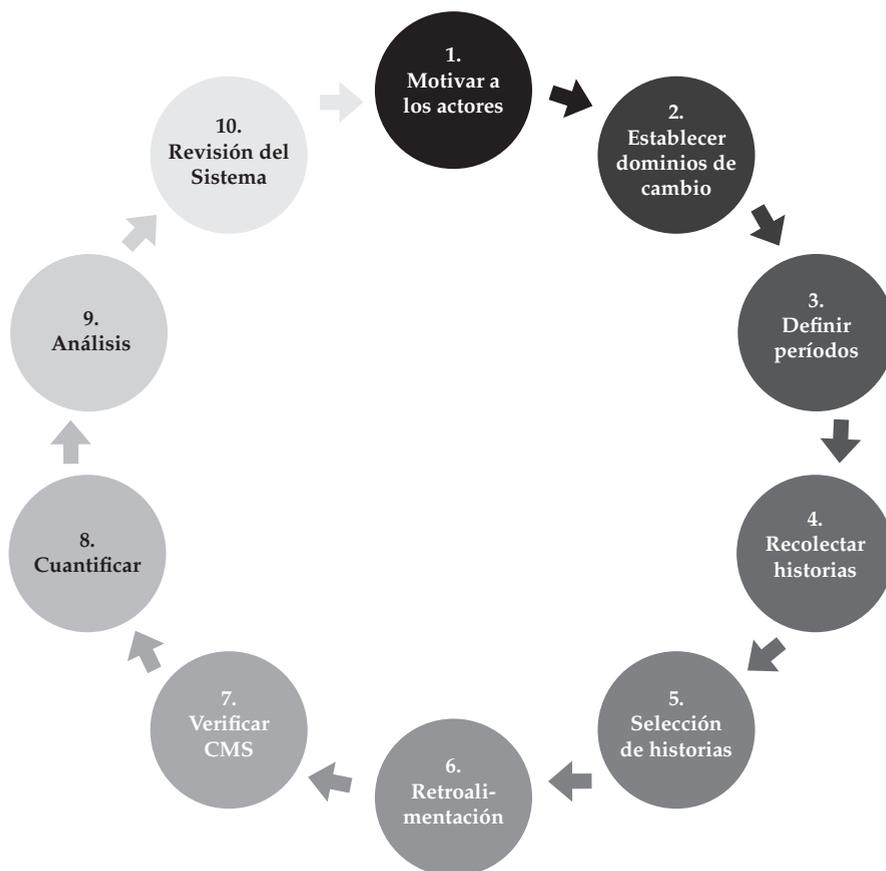
(32) El uso de historias representa el medio más sencillo para explorar la profundidad y complejidad del cambio humano (Hayle *et al.*, 2005).



esta experiencia, una guía que explica a detalle la metodología. Desde entonces, este método ha sido utilizado varios contextos a nivel internacional en los cuales se han podido identificar y valorar cambios no planeados o imprevistos que representaron impactos significativos para los involucrados.

En seguida se muestra la guía de aplicación del CMS:

**Figura 2. Pasos del método del Cambio Más Significativo<sup>(33)</sup>**



Aplicando la metodología del Cambio Más Significativo en el análisis de los procesos de desarrollo organizacional realizados con algunas OSC en el estado de Querétaro<sup>(34)</sup> se identifica lo siguiente:

(33) GONZÁLEZ, M.; ZAMORA, M. y SERVÍN, E. (2014): p. 68.

(34) Para realizar este análisis se solicitó la participación de más de cien OSC con las cuales se ha trabajado en temas de profesionalización y desarrollo organizacional desde hace varios años. Por cuestiones de confidencialidad no se menciona sus nombres ni datos de contacto.



- Las organizaciones que han participado en procesos de desarrollo organizacional de forma continua generan competencias organizacionales, adquiriendo conocimientos, habilidades y actitudes que sirven para mejorar la administración y operación de la organización.
- Sin importar los años de constitución, las OSC tuvieron una mejor estructura del trabajo que realizan. Las organizaciones con una larga trayectoria reconocen la importancia de implementar mejoras estructurales. De igual forma, las organizaciones consideran que el desarrollo organizacional es esencial para tener una base más sólida que permita su crecimiento y permanencia en el tiempo.
- Sobre la gestión de recursos, las organizaciones mencionan que los procesos de desarrollo organizacional favorecieron la generación de mejores proyectos y una mayor vinculación con otros actores para la obtención de recursos económicos, humanos, intelectuales, etc.
- El trabajo en equipo, una mejor distribución de responsabilidades y toma de decisiones al interior de las organizaciones.
- Otra aportación importante de los procesos de desarrollo organizacional es que los aprendizajes no solo se incorporan a la práctica cotidiana, sino que se ven reflejados en la atención con los beneficiarios finales, por lo que los cambios no solo se quedan a nivel organizacional.

Lo anterior, a partir de establecer dos dominios de cambio para clasificar y analizar los aportes realizados por las organizaciones que han implementado procesos de desarrollo organizacional:

*Dominio 1: Cambios en las competencias organizacionales de las OSC.*

Con respecto a la adquisición de conocimientos, habilidades, capacidades o actitudes que generaron cambios a nivel individual u organizacional.

