



Universidad de Jaén

Escuela de Doctorado

TESIS DOCTORAL

“El papel del Tercer Sector en el reconocimiento y promoción de la dimensión social de la ciudadanía. El caso de Cruz Roja Española”

Presentada por:

Gloria Paterna Sánchez

Dirigida por:

Felipe Morente Mejías

Inmaculada Barroso Benítez

JAÉN, 02 de Julio de 2019
ISBN

AGRADECIMIENTOS

Agradecer es reconocer que sin el apoyo de otros no se hubiera logrado algo. En este periplo de cinco años, son muchas las personas que han cooperado -siendo conscientes o no- en el objetivo marcado, que no era otro que el de ser Doctora, para poder seguir avanzando y creciendo. Sin embargo, me planteo por quién comenzar a dar las gracias y, tras mucho cavilar, entiendo que lo justo es dirigirme a quienes pusieron en mis raíces más profundas el espíritu del esfuerzo, del trabajo y del sacrificio, quienes me enseñaron a escuchar, a respetar, a ser crítica y decidir en libertad, a rectificar y a reconocer las equivocaciones, a comenzar y recomenzar, porque sin esa preparación vital es difícil, muy difícil avanzar en cualquier faceta de la vida. Me refiero a mis padres, Higinio y María, que han sido y serán siempre mis referentes.

Pero el gran culpable del inicio de esta andadura fue, sin duda, quien me cogió de la mano insistentemente para ayudarme a abrir una puerta cuando otras se habían cerrado, quien supo ver que la época de barbecho había finalizado y podía transformar una tierra aparentemente seca en un nuevo vergel. Y es que la vida son etapas y nuevas experiencias y contigo, David, se suceden más fácilmente de lo que nunca hubiera podido imaginar.

Marta, Álvaro, Marco... vosotros habéis sido parte también en este corto episodio de mi vida pero que, sin embargo, ha formado la mayor parte de la vuestra; Y es que habéis tenido que compartir infancia con las letras que aquí dejo escritas y que espero sean de provecho dejándoos grabado en vuestra aún corta memoria que la vida es esfuerzo y tesón. Lo bueno de esta experiencia es que habéis tenido la oportunidad de pasar más tiempo que otros niños con vuestro padre, con vuestros abuelos y con la infatigable tita Valen: Gracias por vuestra paciencia y perdón por el tiempo, que ya nunca volverá...

Mi hermana María me ha regalado muchos buenos momentos en Madrid, su paciencia infinita y su sabiduría informática ¿Quién me iba a decir hace treinta años que aquella hermana a la que ya no esperaba iba a formar parte de esta aventura?

Deseo también dedicar unas líneas a los directores de la Escuela de Doctorado de la Universidad de Jaén: D. Juan Jiménez Millán y D. Antonio Gálvez del Postigo y a los compañeros con quienes he tenido la oportunidad de trabajar durante cuatro maravillosos años. Muy especialmente me detengo en ti, Juan, porque con la confianza que depositaste en mí hiciste más fácil la nueva andadura doctoral a la que me enfrentaba en esos momentos.

A Cruz Roja Española le debo gran parte de esta investigación, porque me ha abierto sus puertas como si fuera parte de la casa, gracias en especial a Antoni y a Pablo. Me facilitasteis también mi estancia en la British Red Cross, donde puede comprobar que el espíritu de Solferino, efectivamente, traspasa fronteras.

Gracias, por supuesto, a todas las personas que han hecho posible el trabajo de campo, con vuestra generosidad esta investigación ha resultado mucho más enriquecedora.

Reservo la última parte de los agradecimientos a mis directores Inma y Felipe y lo hago así porque entiendo que merecen que estas letras queden bien asentadas. Inma, contigo he encontrado firmeza a la vez que cariño y rotundidad a la vez que comprensión pero, sobre todo, creo que una persona con la que se puede contar y que, pese a las múltiples ocupaciones y responsabilidades, siempre está disponible con una cara amable y la mente despierta. Gracias por escucharme, gracias por corregirme y gracias, muchas gracias por confortarme en momentos de más intensidad.

Felipe, qué puedo decir... creo que la palabra director no te hace justicia, porque no solo has dirigido mis pasos con extrema paciencia y generosidad, has hecho mucho más. Quizá debería volver al latín para llamarte *magister*, porque en ti cobra todo su significado y es que, con la autoridad de quien sabe y la pedagogía del buen maestro, has procurado en mí un pensamiento crítico, me has empujado a reflexionar como pudieran hacerlo en su día los grandes pensadores griegos con sus discípulos yendo de lo cotidiano a lo trascendente de modo que fuera capaz de encontrar el sentido de las cosas. Sin embargo, he de pedirte

disculpas porque, seguramente, no haya alcanzado las expectativas puestas en mí... Solo puedo decirte GRACIAS: gracias por acompañarme, gracias por exigirme, gracias por comprenderme, gracias por tu tiempo, gracias por los buenos momentos y por los malos (aunque han sido pocos), porque con ellos también me has ayudado a crecer, y gracias, sobre todo gracias, por abrirme las puertas de tu amistad porque, de esta odisea que termina, es el tesoro más preciado que he podido encontrar sin haber siquiera pretendido buscarla.

INDICE

RESUMEN	13
ABSTRACT	19
1. INTRODUCCIÓN	23
1.1. Perspectiva metodológica y técnicas de recogida de datos	26
2. LA SOCIEDAD CIVIL COMO CONTEXTO DE POSIBILIDAD DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL	33
2.1. La emergencia de la sociedad civil	35
2.2. Sociedad civil, estado democrático y ciudadanía	53
2.3. Dimensiones de la ciudadanía	60
3. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL TERCER SECTOR Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN ESPAÑA	69
3.1. El impulso del estado de bienestar a partir de la democracia en España	73
3.2. El Tercer Sector de Acción Social en cifras	86
3.3. La regulación del TSAS	97
4. EL CASO DE CRUZ ROJA ESPAÑOLA	103
4.1. Los orígenes de Cruz Roja	106
4.2. Cruz Roja en España	114
<i>4.2.1. Contexto histórico-social</i>	114
<i>4.2.2. Los orígenes de Cruz Roja Española</i>	116
4.3. La CRE en el contexto del Estado de Bienestar	119
<i>4.3.1. La CRE y su proceso de modernización orgánica</i>	120
<i>4.3.2. La evolución en los servicios de CRE</i>	121
<i>4.3.3. Las estrategias de CRE en el S.XXI</i>	128
<i>4.3.4. Una comparativa reciente con Cruz Roja Británica</i>	129
5. LA OPINIÓN EXPERTA SOBRE EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL Y CRUZ ROJA ESPAÑOLA.	139
5.1. Vinculación de los entrevistados con el TSAS	142
5.2. Bienestar, democracia y derechos sociales	146

5.2.1. <i>Modelo de Estado de Bienestar</i>	146
5.2.2. <i>El TSAS en democracia</i>	151
5.2.3. <i>Las entidades singulares en el inicio de la democracia</i>	160
5.2.4. <i>Los derechos sociales y el TSAS</i>	166
5.3. Papel y Funciones del TSAS. El caso de CRE	169
5.3.1. <i>Las Funciones del TSAS</i>	170
5.3.2. <i>Las funciones de la CRE</i>	172
5.3.3. <i>Administración pública y TSAS: papel y competencias</i>	175
5.3.4. <i>La CRE y su relación con la administración pública</i>	178
5.4. TSAS y ciudadanía. El caso de CRE.	184
5.4.1. <i>La implicación de la ciudadanía en el TSAS</i>	184
5.4.2. <i>La CRE y el voluntariado</i>	188
5.4.3. <i>El valor añadido del TSAS respecto al Mercado y al Estado</i>	191
5.5. El TSAS ante la crisis económica de 2007. El caso de CRE	195
5.5.1. <i>EL papel del TSAS durante la crisis económica de 2007</i>	195
5.5.2. <i>La CRE durante la crisis de 2007</i>	203
5.6. Retos y perspectivas de futuro del TSAS. El caso de la CRE	206
5.6.1. <i>Regulaciones del TSAS</i>	207
5.6.2. <i>Las relaciones entre entidades del TSAS</i>	209
5.6.3. <i>Los retos del TSAS</i>	211
5.6.4. <i>La CRE y sus relaciones con otras entidades del TSAS</i>	219
5.6.5. <i>Los retos de la CRE</i>	220
* <i>Hitos del cambio de la CRE</i>	225
6. CONCLUSIONES	229
BIBLIOGRAFÍA	251
ANEXOS	277
ANEXO I: Fichas de registro de trabajo de campo	279
ANEXO II: Perfiles de las personas entrevistada	281
ANEXO III: Esquema interpretativo de los discursos	283
ANEXO IV: RD 791/1988 de 20 de Julio	287

RESUMEN

La ciudadanía, como sujeto histórico, abarca tres dimensiones: una dimensión social, una dimensión civil y una tercera dimensión, la política. El objeto de este estudio se centra en estudiar la evolución de los derechos sociales de la ciudadanía y determinar cómo el Tercer Sector de Acción Social ha jugado un papel decisivo en la identificación de esta dimensión social, apostando por el reconocimiento de las necesidades sociales y llegando a convertir muchas de éstas en derechos para los ciudadanos.

El Tercer Sector ha ido evolucionando, desde sus orígenes, al compás de las distintas problemáticas y coyunturas en las que se ha encontrado la sociedad, respondiendo a las necesidades propias de cada momento histórico. En un principio, las Organizaciones no Gubernamentales e Instituciones sin ánimo de Lucro se concebían como un instrumento de carácter fundamentalmente benéfico, que contribuían a paliar situaciones que las administraciones e instituciones públicas no eran capaces de solventar, principalmente por falta de medios.

Una vez instaurado y asentado el Estado de Bienestar, el Tercer Sector comienza un viraje en sus funciones, dando un paso más y abarcando no solo cuestiones relacionadas con necesidades básicas, sino también con asuntos medioambientales, de género, culturales, deportivos... En el momento actual, la crisis económica favoreció una vuelta de las Organizaciones del Tercer Sector a esas funciones propias de sus orígenes, pero rompiendo con los modelos de gestión tradicionales, lo que ha permitido al Tercer Sector adoptar nuevas formas de funcionamiento.

El presente trabajo de investigación se centra en realizar una aproximación al Tercer Sector desde una perspectiva sociológica, fijando la atención en las entidades que dedican su actividad a la erradicación de la pobreza y exclusión social, es decir, mostrando el foco de interés en lo que hoy se denomina como Tercer Sector de Acción Social (TSAS) y dentro del cual se estudia la evolución de una organización que fue pionera en sus inicios, siendo capaz de detectar problemas y necesidades existentes en la sociedad, darles solución e, incluso, adelantarse a las legislaciones vigentes: Cruz Roja Española.

El primer capítulo centrará el objeto de estudio y detalla los objetivos generales y específicos con los que pretendemos aproximarnos al Tercer Sector de Acción Social, estableciendo también en este apartado la perspectiva metodológica bajo la que se ha amparado la investigación. Se decidió combinar dos vías de obtención de información como son el análisis de fuentes documentales y las entrevistas en profundidad. El análisis documental nos aproximará a estudios, documentos y otras fuentes secundarias que facilitarán un análisis crítico de sus contenidos y dará lugar a una concreción del marco analítico y conceptual del estudio, mientras que las entrevistas nos permitirán aproximarnos al TSAS desde la perspectiva de quienes conocen esta realidad de manera profunda, gracias a su experiencia profesional, política o personal.

El segundo capítulo, de carácter teórico, pretende aproximarse al papel de la sociedad civil como actor indispensable en el surgimiento del Tercer Sector. Para ello se estudiará el concepto de ciudadanía a partir de los estudios que sobre ella han realizado diferentes autores, a la vez que se plantea una visión dinámica de la misma. Se realizará un breve recorrido a través de las principales aportaciones que, desde el S.XVIII, comienzan a concebir al ciudadano como sujeto de derechos, a la vez que se tratará de visualizar la evolución del papel del Estado como proveedor de derechos.

Avanzando en la investigación, el tercer capítulo centra el foco de atención en la evolución que el Tercer Sector ha vivido en España partiendo de la instauración del Estado de Bienestar y relacionando el reconocimiento de derechos sociales con la capacidad de las Administraciones. A partir de aquí, se procura realizar un análisis de las entidades dedicadas a la acción social y el papel que han podido desempeñar en el reconocimiento y provisión de cuestiones sociales.

El cuarto capítulo se ha dedicado a estudiar a Cruz Roja Española por ser una organización que representa en buena medida el papel que desempeñan las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social, realizando un recorrido histórico desde su instauración en España hasta la actualidad. El interés en esta organización radica en el atractivo que desprende su naturaleza (no puede catalogarse como ONG, ni como fundación, sino que tiene unas características muy específicas que, probablemente, han facilitado su labor en cualquier lugar del planeta) y por su capacidad de adaptación al cambio sin que esto afecte a la idiosincrasia de sus orígenes. Cruz Roja ha asumido funciones asistenciales y sanitarias y ha logrado convertir las necesidades de los ciudadanos en derechos implicándose, por

tanto, en las actuaciones de los Estados (en nuestro caso, en España), llegando a participar activamente incluso en acciones legislativas.

A lo largo del quinto capítulo se ha expuesto el análisis de los resultados obtenidos en la investigación. Las entrevistas en profundidad han permitido conocer el discurso de diferentes agentes conocedores del proceso de implantación del Estado de Bienestar en España y de la relación que se estableció entre éste y el TSAS.

Por último, el sexto y último capítulo, queda dedicado a las conclusiones finales, en las que se deja un espacio a la reflexión sobre el papel que las Administraciones deben ejercer como garantes de los derechos de la ciudadanía. Así mismo, se plantea hacia donde debería dirigir sus pasos el TSAS y cuáles son los retos a los que se enfrenta para lograr pervivir en las nuevas sociedades complejas.

Palabras Clave: Tercer Sector de Acción Social, Derechos sociales, Ciudadanía, Estado de Bienestar, Cruz Roja Española.

ABSTRACT

As a historical subject, citizenship encompasses three dimensions: a social dimension, a civil dimension, and a third dimension, politics. The purpose of this study is to study the evolution of the social rights of citizenship and to determine how the Third Sector of Social Action has played a decisive role in identifying this social dimension, betting on the recognition of social needs and managing to turn many of these needs into rights for citizens.

The Third Sector has been evolving, since its origins, to the rhythm of the different problems and situations in which society has found itself, responding to the needs of each historical moment. Initially, Non-Governmental Organizations and Non-for-Profit Institutions were conceived as an instrument of a fundamentally charitable nature, which helped alleviate situations that public administrations and institutions were not capable of solving, mainly due to lack of means.

Once the Welfare State was established and settled, the Third Sector began a turnaround in its functions, taking a further step and covering not only issues related to basic needs, but also to the environment, gender, culture, sports, and more. At present, the economic crisis favoured a return of Third Sector Organizations to those functions typical of their origins but breaking with traditional management models, which has allowed the Third Sector to adopt new ways of operating.

This research focuses on an approach to the third sector from a sociological perspective, focusing on the entities that work to eradicate poverty and social exclusion. In other words, showing the focus of interest in what is now known as the Third Sector of Social Action (TSSA) and within which the evolution of an organization that was a pioneer in its early days is studied, being able to detect problems and needs in society, solve them and even anticipate current legislation: The Spanish Red Cross.

The first chapter will focus on the purpose of the study and describes the general and specific objectives with which we intend to approach the Third Sector of Social Action, also establishing in this section the methodological perspective under which the research has been carried out. It was decided to combine two ways of obtaining information: analyzing documentary sources and in-depth interviews. The documentary analysis will bring us closer to studies, documents, and other secondary sources that will facilitate a critical analysis of their contents and

give rise to a concretion of the study's analytical and conceptual framework. At the same time, the interviews will allow us to approach the TSSA from the perspective of those who know this reality in depth, thanks to their professional, political, or personal experience.

The second chapter, of a theoretical nature, aims to approach civil society as an indispensable actor in the Third Sector's emergence. Therefore, the concept of citizenship will be studied based on the studies carried out by different authors, and at the same time, a dynamic vision of it will be proposed. A brief overview will be made of the main contributions that, since the 18th century, have begun to conceive of the citizen as a subject of rights, while attempting to visualize the evolution of the role of the State as a provider of rights.

Next, the third chapter focuses on the evolution that the Third Sector has experienced in Spain, starting with the establishment of the Welfare State and relating the recognition of social rights with the capacity of the Administrations. From this point on, an analysis is made of the entities dedicated to social action and the role they have been able to play in the recognition and provision of social issues.

The fourth chapter has been dedicated to the study of the Spanish Red Cross as an organization that represents, to a large extent, the role played by the organizations of the Third Sector of Social Action, making a historical journey since its establishment in Spain until today. The interest in this organization lies in the attractiveness of its nature (it cannot be classified as an NGO or a foundation, but has particular characteristics that have probably facilitated its work anywhere in the world) and its capacity to adapt to change without affecting the idiosyncrasies of its origins. The Red Cross has assumed welfare and health functions and has managed to turn citizens' needs into rights, thus becoming involved in the actions of States (in our case, in Spain), even coming to actively participate in legislative actions.

Throughout the fifth chapter, the analysis of the results obtained in the research has been presented. The in-depth interviews have allowed us to know the discourse of different agents who are aware of the Welfare State's implantation in Spain and the relationship between it and the TSSA.

Finally, the sixth and last chapter is dedicated to the final conclusions, in which space is left for reflection on the role that the Administrations should exercise as guarantors of citizens' rights. Likewise, it is proposed where the TSSA should direct its steps and the challenges it faces to survive in the new complex societies.

Keywords: Third Sector of Social Action, Social Rights, Citizenship, Welfare State, Spanish Red Cross

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación pretende realizar una aproximación al Tercer Sector desde una perspectiva sociológica, centrando la atención en las entidades que fijan su misión en la promoción de los derechos sociales de la ciudadanía y, de manera prioritaria, en los sectores de la sociedad más vulnerables. Nos referimos, por tanto, a las entidades hoy denominadas del Tercer Sector de Acción social (TSAS).

Su delimitación, definición y papel en la sociedad ha sido objeto de numerosos estudios y discusiones, por lo que entendemos que para aproximarnos a él debemos conocer sus orígenes, qué relación ha podido tener en el desarrollo de la ciudadanía y las funciones que ha llegado a desempeñar hasta la actualidad.

Los dos elementos que serán decisivos para el surgimiento del TSAS son el ciudadano y el Estado Social, concretamente bajo la fórmula del Estado de Bienestar, y es que el Tercer Sector surge de la sociedad civil, del pensamiento ilustrado y de las reformas que, sobre todo a partir del s.XVIII, se fueron sucediendo en Europa y que tenían como protagonista a la persona en sí frente al comunitarismo identitario, al referirse todas ellas a la ampliación y reconocimiento de sus derechos sociales, políticos y civiles individuales. En tal sentido, la progresiva instauración del Estado Social en Europa, pese a presentar diferentes modelos, inicia un camino en la universalización de derechos en el ámbito de lo social, que se convertirán en irrenunciables para la ciudadanía.

Es aquí precisamente donde cobra sentido nuestra investigación al entender que el Tercer Sector, como forma de organización de la sociedad civil, ha sido precursor e impulsor del reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía; precursor, porque ha tenido la capacidad de reconocer y dar respuesta a las demandas y necesidades de la sociedad, e impulsora de derechos porque ha procurado canalizar esas realidades hacia las instituciones demandando su reconocimiento como derechos que han de ser cubiertos.

Las teorías en torno a la decadencia del modelo del Estado de Bienestar, la crisis económica atravesada en el s.XXI, el auge de los movimientos ciudadanos y el florecimiento de organizaciones no lucrativas en beneficio de derechos de tercera y cuarta generación, favorecieron un cambio en la atención de servicios hasta el momento cubiertos por Estado, Mercado y familia. Así, el papel benéfico y asistencialista con el que en un primer momento surgen las organizaciones sociales, va modificando su interés hacia nuevas cuestiones como el ecologismo, género, diversidad cultural, cuidado del patrimonio histórico...etc., a la vez que deben mantener una vigilancia activa para que determinados derechos sociales ya adquiridos no dejen de serlo. De hecho, la crisis económica de 2007 dio lugar a que estas organizaciones volvieran a retomar sus funciones primigenias dada la incapacidad o dificultad en la atención a las demandas sociales por parte del Estado; No es nuestro propósito abordar si ese abandono fue debido a un desinterés o a una incapacidad, pero sí que se debe poner sobre la mesa que los modelos de gestión de corte más liberal llevan aparejado un *laissez faire* que dificulta la garantía de los derechos sociales y es en esos momentos cuando el TSAS procura dar respuesta a la sociedad.

Nuestra prioridad, por tanto, será conocer qué papel ha jugado y juega el Tercer Sector de Acción Social en el reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía bajo una perspectiva sociológica, centrando nuestro análisis en entidades dedicadas a la erradicación de la pobreza y la exclusión social. Para ello, se vio oportuno centrar el foco de atención en el estudio de una organización con trayectoria histórica y reconocido prestigio como es Cruz Roja Española; esta elección se justifica debido a la gran polivalencia de la organización, la diversidad en sus atenciones y su presencia en todo el territorio nacional, a la vez que parece haber sido capaz de adaptarse a los tiempos atendiendo a las nuevas realidades sociales y manteniendo un papel de interlocución con los poderes públicos, algo que la legitima tanto a nivel social como político.

1.1.Perspectiva metodológica y técnicas de recogida de datos

Nuestro objeto de estudio abarca tanto una dimensión histórica, en la que tratamos de conocer el origen y la evolución de los derechos sociales de la ciudadanía a lo largo de la historia, como un análisis actual de la sociedad civil en cuanto actora indispensable en el reconocimiento de dichos derechos. En definitiva, pretendemos conocer cómo, a partir de la

emergencia de la sociedad civil, surge el reconocimiento de la ciudadanía y de los derechos sociales.

Debido precisamente a esa doble dimensión histórica y analítica que abarca nuestro estudio y a la naturaleza del mismo, parece oportuno plantear los siguientes objetivos:

- Objetivos generales:
 1. Conocer qué papel ha desempeñado el TSAS en el reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía.
 2. Determinar los déficits de respuesta pública a los servicios demandados por la ciudadanía y prestados por el TSAS.

- Objetivos específicos:
 1. Describir el papel del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) en la detección y cobertura de las necesidades sociales de la población.
 2. Conocer la evolución de Cruz Roja Española y su estructura organizativa como entidad.
 3. Plantear los retos a los que se enfrentan TSAS y Estado para mantener y promocionar la dimensión social de la ciudadanía.

Las hipótesis que se plantean refieren que las organizaciones que se asocian al Tercer Sector de Acción Social han sido precursoras en el reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía, y que en situaciones de crisis social, política y económica, la falta de cobertura de los derechos sociales por parte de los Estados han sido suplidas, en gran medida, por el tejido social solidario, del que es representativo el TSAS.

Siendo conscientes de que las ciencias sociales ofrecen múltiples opciones tanto en cuanto a técnicas como a métodos posibles de obtención de información, como señala Sanz Hernández (2006:34) “(...) no podemos hablar de unicidad en el objeto de estudio, sino que debemos resaltar la pluridimensionalidad de la realidad. Por lo tanto, si reconocemos la pluralidad teórica debemos aceptar la diversidad de formas de aproximación científica”.

Aunque todas las alternativas metodológicas que ofrecen las ciencias sociales desempeñan un importante papel en el campo de la investigación social (Beltrán, 1985), en

el caso de nuestra investigación merecen especial atención –por su predominancia en los estudios sociológicos- las perspectivas cuantitativa y cualitativa, ambas con defensores y detractores, lo que sugiere que la validez de una u otra estará relacionada con el objeto de estudio, la hipótesis de trabajo y la muestra a investigar, entre otras cuestiones.

De la diversidad de opciones analíticas que permite nuestro objeto de estudio, hemos optado por una perspectiva metodológica que tenga en cuenta la doble dimensión histórica y analítica de la que partimos. Así, en la medida en que la metodología cualitativa se centra en el discurso y la observación, y dado que en nuestra investigación buscamos el sentido que adquiere el TSAS como dinamizador de la conciencia ciudadana, nos hemos decantado por una metodología de investigación científica cualitativa en la que se han combinado el análisis documental de información y las entrevistas en profundidad.

Una primera fase de la investigación se ha dedicado al análisis y revisión de textos históricos, sociológicos y de expertos en la materia que pudieran dar luz al tema que nos ocupa. Este momento ayudaría a profundizar en el objeto de estudio, dando pie a la creación de un argumentario propio que posibilitara poner en discusión distintas posiciones en torno a conceptos como Estado de Bienestar, ciudadanía, derechos sociales y Tercer Sector.

Acudiendo también a técnicas de información documental, nos aproximaremos a Cruz Roja Española a través de sus archivos históricos, memorias y Planes Estratégicos, de manera que logremos conocer las estructuras de la organización, sus principales áreas de actuación, el papel que ha ejercido en acciones humanitarias y la relación que ha mantenido y mantiene como auxiliar de los poderes públicos.

El producto del análisis documental se recoge en fichas de registro¹ en las que se categoriza la información en función de las distintas áreas de interés para el estudio que se pretendían abordar, algunas de las cuales también quedarían estructuradas en sub-áreas, de modo que se lograra un conocimiento más profundo de las materias.

En segundo lugar, conocida la evolución histórica del TSAS y de Cruz Roja Española (a través de los datos que nos ofrecen sus documentos programáticos, memorias y la bibliografía disponible sobre la entidad), procedía conocer la visión que expertos en el Tercer Sector de Acción Social pudieran aportar sobre el papel que han tenido

¹ Incluidas en el Anexo I.

organizaciones no lucrativas dedicadas al Sector Social en el desarrollo del Estado de Bienestar desde la instauración de la democracia en España hasta la actualidad.

De entre los distintos tipos de entrevistas, nos decantamos por las entrevistas en profundidad no estructuradas ya que nos permite obtener una gran cantidad de información difícil de conseguir mediante otras técnicas; por otro lado, al no estar estructurada, podemos adaptarla a los diferentes perfiles de personas entrevistadas pudiendo profundizar en unas temáticas u otras, dependiendo del conocimiento de la materia y de las situaciones personales, profesionales, etc. de cada uno de ellos.

En cuanto a los inconvenientes de optar por esta tipología de entrevistas, el más destacable es el tiempo que debe dedicarse individualmente a cada una de las personas de las que se desea obtener información. Esta opción nos ha exigido una preparación previa a las entrevistas en la que se conociera en profundidad el perfil de cada persona entrevistada y las materias de la que es experta, de manera que se lograra obtener la máxima información posible, nos ganáramos su confianza, y tuviéramos herramientas para reconducir la conversación en el caso de que fuera necesario. En definitiva, es un método con gran riqueza informacional, pero para el que se debe trabajar previamente de manera consistente para lograr obtener unos resultados provechosos.

Dado el objeto de estudio, se consideró que eran más los pros que los contras y se optó por trabajar con esta técnica de investigación social, y es que, para conocer la historia reciente del TSAS y de CRE, su evolución y el punto en el que ahora se encuentran, era necesario contar con un método que permitiera profundizar en la materia sin contar con hipótesis cerradas, de modo que se enriqueciera el estudio abriendo la puerta a las múltiples interpretaciones de la realidad que cada uno de los entrevistados hubiera podido conocer de primera mano. Según nuestro criterio cobrará, por tanto, especial relevancia el análisis del discurso ya que, como recogía Ruiz Ruiz (2009), se basa en dos supuestos:

1) el conocimiento de la intersubjetividad social nos proporciona un conocimiento indirecto del orden social, porque la intersubjetividad es producto del orden social y porque es mediante la intersubjetividad social cómo el orden social se constituye y funciona;

2) el análisis de los discursos nos permite conocer la intersubjetividad social, porque los discursos la contienen y porque es mediante las prácticas discursivas como es producida. (2009:4)

Se optó por realizar las entrevistas en profundidad atendiendo a tres perfiles diferenciados que permitieran conocer el objeto de estudio desde distintas visiones o experiencias personales asociadas a tareas o responsabilidades asumidas con el TSAS:

1. Personas de relevancia en el ámbito del TSAS que conozcan su evolución.
2. Personas relacionadas con la gestión de Políticas Públicas asociadas al bienestar que hayan podido intervenir en su desarrollo.
3. Personal directivo de CRE con trayectoria histórica y experiencia en la entidad y personal técnico que esté trabajando en áreas de especial relevancia e interés para la organización.

En primer lugar, se decidió contactar con agentes representativos en el ámbito del TSAS español que fueran conocedores de su realidad desde los inicios de la democracia, de modo que pudieran trasladarnos sus experiencias y percepciones en la evolución del tejido social solidario.

Por otro lado, se consideró interesante contar con las opiniones de actores que intervinieron en la vida política de esos primeros años de democracia entendiendo que con el papel que desarrollaron en la construcción del modelo de bienestar español podrían aportar un importante valor a nuestro estudio.

Por último, con la pretensión de centrar el estudio en una realidad concreta, era imprescindible conocer también las experiencias del personal técnico y/o directivo de Cruz Roja Española. Entrevistar a personas directivas en la entidad era necesario porque ofrecerían una visión global de sus actuaciones y de la relación que se ha mantenido y mantiene con las Administraciones Públicas de manera que se pudo elaborar un recorrido a lo largo de su historia más reciente. En cuanto al personal técnico, contar con su opinión facilitó una visión más concreta o certera del día a día de la CRE sobre todo en relación a los usuarios, los servicios o el voluntariado, entre otras cuestiones.

Esta diferenciación de entrevistados permitió obtener una importante riqueza de información dado que sus experiencias personales y profesionales facilitan una

aproximación al sistema de bienestar español, su percepción de la ciudadanía, del TSAS y de CRE en particular, desde distintos enfoques y prismas permitiendo la creación de un argumentario lo más completo y fructífero posible.

Así, determinado el perfil profesional de los entrevistados, sus experiencias y su relación con el TSAS entendemos que este método será el más adecuado para conocer y comprender el origen, evolución y desarrollo del Sector en general y de CRE en particular, según sus propias vivencias, recuerdos e implicación en la materia.

El acceso a los informantes se llevó a cabo con sujetos que cumplieran los requisitos, logrando, finalmente cerrar 11 entrevistas con directores de primer nivel y políticos que intervinieron en la creación y desarrollo de Políticas Sociales de España en los '80, consultores, directores de voluntariado, de intervención social o de políticas sociales de infancia... de organizaciones con amplia trayectoria en España como son Cáritas, CRE y ONCE².

Las entrevistas se focalizaron en sus experiencias con el TSAS en organizaciones de atención a la dimensión social de la ciudadanía, como decimos, fueron de carácter abierto para facilitar a las personas entrevistadas una mayor capacidad de expresión de su conocimiento y bagaje en el terreno profesional y personal. Los ejes sobre los que giraron las entrevistas son:

- Vinculación personal con el TSAS.
- Consideraciones sobre el estado de Bienestar.
- Cuál fue el papel de las entidades de carácter más universalista en la promoción de los derechos sociales.
- Cuáles fueron las grandes líneas de expresividad civil al inicio de la democracia y cuál ha sido su evolución.
- Cómo se interpreta la tendencia del trabajo en red de las entidades del TSAS.
- Cuál es el papel del voluntario en las entidades del TSAS.
- Cómo se ha entendido el papel del TSAS durante la crisis del 2007.
- Consideraciones sobre TSAS vs Estado de Bienestar: ¿proveedor de servicios o garantista de derechos?

² Véase Anexo II.

Estos fueron, por tanto, algunos de los aspectos que se consideraron de manera más o menos profunda por los entrevistados y que guardan relación con los objetivos marcados en esta investigación, dado que de ellos puede extraerse información sobre la evolución del TSAS, los retos a los que se enfrenta, o el papel que ha de jugar en el reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía, entre otras cuestiones.

Para el análisis de la información obtenida se recurrió al programa ATLAS.TI 8 de análisis de datos cualitativos. Se optó por esta herramienta al considerarla adecuada para la economía del tiempo. Con ella se pueden asociar códigos, no solo con fragmentos de textos de las entrevistas, sino también con sonidos y otros formatos digitales imposibles de analizar con otros programas estadísticos; además se pueden clasificar códigos de patrones (Hwang: 2008), con lo que este instrumento nos permitirá analizar el discurso todo lo pormenorizado que el investigador sea capaz de asumir. En el caso, por ejemplo, del análisis de la evolución del Estado de Bienestar por parte de las personas entrevistadas, surgieron multitud de opiniones e ideas reiteradas, aunque con diferentes matices, que decidimos categorizar en torno a las siguientes ideas:

- *Concepción Estado de Bienestar en España*
- *Estado de Bienestar y Socialismo*
- *Socialdemocracia y universalización de derechos*
- *Justificación del Modelo Mixto de Bienestar*

Así, con la asignación de códigos, entrevistas aparentemente diferentes por el orden del discurso, exposición de motivos, prioridad de asuntos tratados e incluso el ritmo de los relatos, encontraron nexos de unión que, de otro modo, hubiera sido más complicado y lento descubrir.

En conjunto, el relato del proceso histórico de la construcción de la ciudadanía, junto a la información obtenida gracias a la opinión de personas expertas conocedoras de la materia que nos ocupa, nos han permitido ensamblar y conocer el papel del TSAS y, en concreto de la CRE, como forma de expresividad social en el reconocimiento y desarrollo de los derechos sociales de la ciudadanía en España.

2. LA SOCIEDAD CIVIL COMO CONTEXTO DE POSIBILIDAD DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

2.1. La emergencia de la sociedad civil

Como se explicó en el anterior capítulo, es necesario estudiar el concepto de ciudadanía y sus dimensiones para conocer el papel que ha podido jugar en su desarrollo el Tercer Sector de Acción Social (TSAS). Para comprender el Tercer Sector en la sociedad del s.XXI se hace, por tanto, imprescindible trasladarse a los siglos XVIII y XIX y aproximarse al concepto de ciudadanía que se comenzó a manejar en aquel momento, fundamentado en la propia sociedad en la que se encontraba inmerso y, sin la cual, no habría podido desarrollarse. Las primeras notas de la emergencia de la sociedad civil podemos encontrarlas en la Europa feudal cuando las fuerzas sociales, subsumidas en un modelo arcaico impositivo, comienzan a organizarse construyendo su propia individualidad frente a la homogeneidad o colectividad que el antiguo régimen imponía. La organización de los burgos por oficios haría que, dentro de una colectividad, fueran adquiriendo características singulares según cada profesión, a la vez que un reconocimiento social y económico que terminaría derivando, tras las revoluciones burguesas, en un poder político. La burguesía ejerció un importante papel reformista en oposición al Antiguo Régimen y a los grandes imperios, en los que la capacidad de prosperar, la libertad y, en definitiva, la individualidad, quedaban muy limitados; es por ello que tomamos a la burguesía como nuestro sujeto histórico: la libertad, la libre iniciativa, el progreso... serán el inicio de los derechos cívicos. Como indica Requena (2008) en su análisis sobre la sociedad civil:

“Con la nueva burguesía incipiente, en los Estados se han establecido las bases para que el nuevo hombre civil, “el burgués”, se alfe consigo mismo y pueda producirse el germen de la sociedad civil separada del propio Estado que puso en marcha los mecanismos para su nacimiento” (2008: 8).

La reforma protestante tuvo también un importante papel en el empoderamiento del individuo como actor social. Sin ánimo de simplificar, pero procurando dirigir la mirada a la cuestión que nos ocupa, el papel que Lutero y Calvino otorgaban al individuo era superior al de la institución eclesial, la salvación se encuentra en la fe y las obras, por lo que la obediencia a la jerarquía y a las imposiciones dogmáticas e institucionales quedan cuestionadas, algo que va más allá del ámbito religioso, afectando a las estructuras del Antiguo Régimen, donde la separación Iglesia-Estado no se contemplaba. Así, el reconocimiento del protestantismo en gran parte de Europa -Alemania, Inglaterra, Suiza, Holanda, Países Bajos, países bálticos y escandinavos- supondría un importante revulsivo social que impulsaría también el nacimiento de la sociedad civil.

Con todos los cambios que, como vemos, se van produciendo desde la época feudal, la llegada de la Ilustración viene a completar una etapa en la que el hombre y la razón están por encima de dogmas y tiranías, poniendo las bases de una nueva sociedad en la que, por vez primera, se concibe al ciudadano como sujeto de derechos. Este pensamiento se difundió fácilmente gracias a las transformaciones sociales y económicas y al papel cada vez más relevante de la burguesía, y logró influir en economía, política, asuntos sociales, morales...etc. Cualquier cuestión era susceptible de ser debatida, y puesta en tela de juicio, lo que propició un importante crecimiento en los terrenos de lo racional y la ciencia. Con el Republicanismo Cívico, la ciudadanía se encontraba ligada a los derechos civiles, que solo ostentaba una parte de la sociedad y en el que la propiedad privada era el condicionante que marcaba la situación de ciudadano (Arendt:1968); pero con la Ilustración, se abre el abanico de posibilidades ciudadanas, de modo que en el s.XVIII se reelabora el concepto ampliándose hacia quienes adquieren también derechos políticos; La importancia del papel del individuo en la legitimidad del poder político fue una idea que ya adelantó John Locke en Inglaterra y que pensadores posteriores tomarían como base para construir su argumentario en torno al reconocimiento del individuo como sujeto de derechos. Las revoluciones liberales que se suceden en Francia e Inglaterra serán promovidas por individuos y no por sistemas: ya no es la pertenencia al grupo o a la comunidad lo que dictamina el disfrute o no de determinados derechos, sino el propio sujeto que los reclama.

La redacción de la primera enciclopedia³ a mediados del s.XVIII pretendía difundir el pensamiento ilustrado con la idea de que una sociedad formada certificaría el fin

³ Publicada por Denis Diderot y Jean Le Rond D'Alembert.

del Antiguo Régimen. A ello contribuirían firmemente Montesquieu con sus escritos sobre la separación de poderes, Voltaire con sus ideas sobre el “pacto social” y una justicia universal e igual para todos, Rousseau, con su concepto de “voluntad general” que fundamentó la idea de la democracia en contraposición a la “voluntad del rey o monarca”. Por otro lado, Stuart Mill propugna la liberación de la mujer y De Tocqueville será un exponente clave en el estudio de la democracia y las implicaciones que libertad e igualdad tienen en el desarrollo de la ciudadanía según la concepción que se tenga de éstas primeras formaciones de sociedad civil desde la sociología.

En definitiva, y gracias a su contribución, en el s.XVIII se asentarán las bases de la nueva sociedad civil, que continuará redefiniéndose y reconceptualizándose con las teorías de Marx en *El capital*, escrito en 1867, Durkheim en *La división del trabajo social*, unos años después, en 1893 o Weber en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1905) y en *Economía y sociedad* (1922), los tres con visiones muy diferentes de la relación entre sociedad civil y Estado, pero en todos se reconoce la nueva realidad que capacita, en mayor o menor medida, a la sociedad.

Ya Marx señalaba en la introducción de *El capital*: “hasta las clases gobernantes empiezan a darse cuenta vagamente de que la sociedad actual no es algo pétreo e inmovible, sino un organismo susceptible de cambios y sujeto a un proceso constante de transformación” (1864:4).

Durkheim aportaba el papel que habría de tener la sociedad en el prefacio que incluía en la segunda edición⁴ de *La división del trabajo social* señalando que “...su función no se limita simplemente a erigir en preceptos imperativos los resultados más generales de los contratos particulares, sino que interviene de una manera activa y positiva en la formación de toda regla” (1902:11).

