

Las entidades no lucrativas y del voluntariado, instrumentos de política social: El Ayuntamiento de Barcelona¹

Maite Montagut

Profesora de Sociología. Universidad de Barcelona

I.

Se ha venido hablando abundantemente en el decenio de los años 80², -convirtiéndose en un tópico-, sobre *la crisis de los estados de bienestar* producida por las contradicciones internas del propio modelo, es decir, por las tensiones entre los intereses contrapuestos que han confluído en su desarrollo. Aunque las nuevas teorizaciones suavizan estas posturas, es evidente que sin dar por terminado este modelo organizativo, existen graves problemas. Este trabajo se inscribe en el marco de reflexión sobre la problemática por la que atraviesan los estados de bienestar. En este sentido, Ramesh Mishra³ argumenta que no se trata tanto de una crisis de tipo económico o fiscal, sino mas bien se trata de una crisis de confianza en el sistema social del capitalismo del bienestar y en su capacidad para mantener la plena ocupación y los servicios

sociales universales. Crisis, decía Mishra, existente en el mundo de las ideas y comportamientos en los cuales se apoya el estado de bienestar keynesiano.

El estado contemporáneo se ha convertido en un estado providencia o asistencial, que debe contribuir a la prevención de riesgos y exclusiones y, por tanto, a cubrir las necesidades que sus ciudadanos no han podido satisfacer a través de los mecanismos de mercado. Es evidente que este proceso ha conducido al crecimiento excesivo de las atribuciones del estado. El volumen del estado de bienestar es demasiado grande y así nos encontramos con una palpable falta de recursos para atender esta explosión de necesidades sociales. Falta de recursos -o crisis fiscal- a la que debemos añadir unos problemas de eficacia que se ponen de manifiesto en el momento de evaluar sus actuaciones.

¹ Traducción de la ponencia presentada en el II Congreso Catalán de Sociología, celebrado en Girona en abril de 1994.

² De la extensa bibliografía existente, se puede destacar, tal vez, como las obras más difundidas desde las distintas perspectivas las de autores como O'CONNOR, J. *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona: Península, 1981; GOUGH, I. *Economía Política del estado de Bienestar*, Madrid: Ariel, 1982; HABERMAS, J. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires: Amorrortu, 1986; OFFE, C. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza, 1990; MISHRA, R. *El Estado de Bienestar en crisis*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

³ Véase el prólogo escrito en el año 1992 a la traducción española de su libro *El Estado de Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992 [1984].

Si la política es el arte del buen gobierno, como expresaba Victòria Camps⁴, podemos constatar que el mundo moderno no solo atraviesa una crisis económica, sino que también, y en diferentes grados, las distintas sociedades están inmersas en una crisis política. El gobierno no responde hoy a las expectativas de los ciudadanos. Pensemos que un gobierno además de legítimo debe ser eficaz, es decir, debe ser capaz de satisfacer las demandas que se le formulan. Esta incapacidad para resolver los problemas planteados en la acción de gobierno y que pueden obligar a plantear cambios importantes en la organización de las sociedades, responden a *problemas de gobernabilidad*, como expresan Salvador Giner y Josep M^a Colomer⁵.

En definitiva, todo parece apuntar a que los instrumentos -tanto teóricos como prácticos- que hemos venido utilizando ya no nos sirven. Aún así, podemos afirmar que los estados de bienestar cuentan, a pesar de sus problemas, con un apoyo generalizado, por lo que parece que ninguna fuerza política es capaz hoy de dismantelar. Desde una perspectiva teórica se puede considerar correcta su destrucción pero parece que ello es prácticamente imposible en la realidad. Por tanto, uno de los retos de las sociedades actuales es el de redefinir los valores sobre los cuales deberían fundamentarse las estrategias de la política social. La planificación de la política que hoy intenta -tanto en el campo de la política social como en los otros- perseguir criterios racionalizadores, si bien debe tener como objetivo priorizar

los recursos escasos en función de las necesidades sociales crecientes, al mismo tiempo no puede olvidar la búsqueda de formas alternativas en la organización y la gestión de los servicios que, con un menor coste, puedan alcanzar iguales o mejores resultados.