*Dominio 2: Cambios en su articulación con otros actores.*

Los cambios en relación a su vinculación con otros actores y grupos de interés.

Para establecer los tipos de cambio que se presentaron en las OSC se realizó un ejercicio de reflexión sobre las expectativas y objetivos que las organizaciones buscaban al implementar procesos de desarrollo organizacional. Esto permitió definir las áreas de cambio que son importantes para los actores involucrados. Algunas de las preguntas que resultaron de este ejercicio fueron:

¿Qué cambios han tenido las OSC que han participado en los procesos de desarrollo organizacional?



¿Qué elementos del proceso de desarrollo organizacional son más esenciales en la generación de un cambio?

¿Cómo han aplicado las OSC los conocimientos adquiridos?

¿Qué cambiarían las OSC para mejorar los servicios de desarrollo organizacional?

Las grandes transformaciones organizacionales implican un cambio de mentalidad de quienes dirigen la organización, recordando que la misma es el reflejo de sus integrantes. El El Cambio Más Significativo puede semejarse, desde la *teoría del cambio organizacional*<sup>(35)</sup> al cambio de segundo orden que produce una transformación radical, difícil y que fundamentalmente altera la organización y su centro. Este cambio explica que mientras más adaptadas estén las organizaciones a su contexto es más difícil para ellas lograr un cambio. El cambio es un conjunto de modificaciones reactivas y proactivas, con base en el objetivo que se quiera alcanzar.

---

## 7 CONCLUSIONES

El desarrollo organizacional es un proceso que genera cambios positivos debido a que responde a las necesidades de las organizaciones y las conduce a los objetivos que estas quieren llegar, a partir de una evaluación de la organización que considera su estructura, actividades, propósito, presupuesto y recursos con los que cuenta para lleva a cabo su función. El proceso debe ser a mediano y largo plazo, no está sujeto a una temporalidad, ya que responde a la naturaleza, recursos y requerimientos de cada organización.

Como resultado, el modelo de desarrollo organizacional propuesto genera un proceso dinámico, participativo e incluyente entre todas las áreas que comprenden la organización. En el caso de las OSC que han realizado procesos de desarrollo organizacional tienen una participación activa y mayor capacidad de intervención en asuntos públicos de su interés. Es así que agentes fortalecedores impulsan el asociacionismo en México, favorecen la articulación entre los diversos actores y construyen capacidades en las organizaciones para que estas puedan diseñar, gestionar y realizar acciones contribuyendo de forma efectiva al desarrollo social del país. Lo anterior

(35) MEYER, G. y BROOKS (1990): *Environmental jolts and industry revolutions: Organizational responses to discontinuous change*. Strategic Management Journal.



posibilita la generación de oportunidades en un entorno que está en constante cambio.

Sobre los efectos y cambios que generan los procesos de desarrollo organizacional es importante resaltar que el cambio no ocurre en todos los casos de la misma manera ni magnitud, ya que esto depende en gran medida de los objetivos establecidos por cada organización. Es evidente que los cambios más significativos tienen lugar en los casos donde la organización implementó de manera permanente estrategias y acciones de mejora de forma planeada y articulada. Siendo un desafío que los aprendizajes adquiridos durante el proceso sean incorporados a la práctica organizacional.

El proceso tiene lugar en el marco de una relación basada en la empatía, cercanía y apertura, tanto de la organización como del agente fortalecedor. Este proceso incluye la perspectiva de la organización y la visión del agente fortalecedor externo con el propósito de contar con un análisis más completo. Los resultados obtenidos del proceso son útiles en cuanto resaltan la experiencia más que en evidenciar las problemáticas.

Respecto a la oferta y demanda de las OSC para participar en procesos de desarrollo organizacional, los datos expuestos en el presente texto y el modelo propuesto buscan promover mecanismos y estrategias para reducir la brecha en el acceso a los servicios de profesionalización. Todo proceso de fortalecimiento institucional implica la organización invierta recursos como tiempo, personal, económicos, etc. El grado de inversión depende de la modalidad y el agente fortalecedor que brinde el servicio. De igual forma, los donantes juegan un papel importante como detonadores de este tipo de procesos. En ese sentido, se requiere eliminar la falsa idea de que el desarrollo organizacional es un "gasto" y que invertir en este proceso significa desaprovechar recursos que están destinados a la atención de las problemáticas sociales. Existe un reto para que tanto organizaciones como entes financiadores entiendan que al invertir en las capacidades de las organizaciones sociales el uso de los recursos será más eficaz, ya que las OSC tendrán las capacidades de gestión necesarias para llevar, de forma sostenible, los proyectos que se propongan, los cuales a su vez generarán los bienes y servicios que esas poblaciones priorizan y requieren<sup>(36)</sup>.

El desarrollo organizacional va más allá de adquirir conocimientos y habilidades, el proceso implica un cambio profundo en las personas y sus relaciones, tanto al interior como al exterior de la organización. Existen factores que contribuyen a que el cambio suceda y cumpla con su finalidad. Al respecto

(36) VILLAR, R. (2009): El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de RedAmérica. Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD): Madrid, p. 5.