Y Weber considera en *Economía y sociedad* que “La acción, en especial la social y también singularmente la relación social, pueden orientarse, por el lado de sus partícipes, en la representación de la existencia de un orden legítimo” (2002:25). Además, hace distinción entre sociedad y comunidad interpretando que “Los tipos más puros de sociedad son: a) el cambio estrictamente racional con arreglo a fines y libremente pactado en el mercado (...), b) la unión libremente pactada y puramente dirigida por determinados (...); e) la unión racionalmente motivada de los que comulgan en una misma creencia”. Mientras que la

⁴ En 1902 Durkheim incorporó algunos cambios a la obra inicial, incluyendo un importante prefacio y eliminando algunas páginas del original.

comunidad hace referencia a aspectos vitales mucho más amplios “La comunidad puede apoyarse sobre toda suerte de fundamentos, afectivos, emotivos y tradicionales” (2002:33).

Se observa, por consiguiente, un interés creciente en el estudio de la sociedad, el papel del individuo y la comunidad a lo largo del s.XIX y principios del s.XX como consecuencia de los cambios y revoluciones que, como decimos, se produjeron en etapas anteriores. Pero será T.H. Marshall (1950) quien utilizó el concepto de ciudadanía en función del reconocimiento de los derechos civiles, sociales y políticos en la sociedad al entender que, sin esa progresiva adquisición de derechos, el ciudadano no hubiera logrado tal categoría:

“Hasta ahora, mi objetivo ha sido trazar a grandes rasgos el desarrollo de la ciudadanía en Inglaterra hasta el fin del siglo XIX. Con este propósito, he dividido la ciudadanía en tres elementos: civil, política y social. He tratado de mostrar que los derechos civiles aparecieron en primer lugar, pues fueron establecidos en su forma moderna antes de que se aprobara la primera Reform Act en 1832. A continuación, aparecieron los derechos políticos, y su extensión fue una de las principales características del siglo XIX, aunque el principio de la ciudadanía política universal no fue reconocido hasta 1918. Por otra parte, los derechos sociales se redujeron hasta casi desaparecer en el siglo XVIII y principios del XIX. Comenzaron a resurgir con el desarrollo de la educación elemental pública, pero hasta el siglo XX no llegarían a equipararse con los otros dos elementos de la ciudadanía” (Marshall, 1997:312).

- ***Los derechos de la ciudadanía***

De manera muy resumida, se podría señalar que el autor enmarca como un primer momento clave en el reconocimiento de los derechos civiles el periodo que se sucede en Inglaterra entre la revolución industrial y la aprobación de la I Ley de Reforma electoral de Inglaterra y Gales de 1832; Con el éxodo rural propiciado a raíz de la revolución industrial, se crearon nuevas urbes que reclamaron un reconocimiento de derechos de los nuevos habitantes buscando una representatividad, hasta ahora inexistente. Y es que el surgimiento de la burguesía, como nuevo sujeto histórico, busca que su individualidad sea aceptada y tenida en consideración, creando un nuevo orden en el terreno de los derechos civiles y, como consecuencia, políticos. Tal fue su capacidad de organización que logró fraguar una remodelación en las instituciones de representación británicas, concretamente en la Cámara de los Lores. Por otro lado, también habría que recordar como preludeo de estos cambios,

la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano firmada al finalizar la Revolución Francesa, con la que se sentarían las bases de un sistema de igualdad de los ciudadanos, el reconocimiento de la propiedad privada, de libertades individuales...etc.

Pero el gran paso en el reconocimiento de los derechos civiles se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en la que quedan establecidos los derechos fundamentales que habrían de respetarse universalmente, tal y como establece en su Preámbulo:

“La Asamblea General Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.” (Declaración Universal de Derechos Humanos:1948)

Como síntesis, se podría indicar que los Derechos Civiles tratarían aquellos aspectos que dotan al individuo de las libertades más básicas para vivir en sociedad: libertad de credo, pensamiento, expresión, propiedad, e incluso la posibilidad de una justicia que abarque a un espectro de la sociedad más amplio que el de la temprana edad moderna, facilitarían las bases de una nueva convivencia.

Dirigiendo la mirada hacia los Derechos Políticos, Marshall determina que son todos aquellos que otorgan la capacidad participativa de los miembros de una comunidad en los procesos electorales, bien como sujetos activos con capacidad de votar, o como elementos pasivos, es decir, con capacidad de ser elegidos como autoridad política. En este sentido, será también Reino Unido el principal impulsor de esta segunda oleada de derechos, sentando sus bases con la Ley de Reforma Electoral de 1918, en la que se reconoce el sufragio universal masculino y permite, aún con limitaciones, el voto femenino:

“Como veremos, no es extraño que la sociedad capitalista del siglo XIX tratase los derechos políticos como un subproducto de los derechos civiles. Tampoco lo es que en el siglo XX se abandonase esta postura y que los derechos políticos se imbricaran directa e independientemente en la ciudadanía. Este cambio vital de principios entró en acción cuando el Acta de 1918, al reconocer el sufragio a todos los hombres, desplazó el fundamento de los derechos políticos de las bases económicas al **status** personal. He dicho “todos los hombres”

deliberadamente para subrayar la gran importancia de esta reforma en comparación con la segunda reforma, no menos importante, introducida al mismo tiempo: el acceso al sufragio de las mujeres. Aunque el acta de 1918 no acabó de establecer del todo la igualdad política en términos de los derechos de ciudadanía. Los residuos de una desigualdad basada en las diferencias de renta económica no se extinguieron hasta que, solo hace un año, se abolió finalmente el voto plural (que se había acabado limitando al voto dual)” (Marshall, 1997:308).

Esta cuestión, sin embargo, no gozó de inmediatez, la participación política universal tuvo un reconocimiento progresivo, interrumpido por la II Guerra Mundial y retomado tras ella en los países occidentales que apostaron por sistemas democráticos. Esta segunda oleada de derechos supone un antes y un después para la situación del gobernado, quien pasa a ser miembro activo en las decisiones políticas de su comunidad. En el momento en el que la democracia entra en juego, los gobernantes habrán de desviar la mirada hacia la sociedad que les elige que, en resumidas cuentas, será quien permita su permanencia o no el poder. El derecho al sufragio ha ido evolucionando, sufriendo modificaciones y adoptando formas propias según la cultura política del país en el que se centre la atención, sin embargo, hay dos cuestiones que sí son comunes a cualquier sistema y son que el derecho al sufragio es un derecho individual a la vez que también tiene una faceta institucional. Es decir, el sufragio reconoce al individuo como miembro de pleno derecho de una sociedad con derechos y deberes, le reconoce, en definitiva, como ciudadano; a la vez, es un derecho que legitima el funcionamiento democrático y “contribuye a la formación de la voluntad estatal” (Gálvez: 2014, 168).

En cuanto a la adquisición de los Derechos Sociales, se podría señalar que son todos aquellos que tienen que ver con el bienestar, de modo que el Estado, previa exigencia social, comienza a garantizar un mínimo de bienes y servicios. Su fundamento principal se encuentra en el derecho a la educación elemental, que en Reino Unido tuvo una implantación progresiva a partir de Ley de educación Fisher de 1921 y entendiéndose que la educación proporciona individuos formados con capacidad para ser parte activa en la sociedad, con deberes, pero también derechos que pueden exigir a la clase política. Sin embargo, el origen de la cuestión social es anterior al s.XX, dado que en la segunda mitad del s.XIX se desarrolla un gran interés por la igualdad como principio de justicia social. Para los obreros los derechos civiles sirvieron para hacer valer sus derechos sociales (para elevar su estatus económico y social) aunque no será -como decimos- hasta el s.XX cuando los derechos sociales se incorporen al estatus de ciudadanía.

Esping-Andersen explica cómo “las primeras políticas sociales se inspiraron a menudo en el estatismo monárquico (especialmente en Alemania, Austria y Francia), en el corporativismo tradicional o en la doctrina social católica” (1990:11). Las monarquías abogaban por ofrecer ciertos privilegios a sus súbditos con el objetivo de mantener su hegemonía y, pese a ser arriesgado catalogar estos favores como derechos, se puede interpretar como punto de partida en la consideración del gobernado; Pero el gran cambio se produce con el sistema corporativista, cuyo origen se encuentra en las organizaciones gremiales que, de manera progresiva, se instauran en toda Europa fruto del éxodo rural y de la nueva organización en las ciudades y que sustituyen al modelo feudal. Con la Revolución Francesa el modelo gremial va dando paso a un modelo corporativista que tomaría fuerza en el convulso s.XIX, con las continuas revoluciones, el nacimiento de los estados-nación y la implantación del liberalismo económico y político. Las legislaciones laborales y reformas de la seguridad social adoptadas en Prusia a partir de 1883 por el canciller Bismark, son resultado de la influencia de las ideas corporativistas que llevaban tiempo fraguándose en Alemania y que propugnaban la intervención estatal para solucionar cuestiones sociales y corregir los fallos del mercado y la creación de cooperativas obreras en las que la ayuda mutua y la búsqueda del bien común fueran señas identitarias. Como apuntan Giner y Pérez-Yruela, “primero apareció la «doctrina corporativa» sobre el Estado y la sociedad que pretendía recomponer normativamente, desde arriba, el orden social que desapareció con la revolución industrial y las primeras fases del capitalismo” (1985:12).

En esta última etapa del s.XIX tuvo especial influencia el catolicismo social y su doctrina de subsidiariedad en Europa meridional, Países Bajos y -en cierta medida- Bélgica y Alemania, sobre todo a partir de la publicación en 1891 de la Encíclica *Rerum Novarum* de Leon XIII, en la que se mostraba la preocupación de la Iglesia por las clases trabajadoras, de hecho, la justicia social ocupó gran parte del escrito haciendo especial hincapié en la dignidad del trabajador:

“Disueltos en el pasado siglo los antiguos gremios de artesanos, sin ningún apoyo que viniera a llenar su vacío, desentendiéndose las instituciones públicas y las leyes de la religión de nuestros antepasados, el tiempo fue insensiblemente entregando a los obreros, aislados e indefensos, a la inhumanidad de los empresarios y a la desenfrenada codicia de los competidores”. (Encíclica *Rerum Novarum*, 1931:3)

En definitiva, las condiciones sociales, políticas y culturales propiciaron ese surgimiento de derechos y deberes que capacitaron al miembro de la comunidad como

ciudadano, con posibilidad ya para intervenir en los asuntos públicos y hacer valer sus intereses.

Marshall consideraba que la ciudadanía:

“es un status que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese status son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica. No hay principio universal que determine cuáles deben ser estos derechos y deberes, pero las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean una imagen de la ciudadanía ideal en relación con la cual puede medirse el éxito y hacia la cual pueden dirigirse las aspiraciones. El avance en el camino así trazado es un impulso hacia una medida más completa de la igualdad, un enriquecimiento del contenido del que está hecho ese status y un aumento del número de aquellos a los que se les otorga” (1997:16-17).

La ciudadanía, por tanto, iguala en derechos y obligaciones a los miembros de la comunidad; si bien esos derechos y deberes no son estáticos ni universales, sino que están en continua evolución y desarrollo adaptándose a las circunstancias y la evolución de las sociedades.

- ***El Estado intervencionista***

Con la llegada del sistema capitalista se pretendía favorecer, en líneas generales, la mejora en las condiciones de vida sociales dando paso a una economía industrial en la que el sistema de producción fuera más ágil; los sueldos se ajustaran a las horas trabajadas, mejoraran las infraestructuras y las comunicaciones, crecieran las ciudades... etc. Sin embargo, este no fue un sistema capaz de erradicar las desigualdades sociales; la crisis del sistema productivo del capitalismo industrial provocó diversas teorías que apoyaban la intervención del Estado con un papel de árbitro o mediador que reajustara los desequilibrios generados. El socialismo, encabezado por Karl Marx (1818-1883) y Friedrich Engels (1820-1895), sembró de ideas la literatura del s.XIX y principios del XX con distintos planteamientos sobre la organización del Estado y la erradicación de las diferencias de clases; Pero fue la obra de Keynes, concretamente su “Teoría general del empleo, el interés y el dinero”, escrita en 1936, la que logró trasladar las teorías intervencionistas del XIX a la práctica y, es que, la crisis del '29 puso en evidencia la debilidad del laissez-faire confirmando la necesidad de que el Gobierno interviniera para asegurar el equilibrio en la

economía. Sin embargo, era defensor acérrimo de la economía de mercado, sus propuestas estaban dirigidas más bien a la corrección de los fallos del mercado y al incentivo de inversiones gubernamentales directas. Roosevelt comenzó a aplicar medidas intervencionistas con su New Deal (1936-1938), tomando especial influencia de Keynes durante la segunda etapa aplicando, entre otras medidas, la provisión de servicios públicos por parte de empresas públicas, la creación de una regulación que protegiera la mano de obra, la revisión estatal de precios y producción industrial, el aumento de obras públicas...etc. pretendiendo favorecer el crecimiento económico y controlar los desajustes del libre mercado.

Por otro lado, en Europa, las grandes aplicaciones prácticas del intervencionismo de Estado en cuestiones sociales se presentarían, por orden cronológico, en Gran Bretaña y en Alemania. En el primer caso, en 1942 se publica el Informe *Social Insurance and Allied Services* de William Beveridge en el que se plantea, entre otras cuestiones, la necesidad de establecer prestaciones por jubilación, enfermedad o desempleo de modo que se aseguraran unas garantías mínimas que evitaran sobrepasar ciertos niveles de pobreza: se podría decir que el Estado de Bienestar había nacido. En el caso alemán, en el año 1949 se aprueba la Ley Fundamental de Bonn, en la que se incorpora por vez primera el término social a un texto constitucional de modo que la República Federal de Alemania quedaba configurada como un Estado federal, democrático y social; si bien, el texto original se apoyó más en la reafirmación de los derechos fundamentales que en la promoción de los sociales, supuso el inicio del camino en el reconocimiento de estos últimos que, aun hoy, se continúan perfilando y ampliando.

- ***El Estado de Bienestar***

La cuestión social y, por ende, el intervencionismo estatal, ha tenido y tiene muy diversas interpretaciones en función de la doctrina política que lo aplicara, pero en todas se encuentra el objetivo de garantizar unos niveles de bienestar óptimos para los miembros de la comunidad política que lo sustenta. Esta pluralidad de opciones, antes que presentarse como una debilidad, debería considerarse como una riqueza del sistema, con multitud de opciones que lo harían inagotable y con una capacidad de regeneración insólita, en continuo cambio y adaptación: Hay que considerar que la implantación del Estado de Bienestar en occidente no tiene lugar de manera uniforme ni contemporánea, pero en todos los casos

surge desde una perspectiva asistencial, aunque varíe en función del régimen político que lo instaure: liberal, socialdemócrata o conservador. De modo ágil, dado que no es el objeto del estudio, se podría decir que el modelo liberal concibe que debe intervenir para suplir necesidades sociales que el Mercado no es capaz de asumir; el modelo conservador actuaría cuando la familia, principal responsable de sus miembros, no es capaz de responder a sus propias necesidades; y, por último, el modelo socialdemócrata, defiende su función entendiendo las limitaciones de Mercado y familia.

Aunque hay otras corrientes que hablan de cuatro modelos de Estado de Bienestar: corporatista, socialdemócrata, liberal y mediterráneo, este último vendría a ser un híbrido de todos ellos en función de si se trataba de pensiones, salud y educación o prestación de servicios sociales respectivamente (Esping-Andersen: 1990). Así, según el modelo ante el que nos encontremos, la instauración del Estado de Bienestar será diferente pese a que la evolución haya sido, si no la misma, muy similar, aunque dispar en el tiempo. Tras la Segunda Guerra Mundial, se procede a un desarrollo económico sin precedentes, Ascoli denomina esta etapa como la “gran época dorada” (Ascoli: 1987). En este contexto, las diferencias de clases comienzan a diluirse generándose una gran clase media cuya preocupación ya no será la de supervivir, sino la del progreso en lo económico. En líneas generales, el Estado será el gran proveedor de servicios y asegurará unos mínimos a la población con independencia de sus ingresos económicos: a nivel educativo se amplía la educación obligatoria y se da acceso a niveles de formación profesional, educación superior e incluso universitaria. Se crean sistemas de seguridad social más completos articulando prestaciones por desempleo, pensiones... En el ámbito sanitario se procede también a una universalización de la sanidad creando consultorios y hospitales públicos, se instauran programas de vacunaciones...etc. El modelo de bienestar de España, al que se dedicará un espacio más adelante, tendrá sus peculiaridades debido a los casi cuarenta años de pervivencia del régimen franquista que propició, traduciendo las palabras de Moreno y Sarasa una “vía media con respecto a otros sistemas de bienestar existentes, incorporado un énfasis en una descentralización gradual y progresiva de la planificación y aplicación de la política social a nivel regional y local”⁵ (1992:2).

En definitiva, el Estado tendría como función principal la eliminación de las desigualdades sociales dando respuesta a aspectos considerados básicos para los miembros

⁵ “(...) respect to other existing welfare systems, incorporates an emphasis on a gradual and progressive decentralisation of social policy planning and implementation at regional and local levels”. (Moreno y Sarasa, 1992:2).

de una sociedad; Y es que, dependiendo del modelo de Estado de Bienestar en el que nos encontremos, las necesidades de los ciudadanos serán catalogadas con una importancia diferente, de ahí que sostengamos que los derechos de la ciudadanía son dinámicos, pues dependerá de la conciencia ciudadana el considerarlos como necesarios y, por ende, exigibles. Las sociedades de modernidad tardía, como apostilla Inglehart, dirigen sus aspiraciones hacia “valores de bienestar” (Inglehart, 1998:41), los individuos no ambicionan solo la mera supervivencia, el sentimiento de “seguridad existencial” y el fortalecimiento del Estado de Bienestar, fueron generando de manera progresiva un sistema de cambio de valores en la política y en la cultura de las sociedades hacia otra serie de prioridades postmaterialistas. El crecimiento económico y la “red de seguridad” que provee el Estado de Bienestar (Inglehart, 1998: 98) provocaron un empoderamiento del individuo que le hicieron cuestionar el poder político establecido buscando nuevas formas de participación y autoexpresión. De hecho, el surgimiento de grupos de interés y movimientos sociales han llegado a generar cambios en decisiones gubernamentales y en la vida política. A este respecto, es también reseñable la función que desempeñaron los pactos sociales para el desarrollo de las políticas de bienestar; Hamann y Kelly (2013) realizaron un estudio comparativo sobre los pactos de estado realizados en la Europa de los 15 entre los años 1980 y 2006 llegando a contabilizar un total de 110, lo que viene a demostrar la importancia del papel desempeñado por sindicatos y grupos de presión en el desarrollo de las políticas sociales, con independencia del sistema de bienestar instaurado, al menos en la Europa occidental.

- ***La crisis fiscal del Welfare State***

Avanzando en el s.XX, los partidos políticos tienden a uniformarse ideológicamente situando su eje de diferenciación en el destino del Gasto Público, con el objetivo de ampliar las redes asistenciales en los derechos universalmente reconocidos de segunda y tercera generación. Una vez que las desigualdades sociales comienzan a diluirse y la clase media se amplía, los ciudadanos demandan que su voz sea oída en otras esferas que no se habían considerado hasta el momento. De este modo, cuestiones tales como discapacidad, género, defensa de animales o medioambientales, entre otras, son foco de reflexión de nuevos derechos. El planteamiento, que a partir de estas nuevas realidades había que hacer, radicaba en la universalidad o no de la cobertura de los nuevos servicios y en si la provisión de los mismos generaría unos costes difíciles de asumir dando lugar,

como O'Connor ya señaló, a una crisis fiscal del estado en la que las garantías sociales entrarían en una situación de riesgo (O'Connor: 1973).

Existe una fuerte tendencia a establecer una relación causal entre la crisis fiscal y el progresivo incremento del gasto público: el gasto del Estado tendió a crecer y consolidarse sin atender a una cobertura sólida generando déficit de los sectores públicos; Estos desequilibrios provocaron una disminución del sistema del bienestar, afectando sobre todo a educación y sanidad, a la vez que aumentaba la carga impositiva a los ciudadanos; Si a esta situación se suman las nuevas cuestiones posmodernas que preocupan a las sociedades de finales del s.XX y del s.XXI, y que los partidos políticos tradicionales no afrontan como prioritarias, se da lugar al surgimiento de nuevas formas de participación en la vida política.

Ya a finales del siglo pasado García-Roca (1996) indicó que la reducción de espacios ocupados por el Estado, la aparición de nuevas responsabilidades derivadas de la incorporación de nuevas seguridades jurídicas y prestaciones, y el surgimiento de nuevos actores que romperían el eterno dilema individuo-estado, serían tres aspectos coadyuvantes para la desestabilización del Estado de Bienestar; Coincidimos en su análisis entendiendo que las limitaciones prestacionales del Estado han provocado la aparición de nuevos actores que completan, e incluso sustituyen, su labor asistencial. En este sentido, el sector privado ha ido tomando consistencia encontrando un nicho de mercado importante. Por otro lado, frente a las carencias del Estado y a la iniciativa privada de mercado, han surgido otras fórmulas que atenuaran las desigualdades sociales, de modo que una tercera opción no lucrativa también toma fuerza como actor intermedio para cubrir estas necesidades vitales: el TSAS.

Con la crisis del Estado de Bienestar y la búsqueda de nuevas formas que subsanaran sus carencias, las aspiraciones de la nueva ciudadanía ya estaban plantadas y comenzaban a germinar. El inconformismo con la gestión de lo público y las aspiraciones ciudadanas -que van más allá de la mera provisión de servicios-, generan la búsqueda de otras formas de intervención en la ámbito de lo político: desde la creación de nuevos partidos políticos, separados del concepto tradicional de izquierda-derecha, que centran sus programas en la defensa de nuevos valores y preocupaciones ciudadanas más propios de aspectos de la vida privada, pasando por la exploración de nuevos modos de gestión, hasta la aparición de nuevos movimientos sociales que reivindican esas nuevas aspiraciones.

- ***La relevancia de la ciudadanía***

Son muchos los escritos que se pueden encontrar en torno al concepto de ciudadanía, cobrando especial interés desde finales del s.XX y ligado siempre a la consecución de derechos o, como diría Schnapper (2014) al fortalecimiento del “homo democraticus”. Sin embargo, los cambios sociales se aceleran y puede suceder que, en ocasiones, se confundan derechos generales con apetencias individuales; la inmediatez que se reclama gracias a las Nuevas Tecnologías se traslada a todas las esferas de la vida, incluyendo todo aquello que el ciudadano considera como derecho, pero que quizá no siempre lo es. El discurso que planteaban Almond y Verba (1970) sobre la capacidad cívica de los individuos cobraría aquí vigencia, y es que la percepción del grupo o individuo sobre su propia influencia en las élites políticas, le puede hacer más fuerte en el reclamo de nuevas cuestiones a los gobiernos.

Bottomore (1998) estudió la ciudadanía justificando que el tiempo y los cambios sociales le obligaban a “revisar el concepto de clase de Marshall y la relación entre la extensión de los derechos sociales y el sistema económico y de clases del capitalismo” (1998:87). Realizó un análisis de la evolución de las economías capitalistas de 1940 en adelante observando que el sistema social y la estructura de clases son cambiantes, afectando directa e indirectamente a los derechos de la ciudadanía en las tres vertientes que la conforman: civil, político y social. La reorientación de la política y el pensamiento ha creado problemas nuevos que deben ser abordados, y sostiene que las diferencias entre partidos, una vez asentado el Estado de Bienestar, son cada vez menores, existiendo solo una distinción clave: la cantidad del gasto público que debe emplearse en bienestar. La cuestión se centrará, a partir del último tercio de s.XX y XXI, en cuánto bienestar puede permitirse una sociedad en relación al stock y el flujo de riqueza real que se extrae, principalmente, del sector privado. Ciudadanía y bienestar serán, por tanto, dos variables a analizar que irán siempre de la mano en el reconocimiento de los derechos sociales.

La ciudadanía será, por consiguiente -tanto para Marshall como para Bottomore-, un concepto sustantivo inacabado que se puede ir reformulando, de ahí la posibilidad de reconocer nuevos derechos o ampliar otros ya existentes tanto en el presente como en el futuro. Partiendo de esta premisa, resulta interesante conocer la obra de autores más

recientes que han trabajado el desarrollo de la noción de ciudadanía desde diversas perspectivas.

Martín-Pérez (2016) ha estudiado el concepto a través de la obra de la socióloga alemana Dominique Schnapper quien, desde 1991, revisa el concepto de ciudadanía a lo largo de sus escritos. Decidimos tomar al autor como referente dado el gran trabajo de recopilación que realiza, siendo capaz de exponer la evolución del concepto en manos de Schnapper, a la vez que lo analiza ofreciendo un punto de vista crítico sobre el mismo y entendiendo que, el tipo ideal de ciudadanía ha de ser reformulado como consecuencia de los cambios que se producen en las sociedades de modo que continúe sirviendo como “concepto fundamental explicativo de la naturaleza de los vínculos sociales en las sociedades democráticas, además de como principio fundador renovado de la legitimidad política” (Martín-Pérez, 2016:104).

En *La France de l'intégration* (1991), Schnapper se preocupa por estudiar los procesos de integración que se van sucediendo en la sociedad francesa, fruto de los grandes flujos migratorios que se viven en el país. Argumenta la “aculturación” en los procesos de integración como un proceso voluntario:

“Schnapper afirma que sean cuales sean las políticas, en Francia, Alemania o los Estados Unidos, es un hecho que los hijos de inmigrantes acaban adoptando la lengua, los hábitos y los valores de la sociedad en la que viven, con una relación crecientemente distante con el lugar de donde provinieron sus padres, sin que existan forzosamente trazas de coacción por parte de las instituciones del país de instalación” (2016: 105);

A su vez, entiende que el papel de las instituciones (escuelas, sindicatos...) ha sido clave en el desarrollo de la nación, creando una comunidad política que justifica su existencia.

En sus esfuerzos por elaborar una “teoría de la nación”, Schnapper escribe *La communauté des citoyens* (1994) con el objetivo de “crear una comunidad política abstracta, que trascienda las adscripciones particulares de los individuos (a la familia, al grupo étnico o a la religión) a un nuevo modo de vínculo social: la ciudadanía.” (2016:106). La ciudadanía es entendida como la identificación y participación de los individuos en la esfera de lo público; se trata, por tanto, de una ciudadanía abstracta. Sin embargo, pese a que su modelo de ciudadanía es integrador, no parece ser capaz de eliminar las desigualdades entre individuos, con lo que será la nación y no la comunidad de ciudadanos, la encargada de mantener -al menos por el momento- los vínculos sociales.

La realidad social de finales del s.XX y principios del XXI generó que la autora cuestionara progresivamente su propio análisis ya que el mundo globalizado, los flujos de movimiento de población o el sistema de producción capitalista parecían ser compatibles con la existencia de una ciudadanía activa. Justifica la tesis de que la nación es la aglutinadora primordial de los vínculos sociales, diferenciando entre una “ciudadanía económica y social” resultante de la evolución del Estado de Bienestar y del desarrollo del capitalismo, y una “nación cívica” que propone una idea de nación fundamentada en la voluntad.

En estudios posteriores (Schnapper: 1998 y 2002) esta distinción queda superada al entender que el desarrollo económico de los individuos, sus intereses particulares y sus relaciones con las instituciones, influyen directamente en la creación del propio concepto de ciudadanía. Así, resuelve la cuestión de la ciudadanía como concepto universal y abstracto en el que la igualdad es asegurada por el Estado de Bienestar, quien se encargará de satisfacer demandas facilitando una “autonomía y autenticidad” (Martín-Pérez, 2016:113) que favorezcan la eliminación de dichas desigualdades. El concepto de autonomía va dirigido al reconocimiento -en el sentido más amplio posible- de unas condiciones de vida dignas encaminadas a la disminución de desequilibrios sociales, mientras que la autenticidad pretende el reconocimiento de la individualidad en el ámbito de lo público. El avance en las demandas de igualdad en función del desarrollo económico, tecnológico y de la propia democracia, hace que se pueda concebir la ciudadanía de modo muy amplio: los ciudadanos realizan cada vez más demandas que ratifican esa autonomía y autenticidad que reconocen la individualidad del ser humano, y a las que el Estado ha de dar respuesta.

Sin embargo, el aumento del deseo de bienestar -entendido en su sentido más amplio-, genera una ampliación ilimitada de nuevos derechos que pretenden ser atendidos. Esa “tentación de lo ilimitado” (Martín-Pérez, 2016:114) provoca en la obra más reciente de la autora (Schnapper: 2014) la reflexión de que, por un lado se pueden generar desigualdades en nombre de la igualdad y, por otro, que instaurar una democracia extrema puede dar lugar a la caída de las propias instituciones democráticas y las figuras mediadoras entre la ciudadanía y las instituciones políticas. La ciudadanía es entendida como un proceso político que influye necesariamente en las relaciones sociales y en el curso de las instituciones y de la propia democracia, pero el cuestionamiento constante de las normas, las instituciones y el propio funcionamiento del aparato democrático en pro de

la autenticidad y autonomía del ciudadano, pueden hacer peligrar las propias bases de la ciudadanía.

Schnapper defiende finalmente que, si bien, la ciudadanía tiene la capacidad de cuestionar y reevaluar sus propios orígenes basados en el surgimiento y constante evolución de la democracia, también es capaz de mantenerse como artífice de las relaciones sociales que sustentan a las propias instituciones, y que desarrollan su plena autenticidad.

- *Nuevos enfoques de la ciudadanía*

Otra aportación interesante en la que detenernos para comprender mejor el concepto de ciudadanía y conocer un nuevo prisma bajo el que detener el foco de atención es la realizada por Ramiro y Alemán (2016), quienes trabajan el desarrollo de la noción de ciudadanía desde una perspectiva de la infancia, en la que no entraremos a debatir, pero cuyo análisis puede servir para obtener una visión global de los enfoques vigentes en torno al mismo. En su discurso se plantean la tensión ya existente entre los modelos de “ciudadanía legal” y “ciudadanía sustantiva” para concluir con una estructuración del concepto que abre un nuevo panorama al respecto. La ciudadanía legal contempla el modelo de ciudadanía clásica, ya mencionada, en la que el que el ciudadano es sujeto pasivo y ostenta este estatus de derechos y responsabilidades cívicas por pertenecer al Estado, en definitiva, se basa en la titularidad de derechos civiles, sociales y políticos; El modelo de ciudadanía sustantiva, presenta a un ciudadano más allá del estatus, se basa en el ejercicio de esos derechos que detenta. Marshall (1998) ya acuña este mismo término, Turner (1993) lo denominaba “ciudadanía activa” y en el análisis de Benedicto y Morán (2007) se comprende esta nueva ciudadanía como dinámica, multidimensional e inserta en la realidad sociopolítica del ciudadano.

A partir de este segundo modelo, se recogen dos propuestas que pueden ser complementarias: una ciudadanía sustantiva “diferenciada”, en la que la ciudadanía se comprende en términos de inclusión y exclusión, como ya aportó Tilly (1996) y otra “vívica”, en la que la ciudadanía es producto de una construcción sociopolítica. En el caso de la primera, “se hace necesario abordar la ciudadanía esencialmente como prácticas de integración y de participación, donde es crucial la interrelación entre los sujetos de ciudadanía y las instituciones” (Ramiro y Alemán, 2016:186); Se trata, por tanto, de un

modelo dinámico en el que la ciudadanía se va creando y modificando a partir de la propia participación de los individuos en las instituciones; Para la ciudadanía vivida, “la ciudadanía es entendida, eminentemente, como un proceso relacional construido, además, «desde abajo»” (Ramiro y Alemán, 2016:188), en este caso, son los propios miembros de la sociedad quienes con sus actuaciones y capacidad de movilización posibilitan nuevos modos y significados del concepto de ciudadanía. Se puede considerar que esta configuración en torno al concepto abre un horizonte de opciones a partir del cual se realicen infinidad de disquisiciones que justifiquen el papel que ejerza la ciudadanía en los diferentes escenarios en los que se encuentre.

Benedicto se detiene también el desarrollo de la idea de ciudadanía en varias de sus obras (2002, 2006, 2007, 2016), proponiendo reformular el concepto centrándolo en la situación social, considerando que es un término que abarca todos los aspectos de la vida, por tanto, con un carácter multidimensional y que afecta de manera colectiva a la comunidad. Para estudiar la ciudadanía, el autor sostiene que es necesario tener en cuenta tres elementos: lo social, lo político y lo cultural (2006:108). El desencanto por las instituciones o las crisis económicas, entre otras, son cuestiones que generan individuos centrados en sus situaciones particulares, que realizan reivindicaciones para lograr soluciones concretas a problemas o necesidades muy específicas. Los cambios sucedidos en la cultura política y en la vida social darán lugar a un viraje en el modelo de participación política, donde la identidad ideológica queda relegada en favor de los intereses particulares, o grupales muy específicos.

Queda rechazada, por tanto, la visión clásica del concepto de ciudadanía al entender que ofrece una visión incompleta y obsoleta del mismo al concebir al ciudadano como un mero espectador, vinculado al sistema económico y a la idea de nacionalidad y, por tanto, siempre sujeto a la dialéctica de la inclusión-exclusión (2016: 929). Los cambios sociales que se han producido en los últimos años generan la revisión sobre qué se entiende por ciudadanía teniendo en cuenta el fenómeno globalizador, los flujos migratorios, la precariedad laboral e índices de paro, los nuevos movimientos sociales, la crisis institucional, la escasa participación electoral...etc. En definitiva, la propuesta de Benedicto va encaminada a una ciudadanía vivida, en la que aboga por dar fuerza al aprendizaje de capacidades cívicas y sosteniendo que es necesario un asalto a la esfera pública por parte de los ciudadanos.

A partir de las diferentes posiciones que los autores citados toman en torno al concepto, podemos interpretar que el concepto de ciudadanía ligado exclusivamente a la idea de nación queda obsoleto en la realidad que nos ocupa: un mundo globalizado y sin fronteras físicas y en el que las raíces culturales asociadas a la nacionalidad parecen desdibujarse, no puede excluir o incluir a sus miembros en función de su referencia natal. Por otro lado, una ciudadanía afincada en la ostentación de derechos y deberes también quedaría incompleta, puesto que dependería de los “poderes” que el Estado otorgue a sus ciudadanos y volvería a ligarse de manera más o menos consciente a la idea de territorialidad/nacionalidad, opción que, como decimos, hay que desechar en los países democráticos del último tercio del S.XX en adelante al no reflejar la lógica de sus sociedades.

No se quiere decir con esto que los ciudadanos no deban ejercer sus derechos y cumplir con unos deberes, sino que no es esta la única faceta a considerar al respecto. Los derechos de la ciudadanía son cambiantes en función de la conciencia ciudadana que se tenga en la comunidad, del grado de democratización y de la cultura política. Están en continuo cambio y evolución, pero no por ello son siempre progresivos, es más, puede darse una regresión en los derechos -tal como ocurre en culturas políticas “pseudodictatoriales”, en las que el ciudadano es despojado en mayor o menor medida de estos derechos- quedando su posición de ciudadano ligada, casi exclusivamente, al concepto de nación (que, por otro lado y como nos demuestra la historia, suele exaltarse en los regímenes dictatoriales generando severos conflictos con aquellos que no pertenecen históricamente a la comunidad que se toma como referente). Coincidimos, por tanto, en que la democracia es un requisito indispensable para desarrollar la ciudadanía.

La opción de señalar al ciudadano según su implicación con el sistema productivo, tampoco parece definir la seña identitaria de la ciudadanía: vistas las situaciones de crisis económicas sufridas a nivel mundial, resultarían excluidos como ciudadanos un porcentaje importante de los habitantes, y no solo eso, sino que su condición de ciudadanos estaría en constante intermitencia según se encontraran en periodos de actividad o inactividad laboral.

Ante las posibilidades de interpretación de la ciudadanía se podría optar por hablar de una ciudadanía ejercida en la que el ciudadano lo es, no solo por nacer en una comunidad, aportar su capital intelectual, económico o social y ostentar derechos y deberes, sino por el ejercicio libre y voluntario de tomar partido en aquello que considere sea un

beneficio individual o colectivo tanto dentro como fuera de las fronteras en las que se sitúe. Ser ciudadano requeriría, a nuestro juicio, una implicación física y/o virtual en sus reivindicaciones. Mientras que los términos *ciudadanía vivida, activa, sustantiva o dinámica* pueden implicar lo que ha acontecido voluntaria e involuntariamente al individuo, la ciudadanía ejercida implicaría una posición activa y voluntaria. Quizá, hablar de ciudadanía ejercida podría ser más apropiado por invitar a la acción, llevaría a un papel más activo del ciudadano que se conforma en función de identidades, de intereses globales o particulares pero que, en definitiva, lleva a un ejercicio consciente y voluntario de acción.

2.2. Sociedad civil, estado democrático y ciudadanía

Según lo expuesto se desprende que sin democracia real no puede existir ciudadanía. Una característica propia de la democracia es, precisamente, la capacidad de los miembros de la comunidad para movilizarse en pro de intereses comunes generando una necesidad de reconversión de estos en derechos. Esta posibilidad de negociación o movilización, propia de los estados democráticos, es la que convierte al súbdito que se encuentra en manos de quien regenta el poder y a quien sus derechos le vienen otorgados, en ciudadano. Ya Hanna Arendt (1968) señaló la importancia del compromiso ciudadano para lograr un mejor funcionamiento de la democracia y de la cultura política, entendiendo que cuanto más se involucran los miembros de una comunidad en ella, mayores serán los índices de pluralidad y democracia en la misma.

Los movimientos sociales encontrarán aquí su explicación desde sus inicios en el s.XVII hasta el último tercio del s.XX y s.XXI, en los que, con intereses generales o particulares, los miembros de una sociedad se movilizan para hacer valer aquello que entienden que son derechos que deberían ser reconocidos y respetados.

Desde los movimientos obreros, pasando por los movimientos sufragistas hasta los ecologistas, feministas, o incluso los acontecidos a raíz de la crisis de 2007 a nivel mundial, se pueden encontrar puntos en común:

- a) conciencia de la necesidad de ampliar o reconocer derechos
- b) señas identitarias comunes
- c) conciencia de posibilidad de cambio

a) La conciencia de la existencia de una necesidad genera en el individuo la aspiración de reclamarlo, esto viene sucediendo desde que se inicia la revolución por el reconocimiento de los derechos de primera generación en Francia e Inglaterra que, de manera progresiva, se iría extendiendo al resto del mundo occidental en forma de manifestaciones, huelgas, manifiestos y revueltas.

En su obra Giner recoge cómo la cuestión de la necesidad ya era abordada por Hegel o Marx como aspecto a tratar en la articulación de la sociedad civil: “Para Hegel, pues, la sociedad civil es un campo en el que se despliegan las necesidades y aspiraciones privadas y subjetivas de la ciudadanía” (2008:25). Y en otro momento señala:

“Siguiendo a Hegel, Marx definía la sociedad civil como la suma total de las relaciones sociales que caen fuera del campo estatal. Sin embargo, en contraste con los liberales, ésta ya no es entendida por él como un agregado de individuos inconexos –o relacionados entre sí solamente a través de contratos y obligaciones libremente acordadas- sino como una situación compartida de dependencia mutua creada por los lazos de la clase social, la necesidad y las condiciones materiales de la vida” (Giner 2008:26)

La percepción de una necesidad, ya sea en el ámbito de las libertades más básicas, económicas, sociales, políticas, ideológicas, culturales...etc, es el punto de partida para que la expresividad social sea un hecho con independencia de su carácter más o menos espontáneo u organizado...la ciudadanía ejercida encontraría aquí, por tanto, sus raíces.

b) Pero para que estas expresiones públicas de descontento se hicieran visibles, era necesario encontrar una identidad común, unos aspectos que señalaran la diferencia entre los derechos existentes para unos, que llevaban a la exclusión del resto de la población. En sus orígenes, las movilizaciones aunaban a los que carecían de determinados derechos frente al resto. Avanzado el s.XX y s.XXI, puede suceder -y sucede- que también participen de las manifestaciones externas de desacuerdo quienes sí ostentan los derechos que se reclaman. Inglehart habla de “valores del bienestar” (1998:101), son valores subjetivos que van más allá de la supervivencia o del crecimiento económico de las sociedades tradicionales o modernas, se aspira a una sociedad en la que ocio, salud, ecologismo,

tolerancia, la calidad de vida... ocupan un papel primordial y del que debería disfrutar la sociedad en general.