En la lógica de los estados de bienestar y de la política social que los sustenta, podríamos decir que existen dos ámbitos esenciales: el laboral y el de los servicios sociales. Precisamente la actuación en el campo de los servicios sociales deviene necesaria cuando emergen los efectos provocados por la dificultad de inserción al mundo laboral, ya sea por causas sociales o más bien centradas en dificultades del propio individuo. Es esta "inversión no productiva" la que primero se cuestiona cuando se levantan voces proponiendo recortes o contención de las políticas sociales.

Se han venido produciendo en los últimos años cambios básicos en las políticas de servicios sociales en nuestro país. Por un lado debido a las consecuencias de la *modernización* de las estructuras políticas y sociales que hacen emerger nuevas necesidades, pero también por otro, a las limitaciones del mismo modelo de estado asistencial. Por lo que respecta a las políticas públicas concretas en este campo, no solo se ha diversificado el abanico de servicios sociales ofrecidos sino que también se ha iniciado la coordinación entre el sector público y el sector privado a través de la participación de organizaciones de la sociedad civil: asociaciones no lucrativas, en la gestión de determinados

⁴ Victòria Camps en "La trivialización de la política", en la revista *Claves* n° 37 (1993).

⁵ Salvador Giner y Josep M^a Colomer en "Gobernabilidad ¿para qué?", aparecido en *Claves* n° 35.

programas. Esta nueva forma⁶ de relaciones entre el sector público y el sector privado es denominada por algunos autores como el *tercer sector*⁷, formado por todas aquellas entidades u organizaciones que dirigen su actividad básicamente a la satisfacción de las necesidades sociales, no tienen ánimo de lucro y que son financiadas -en gran parte- por el sector público⁸. Estas organizaciones se definen como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), como Entidades No Lucrativas (ENL), como Entidades de Interés Social (EIS), Organizaciones Voluntarias (OV) o Fundaciones, según se definan a partir de su vinculación institucional, por su forma jurídica, por las actividades que realizan o bien por el carácter altruista de sus objetivos. La expresión más frecuentemente utilizada es la de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) debido a que fueron las primeras asociaciones voluntarias que independientes de los gobiernos de los distintos países, iniciaron trabajos de cooperación y desarrollo dirigido a países del tercer mundo. En este trabajo se utiliza preferentemente el término de Entidades No Lucrativas. Debemos señalar que a pesar de esas distintas categorías mencionadas, pueden ser estudiadas conjuntamente debido a que responden a las tres características antes señaladas.

Generalmente, las entidades no lucrativas cuentan con un número importante de personas que ofrecen sus servicios en forma de voluntariado, aunque sus responsables tienen una vinculación profesional con la entidad. En los servicios sociales, el voluntariado está presente en casi todos los campos de intervención: en la vejez, la infancia, la sanidad, las drogodependencias, disminuidos, pobreza...etc. En muchos países existe un reconocimiento público a la labor que realiza el voluntariado en la sociedad civil y su contribución al pluralismo, a la ayuda mutua y al bienestar individual. Ayudado por un incremento del tiempo libre, del nivel de vida en las economías industriales y de una amplia difusión de las normas de participación y de autoayuda, en los países más avanzados se está dando una ampliación del apoyo de la participación voluntaria en distintos servicios. Aspectos que podrían representar los cambios culturales *postmaterialistas* según Inglehart⁹, pero a los que debemos añadir la búsqueda de soluciones *menos costosas* por parte de los responsables políticos. En estos momentos en casi todos los gobiernos de nuestro entorno cultural se buscan alternativas que permitan cubrir las necesidades sociales a las que el estado no puede llegar. Si bien hace unos años ésta política era interpretada como un

⁶ Se trata de una nueva relación en nuestro país pues se inicia a mitad de los años 80 pero en cambio en otros países ya lleva muchos años de experiencia.

⁷ Se empieza a utilizar esta denominación en el año 1973 por T. Levitt en su libro *The Third Sector. New Tactics for a Responsive Society* New York: Division of American Management Associations.

⁸ Un trabajo más extenso sobre este tema puede verse en Montagut, T. *Democràcia i Serveis Socials*. Barcelona: Hacer, 1994.

⁹ Véase Ronald Inglehart *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones sociológicas, 1991.

intento de reprivatizar, fuertemente cargado de ideología, en la actualidad desde las distintas posiciones del abanico ideológico se están aplicando criterios que podríamos llamar posibilistas, contando con las asociaciones voluntarias como agentes de intervención social, que permiten además potenciar la cooperación entre el sector público y el sector privado, e incluso garantizar una gestión pluralista de las políticas sociales. Aparece, por tanto, un instrumento político que puede, eso sí, ser utilizado para distintos objetivos.