James y Wrigley (2007) comentan «una vez que los conocimientos adquiridos a través de un agente externo son internalizados se detonan los procesos de transformación, sin embargo, esto solo ocurrirá si hay una motivación interna preexistente». Un elemento importante que detona un cambio significativo es la actitud de las personas<sup>(37)</sup> que participan en el proceso de desarrollo organizacional, pues las actitudes favorecen el aprendizaje y la disposición al cambio o adaptación. Otro factor importante en el proceso es la construcción de confianza entre los diferentes actores involucrados. Esto debido a que la confianza que tenga la organización en sí misma y sus colaboradores es esencial para iniciar un proceso de cambio. Además, la confianza que se genera entre el Agente Fortalecedor y la organización es vital para establecer canales de comunicación que fortalezcan las relaciones.

Después del análisis realizado y los argumentos antes expuestos, se concluye que la ejecución de procesos de desarrollo organizacional a través de un modelo permite adquirir herramientas y dirigir las acciones de acuerdo a los objetivos de cada organización, reconociendo que no existe un plan único de desarrollo organizacional, pues se trata de un proceso dinámico que responde a la naturaleza de cada organización fortalecida. Por tanto, el modelo antes mencionado pretende brindar una alternativa para llevar a cabo procesos de desarrollo organizacional cuya finalidad sea implementar mejoras y un cambio institucional.

## 8 BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL: *Definición de sociedad civil*, recuperado el 20 de marzo de 2017, desde [http://web.worldbank.org/wbsite/external/bancomundial/exttemas/extc\\_sospanish/0contentmdk:20621524~menupk:1613473~pagepk:220503~pipk:220476~thesitepk:1490924,00.html](http://web.worldbank.org/wbsite/external/bancomundial/exttemas/extc_sospanish/0contentmdk:20621524~menupk:1613473~pagepk:220503~pipk:220476~thesitepk:1490924,00.html)
- BLUMENTHAL, B. (2003): *Investing in Capacity Building. A Guide to High-Impact Approaches*. Nueva York, The Foundation Center.
- CARRILLO, P.; GARCÍA, P. y TAPIA, M. (2007): *El fortalecimiento Institucional de las OSCs en México: debates, oferta y demanda*. Recuperado de: CIVICUS (2003). CIVICUS Civil Society Index Toolkit. Implementation Phase 2003- 2004. Material distributed at the Global seminar Civil Society Index.

(37) Una actitud positiva propicia la apertura a nuevas ideas, el intercambio de opiniones, tomar riesgos y a enfrentar el temor que se puede tener a lo diferente. Asimismo, se requiere que los miembros de la organización cuenten con el tiempo, los recursos y el apoyo para realizar los cambios necesarios que contribuyan al desarrollo organizacional.



- CUMMINGS, T. y WORLEY, C. (2007): *Desarrollo organizacional y cambio*. (8a. ed.). México: CENGAGE Learning.
- CHIAVENATO, I. (2009): *Comportamiento organizacional: la dinámica del éxito en las organizaciones* (2.ª ed.). Mc Graw Hill.
- CEMEFI (Abril, 2015): *Indicadores de Institucionalidad y Transparencia: Directorio de Organizaciones Acreditadas*. México: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.
- CHENHALL, R. H. (2005): *Content and process approaches to studying strategy and management control systems*. En CHAPMAN, C. S. (ed.): *Controlling strategy: Management, accounting and performance measurement*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- CIVICUS (2003): *CIVICUS Civil Society Index Toolkit. Implementation Phase 2003- 2004*. Material distributed at the Global seminar Civil Society Index.
- CLEGG, S. R.; COURPASSON, D. y PHILLIPS, N. (2006): *Power and organizations*. Londres: Sage.
- DAFT, R. L. (2015): *Teoría y diseño organizacional*. (11.ª ed.). México: CENGAGE Learning.
- DAVES, R.; DART, J. (2005): *The «Most significant change» (MSC) Technique: A guide to its use*. Recuperado de <http://www.mande.co.uk/docs/MSCGuide.pdf>
- DRAPER, L. (2000): *Goal: Stronger Nonprofits. How to 'Do' Capacity Building*. Foundation News and Commentary, 41: 5. Washington, D.C., Council on Foundations.
- EADE, D. (1997): *Capacity-Building: An Approach to People Centered Development*. Oxford, OXFAM.
- ESPIRAL (1999): *Fortalecimiento institucional. Propuestas para las organizaciones civiles y sociales*. México, Espiral.
- FUNDACIÓN ZÍCARO, A. C. (2012): *Fortalecimiento y Profesionalización: reflexiones y recomendaciones*. México: Ed. Indesol y Fundación Zícaro.
- GONZÁLEZ, M; ZAMORA, M. y SERVÍN, E. (2014): *Fortaleciendo el Capital Social: Sistematización del Modelo Compromiso de Fundación Merced Querétaro*. Fundación Merced Querétaro: México. Pp. 48-49.
- JONES, G. R. (2008): *Teoría organizacional: diseño y cambio en las organizaciones*. (5.ª ed.). México: PEARSON Educación.
- LETTIS, C.; RYAN, W. y GROSSMAN, A.: *High Performance Nonprofit Organizations. Managing Upstream for Greater Impact*. Wiley Nonprofit Series. John Wiley & Sons, Inc. New York.
- LEWIS, D. (2001): *The Management of Non-Governmental Organizations*. Londres: Routledge.
- PNUD (Marzo, 2016): *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016*. Consultado el 20 de enero de 2017 en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-mexico-2016.html>



SENGE, P. (1994): *La Quinta Disciplina. El Arte y La Práctica de las Organizaciones que Aprenden*. Recuperado el 20 de marzo de 2017 desde: [Http://gerenciaestrategica.pbworks.com/w/file/fetch/55691078/LA%2520QUINTA%2520DISCIPLINA%2520-%2520PETER%2520SENGE.pdf](http://gerenciaestrategica.pbworks.com/w/file/fetch/55691078/LA%2520QUINTA%2520DISCIPLINA%2520-%2520PETER%2520SENGE.pdf)

SIRFOSC (2017): Sistema de información del registro federal de las OSC. Para su consulta en: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=>

VILLAR, R. (2009): *El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de RedEAmérica*. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD).