Así, podría justificarse la existencia de unas aspiraciones de vida comunes que hacen posible que pese a no compartir las carencias que se denuncien, haya quienes acompañen en sus solicitudes a quienes las reclaman: los movimientos ecologistas o de género, por poner dos ejemplos, son respaldados no solo por el colectivo que aspira a unas mejoras en sus condiciones de vida, sino por una amplia mayoría de la comunidad al entender que sus peticiones benefician a la sociedad en su conjunto.

En su estudio sobre las minorías, Kymlicka señala que proteger los derechos individuales permite mantener “una amplia gama de relaciones sociales” (1996:21). Podríamos redirigir esta afirmación hacia los derechos de colectivos concretos, cuya solicitud o reconocimiento no harían sino enriquecer las sociedades en las que se encuentran inmersos. Otra cuestión será, sin embargo, saber qué intereses o reivindicaciones pueden satisfacerse y cuáles no. La libertad es indispensable para acceder a una cultura societal, pero lo es también conocer dónde están los límites (1996:152) y esta es una tarea mucho más ardua que se ha de resolver.

c) La conciencia de posibilidad de cambio es un aspecto sin el cual no podrían entenderse las sociedades democráticas y, por ende, los movimientos sociales que se conforman en su seno. Almond y Verba (1970), en su estudio sobre la cultura cívica adoptaron los términos de ciudadanos “políticamente competentes o subjetivamente competentes” (1970:216) en función de si pueden o creen que pueden influir con sus actuaciones sobre las élites políticas. Expusieron la importancia que puede llegar a tener la percepción del “hombre de la calle” (1970:215) sobre su propia influencia en el desarrollo de la democracia y es que, una movilización social carecería de sentido si quienes lo promueven desconfían de la posibilidad de influir sobre quienes detentan la capacidad de modificar la situación, esto es, sobre las élites políticas.

La movilización de masas es un requisito incuestionable para la existencia de una democracia sana. En España, al igual que en otros países, ha habido una corriente sobre la crisis de la democracia y una búsqueda de alternativas de organización del Estado. La crisis del funcionamiento del Estado de Bienestar, acentuado por las crisis económicas, parecen haber dado lugar a una etapa de descrédito político en la que es la ciudadanía quien debe

encargarse de velar por el mantenimiento de los derechos adquiridos. En este contexto, los movimientos ciudadanos toman fuerza, reivindicando cambios en prácticamente todos los ámbitos de ejercicio de la vida política. Benedicto y Morán se refieren a esta nueva situación de cambio en el orden institucional haciendo reflexionar sobre dos aspectos:

“Por un lado, considerar las formas en que se está produciendo esta nueva politización de la sociedad civil que afecta al surgimiento de nuevas formas organizativas, a los inéditos repertorios de expresión de la protesta y a la introducción de nuevos temas dentro de las agendas públicas. Por otro lado, llegar a comprender el modo en que los viejos actores se ven afectados por estos nuevos tanto en sus estructuras internas, en sus culturas organizativas, así como en la incorporación a sus propios discursos de las reivindicaciones generadas en la otra esfera” (Benedicto y Morán, 2002:108).

En definitiva, se buscan otros modos de participación revitalizando el poder de la *demos*.

En este sentido, tomando como referencia los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas de los años 2005 y 2010 en los que las personas encuestadas valoran el grado de simpatía que sienten hacia organizaciones y movimientos sociales, es llamativo que en ambos, el grado de simpatía que acompaña a cualquiera de estas organizaciones o movimientos es mayor que el que se sienten por los partidos políticos, dejándolos en ambos casos en el último lugar de aceptación corroborando, por tanto, las teorías en torno al fortalecimiento de nuevas formas de organización social:

Tabla 1. Escala de simpatía (0-10) hacia movimientos u organizaciones sociales (2005)

	0 Ninguna simpatía	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 Mucha simpatía	N.S.	N.C.	(N)
Ecologistas	3,5	0,7	1,4	2,3	3,0	16,4	11,1	13,1	16,0	6,7	16,7	8,3	1,0	(2.488)
De protección de los animales	1,6	0,4	0,5	1,6	3,0	13,1	11,4	13,9	16,2	8,8	21,9	7,0	0,8	(2.488)
Partidos políticos	15,8	3,2	6,6	9,0	10,2	27,3	9,7	3,6	3,3	0,7	1,1	8,0	1,5	(2.488)
Pacifistas	5,4	1,1	2,7	4,3	4,5	18,7	11,9	10,1	11,0	4,6	13,1	11,2	1,3	(2.488)
Feministas	8,9	2,2	4,7	6,0	7,1	21,0	11,5	9,0	7,2	2,6	5,9	12,5	1,4	(2.488)
Pro derechos humanos	1,5	0,3	0,9	1,0	1,8	10,0	9,9	13,8	17,6	9,9	23,8	8,5	1,0	(2.488)
Sindicatos	10,9	2,3	5,7	6,9	7,6	23,2	10,9	7,9	6,3	2,2	2,9	12,3	1,0	(2.488)
Organizaciones de gays y lesbianas	13,7	2,9	4,6	5,7	5,3	20,9	8,7	7,6	7,4	2,8	5,3	13,5	1,8	(2.488)
Grupos antiglobalización	8,0	1,9	4,5	5,3	5,4	17,8	8,3	6,8	6,2	2,2	4,5	26,8	2,3	(2.488)
Movimientos okupa	29,5	6,2	7,8	8,7	6,0	11,3	4,2	2,5	2,3	0,7	2,1	17,2	1,4	(2.488)
Organizaciones religiosas	15,1	3,0	5,3	7,0	7,3	22,5	9,4	6,8	6,0	2,3	4,5	9,2	1,6	(2.488)
Asociaciones de apoyo a inmigrantes	6,1	1,1	2,7	3,8	5,3	22,1	12,1	11,9	11,5	3,4	8,5	10,3	1,2	(2.488)

Fuente: Barómetro del CIS marzo 2005.

Tabla 2. Escala de simpatía (0-10) hacia movimientos u organizaciones sociales (2010)

	0-1 Ninguna simpatía	2-3	4-6	7-8	9-10 Mucha Simpatía	N.S N.C		(N)
Ecologistas	5,9	5,5	35,8	28,7	17,1	6,3	0,6	(2.487)
De protección de los animales	3	3,5	30,4	31	27,7	3,9	0,5	(2.487)
Partidos políticos	32,7	23	34,1	5	0,9	3,3	1	(2.487)
Pacifistas	9,2	7,8	37,5	22,2	13,3	9,1	0,9	(2.487)
Feministas	12,3	11	40	18,2	9	8,5	1,1	(2.487)
Pro derechos humanos	2,2	1,8	23,2	33,7	33	5,3	0,8	(2.487)
Sindicatos	21,4	14,2	38,9	12,8	5,2	6,7	0,8	(2.487)
Organizaciones de gays y lesbianas	18,6	9,9	35,6	16,4	8,9	8,6	1,9	(2.487)
Grupos antiglobalización	12,9	9,9	32,2	12,1	4,9	26,1	1,8	(2.487)
Movimientos okupa	43	14,9	20,5	6	2,6	11,7	1,4	(2.487)
Organizaciones religiosas	24,7	13,7	36,6	13,2	6,2	4,3	1,3	(2.487)
Asociaciones de apoyo a inmigrantes	11,7	8,5	42,4	20,6	8,8	6,6	1,4	(2.487)

Fuente: Barómetro del CIS marzo 2010.

Cobra actualidad el discurso de Tocqueville sobre la importancia del asociacionismo, recogido por Inglehart (1998) y por Kalberg (2004), para lograr una democracia saneada. La participación ciudadana en lo público a través de redes asociativas, genera que las demandas particulares que reclaman faciliten un “bienestar público” (2005: 248), es decir, un beneficio al común de la sociedad, que no quedaría sujeta a los intereses del gobernante. Como dirían Almond y Verba, “la existencia de asociaciones voluntarias aumenta el potencial democrático de una sociedad” (1970: 360), y es que la participación cívica genera al sistema un mayor pluralismo democrático sobre el que sentar las bases de una sociedad activa preocupada por su devenir.

- **Individuo y comunidad**

La importancia en la participación activa del ciudadano en asuntos públicos es requisito con el que debemos, por tanto, estar de acuerdo para avanzar en el concepto de la ciudadanía del s.XXI. El concepto de ciudadanía ejercida que proponemos quedaría justificado con las diferentes visiones que presentamos, y es que la acción colectiva ejercida de modo consciente y voluntario fortalece la democracia evitando dejarla adormecida, o exclusivamente en manos de la Administración. En este sentido, la discusión sobre el bien común y la teoría de la justicia cobraría vigencia tanto en comunidades altamente diferenciadas como complejamente estructuradas, entrando en juego la discusión permanente entre comunitaristas y liberales, quienes plantean hasta qué punto es posible

construir una ciudadanía capaz de respetar las diferencias de una comunidad, a la vez que se construye o reclama los derechos de quienes la conforman. Centrar los límites entre los derechos individuales y los colectivos en las sociedades del s.XX y XXI es un reto difícil de conseguir en tanto en cuanto, la globalización, los flujos migratorios... abren un abanico de posibilidades culturales, religiosas, lingüísticas y de formas de vida en general que, por otro lado, dificulta establecer unos límites claros.

Thiebaut (1998) presenta un esclarecedor compendio de ensayos sobre el dilema entre ambas corrientes que no solo se puede decir que continúa vigente, sino que incluso toma fuerza en los albores del s.XXI, donde culturas, creencias y valores interactúan entre sí pudiendo difuminar las señas identitarias tradicionales de las fronteras territoriales. Nos encontramos, por tanto, en situaciones complejas que requieren de un esfuerzo por buscar nuevas formas de entender la sociedad.

A riesgo de simplificar en exceso, pero entendiendo que solo se pretenden trazar unas líneas generales que ayuden a comprender el discurso, se podría decir que para los comunitaristas, “solo los contextos sustantivos de ideas de bien podrán dar sentido a la dimensión de justicia, que es una dimensión central de las sociedades desarrolladas” (1998:62). Pero esos contextos sustantivos los definen los miembros que histórica y geográficamente componen la comunidad, por lo que el juego democrático y de derechos estaría condicionado siempre por quienes tradicionalmente la han conformado.

La opción que plantean los liberales, y que apoyaría el autor, es la de buscar un acuerdo normativo entre esas diversidades morales, culturales o políticas de los miembros que componen la comunidad. Para ello, habría que “poner entre paréntesis el carácter de verdad de toda filosofía o todo conjunto de creencias reclama para sí con objeto de establecer, en términos de una razonabilidad públicamente compatible, las formas o criterios de convivencia de una sociedad estructuralmente plural”. (1998:62)

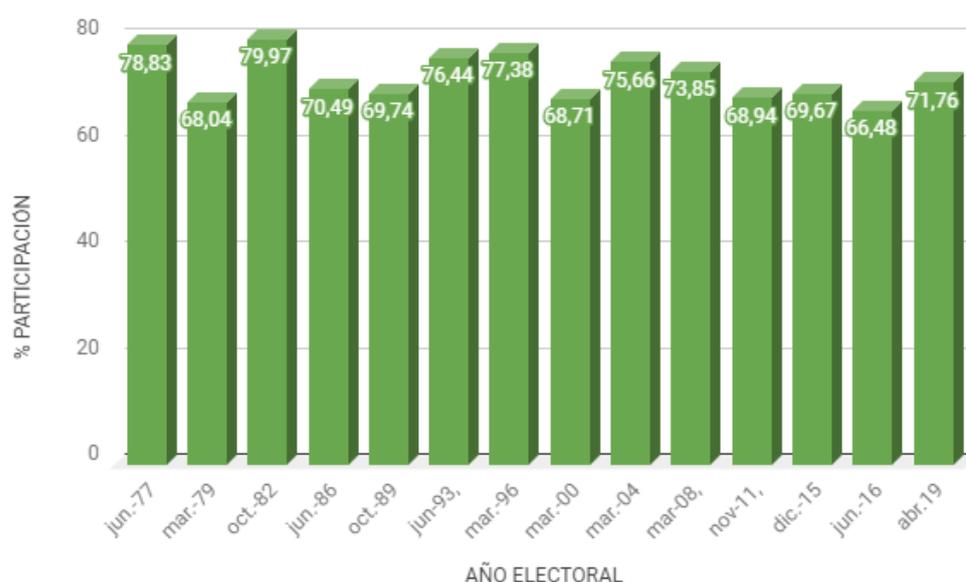
El debate en torno a teorías comunitaristas versus universalistas no puede, por tanto, dejarse de lado al tratar la cuestión de la ciudadanía; Quizá, como leve apunte entre una opción y otra, podríamos aportar que la socialización en estructuras más formales o identitarias es deseable, incluso necesario, para que el individuo sea capaz de desarrollarse adoptando las formas que más le convenzan o convengan, y buscando otras nuevas. Como anteriormente se señaló, el concepto de ciudadanía está vivo, es dúctil en cuanto a su capacidad de descubrir nuevas necesidades, plantearlas y convertirlas en derechos dejando

a ambos lados del eje central de discusión cuestiones subjetivas. Pero esas cuestiones subjetivas son necesarias como cimiento identitario sobre el que luego crecer grupalmente abriendo nuevos horizontes sociales y de ciudadanía. Es decir, es posible conformar una serie de derechos que incluya a una sociedad plural, sin necesidad de renunciar al imaginario de creencias y valores subjetivos, que quedarían en ámbitos diferenciados del que debe ser común, para todos, en una sociedad.

- **La participación ciudadana**

De este modo, la participación en asuntos públicos sería una tarea que atañería al total de la comunidad, ya que afecta a todos los miembros, puesto que todos se sentirían identificados o, al menos, compartirían lo que sería un bien para todos. Sin embargo, y tomando ya el caso de España, los cauces democráticos establecidos parecen no contentar al ciudadano, la crisis de partidos, la situación económica de 2007 en adelante.... parecen haber influido en la desafección hacia la política no solo en España (Jiménez-Sánchez:2017) (Galais:2012), sino en la mayoría del mundo occidental en los últimos 40 años. Frente a la aparente desidia hacia los modos tradicionales de participación política, como podemos comprobar en el descenso de participación electoral de la Tabla 1, existe un aumento de participación ciudadana que reclama actuaciones en ámbitos muy variados referidos a la consecución de derechos sociales.

Gráfico 1. Porcentaje de participación electoral en elecciones generales al Congreso de España.



Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio Interior del Gobierno de España (2017).

En un estudio sobre la construcción de la ciudadanía democrática en el periodo de 1977 a 2004, Benedicto señala la existencia de una

“(…) quiebra bastante acusada entre, por una parte, las prescripciones normativas sobre la importancia de la presencia activa de los ciudadanos en la esfera pública, que se repiten una y otra vez en los discursos institucionales, y, por otra, el sustrato de pasividad y apatía que aparece en la relación de buena parte de los ciudadanos con la esfera de la política. En los últimos años están apareciendo interesantes fenómenos de dinamismo participativo, en algunos casos asociados a nuevas fórmulas institucionales y no institucionales de participación ciudadana y en otros a movimientos de acción colectiva a través de los que los ciudadanos tratan de intervenir activamente en la esfera pública” (2006:122).

El modo en que se lleva a cabo la participación ciudadana en la esfera política es muy variado, movilizaciones ciudadanas concretas, movimientos sociales asentados o asociaciones ciudadanas, pretenden intervenir de manera activa llevando a cabo una ciudadanía ejercida que, como decimos, es vital para lograr un buen gobierno democrático.

Desde la década de los ´90 en adelante, la conciencia social parece haberse activado al ser consciente de que el sistema público no puede responder a los nuevos conceptos de derechos que surgen en las sociedades complejas en las que emergen nuevas posibilidades que, por diversas cuestiones, el Estado no llega a cubrir.

2.3. Dimensiones de la ciudadanía

Esta ciudadanía ejercida explicaría el punto central de esta tesis: el papel que ha tenido el denominado Tercer Sector (en adelante TS) en el desarrollo de los derechos civiles, sociales y políticos.

Para estudiar el TS, es necesario ir a su origen y conocer su evolución. En Occidente, sin una estructuración ni organización excesiva, la caridad cristiana ha desempeñado un papel importante en lo que hoy se denomina “acción social”; Los principios cristianos establecidos en las Bienaventuranzas se conciben como una máxima a

cumplir que se ha mantenido a lo largo de los siglos y ha llegado a desembocar incluso en la institucionalización de las labores de misericordia. La tendencia de la sociedad a organizarse también es extensible a este ámbito, de modo que aunque las órdenes religiosas siempre han tenido un espacio importante en este sentido, también particulares (normalmente personas destacadas de la sociedad civil) han participado en actividades de atención hacia los más desfavorecidos, bien por convicción, bien por el prestigio social que se obtenía con la dedicación a estas acciones.

Sin embargo, como señala López-Alonso (1985), comienzan a sucederse cambios en las sociedades medievales que dan lugar a una serie de cambios en los modos de atención a los pobres:

“Si bien (...) la apelación a la caridad como virtud cristiana fundamental, es la pauta básica de todas las materializaciones de ayuda a los pobres, con los cambios que tienen lugar en las condiciones económicas y sociales, en la administración del territorio y en el campo de lo que podríamos llamar “lo público”, se asiste a una paralela transformación en las formas y contenidos caritativos” (López-Alonso, 1985:50)

La Ley para los pobres de Isabel I de Inglaterra en 1536, los Estados Iluministas de Federico I de Prusia, la Constitución Francesa de 1793, el sistema de seguridad social de Von Bismark desde 1883, el New Deal en Norte América, fueron las primeras apuestas con consistencia en dotar a las sociedades de un sistema más o menos asistencial en determinados aspectos, necesarios para mantener un cierto equilibrio entre las desigualdades sociales.

Con la eclosión del Estado de Bienestar se produce un viraje de la caridad o beneficencia hacia el asistencialismo y, de ahí, a un sistema articulado y estructurado encaminado a la provisión de bienes y servicios entendidos no ya como expresión solidaria, sino como derechos adquiridos. Las partidas dedicadas al gasto social aumentan procurando sistemas de educación, sanitarios, subsidios o pensiones, dirigidos a erradicar -o disminuir- las desigualdades sociales, otorgando los mismos derechos en estos ámbitos, para todos los ciudadanos.

En España, ya en el s.XX, se vive un período ascendente de derechos desde la Ley de Seguridad Social de 1963 en adelante. Sin embargo, las crisis económicas del 1973, 1993 y, por último, la de 2007, han generado unas fluctuaciones económicas que afectan a la ciudadanía y al Mercado, propiciando la implicación de ambos en cuestiones que se

entendían como propias del Estado, encontrando así un nicho asistencial que cubrir. García-Roca (1996) distingue, a este respecto, tres actores sociales: los individuos como ciudadanos que recrean su propia responsabilidad social, las organizaciones solidarias y las nuevas iniciativas mixtas que producen servicios. “Ninguno de ellos puede convertirse en el centro único ni imponer su lógica al resto” (1996:35), cada uno ha de tener su autonomía a la vez que deben ser capaces de trabajar sinérgicamente junto al Estado, quien no debería desentenderse de sus obligaciones.

La caída del gasto público genera, por tanto, que la sociedad se articule en aras de mantener, proteger y aumentar los derechos reconocidos y asimilados desde el XVIII en adelante buscando alternativas al Estado y al Mercado de modo que sus derechos queden protegidos.

La organización ciudadana, como decimos, se puede plantear como una cuestión temporal que procure dar solución a problemas o cuestiones concretas que surgen en un momento determinado, o con visos de mantenerse en el tiempo, de modo que hablaríamos de movilizaciones o movimientos sociales respectivamente. A partir de aquí, según las características de esos movimientos, se podría derivar hacia organizaciones sociales más complejas, estructuradas y organizadas con ese fin de permanencia e influencia social y política. Nos detenemos en este segundo tipo de movimientos porque son los que dan lugar al tema que nos ocupa: la capacidad organizativa de las sociedades en estructuras complejas que pretenden mantener o promover aquellas cuestiones que el Estado, por diversos motivos, pueda dejar de proveer.

- ***Hacia una concreción del Tercer Sector***

Esas organizaciones conformarían el denominado TS originariamente definido de modo muy difuso como el espacio entre lo privado y lo público que permite a la ciudadanía organizarse. Las teorías o propuestas sobre el espacio o, los espacios, que ocupa el TS son muy variadas. En la década de los ´90, se crea un gran debate en torno a su definición, quizá como consecuencia de la afloración de entidades que surgen debido a la crisis del Estado de Bienestar, pero la definición queda siempre delimitada a la exclusión, es decir, TS sería todo aquello que no es Estado ni Mercado. Si rescatamos citas de algunos autores durante este periodo, encontramos ciertos paralelismos:

- García-Roca: (1996:12) “Esta formación social no pertenece a la órbita del mercado ya que no busca el beneficio, por lo que se identifica como Entidades sin fin de lucro. Tampoco pertenece al escenario del Estado ya que no están reguladas desde fuera de ellas mismas ni asignan los recursos por la vía autoritaria”.

- Giner de Grado (1996:54) “(...) sus tareas se distinguen claramente de las que desarrolla el sector público y las administraciones de todo género, sean el Estado, las Comunidades Autónomas o los Ayuntamientos, y, por otro lado, de todas las sociedades o empresas con ánimo de lucro”.

- Monzón: (1996:105) “(...) tienen unas características específicas que permiten diferenciarlos claramente de los agentes económicos públicos y de los privados tradicionales”.

- Rodríguez-Cabrero y Monserrat definían al TS como una “(...) alternativa al Sector Público y al Sector Privado cuando estos fallan en la provisión de bienes y servicios” recogiendo citas de otros autores de tradición anglosajona y latina que así lo atestiguaban unos años antes como son Weisbrood (1977, 1980), quien refería que las Entidades No Lucrativas “(...) adquieren protagonismo a causa de fallos del Gobierno y fallos de Mercado”; Hansman (1980) que acuña que “son el tercer brazo del Gobierno” señalando que “adquieren importancia a causa de fallos del Mercado” o Salomon (1980), que apunta también a los “fallos del Gobierno como impulsor del crecimiento y dinamismo de las Entidades No Lucrativas” (Rodríguez-Cabrero y Monserrat, 1996: 19, 20)

Entre la literatura latina, Rodríguez-Cabrero y Montserrat referencian a Ascoli (1992), Ranzi y Vanoli (1994) o Tortella (1994), quienes centraban su atención, no tanto en el Mercado, como en la

“(...) interdependencia entre lo estatal y lo privado (...) de forma que las fronteras nunca han estado delimitadas con claridad debido a la existencia de múltiples organizaciones privadas de interés público, la dependencia financiera de las entidades sociales de los recursos del estado y el desarrollo de modelos de regulación que han dado vía libre en muchos casos a la confusión y el particularismo clientelar” (Rodríguez-Cabrero y Monserrat, 1996: 21).

Las primeras aproximaciones al TS son, a la vista de la literatura expuesta, un tanto ambiguas en lo que a su conceptualización se refiere. Sin embargo, afirmar que la definición por exclusión fue una manera cómoda de abordar la cuestión no sería justo, de hecho, el gran interés que suscitó por parte de académicos se debió precisamente al

surgimiento de entidades que, con personalidades jurídicas y fines diferentes, bajo el paraguas del TS, pretendían amparar las cuestiones que preocupaban a la sociedad: cooperativas, mutuas, asociaciones, fundaciones... conforman toda una amalgama que engloba al Tercer Sector.

Montserrat, en un estudio sobre la multidimensionalidad del sector no lucrativo, realizaba la siguiente aportación, confirmando las dificultades teóricas que se encontraban para aproximarse al Tercer Sector:

“De acuerdo con James, E., y Ackerman, N. el redescubrimiento actual de las Organizaciones No Lucrativas es un producto derivado e interrelacionado de factores históricos, sociológicos, culturales, políticos y económicos y que, hasta el momento, no se ha construido ninguna teoría general que pueda explicar el fenómeno del crecimiento e importancia de las Organizaciones No Lucrativas” (1996: 46).

Sin embargo, entre las diferentes posturas de finales del s.XX hay un mismo aspecto en común y no es otro que el reconocimiento de que la participación de la sociedad civil es un activo indispensable para abordar cuestiones que atañen a su bienestar. Pero para poder participar de manera efectiva en los asuntos públicos, se requiere una mínima institucionalización que facilite su reconocimiento como interlocutores válidos frente a las administraciones. Este interés, como veremos, no emana exclusivamente de la ciudadanía, el Estado será también parte interesada en establecer las bases sólidas de un Tercer Sector que le permita descargarse de cuestiones que, en determinados momentos, puedan resultar inabordables por diversos motivos.

En primer lugar, el TS debe diferenciar las distintas vías de acción que lo conforman ya que, pese a responder a las necesidades ciudadanas colectivas, sus medios o fines son dispares. Como ya se ha dicho, cooperativas, sociedades laborales, mutualidades de previsión, cajas de ahorro, fundaciones, asociaciones, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores, clubes deportivos, empresas de inserción, hospitales...etc, son ejemplos del mosaico de entidades que se incluyen en el TS. Esta diversidad hizo, y aún hoy hace, necesario establecer unos caracteres comunes para todas ellas:

- Salomon y Anheier (1992) proponen cinco características que deberían cumplirse a la vez para reconocer entidades del TS: autocontrol, altruismo, constitución formal, carácter privado y no repartir beneficio.

- Rodríguez-Cabrero y Monserrat (1996) apoyan la propuesta de los autores considerando que es la más cercana a la realidad de las entidades voluntarias y ser válida para casi cualquier ámbito en el que se centren.
- Según Alberich (1996), los aspectos fundamentales para incluir a una entidad en el TS serían: intencionalidad transformadora, autonomía frente cualquier autoridad política, democracia participativa y economía social.
- Donati (2002) ve necesario para centrar al TS la existencia de democracia interna, solidaridad y diversidad funcional u organizativa.
- García-Roca encontraba dificultades para centrar los aspectos que delimitaran sus límites de actuación “En cada momento histórico el llamado Tercer Sector ha de recrear sus fronteras, del mismo modo como las recrean los otros escenarios” (1996:12). O lo que es lo mismo y al hilo del discurso que estamos manteniendo, el TS, al responder a cuestiones de interés para la ciudadanía, está íntimamente relacionado con el modo en que ésta es entendida en cada momento. El autor distingue una *tipología interna* en el TS estructurándolo en función del campo de acción al que se dedica:

“Asociacionismo ciudadano: prestan servicios útiles a la colectividad. No generan beneficios para los asociados, sino una orientación altruista que nace del ejercicio de la ciudadanía, Cooperativismo social: Ofrecen servicios y prestaciones fundamentalmente en el ámbito socio-asistenciales con una finalidad altruista y solidaria y Organizaciones de voluntariado: laboran en beneficio de los demás” (1996: 26,27).

Enmarcar al TS en el s.XX resultó, como se observa, harto complicado, entre otros motivos no se puede obviar que fue un fenómeno creciente, potenciado incluso por los propios gobiernos que veían en el fenómeno una alternativa social que paliaba o complementaba las políticas sociales en quiebra. Rodríguez-Cabrero (2005) apunta que el impulso o reconstitución institucional del TS en las dos últimas décadas del s.XX -tanto en su vertiente de economía social como en la del sector voluntario-, se debió a tres cuestiones fundamentales como fueron: la “inseguridad que generó el Mercado”, (especialmente en el ámbito del empleo), los “límites del Estado” como proveedor de demandas sociales y, por último, el auge de las “nuevas iniciativas de participación social y política” (2005:70). Esos tres factores potenciadores hacían necesaria una delimitación estructural y conceptual del

TS, de ahí la ingente producción académica que se dedicó a esta cuestión, sobre todo, a partir de los '90.

Pese a las dificultades para establecer los caracteres definatorios del TS, sí se logró distinguir que estaba conformado por dos grandes bloques diferenciados: por un lado, las entidades de economía social y por otro, las de carácter voluntario. De este modo, ya se puede hacer una primera delimitación del TS, al menos por tipo de organizaciones, teniendo en cuenta, eso sí, que ambas están encaminadas a dar respuesta a expectativas sociales generadas en los períodos más álgidos del Estado de Bienestar.

Jiménez Lara refiere: “(...) el tercer sector en España conforma un ejército social disciplinado, entrenado y profesionalmente capacitado, que está ya muy lejos de ser la tribu corporativa, desparramada, agreste o localista que algunos críticos del sector tienden a describir”(en Ruiz Olabuénaga (ed), 2006:27). Distingue, además entre Organizaciones No Lucrativas, Organizaciones No Lucrativas de Acción Social, Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, Empresas de Inserción Laboral y Fundaciones, conformando todas ellas al TS, pero con personalidades normativas diferentes. Se reconoce, por consiguiente, que los movimientos sociales inician un proceso de organización y estructuración en el que sus actuaciones quedan formalizadas bajo un variado y complejo conglomerado de entidades que trabajan en paralelo a los Estados (también en cooperación con ellos) para solventar situaciones, en un primer momento de carácter asistencial social o cultural y, más adentrados en el S.XX, implicándose en otras materias de índole medioambiental, de género, humanitarias, de investigación, de desarrollo...etc.

- ***El Tercer Sector de Acción Social***

El caso que no ocupa requiere una delimitación más exhaustiva, diferenciando a aquellas entidades del Tercer Sector que dedican su actividad, exclusivamente, a proteger derechos sociales, procurando la eliminación de desigualdades y exclusión social y sin pretender un beneficio o rentabilidad económica. Esta aproximación a la acción social es necesaria porque señala de manera inequívoca a entidades que, por sí mismas, buscan resolver cuestiones de índole social dirigidas a la promoción de las personas y a la inclusión social de colectivos vulnerables, tal como definía el Anuario del Tercer Sector Social para el año 2010 (2010:49).

Establecer una delimitación del Tercer Sector dedicado a la Acción Social (TSAS) es importante en tanto en cuanto nos permitirá aclarar o dar forma a la gran amalgama de entidades que, como se señalaba con anterioridad, conforman al TS. Si bien es cierto que cualquiera de las organizaciones que comprenden al TS pueden llevar a cabo acciones sociales, no por ello habría que encuadrarlas dentro del TSAS, dado que los aspectos que la diferencian se centran en el carácter voluntario, no lucrativo y dirigido a erradicar exclusión social de las entidades que se dedican a ello. Pero para llegar a esta concreción ha sido necesario un arduo trabajo de teóricos y especialistas en la materia que, sobre todo a raíz de la última crisis económica acontecida, estimaron necesario establecer unas bases claras sobre las que definir el TSAS con el objetivo de diferenciarse del resto de entidades y lograr un reconocimiento gubernamental que sirviera de apoyo a las actuaciones que desde el Sector se realizan para paliar las crecientes situaciones de vulnerabilidad social que se estaban produciendo.

3. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL TERCER SECTOR Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN ESPAÑA

Desde el s.XIX, cuando se generan instrumentos de participación tales como los partidos políticos, los sindicatos o las cajas de ayuda mutua, se ponen las bases de las sociedades democráticas basadas en los derechos sociales: los estados sociales, previos al Estado de Bienestar y cuyo principal exponente fue la República de Weimar, buscaron mecanismos compensatorios para que las luchas obreras y de clases amortiguaran sus reivindicaciones y, aunque las revoluciones fueron inevitables, se dio como resultado la progresiva implantación de Estados de Derecho con una base democrática cimentada en el reconocimiento de los derechos sociales. A partir de aquí, las ideas de Keynes en EEUU, o de Lord Beveridge en Inglaterra irían poniendo los fundamentos sustantivos de lo que hoy conocemos como el Estado Social, el primero sirviendo de referente en el modelo de New Deal de Roosevelt y el segundo, como fuente de inspiración para la aplicación del Welfare State tras la II Guerra Mundial.

Sin embargo, las crisis económicas del s.XX explicadas en el anterior capítulo conllevaron dificultades en la asistencia a los derechos sociales adquiridos, y es aquí donde se entie

nde al Tercer Sector como forma de expresión de la autonomía y autodeterminación del liberalismo burgués para resolver esas cuestiones sociales que no podían ya dejar de ser atendidas.

La Comisión Europea publicó en 1997 uno de los primeros estudios sobre el papel de las fundaciones y asociaciones en Europa en el que recogió una encuesta realizada a 2.300 entidades del territorio europeo, en ella se detalla que el 75% de las organizaciones entrevistadas se fundaron después de 1961 “aproximadamente el 65% después de 1971 y un 45% después de 1981”. Y, en cuanto a la antigüedad de las asociaciones, se resalta que “la media de edad de las asociaciones en España y Portugal es menor que en el resto de Europa (el 84% de los entes españoles y el 85% de los portugueses se fundaron después de 1971 y el 63% y el 62% respectivamente, con posterioridad a 1981)” (Comisión Europea,1997:21).

Entre los factores que explican el crecimiento de las organizaciones del Tercer Sector el estudio señala siete que, a nuestro juicio, caben ser mencionadas:

- el aumento de la prosperidad después de la II Guerra Mundial y el posterior incremento del tiempo libre.
- la creciente delegación de servicios a las asociaciones (especialmente servicios sociales) que con anterioridad recaían sobre las autoridades públicas ("privatización social").
- los cambios en las **preferencias de la población**, que se aparta del tipo de servicios uniformes y relativamente impersonales que suelen ofrecer las autoridades públicas y opta por un **enfoque más individualizado orientado al cliente**, propio de las asociaciones.
- la identificación de toda una serie de **necesidades nuevas** y el aumento de **nuevas preocupaciones sociales** (por ej., igualdad entre los sexos, medio ambiente y conservación de la biosfera, ayuda exterior a países en desarrollo a raíz del logro de independencia de las antiguas colonias en los años sesenta, la paz, etc.).
- la crisis laboral de finales de los setenta y comienzos de los ochenta que condujo a la **creación de unos esquemas de empleo en los que participan las asociaciones**.
- **causas históricas propias de ciertos Estados miembros**, como la liberalización de la demanda de asociación antes reprimida, a raíz de los cambios políticos en España y Portugal, o el movimiento para crear estructuras lejos de la intervención del Estado, a raíz de las sublevaciones sociales y políticas de 1968.
- **los cambios demográficos que se están produciendo en Europa**, como el incremento del índice de jubilados y de parados que ha llevado a los Estados miembros a traspasar servicios estatales al sector privado y las asociaciones como medida para reducir el gasto público. (Comisión Europea, 1997: 21 y 22).

Las causas que, a juicio del sector, explican su crecimiento y evolución en Europa se complementan con las esgrimidas en el capítulo anterior y con las que a lo largo de este se irán detallando; Lo cierto es que el papel cada vez más prominente que la sociedad civil va adquiriendo, las preocupaciones sociales, las crisis financieras de los estados..., dan lugar a la búsqueda de opciones que den respuesta o solución a las nuevas situaciones a las que la sociedad se va enfrentando y es aquí, por tanto, donde el Tercer Sector encuentra su sentido.

3.1. El impulso del estado de bienestar a partir de la democracia en España

En España, Moreno y Sarasa (1993) realizaron un recorrido histórico sobre la evolución del Estado de Bienestar, que entendemos debe ser reseñado por la claridad con que explicaron su evolución. El gran punto de inflexión en lo que a reconocimiento de derechos se refiere, se encuentra en la constitución de Cádiz de 1812, que apoyaba el sistema de educación y salud pública en los entes locales y en la Iglesia Católica. Los autores explican cómo, con independencia de la ideología del gobierno, se logró un acuerdo entre partidos para crear y mantener la Comisión de Reformas Sociales promovida por el gobierno liberal de Posada Herrera en 1883. Y es que, las desigualdades sociales y el reclamo del reconocimiento de unos derechos mínimos eran, a finales del s.XIX, una cuestión imposible de obviar que, como ya adelantamos, incluso la Iglesia Católica abordó en la encíclica *Rerum Novarum* (1891), planteando la justicia social como un deber.

La preocupación política por la cuestión social en España, desembocaría pocos años más tarde en la creación del Instituto de Reformas Sociales (1903), sustituido en 1908 por el Instituto Nacional de Previsión Social. La intervención del Estado en cuestiones asistenciales públicas será un hecho necesario que se planteó en diferentes etapas desde la crisis del 17, pero al que le costó ver la luz debido a la inestabilidad política que acompañó al país durante la primera mitad del s.XX⁶.

Desde la instauración del sistema democrático en España se establece una relación inherente entre éste y el desarrollo del Estado de Bienestar, por lo que entendemos que es aquí desde donde tenemos que partir para estudiar la evolución y desarrollo del TSAS. Realizar una aproximación al Sector durante el periodo franquista no tendría sentido dada la desaparición de numerosas formas de organización social que la dictadura traería consigo, si bien se mantuvieron ciertas instituciones dedicadas a cuestiones sociales, éstas estuvieron muy ligadas a la Iglesia y al control del Gobierno, por lo que hablar de Tercer Sector antes del '75 sería falsear el recorrido que las entidades no gubernamentales han

⁶ La II República, Dictadura de Primo de Rivera, Guerra Civil y Dictadura de Franco dificultaron el establecimiento de unas políticas asistenciales que gozaran de continuidad.

tenido en nuestro país durante el s.XX. A este respecto, el historiador Ricard Vinyes apuntaba:

“A partir de 1939, la instauración de la dictadura anuló por completo no solo las instituciones del Estado liberal democrático, sino también la red de instituciones populares sobre las que las clases subalternas se habían apoyado tanto para complementar las numerosas carencias del Estado para con la totalidad de su existencia vital, humana, como para presionar a las clases dominantes a cambiar el Estado propio de la Restauración y participar activamente en la configuración del contenido social, administrativo y democrático del estado Republicano.” (Vinyes, 1996:91).

Las entidades que más capacidad de actuación tuvieron durante el periodo 1939 a 1975 serían Cáritas, por estar unida a la Iglesia, Cruz Roja, que por su reconocimiento internacional y su labor en cuestiones sanitarias no podían desaprovechar y la ONCE, aprobada por el propio Gobierno en 1938. A estas habría que sumar la labor que desde la Sección Femenina se quiso fomentar sobre todo en áreas más rurales y cuyo objetivo según recoge Molinero: “(...) era mejorar las condiciones de vida de las familias en los órdenes material, moral y cultural, realizando constantemente una labor de enseñanza, huyendo de lo puramente benéfico, especialmente encaminada a disminuir la mortalidad infantil” (2013:195).

- ***Medidas precursoras del reconocimiento de los Derechos Sociales***

La preocupación que el régimen pudiera tener en lo relativo a las desigualdades sociales se tradujo en la articulación de un sistema de seguros sociales y prestaciones que nada tiene que ver con los modelos actuales, pero que marcarían un punto de inflexión en lo que a derechos sociales se refiere, como fueron en 1939 el Seguro Obligatorio para la Vejez y la Invalidez. El papel que jugó José Antonio Girón como ministro de trabajo desde 1941 hasta 1957 fue crucial en el ámbito de la previsión social con la creación en 1941 de la Obra Sindical de Previsión Social y la aprobación de la Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedad en 1942, que facilitaría asistencia médica pública a personas sin recursos. La creación del Ministerio de la Vivienda, en 1957 o el Seguro Obligatorio de Desempleo, 4 años más tarde, pretendían garantizar unos mínimos a las bases sociales de la España de la posguerra bajo el discurso de potenciar y fortalecer a “(...) la familia como la célula social y política en la que se apoyaba la nación” (Molinero, 2013:192). De esta afirmación se

desprende, en el fondo, una vuelta a las redes de solidaridad primaria que conforman las familias y toda suerte de redes informales que se preocuparán de asistir en primera instancia a sus miembros más desfavorecidos, entendiendo que las coberturas sociales eran insuficientes, y el apoyo en la beneficencia, y en la familia continuaban siendo piezas clave para la supervivencia de las clases más desfavorecidas.