II.

Un estudio de como se ha ido desarrollando esta política nos lleva a analizar los servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona, centrándonos en los cuatro mandatos electorales por los que transcurre la etapa democrática. Podemos dibujar la trayectoria lineal siguiente:

1) El primer mandato (1979-1983) permite la incorporación en el Ayuntamiento de distintos profesionales vinculados al sector del trabajo social en los años anteriores. Se trata de un sector fuertemente politizado y concienciado de la necesidad de cambios sociales. El acceso a los gobiernos municipales, ofrece la plataforma óptima para poder desarrollar el planteamiento de *trabajo comunitario*, entendido como un trabajo orientado a lograr transformaciones sociales desde los servicios públicos municipales. Se crea el Área de Servicios Sociales, dotándola de entidad y competencias propias. El principio que orientaba los objetivos era el desarrollo de una dinámica de trabajo comunitario y de crear una red de servicios sociales en los

distintos barrios de la ciudad a fin de implicar a los ciudadanos. Pero la realidad asociativa de Barcelona no servía para llevar a cabo ese dibujo de trabajo comunitario. En los barrios con más tradición asociativa, las asociaciones eran muy parciales y dirigidas a términos de gran cultura o de representación popular, pero no a la atención de los más desfavorecidos.

En la Memoria del Área de Servicios Sociales de 1982, constan únicamente dos entidades privadas: Caritas y la Coordinadora de Jubilados. Los responsables de aquella etapa consideran muy intensos los contactos que se mantuvieron con las entidades de ayuda mutua, básicamente las de la tercera edad y las de disminuidos. Se daba pues, en definitiva, servicios públicos con la *participación* de los usuarios.

2) Durante el segundo mandato (1983-1987) hay modificaciones en el marco legal y en el organizativo, de una gran importancia. Por un lado se aprueba la Ley de Servicios Sociales en el año 1985 y, por otra crece extraordinariamente el volumen de trabajadores del Área de Servicios Sociales, que pasa de 200 trabajadores en el año 1980 a unos 1.500 en el año 1987. Este gran incremento provoca que la preocupación que va a centrar el trabajo de los responsables del Área sea el de hallar criterios objetivos de actuación, es decir, un intento de cientificar los servicios sociales. A través de la Secretaría Técnica del Área se elabora un estudio sobre las necesidades y los recursos de la ciudad, que culmina con el diseño de unos indicadores que marcaban territorialmente los niveles de desigualdad.

En este período empiezan a aparecer las primeras entidades no lucrativas de profesionales, que ofrecen sus servicios al Ayuntamiento, y, paralelamente, debido a las dificultades para incrementar el personal fruto de congelaciones de la partida presupuestaria correspondiente, desde el propio Ayuntamiento se propicia la creación de entidades no lucrativas, constituidas con personal que había estado trabajando ya anteriormente en distintos programas y con los cuales se establecen contratos de servicios. Podemos decir que la iniciativa privada surge en este caso **promovida y tutelada desde la propia administración pública** como un intento de resolver problemas de plantilla.

- 3) A partir de 1987, se intensifica y diversifica ese cambio iniciado en la etapa anterior. Se da también un nuevo diseño organizativo de la política del Ayuntamiento. Se crea el **Ámbito de Bienestar Social** que integra y asume la dirección de las políticas de bienestar social en las áreas de actuación de los servicios sociales, juventud, deportes, educación y salud pública. En un marco de clarificación de competencias de las distintas administraciones, se elabora un Plan de actuación en servicios sociales en la ciudad. En el año 1988 se inician concursos públicos para la gestión de programas por parte de entidades civiles sin afán de lucro. Uno de los tres objetivos señalados en el documento *Els serveis socials al' Ajuntament de Barcelona* dice textualmente que se debe "promover la animación comunitaria, el bienestar social y la participación en la organización y gestión de los servicios".