# Documentación

**1** Justicia social e igualdad en europa ..... 253







1

---

# Justicia social e igualdad en europa

Virginia Muñoz Mardones

## Sumario

- 
1. Introducción.
  2. Pilar 1: La familia como célula vital de la sociedad.
  3. Pilar 2: Mercados laborales inclusivos, el trabajo como fuente de bienestar.
  4. Pilar 3: La protección social como una sólida inversión social.
  5. Conclusiones.
- 

*A continuación se presta el informe de Cáritas Europa, titulado «**Justicia Social e Igualdad en Europa: ¡Es posible! La hoja de ruta de Cáritas**», un informe que habla de los pilares de la resiliencia de los modelos sociales en Europa, orientados a garantizar la justicia social. Un informe que propone la necesidad de asegurar un adecuado nivel de solidaridad en nuestras sociedades realizado tras una labor de observación, reflexión y análisis de las realidades sociales. Y un informe que persigue la puesta en marcha de prácticas innovadoras en la red de Cáritas, basadas en la visión de la sociedad de esta entidad.*

## 1 INTRODUCCIÓN

---

La pobreza es un fenómeno multidimensional y multifacético que no se basa únicamente en los ingresos sino que incluye las necesidades básicas, los derechos humanos básicos y los intangibles como la vulnerabilidad, el riesgo, la desigualdad, la marginación, la discriminación y la exclusión.

El preámbulo de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, aprobado en 2015, afirma que erradicar la pobreza en todas sus



formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío mundial. Al mismo tiempo que el Fondo Monetario Internacional (FMI) reconoce que la desigualdad generalizada es un obstáculo para el crecimiento económico.

La reciente crisis económica ha afectado en esta realidad, pero no ha sido la generadora de la magnitud de esta problemática social. Ya antes de la crisis, decenas de millones de personas vivían o estaban en riesgo de pobreza en Europa. En 2013, Cáritas Europa definió un conjunto de principios básicos para un sistema social sostenible y analizó las características de los actuales modelos sociales europeos. Cáritas Europa ha desarrollado un modelo analítico que identifica tres fuentes principales de bienestar y seguridad social: la familia como célula vital de la sociedad y de la red primaria de seguridad; mercados laborales inclusivos que reconocen el valor del trabajo y la contribución de las personas a la sociedad; y los sistemas de protección social como una sólida inversión social. Estos tres pilares comprenden el modelo social de Cáritas.

## 2 PILAR 1: LA FAMILIA COMO CÉLULA VITAL DE LA SOCIEDAD

La familia es la primera experiencia de comunidad en la vida de cualquier persona, es donde las capacidades se nutren y donde se establecen las bases para el bienestar. En este sentido, la familia es un pilar fundamental del bienestar social por su capacidad para satisfacer las necesidades materiales de sus miembros y para hacer frente a sus dificultades.

La familia debe tener derecho a recibir de la sociedad y del estado una protección social, legal y económica adecuada. Este derecho está incluso recogido en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y en la Carta Social Europea y se especifica como uno de los objetivos de desarrollo sostenible.

Los factores más comunes que desencadenan la entrada de las familias en la pobreza son el desempleo o la pobreza en el trabajo, la enfermedad a largo plazo o la muerte de un progenitor, las responsabilidades de atención a los familiares ancianos, la separación o el divorcio, así como la discriminación.

Las familias contribuyen directamente a la sociedad proporcionando servicios de atención a sus hijos, ancianos y otros miembros de la familia que necesitan ayuda, y lo hacen con un menor coste y a menudo con mejor calidad que si se les ofreciera tal ayuda por parte del sector público. Esta contri-

bución a la sociedad es importante y el tiempo que se ha invertido también debe ser reconocido y valorado, por ejemplo, para el cálculo de los derechos de pensión.

Los niveles sin precedentes de desempleo y pobreza que emanan de la crisis económica y financiera de 2008 han aludido a la importancia crítica de las familias como actores de la protección social, así como a las debilidades y limitaciones de los sistemas de protección social existentes en toda Europa.