Durante la última etapa del franquismo, el objetivo del régimen se dirige hacia la reconstitución económica del país que, aislado por sus vecinos occidentales, necesitaba reafirmarse en su posición dictatorial justificándola con un buen pulso económico, de ahí que la última etapa instaurara un gobierno de tecnócratas -con López Rodó y López Bravo entre otros- con el propósito de racionalizar la gestión y organización de los Servicios Públicos. La idea de que el desarrollo económico está íntimamente relacionado con la democratización no es una idea novedosa, esta tesis ya era sostenida por Burkhart y Lewis Beck (1994), Putnam (1993) o Inglehart (1998), pero hay que apoyarla también en cambios en la estructura social y en la cultura de la población. Impulso económico e instauración de la democracia fueron fenómenos concomitantes que llevaron aparejadas dinámicas de consolidación de derechos gracias a la institucionalización de los conflictos que fueron posibles en concomitancia con el sistema industrial capitalista cuya dinámica, a través de las organizaciones sindicales, generó unas estructuras que favorecieron la relación entre trabajadores y empresarios.

Por tanto, si bien los primeros resquicios de las políticas sociales podrían encontrar su origen en esta etapa, el Estado de Bienestar se asentaría de manera muy singular en España, tanto en tiempo como en forma, respecto al resto de países -que le servirán como referentes a la hora de impulsarlo-, y es que, estas cuestiones sociales se tratan más de un mecanismo de apaciguamiento social que de una preocupación real por dar cobertura a los derechos sociales de una ciudadanía que, tal como la entendemos, es inexistente y que descarga la responsabilidad en lo que Donati denomina “cuarto sector” (2002:50).

Tras este recorrido histórico, el fin de la dictadura llevaría a un sistema democracia real en la que la ciudadanía puede ser ejercida en toda su extensión. Con la Carta Magna se reconoce a España en su artículo 1 como un *Estado social y democrático de Derecho*, por primera vez se dan esas tres características en nuestro sistema político, reconociendo la sumisión del Estado a la norma, la soberanía nacional y el pluralismo político y la igualdad formal de los ciudadanos. Esa igualdad se plasma en los artículos 97 y 103, en los que se establece que la Administración Pública debe encargarse de la «*gestión de los servicios*

públicos» necesarios para la satisfacción de los intereses generales (Garrido Falla: 1994). Todas las fuerzas políticas se implicaron en la búsqueda de soluciones que permitieran igualar al país con el resto de democracias Occidentales en lo que a derechos y garantías se refiere, comenzando a tener en cuenta a la ciudadanía y reconociéndosele derechos que hasta el momento habían sido obviados por la evidente limitación de las libertades sociales. Se trató de imponer la igualdad efectiva de todos los ciudadanos elaborando un sistema de políticas públicas y servicios sociales que permitiera el acceso a ellas a toda la población.

- ***Reconocimiento de los Derechos Sociales de la Ciudadanía***

Se reconoce, por tanto, que el bienestar de los ciudadanos queda en manos del Estado, quien se encargará de proveerles, entre otras cuestiones, de un sistema de sanidad, educación, pensiones o desempleo, asegurando unos mínimos de bienestar. Los derechos sociales tomaron, por consiguiente, un gran impulso con el inicio de la democracia, donde asistencialismo y beneficencia dejan de concebirse como una cuestión de filantropía y se comienzan a transformar en derechos. La universalización de la sanidad, de la educación, el derecho a vivienda, la instauración de un sistema de pensiones fundamentado y universal... etc., son cuestiones que comienzan a tratarse desde un enfoque de derechos, dejando de lado la visión paternalista que el antiguo régimen ofrecía. Sin embargo, como señalan Moreno y Sarasa (1993), las políticas sociales que se llevan a cabo a partir de 1977 no responden tanto a una reestructuración de la herencia franquista como a una “(...) potenciación de las prestaciones y los servicios públicos en el ámbito social” que “(...) ha pretendido un mayor grado de universalización de las políticas sociales preexistentes – subsidios de paro, pensiones de vejez, seguros de enfermedad- y no tanto la implantación de una radical reestructuración de las mismas” (1993:52, 53). Y es que, la herencia franquista y las críticas financieras que comenzaban a surgir hacia otros modelos europeos, complicaba el establecimiento de un sistema de bienestar de corte socialdemócrata a imagen de los existentes.

Sin embargo, se produjeron determinadas reformas competenciales en lo referente a estructura y financiación que facilitan el paso de la asistencia social al bienestar social, entre otras, la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) -que gestionará servicios complementarios de las prestaciones del sistema de seguridad social y

se encargará de la atención a pensionistas y personas con discapacidad-, o la transferencia del Servicio de Empleo y Acción Formativa a la Administración del Estado, cambiando su denominación por Instituto Nacional de Empleo (INEM). Además de estos, otros servicios como el de Higiene y Seguridad en el Trabajo o el de Universidades Laborales, pasan a denominarse “Institutos” y a conformarse como organismos autónomos de los Ministerios de Trabajo y Educación respectivamente, con lo que su financiación pasa a ser del Estado y, por tanto, se universalizarían, cuestión no baladí, dado que por primera vez se sostiene que los derechos y prestaciones que se ofrecen serán para todos los ciudadanos.

Por otro lado, la creación del Ministerio de Asuntos Sociales en 1988 impulsará la cobertura de unos mínimos garantizados y se aumentan las partidas de Gasto Público destinadas a la acción social, algo determinante para llevar a cabo actuaciones y programas de impacto social y con lo que el Estado reconoce su papel como responsable de administrar y proveer, al menos, los mínimos establecidos en la Constitución. El Real Decreto⁷ que le daba forma, en su artículo 1, hace comprender la importancia de su creación en tanto en cuanto sienta las bases de los mecanismos que fundamentan el Estado de Bienestar en España, haciendo efectivos los principios que establecía la reciente Constitución y reconociendo el papel que habrían de jugar las ONG’s, la ciudadanía y la propia Administración de modo que las necesidades sociales se aborden a través de un sistema que pretende ser articulado por el Estado, pero cuya ejecución no dependerá en exclusiva de él.

Otra cuestión de relevancia a tratar, que desarrolla M. A. Espadas (2018), y que bajo el prisma sobre el que centramos nuestra investigación dará fuerza a entidades no gubernamentales, será la extinción de la Sección Femenina y de la Organización Juvenil Española (OJE). Si bien es cierto que la creación del Instituto de la Mujer y de la Juventud pretendieron cubrir las acciones que desde ambas se realizaban, lo cierto es que quedó un margen de actuación para el voluntariado y la acción social que la ciudadanía pudo comenzar a cubrir dejando al margen cualquier atisbo de ideologización.

De los cambios que se van sucediendo a nivel institucional, se desprende que la participación ciudadana es fundamental para el buen funcionamiento democrático de la sociedad: la expresividad social es necesaria para hacer valer ante las Administraciones las aspiraciones ciudadanas de modo que puedan llegar a convertirse en derechos, de ahí que

⁷ RD 791/1988 de 20 de julio por el que se determina la estructura orgánica inicial del Ministerio de Asuntos Sociales. Véase Anexo III.

entendamos que la mejor manera de explicar el TS dedicado a la acción social en España, sea a través de los datos que de él tenemos desde el inicio de la democracia. Aunque quizá, más que desde su inicio, habría que centrarlo en el primer gobierno socialista, principalmente por dos motivos:

1. Es a partir de 1982 cuando realmente apostó por introducir de manera fehaciente el Estado de Bienestar en España articulando una estructura de administración pública y un modelo impositivo que permitiera incrementar el Gasto Público favoreciendo sistemas de servicios sociales y prestaciones y garantizando la universalización de derechos sociales.
2. En segundo lugar, porque no será hasta ese momento cuando comience a funcionar un engranaje de asociaciones y fundaciones que gocen de libertad y autonomía, con independencia de los ideales que transmitan (siempre que actúen conforme a Derecho) y que tendrán un papel indispensable como coadyuvantes en la ejecución del bienestar social. No se quiere decir con esto que la Administración Pública se desentienda de las nuevas entidades que van surgiendo, de hecho, tutelaré su actividad y en aquellas denominadas “singulares” su papel será indiscutible, pero ya no responderán a los intereses de un Estado, sino a los de sus ciudadanos.

Estas dos cuestiones son las que, bajo nuestro punto de vista, justifican que centremos en este momento el impulso del Tercer Sector, como consecuencia del incipiente desarrollo del Estado de Bienestar y que, por consiguiente, trabajemos con datos a partir de esta etapa.

En este sentido, tanto la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local que obliga a los Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes a prestar servicios sociales, como el desarrollo de leyes autonómicas referidas a la prestación de Servicios Sociales, serán grandes estímulos necesarios para hacer efectiva esa universalización de derechos de la que hablábamos.

La tabla 3 muestra que ese reconocimiento no es una mera declaración de intenciones, sino que el objetivo de lograr una sociedad más igualitaria se plasma en el progresivo incremento de presupuestos en áreas que requieren una especial atención por parte de la Administración.

Tabla 3: Presupuesto del Ministerio de Asuntos Sociales (1988-1993)

UNIDADES ORGÁNICAS	PPTO. 1988	PPTO. 1989	PPTO. 1990	PPTO. 1991	PPTO. 1992	PPTO. 1993 (*)	TOTAL (en millones de pesetas)
Ministerio	19.996	30.903	37.734	43.407	47.161	46.321	225.522
Iº Mujer	1.350	1.430	2.076	2.246	2.519	2.228	11.846
Iº Juventud	2.269	2.984	3.703	3.919	4.046	3.553	20.474
Insero	103.690	142.742	242.069	315.541	326.518	353.009	1.440.056
TOTAL	127.305	178.059	242.069	365.113	380.244	405.111	1.697.901

(*) Presupuesto inicial

Fuente: Ministerio de Asuntos Sociales (1993).

Desde la creación del Ministerio hasta 1993 se aprecia un incremento más que significativo en el presupuesto, llegando a ascender a casi 1 billon 698 mil millones de las antiguas pesetas. Este crecimiento muestra la clara intencionalidad de apostar por una Administración en la que quede establecido un sistema de articulación de garantías y de prestación de servicios más allá del antiguo Estado Benefactor, respondiendo a las premisas básicas del modelo de Estado de Bienestar tardío en el que España acababa de iniciarse.

Los recursos se destinaron, según los datos ofrecidos por el Ministerio de Asuntos Sociales (1993:3) a prestaciones no contributivas para las personas mayores, a personas con minusvalía y a servicios sociales y programas de igualdad, de modo que la preocupación por asuntos de interés social queda plasmada en la ejecución de políticas públicas que respondieran a las necesidades que eran planteadas y demandadas en la calle.

Por otro lado, hay que resaltar que la creación del Ministerio de Asuntos Sociales trajo consigo la aparición de organismos que pretendían impulsar el bienestar social desde una perspectiva que abarcara aspectos que fueran más allá de las estructuras institucionales, como fueron la Dirección General de Acción Social, que comenzó a trabajar con ONG's incorporándoles como actor/colaborador indiscutible en el desarrollo del bienestar social y el Centro Estatal del Consejo de Bienestar Social y Voluntariado, que surge con el objetivo

de seguir las recomendaciones europeas de apoyo a la acción voluntaria y cuya pretensión era estimular y dinamizar el asociacionismo y el trabajo voluntario. La cobertura de prestaciones y de atención a las necesidades sociales que se comienzan a implementar a partir, sobre todo, de 1988 se verán complementadas a través de diversos planes de cooperación social con Organizaciones no Gubernamentales.

Sin embargo, este sistema de provisión de servicios se apoya en los presupuestos estatales, y la cuestión a plantear es si se trata de un modelo sostenible en el tiempo. Marbán y Gallego (2006), indican que la propensión a sobrecargar el Gasto Público fue la causante de la crisis fiscal en el Estado, generando importantes reestructuraciones en el modelo de Estado: externalización o recortes en servicios, subida de impuestos...etc. Tesis que contradice a la que exponen Rodríguez-Cabrero (2011) o Pavolini, León, Guillen y Ascoli (2015) quienes sostienen que en España se ha procurado la contención del gasto público y que la crisis del Estado de Bienestar ha respondido más a cuestiones de índole sociodemográficas y a un cambio de escenario, que a un desequilibrio fiscal.

- ***Crisis económica, crisis social y crisis fiscal***

Quizá, más que establecer una relación causal entre crisis fiscal y crisis del Estado de Bienestar, habría que señalar que las crisis económicas han afectado sobremanera a la distribución del Gasto Público, dando lugar a importantes cambios en la distribución del gasto destinado al bienestar, lo que ha generado la búsqueda de una reformulación de los sistemas de provisión de servicios. La economía es cíclica y los periodos de crisis se repiten afectando al bienestar del ciudadano de modo que, cuando cae la economía, arrastra consigo los objetivos de bienestar conseguidos. Si bien es cierto que en España las crisis no han sido consecuencia -al menos en exclusiva- de la inversión en políticas públicas de bienestar, han afectado sobremanera en ellas teniendo que reformularse para no dañar aún más la sostenibilidad del sistema económico.

Se podrían reseñar tres momentos que marcarían un punto de inflexión para el Estado de Bienestar en general y en España en particular: el primero lo encontramos con la gran crisis del petróleo de '73, una segunda sufrida en democracia y que afectaría al sistema de políticas públicas de manera virulenta en 1993 y, por último, la crisis de 2007, que hirió gravemente los objetivos de bienestar conseguidos con la recuperación de la anterior. La crisis de 1973 tuvo su origen en la decisión que tomó la Organización de Países Árabes

Exportadores de Petróleo (OAPEC) de no proveer de petróleo a los países que directa o indirectamente apoyaron a Israel en la guerra de Yom Kippur⁸, las consecuencias no se hicieron esperar generando una fuerte recesión y un importante aumento de la inflación en EEUU y sus aliados Europeos debido a la gran dependencia que se tenía del oro negro y al aumento del precio del barril, lo que conllevaría a una serie de medidas más restrictivas en los capítulos de gasto público destinados a políticas sociales y, de bienestar en general.

El caso de la crisis de 1993 tuvo también al petróleo como uno de sus causantes debido a la subida del precio del barril generada por la guerra del Golfo⁹, que afectó a la inflación. Pero ésta no fue la única causa, y es que el estallido de la burbuja inmobiliaria en Japón en 1990 derivó en una importante crisis económica en los países desarrollados. En España, las consecuencias en España tardaron en llegar debido a las inversiones públicas que se llevaron a cabo en la organización de la Exposición Universal de Sevilla y los Juegos Olímpicos de Barcelona, sin embargo, los grandes niveles de deuda alcanzados unidos a los factores externos comentados, generaron una importante recesión económica que tuvo como resultado, de nuevo, la reducción del gasto social.

La consecuencia de más trascendencia en lo que a medidas políticas se refiere, tras la crisis de los '90, llegaría en 1995 con la firma de los Pactos de Toledo, que implicarían un reconocimiento por parte de las fuerzas políticas de que era preciso establecer un sistema de Seguridad Social que perviviera y fuera sostenible, de modo que se acordó impulsar un modelo de reparto y solidario fundamentado en la aportación de los beneficiarios y distinguiendo entre prestaciones contributivas y no contributivas. La Comisión no Permanente del Pacto de Toledo, en su informe de octubre de 2003, instó al Congreso a revisar cada 5 años los acuerdos tratados para procurar su adecuación a la realidad social y económica en la que se aplican. No vamos a entrar en cada uno de los aspectos tratados en el Pacto de 1995 y en los sucesivos, pero resulta interesante señalarlo como prueba patente de que en el ámbito político se reconoce la necesidad de un sistema de provisión pública de servicios buscando opciones que se acomoden, entre otros aspectos, a las situaciones económicas que se atraviesen.

⁸ Tuvo lugar del 6 al 25 de octubre de 1973 entre la coalición de países árabes liderados por Egipto y Siria contra Israel.

⁹ Tuvo lugar de agosto de 1990 a febrero de 1991, entre 34 países de Naciones Unidas -liderados por EEUU- e Irak como respuesta a la invasión de Kuwait.

Situándonos ya en la crisis de 2007 y en las discusiones generadas en torno a la pervivencia del Estado de Bienestar, se puede afirmar, sin temor a equivocarnos, que no fue el exceso de gasto público el causante de la crisis financiera, sino que la crisis financiera abocó a los Estados a aplicar una serie de recortes que dañarían gravemente el Sistema de Bienestar articulado, generando situaciones de precariedad e incluso de exclusión social. De hecho, centrándonos en España, los datos de Eurostat (2016) demuestran que se ha gastado por debajo de la media europea y, sin embargo, ha sido uno de los más afectados por la crisis de 2007 junto a Grecia, Portugal e Irlanda.

El debate en torno al gasto público puede cerrarse con datos objetivos, tal y como ofrece el análisis de Pérez-Yruela sobre los datos del Eurostat para el periodo 2010-2014:

“(...) En esos años ha pasado del 24,2% al 25,3% del PIB y el gasto por habitante ha bajado de 5.605 € a 5.305 €. Bastante por debajo de países como Alemania (9.445€), Francia (10.074€), Italia (7.750€) o el Reino Unido (8.263€). Además, aquí se han notado más los recortes. El gasto en sanidad bajó entre esos mismos años en unos 8.200 millones de euros; en desempleo bajó en 7.300 millones, pero entre 2007 y 2011 había subido 17.000 millones; en familia e infancia bajó en algo más de 2.000 millones; en vivienda bajó en 1.200 millones. Sin embargo, en pensiones y tercera edad subió en unos 13.500 millones de euros; en exclusión social subió poco más de 300 millones. Durante la crisis, el balance entre reducciones y aumento del gasto es negativo, con repercusión inevitable en la deuda y en el déficit público, ya que entre 2007 y 2015 el gasto social creció en casi 47.500 millones.” (Pérez-Yruela, 2017).

Según estos datos, la crisis financiera ha generado una serie de recortes importantes en nuestro sistema de bienestar, en el que únicamente han aumentado (levemente, eso sí) partidas destinadas a pensiones, desempleo y exclusión social, precisamente por entenderse que no se pueden desproteger los sectores más vulnerables. El Gasto aumentó necesariamente para garantizar, no ya un bienestar, sino unos mínimos que eviten (o minimicen) la desprotección y/o exclusión social, a la vez que se hace frente al pago de intereses.

El Documento de Trabajo 2016/09 que proponen Conde-Ruiz, Díaz, Marín y Rubio-Ramírez en la fundación FEDEA (2016), presenta anotaciones similares,

estructurando la evolución del gasto público en dos grandes etapas que denominan de Expansión (2007-2009) y de Consolidación Fiscal (2009-2014). Centrándonos en el periodo 2009-2014 que denominan de “*consolidación fiscal*” causado por el impacto de la crisis financiera, se adoptan medidas del todo impopulares para salvar la situación económica y evitar un rescate financiero como sucedió en Grecia, Portugal e Irlanda. Los autores observan un aumento en el gasto destinado a pensiones en 2,6 pp. del PIB y una bajada del gasto dedicado a sanidad en 0,7 en pp.PIB; en desempleo, la bajada es de un 0´6 (pero anotan, al igual que Pérez-Yruela, que en el periodo 2007 a 2009 había subido un 1.5) y aúnan en el concepto “Resto de protección social” los destinados a familia, vivienda social, ayudas a familias e infancia, discapacidad...etc., que sufren también una bajada de 0,4. La interpretación es, a la vista de los datos, similar en ambas publicaciones.

Vista la situación económica, el Modelo de Bienestar debe cambiar para hacerse sostenible. Conde-Ruiz (2015) defiende una reestructuración en el sistema fiscal basado en el aumento de ingresos con reformas en el IRPF, IS, IVA, IIEE y Recursos de la Producción. Sin embargo, estos cambios afectarían a aspectos básicos del Sistema de Bienestar; Pérez-Yruela aboga por redefinir el modelo financiándolo a través de impuestos y buscando nuevas fórmulas como podrían ser su sostenimiento a través de los Presupuestos Generales del Estado, la creación de una renta de ciudadanía, la mejora del sistema de prestaciones o el reconocimiento del papel del TSAS y la renovación del pacto social por el bienestar, teniendo en cuenta que el papel de la ciudadanía es vital para que estos cambios se produzcan.

A nuestro juicio, la crisis económica de 2007 parece haber planteado un cambio en el individuo como miembro de una sociedad que desconfía de las instituciones porque, entiende, no son capaces de abordar de manera inminente las situaciones de necesidad que se estaban sufriendo. La crisis derivó en la adopción de medidas impopulares por los Gobiernos, pasando, según González Begega y Luque Balbona (2015) *de la negociación a la imposición* sin tener en cuenta a sindicatos y grupos de presión. En este último periodo, las políticas sociales se subordinaron a las fiscales afectando, entre otros, a los sistemas de educación, sanidad y servicios sociales, especialmente en lo referente a ayudas a personas dependientes.

Esta situación provocó que cobraran fuerza los movimientos sociales y se abriera una pequeña puerta a nuevas formaciones políticas que marcarían distancias con los modelos tradicionales ofreciendo nuevas formas de hacer política. En 2016 surgen dos

nuevas formaciones políticas -Ciudadanos y Podemos- que irrumpen con una presencia relativa en el Parlamento, pero sirvieron como toque de atención a los viejos partidos para demostrar que el concepto tradicional de la política estaba cambiando. Por otro lado, también aparecen plataformas ciudadanas como Barcelona en Comú, Ahora Madrid, Plataforma de Afectados por la Hipoteca, Democracia Real, movimientos estudiantiles universitarios contra a Ley Bolonia...etc. y el movimiento ciudadano más fuerte que implicó a todos los sectores de la población con independencia de ideología, edad, credo o nivel económico: el 15-M. Esta nueva realidad unida al papel que desempeñan organizaciones del Tercer Sector, toma fuerza para denunciar situaciones de desigualdad e intentar ofrecer posibles soluciones a situaciones devenidas por la crisis y que afectan a parte importante de la sociedad civil. Nos encontramos, por tanto, en un escenario en el que la reformulación del modelo es, más que una necesidad, un imperativo.

- ***¿Hacia una sociedad del bienestar?***

La búsqueda de opciones que permitan articular un sistema de protección social es una demanda que lleva décadas sobre la mesa, pero que se ha avivado en los últimos años. Donati (2004) define el concepto de inclusión social para la modernidad, interpretando que es en el S.XXI cuando mayores esfuerzos se hacen para procurar políticas de igualdad efectivas, a la vez que es el momento en el que la crisis económica ha causado mayores estragos para favorecerla. Plantea un nuevo modelo de bienestar relacional, en el que las desigualdades se procuren paliar a través de la misma sociedad en la que se generan, apostando, entre otras, por las Organizaciones del Tercer Sector. Donati afirmaba que *no tienen voz, ni poder, ni recursos adecuados* (2004:16) y apostaba por la posibilidad de apoyar el cambio en ellas como una gran alternativa para lograr una sociedad del bienestar. El peligro, sin embargo, que puede derivarse de ese apoyo es que según cómo se gestione, o de donde provenga, puede derivar en una ideologización de las entidades del TS de modo que pierdan la visión imparcial o plural con el que, en principio, parecieron ser concebidas

En España, el movimiento del Tercer Sector ha logrado imponerse como parte de la solución a la exclusión y las desigualdades, ejerciendo como grupo de presión hasta lograr incluso un reconocimiento de su actividad a través de la Ley de Tercer Sector de Acción Social de 2015 (LTSAS), realidad que tendrá efectos clarificadores importantes, como podremos ver más adelante.

El paso de un Estado de Bienestar a una Sociedad de Bienestar se plantea como una de las opciones posibles para erradicar las desigualdades, Donati (2004), señalaba la necesidad de articular un sistema *societario* en el que se evite la mercantilización del Bienestar al que parece que la crisis económica podría abocarnos pero a nuestro juicio, su postura tiene unas carencias que es importante puntualizar:

- Por un lado, puede resultar positivo pensar que sea la propia sociedad quien deba encargarse de su destino, sin buscar una dependencia excesiva del Estado para acotar sus carencias -entre los muchos aspectos que se pueden resaltar de un Estado paternalista, el más preocupante sería que esta realidad genera una sociedad adormecida incapaz de buscar su propio porvenir, dejándolo en manos de quien le gobierna-. Pero una Sociedad del Bienestar también genera determinadas incertidumbres, y es que, cuando se plantea una *visión societaria del bienestar* aparentemente hay más pros que contras, sin embargo, parece complicado que sea la propia comunidad quien se encargue de incorporar en la sociedad a aquellos que no han logrado formar parte de ella. La cuestión a debatir sería: ¿es realmente capaz la sociedad de erradicar por sí misma las desigualdades sociales?, a nuestro juicio, la sociedad tiene un papel fundamental en la erradicación de esas desigualdades con su capacidad de movilización y denuncia, pero sin la intervención de los poderes públicos no es posible llegar a un equilibrio social real.
- Otro posible peligro sería el desapoderamiento que podría sufrir el Estado como eje vertebrador de la sociedad. El desencanto ciudadano hacia las instituciones públicas, hacia lo político en general, genera una transformación en la democracia que ve justificada la participación política en tanto en cuanto se gestionen con mayor y mejor eficacia los servicios que se estiman deben ser ofrecidos. De modo que si los gobiernos no logran la provisión de servicios que se entiende deben ser cubiertos, la propia comunidad articularía una serie de medios para lograrlo tanto a través de economía de mercado, como de la acción ciudadana, donde encuadramos al TSAS.

Entendemos, por consiguiente, que la evolución y desarrollo de los derechos sociales dependen, sin duda, del papel que ejerza la ciudadanía, entendida como un concepto dinámico que se va adecuando a las nuevas realidades y necesidades sociales de cada momento histórico. La dinamicidad de la ciudadanía, como más adelante se explicará, es clave para el desarrollo de la democracia, y es que, su capacidad de movilización puede

hacer valer que determinados intereses comunes lleguen a ser reconocidos y reconvertidos en nuevos derechos, facilitando, por tanto, el camino hacia unas mejoras sociales y la disminución de las desigualdades sociales.

3.2. El Tercer Sector de Acción Social en cifras

Conocer en profundidad cómo se organizó el TSAS desde el inicio de nuestra democracia hasta la actualidad resulta bastante complejo, entre otros motivos, por la dispersión de datos existente. Hasta hace unos años, las Organizaciones No Gubernamentales conformaban una amalgama de entidades poco estructuradas que hacían muy difícil obtener una información eficaz que permitiera diferenciarlas de manera clara y concisa. Será a partir de finales del s.XX cuando, por distintas circunstancias que más adelante se detallarán, se comience a trabajar por clarificar al Sector. Mientras tanto, la aproximación a dichas entidades la obtendremos a través de datos desagregados, es decir, de presupuestos de gasto del Ministerio de Asuntos Sociales (más adelante de Bienestar Social), de las memorias e informes sobre las diferentes políticas sociales sectoriales que se fueron publicando y de las que se redactaban desde las propias organizaciones. Ciertamente los datos son muy genéricos, la diferenciación por sectores o a las áreas de actuación son demasiado amplias y hacen difícil diferenciar las dedicadas a la acción social del resto, pero como decimos, sirven como punto de partida para conocer la evolución que ha experimentado hasta el momento actual. De hecho, esta poca información puede interpretarse como una información valiosa: el TS ha ido tomando valor y fuerza a nivel orgánico, institucional, social y político en el desarrollo de los derechos sociales, y esa importancia se ha traducido en una preocupación por establecer una diferenciación entre los ámbitos de actuación de las organizaciones que lo conforman.

Marbán manifiesta la dificultad que ha entrañado ofrecer datos objetivos sobre el Tercer Sector dedicado a la Acción Social por varios motivos entre los que se encuentran la diversidad de datos que ofrecen estudios similares y la falta de consenso que ha existido sobre la tipología de entidades que podrían conformar este Tercer Sector de Acción Social (Rodríguez-Cabrero, 2003:141).

Sin embargo y pese a estas dificultades, hay datos que traducen la importancia que institucionalmente se le daba a este Sector. El impulso que, a nivel de presupuestos, el

Gobierno ofreció a la Acción Social, lo encontramos en el denominado 0´5 del IRPF destinado a fines de interés social. El ejercicio de 1988 fue el primero en el que se aplicó la asignación del 0´53% de los impuestos de los ciudadanos a la Iglesia o a “otros fines de interés social”, propiciando así la implicación de los mismos en cuestiones sociales. Esta reforma del IRPF de asignación tributaria –destinada inicialmente a actividades ejecutadas por la Iglesia Católica, ampliándose después a entidades de interés social- no deja de ser una apuesta del Estado por hacer copartícipes a los movimientos sociales en la ejecución de las políticas sociales.

Pese a la imprecisión que pudiera conllevar el término “otros fines de interés social”, desde la Administración se procuró, mediante campañas de publicidad e informes, concienciar a la sociedad de que el destino de lo recaudado repercutiría directamente sobre ella. Como muestra, el Ministerio de Asuntos Sociales publicó en 1993 el cuaderno “Para otros fines de Interés Social” indicando las preferencias de destino del 0´5% en el periodo 1987-1991.

Tabla 4: Recaudación procedente del 0´52% del IRPF (1987-1991)

Recaudación procedente del 0,52% del IRPF con datos de 1987 a 1991			
	% Declaración Iglesia Católica	% Declaración Otros Fines	% Declaración No Consta
1987	717.767	1.125.048	224.660
1988	547.867	715.618	126.557
1989	137.044	200.486	74.963
1990	496.793	700.819	295.095
1991	166.237	234.508	82.620

Fuente: Ministerio Asuntos Sociales (1993). Cuaderno “Para otros fines de interés social”.

Como se puede observar en la Tabla 4, la evolución en el porcentaje de las declaraciones es llamativa. Por un lado, quienes señalaron la casilla de la Iglesia Católica siguen un ritmo ascendente, con una leve disminución en el año ´89, pero que recupera y asciende en los años ´90 y ´91. Pese a que el dinero recaudado no se dirige en exclusividad a la acción social, la seguridad de que es Cáritas quién responde en ese ámbito puede ser una de las causas que expliquen ese incremento. El desconocimiento ciudadano sobre qué otras entidades podrían percibir ese dinero público no es cuestión baladí a la hora de marcar

la X Solidaria pero, como contrapunto, se puede observar que va disminuyendo el porcentaje de quienes no marcan la casilla (del '87 al '89 disminuye en casi un 20%) y aumentando quienes señalan la de "otros fines" (de 11,85% a 27,98%), algo que podría deberse a las campañas de concienciación y publicidad de organizaciones de reconocido prestigio como Cruz Roja y ONCE, además del aumento de voluntariado y asociacionismo que se genera en este periodo.

- ***Crecimiento del asociacionismo de interés social***

A partir de estos fondos, el Ministerio aprueba la concesión de subvenciones para programas promovidos por entidades sin ánimo de lucro en todo el territorio nacional. La Tabla 5 muestra el importante aumento de entidades en el periodo de estos 4 años: de 96 organizaciones que solicitan ser aprobadas en 1989 hasta las 674 que lo hacen en 1992, el crecimiento del TS se visibiliza aquí de manera rotunda, no todas son aprobadas, pero su incremento es llamativo, llegando casi a quintuplicarse -pasando de 37 a 175-.

Por otro lado, y como consecuencia de este incremento asociativo, los programas que las entidades presentan crecen considerablemente y, pese a que no se aprueban todos los proyectos solicitados, la concesión de subvenciones acompasan a esta dinámica ascendente. Según señalaba el Ministerio, el objetivo que se perseguía era "(...) hacer crecer el número de Organizaciones, de Programas en marcha y de Recursos puestos a disposición del movimiento asociativo y, por tanto, de los ciudadanos" (1993:3) algo que, según los datos oficiales, se logró.

Gráfico 1: Organizaciones Programas y recursos (1989-1992)



Fuente: Ministerio Asuntos Sociales (1993).

Esta progresión ascendente de programas, concesiones y recursos tiene mucho que ver con que a partir de 1989 comienzan a funcionar nuevas fuentes de financiación, y es que es en este año cuando se aprueba la primera convocatoria de subvenciones que convierte al IRPF en “(...) un elemento más de la política social del Estado y su objetivo último siempre ha sido apoyar acciones dirigidas a luchar contra la exclusión social y a fomentar la igualdad “ (Adroher y de Lorenzo 2014:46).

Si se avanza en la década de los ‘90, Jiménez Lara presenta una investigación sobre “El mosaico no lucrativo” (2006: 27-82) en el que logró categorizar en once las entidades que componen el Tercer Sector en el periodo ‘95-2002, no sin antes señalar las grandes dificultades que entrañó este trabajo. Aun así, la clasificación que presenta no llega a delimitar las organizaciones en compartimentos claramente diferenciados; por poner algunos ejemplos: las de Servicios Sociales pueden entrar en competencias de Salud, o las de Derechos Civiles pueden implicar a cualquiera de las otras que se presentan... En definitiva y a pesar de ello, lo que esta tabla pretende, más allá de la categorización, es exponer la evolución e incremento de Asociaciones y Fundaciones en un periodo de 7 años, indistintamente a que pudiera tener diversas causas explicativas, entre las que podrían encontrarse el aumento de presupuesto que generó el Ministerio de Asuntos Sociales para llevar a cabo actuaciones colaborativas con el Tercer Sector, las crecientes ayudas europeas destinadas a ONG’s, o la entrada en vigor de la Ley de Voluntariado.

Tabla 5: Organizaciones Sector no Lucrativo (1995-2002)

Número de organizaciones del sector no lucrativo, por tipo y sector de actividad INCPO (1995 y 2002)								
Sector INCPO	1995				2002			
	Asociaciones	Fundaciones	Otras	Total	Asociaciones	Fundaciones	Otras	Total
Cultura deporte y ocio	88.328	1.140	58.085	147.553	148.427	2.064	70.286	220.777
Educación e investigación	25.999	2.002	7.005	35.006	31.958	3.625	8.292	43.875
Salud	1.834	772	144	2.750	2.498	853	95	3.447
Servicios sociales	6.472	1.450	0	7.922	8.817	1.112	0	9.929
Medio ambiente	5.508	10	0	5.518	7.504	38	0	7.541
Desarrollo comunitario y vivienda	20.496	100	6.828	27.424	27.922	181	6.269	34.372
Derechos civiles	15.334	64	381	15.779	20.890	116	93	21.099
Intermediarios filantrópicos	0	40	50	90	0	72	40	113
Actividades internacionales	500	30	0	530	681	51	0	732
Asociaciones profesionales	10.445	90	0	10.535	20.129	201	0	20.330
Mutualidades de presión social	0	0	400	400	0	0	440	440
Total	174.916	5.698	72.893	253.507	268.826	8.313	85.515	362.654

Fuente: Jiménez Lara, A. (2006:31).

Sin embargo, y volviendo a las cuestiones que dificultan el conocimiento profundo de la realidad del Sector encontramos, por un lado, la inexistencia de un registro único de entidades que permitan conocer la evolución del sector a lo largo del tiempo, por otro, la cooperación o interdependencia entre Estado y entidades voluntarias, que en ocasiones podría dar lugar a una difuminación de la línea divisoria entre Administración y TSAS.

Acudiendo a la primera, el número de registros de entidades del Tercer Sector ha sido muy elevado, la descoordinación de datos entre Administraciones, e incluso entre ministerios, es un hecho constatable; esta multiplicidad de registros ha hecho prácticamente imposible conocer de manera concisa cuál ha sido la dinámica de las entidades no gubernamentales desde la instauración de la democracia.

En segundo lugar, la interdependencia entre TS y Administración es una cuestión que incluso a día de hoy se debe abordar: no se puede obviar que el Sector fue un importante punto de apoyo en el desarrollo del modelo de Bienestar que se estaba implantando en España, el Ministerio de Asuntos Sociales visibilizaba la clara intención gubernamental de apoyar y favorecer a entidades que trabajaban en la erradicación de las desigualdades sociales:

“Con su contribución a “otros fines de interés social”, los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país (...) ayudan, también, a vertebrar un tejido asociativo fuerte, cada vez más maduro y capacitado para corresponsabilizarse con las Administraciones Públicas, en la gestión de las políticas sociales.” (Ministerio de Asuntos Sociales, 1993:1).

El dilema que se presenta, sin embargo, es el de los límites que separan las obligaciones de la Administración y la capacidad de actuación de la ciudadanía organizada a través del asociacionismo. Previamente, resulta interesante la aportación de Monserrat (2006) en la que se diferencian dos tipos o modelos de entidades del TS: las de *gestión de ideas* y las de *gestión de servicios*, que dan lugar a una dualidad financiera, según la cual cada uno “(...) se asocia más fácilmente con un tamaño financiero, con un tipo de fuentes de ingresos y con una estructura de gestión que con otro” (2006: 176). Pero estos modelos aparecen entrelazados en la mayoría de entidades del TSAS, que no solo se limitan a realizar campañas de sensibilización y promoción para lograr un mundo mejor, sino que también realizan prestaciones de servicios que ni el Estado ni el Mercado cubren, y de los que los ciudadanos podrían quedar desprovistos.

La autora procura distinguir las entidades del TS a partir de estos dos modelos marcando la diferencia en dimensión económica, estructura financiera, base asociativa, recursos humanos...etc., sin embargo, encontrar organizaciones del TSAS que encajen completamente en ellas es complicado, lo que sí se puede afirmar es que ambas tienen en común la preocupación de la sociedad civil por situaciones de índole social que deben ser abordadas.

Lo destacable de este proceso es que la expresividad social procura articularse de modo más o menos formal para encontrar mecanismos que logren, si no hacer frente sí al menos hacer evidentes cuestiones que entienden deben ser atendidas. No se puede obviar que, en ocasiones, hay situaciones que surgen de modo imprevisto o inesperado, y en esos casos es la sociedad quien de manera espontánea se organiza para dar respuesta inmediata. El TS podría interpretarse como un modo de emancipación de la ciudadanía que le permite ser capaz de detectar un problema, hacerlo visible y procurar una solución a través de medios propios, a la vez que los demanda a la Administración.

Pese a todo, no será hasta 1996 cuando se elabore la primera ley del Voluntariado, en la que se reconocen y articulan las acciones altruistas en favor de una sociedad más justa e igualitaria y se afirma su papel en el buen gobierno, tal y como establece su preámbulo: “El Estado necesita de la responsabilidad de sus ciudadanos y éstos reclaman un papel cada vez más activo en la solución de los problemas que les afectan”. Sin embargo, esta ley resultaría pobre debido a la creciente actividad social que en España se va desarrollando. El número de entidades crece ostensiblemente y es necesario retomar la cuestión del voluntariado a la vez que ajustar al Tercer Sector a la realidad sociopolítica del momento.

La preocupación por clarificar el papel del Tercer Sector y su delimitación no responde solo a la Administración y a los estudiosos del ámbito, desde las propias entidades surge la necesidad de esclarecer su situación a la vez que entienden que su papel debe estar reconocido institucionalmente. De este modo, comienzan a aparecer plataformas y coordinadoras que faciliten la interacción con la ciudadanía, con los agentes sociales y con la Administración Pública. En el ámbito en el que se centra nuestro objeto de estudio, la primera gran apuesta por hacer fuerte a la acción voluntaria y, por ende, a sus mecanismos de participación, fue la creación de la Plataforma de Voluntariado de España en 1986. En 1991 -y como consecuencia de la creación de la Red Europea un año antes-, se crea la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES), y pese a ser refundada en el año 2004, su nacimiento muestra la importancia que se

quiso dar a la acción conjunta creando mesas de diálogo, comisiones permanentes y grupos de trabajo que definieran y aportaran medidas para lograr la erradicación de las desigualdades y exclusión social.