En el año 1988 se crea el Consejo Municipal de Bienestar Social, constituido por representantes de la corporación municipal, entidades sociales, asociaciones empresariales y sindicales, universidades, colegios profesionales, obras sociales de las cajas de ahorro, judicatura, fiscalía, INEM, arzobispado, además de un grupo de expertos a título individual. El Consejo Municipal de Bienestar Social responde a dos objetivos: el bienestar social y la **participación de los ciudadanos**. Uno de los tres puntos en el que centra su actividad es el "**impulso a la coordinación y concertación con entidades privadas**". El impulso y la necesidad de poder contar con entidades de la sociedad civil para la gestión de determinados servicios, es ya un hecho que se pone de manifiesto no solo en la documentación del Ayuntamiento sino también por el número de entidades que en los últimos años esta estableciendo contratos con el ente municipal. Es interesante destacar también la conferencia pronunciada por la concejala del **Ámbito** en fecha 25 de abril del año 1991, en la que se menciona como una de las orientaciones propuestas para la política en los próximos años lo siguiente: "la población como agente de cambio: la política social debe considerar la población como agente de cambio, de transformación de su propia realidad. Es preciso pasar de concebir los ciudadanos como consumidores de servicios a concebirlos como productores de estos servicios, favoreciendo su autonomía personal y la autoorganización colectiva que permita la resolución y superación de problemas y la mejora

de la calidad de vida. La eficacia de una política social no se puede medir por el número de funcionarios o de recursos económicos utilizados sino por su impacto en estos procesos emancipadores. Hace falta combatir la tentación de que sólo el estado y los poderes públicos resolverán los problemas"¹⁰.

- 4) A partir de 1992 sigue la misma trayectoria. Durante este año se firman 101 convenios y se subvencionan 147 entidades, con un importe superior a los 33 millones de pesetas. Profundizando en esa línea de vinculación entre el sector público y el sector privado, el Ayuntamiento de Barcelona ha diseñado un Plan Integral de trabajo. El día 19 de octubre del año 1993, se constituyó la Comisión Directiva del Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales en la ciudad de Barcelona. Este Plan Integral pretende ser un instrumento para elaborar un proyecto global de desarrollo de los servicios sociales en la ciudad, consensuado con los principales agentes que en ellos inciden. Según expresan los responsables municipales, la finalidad del Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales quiere ser un "marco de referencia de todas las instituciones y organizaciones públicas y privadas, con una capacidad de decisión y acción en los servicios sociales de la ciudad, a partir del cual poder construir el consenso y compromiso alrededor de un objetivo de futuro...". En Plan se define como un instrumento para coordinar esfuerzos de todas las instituciones y entidades que intervie-

nen de una manera decisiva en el campo de la acción social. A lo largo del documento de presentación podemos leer repetidamente la intención de conseguir una cooperación público-privada en la actuación en este campo.

Aunque se haya analizado el nivel municipal, otras instituciones públicas han seguido la misma trayectoria. Tanto el Ministerio de Asuntos Sociales, como las distintas comunidades autónomas están propiciando el desarrollo de entidades no lucrativas para la gestión de determinados programas. Es importante el efecto que tiene en ese campo la canalización hacia entidades no lucrativas de programas derivados de la asignación del 0.52% del IRPF para finalidades de interés social por parte del Ministerio de Asuntos Sociales.

A nivel Europeo debemos destacar también el papel que puede jugar el ECAS (Euro-Citizen Action Service), que es una asociación internacional con sede en Bruselas que se define como una asociación de asociaciones de ciudadanos para el *lobbyismo* de las asociaciones de ciudadanos europeos para la cultura, la educación, la política social y la salud. Vinculados al ECAS y a la política europea, existen ya distintas redes (*networks*) que actúan en diferentes temas, como el programa "HELIOS" (Handicapped People Living Independently in a Open Society) en el campo de la invalidez, o el "European Poverty Network" y el "European Childcare Network" en el campo de la pobreza. También el "Eurolink Age" para las cuestiones relativas al envejecimiento, para nombrar las más importantes. Es

¹⁰ Ver documento "Els principals reptes socials a Barcelona" que recoge el texto de esa conferencia.

interesante constatar que esas entidades no lucrativas siguen también un proceso de corporativismo (incipiente en nuestro país pero en cambio ya estructurado a nivel europeo), obligadas en su intento de tener incidencia en el diseño y aplicación de esas políticas sociales.

En la página siguiente se expone un cuadro sintético de la evolución de las políticas de servicios sociales en el Ayuntamiento de Barcelona.