Basándose en estos desafíos, Cáritas enumera las recomendaciones específicas para asegurar el bienestar y el desarrollo de las familias. Las políticas deberían diseñarse de manera que:

- Garanticen el derecho a la vida familiar: facilitar el equilibrio entre el trabajo y la vida familiar y apoyar a las familias proporcionando:
  - Subsidio mensual para niños: adoptar un enfoque universal de las prestaciones infantiles; las familias con un ingreso bajo deben recibir una cantidad creciente de dicha asignación.
  - Instalaciones para el cuidado infantil suficientes y asequibles.
  - Servicios de asesoramiento familiar.
- Habiliten, apoyen y reconozcan el valor del trabajo de atención familiar:
  - Garantizando el derecho a la baja por maternidad de al menos 15 semanas, así como la baja por tener un hijo de al menos 6 meses.
  - Permitiendo un número de días por año de ausencia en el trabajo para el cuidado de familiares necesitados (niños, ancianos o enfermos)
  - Garantizando unos ingresos mínimos durante ausencias prolongadas del trabajo para dedicarse a los cuidados.
  - Considerando el tiempo dedicado a los cuidados computable para el cálculo de las pensiones.
- Reevalúen los sistemas tributarios para que sean progresivos (redistribuyendo la riqueza de ricos a pobres); tomando en consideración la contribución de las familias a la sociedad, a través de su naturaleza intergeneracional, mediante la concesión de una compensación financiera en forma de reducción de impuestos o crédito.
- Evalúen el impacto de las iniciativas de política planificada en las esferas de las políticas de empleo, educación y salud sobre la situación de las familias y, en particular, sobre las familias de bajos ingresos, en forma de evaluaciones de impacto familiar.



### **3 PILAR 2: MERCADOS LABORALES INCLUSIVOS, EL TRABAJO COMO FUENTE DE BIENESTAR**

El trabajo es una fuente de bienestar porque permite la realización de muchos otros derechos. Permite el mantenimiento personal y familiar y, en la medida en que es libremente elegido o aceptado, es también un medio de reconocimiento y participación igualitaria y responsable tanto de mujeres como de hombres en la sociedad.

Además, el mercado de trabajo es donde se puede generar un ingreso para contribuir a la existencia y financiación de los niveles de vida deseados. Sin embargo, el mercado de trabajo también conlleva una serie de riesgos para la pobreza, especialmente cuando los salarios son insuficientes para satisfacer el coste de la vida o en los casos de desempleo.

Quien no encuentre trabajo, quien pierda su empleo o abandone el mercado laboral sin protección, corre el gran peligro de no disponer de unos ingresos suficientes que aseguren unas condiciones de vida dignas. Además, no todas las personas en edad de trabajar tienen el mismo acceso a un trabajo. No sólo existe una falta de trabajo remunerado, sino que las personas que buscan empleo no siempre tienen las cualificaciones exigidas actualmente por el mercado de trabajo.

Hay que prestar especial atención al creciente fenómeno de la pobreza entre los trabajadores en Europa. Una tendencia opuesta al empleo de calidad, que incluye condiciones de trabajo decentes y salarios adecuados, lo que permite a los trabajadores y a sus familias llevar una vida digna. Los interlocutores sociales y las autoridades competentes deberían garantizar que estas condiciones se salvaguardan en normas jurídicas que protejan el trabajo y garanticen su remuneración adecuada.

Los mercados laborales inclusivos también requieren la disponibilidad de apoyo (a corto plazo) entre dos puestos de trabajo. Las personas desempleadas deben tener acceso a servicios de asesoramiento sobre el empleo y oportunidades de reciclaje y formación para aumentar sus posibilidades. También es necesario aplicar medidas para facilitar la participación en el mercado laboral de las personas con discapacidades mentales o físicas. Las políticas antidiscriminatorias deberían aumentar las oportunidades de participación en el mercado laboral de grupos marginados, como los romaníes o los migrantes, así como la participación igualitaria de mujeres y hombres.

Los desempleados de larga duración, que en muchos países representan el 50% o más de los desempleados, merecen una atención especial con un enfoque focalizado para romper las barreras y facilitar la participación del mer-



cado de trabajo a través de vías individuales de reinserción laboral. En este contexto, debería promoverse el potencial de creación de empleo de las organizaciones sin fines de lucro y las empresas sociales, y las autoridades públicas deberían ser el empleador de último recurso, en particular para los grupos más desfavorecidos o los más alejados del mercado de trabajo o que están en trabajos poco cualificados. Esto puede considerarse uno de los pilares fundamentales de una política de mercado de trabajo inclusiva.

Las condiciones de trabajo también deben permitir un equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, teniendo en cuenta la contribución que las familias hacen a la sociedad, proporcionando atención a sus hijos y/o a otros familiares dependientes. En este sentido, se recomienda que los encargados de la formulación de políticas consideren opciones que permitan una distribución flexible del tiempo entre el trabajo y la familia o las responsabilidades de cuidado.

Por todo esto, Cáritas hace las siguientes recomendaciones sobre el pilar de los mercados laborales inclusivos:

- Proteger los derechos de todos los trabajadores y luchar contra la explotación de, por ejemplo, los trabajadores indocumentados.
- Establecer un salario mínimo adecuado.
- Asegurar la igualdad salarial entre hombres y mujeres: mismo salario para el mismo trabajo.
- Mejorar estabilidad laboral limitando el uso de contratos de corta duración.
- Introducir medidas para apoyar la transición entre el sistema educativo y el mercado laboral (empleo juvenil) por ejemplo promoviendo la conexión entre los planes de estudios escolares y las habilidades de mercado de trabajo necesarias.
- Proporcionar servicios de asesoramiento en materia de empleo que faciliten la participación en el mercado de trabajo, en particular para los migrantes recién llegados y la transición entre puestos de trabajo.
- Facilitar el reconocimiento de las habilidades y cualificaciones obtenidas en el extranjero.
- Reducir el desempleo de larga duración mediante la reinserción laboral y la mejora de habilidades.
- Reducir la brecha entre la edad de jubilación oficial y efectiva adaptando el contenido del trabajo a las necesidades de los trabajadores de edad avanzada.