La década de los '90 puede considerarse, por tanto, una etapa de impulso y reconocimiento del TSAS en el ámbito institucional; Su capacidad de actuación en la crisis del '93 probablemente influyó para que, tanto desde la sociedad civil como a nivel gubernamental, se fuera consciente del potencial de estas entidades en situaciones de necesidad. Pero los mecanismos de actuación y colaboración debían ser concisos y estar mejor articulados, de ahí, la ya citada Ley de Voluntariado de 1996, o la elaboración en 1998 del "Informe para el Presidente del Gobierno" por parte de la Comisión de ONGs de Ámbito Social que pretendía "(...)incrementar la colaboración del Gobierno con estas asociaciones en la lucha contra la exclusión social y la pobreza conocer las preocupaciones del sector así como sus opiniones y propuestas para un mejor desarrollo del mismo y su función social" (Rodríguez-Cabrero, 2003 :117).

Se puede afirmar, por tanto, que durante la década de los '90 y lo que llevamos del s.XXI aumenta la capacidad de interlocución del TSAS con los actores políticos. Además, el número de entidades -como muestra la Tabla 5- es creciente, y el voluntariado también aumenta ostensiblemente -según los datos que ofrece la Tabla 6-, lo que casa con las actuaciones que, a nivel legislativo y ejecutivo se llevan a cabo en este periodo.

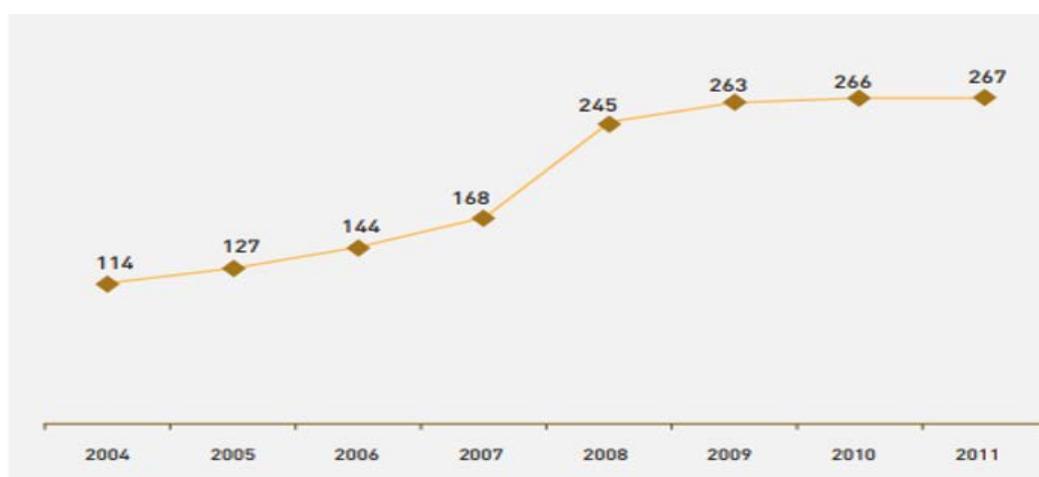
Tabla 6: Voluntarios por sector de actividad (1995-2003)

Voluntarios (<i>sensu lato</i> y <i>sensu stricto</i>) por sector de actividad (1995 y 2003)				
Sector INCPO	Voluntarios en sentido amplio		Voluntarios en sentido estricto	
	1995	2003	1995	2003
Cultura deporte y ocio	717.767	1.125.048	224.660	420.452
Educación e investigación	547.867	715.618	126.557	197.377
Salud	137.044	200.486	74.963	130.941
Servicios sociales	496.793	700.819	295.095	497.044
Medio ambiente	166.237	234.508	82.620	139.161
Desarrollo comunitario y vivienda	174.031	218.225	55.864	83.640
Derechos civiles	319.041	500.074	109.112	204.204
Intermediarios filantrópicos	7.937	11.197	1.000	1.684
Actividades internacionales	298.121	420.555	39.352	66.283
Asociaciones profesionales	66.381	79.770	17.259	24.764
Mutualidades de presión social	0	0	0	0
Total	2.931.219	4.206.299	1.026.482	1.765.549

Fuente: Jiménez Lara, A. (2006:217)

Es destacable que el número de proyectos con los que se financió al TSAS a partir del 0'5% del IRPF fue in crescendo a un ritmo vertiginoso de 2004 a 2008, y en concreto el impulso que obtienen las entidades en 2008, que tiene su explicación en la aplicación del 0'7% del IRPF. Sin embargo, a partir de 2009, ese incremento en el número de voluntarios y en la capacidad de gestión de las entidades dejará de estar acompasado con el incremento de fondos públicos con los que contaba tal y como muestra el Gráfico 2, que ofrece la Plataforma de ONG de Acción Social en su “Diagnóstico del TSAS” (2012:115) en el que se observa un estancamiento en las subvenciones al Sector.

Gráfico 1: Redistribución 0'7% del IRPF a proyectos sociales de cooperación y ambientales. (2004-2011)



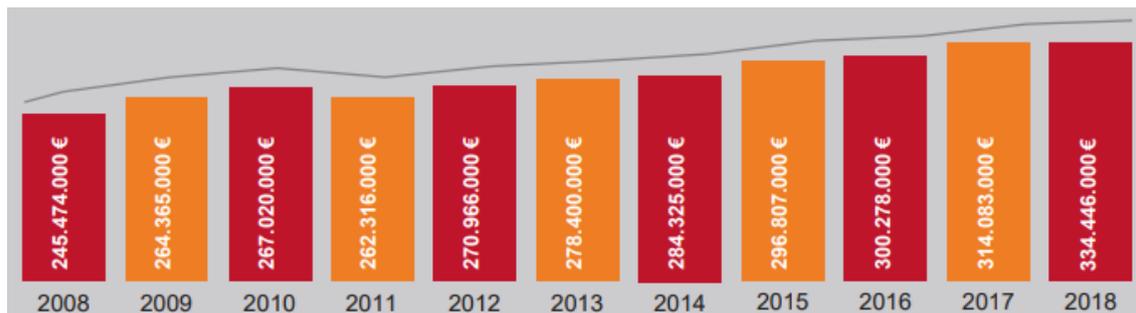
Fuente: Plataforma de ONG de Acción Social (2012:115)

Esta situación contrasta con el hecho de que la crisis económica de España aumentó las situaciones de desigualdad y pobreza, con lo que las organizaciones del TSAS tuvieron que asumir un mayor número de atenciones que, de otro modo, habrían quedado desatendidas, lo que generó una búsqueda de alternativas a la financiación pública. La Plataforma de ONG de Acción Social indica en su Diagnóstico del III Plan Estratégico del Tercer Sector: “(...) el TSAS ha diversificado sus fuentes de ingresos y frente a la fuerte caída de la financiación pública y privada, los ingresos propios aumentaron un 47% entre 2008 y 2013 gracias principalmente a las cuotas y aportaciones de personas socias y usuarias —vinculadas o no a servicios— y entidades colaboradoras” (2016:7).

Existe, por tanto, un reto en el TSAS de buscar nuevas formas de financiación para paliar la disminución de ingresos que desde las diferentes Administraciones comienza a

sucederse. La misma Plataforma destaca que el desequilibrio entre gastos ejecutados e ingresos percibidos es acuciante: “Los ingresos de 2013 fueron unos 14.470 millones de euros, un 14% menos que en 2008 y un 17,2% menos que en 2010. Mientras que los gastos estimados del sector ascienden a 13.919 millones de euros, una caída del 10,3% desde 2008 y del 18,2% desde 2010” (Plataforma de ONG de Acción social, 2016:6)

Gráfico 3: Evolución de recaudación 2007-2016.



Fuente: Plataforma de ONG de Acción Social. Dossier de prensa (2019:7).

La sensibilización ante la crisis fue tal que, según los datos que ofrece la Plataforma de ONG de Acción Social, en 10 años la recaudación mediante el 07 se incrementó en más de 89 millones de euros y el número de contribuyentes ascendería a más de 3 millones en esta misma etapa, pero esos datos solo sirven para entender -a grandes rasgos- que las políticas de sensibilización dieron su fruto y que la sociedad implicó su IRPF en acción social. Sin embargo, como visualiza el Gráfico 4, el número de contribuyentes disminuyó en los años 2010 y 2011, sufriendo un pequeño repunte en el 2012 que no implicó una vuelta a la dinámica ascendente, ya que en los dos años siguientes volvió a caer, lo que influye en la menor recaudación pese a que la casilla solidaria continuó la dinámica de crecimiento año tras año. Esto lleva a plantear a las entidades del TSAS que su actividad no puede depender en exclusiva de las aportaciones estatales, autonómicas y locales, es necesario abrir nuevas vías de financiación y sostenibilidad de sus proyectos.

Gráfico 4: Evolución de contribuyentes solidarios (2008-2018)



- Marcaron la casilla de actividades de interés social
- Número total de declarantes

Fuente: Plataforma de ONG de Acción Social (2019).

La Administración, en evidencia de sus limitaciones, fue también consciente de la necesidad de llevar a cabo de reformas legislativas que hicieran más fuerte al sector, sentando las bases de unas estructuras de cooperación y colaboración sólidas. Rodríguez-Cabrero y Monserrat (1996: 27, 28) consideran que uno de los principales problemas para delimitar al TS era la ausencia de una definición jurídica y la inexistencia de una legislación específica que abordara las entidades que lo conforman delimitando su campo de actuación, pero esta cuestión no se abordó hasta 2015, año en el que se aprueban dos leyes que se entienden fundamentales y necesarias : la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado y la 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social.

La Ley de Voluntariado respondió a una necesidad imperiosa por reformar la ley del '95, tal como señalaba su preámbulo:

“Casi veinte años después, esta Ley se ha visto desbordada por la realidad de la acción voluntaria y se hace necesario un nuevo marco jurídico que responda adecuadamente a la configuración y a las dimensiones del voluntariado en los comienzos del siglo XXI”.

La POAS, en su informe de 2016, muestra ese importante crecimiento del sector voluntario entre las entidades que lo integran desde el año 2006, lo que viene a corroborar que la solidaridad es un valor creciente en nuestra sociedad. El incremento voluntario que se observa en los valores totales del intervalo 2008-2013, coincidentes con la etapa más dura de la crisis de España, hacen reflexionar sobre el importante papel que el voluntariado

ejerce en esta etapa de necesidad y sin el cual determinadas actuaciones y programas no hubieran podido llevarse a cabo.

Tabla 7: Personas voluntarias (2006-2016)

PERSONAS VOLUNTARIAS 2006-2016				
	SEDES CENTRALES	OTRAS SEDES	ENTIDADES INTEGRADAS	TOTAL
2006	----	----	----	282.574
2007	413	239.500	34.513	274.426
2008	458	253.709	77.037	331.204
2009	466	282.096	66.831	349.393
2010	640	301.102	51.266	353.008
2011	745	311.207	52.374	364.326
2012	1.434	312.085	53.325	366.844
2013	1.409	325.739	56.875	384.023
2014	1.682	321.424	61.189	384.265
2015	2.804	320.545	67.356	390.772
2016	2.638	344.745	43.547	391.038

Fuente: POAS (2016:11)

Parte importante de las actividades realizadas por las entidades dedicadas a la acción social son consecuencia de la implicación voluntaria, lo que hacía conveniente una revisión de la Ley del '96 de modo que se pusiera en valor esta realidad y recogiera medidas de control de sus actuaciones, ámbitos de actividad, derechos y deberes de la persona voluntaria y de las destinatarias de dicho voluntariado.

Por otro lado, y siendo el principal objeto de interés en este apartado, se aprobará la Ley del Tercer Sector de Acción Social, demandada durante tiempo por teóricos y entidades dedicadas a la Acción Social, que veían necesaria tanto una definición que no acudiera a la negación, como un reconocimiento de su actividad en el desarrollo y mantenimiento del bienestar de la sociedad española.

3.3. La regulación del TSAS

A la vista de los antecedentes, dotar de un marco jurídico a la Acción Social es una cuestión que desde las diferentes esferas implicadas se entendía como inaplazable, máxime a la vista de los hechos acontecidos a partir de 2007 cuando, lo que comenzó planteándose como una situación coyuntural de recesión económica a nivel internacional, terminó convirtiéndose en una crisis de gran envergadura que aumentó los índices de pobreza y exclusión social en España sobrepasando unos niveles que las Administraciones parecían no poder asumir.

El papel del TS en general, y el dedicado a la Acción Social en particular, se convierte en un mecanismo de colaboración necesario con las Administraciones Públicas en la lucha contra los desajustes estructurales, siendo esta realidad precisamente la que coadyuvó a sentar las bases para establecer una regulación al respecto.

La preocupación por las entidades del TSAS en hacer fuerza común se plasma en el fuerte impulso de plataformas y coordinadoras, que comienzan a trabajar en red procurando hacer más fácil la interlocución con los poderes públicos. Tanto es así, que en 2004 se refundó la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN), en 2007 se crea la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS) y en 2012 se funda la Plataforma Tercer Sector (PTS) quién, a su vez, constituye plataformas territoriales a nivel autonómico que persiguen el mismo objetivo de trabajar de manera más eficiente y coherente con la Plataforma Estatal . Otro punto importante a resaltar fue la constitución en marzo de 2013 de la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector, creada por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

Estas plataformas impulsaron un fuerte debate con la Administración Central llegando a convertirse en grupo de presión necesario en la definición de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social; En palabras del Presidente de la PTS en enero de 2015, cuando la Ley era aún un anteproyecto:

“Regularía la actividad de un área que integra a más de 29.000 organizaciones, a las que están vinculadas 1.100.000 personas voluntarias. Representa a casi 9 millones de personas y emplea a cerca de 630.000 personas (3,5% del total del empleo en nuestro país), representando el 1,7% del PIB. La Plataforma quiere destacar el hecho de que se trate de la primera Ley hecha por y para el sector, estableciendo un marco regulatorio que le permite ejercer el liderazgo hacia un nuevo modelo social” (Poyato: 2015).

Es decir, el TSAS forma un sistema que implica a la sociedad en el sentido más amplio del término porque afecta a voluntarios, trabajadores, a la economía, usuarios de las entidades, ... No se trataba, por tanto, de una cuestión trivial que se pudiera dejar de lado, máxime cuando su actuación procuraba paliar las dificultades estructurales en las que se encontraba la Administración en lo referente al Gasto Social y, por consiguiente, en la ejecución de Políticas Sociales.

Legislar era, por tanto, una necesidad ya que como señalaba el propio preámbulo, las desigualdades sociales no responden a cuestiones coyunturales, sino que se deben a situaciones estructurales en las que:

“(…) el tejido social de entidades y asociaciones que conforman el hoy denominado Tercer Sector de Acción Social se ha postulado en todo momento como una vía de acción ciudadana alternativa, o a veces complementaria, respecto de la gestión institucional pública, con soluciones nacidas de la participación social orientadas a evitar que determinados grupos sociales se vean excluidos de unos niveles elementales de bienestar”(preámbulo Ley TSAS).

Este párrafo viene a ser una declaración de intenciones en lo que a cooperación entre lo público y la acción social se refiere, entendiendo que la colaboración entre ambas esferas es más que necesaria para la consecución y mantenimiento del bienestar. Sin embargo, y para evitar posibles situaciones de dejación que pudieran llegar a darse, en el preámbulo también se apunta que “(su) actuación no puede en ningún caso diluir la responsabilidad de la Administración General del Estado, ni tampoco competir o interferir con otras entidades comprometidas con la defensa de los intereses sociales ni con la actividad de los agentes sociales propiamente”. Este es un riesgo que no puede obviarse y que hay que tomar en consideración ya que tomar al TSAS como “alternativa”, puede dar

lugar a equívocos en cuanto a las funciones y límites del Sector respecto a las administraciones.

Otro logro de la norma es el referente a la definición del TSAS, cuestión que desde todos los ámbitos -asociativo, intelectual y político- se ha perseguido con dedicada obstinación, pero para el que nunca se había logrado un acuerdo hasta la fecha. De este modo, el TSAS queda definido en el art.2 como:

“(…) aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social”.

En base a esta definición se pueden realizar ciertas puntualizaciones:

- Por vez primera se define y reconoce al TSAS en positivo, en base a lo que es y no aludiendo a la negación.
- Se reconoce la capacidad de la ciudadanía para articularse de manera consciente y voluntaria (lo que denominamos como ciudadanía ejercida en el capítulo dedicado a ella).
- Se considera a estas entidades como promotoras del reconocimiento de derechos dirigiendo la mirada a quienes se encuentren en situaciones de riesgo de exclusión.
- Se incluyen en el TSAS diferentes formas de organización como son Federaciones, Asociaciones y Fundaciones siempre y cuando cumplan los requisitos que establezca la Ley.

Estos aspectos definatorios facilitan la diferenciación de las entidades del TSAS respecto a cualquier otro tipo de organizaciones que, hasta el momento, conformaban la amalgama del Tercer Sector en su sentido más amplio. A partir de esta delimitación, el desarrollo de la Ley pretende afianzar las relaciones de colaboración y diálogo con las Administraciones a través de diversos mecanismos estableciendo medidas de participación

y fomento del TSAS con las que se pretende potenciar y promover el papel que este tiene en la sociedad y que, como decimos, queda establecido en el preámbulo.

Las dos herramientas de participación que se reconocen son el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social y la Comisión para el Diálogo Civil. El Consejo fue aprobado a instancias de la PTS, que entendía que debía ser un actor necesario en la dinamización del proceso asociativo y, pese a que fue creado en 2005 mediante Real Decreto, esta Ley le otorga un papel de gran peso como órgano consultivo en actuaciones de interés social. Por otro lado, la Comisión se reguló en 2017 -también por Real Decreto- con el objetivo de facilitar el diálogo entre la Administración General del Estado y la PTS participando en la creación de iniciativas y proyectos destinados a promover la inclusión y erradicar situaciones de vulnerabilidad social.

El compromiso del Estado en tomar en consideración las propuestas del TSAS y abrir nuevas vías de diálogo en lo que será un beneficio para la sociedad se plasma, por tanto, en actuaciones concretas que parecen estar funcionando pese a su poco recorrido vital.

La Ley aborda también otra cuestión de relevancia: dar transparencia al TSAS y establecer mecanismos de registro único que evitaren duplicidades administrativas. Este será un aspecto que beneficiaría no solo a las Administraciones, sino también a las propias entidades. Este asunto queda recogido como disposición adicional, pero no carece de importancia, ya que lograr elaborar un único inventario de entidades facilitará un mayor conocimiento del Sector, a la vez que un control y seguimiento del mismo por parte de la sociedad, de las propias entidades y, por supuesto, la Administración.

Por último, cabe reseñar la cuestión de la financiación de las organizaciones dedicadas a la Acción Social. Parte importante de los presupuestos de las organizaciones del TSAS provienen de las arcas públicas, de ahí el interés de la Ley por potenciar otros mecanismos de financiación como serían la Responsabilidad Social de las empresas, el mecenazgo - en sentido amplio- o el acceso a financiación mediante entidades de crédito oficial. Esto no implica que los Poderes Públicos se desentiendan, de hecho, se señala la importancia de su papel como principal promotor, pero incluye opciones que potencian otras posibilidades.

La Ley, por tanto, aborda los aspectos que más preocupaban a cerca del TSAS: definición, delimitación del Sector, mecanismos de participación y formas de financiación,

respondiendo al “qué, quién y cómo” que los teóricos, hasta la fecha, no habían llegado consensuar. Sin embargo, cabría preguntarse por la idoneidad de la Ley y si es suficiente para abordar la realidad del Sector de la Acción Social.

- ***Limitaciones de la Ley del TSAS***

La regulación era necesaria precisamente por las cuestiones no resueltas sobre el Sector y por la fuerza que estaba tomando en lo que a solución de las problemáticas sociales existentes se refiere, sin embargo, hay varios aspectos que -a nuestro juicio- quedaron incompletos y deberían abordarse:

- Por un lado, el reconocimiento que la Ley otorga al TSAS en el mantenimiento de los derechos sociales podría dar lugar a una descarga de las Administraciones en sus deberes, incluso a riesgo de convertirse en correctora de las disparidades existentes entre comunidades autónomas, con lo que el TSAS cubriría las responsabilidades del bienestar social que, en origen –y según nuestra Carta Magna- han de ser cubiertas por el Estado.

- Las competencias del TSAS deberían haber quedado establecidas de manera clara y concreta de modo que en ningún caso se corriera el riesgo de derivar en ellas responsabilidad institucional alguna.

- Si bien es verdad que el rol de interlocución con el Estado se está cumpliendo y ha tenido mucho que decir en los Planes Nacionales de Reformas de 2017 y 2018, o en el impulso del 0’7% del impuesto de Sociedades, la Ley no establece mecanismos de financiación claros y estables acordes a las actuaciones que se realizan, por lo que sería necesario un desarrollo normativo de la Ley para que esta declaración de intenciones logre ser efectiva.

En definitiva, la articulación del Tercer Sector de Acción Social era necesaria, pero incompleta. La crisis del Estado de Bienestar ha ampliado los horizontes en los modelos de gestión de los derechos sociales de la ciudadanía, sin embargo, hay que entender que el TSAS no es un mecanismo imprescindible en la consecución de esos derechos, sino que debe ejercer un papel de colaboración a la vez que de llamada de atención ante posibles fallos del Estado en la provisión de dichos derechos. Para ello, deben

concretarse sus campos de actuación, modos de financiación o sus modelos de participación, de manera que sus actuaciones no queden supeditadas o limitadas a los intereses de las Administraciones.

4. EL CASO DE CRUZ ROJA ESPAÑOLA

Una vez delimitado el TSAS y dada la polivalencia de entidades existentes que la citada Ley del Tercer Sector aúna, se entendió necesario tomar una organización que permitiera estudiar al Sector de manera concreta. De entre las muchas opciones que ofrece el panorama de la acción social nos hemos interesado en Cruz Roja Española por entender que, aún con sus peculiaridades, podría ofrecer una visión muy amplia y completa del mismo.

Por un lado, resulta interesante conocer como ha sabido adaptarse -como organización voluntaria, independiente del Estado y sin ánimo de lucro- asumiendo y actualizando su actividad en función de la evolución de las necesidades y siendo facilitadora de cobertura de derechos anticipándose, en muchos casos, a la provisión de determinadas materias sociales no cubiertas por las Administraciones; El ejemplo lo encontramos ya en sus orígenes con sus primeras misiones, como la atención sanitaria o los hospitales, sin los cuales probablemente hubiera costado más llegar al sistema de sanidad pública que hoy conocemos.

Otro aspecto a señalar de la CRE es su capacidad de evolucionar, no ha quedado anclada en los servicios que históricamente prestó, sino que ha logrado reconvertirse centrándose en aquellas cuestiones que la sociedad civil ha ido demandando tales como la atención a la discapacidad, el desempleo, asistencia a menores, drogodependencia, cuestiones medioambientales o de género..., todo ello sin dejar de lado su papel en la intervención en conflictos armados y emergencias.

Por otro lado, Cruz Roja se presenta como auxiliar del Estado, lo que no quiere decir que lo sustituya, sino que lo apoya en aquellas cuestiones que se consideren deben ser atendidas y en las que la Administración solicite su colaboración en el caso de que no pueda dar cobertura. Ha demostrado, por tanto, ser un modelo de TSAS comprometido con la sociedad civil anticipando y reclamando derechos y sirviendo al conjunto de la sociedad.

Estudiar el origen de la organización en España, la evolución en los servicios que ha ido prestando y sus relaciones con la Administración Pública puede ayudar a conocer qué papel ha podido desempeñar en el reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía, qué papel ha jugado en la determinación de las necesidades sociales de la población y a qué retos se enfrentan TSAS y Estado para mantener y promocionar la dimensión social de la ciudadanía.

4.1. Los orígenes de Cruz Roja

Como decimos, nos detenemos en la que, a nuestro juicio, es una de las entidades con más relevancia en el panorama del TSAS del país: Cruz Roja Española (CRE). Ha sido una organización pionera desde sus inicios, capaz de detectar problemas y necesidades en las sociedades dándoles solución; Su importancia es incuestionable por su recorrido, reconocimiento social y trayectoria histórica, por lo que centrarnos en el papel que haya podido jugar en el reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía y en el impulso que haya podido ejercer en la evolución y desarrollo de lo que hoy conocemos como Tercer Sector de Acción Social es una cuestión que merece nuestro interés.

Para hacer una breve recapitulación en sus orígenes hay que viajar a 1859 a Solferino, donde el empresario y banquero Henry Dunant se encontraba haciendo negocios, cuando estalló la batalla entre el ejército austríaco y los ejércitos de Napoleón III de Francia y del Reino de Cerdeña de Víctor Manuel II. Ante la gran masacre sucedida en ambos bandos, decidió prestar socorro a los heridos con ayuda de mujeres de localidades próximas al lugar de la contienda. Siendo consciente de la gran cantidad de vidas que hubieran podido salvarse en el caso de que hubiera existido algún tipo de formación de grupos voluntarios organizados, que hubieran asistido sanitariamente en la batalla, Dunant decide escribir sobre sus vivencias en Solferino y propone la creación de una organización altruista dedicada a estos menesteres:

“¿No se podrían fundar sociedades voluntarias de socorro cuya finalidad sea prestar o hacer que se preste, en tiempo de guerra, asistencia a los heridos? Pues hay que renunciar a los deseos y a las esperanzas de la Sociedad de Amigos de la Paz, o a los sueños del abate de

Saint-Pierre y a las aspiraciones del conde de Sellon: pues continúan los hombres matándose unos a los otros sin odiarse (...)” (Dunant, 1982:117).

En sus memorias ensalza también la labor de diversas mujeres notables¹⁰ que actuaron en distintos conflictos armados realizando una gran tarea de socorro y asistencia pero que, sin embargo, resultaron insuficientes: “(...) del número infinito de otros actos, modernos o antiguos, de abnegación, los más de los cuales oscuros o ignorados, ¡cuántos más o menos estériles porque eran aislados y no los apoyaban simpatías colectivas y organizadas!”(1982:121-122)

Según Dunant narra en su diario, queriendo hacer partícipe al mundo de estas reflexiones, decide publicar *Recuerdo de Solferino* en 1862 y difundirlo gratuitamente a personalidades que pudieran cooperar en la materialización de su propósito, desde Napoleón III hasta políticos, banqueros o personalidades de la medicina... En todos ellos causó un importante impacto y muy especialmente en el abogado Gustave Moynier, quien propuso a la Sociedad Ginebrina de Utilidad Pública -de la que formaba parte- una reunión para exponer las ideas de Dunant y ver la posibilidad de llevarlas a la práctica. Fruto de su insistencia, en febrero de 1863 tuvo lugar un encuentro, en el que se aprobó la creación de una institución de socorro imparcial, capaz de mitigar las crueldades de la guerra prestando auxilio a los implicados independientemente del bando al que pertenecieran. Para llevar a cabo este propósito se crearía un comité que, por unanimidad en las votaciones, sería conformado por el propio Dunant, el general Henry Dufour, los médicos Theodore Maunoir y Louis Appia y que estaría presidido por el impulsor de la conferencia, Moynier. Nos encontramos pues, ante el Comité Internacional de Cruz Roja o el “Comité de los cinco”.

El siguiente paso será proponer al Gobierno Suizo la organización de un foro internacional en el que debatir sobre las ideas de Dunant. El Comité de los Cinco conseguiría que en Octubre se celebrara en el Ateneo de Ginebra una reunión que logró convocar a delegados de 14 naciones que discutirían sobre la creación de los Comités de Socorro.

¹⁰ Se refiere a la gran duquesa Elena Paulowna de Rusia quién, con más de 300 damas acudió a Crimea en 1854 para auxiliar a soldados rusos; otro ejemplo fue el de Miss Nightingale, quien, después de dedicar su tiempo a ayudar en hospitales ingleses, se dirigió en 1854 con 37 damas a Constantinopla y Scutari; Miss Stanley -otro ejemplo de dedicación humanitaria- se dirigió allí un año después con 50 damas más, facilitando que Miss Nightingale ampliara su labor en Balaklava,

En Diciembre del '63 se constituyó el primer Comité de Socorro Nacional en Wurtemberg y meses después tuvo lugar una conferencia diplomática cuyo resultado sería la firma del primer Convenio de Ginebra, que en un primer momento fue ratificado por Bade, Bélgica, España, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos, Prusia y Confederación Suiza; Este fue un importante punto de inflexión en los conflictos armados porque, como bien se explica desde la propia CR, se introduce el derecho como mecanismo de protección en las contiendas, algo impensable hasta el momento; De hecho, las medidas aprobadas en el Convenio giraron en torno a la protección de los militares heridos en campaña, neutralización y protección del personal sanitario y de hospitales militares, la creación Comité Internacional de Cruz Roja (C.I.C.R.) o la creación de un emblema identificativo: una cruz roja sobre fondo blanco como símbolo protector.

A partir de aquí, comienzan a adherirse otras 22 naciones y a constituirse sociedades sectoriales que abarcarían gran parte del mundo occidental, incorporándose España en séptimo lugar en Julio 1864 (Clemente:1988). Con estas propuestas aceptadas, el CICR comienza a trabajar en un principio como mediador en los conflictos y proveyendo de asistencia a los heridos en batalla. Durante los siguientes 50 años amplió su trabajo debido a que los conflictos no disminuyeron y los modos de hacer la guerra fueron muy variados; La Guerra de los Ducados (1864) o la Guerra Ruso-Turca (1876) sirvieron de ensayo para comprender que la coordinación entre las Sociedades debía ser mayor y que había que continuar fortaleciendo la figura neutral de los servicios sanitarios de la institución.

Hay también que tener en cuenta el estallido de las dos Guerras Mundiales, además de las diferentes contiendas armadas y situaciones de violencia que tuvieron lugar desde principios del s.XX, de ahí que en 1949 se firmaran 4 convenios sobre “Mejora de la condición de los heridos y enfermos en las fuerzas armadas en el campo”, “Mejora de la condición de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar”, “Tratamiento de prisioneros de guerra” y un último dedicado a la “Protección de personas civiles en tiempos de guerra”. En 1977 se aprueban 2 protocolos adicionales a las Convenciones de Ginebra del '49 , el primero en relación a la “Protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales” y el segundo dedicado a la “Protección de las víctimas de conflictos armados no internacionales”.

Con esto se confirma que Cruz Roja nació como una institución viva que pretendía adaptarse a las nuevas situaciones para las que pudiera ser requerida, no quedando su actuación limitada a la intervención en los conflictos armados -como fue el caso de las hambrunas de la cuenca del Volga o la región de los Urales entre 1921 y 1923, las epidemias que Tifus en Polonia, o los terremotos de Japón en esa misma época- pero sin perder nunca sus señas identitarias.

Los orígenes de la organización fueron complicados, teniendo en cuenta que había que sentar las bases de lo que hoy es una de las organizaciones más longevas del mundo, por lo que llegar a acuerdos no siempre fue sencillo, y más teniendo en cuenta que se creó en momentos convulsos, pero ha demostrado que estas situaciones de conflicto no han hecho sino fortalecerla estableciendo una estructura sólida que ha permitido su mantenimiento en el tiempo, su expansión por prácticamente todo el mundo y su evolución y adaptación a nuevas situaciones y necesidades de las sociedades.

Un aspecto que muestra esa capacidad adaptativa y de internacionalización ha sido el debate sobre el emblema de Cruz Roja. En el primer convenio se acordó que, como deferencia hacia los fundadores y al país que la impulsó, sería la bandera de Suiza con los colores invertidos: una cruz roja sobre fondo blanco. Sin embargo, surgieron discrepancias en torno a él abriéndose un debate que comenzó con la Guerra de Rusia y el imperio Otomano en 1876 en el que se propone como distintivo una Media luna Roja sobre fondo blanco para evitar susceptibilidades de índole religiosa, o el León y Sol Rojo sobre fondo blanco en los casos de Persia y Egipto. Esta ha sido una de las cuestiones que más se ha dilatado en el tiempo, surgiendo nuevas propuestas de símbolos sobre las que se discutió en numerosas ocasiones, sin embargo, únicamente se aprobaron la Media Luna Roja y el León y Sol Rojo en el Convenio de Ginebra del 27 de julio de 1929¹¹, primando el beneficio de quienes necesitan el auxilio. Aun así, la cuestión del símbolo no quedó zanjada y en 2005 se firmaría un tercer protocolo adicional -que entró en vigor en enero de 2007- sobre la “Adopción de un emblema distintivo adicional” en el que se autoriza a CICR y la Federación Internacional, en algunas circunstancias excepcionales, a utilizar el Cristal Rojo para reagrupar los servicios sanitarios y religiosos bajo un mismo signo.

¹¹ La República Islámica de Irán renunció a su derecho de usar el león y sol rojos en 1980, tomando como signo distintivo la media luna roja.

Imagen 1: Emblemas aceptados por CR a lo largo de su historia



Fuente: Cruz Roja

Estos debates, vienen a confirmar que Cruz Roja es una institución de carácter eminentemente universal, donde el diálogo ha sido una herramienta fundamental para lograr que la organización pueda asentarse y trabajar en cualquier lugar del mundo. Es interesante, por tanto, señalar que los principios sobre los que se cimenta son resultado de un incesante esfuerzo que culminó en 1965, cuando se celebró la XX Conferencia Internacional de Cruz Roja, en la que se señalan los 7 principios de la organización y que incluimos tal cual fueron redactados para que se pueda comprender el alcance universal y visión atemporal con la que fueron concebidos:

1. Humanidad: *El Movimiento Internacional de Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.*

2. Imparcialidad: *No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.*

3. Neutralidad: *Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.*

4. Independencia: *El Movimiento es independiente. Auxiliar de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.*

5. Carácter Voluntario: *Es una institución de socorro voluntario y de carácter desinteresado.*

6. Unidad: *En cada país solo puede existir una Sociedad de Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.*

7. Universalidad: *El Movimiento Internacional de Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.*(Cruz Roja:1965)

Son principios a la vez que generales -por lo que adaptables a casi cualquier situación y país-, muy concretos en lo que a conceptualización se refiere, es decir, no hay lugar a equívocos ni tergiversación posible, lo que convierte a estos fundamentos en una de las grandes riquezas de la entidad, garantizando su universalidad y atemporalidad.

A propósito de los 7 principios de CR, traemos a colación la Pirámide de Pictet:

Imagen 2: Pirámide de Pictet



Fuente: Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2016)

Jean Pictet elabora esta pirámide en 1979, a través de ella proponía explicar los principios fundamentales, donde la Humanidad e Imparcialidad se situarán en la parte superior dando a entender que son las dos categorías que comprenden y sirven de referencia a las otras cinco. Neutralidad e Independencia posibilitan intervenir con Humanidad e Imparcialidad, mientras que Voluntariado, Unidad y Universalidad son los tres componentes fundamentales sin los cuales no se podrían llevar a cabo las actuaciones de la CR.

Otra cuestión que no puede dejarse de lado es la estructura de Cruz Roja. Las naciones que se van incorporando a la organización son cada vez más, por lo que hay también que crear estructuras que organicen a la institución de una forma coherente, válida para cualquier estado y adaptadas a las nuevas necesidades que se puedan ir generando. De este modo, en la XIII Conferencia de la Haya de 1928 quedan definidos los Estatutos de Cruz Roja y, aunque fue revisado en 1952, el movimiento internacional quedó integrado por:

- El Comité Internacional de Cruz Roja (CICR)
- La Federación Internacional de Sociedades Nacionales de Cruz Roja y de la Media Luna Roja
- Las Sociedades Nacionales de Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Las tres estarán coordinadas por los siguientes órganos:

◦La Conferencia Internacional: es la más alta autoridad decisoria de CR. En ella se abordan cuestiones relativas a la organización y las operaciones de la entidad y establece la política fundamental en cuestiones de principio relativas al derecho internacional humanitario. Se reúne cada cuatro años.

◦La Comisión permanente: se encarga de organizar la Conferencia Intencional junto a la Sociedad Nacional en la que se celebre. Es el órgano coordinador de las labores del CICR y de la Federación.

◦El Consejo de Delegados: está formado por los representantes de todos los miembros del Movimiento y se reúne cada dos años. Suele abordar cuestiones más políticas y asuntos que se consideren de interés para el común del Movimiento. Se encarga de proponer en la Conferencia Internacional a los cargos de representación, establece el orden del día y los temas a tratar en base a las propuestas que hagan la Comisión o la Conferencia.

Según datos oficiales, en 2017 existen 190 Sociedades Nacionales de Cruz Roja y de la Media Luna Roja con un total de 17 millones de voluntarios que componen aproximadamente el 50% del total del voluntariado del Movimiento; Las Sociedades Nacionales cuentan con un número aproximado de 300.000 trabajadores, lo que indica que su actividad requiere una estructura sólida que le permite llevar a cabo actuaciones de forma continuada.(Las Sociedades Nacionales de Cruz Roja y de la Media Luna Roja: 2019)

Los programas y servicios de las Sociedades Nacionales han ido variando al ritmo que las sociedades han ido marcando, es decir, sin dejar de lado las cuestiones sanitarias y de emergencias, todas ellas se han convertido en organismos auxiliares de los Estados con el objetivo de atender necesidades tanto inmediatas, como a medio y largo plazo. El fin de la II Guerra Mundial daría paso en Europa a un periodo de reconstrucción de las economías y las sociedades dando lugar a un nuevo modo de entender la política y la democracia, que llevó a los países más “occidentalizados” a la instauración del Estado de Bienestar adaptado a la idiosincrasia de cada nación; La CR, por su parte, ha evolucionado a la par en la resolución de las nuevas cuestiones sociales que se han ido generando; La institución daría, por tanto, un salto cualitativo importante en sus actuaciones, que no quedarían reservadas exclusivamente al terreno sanitario y de la mediación, sino que se implicaría en nuevos terrenos como son:

- intervención en casos de emergencia
- preparación en previsión de desastres
- salud y asistencia basadas en la comunidad
- formación y actividades de primeros auxilios
- restablecimiento de contactos familiares para damnificados por desastres
- actividades de juventud y voluntariado

Por otro lado, el CICR continúa llevando a cabo labores de protección y asistencia humanitarias en situaciones de violencia y conflictos armados promoviendo el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Actualmente, según los datos que ofrece el propio CICR, 16.800 colaboradores en más de 80 países llevando a cabo acciones en torno no solo al campo sanitario y de la salud, sino también a la acción contra las minas, agua y hábitat, ciencias forenses, fomento del respeto al derecho, restablecimiento del contacto entre familiares, seguridad económica y violencia sexual. Con este amplio abanico de actuaciones, su ayuda se expande a civiles, mujeres, niños, personas internamente desplazadas, migrantes, detenidos, refugiados y personas desplazadas, personas con discapacidad y personas desaparecidas (Comité Internacional de Cruz Roja: 2019).

4.2. Cruz Roja en España

Centrándonos ya en el caso que nos ocupa, nos detendremos en conocer el origen de la organización en España, la evolución en los servicios que ha ido prestando y sus relaciones con la Administración Pública.

4.2.1. Contexto histórico-social

España fue una de las primeras naciones firmantes del acta de constitución de CR en Ginebra 1863, cuando se encontraba en una época convulsa en lo político, en lo social y en lo económico. La llegada del reinado de Isabel II fue complicado ya desde sus inicios al encontrar, por un lado, la oposición de los absolutistas y los carlistas, por otro, importantes tensiones entre los propios liberales y, por último, continuas revueltas militares.