Evolución de los servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona

	Objetivos	Gestión de los servicios	Organizaciones de la sociedad civil
De 1979 a 1983	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo comunitario • Creación red de centros de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación directa por parte del Ayuntamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Caritas • Movimientos reivindicativos • Grupos auto-ayuda
De 1983 a 1987	<ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de criterios objetivos de planificación 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción desde el Ayuntamiento de asociaciones de profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Caritas • Cruz Roja • Alguna asociación profesional
De 1987 a 1991	<ul style="list-style-type: none"> • Globalización del Ámbito de Bienestar Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de entidades profesionales y de trabajo voluntario en la gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de las entidades no lucrativas
A partir de 1991	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciación de la participación • Coordinación entre administraciones y sectores 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión directa en la atención primaria y cedida en otros servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Gran incremento del número de entidades

III.

Este nuevo planteo de la política de servicios sociales tiene evidentemente aspectos positivos y aspectos negativos.

A) Como aspectos positivos desearía explicar los siguientes:

1. Con la incorporación de entidades no lucrativas en la gestión de programas públicos de servicios sociales, el estado puede seguir cu-

briendo los servicios sin necesidad de incrementar el aparato administrativo. El incremento de la burocracia es uno de los problemas que ha producido el desarrollo del estado omniproveedor.

2. Además de poner un freno al incremento de la burocracia, las entidades no lucrativas permiten poder llegar muchas veces con mas facilidad y rapidez a situaciones que la

propia burocracia dificulta. Cada vez se presentan demandas mas diversificadas, pequeños colectivos que precisan de atención y que con ese mecanismo se pueden atender tan pronto se detectan los problemas.

3. Los servicios prestados a través de entidades no lucrativas, puede permitir romper otro de los efectos perversos de los estados de bienestar: el de la debilitación de la cooperación social. Se podría romper la dinámica si el estado es capaz de tejer un sistema de protección eficiente a partir de los recursos públicos y las potencialidades de la sociedad civil.

B) Como aspectos negativos o riesgos planteados, se podrían destacar:

1. Haría falta ver hasta que punto la promoción del voluntariado puede comportar una cierta disminución de los objetivos de justicia social:
 - Por un lado existe el riesgo de dejar en manos de unas personas que podrían no estar del todo preparadas, unas funciones que, debido a su importancia social, deberían ser llevadas a cabo por los mejores profesionales posibles.
 - Puede ser utilizado por gobiernos conservadores como un instrumento que permita a corto plazo reducir las responsabilidades del estado en este apartado. Hemos de señalar que un modelo de intervención pública basado en la cesión de la gestión, habría de desarrollar los instrumentos de control y vigilancia que le permitieran cumplir con su responsa-

bilidad garantizadora de justicia social.

- En el caso de las asociaciones de auto-ayuda, su potenciación podría reforzar determinadas definiciones patológicas de los problemas sociales. El incremento de la estigmatización y problematización de las diferencias dificulta todo proceso de integración social.
2. También deberíamos reflexionar sobre un segundo aspecto: si el voluntariado responde a un tipo de comportamiento social organizado, su estructura debe reproducir las relaciones sociales que constituyen el tejido social:
 - Por ejemplo, seria necesario iniciar estudios sobre la posible reproducción de la estratificación del mercado laboral y ver el grado de feminización del voluntariado. Las actividades voluntarias llevadas a cabo por el sector femenino comportarían la extensión del papel doméstico de la mujer fuera de su hogar.
 - Y, finalmente, las entidades no lucrativas suelen combinar trabajo voluntario y trabajo profesional. Aquellas entidades que tienen un papel más pionero son las mayores y más profesionalizadas. En la medida en que aparezcan nuevas entidades y por tanto se incremente la competencia para conseguir los convenios, es posible que provoque el incremento de su organización -de su burocracia- y pierdan la flexibilidad que las hacia deseables para la provisión del servicio.

BIBLIOGRAFÍA

- BALDWIN, P. (1992) *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- CASADO, D.(Dir.) (1992) *Organizaciones voluntarias en España*. Barcelona: Ed. Hacer.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993) *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- INGLEHART, R. (1990) *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MENY, I.-THOENIG, J.C. (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel
- MISHRA, R. (1990) *The Welfare State in Capitalist Society*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- MORENO, L.-PEREZ YRUELA, M. (Comp.) (1992) *Política social y estado del bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- MORENO, L. (Comp.) (1993) *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- PICO, J. (1990) *Teorías sobre el estado del bienestar*. Madrid: Siglo XXI.
- OFFE, C. (1992) *La gestión política*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (Comp.) (1991) *Estado, privatización y bienestar*. Madrid: FUHEM-Barcelona: Icaria