- Apoyar el empleo dentro de organizaciones sin fines de lucro y empresas sociales, haciendo uso de su potencial de creación de empleo.
- Poner fin a las prácticas discriminatorias que plantean barreras.

## 4 PILAR 3: LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO UNA SÓLIDA INVERSIÓN SOCIAL

El bienestar, desde una perspectiva cultural y social, está bien arraigado en un entorno político cuando la justicia, la igualdad y la solidaridad se presumen como la base de la coexistencia humana. Al lado de los mercados laborales inclusivos y las políticas familiares, el estado de bienestar debe prever una infraestructura social concreta en la que encajen estos principios básicos. La infraestructura social, o sistema de protección social, puede organizarse de diversas formas, de acuerdo con las diferentes culturas existentes, los activos constitucionales y los niveles de capital civil y social.

De hecho, una de las principales responsabilidades políticas de cada institución pública, según la perspectiva de Cáritas, es mejorar continuamente el bienestar. Esto proporciona protección contra los riesgos sociales que a menudo conducen directamente a la pobreza, como el desempleo, los accidentes, las enfermedades y la discapacidad. La protección social se financia a través de ingresos fiscales y/o deducciones de salarios y salarios. En algunos países, las coberturas sociales contra las pérdidas de ingresos son insuficientes para llevar una vida digna.

Los objetivos primordiales de un sistema de protección social deberían permitir el desarrollo humano, combatir la pobreza, proporcionar una red de seguridad en caso de necesidad y responder a los problemas de salud, la jubilación y el desempleo. Garantizar el acceso a la educación, la atención de la salud, la vivienda y una protección social adecuada es esencial para lograr la justicia social y reducir la desigualdad.

Las autoridades públicas son responsables de la protección de los derechos sociales y de la regulación y organización de la prestación de servicios.

Es necesario garantizar que la estructura y la organización, el funcionamiento, la financiación y el acceso a los sistemas de protección social se diseñen de manera que contribuyan eficazmente a reducir la pobreza ya que los gastos del sistema de protección social deben ser considerados como una inversión en/para la sociedad, no como un coste.



Basándose en los desafíos presentados anteriormente, a continuación se enumeran las recomendaciones específicas del pilar de protección social del modelo social de Caritas:

- Asegurar una cobertura integral de la seguridad social nacional, cubriendo las necesidades vitales de todas las personas que residen en el país.
- Garantizar el acceso universal a los servicios sociales y el acceso fácil de los usuarios a las prestaciones sociales.
- Informar a los residentes sobre sus derechos sociales y beneficios.
- Asegurar que los residentes tengan acceso a asistencia para hacer cumplir sus derechos sociales.
- Invertir en la educación y el cuidado de la niñez temprana, asegurando el acceso libre a por lo menos la educación primaria y secundaria.
- Proporcionar atención domiciliaria adecuada, con el fin de prevenir o posponer la institucionalización. Los hogares de cuidado de ancianos deben cumplir con los estándares de calidad y ser monitoreados regularmente.
- Salvaguardar el acceso oportuno y probado a la calidad, la vivienda social adecuada y asequible.
- Invertir en atención de salud preventiva y asegurar una prestación de atención médica accesible y asequible.
- Asegurar un ingreso medio por encima del umbral de pobreza, es decir, prestaciones de desempleo, para personas que están temporalmente desempleadas, en combinación con medidas que apoyan su reingreso al mercado de trabajo.
- Calcular los derechos de pensión en el marco de los regímenes públicos de jubilación sobre la base del número de días/años trabajados, con un nivel mínimo y máximo; y también tener en cuenta los períodos de inactividad por razones de trabajo de atención familiar.
- Crear un marco fiscal para promover planes de jubilación públicos complementarios.
- Asegurar una financiación suficiente y sostenible para la protección social mediante la financiación de los sistemas de protección social mediante la fiscalización de todas las fuentes de ingresos, no sólo en el trabajo.



- Ratificar la Carta Social Europea y todas las disposiciones, así como el mecanismo de quejas colectivas.

## 5 CONCLUSIONES

---

El modelo social de Cáritas proporciona un marco de enfoque completo para crear y mejorar el bienestar de las personas y de la sociedad en la que viven. Las políticas familiares, las políticas de mercado de trabajo y las políticas de protección social son interdependientes y pueden reforzar los resultados positivos de los demás. Esto requiere una visión de la sociedad que va más allá de las preocupaciones políticas y presupuestarias a corto plazo.

El gasto social debe ser abordado y reconocido como una inversión social. Una mayor tasa de cobertura, o el aumento de los ingresos mínimos a un nivel adecuado, aumentará el presupuesto estatal de este año, pero el retorno de la inversión durante un período de 10, 15 o 20 años será mucho mayor. Estas inversiones no sólo contribuirán a reducir la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, sino que también contribuirán a una economía con menos tensiones sociales y menores costes. Permitirá a las autoridades mantener el equilibrio presupuestario del estado y contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible y a respetar las obligaciones sociales jurídicas internacionales del país consagradas en la Carta Social Europea, la carta de Derechos fundamentales y otros convenios internacionales.