Es también reseñable que la primera Constitución Española se aprobó al iniciarse el siglo -en 1812- y, pese a ser derogada, hubo nuevos intentos en 1837 y 1845; Este periodo de inestabilidad constitucional viene a mostrar la imperiosa necesidad de cambio que desde las esferas políticas y sociales se estaba demandando. Se procuró una alternancia entre conservadores y liberales (ambos con vertientes moderadas y radicales) que, en ocasiones, llevó a reformas demasiado drásticas pero que, con perspectiva, sirvió de ensayo para la democracia del S.XX; la creación de las Diputaciones, el mayor o menor poder que

se otorgaba a las Cortes y a la corona en función de quién gobernara, las desamortizaciones a la Iglesia, las leyes municipales que daban o quitaban poder a los ayuntamientos y las continuas conspiraciones, motines y revueltas -entre la que hay que incluir la Revolución Gloriosa que puso fin al reinado de Isabel II-, muestran que fue este, sin duda, un siglo de experimentación en lo político, con todo lo positivo y negativo que cualquier etapa de cambios conlleva.

A esto hay que sumar las dificultades económicas de un país que no lograba igualarse a las otras grandes potencias, el éxodo rural, la cuestión obrera y el escaso apoyo a la siderurgia, fueron también elementos importantes a tener en cuenta y que desembocaron en revoluciones obreras, al igual que en el resto de Europa.

Por otro lado, tal y como expone el historiador Josep Carles Clemente (2004), a lo largo del s.XIX, España estuvo inmersa en diversos conflictos bélicos por distintos puntos del mapa: Portugal (1847), la Conchinchina (1858-62), la Guerra de África (1859), las tres Guerras en Cuba (en 1868, '79 y '95), La Guerra de Restauración Dominicana (1863-1865)...etc, son algunos ejemplos de un siglo en el que las contiendas no dejaron de estar presentes.

Es también destacable la situación demográfica de España que, pese a tener de las tasas de natalidad más altas de Europa, tuvo un crecimiento muy lento debido a la alta mortalidad causada, fundamentalmente, por las hambrunas y epidemias de las que el país no estuvo exento.

Así, en este contexto de cambios, guerras, crispación y necesidad, surgen inquietudes y deseos de mejora, algo que Clemente expresa de manera sencilla a la vez que brillante: “En este campo de cultivo revolucionario y romántico de ruptura social e institucional, aparece Cruz Roja, hija de su siglo y de aquellos hombres que supieron depositar su fe en las mejores cualidades del ser humano, donde la bondad del hombre era puesta en acción para socorrer a sus semejantes” (Clemente, 1999: 13).

4.2.2. Los orígenes de Cruz Roja Española

Como bien decíamos, en España se crea la Asociación de Cruz Roja, prácticamente a la par que la Internacional, mediante un Real Decreto firmado por Isabel II en 1864, quien ve en las ideas del “Comité de los cinco” que le trasladan el doctor Nicasio Landa y el Conde de Ripalda, la oportunidad de cubrir una atención sanitaria que era necesaria e inexistente en el país, tanto en tiempos de paz como de guerras, por lo que decidiría apoyar la iniciativa declarándola “Sociedad de utilidad pública” -de modo que los distintos gobiernos de la nación siempre han estado representados en la institución, aunque respetando sus principios y sin interferir en ellos- y, en un primer momento, bajo el amparo de la Orden Hospitalaria de San Juan de Jerusalén.

A partir de este momento, el doctor Landa comienza importantes tareas de difusión y promoción de la Asociación, lo que facilitó que en 1870, cuando estalla el Conflicto de las Levas en Barcelona¹², se viera por vez primera la bandera de Cruz Roja por las calles de la ciudad. Ese mismo año, se comenzó también una campaña de recogida de fondos en las sociedades provinciales de socorro que se van organizando en España, para cooperar en acciones humanitarias que aliviaran a los heridos de la guerra Franco-Prusiana. En la biografía de Nicasio Landa (Viñes: 2014) se narra cómo por primera vez se logran recoger fondos y materiales en Navarra y Pamplona que se destinarían a partes iguales entre los dos ejércitos enfrentados: Es la plasmación de que las ideas propuestas en Ginebra pueden llegar a ser viables en cualquier país. A partir de este momento, Cruz Roja Española intervendría en todos los conflictos armados en los que estuvo inmersa, tanto como mediadora, como prestando ayuda sanitaria allá donde fuera requerida.

Hay que hacer aquí un breve inciso y señalar que, mientras para las tareas de mediación se procuraba enviar a personas de prestigio y con dotes diplomáticas, en el

¹² El general Prim proclamó un decreto por el que se convocaba una numerosa leva para combatir en Cuba, los quintos y sus mujeres se opusieron a ello ocasionando una sangrienta revuelta que tuvo como consecuencia un importante número de heridos y muertos, con lo que además de los hospitales militares que se instalaron, sería la primera vez que una ambulancia portaba el emblema de Cruz Roja.

campo de batalla se contaba con la buena voluntad de quienes quisieran acudir al socorro de heridos, pero que no siempre poseían formación médica suficiente, de ahí que el doctor Landa comenzara a redactar folletos divulgativos de atención sanitaria y primeros auxilios para los voluntarios¹³.

No se puede obviar que, hasta la fecha, existían practicantes y matronas, pero la atención y cuidado de los enfermos era ejercida fundamentalmente por religiosas. Así, coincidiendo en el tiempo, pero con total independencia del movimiento, como narra Clemente en su obra sobre la escuela universitaria de enfermeras de Madrid (1999), en 1896 se fundaría la primera escuela de enfermería de España en Madrid. Sin embargo, no será hasta 1915 cuando se reconozca la figura oficial de la enfermera desvinculada, además, de las órdenes religiosas. En esto tuvo mucho que ver la reina Victoria Eugenia quién determinó apoyar a Cruz Roja Española mediante el Real Decreto del 13 de julio de 1916 en el que se reorganiza la entidad y se crea un cuerpo de enfermeras que ella misma presidirá y organizará.

En este tiempo, la CR estaba muy vinculada a la aristocracia (no solo en España, sino también en el resto de los países que la conformaban), siendo fiel reflejo de la sociedad en la que la institución estaba inmersa, e irá evolucionando conforme lo vaya haciendo la propia sociedad, pero manteniendo siempre el patronazgo en la figura de la Monarquía Española, que fue quién abrió las puertas a la organización y sin la cual hubiera sido imposible establecerse.

El siglo XX sería, por tanto, testigo de la importante expansión de los servicios médicos y sanitarios en el país, siendo uno de los detonantes la guerra de África del '18, en la que la carestía en materia sanitaria provocó que CRE ampliara en más de una treintena sus centros hospitalarios. El primero será el Hospital de San José y Santa Adela de Madrid, fundado en 1918 y dirigido por las Damas de Cruz Roja. La peculiaridad de este centro será que en él no solo se atendería sanitariamente, sino que sería también sede de la primera Escuela de Enfermeras de la Institución. A partir de aquí, comienzan a organizarse

¹³Llegó incluso a idear el llamado “mandil Landa”, que facilitaba el transporte manual de heridos y cuyo uso se extendió más allá de las fronteras españolas. Se trataba de un mandil con correas y dos tabloncillos que permitía el traslado de heridos entre dos personas.

hospitales permanentes por todo el territorio nacional con el objetivo de expandir la atención sanitaria y que, según los datos que ofrece la propia CRE, llegan a sumar 36.

Interpretamos, por tanto, dos cuestiones de importancia: Por un lado, se hace patente el esfuerzo por servir a la sociedad creando unas estructuras de servicios sanitarios, inexistentes hasta el momento, y que darán cobertura a una necesidad real en España; Por otro, la preocupación por ofrecer una formación reglada a un cuerpo de enfermería que tendrá un papel fundamental en los cuidados y atención a los enfermos, de modo que en 1922 el Cuerpo de Enfermeras Profesionales de Cruz Roja Española sería ya un hecho.

Estos avances tendrán una importante repercusión durante y después de la Guerra Civil Española, dado que la CRE estaría capacitada para asistir a los heridos, a la vez que contaría con importantes apoyos del CICR para mediar entre ambos bandos, intercambiar rehenes y heridos de guerra y, posteriormente, facilitar la repatriación de quienes estaban en la antigua Unión Soviética, sobre todo de niños que habían sido evacuados del conflicto no solo a la antigua URSS, sino también a Francia, Reino Unido, Bélgica, Suiza, México o Dinamarca. El papel del CICR fue de vital importancia en esta convulsa etapa debido a que la CRE se vio dividida en dos: en la zona republicana la dirigía el abogado Aurelio Romeo, y en la nacional, el conde de Vallellano, situación que provocó importantes recelos en ambos bandos y que únicamente fue capaz de solventar el CICR enviando a un delegado imparcial -Marcel Junod¹⁴- que se ganara la confianza de las dos Españas y reestableciera la legitimidad de la organización.

Superada la Guerra y con la imagen de la CRE restablecida, la entidad continuaría con sus labores de formación en las escuelas de enfermería y con la atención sanitaria en los Hospitales y dispensarios, pero además la experiencia adquirida durante el conflicto civil facilitaría que sus actuaciones se ampliaran a la atención a víctimas en desastres naturales, incendios, accidentes...etc.

Es también necesario destacar el papel de los Puestos de Ayuda en Carretera: en 1977 había más de 280 puestos permanentes en todo el país, solo en Madrid había 14

¹⁴ Marcel Junod fue un cirujano suizo delegado del CICR desde 1935 que intervino como mediador no sólo en la guerra civil española, sino también en la II Guerra Mundial (1939), Etiopía (1935) y Japón (1945).

permanentes y 7 eventuales, lo que nos da una idea del servicio que se podía llegar a prestar en situaciones de accidentes en carreteras y emergencias.

Ilustración 3: Puntos de Asistencia de CR en carreteras de Madrid y provincia en 1980.



Fuente: Cruz Roja Española (1980)

Estos servicios eran prestados por socorristas que prestaban el servicio militar en CRE, por lo que la supresión de la mili forzosa obligó a CRE y al Gobierno a replantear su permanencia, pero este no sería el único cambio que se abordaría al llegar la Democracia y el nuevo modelo de estado a España.

4.3. La CRE en el contexto del Estado de Bienestar

Con el proceso de instauración democrático en España, Cruz Roja se encuentra ante una nueva situación que deberá tratar combinando delicadeza en lo político y firmeza en sus principios. La organización habría de buscar nuevas fórmulas que garantizaran su

estabilidad en el país sin dejar de perder la independencia y neutralidad que establece su identidad.

La Constitución reconoce a España como un estado Social y Democrático de Derecho, por lo que comienzan a articularse nuevas fórmulas que faciliten la rápida instauración del Estado de Bienestar, es decir, el Estado comienza a asumir funciones que universalicen derechos sociales que hasta el momento no eran reconocidos como tales. Prestaciones sociales, sanidad, educación... comienzan a ser asumidas por la Administración Pública ya no desde un prisma paternalista, o asistencialista, sino desde la lógica del derecho.

Con esta universalización de derechos sociales que trae la democracia, se comienza un recorrido de políticas públicas destinadas al bienestar que generan la necesidad de reconversión de determinadas entidades sociales y, en nuestro caso de la CRE.

4.3.1. La CRE y su proceso de modernización orgánica

Como venimos apuntando, la llegada de la democracia a España y el modelo mixto de bienestar que se instaura trae consigo importantes reformas. En el caso que nos ocupa, el paso del asistencialismo a la universalización de derechos lleva aparejado un cambio en el modo de entender la acción social en general, y el papel de Cruz Roja en particular.

En primer lugar, habría que detenerse en la condición que desde el Gobierno se otorga a CRE como entidad singular y auxiliar del Estado; de hecho, el patronazgo¹⁵ del Estado sobre CRE se establece en 1978 por Real Decreto, y la presidencia de la misma será también decidida por el Consejo de Ministros. Por consiguiente, el Gobierno ejerce un tutelaje muy directo sobre CRE, lo que no impide que dicha entidad procure mantener los principios de neutralidad e imparcialidad que le caracterizan.

Mediados los ´80 se inicia un importante proceso renovador con la intención de desmilitarizar, democratizar y dirigir las actuaciones de CRE hacia la erradicación de la

¹⁵ El patronazgo de CRE sería ejercido por el entonces Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

marginación o exclusión social. Se comenzaron a impulsar reformas encaminadas a una mayor participación de sus miembros y a la búsqueda de nuevos campos de actuación, tal como expone el presidente de la Sociedad nacional en estas declaraciones al diario El País:

“Mi propósito es darle a Cruz Roja un mayor impulso, modernizándola, coordinando mejor sus tareas con la Administración y dando mayor participación a sus integrantes.”
(Fraguas: 1985)

Entre los grandes cambios que se abordaron, se entendió que desvincular a la CRE de todo componente militar era necesario para hacerla avanzar y crecer, lo que no implicó una desatención de la entidad en casos de emergencias, sino que más bien lo que se pretendió fue eliminar el carácter militar que hubiera podido adquirir en épocas anteriores.

En 1988, por orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se aprueban unos nuevos Estatutos y un Reglamento General Orgánico con el objeto de democratizar y modernizar las estructuras de modo que se adecuaran a la sociedad y a sus nuevas necesidades. A partir de este momento, los voluntarios y socios serán por primera vez electores y elegibles a nivel territorial y, pese a que el nombramiento del presidente nacional quedaría a disposición del gobierno -que habría de elegir entre una terna que le presentara el presidente en funciones-, la CRE iba acompasando sus estructuras a los cambios que se sucedían en la sociedad.

El segundo gran cambio que se produciría al hilo de la democratización de la entidad tiene lugar pocos años después, con el RD 415/1996, en el que se reconoce la potestad de la Asamblea Nacional para elegir y nombrar a su presidente, y en el que el papel del gobierno queda limitado exclusivamente a su ratificación. La autonomía e independencia de la CRE queda, por tanto, totalmente salvaguardada.

4.3.2. La evolución en los servicios de CRE

La cuestión principal que la CRE se plantea a partir de 1985 es a qué debe dedicarse la Institución cuando su papel en el ámbito de lo social, sanitario y su apoyo a las fuerzas

armadas, deja de tener cabida en un nuevo periodo en el que el Estado se erige como el principal proveedor del bienestar social de la ciudadanía. Quizá, el aspecto que más inquietud causó fue el que englobaba todas las cuestiones sanitarias y es que, mantener un sistema de sanidad en paralelo al que el Estado de Bienestar ofrecía, no tendría ya mucho sentido.

En cuestiones hospitalarias y de centros sanitarios, el cambio comenzaría a producirse a finales de los ´90, aunque asuntos transversales a la sanidad sí que inician un viraje importante 10 años antes. La CRE experimenta un proceso de adaptación a los cambios buscando nuevas formas de servir a la sociedad y en los que abre, incluso, nuevos horizontes de derechos. Llegada la universalización de la sanidad, las cuestiones médicas comenzaron a ser tratadas por el sector público, y la CRE comienza a derivar su actividad hacia un nuevo marco también necesario como fue la sensibilización contra el maltrato, colonias y campamentos infantiles¹⁶...etc.

Otras cuestiones sanitarias como la lucha contra la diabetes, donaciones de órganos, tratamientos de cardiopatías... tuvieron una gran repercusión en la CRE hasta los ´80 tanto en áreas de divulgación, como de investigación e intervención; cabe destacar que el primer banco de órganos y el de piel humana fueron iniciativa de la Institución, con lo que CRE será precursora de importantes avances médicos en estas áreas.

A partir de la década de los ´90, con el progresivo cese de la actividad hospitalaria, la CRE se dedicará a cuestiones de sensibilización médica y sanitaria de muy diversos ámbitos entre los que se encuentran la formación en primeros auxilios -de la que será pionera en España- y la elaboración del primer registro nacional de donantes de órganos.

Una de las áreas en las que la CRE ha mantenido su actividad es la referente a las donaciones de sangre: desde que se funda el Centro De Donación De Sangre De Cruz Roja de Madrid en 1960, los avances técnicos, las campañas de sensibilización y difusión han sido constantes y aún hoy se mantienen. Si bien las Administraciones Autonómicas han asumido también esta actuación, la colaboración y cooperación de CRE a este respecto es constante.

¹⁶ La formación del voluntariado en cuidados y atención infantil fue considerada clave para la Organización.

En otros casos como la atención gerontológica, por ejemplo, irá cediendo la asistencia hospitalaria -de la que fue pionera en los ´70- e incorporando programas de asistencia a mayores en áreas como adaptaciones del hogar, recreo, o asistencias alimenticias y, cuando esas actuaciones las asumen las Administraciones, plantea proyectos renovadores como las viviendas tuteladas, el acogimiento familiar o programas de respiro. Era este un campo que no se podía dejar desatendido teniendo en cuenta los cambios que se estaban produciendo a nivel social, entre los que cabe destacar la incorporación de la mujer -que era la principal cuidadora- al mercado laboral. El éxito de las actuaciones llevadas a cabo por la Institución queda patente con los datos, de 27.970 usuarios registrados en 1992, se registran, para el año 1998 un total de 84.791.

Merecen también especial atención las funciones de socorro en carreteras y salvamento marítimo por tener un gran impacto y haber experimentado una importante reconversión:

- Entre los años ´70 y ´80, la atención en carreteras que venía ejerciendo la CRE deja de ser provisional para convertirse en una acción permanente, se crearon las Brigadas de tropas de socorro y su presencia por las carreteras españolas fue continuada. Avanzando una década, a la vez que se establecen puestos de socorro fronterizos y se firma un convenio entre la Media Luna Roja, Protección Civil y CRE para atender el paso del Estrecho¹⁷, se comienza la desmilitarización de Cruz Roja, con lo que CRE comienza a tomar como voluntarios a Objetores de Conciencia, desapareciendo la figura de los Brigadas de Tropas de Socorro. Una de las consecuencias de estos cambios será que los puestos de carretera dejan de depender de la Institución y, progresivamente irán desapareciendo; de hecho, en 1998 se produce un gran cambio efectivo, la CRE colaborará con los organismos competentes, pero ya no tendrá una presencia permanente.

- El Socorro Marítimo, fue un área que creada en los años ´70 con la “Cruz Roja del Mar” siendo la encargada de la atención y vigilancia en costas, aguas interiores...etc. La organización, mediante la firma de convenios con las Administraciones, será la única dedicada al salvamento. Con la reconversión institucional de la CRE, se funda la sección de “Salvamento Marítimo” y poco después, igual que pasó en el auxilio de carreteras, la

¹⁷ Se trata de la “Operación Paso del Estrecho”, que aún hoy continúa vigente.

organización será instrumento de colaboración con los organismos competentes en la materia.

Hasta aquí, las que eran áreas o secciones de la institución anteriores a la llegada de la Democracia, pero como se viene diciendo, la CRE asumió nuevos retos en su tarea de servir a la sociedad. Muestra de ello son las actuaciones que se comienzan a impulsar en ámbitos como atención a la discapacidad o las campañas de sensibilización y apoyo a toxicómanos o a portadores de VIH, entre otras.

Si nos detenemos en la Discapacidad, a partir de los años '80 la CRE comienza una importante campaña de formación y sensibilización, realizando publicaciones en torno a cuestiones relativas a la autonomía personal y la dependencia. Por otro lado, firmará un Convenio de Colaboración con el Servicio Social de Asistencia a Minusválidos con el objetivo de apoyar a la Administración en este ámbito. Cabe señalar que CRE impulsó programas que promocionaran la autonomía personal de personas con discapacidad como el transporte adaptado, ayudas técnicas, ayudas a domicilio que complementarían a las que ofrecían las administraciones...etc.

En cuanto a las Toxicomanías, la CRE fue una de las puntas de lanza que procuró solventar y visibilizar este acuciante problema que azotó a España en los '80-'90. Su reto inicial fue el de realizar campañas de difusión y visibilizar, con informes y estudios, la realidad de las drogodependencias. Se firmó un Convenio con el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social en el que se llevarían a cabo campañas de información y orientación, se ofrecerían tratamientos ambulatorios y hospitalarios, se diseñarían programas de inserción...etc. Cruz Roja, además, crearía el primer Centro piloto de Curación y Rehabilitación de Drogadictos. A partir de aquí, la firma de convenios con distintos ministerios para tratar la cuestión de las dependencias de manera integral, sería continuada.

Otro importante avance será la incorporación de tratamientos con metadona a toxicómanos. Esta fue una cuestión que costó mucho incorporar pero que, con datos científico-médicos, lograría ser aceptada, con lo que se dar respuesta a un importante problema de salud pública en España, y se lograron incorporar distintos proyectos y programas dirigidos a la recuperación y reinserción de estos enfermos.

El VIH fue otra de las problemáticas que, entre los '80 y '90, CRE decidió abordar seriamente dada la desinformación existente al respecto y el incremento de personas afectadas. Sus primeras acciones se dirigieron hacia la difusión, campañas de información y al estudio de la materia, lo que desembocará, años más tarde en proyectos de educación, asistencia a domicilio, hospitalización domiciliaria, casas de acogida, campañas de prevención...etc, logrando incluso financiación europea para el desarrollo de proyectos.

Por último, en el terreno de la Educación Sexual, será Cruz Roja Juventud quien desarrolle la mayor parte de las actuaciones y actividades de promoción y educación.

En definitiva, lo que se puede concluir a partir de los datos que ofrecemos, es que el proceso modernizador de la CRE encuentra su momento más álgido en la década de los '90, buscando una adaptación a los cambios que la sociedad española estaba experimentando. La atención a los colectivos vulnerables y la visibilización de sus necesidades serán el nuevo motor de cambio de la organización, tal como el presidente de la Sociedad recalca:

“Asimismo, quiero ampliar sus competencias y objetivos hacia los problemas que la sociedad moderna plantea, como los de tipo asistencial o de drogas. (...) Creo que hoy debemos guiarnos por la idea de colaborar con el bienestar-social prestando unos servicios asistenciales nuevos.” (Fraguas: 1985)

A la vista de la evolución en los servicios y de las áreas de actuación de la CRE a lo largo del tiempo, se puede afirmar que la organización ha sido precursora en el reconocimiento de derechos sociales, dando respuesta a necesidades sociales y paliando las deficiencias que se entendía que debían ser atendidas; La instauración del Estado de Bienestar hizo que la entidad redirigiera su mirada hacia la atención de nuevas cuestiones que, en ocasiones, han ido asumiendo las instituciones públicas pero que, en otros casos, podrían haber quedado desatendidas.

La Figura 1 muestra, a modo de esquema, la evolución en los servicios de la CRE desde finales de la etapa franquista hasta la actualidad, donde se puede observar la desaparición de algunas actuaciones, la incorporación de nuevas asistencias y la readaptación de otras:

Figura 1: Evolución en los servicios de la CRE ('60- actualidad)



Años '80-'90

Atención gerontológica
Asistencias alimenticias
Adaptaciones del hogar
Aseo personal
Actividades recreativas...

Toxicomanías

Segundo centro de rehabilitación de drogodependientes
Campaña de lucha contra el alcoholismo
Convenio con Ministerio de Sanidad para atender dispensarios para alcohólicos
Convenio con Ministerio de Justicia para tratar a menores drogadictos que dependen de "Protección de menores"
Convenios con la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional de Drogas
Especial atención a reclusos y ex reclusos: planes de tratamiento y rehabilitación.
Fundación de Cruz Roja Española para Atención a Toxicomanías (CREFAT)

Años '90 - Actualidad

Atención gerontológica

Mantenimiento a domicilio
Centros de día
Viviendas tuteladas
Programas de respiro
Residencias
Acogimiento familiar
Telealarma

Donaciones de sangre

Programas de Promoción y producción
Colaboración en programas internacionales

Socorro en carreteras

Incremento de participación en "Operación Paso del Estrecho"
Reconversión: CRE colaborará con organismos competentes

Toxicomanías

Tratamientos con metadona
Primer piso terapéutico para mujeres con problemas de alcoholismo en Córdoba.
*Centros ambulatorios de atención a drogodependientes
*Atención a toxicómanos en instituciones penitenciarias, juzgados y comisarías
*Centros de emergencia social
*Centros y servicios de encuentro y acogida
*Pisos de inserción
*Unidades de desintoxicación hospitalaria
*Unidades móviles de metadona
*Atención a menores hijos de drogodependientes
*Centros de actividades
*Programas de reducción de riesgos

Cuestiones sanitarias en general

Primer registro nacional de donantes de órganos
Campañas de sensibilización

Salvamento marítimo

Planes de Acción
Reconversión: Colaboración con organismos competentes

Educación sexual

CRJ se encarga de las campañas de promoción y educación sexual

Campañas de alimentos

cambio hacia un enfoque integrador de la "Campaña", colaboración con ONG's, Servicios Sociales, centros asistenciales...

La discapacidad

Autonomía personal:
Transporte adaptado
Ayuda a domicilio complementaria
Ayudas técnicas
Actividades para discapacitados psíquicos
Actividades de integración a discapacitados
Primer Centro parálisis cerebral infantil

Mujer y violencia doméstica

Atención integral a mujeres maltratadas y sus hijos
Ampliación del perfil de usuarias a familias monoparentales, prostitutas, inmigrantes...
Proyectos: Inserción socio-laboral. Soporte voluntario a centros externos

VII

Programa "Cruz Roja Ayuda" Financiación europea.
Pisos de acogida
Charlas, cursos, informes...
Proyectos: *Educación para la Salud
*Asistencia a domicilio
*Casas de acogida
*Hospitalización domiciliaria
*Apoyo psicosocial a menores afectado
*Grupos de ayuda mutua
*Prevención

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias anuales de CRE

4.3.3. Las estrategias de CRE en el S.XXI

Con la llegada del Estado de Bienestar, por tanto, la CRE experimenta una remodelación interna y de acción con el objetivo de continuar sirviendo a la sociedad adecuándose a los nuevos tiempos y siendo colaboradora indispensable del Estado. El nuevo siglo trae consigo la continuidad de esas reformas y el reto de adoptar otras nuevas, teniendo una importante repercusión la crisis de 2007.

Como se observa en la Tabla 8, elaborada a partir de las memorias y Planes Estratégicos que la CRE ha publicado desde 1999, la Inclusión o Integración social es una preocupación permanente en CRE, forma parte de las líneas de actuación en todos los planes estratégicos, con pequeños matices y teniendo una especial relevancia en las propuestas del periodo 2011-15, donde se aprecia que la vulnerabilidad es un tema transversal de todas las líneas.

La atención hospitalaria cobra también importancia, pudiendo observar la evolución desde la retirada de los centros hospitalarios pasando por nuevas formas de atención hasta la promoción de medidas para lograr una vida sana y saludable, promocionando la salud y, finalmente llevando a cabo acciones integrales en el terreno físico y mental.

La ayuda e intervención en desastres humanitarios son constantes en prácticamente todas las etapas, aunque desde el plan 2007 se aborda de una manera más profunda tratándolo como el compromiso humanitario de la Organización. Pero no será hasta el último plan cuando se decida contar con la implicación de los propios afectados en la solución de estas situaciones.

Una cuestión de importancia y también transversal, es la importancia que se da a la participación ciudadana y su implicación en el voluntariado; la propuesta de CRE es que la ciudadanía sea parte en la solución de sus propios problemas y, para ello, es importante la tarea de sensibilización, formación y visibilización. De ahí que el lema “Más cerca de las Personas”, haya permanecido estos últimos años.

La eficacia y eficiencia son premisas claves en todos los planes estratégicos, habida cuenta de que la agilidad en la respuesta dará lugar a un mejor resultado de las acciones ejecutadas.

Al hilo de estas cuestiones, la captación de recursos tiene también especial interés, aunque solo queda reflejada en los planes de 2003 y 2007 y es que, la autonomía económica de la entidad daría un margen de acción que garantizaría la independencia y su eficacia.

La educación ambiental queda incorporada como materia transversal a las actuaciones de CRE en el plan de 2003, aunque se retoma como línea principal en el 2007, esa transversalidad explica por qué no se vuelve a tomar como eje principal de actuación.

Por último, llama especialmente la atención en el último Plan, la llamada a las sinergias y cooperación entre las propias Asambleas y otros agentes sociales, políticos y económicos, algo que no se había tratado hasta el momento y que quizá tenga que ver con la realidad cada vez más global y con unos Estados cada vez más débiles en la atención de las necesidades sociales. La CRE, consciente de esta realidad, lleva años trabajando con distintas plataformas del TSAS pero, por lo que en este último plan se desprende, habrá de interactuar con otros actores para poder cumplir de manera efectiva su función para con la sociedad.

4.3.4. Una comparativa reciente con Cruz Roja Británica

Llegados a este punto, parece interesante traer a colación la información obtenida durante mi estancia doctoral en el verano del año 2015 en el Departamento de investigación de la sede central de Cruz Roja Británica. La finalidad de esta estancia era, fundamentalmente, conocer el trabajo desarrollado por Cruz Roja Británica (BRC) durante los últimos años y constatar si la esencia de Solferino traspasaba fronteras tal y como proponía su fundador. Para ello centramos nuestra atención en varios aspectos:

- Conocer las áreas de trabajo más destacables para los investigadores de BRC.
- Comparar si las áreas de trabajo de BRC son coincidentes con las de CRE.

Durante el periodo de la estancia, la BRC me facilitó acceso a la documentación e información necesaria para cumplir los objetivos marcados, a la vez que pude mantener entrevistas con técnicos y responsables del área de investigación de la organización en Londres, en concreto con:

- Policy Officer at British Red Cross (Responsable de políticas de promoción)
- Public Affairs Officer (Responsable de Asuntos Públicos)
- Policy & Advocacy Manager at British Red Cross - Health and social care - (Responsable de políticas de promoción nacional de Salud y Atención Social)
- Public Affair Advisor (Asesor de Asuntos Públicos)
- Evaluation & Research Officer (Responsable de Evaluación de proyectos y Servicios).
- Local advocacy: first aid (Responsable de políticas de promoción local: primeros auxilios)

Todos ellos aportaron una visión más amplia de los trabajos que se realizan a nivel nacional y las posibilidades u obstáculos que encuentran para implementarlos.

Por otro lado, fui invitada a participar como oyente en diferentes reuniones de equipo para conocer cómo coordinan su trabajo, sus puntos de interés más destacados, proyectos en curso...etc.

De todo ello puedo destacar que las áreas de trabajo que la BRC señala como prioritarias son:

1. Refugiados
2. Personas con discapacidad
3. Primeros auxilios

La primera de las áreas, la de Atención a Refugiados, es una de las grandes preocupaciones de BRC. Su función es la de estudiar los diferentes casos de personas refugiadas, asesorar a familias, y proveer de soporte legal en la unificación de familias, a la vez que y detectan problemas y proponen soluciones en la atención a los refugiados a los diferentes organismos implicados como son el Ministerio de Justicia, el Home Office, la Commonwealth y todos aquellos organismos que puedan tomar parte en esta cuestión.

La diferencia respecto a la CRE se encuentra quizá en el orden de prioridades y es que, si bien esta atención se realiza en España, no se encuentra en la agenda estratégica como una de sus actuaciones primordiales.

El caso de la atención a las personas con discapacidad, es otro de los puntos fuertes de la organización en Reino Unido, donde se lleva tiempo tomando conciencia de que es una realidad a la que hay que prestar apoyos y fortalecer, visibilizando las situaciones y haciendo partícipes a los Gobiernos de la necesidad de que se impliquen en mejorar las condiciones de vida de las personas con dificultades de movilidad prestando apoyo asistencial y económico que favorezca la autonomía personal.

Cruz Roja de España, como se puede observar en la Figura 1 de la “Evolución en los Servicios de la CRE” muy especialmente en las últimas décadas ha prestado especial interés en la visibilización y respuesta a los problemas de las personas con discapacidad promocionando ayudas a domicilio complementarias, realizando actividades de integración, proporcionando transporte adaptado...y facilitando todas aquellas actuaciones que se consideren necesarias para lograr un mayor bienestar.

El área de primeros auxilios es, para Cruz Roja Británica, una de las piezas fundamentales de su actividad. La importancia de este ámbito radica en los orígenes de la institución, siendo una materia que se continúa conservando como uno de los pilares fundamentales de actuación que se potencia realizando importantes campañas de sensibilización y formación -fundamentalmente dirigidas a la infancia y la juventud- en colegios e institutos, además de promocionándola a través de las redes sociales y medios de comunicación.

En el caso de España no encontramos referencia directa a la educación en primeros auxilios en el último plan estratégico, pese a que se mantiene como una de las claves fundamentales del área de formación de la organización y su promoción en redes sociales y página web es permanente.

Otro punto a destacar es el importante trabajo de “Diplomacia Humanitaria” desarrollado por el área de Política, Investigación y toma de decisiones de Cruz Roja Británica. Las conversaciones con el Gobierno y miembros del Parlamento comenzaron a ser fluidas y continuas muy especialmente partir de 2013, a instancias de BRC. A diferencia

del caso español, no existe la figura de Entidad Singular del Estado, pero sí se le considera como una organización estable, con capacidad de interlocución y reconocimiento social, por lo que incluso se le reconoce como órgano consultor para participar activamente en políticas concretas y en la elaboración de leyes. En este sentido, uno de los entrevistados señalaba:

“el trabajo de la CR es más silencioso que el de otras organizaciones, pero más técnico, lo que quizá sea lo que le permita llegar más lejos y de manera continuada y fuerte a la consecución de sus objetivos”.

Esto nos lleva a interpretar que la Diplomacia Humanitaria es un aspecto clave en ambos países que le facilita ser considerada como una aliada leal para afrontar cuestiones que requieran de acuerdos sólidos para ser resueltas.

Resultó interesante conocer la figura de la Responsable de Evaluación de proyectos y Servicios de BRC, creado en 2015. Su trabajo consiste en enseñar a evaluar los proyectos y los servicios que gestiona BRC en todo Reino Unido ofreciendo soporte técnico personal a cualquiera de los trabajadores que necesite realizar una evaluación. Se encarga también de explicar y difundir buenas prácticas. Otra de sus funciones es la revisión de políticas con el objetivo de que no se vulneren ni “atrofien” los principios universales de Cruz Roja.

En este sentido podemos observar ciertos paralelismos con la CRE donde, entre las líneas estratégicas más recientes, se presta un especial interés a la evaluación también de los proyectos y actuaciones de la entidad, tal y como queda recogido en diferentes apartados del Documento Estratégico para los años 2015-2019 :

“Debemos esforzarnos por simplificar los procesos de gestión y calidad y por mejorar nuestros sistemas de evaluación de resultados de modo que nos faciliten la mejora continua.” (2015:14)

“el seguimiento y la evaluación permitirán medir la calidad e impacto de lo que hacemos y de cómo lo hacemos, desde todos los niveles territoriales de la Institución.” (2015:27)

“Consolidar y generar redes de trabajo y procedimientos de planificación y evaluación sistematizados, homogéneos y adaptados al ámbito territorial, con el objeto de mejorar la eficiencia en la gestión, orientándola a la mejora continua de nuestra acción.” (2015:59)

Resultó interesante comprobar que, pese a las diferencias en las prioridades de atención, son muchas las similitudes en los modos de proceder en la atención a las personas. De hecho, esas heterogeneidades en las áreas de interés vienen a corroborar que Cruz Roja es una institución que responde a las necesidades de las sociedades en las que se encuentra inmersa, dando soluciones diversas a cuestiones diversas, a la vez que logra mantener los siete principios fundamentales intactos procurando que los intereses particulares o la subjetividad de los técnicos no afecten a estas máximas de **Humanidad, Imparcialidad, Neutralidad, Independencia, Carácter Voluntario, Unidad y Universalidad.**

Tabla 8: Evolución estrategias CRE 1999-2019.

ESTRATEGIAS CRE				
1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019
Potenciar las capacidades de las personas y grupos sociales más vulnerables en su vida cotidiana, favoreciendo su autonomía personal y de grupo y su plena integración	Abordar las distintas dimensiones del fenómeno de la exclusión social desde un enfoque integral a través de una estrategia marco para la inclusión	Contribuir a la inclusión social de las personas más desfavorecidas, trabajando con un enfoque integral las distintas dimensiones del fenómeno de la exclusión	Promover la inclusión social , la no violencia y la paz	Evidenciar el compromiso y cercanía a las necesidades, intereses y capacidades de las personas. La detección de alertas tempranas, la activación y la movilización de recursos y la influencia, para que se actúe, en todo momento, en beneficio de las personas vulnerables con pleno respeto de los principios humanitarios fundamentales.
Retirada ordenada y progresiva de la actividad hospitalaria	Impulsar el desarrollo de proyectos de promoción de la salud y la reordenación de los centros sanitarios	Reordenación de la actividad de los centros sanitarios , valorando la oportunidad en cada caso, y tomando en consideración la planificación de las autoridades sanitarias y las necesidades en cada área de influencia	Posibilitar una vida sana y segura	Efectuar acciones integrales que den respuesta a las necesidades físicas y a las carencias emocionales y de autoestima.
Mejorar la eficacia y eficiencia en materia de preparación para desastres e intervención en emergencias	Fortalecer la capacidad de Cruz Roja Española en materia de preparación para desastres e intervención	Desarrollar y optimizar la línea de acción de Promoción de la Salud en las actuaciones que realiza Cruz Roja Española	Salvar vidas y apoyar la recuperación después de las crisis y los desastres (intervención)	Asegurar un modelo de actuación institucional basado en comportamientos de integridad, austeridad, transparencia y responsabilidad, garantizando la cohesión interna.
	<u>Reforzar</u> la presencia en el ámbito local , incrementando sus capacidades de intervención y promoviendo el carácter voluntario	<u>Mejorar</u> la capacidad de respuesta de la red local de la Institución a través de la planificación de acciones acordes con las políticas de Cruz Roja, su normativa y su estructura orgánica y dirigida a responder a las necesidades de personas y colectivos vulnerables, con eficacia, eficiencia y calidad		<u>Analizar</u> las realidades en los contextos más cercanos a las personas , generando respuestas alineadas con nuestras prioridades. Las asambleas locales, comarcales e insulares son nuestro elemento diferenciador y nuestra fortaleza. La organización debe adaptarse a la realidad y necesidades de las asambleas territoriales
<u>Aumentar</u> el reconocimiento y la consolidación del papel del voluntariado en la Institución		<u>Facilitar</u> la participación ciudadana en la transformación social a través de Cruz Roja y de su voluntariado activo, capacitado, comprometido y participativo		Las personas voluntarias son las principales transmisoras de los Principios y Valores de la Institución, fortaleciendo las capacidades organizativas como agentes de cambio y transformación social y promoviendo espacios de toma de decisiones compartidas en el marco de una organización abierta a diferentes formas de expresión de la solidaridad

Incrementar la implicación de los socios en la organización, transmitiéndoles la filosofía y acciones de la institución		Proteger la vida, la salud, la dignidad y el medio ambiente de las personas vulnerables afectadas por situaciones de emergencias y/o crisis, es nuestra iniciativa humanitaria	Promover la diplomacia humanitaria para prevenir y reducir la vulnerabilidad funcionar con eficacia y eficiencia para atender nuestro compromiso humanitario	Mejorar la implicación y contribución de las personas en la construcción de una nueva ciudadanía más activa y en compromiso constante, favoreciendo sus propias iniciativas. La Institución impulsará nuevos escenarios de participación y colaboración con el objeto de intensificar nuestro ideario humanitario
Transmitir el compromiso con los colectivos más vulnerables, defensa de sus derechos y promoción de los valores solidarios, potenciando el reconocimiento de la sociedad hacia la acción voluntaria	Sensibilizar sobre los principios y valores de Cruz Roja para transmitir el compromiso institucional con las personas más vulnerables	Sensibilizar a la sociedad sobre los principios y valores de Cruz Roja para transmitir el compromiso institucional con las personas más vulnerables		Situar a las personas en el centro de nuestro compromiso humanitario , facilitando su participación en la resolución de su propia situación y planificando las respuestas en función de sus necesidades y derechos
Una institución eficaz y eficiente para atender su compromiso con los más vulnerables	Lograr una institución más eficaz y eficiente para atender su compromiso humanitario con las personas más vulnerables	Una Institución más eficaz y eficiente para atender su compromiso humanitario con las personas vulnerables	Construir una cruz roja fuerte para responder a las necesidades de las personas y colectivos vulnerables	Agilizar y simplificar procesos , optimizando la operativa interna de la organización para hacerla más ágil, fuerte y sostenible. Una gestión orientada a la consecución de los resultados e impactos esperados.
	Obtener recursos para lograr una institución más eficaz e independiente	Garantizar nuestra presencia en la sociedad, e incrementar la captación de recursos para lograr una Institución más independiente y eficaz		Anticipar, mediante la investigación, la búsqueda de soluciones creativas y sostenibles a los problemas de las personas. Debemos hacer más y mejor buscando las respuestas más eficientes.
Incorporar la dimensión ambiental a la práctica habitual de Cruz Roja Española como un eje transversal de su actividad		Promover la educación y la dimensión ambiental en todas las áreas de actuación de Cruz Roja como eje transversal y de acción directa para reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de las personas		Compartir responsabilidades, proyectos, servicios y recursos en y entre los diferentes ámbitos territoriales, buscando modelos que favorezcan el trabajo en red
La Cooperación Internacional de Cruz Roja Española un compromiso con los más vulnerables		Reforzar el compromiso humanitario y solidario de Cruz Roja Española desde nuestro propio mundo local al mundo local en otros países , compartiendo con las Sociedades nacionales la dedicación a las personas y colectivos vulnerables y promoviendo el desarrollo de sus capacidades a largo plazo		Buscar la cooperación y la relación con otros actores de la sociedad (económicos, políticos, sociales) para influir y proponer soluciones a las causas de los problemas de forma coherente con nuestra misión, visión y principios.