Un país, una sociedad, no puede permitirse el lujo de mantener las desigualdades. El coste social y económico es demasiado pesado y pone la carga en las generaciones futuras. Reducir la pobreza y la desigualdad requiere una visión a largo plazo.

# Reseñas bibliográficas

1

## Las primeras víctimas de Hitler

*Timothy W. Ryback*

263







## Reseñas bibliográficas

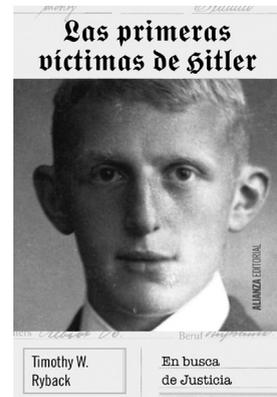
### **LAS PRIMERAS VÍCTIMAS DE HITLER**

**TIMOTHY W. RYBACK**

Alianza Editorial, 2016

Esta obra apasionante del periodista Timothy W. Ryback relata una historia real, la del fiscal adjunto bávaro Josef Hartinger, quien en la primavera de 1933 (la primera de Hitler en el poder) tuvo conocimiento de la muerte de 4 hombres judíos (Benario, Goldman, Arthur y Erwin Khan) en el campo de concentración de Dachau. Las investigó ayudado por el médico forense, doctor Flamm, quien emitió autopsias contundentes acerca del origen de la muerte de estos hombres: habían sido vilmente asesinados. Hartinger se percató de la horrenda naturaleza del régimen de Hitler cuando recibió los informes oficiales del director del campo, quien justificaba sus atrocidades argumentando que se habían intentado fugar. Hartinger tuvo claro desde el primer momento que esa historia era pura invención y que las SS habían actuado siguiendo instrucciones del comandante del campo.

El periodista, para sustentar su relato, investiga y descubre una serie de documentos que yacían olvidados y que fueron los que permitieron al aboga-





do americano Warren Farr sostener la acusación contra algunos miembros de las SS en el juicio de Nüremberg.

La historia de los 4 jóvenes es muy similar. Así, se nos relata la de Rudolf Benario, un estudiante que estaba preparando su tesis doctoral. Fundó una asociación estudiantil (el Club de estudiantes republicanos) que no exigía pruebas de sangre (Hitler había dicho que la fuente del poder de cada persona era la calidad de su sangre) y junto a Ernst Goldman acudió a una manifestación en la que se coreaban expresiones como «dadnos pan, dadnos trabajo». Fueron acusados de violencia callejera.

Arthur Khan era un joven extraordinariamente brillante, campeón de ajedrez de Baviera, que había finalizado la carrera de medicina y deseaba dedicarse a la investigación del cáncer. Había sido activista político en la universidad, desde donde intentó contrarrestar el auge creciente del nacionalsocialismo entre los estudiantes. Regresó a su ciudad natal para realizar unas gestiones relacionadas con su expediente académico cuando le reconoció un nazi local y acabó en prisión preventiva y fue trasladado a Dachau.

Erwin Khan fue el único que, inicialmente, sobrevivió al asesinato. Era un hombre de carácter afable, que no se había involucrado mucho en política pero que un día cuando vio a unos nazis vestidos de marrón izando una bandera con la esvástica en un edificio oficial, les increpó, iba acompañado por otros colegas bávaros, la riña se convirtió en una melé y acabó en prisión preventiva, siendo uno de los primeros en llegar a Dachau. Cuando llegó escribió a su mujer, y le decía que estaba esperando un interrogatorio oficial que determinara por qué estaba detenido, y le aseguraba que todo iría bien porque, le decía, *no milito en el partido ni cumplí en él función alguna, por ello esperaba salir dentro de poco, en cuanto se aclare todo*. Tras dispararle en la cara, no falleció. Cuando el comandante del campo iba a rematarle alguien le instó para que no lo hiciera, bajó el arma y trasladaron a Kahn al hospital, donde absolutamente desfigurado y lleno de dolor falleció unos días después. Su esposa acudió a ver a Hartinger para pedirle que investigara lo que había ocurrido, puesto que su marido la había asegurado que no intentó fugarse. Fue asesinado.

Junto a estas detenciones que situaban a los detenidos en una zona jurídicamente gris, al margen del procedimiento judicial, la modificación y promulgación de decretos y leyes al servicio del III Reich fue una forma constante de revisión del principio de legalidad y de legitimar jurídicamente lo ilegítimo, de tal forma que el propio Benario escribió a su familia diciéndoles que en *cualquier momento una nueva «ley» puede hacer desaparecer el suelo bajo mis pies y quedará colgado*.

En este contexto el autor del libro también hace referencia al papel de la prensa, destacando cómo en la edición dominical del *The New York Times*, la barbarie incipiente destacaba espectacularmente en los titulares: «LOS NAZIS DISPARAN Y MATAN A PRISIONEROS QUE HUÍAN. *Tres rojos muertos cuando intentaban escapar del campo de concentración de Dachau*» y se pregunta qué hubiera ocurrido si el reportero se hubiera dado cuenta (a pesar de los esfuerzos de los nazis para ocultárselo) de que los cuatro detenidos eran judíos y no rojos. O si hubiera buscado al superviviente y le hubiera escuchado. Es decir, si hubiera investigado, si hubiera sido crítico, si hubiera cumplido con su trabajo.

Hartinger sostiene la acusación por asesinato contra los posibles autores de las muertes. Acusación que para prosperar necesitaba de la autorización de su superior, quien tras recibir el informe del comandante del campo de concentración cerró la investigación y desdeñó las sospechas de Hartinger, quien reprocha a sus superiores y responsables políticos que si en vez de refugiarse en reuniones, hubieran actuado de forma inflexible probablemente el genocidio se hubiera podido evitar.

A Dachau llegaron las SS., inicialmente contenidas por la propia policía estatal del campo, pero su coronel manifestó que *no habían ido allí a tratar a los cerdos de ahí dentro humanitariamente. Ya no los considero seres humanos como nosotros, sino gente de segunda*. Así, su brutalidad se fue implantando, se cometieron verdaderas atrocidades y la mentira se instaló como herramienta contra el enemigo.

Pese a ello, Hartinger permaneció atento y alerta, junto al forense Flamm, pendientes de todo lo que ocurriera en Dachau, impulsando diferentes investigaciones de fallecimientos que no dejaban duda acerca del origen de la muerte, pese a que el forense del campo falseara las autopsias o dificultara investigaciones. Cuando tenía cuatro nuevos fallecimientos perfectamente acreditados, informó al fiscal jefe de que iba a dictar autos de acusación y órdenes de arresto contra los posibles autores y este le manifestó que no iba a firmar nada. Aun así Hartinger solicitó por escrito que se abriera una investigación judicial preliminar y se dictaran inmediatas órdenes de arresto por el alto riesgo de que eliminaran pruebas. Cuando llegó a su casa, tarde, cansado, le manifestó a su esposa: «*Acabo de firmar mi propia sentencia de muerte*».

El libro dedica una importante reflexión a Emil Gumbel, quien en 1922 publicó un estudio emblemático, *Four years of political murder*, en el que intentaba explicar el brote de violencia y barbarie sin precedentes que había asolado Alemania en los primeros años de la posguerra. A finales de 1919 había contabilizado más de 800 asesinatos a lo largo del Estado de Baviera y más de 1200



en el resto del país. ¿Cómo pueden ocurrir cosas así en el país que en tiempos fue tan ordenado, que una vez perteneció a las naciones líderes de su época y que según su constitución era una república libre y democrática?, se preguntaba Gumbel. A lo largo de la lectura de este libro encontraremos algunas claves para poder responder.

Esta obra sugiere lo distinta que podría haber sido la historia si más alemanes y alemanas hubieran actuado con coraje y convicción en aquellos tiempos de fracaso humano. Tal vez las acusaciones que Hartinger sostuvo no merecieran toda la esperanza que puso en ellas, pero demostraron el potencial de cambio existente en los primeros días del Tercer Reich, antes de *que lo aparentemente inimaginable se volviera aparentemente inexorable*.

M.<sup>a</sup> PILAR SÁNCHEZ ÁLVAREZ

# normas

## Normas de presentación de originales

*Tribuna Abierta* es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista.

Los artículos deberán seguir las siguientes pautas:

- 1.º Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán evaluados de forma anónima por dos expertos, miembros del Consejo Asesor de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial.
- 2.º La extensión del contenido será máximo de **6.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1,5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.
- 3.º Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras**, y su traducción al inglés.
- 4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán la siguiente estructura:

**Libros:** CARBONERO, M. A. (1997): *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES.

**En caso de autores múltiples:** primer autor, apellido/nombre; restantes autores: nombre/apellido. Si no son más de tres autores, hay que mencionarlos a todos; si son más de tres autores, hay que poner el primero y luego (et al.).

AUBERT, A. et al. (2008): *Aprendizaje dialógico en la Sociedad de la Información*, Barcelona: Hipatia Editorial.

**Contribuciones:** URIBARRI, I. (1982): «Cooperativas de vivienda», en: *Primeras jornadas de Cooperativas de Euskadi*, Vitoria: Gobierno Vasco, pp. 129-137.

**Capítulos de libros:** ASTELARRA, J. (1990): «Las mujeres y la política», en J. Astellarra (comp.), *Participación política de las mujeres*, Madrid: CIS-Siglo XXI.

**Artículos de revistas:** NAREDO, J. M. (2000): «Ciudades v crisis de civilización», *Documentación Social*, abril-junio, n.º 119, pp. 13-37.

**Referencias de Internet:** AINSCOW, M. (2011): *La inclusión no es acerca de grupos concretos de estudiantes, es reestructurar el sistema educativo* (en línea). <http://www.euskadinnova.net/es/innovacion-social/entrevistas/inclusion-no-acerca-grupos-concretos-estudiantes-reestructurar-sistema-educativo/492.aspx>, acceso 24 de noviembre de 2011

- 5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista (documentacionsocial@caritas.es. Teléfono 91 444 10 11).

- 6.º Una vez aceptados los artículos para su publicación la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.