Fuente: Elaboración propia a partir de memorias y planes estratégicos de CRE 1999-2019.

En definitiva y como conclusión a este apartado, CRE ha demostrado ser una institución flexible, moderna y adaptada a los tiempos que le ha tocado vivir. Fue capaz de llevar a cabo su tarea humanitaria y asistencial en complicados momentos por los que atravesó el país durante la Guerra Civil, procurando mantener la neutralidad que tiene como uno de sus principios. En los periodos de dictadura y transición, en el que el asistencialismo era el modelo, logró ser reconocida por la Administración y tuvo la capacidad de ofrecer unos servicios, sobre todo en el ámbito sanitario que, como más tarde se demostró, serían la base de un sistema de salud pública, dado que gran parte de las actuaciones que desde CRE se realizaban, quedarían asumidas por el Sistema Público, pero otras muchas continuarán de manos de la Entidad.

El s.XXI ha sido, y aún continúa siendo, una etapa de retos en el que CRE asume los cambios propiciados por el Estado de Bienestar y busca nuevas fórmulas de atención a la sociedad. La cooperación con otras entidades del Sector y con las Administraciones son unas de las piezas clave para la evolución, la implicación de la ciudadanía, los avances en las nuevas tecnologías y el impulso a la investigación son aspectos que propiciarán, sin duda, una atención más real y cercana a las necesidades humanas.

Podríamos concluir que la CRE -como ejemplo significativo del TSAS- y a la vista de sus estrategias y evolución de las atenciones o servicios que ha implementado:

- Ha sido pionera en el reconocimiento de nuevas tendencias sociales.
- Ha ejercido un papel de precursora en el reconocimiento de derechos ofreciendo a la ciudadanía respuestas a unas necesidades que entendían que debían ser abordadas.
- Ha articulado mecanismos de atención de esos nuevos derechos que, una vez han sido asumidos por la sociedad, han sido adoptados por las Administraciones.
- Ha establecido, como organización auxiliar del Estado, mecanismos de diálogo y colaboración TSAS y Estado procurando mantener y promocionar la dimensión social de la ciudadanía.

**5. LA OPINIÓN EXPERTA SOBRE EL TERCER
SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL
Y CRUZ ROJA ESPAÑOLA.**

En este apartado se indican los aspectos que las personas expertas han determinado como más relevantes a lo largo de los discursos que ellos mismos han ido construyendo; Su relato es significativo en tanto en cuanto pueden ofrecer una información rica y precisa de la evolución del tejido social solidario de manera que conozcamos el papel que la expresividad civil haya podido tener en el reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía. Sus experiencias vinculadas al TSAS nos permitirán, a su vez, conocer qué papel ha podido desempeñar ante la posible falta de cobertura de esos derechos sociales en situaciones de crisis.

El propósito, por tanto, es conocer al TSAS en España desde el último tercio del s.XX hasta la actualidad, su evolución, cuál ha sido su relación con las Administraciones y con la propia ciudadanía, en qué situación se encuentra en la actualidad y cuáles son las perspectivas futuras. Para ello se ha visto conveniente estructurar la información obtenida en torno a cuatro grandes bloques interpretativos y uno introductorio referido a la vinculación de los entrevistados con el Sector, tal y como sigue:

- Vinculación de los entrevistados con el TSAS.
- Modelo de Bienestar, TSAS y entidades singulares en democracia.
- Papel y Funciones del TSAS. El caso de CRE.
- TSAS y ciudadanía. El caso de CRE.
- Retos y perspectivas de futuro del TSAS. El caso de CRE.

Con esto se pretende poner en diálogo los discursos con los objetivos e hipótesis propuestas en la investigación diferenciando -cuando ha sido posible- las reflexiones referidas al TSAS, de las que se refieren exclusivamente a Cruz Roja Española.

5.1. Vinculación de los entrevistados con el TSAS

Resulta interesante conocer cuál es el grado de proximidad de los sujetos entrevistados con el TSAS, ya que es a partir de ahí desde donde se construyen los discursos en torno al Sector. La relación que los sujetos hayan mantenido o mantengan con entidades dedicadas a la acción social, el conocimiento de su historia y su evolución y el papel que a nivel profesional o voluntario hayan desempeñado en ellas da lugar a argumentaciones que enriquecen el análisis.

Para la mayor parte de los entrevistados el contacto inicial con el Sector viene dado por las inquietudes de juventud y, en algunos casos, data de años muy cercanos al fin del régimen franquista, con lo que el interés por cualquier modo de participación en la sociedad era un anhelo cumplido. Y es que, como ya señalaban Albarracín, Ibáñez y Ortí (1999), se abrían mecanismos de implicación con la sociedad más allá de los ofrecidos por el régimen, caracterizados por su homogeneidad y dependencia de las esferas políticas, hacia otros con perfiles más heterogéneos, en ocasiones reivindicativos.

Alguno de los entrevistados señalaba la dificultad que existía durante la dictadura para implicarse en cuestiones políticas, con lo que las asociaciones estudiantiles servirían como válvula de escape y mecanismo de participación:

E2: “sí, bueno, yo... mi conexión con el Sector viene de joven, de mi época de la universidad. No había, en la época de Franco, prácticamente no había participación política, entonces las asociaciones culturales en la propia universidad... (...) ...era una manera de participar y de estar activo”

El mundo universitario fue, para muchos de los entrevistados, el enlace con un voluntariado que se pretendía potenciar desde las propias instituciones públicas. Según Rodríguez-Cabrero (2003) la sociedad civil comenzó a cobrar protagonismo en la etapa de la Transición y, muy especialmente en el periodo entre 1980-1995, cuando las ONG's experimentan un importante impulso gracias al soporte económico de la Administración,

que pretendía revitalizarla con un claro objetivo democratizador fomentando un sentimiento de ciudadanía y solidaridad que estaba adormecido. De hecho, varias de las personas entrevistadas afirmaron comenzar su acción voluntaria a principios de la década de los '80 mientras cursaban sus estudios universitarios y tomándolo como una colaboración anecdótica, pero que se tornaría en una cuestión fundamental al finalizar sus carreras llegando a participar, incluso, en actuaciones de cooperación internacional:

E1: *“mi vinculación con CR viene aproximadamente...yo creo que era el año '81 o '82...ehhhh... yo estaba estudiando psicología...”*

E9: *“Yo soy ingeniero industrial, cuando estaba estudiando la carrera pues ya empecé a colaborar como voluntario con lo que entonces era ingeniería...”*

En esta época de transición, la sociedad civil parece activarse implicándose en cuestiones de índole social: los movimientos migratorios, el desempleo, la crisis económica...etc. hicieron de la preocupación por la exclusión social y la precariedad un reto a afrontar por la sociedad en general y la juventud en particular. Nos encontramos, en palabras de Marbán en la “fase de consolidación del sector sociovoluntario” (en Rodríguez-Cabrero, 2003:362). En este sentido, dos de los entrevistados reconocen iniciar en su adolescencia su relación con la CRE en Cruz Roja Juventud, participando en las actuaciones que se llevaban a cabo a nivel “de barrio” dirigidas, muy especialmente, a la atención de personas en zonas deprimidas de la ciudad en la que vivían; Otro de los entrevistados refiere una relación similar con otra entidad pero también a nivel muy localizado, lo que viene a confirmar que la movilización de la juventud, a falta de otras alternativas políticas, estaba especialmente centrada en la cuestión social.

En muchos de ellos la inquietud por lo social derivó al terreno profesional, coincidiendo además con la citada etapa de “consolidación” en la que las entidades comienzan a profesionalizarse y, en muchos casos, a nutrirse de los propios voluntarios, algo lógico si se tiene en cuenta que son precisamente los voluntarios quienes podrían conocer con mayor profundidad los problemas reales a los que las organizaciones se enfrentaban; era, por tanto, un capital que debía ser mantenido, y así lo vivieron cuatro de

los trabajadores de la CRE y otro de los entrevistados, al manifestar que su implicación con las entidades pasó del terreno altruista al profesional en las décadas de los '80 y '90 del s.XX, momento en el que mayor expansión experimentan las organizaciones del Sector; En esta etapa, desde el Ministerio de Asuntos Sociales comenzaron a concederse ayudas y subvenciones dirigidas a la contratación de profesionales, al fomento del voluntariado o a la promoción de entidades del Tercer Sector. La fundación Luis Vives, creada en 1987, y dirigida durante un tiempo por uno de los entrevistados, tuvo un papel fundamental en la profesionalización de las organizaciones del Sector llevando a cabo planes de capacitación y formación, planes estratégicos, etc. algo que viene a corroborar que estas dos décadas fueron vitales para cimentar al TSAS pasando del mero papel altruista y asistencialista heredado, a un sistema profesionalizado y garantista:

E6: *“mi andadura profesional ha estado muy ligada a la parte de estudios e investigaciones, pero simultaneidad con la pertenencia a diversos elementos del TS (...)”*

E11: *“Lo que pasa es que sí ha ido confluyendo lo que es mi compromiso voluntario con mi profesión.”*

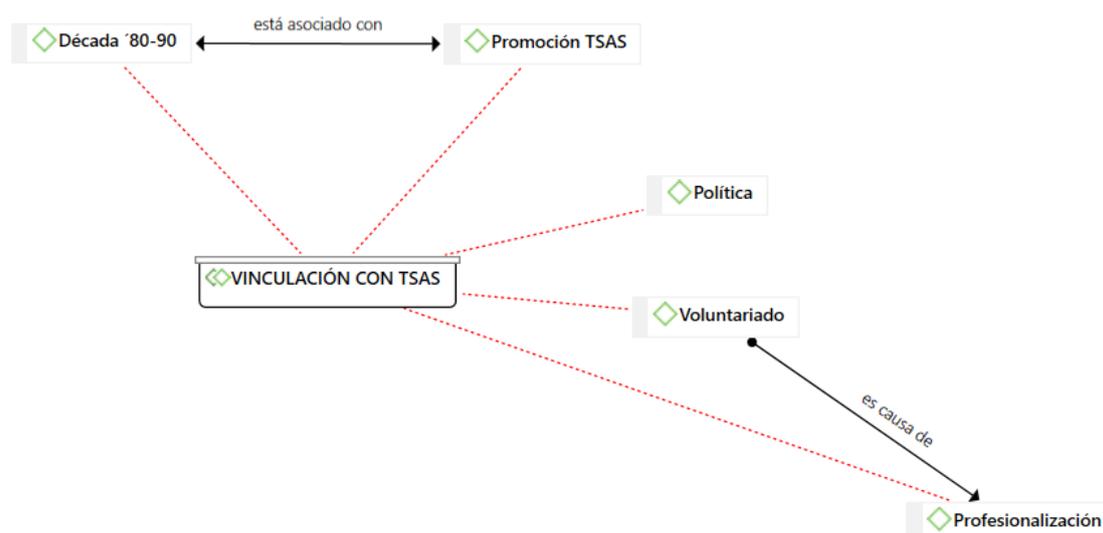
E9: *“yo creo que la inquietud, sea más una inquietud intelectual o humanitaria, o un 50% de cada... esto es difícil de definir, pero es verdad que bueno pues, desde siempre”*. [en los últimos años de su carrera de ingeniería colaboró en Ingenieros sin Fronteras, de ahí que su vinculación con el voluntariado tuviera también matices “intelectuales”]

Esta última cita parece resumir las vivencias de la mayor parte de los entrevistados, algo positivo si tenemos en cuenta que las aportaciones que puedan hacer a partir de este momento tendrán una gran riqueza discursiva al conocer el Sector desde dos vertientes: la voluntaria y la profesional.

En otros casos, la relación con el TSAS viene dada por cuestiones más políticas o profesionales que directamente del ámbito voluntario. No se puede obviar que la

preocupación por cuestiones sociales, sobre todo en esta etapa de transición democrática, viene también marcada por un carácter ideológico y que la década de los ´80 fue decisiva para impulsar a las entidades del Tercer Sector procurando un marco de actuación, elaborando nuevos procesos normativos e impulsando la participación de la sociedad civil a través de nuevos modelos solidarios. En este sentido, dos de los entrevistados señalan que fue su acción como cargos políticos lo que les aproximaría al TS: el desarrollo del modelo de Bienestar por el que optaron los Gobiernos socialistas les haría conocer e implicarse en el curso que habrían de tomar las entidades del TS.

Red 1: Vinculación de las personas entrevistadas con el TSAS



Fuente: Elaboración propia a partir del programa Atlas.Ti.

En resumidas cuentas, y según exponemos en la Red 1 trazada a partir del análisis de las entrevistas con el programa Atlas.Ti, se puede considerar que es en la década de los ´80´ y los ´90 del s.XX cuando la mayor parte de las personas entrevistadas entablan una relación con el Tercer Sector, algo que viene a estar asociado con el papel que desde las instituciones públicas se quiso otorgar a dichas entidades fortaleciendo su papel y funciones. Si bien, la mayor parte de los entrevistados se aproximaron a ellas como voluntarios y esta relación pasaría a ser laboral con el paso del tiempo, otros comenzaron a

tratar al TS debido a su condición política, lo que les permitió conocer la realidad desde otra perspectiva, pero implicando su acción en el fortalecimiento del engranaje asociativo.

5.2. Bienestar, democracia y derechos sociales

En este segundo bloque se tratarán tres aspectos de importancia para nuestro estudio: cómo conciben las personas entrevistadas el Modelo de Estado de Bienestar de España, el papel que se otorgaría en los inicios de la democracia española a las entidades del Tercer Sector de Acción Social en general y el de las entidades singulares -Cruz Roja, Cáritas y la ONCE- en particular y, por último, cómo se combina la garantía de los derechos sociales por parte de la Administración con la actuación del TSAS en esta etapa incipiente de democracia.

5.2.1. Modelo de Estado de Bienestar

Cuando nos planteamos la naturaleza del bienestar social institucionalizado en el contexto de la sociedad española podemos observar singularidades respecto a los modelos originarios del bienestar. Sin embargo, por las coyunturas histórico-políticas de España, se optó por un modelo mixto tratando de adecuarlo a la situación socioeconómica del país y a sus peculiaridades. Para algunos de los entrevistados, fue primordial centrar las entrevistas explicando cómo conciben el Estado de Bienestar en España, y en su discurso se observa que era un concepto a tratar lógico, teniendo en cuenta que la concesión de derechos de los ciudadanos dependería en buena medida de ello.

A pesar de que han pasado más de 40 años de la Transición española, aún hoy sigue existiendo una confusión en torno a la concepción de Bienestar Social. Como señala una de las entrevistadas, es importante especificar los cuatro pilares que lo conforman, a saber, la seguridad social, la sanidad, la educación y los servicios sociales, donde cada uno de ellos desarrolla sus propias leyes, prestaciones...etc. Con esta puntualización se aclara que el Bienestar abarca una amplitud de aspectos en la sociedad que implica un importante abanico de derechos que van más allá de la asistencia social, que es con lo que en un primer

momento se tiende a identificar. Así pues, parece adecuado remarcar esta delimitación del Bienestar social en tanto en cuanto centra la amplitud del modelo que, en ocasiones, es confundido exclusivamente con el sistema de servicios sociales y prestaciones.

Por otro lado, encontramos en algunos discursos una interrelación necesaria entre el Estado de Bienestar y el Socialismo, entendiendo que es inimaginable pensar en el modelo que se aplicó en España sin poner en valor la implicación del Partido Socialista en todas las reformas que se llevaron a cabo en los ámbitos de educación, sanidad, prestaciones, seguridad social...etc., en definitiva, todo el marco que alejaba de un modelo asistencialista hacia otro garantista:

E5: “(...) el modelo de Estado de Bienestar español, se define desde iniciativa socialista, ¿eh?”(...) cuando en el primer gobierno socialista, se hace un trabajo tan ímprobo por la universalización de la sanidad; en educación (...)”

E8: “...() Y esto es una creación de la socialdemocracia en el mundo, lo diga un socialdemócrata o lo diga un científico social, no importa quién lo diga. (...) A ver si nos enteramos que el Estado de Bienestar y el PSOE están absolutamente imbricados porque esa es su naturaleza política y social”.

El Modelo de Bienestar Socialdemócrata ofrece y garantiza, por tanto, la universalización de derechos a los ciudadanos, o lo que es lo mismo, socialdemocracia y derechos son dos elementos que irán intrínsecamente unidos. Es necesario trasladar que la efectividad de los derechos sociales responde al reconocimiento y existencia de los derechos humanos, es decir, no pueden quedar reducidos a una mera identificación de prestaciones que las instituciones han de procurar, sino que reman en favor de la propia dignidad humana que va evolucionando y transformándose en función del conocimiento del ser humano, su trascendencia, aspiraciones y potencialidades. De ahí que, como se decía en el capítulo dedicado a la ciudadanía, nos encontremos siempre en continua metamorfosis y que los derechos sociales estén en continua evolución y reproducción, teniendo siempre en cuenta que el garante de estos ha de ser, ineludiblemente, el Estado.

Como indicaba un entrevistado, no es que el bienestar social haya dado una dignidad, sino que ha posibilitado las condiciones necesarias para que esa dignidad sea ejercida mediante la aprobación y universalización de derechos sociales. Con ello, se abre un abanico de posibilidades a la sociedad, cuyos derechos quedarán siempre garantizados por la Administración Pública ya que, de no ser así, no sería viable poder ejercerlos.

E6: *“la Administración Pública, el Estado en este sentido, cumple, cubre ineludiblemente y de una manera absolutamente innegociable la función básica, la función fundamental de garantía de derechos.”*

E11: *“entendemos [desde la CRE] que el Estado tiene que ser el mayor garante de estos derechos”*

E10: *“(...) la izquierda decía: “la garantía de los derechos está en lo público”.*

La justificación del Modelo Mixto de Bienestar encontraría también espacio en varios de los discursos; Alguno de ellos explica que el modelo es mixto por tres cuestiones que lo hacen, además, único: la combinación de diferentes modelos de bienestar europeo, la participación del TSAS y la participación de los tres niveles administrativos instaurados en España. Es decir, se comprende que es un sistema mixto por ser resultado de la adecuación de otros modelos de bienestar europeos a nuestro país, de manera que se establecen fórmulas diversas de provisión de servicios entre las que se incluye al TSAS y donde juegan un importante papel gobiernos autonómicos, provinciales y locales.

El Estado de Bienestar, según la fórmula que adopte, puede contar con mayor o menor presencia de lo privado y/o lo público; en España, se encontró un equilibrio difícil habida cuenta de la herencia franquista y de la presencia de la Iglesia Católica en los espacios educativos, sanitarios y de la asistencia social, por lo que se decidió optar por la figura del Concierto:

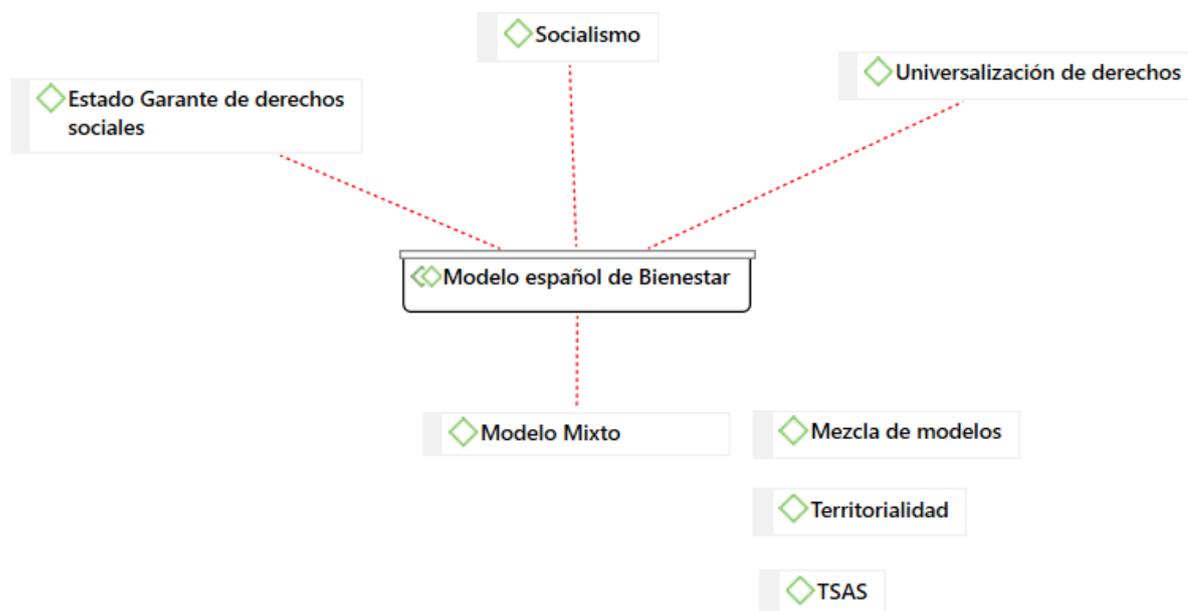
E5: “(...) *yo tengo [como persona dedicada a la política] ganas de invertir en lo público, pero yo noooo ¡no destruyo lo que está construido! porque se necesita, y es cuando aparece la figura de la escuela concertada, o el concierto*”.

Se adoptó un sistema mixto también en la provisión de servicios, entendiendo indispensable la participación del Tercer Sector que, además, contaba ya con unas estructuras y un potencial que no podría ser desaprovechado. En este sentido, se considera que la capacidad de movilización y la creatividad del sector social podrían ser un capital añadido en la ejecución, sobre todo, de las políticas sociales que desde el Gobierno pudieran llevarse a cabo:

E10: “(...) *pero eso no quiere decir que tú [como Estado] límites toda esa creatividad o ese potencial de lo que es el sector social*”

Una cuestión también interesante y que hace considerar también mixto el modelo de bienestar español será la distribución de competencias entre los tres niveles de la Administración: los gobiernos autonómicos y municipales demandaban al gobierno central capacidad de actuación en diferentes aspectos del bienestar y este habría de procurar contentarles realizando a su vez un ejercicio de responsabilidad, de manera que los derechos de los ciudadanos quedaran asegurados por igual en todo el territorio nacional, debate que, por otro lado, aún hoy continúa abierto.

E5: “(...) *aparece la reivindicación de las estructuras autonómicas y, entonces, hablas de reparto de responsabilidades entre 3 administraciones, y cada vez más, la municipal, que siempre ha sido el alma socialista (...)*



Fuente: elaboración propia a partir del programa Atlas.Ti.

En síntesis, se entiende que el modelo de Bienestar español fue promovido, fundamentalmente, por el socialismo que fue quien durante sus primeros mandatos en el Gobierno apostaría por la universalización de los derechos estableciendo que sería el Estado el garante de los mismos. No se puede obviar, sin embargo, que es la Constitución quien establece que España “se constituye en un Estado social y democrático de Derecho” (Constitución Española, 1978:1), lo que sí se puede atribuir a los gobiernos socialistas es la aplicación que se llevaría a cabo de ese modelo mixto de bienestar en el que se decidió mantener estructuras ya creadas, pero bajo la supervisión del Estado que será quien debe garantizar que sanidad, educación o la asistencia social llegue al total de la población. En este sentido, se institucionaliza la figura de la educación o la sanidad concertada de modo que centros educativos, sanitarios...etc., sobre todo de la Iglesia católica, pero también laicos, no desaparecieran.

Por otro lado, las organizaciones dedicadas al auxilio de los más desfavorecidos también se mantendrían y promoverían, pero estableciendo nuevos cauces de comunicación con las Administraciones quienes, a su vez, encontrarían en estas un importante apoyo.

5.2.2. El TSAS en democracia

Con la llegada de la democracia a España, el modelo asistencialista es sustituido por un modelo de Bienestar en el que la universalización de los derechos sociales quedaría recogida en la Constitución y, por consiguiente, garantizada. Sin embargo y como se ha señalado en el apartado dedicado al Bienestar en España, esta es una cuestión que puede abordarse desde muy variados puntos de vista según la concepción más o menos liberal o progresista que se tenga del mismo, por lo que tendría también cabida en las conversaciones, abordándose desde distintos prismas, tal y como a continuación se detalla.

El papel que en las primera etapas de gobierno socialista la Administración otorgaría a las entonces denominadas ONG's en el terreno de las Políticas Sociales pretende dejar de lado el asistencialismo que caracterizó al franquismo, procurando fortalecer un sistema de garantías que, a su vez, encontrara un cierto apoyo en el Sector Social, al que se impulsó con la intención de lograr una democratización real de la sociedad. Pasamos, por tanto, de un modelo paternalista o caritativo en el que la solidaridad y el auxilio era un modo comúnmente aceptado de lavar conciencias, hacia un sistema más articulado en el que el sector público va reconociendo una serie de derechos a la sociedad y a los que debe ir dando respuesta. Es aquí, precisamente, donde cobran protagonismo las entidades del Tercer Sector, al entenderse que pueden aportar un valor añadido en el desarrollo e implementación de las políticas sociales y, con este objetivo, se comienzan a crear órganos y estructuras de cooperación entre administraciones y entidades.

E6: “el TS proviene... podríamos decir así, muy en plural, provenimos de una trayectoria donde el modelo de desarrollo social era un modelo de desarrollo social bastante asistencialista, por no decir mucho, en momentos dados.”

E8: “(...) *en este ámbito [el de los servicios sociales] es donde pusimos a trabajar a las ONG’s que estaban trabajando cada una para su reivindicación social específica, lo cual está muy bien, porque conocen perfectamente lo que le ocurre a su sector.*”

E5: “*¿qué eran para nosotros [refiriéndose al primer gobierno socialista] las ONG y el voluntariado social?: una... un... algo a reforzar, porque con esto: a) reforzabas la democracia de este país, en primer lugar. Segundo, importantísimo ¿eh?. segundo, porque dabas carácter de total utilidad para el Estado Social de Derecho para esas organizaciones que contribuían a desarrollar parte de las políticas sociales*” (...)

E6: “*Durante los ‘80 se fortalece [el TSAS] (...)pero yo quiero señalar que ese fortalecimiento es un fortalecimiento muuyyy venido, y no mal venido, pero venido de hecho –estoy hablando de hecho- del propio, de los propios planteamientos del sector público.*”

Las organizaciones del TS se vinculan, por tanto, en esta nueva etapa democrática a la prestación de servicios, tomando un papel destacable en el desarrollo de las políticas sociales. Pero hasta que comienza a tomar forma el modelo de bienestar en el país, el modelo de entidades que existían respondían, por un lado, a acciones de caridad ligadas a la Iglesia o a la aristocracia y, por otro, a la capacidad más o menos limitada de las familias para organizarse y lograr apoyo social, financiero y político con el que abordar sus necesidades. Rodríguez-Cabrero viene a corroborar que en los ‘80 las clases medias comienzan a emerger y la capacidad de reivindicación y movilización de estas, empieza a traducirse en movimientos asociativos (2003: 361).

E2: “(...) *esta debilidad [del Estado de Bienestar] hace que los padres o los propios usuarios afectados se organicen para prestar servicios, porque no hay*”

E5: “(...) *el segundo tipo* [de entidades u organizaciones que surgían en los años ‘80] *era el esfuerzo de las familias con hijos discapacitados dando solución (...) los padres con hijos discapacitados se organizaron para intentar ayudarse mutuamente y dar respuesta... que sabían que en Europa lo daban los Estados Sociales de Derecho y que en España no lo hacían*”.

Por otro lado, se tuvo también que hacer un ejercicio de reconversión en las entidades dedicadas a la Acción Social, olvidando su cercanía al régimen y buscando nuevas posiciones en la sociedad. Y es que, como recoge Marbán:

” Desde los años 90, podemos hablar de un Tercer Sector que crece exponencialmente (...). Entre los principales factores podrían apuntarse, la institucionalización del TS y su creciente (aunque todavía insuficiente) visibilidad social como un sector relativamente cohesionado, el acomodamiento de la sociedad civil a una libertad asociativa sin precedentes en nuestra historia, la terciarización de la economía” (2007:157).

E2: “(...) *el TS en la parte de Acción Social, estaba muy pegado al régimen...esto evoluciona posteriormente. Primero hay una evolución política y luego hay una evolución de las asociaciones...*”.

E5: “(...) *Porque toda la estructura* [de políticas sociales] *había sido fortalecida* [a través de] *las estructuras de la Iglesia Católica y a las asociaciones y ONG’s de la Iglesia Católica*”

Con el primer gobierno socialista, en el marco del desarrollo de las Políticas Sociales, fue necesario crear nuevas estructuras que coordinaran y/o tutelaran a las entidades de Acción Social buscando una coherencia en la gestión y ejecución de las políticas y en las colaboraciones con el Sector, es decir, se comienzan a crear estructuras de funcionamiento que organicen la acción social, creando mecanismos de cooperación con las diferentes administraciones. Ejemplo de esto serán la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, la Comisión Consultiva de ONG’s, el Consejo del IMSERSO, el Consejo Rector de la Mujer, la Comisión Interministerial de Pueblo Gitano... etc. Por otro lado, el Instituto

de la Mujer, el Instituto de la Juventud o la Dirección de Acción Social, por citar algunos ejemplos, procurarán entablar una relación fluida con asociaciones y entidades para dar respuesta coordinada a las necesidades sociales de muy distintos ámbitos.

E5: (...) se consolida una estructura de..., en mi opinión muy bien hecha, que costó mucho trabajo, (...) se sentaban directores generales y discutían, antes de estar la convocatoria, qué era prioritario en cada colectivo en función a) de necesidades, b) de oportunidades. Es decir, de estructuras que existían y querían estar... a) involucradas en el mapa de los servicios sociales y b) luego controlaban todas las peticiones para velar que no había nepotismo por parte del Ministerio de Asuntos Sociales, ¡que no había!”.

E8: “siempre hemos defendido [desde el Gobierno Socialista] un ministerio integral para articular todo el bienestar social (...). Y lo que pretendíamos es que en el Consejo de Acción Social que pusimos en marcha pusieran en común todo para así tener una visión globalizada de bienestar social”.

Otra cuestión de importancia será cómo se concibe la financiación del Sector Social por parte de la Administración Pública. Lo cierto es que, sobre todo a partir del año ´89, según los datos oficiales que ofrece el Ministerio de Asuntos Sociales (Cuaderno Otros fines de interés social: 1995) la financiación a organizaciones dedicadas a la acción social se incrementa de manera ostensible de 1989 a 1995. Esta tendencia -comprensible y necesaria si se atiende al interés de las administraciones por potenciar al TS-, se podría también convertir en una cuestión peligrosa para el mismo, ya que una excesiva dependencia de la financiación pública podría hacer perder su identidad y autonomía, a la vez que podría generar un adormecimiento en las entidades. En este sentido, encontramos diferentes matices en los discursos y es que, mientras unos entrevistados consideran fundamental la recaudación que provenía del 0´5% (ahora 0´7%) del IRPF para fortalecer al Sector, también hay quien opina que lo determinante no era lo económico, sino la estructura organizacional que se crea gracias a éste. En lo que sí hay consenso es en que el impuesto favorece la implicación de la ciudadanía en el Sector.

E8: *“Hicimos [el Gobierno] el 0’5 con un objetivo, que era la participación de la sociedad en la atención de las necesidades humanas y sociales desde una perspectiva de voluntariado. Y refortalecer muchísimo la participación voluntaria”.*

E5: *“(...)fue [el 0’5]... la salida que vio un gobierno, para disponer de recursos, para vincularlo también a los deseos de la ciudadanía: “qué quiero hacer con mis impuestos y a quien quiero que acabe llegando. (...)”*

E6: *“(...) ahora bien, hay que tener en presente alguna cosa, hay que tener presente que se fortalece debido a que hay un gran fortalecimiento de los servicios sociales públicos. Y ese fortalecimiento de los servicios sociales públicos evidentemente favorece también el que haya recursos públicos destinados al sector social que actúan en ese campo.”*

El modelo de financiación está también sujeto a críticas, las fórmulas de sostenibilidad del TSAS quizá no sean las adecuadas ya que, si bien el Sector no depende exclusivamente del sector público, éste no debería estar en manos de convocatorias que, en ocasiones, podrían dejar desatendidas o incompletas sus actuaciones. Esta preocupación por la salud económica del sector la trasladan desde organismos supranacionales (Comisión Europea 1997:15), hasta eruditos en la materia como Rodríguez-Cabrero (2005), Subirats (2015) o Perez-Yruela y Montagut (2012), quienes consideran que deben potenciarse mecanismos de financiación complementarios a los que ofrece el sector público.

E6: *“(...) el conjunto de los recursos públicos que provienen al Sector no son básicamente del IRPF, aunque este tenía un rol muy importante (...)”*

E3: *“(...) yo creo que el sistema está condicionado por las subvenciones, los convenios están prácticamente en vías de extinción porque se ha hecho un uso*

inadecuado de los mismos y, por lo tanto, las subvenciones, claro, por la propia naturaleza de las subvenciones que están sujetas a delimitaciones presupuestarias etc, etc... tiene sus limitaciones y su precariedad como fórmula de prestar apoyo a las personas”.

E5: “(...) tú no puedes tener a una organización pendiente de una subvención solo, que cambia... y que cambia como mínimo cada 4 años se cambia el gobierno en un territorio, entonces, hay que firmar protocolos y hay que dar peso”.

E9: “(...) porque el involucrar al TS no es “te doy este dinero y haces esto y no quiero saber nada más” No. Es una coordinación, es un trabajo conjunto, es una, es un esfuerzo continuo y permanente de ver como solucionamos problemas”

Habría que preguntarse también, si la relación económica existente entre el Sector y las Administraciones pudieran implicar que las funciones de denuncia o visibilización propias del Sector queden adormecidas al abrigo de un miedo a perder una parte importante de ingresos.

E1: “un sector fuertemente subvencionado, donde una parte importante de sus fondos depende de fondos públicos, malamente puede presionar a aquel que le está dando sus fondos...le pone en una situación complicada ¿no?”

E3: “Porque la línea entre, entreee, digamos ehhh la dependencia de recursos públicos y la reivindicación, pues... no se puede morder la mano de quien te da de comer”

Por otro lado, la organización territorial de España tuvo y tiene mucho que decir en la financiación del TSAS: las diferentes posturas en cuanto a políticas sociales orientadas al

bienestar en función de la Comunidad Autónoma en la que nos situemos, dan lugar a que el TSAS actúe como mecanismo “compensador” que facilite la eliminación de desigualdades sociales según el territorio.

E5: *“Un Estado no puede... dejar sus competencias reducidas a nada, aunque... haya una transferencia y una parte de la gestión la hagan Comunidades y Ayuntamiento, pero el Estado siempre tiene que estar para decir “¡eh! aquí tengo mi dinero y vamos a decidir para qué va!”.*”

E11: *“hay una desigualdad territorial tremenda con respecto al desarrollo de las políticas. (...) Imagínate, pues... por ejemplo, si en Madrid, en la Comunidad de Madrid no... las familias tienen que pagar los libros de texto de los niños cada septiembre, a diferencia por ejemplo de otra Comunidad Autónoma donde los libros se asumen por parte de la Comunidad Autónoma, pues claro, CR tiene que hacer grandes esfuerzos para que las familias que no pueden garantizar la compra de libros, pueda tener esos libros para que los niños vayan al colegio. Que, al final, estamos compensándola desigualdad territorial ¿no? y conteniendo, muchas veces, que... las situaciones que viven las familias con respecto a sus niveles de renta ¿sabes?”*

El esfuerzo de la Administración por otorgar al TSAS un papel como actor democratizador, generó un auge de ONG’s en la década de los ´80, es la etapa de “consolidación organizativa o reconstitución” (Rodríguez-Cabrero, 2003:362) o de “crecimiento” (Marbán, 2007:157), aunque esto no siempre derivó en situaciones deseadas. El crecimiento se constata, como hemos dicho con anterioridad, con datos objetivos que ofrece el Ministerio de Asuntos Sociales (Cuaderno Otros fines de interés social: 1995), si bien, muchas de estas organizaciones se fueron diluyendo con el paso del tiempo, sobre todo, a raíz de la crisis económica de 1993, cuando se redujeron los recursos a las organizaciones no lucrativas.

Algunos de los entrevistados señalaban que en España llegó a adoptarse la estructura de ONG de América Latina en el que las clases altas y medias “montaban”

ONG's aprovechando el auge de subvenciones y que desaparecerían en el momento en el que dejaban de ser rentables, o cuando la Administración recortó sus presupuestos.

E5: "(..) a las organizaciones les tienes que decir: "sí", pero es que se han creado media docena de chiringuitos que no han gestionado nada y por lo tanto el dinero hay que gastarlo bien, hay que darle oportunidad de crecer."

En definitiva, como exponemos en la Red 3, la potenciación de las entidades del Tercer Sector existentes y la creación de otras nuevas a lo largo de las dos últimas décadas del S.XX tiene su explicación en el esfuerzo que, sobre todo de los primeros gobiernos socialistas, se realizó por promocionar la iniciativa ciudadana reconociéndole unos derechos que debían ser, en última instancia, garantizados por la propia Administración. Con este objetivo se crearán estructuras que actuarán como vasos comunicantes entre las diferentes administraciones y las organizaciones; Por otro lado, y para dar cabida a nuevas entidades, se articularon mecanismos de financiación -entre los que se encuentra el 0'5% del IRPF- para implicar a la ciudadanía, de modo que fuera ella quien decidiera dónde destinar ese porcentaje de participación impositiva. Además, parte de esa financiación se destinaría a la promoción del voluntariado, eje fundamental del TSAS y sin el cual no se podrían llevar a cabo la mayor parte de las actuaciones solidarias.

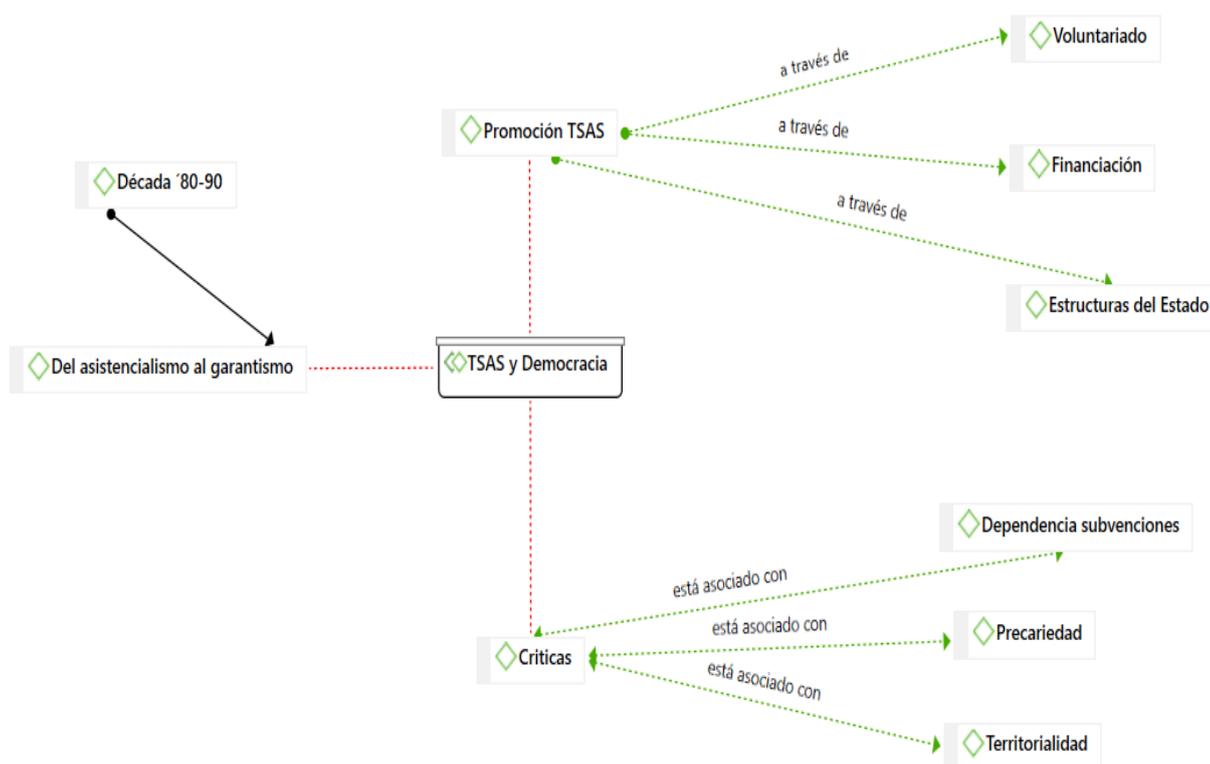
Sin embargo, también son reseñables las críticas que en esta primera etapa de democracia surgen en torno a la articulación de las entidades del Sector Social. La apuesta por un sistema de subvenciones en detrimento de la firma de convenios estaba dirigida a que nuevas entidades encontraran mecanismos de financiación para llevar a cabo sus acciones, sin embargo, esto traería como consecuencia tres problemas reseñables:

- la excesiva dependencia de las convocatorias públicas generará un sector fuertemente subvencionado y que podría ponerse en peligro en situaciones de recortes económicos dando lugar a un sistema precario.
- la aparición de entidades cuyo objetivo sea autofinanciarse, desvirtuando el papel que las organizaciones han de desempeñar como colaboradoras de la Administración en cuestiones de bienestar social.

- y, por último, dado que las políticas de subvenciones están sujetas a una temporalidad, no siempre se podrá finalizar la ejecución de sus actuaciones.

La cuestión territorial afectó también al funcionamiento del Tercer Sector de Acción Social puesto que, pese a que la intención política era que la transferencia de competencias llevara aparejada la igualdad entre todos los ciudadanos a nivel estatal, lo cierto es que se dio lugar a una España de dos velocidades que dio lugar a una mayor implicación del sector en aquellas comunidades más desfavorecidas.

Red 3. TSAS y democracia



Fuente: Elaboración propia a partir del programa Atlas.ti.

En definitiva, en la década de los '80-'90, y siguiendo la tesis de Rodríguez-Cabrero (2003), pese a que se articulan leyes de servicios sociales de primera generación y la relación con entidades voluntarias fue cada vez más fluida, aún no se tendrá una conciencia clara de las capacidades reales del TSAS y del papel que debería ejercer en la sociedad.

5.2.3. *Las entidades singulares en el inicio de la democracia*

En este bloque aunamos varios aspectos que las personas entrevistadas abordaron en torno a las entidades singulares, desde el papel que jugaba la Administración en las estructuras de estas organizaciones, hasta el cambio de misión que habrían de impulsar en ellas, pasando por las regulaciones que hubieron de aprobarse en torno a las mismas. Queda manifiesta la importancia que desde los poderes públicos se otorga a estas organizaciones algo que viene dado, precisamente, por el reconocimiento que desde la sociedad civil se les ha tenido históricamente. Bien sea por su vinculación con la caridad cristiana -en el caso de Cáritas-, bien por su labor asistencial especialmente dirigida al ámbito sanitario -como fue el caso de Cruz Roja-, o por la capacidad de movilización en la más joven de ellas -la ONCE- que propició un modelo de autofinanciación a través del juego, han sido organizaciones capaces de trasladar sus intereses y objetivos al conjunto de la sociedad, generando y manteniendo su pervivencia en el tiempo.

El cambio que con la llegada de la Democracia y el Estado de Bienestar se produce en las entidades singulares, es un aspecto que tratan algunos de los entrevistados debido a que la nueva realidad sociopolítica hizo necesaria que éstas hubieran de reubicarse en el nuevo panorama que las reformas habían dibujado.

En el caso de la CRE, el reto era hacer entender que la entidad era necesaria, pero dirigiéndola hacia nuevas necesidades que se plantearían en la sociedad, por lo que habrían de abrir el abanico hacia otras actuaciones que irían más allá de los ámbitos sanitario y militar a los que, hasta el momento, se habían dedicado:

E2: “Entonces se descubrió pues que los actores eran [en Cruz Roja Española] los militares, los aristócratas, los jóvenes, la gente que...le gustaban los temas de protección civil (lo que antiguamente se llamaba socorro y emergencias), los médicos... en fín, así como 10 o 12 grupos”.

Fue fundamental mantener la identidad de la institución a la vez que procurar unos cambios que eran necesarios en la sociedad española de la transición. Se convertiría, en un primer momento, en una entidad delegada de los poderes públicos con la idea de democratizarla y ponerla al servicio de las nuevas políticas sociales:

E2: “Entonces hay que ver...para hacer una transición hacia una reforma de una CR, más moderna hacia los servicios sociales, hacia la inmigración, hacia hacer muchos proyectos en el extranjero que prácticamente no había en aquel entonces.... Todo eso, requiere una transición y requiere conocer los intereses de todos y cada uno de los stakeholders, que mira eso es como se llama ahora, para poder hacer esa transformación sin armar ningún, ningún...ningún ruido, ni que se te, caiga la, se te vayan los apoyos”.

E8: “en un primer momento era difícil [gestionar el cambio de la CRE], porque era un salto, osea... facilitarles un salto cualitativo de lo particular a lo general ¡claro esto era difícil! (...) ¿por qué? pues porque venían de una estructura no democrática... anterior a la Constitución, donde los militares tenían un peso enorme. O sea que noooo, eso no lo cambias fácilmente”

Ese interés por participar en la acción pública era mutuo, es decir, igual que el Gobierno consideró que, aún con transformaciones, la CRE debería mantener su actividad, la propia entidad vio una oportunidad de participar en los servicios sociales como parte fundamental de su actuación:

E7: “ (...)En la parte de servicios sociales complementarios íbamos [la CRE] a ser fundamentales, porque no lo estaba haciendo nadie y, sin embargo, era fundamental”

La evolución que la ONCE experimenta a partir de la Democracia es muy significativa por varias cuestiones, la primera fue la despenalización del juego, lo que

supondría un soplo de aire fresco a la Organización, permitiéndole operar con más libertad, pero bajo la supervisión del Gobierno y, por otro lado, la constitución de la Fundación ONCE, que facilitaría a las personas con discapacidad normalizar sus situaciones y acceder al mercado laboral:

E2:(...) “hay que explorar nuevos caminos que no solamente sean el juego, (...) porque los que estaban aquí (ONCE) por aquel entonces se dieron cuenta que no había más remedio queeee...mmmm evolucionar y.. ¡perdón, no evolucionar!: ¡demostrar! que las personas con discapacidad podían ser rentables”

Además, el Gobierno central cobraría un protagonismo especial en la organización de las entidades singulares comprendiendo que, al ser organizaciones con un recorrido histórico y unos distintivos propios, había que mantenerlas, pero adecuándolos a la nueva etapa social y política que se abría en España:

E5: “Entonces... ¿qué es lo queeee tenía queeee aprobar...? Pues, de CR, su gran presupuesto y sus objetivos a un... a 4 años, o a 5 años y ¡por supuesto! Decidir, decidir de una terna mmmm la persona que iba a presidir la CR (...)”

(...) con la ONCE no tomábamos la decisión de quién presidía la ONCE, eso lo tomaban ellos, pero desde luego, sí decidíamos cuanto podían ehhhh vender de cupón de ciegos... eeeh qué ganancias, cómo repercutían las ganancias, para que repercutieran las ganancias de la Fundación ONCE en el conjunto de los discapacitados. Y desde luego, cuando creció mucho la ONCE y empezó a invertir en el sector privado, el Ministerio de Economía actuaba y vigilaba sobre esa competencia con el Mercado, desde un beneficio que era ¡un cupón!”.

Los cambios en las formas de financiación de las entidades singulares se producen tanto desde el Sector Público, como desde las propias organizaciones, explorando nuevas fórmulas de sostenimiento:

- Internamente, buscaron recursos propios y mecanismos de financiación que, en ocasiones, supondrían más de lo percibido por las administraciones:

En el caso de la ONCE, se comienza un proceso de creación de empresas que desembocaría en el grupo empresarial CEOSA¹⁸ con la intención de dar trabajo a personas con discapacidad y obtener otras fuentes de ingresos de modo que no se dependiera exclusivamente de la venta del cupón:

E2: “Por otro lado, la ONCE como tal llega a pensar (...) en los años ´90, que el cupón no va a ser para toda la vida, que puede ser que el mercado del juego, evolucione y que cambie, y que (...) también hay que generar empresas que den trabajo a ciegos y a personas con discapacidad”.

Pero esa producción de ingresos habría de estar supervisada por la Administración, que articuló mecanismos de control para asegurar el destino de los beneficios y que la premisa no lucrativa de las entidades quedara a salvo. Con este propósito se decidía, por ejemplo, el número de cupones que podían venderse, también se cerciorarían de que las ganancias de las empresas y el beneficio de los cupones repercutieran directamente en las personas con discapacidad:

E5: “Y desde luego, cuando creció mucho la ONCE y empezó a invertir en el sector privado, el Ministerio de Economía actuaba y vigilaba sobre esa competencia con el Mercado (...)”

- Por último, es reseñable también que pese a que en la apertura de convocatorias de subvenciones las entidades singulares estuvieron incluidas, el primer año de funcionamiento del Ministerio de Asuntos Sociales, fueron penalizadas en beneficio de otras nuevas que surgían, el objetivo era dinamizar y promover el asociacionismo, que había quedado aletargado durante la dictadura y que el gobierno progresista comprendía era necesario para lograr democratizar a la sociedad:

¹⁸ Corporación Empresarial ONCE Sociedad Anónima.

E5: (...) Mira, el primer año, yo recorté el dinero a Cáritas y a la CR y es que esas organizaciones habían recibido ayuda durante la dictadura (...) Entonces.... Al año siguiente pedí disculpas a Cáritas y a CR... porque dije...mmm vosotros no hubierais perdido una parte del dinero que he comprobado que se ha perdido”

Por tanto, y según se plasma en la Red 4, en los modos en que las tres entidades singulares se readaptaron a la nueva situación sociopolítica estuvo muy presente la Administración central, que ejercería un tutelaje tanto en las formas de funcionamiento como en los mecanismos de financiación.

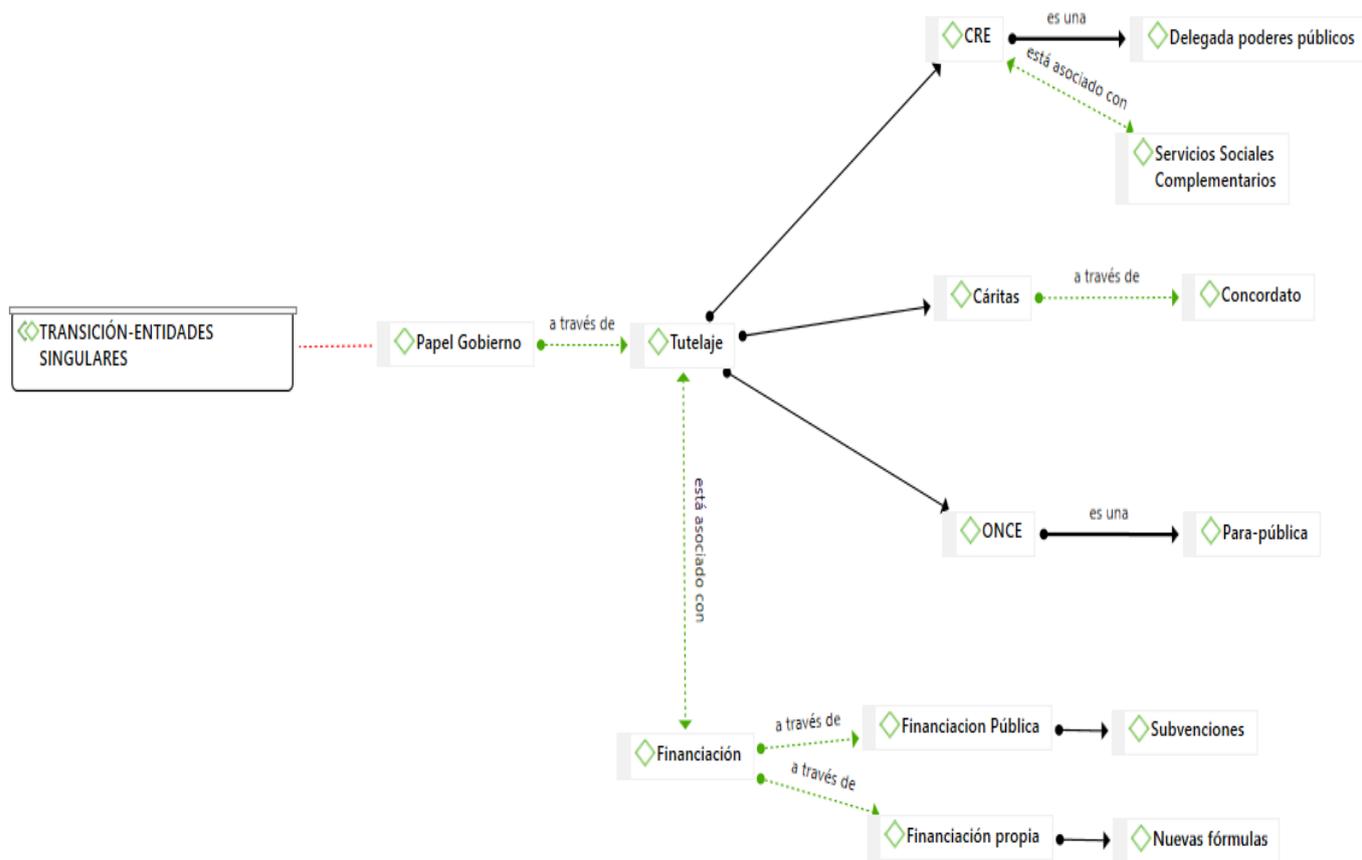
De las conversaciones mantenidas con quienes pertenecían al ámbito político en aquel momento se desprende que era importante mantener la presencia de estas entidades, sin embargo se creyó imprescindible realizar una serie de modificaciones que visibilizaran que la Transición se hacía efectiva, con lo que la firma de un Concordato con la Iglesia, la reordenación de CRE como entidad delegada del Gobierno y el establecimiento de la ONCE como entidad para-pública, se hacían necesarias. Esta reorganización de las entidades que se denominarían “Singulares” implicaría el tutelaje o supervisión del Gobierno, quien -sobre todo en el caso de CRE y ONCE- participaría de las decisiones concernientes a la organización y estructura y quedaría definido que las tres habrían de estar al servicio del Estado.

Podríamos plantear si ese tutelaje implica una intervención en las decisiones de las organizaciones, esta cuestión se abordará más adelante, pero cabe señalar que las personas entrevistadas lo consideran más un vínculo de cooperación necesaria que de control.

La financiación de las entidades singulares en esta etapa de transición dependerá del Estado y de la propia capacidad de las organizaciones de movilizar a la sociedad. Sin duda, como dijimos, el 0’5% del IRP tuvo un primer impacto importante, pero que más adelante iría evolucionando otorgando más capacidad decisoria a la sociedad facilitando que se pudiera marcar más de una casilla y aumentándose hasta un 0’7%.

Otra cuestión a tratar en este apartado es si existe una dependencia económica de fondos públicos en estas entidades que generen una relación de servidumbre o parcialidad hacia la Administración. No se puede dar una respuesta firme a este respecto, pero sí es indicativo que las tres articularon mecanismos de financiación propios que les permitieran, quizá, una mayor autonomía.

Red 4. Las entidades singulares en la Transición Española.



Fuente: Elaboración propia a partir del programa Atlas.ti.

5.2.4. Los derechos sociales y el TSAS

La variedad de entidades que conforman el TS en el sentido más amplio del término, en ocasiones ha podido llevar a equívocos en cuanto al papel que éste ha de desempeñar en la sociedad; Dilucidar si es prestador de servicios o garante de derechos ha sido una cuestión de fondo en las últimas décadas del s.XX y en el s.XXI, manteniéndose aún hoy vivo el debate sobre sus funciones sociales. Diferenciar las entidades dedicadas a la acción social de otras con fines también loables, pero alejadas del objetivo de la erradicación de la exclusión o la pobreza, ha facilitado muy mucho la delimitación de su actividad y qué papel han de jugar en el terreno del reconocimiento y la ejecución de los derechos sociales.

Por otro lado, con las diferentes crisis económicas que ha atravesado el país, se ha tendido a buscar colaboraciones en el TS de modo que determinados servicios pudieran seguir siendo cubiertos, como señala Jaráiz (2018:96) “Se pretende(...) mantener el liderazgo público en la prestación de servicios, mantener las lógicas garantistas, pero buscando aliados que ayuden a corregir los límites de financiación y de legitimidad”, con ello, sin embargo, podría generar una duda razonable en la sociedad sobre a quién compete garantizar determinados derechos y quienes deben proporcionarlos.

A lo largo los discursos de los entrevistados parece resolverse que el TSAS puede prestar servicios facilitando la garantía de unos derechos ya adquiridos por la ciudadanía pero que, sin embargo, han de ser siempre considerados de titularidad pública:

E11: (...) yo creo que también el hecho de que las organizaciones sociales gestionen servicios de titularidad pública es un mecanismo garantista del propio Estado con respecto al desarrollo de sus políticas”

E7: “lo deseable como ... es que lo cubra él [el Estado], pero como no puede cubrirlo es consciente y lo manda, ¿no lo manda porque no está bajo suuu mandar lo o no! pero... y que el otro lo haga, que el TS lo haga. Pero con un

objetivo y con una mentalidad muy clara de que la obligación es de él (de Estado).”

E9: “(...) un sector [el TSAS] que es ... que es primordial, esencial e imprescindible cuando hablamos de derechos humanos, y cuando hablamos de derechos de la ciudadanía”

Los entrevistados vinculados profesionalmente a alguna de las entidades singulares entienden que la gestión de esos servicios públicos que se realiza desde el TSAS aporta una visión más humanitarista de los derechos sociales; por decirlo de otro modo, el nivel de cercanía con las personas usuarias hace más humana su gestión, y es precisamente esa cercanía la que le permitirá obtener una visión de las realidades sociales que avalen, cuando sea preciso, una exigencia a las Administraciones si entienden que determinados derechos no están siendo atendidos o crean que se deben reivindicar otros nuevos.

E10: “(...) el Tercer Sector, que sabe muchísimo de eso. Y que sabe muchísimo eh, digamos o que hace muchísimo lobby y presión para que cambien políticas, para que no se recorten derechos. Todo esto, aunque no te lo parezca, tiene una conexión con los derechos sociales”.

La misión, por tanto, que se ha de encomendar al TSAS no es la prestación de servicios públicos, sino la garantía de esos derechos sociales adquiridos, comprendiendo que las organizaciones que lo conforman han de ser colaboradoras de los poderes públicos en el desarrollo de unos derechos que están en continuo descubrimiento y crecimiento; Sin embargo, esta premisa no siempre queda clara por dos cuestiones fundamentales, por un lado, la propia actividad de las organizaciones puede llevar a confusión convirtiéndose en meras prestadoras de servicios, por otro, en momentos de recortes del bienestar, esas necesidades que han de ser cubiertas son asumidas por las entidades convirtiéndose en proveedoras de derechos:

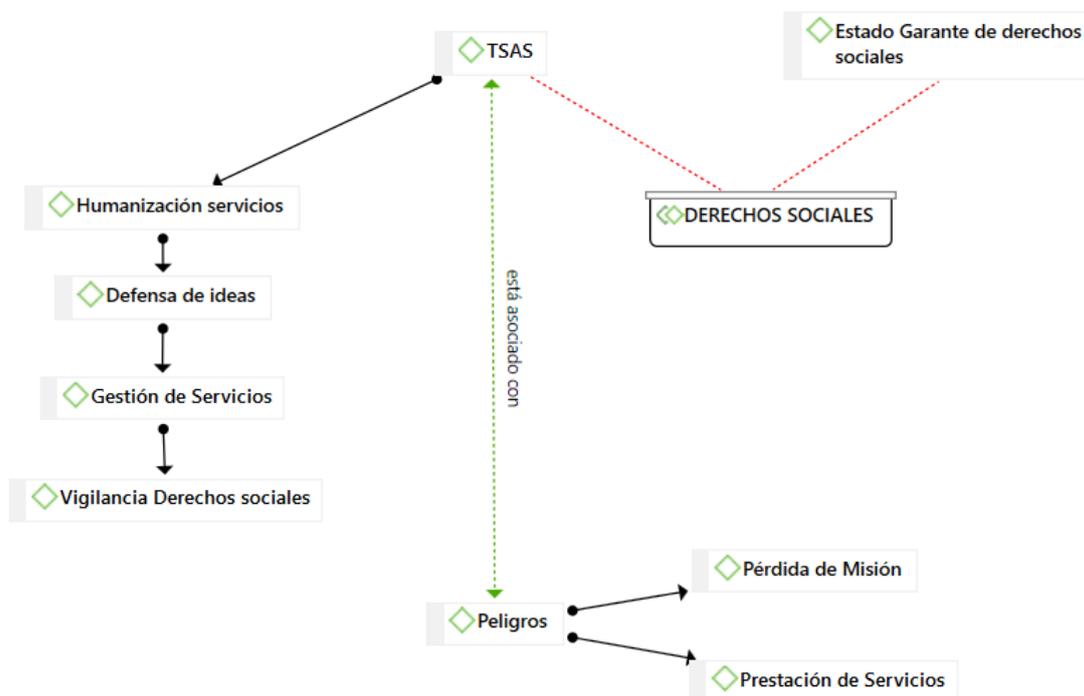
E6: *“La tarea del Sector lo tiene que marcar evidentemente el ejercicio de los derechos(...).”*

E2: *“(...) cuando te metes mucho en los servicios, te conviertes en una empresa y te olvidas de todo lo demás, olvidas la misión. Entonces, la misión, es la razón de ser de una ONG, o de una entidad del TS. La misión es fundamental ¿a qué te dedicas?”*

E11: *“Es un papel muy complicado el tema de gestión de servicios de titularidad pública por parte de entidades del TS, pero desde luego es básico porque es un mecanismo de gestión de servicios.”*

E3: *“¿a qué se tiene que dedicar el TS? ¿cuál es la misión como sector?. Entonces, aquí hay dos elementos que son dos caras de una misma moneda...ehhh.... que es, la defensa de ideas y laaa... ehhh la prestación de servicios”*

Queda patente tanto en la parte más teórica de este trabajo, como en el análisis de las entrevistas, que el papel de la ciudadanía -lo que hemos denominado en el capítulo dos como ciudadanía ejercida- da lugar a que las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social tomen parte activa en el reconocimiento y exigencia de derechos sociales; sin embargo, el peligro de convertirse en prestadoras de servicios cuando esas demandas no puedan o quieran ser cubiertas por el Estado degeneraría el objetivo o misión para el que fueron concebidas.



Fuente: Elaboración propia a partir del programa Atlas.Ti.

5.3. Papel y Funciones del TSAS. El caso de CRE

Este tercer bloque aglutina una parte importante de nuestra investigación: conocer cuál es el papel de las organizaciones del TSAS en la sociedad y qué funciones, a juicio de las personas entrevistadas, deberían desempeñar. Como se ha venido diciendo esta es una realidad compleja y difusa que debería acotarse para no desdibujar los deberes del Estado para con los ciudadanos. Una vez aportadas las ideas a modo general, se desciende a una realidad concreta, la de Cruz Roja Española que además, al ser una entidad singular, debería también dejar acotado su campo de actuación para evitar posibles confusiones o injerencias de uno u otro lado.

Nos encontramos en un bloque peculiar debido a que a lo largo de las entrevistas, cuando se abordaron cuáles deberían ser las funciones del TSAS en general y las de CRE en particular las personas entrevistadas señalaban 3 o a lo sumo 4 para cada caso, sin embargo, tratando la relación entre la Administración y el Sector Social trascendieron más

funciones que quedaron incluidas en la red que presentaremos, por este motivo, al final del apartado dado que explica en mayor profundidad la realidad que nos ocupa.

5.3.1. Las Funciones del TSAS

Tras delimitar el concepto y abordar su papel en el reconocimiento de unos derechos sociales que, como hemos visto, son crecientes, es necesario delimitar cuales habrían de ser las funciones que el TSAS debería desempeñar para que su actuación en la sociedad sea efectiva. Rodríguez-Cabrero y Marbán (2015) entienden que el TSAS debería prestar servicios de calidad, detectar necesidades en la sociedad, ejercer un papel reivindicativo de derechos y de sensibilización y, por último, de abogacía social. Algo en lo que coincide Zubero (2018:49), quien considera que “las funciones originarias de denuncia y participación política (...) han dado paso a otras relacionadas con la reivindicación, defensa de derechos sociales y tutela de colectivos (funciones de advocacy) a la de producción y/o gestión de bienes y servicios de bienestar colectivo (funciones productivas)”.

Su papel, por consiguiente, en la sociedad es más que necesario, por lo que procurar su pervivencia es una cuestión de responsabilidad por parte de los poderes públicos, la ciudadanía y, en definitiva, el propio Sector.

A partir de aquí, se pueden desarrollar los puntos de vista en torno a las funciones del TSAS; En líneas generales, con distintos nombres pero aludiendo a los mismos significados, fueron coincidentes en la mayor parte de los entrevistados, por lo que los hemos aglutinado en tres apartados:

a) Función Visibilizar, Denunciar o Reivindicar: las tres indican que el propósito de las entidades del Tercer Sector de Acción Social debe ser el dar a conocer nuevos problemas sociales o dar luz a cuestiones no resueltas por parte de las administraciones haciéndolas públicas y solicitando soluciones:

E2: “(...) ¿quién ha buscado la solución futura del impuesto de sociedades del 0’7 sobre el impuesto de sociedades para que las empresas pongan Cruz y se

vayan para el TS? Pues ya te digo que ha salido de aquí, no de esta casa, curiosamente, pero del sector de la discapacidad ”

E4: “(...) emerger estas necesidades es una parte muy importante de un rol que nos toca al Tercer Sector No Lucrativo...”

Los modos de hacer visibles las necesidades ciudadanas variarán mucho según el carácter de las organizaciones, yendo desde la reivindicación hasta el diálogo, denunciando situaciones concretas o, incluso, la propia actuación de las administraciones. No hay un único modo de proceder en el TSAS, pero sí un objetivo, que no es otro que el de cambiar situaciones de desigualdad y vulnerabilidad social valiéndose de los métodos que consideren necesarios para ello.

E1: “(...) hay organismos que denuncian, y denuncian determinadas cosas de las administraciones.

b) Función sensibilización y transmisión de valores: es una de las cuestiones que dan valor a las organizaciones del TSAS, diferenciándolas de cualquier otro ámbito y generando riqueza a la sociedad en su conjunto. A lo largo de las entrevistas se reconoce a las entidades del Sector Social como abanderadas, sobre todo a partir de los años ´70, de la descolonización, el ecologismo, la mujer...etc., ejerciendo una visibilización de diferentes realidades que poco a poco irían tomando forma.

Pero esa sensibilización debe ir dirigida no solo a los poderes públicos, sino también a la sociedad, provocando en ella la necesidad de servir a los demás a través del voluntariado o poniendo, por ejemplo, la tecnología al servicio de las personas.

E3: “(...)el advocacy (...), la sensibilización, la defensa de derechos... es una parte...ehhh... esencial del TS”.

E5: “(...) otra parte del TS tiene que jugar más en el mundo de la micropolítica, en el mundo de laaaaa sensibilización, en el mundo de los valores, por lo tanto, del país que queremos ser”.

E7: “(...) [la transmisión de] valores, principios... que son totalmente necesarios. Y todas estas cuestiones a mí me parece que pueden hacer una labor importantísima las ONG´s”

c) Función intermediación: es otro de los papeles que se entiende debe desempeñar el TSAS. En ocasiones se puede interpretar que el Sector Social debe realizar un ejercicio de interlocución entre la sociedad y las administraciones dedicadas exclusivamente a ejecutar políticas sociales, de ser así, su labor quedaría inconclusa ya que las situaciones de pobreza o exclusión social deben abordarse desde distintos prismas al no atender a una única causa, por lo que se debe procurar una intermediación entre Estado y ciudadano en el sentido más amplio del término que incluya, no solo políticas sociales, sino todo el espectro de políticas públicas en las que, con la participación del TSAS, se logre una sociedad más igualitaria.

E2: “(...) a veces, la ONG se colocan como algo intermedio entre el individuo y el Estado, el ciudadano y el Estado. Ahí, vía intermedia para poder tener más fuerza, capacidad de interlocución, etc.”

E10: “(...) en realidad tú [como organización del TS] evitas la pobreza o construyes una sociedad más igual si trabajas en políticas económicas, educativas, de salud, no solo en políticas para pobres.”

5.3.2. Las funciones de la CRE

Las funciones anteriormente detalladas sobre el TSAS podrían encuadrarse también como características de la CRE, sin embargo, los principios rectores de la entidad dan lugar a algunas especificidades o matices, tal y como resaltan los propios entrevistados:

a) Función visibilización: esta función tiene unas peculiaridades propias, ya que se entiende que el modo de visibilizar las cuestiones sociales se debe llevar a cabo mediante el diálogo con las Administraciones, presentando la realidad y buscando soluciones a la vez que actuando en los focos de la problemática social. Es decir visibilizan ante la Administración dialogando y ante la sociedad interviniendo, dejando para otras entidades las movilizaciones o interpelaciones sociales.

Los principios de imparcialidad o neutralidad por los que se rige la institución desde sus orígenes da lugar a una relación de confianza con las administraciones que le permite intervenir ,quizá, de forma más directa en actuaciones de especial sensibilidad social o política. Con esto no se quiere decir que la CR sea cómplice de la Administración, sino que la denuncia se hace a puerta cerrada, su papel visibilizador podría resumirse con los términos reunión y actuación.

E4: “A nosotros [refiriéndose a la CRE] no nos vas a ver nunca en una salida de tono en la prensa, en una manifestación... (...) pero te puedo asegurar que en los despachos hay reuniones muy duras y documentación que ponemos sobre la mesa y decimos: “tú sabrás qué vas a hacer, pero esta es la realidad, lo que está pasando en este sitio.”

E9: “(...) nunca nos cortamos en poner encima de la mesa lo que nosotros estamos viviendo.

E1: “nosotros visibilizamos el problema interviniendo (...) es nuestra clave.”

E10: “ (...) el ver una persona metido dentro de un peto rojo sacando a otro ser humano del agua, eso es la mayor denuncia que puede haber ”.

b) Esa forma de visibilizar ante los poderes públicos enlaza con lo que desde CR denominan “Diplomacia Humanitaria”, es decir, tienen la capacidad real de interlocución en foros decisionales tomando parte activa en la solución de problemas que afecten a la sociedad. Por su naturaleza y legitimidad, tienen la posibilidad de dialogar con organismos decisorios de las administraciones trasladando las necesidades que hayan sido detectadas en su labor social, o cuestiones que puedan afectar a determinado marco de derechos.

E9: “La Diplomacia Humanitaria, en la forma de hacerlo de CR es que nosotros nos sentamos, no hacemos denuncia pública, pero tenemos la suerte de estar en foros de opiniones, o tener acceso a decisores políticos donde quizá le podemos plantear con más contundencia lo que vemos y le decimos: esto es lo que estamos viendo, y aquí hay que tomar soluciones”.

E11: “Quiero decir, nosotros tratamos de... de dialogar bajo el marco de la diplomacia humanitaria que te he comentaba antes”.

c) A través de esa visibilización de problemas mediante el marco de la diplomacia humanitaria, se llega a otra de las funciones que se consideran propias de la CR que es el modo en que procura garantizar derechos a la sociedad, bien sea a colectivos concretos, bien a la sociedad en su conjunto y tanto a nivel nacional como internacional.

La base de la intervención de CR se basa en el enfoque de derechos, porque desde la institución se entiende que el Estado tiene que ser el mayor garante de estos y, en el caso de que sean vulnerados o se vean alterados, actuará demandando que sean restaurados e interviniendo para que esas necesidades sean cubiertas hasta que la Administración las asuma como propias.

E1: “(...) pedimos condiciones para los inmigrantes a la Administración, a los centros de acogida...”

E11: “(...) nosotros garantizamos el enfoque de derechos(...”

5.3.3. *Administración pública y TSAS: papel y competencias*

El rol del Estado como proveedor del bienestar social y el del TSAS como garante del mismo en ocasiones puede quedar desdibujado, por lo que cuestiones como sobre quién recae la responsabilidad de las políticas públicas son abordadas por las personas entrevistadas en diferentes ocasiones. Colaboración, interdependencia, cooperación, complementariedad... son algunos de los términos que se utilizan para establecer cuál es el papel que el TSAS debe jugar:

E1: *“Entonces, sin olvidar la, laaaaa responsabilidad pública en la solución de los problemas sociales y en la garantía de los derechos sociales, las ONG’s tienen un papel muy importante también en todo esto, por un lado intervienen de modo diferente y pueden complementar muy bien las políticas sociales que está haciendo la Administración.”*

E7: *“(...) hay una interdependencia más que una dependencia (...)”*

Sin embargo, la relación entre TSAS y Administraciones puede dar lugar a equívocos convirtiéndose la primera en una red paralela para solucionar problemáticas sociales al abrigo, además, de una financiación por parte de la Administración Pública, quien también podría desatender sus funciones. El TSAS debe tener esa función de garantía de derechos en el ámbito de lo social, pero no en el de lo público, es decir, al ser parte de la sociedad civil se compromete en la transformación de esas situaciones de vulnerabilidad interviniendo y proponiendo medidas, pero es el sistema público quien debe garantizar el bienestar de la sociedad.

E8: *“las ONG’s (...) tienen que colaborar en un concepto de derechos sociales universales y cooperar con los sistemas públicos que garantizan ¡que tienen que garantizar! esos derechos.”*

E9: *“involucrar al TS no es “te doy este dinero y haces esto y no quiero saber nada más” No. Es una coordinación, es un trabajo conjunto, es una, es un esfuerzo continuo y permanente de ver como solucionamos problemas”*

E6: *“(…) Nos encontramos [durante la crisis de 2007], primero, con un sector público que ha recorrido mucho tramo de derechos, muchísimo tramo de derechos donde el Sector Social tiene una función de complementación importante.*

Hay también otra cuestión que sale a la luz a lo largo de las entrevistas: las limitaciones del Estado en el desarrollo de los derechos sociales. En la década de los '80 se era consciente de que determinados ámbitos de la protección social vinculados a los derechos sociales se podrían poner en peligro pero ¿se debía realmente a la limitada capacidad de la Administración Pública? Aquí encontramos dos posturas bien diferenciadas, en una se sostiene que la crisis del Estado de Bienestar no fue tal, es decir, se mantiene que tendrían que haberse hecho una serie de cambios en sus condiciones para que el Estado de Bienestar quedara salvado de la crisis, adecuándolo a las nuevas necesidades de la ciudadanía y a transformaciones, quizá, en los modos de financiación del Estado, en lugar de llevar a cabo recortes en el bienestar tal como se hizo.

E8: *“(…) la crisis de la socialdemocracia viene porque hay una necesidad de cambiar el modelo ¿pero no necesitan cargarse el estado de Bienestar, claro!”*

Del otro lado de la balanza, se mantiene que el modelo de bienestar era insostenible, por lo que hay que acudir a la iniciativa ciudadana para solucionar cuestiones que afectan de manera directa al desarrollo de unos derechos sociales que no debían quedar diluidos o limitados exclusivamente a quienes encontrarán respuesta en ellos a través del Mercado que, en situaciones de desatención, descubre un importante nicho de negocio.

Tanto en un caso como en el otro, se llega a un mismo resultado que no es otro que el de que los recursos públicos eran limitados y era necesario buscar nuevas fórmulas de complementar el Estado con lo que denominamos el TSAS. De ahí esa potenciación que en esta y sucesivas décadas experimentó el Sector Social, los movimientos ciudadanos y el voluntariado por parte de la Administración. Las críticas, por tanto, a los sectores que mantienen que el TSAS debe desaparecer en pro de una atención exclusivamente pública son compartidas por parte de los entrevistados, que argumentan que el sostenimiento de un sistema fundamentado única y exclusivamente en el Estado es inviable.

E3: “(...) en determinados ámbitos de la protección social que están vinculados a derechos sociales, pues... se van poniendo en peligro [estos derechos sociales] por la limitada capacidad de los recursos públicos y del Estado - cuando digo Estado digo el conjunto de las administraciones-, para garantizar y proteger los derechos sociales de los ciudadanos.”

E7: “es hasta bueno que se haga, que el Estado en ciertos momentos reconozca y diga -quien dice el Estado dice el Ayuntamiento (...) la Administración...-, y que diga...: aquí hay un sector que yo no puedo cubrir en estos momentos porque no tengo la capacidad...(...).Desgraciadamente en un Ayuntamiento como el de Madrid, yo he vivido ciertas circunstancias en las que no teníamos medios dentro del presupuesto y había que decir a Cáritas que interviniera”

La capacidad de cooperación y diálogo entre los agentes sociales en general -y el TSAS en particular- con los Poderes Públicos es un valor importante a tener en cuenta, de modo que la influencia en las Políticas Públicas, o la solución de problemas o cuestiones sociales esté participada por quienes las conocen de primera mano, pero sin olvidar que las responsabilidades y papeles de cada uno de ellos son muy distintas y que quien, en última instancia, debe dar respuesta es el Estado.

E2: *“Esa es la clave, ser [el TSAS]... ser considerado por los poderes públicos comooooo, una parte ehh....importante...y, por tanto, que hablen contigo, que te tengan en cuenta.”*

E6: *“(...) en las reuniones [se refiere a las reuniones que en España se hicieron sobre el II Programa europeo de lucha contra la pobreza] había responsables públicos y responsables asociativos, quiero decir que... me encanta, precisamente poder dialogar, poder discutir, poder debatir.*

E10: *“La gobernanza es un gobierno de muchos sectores. Entonces, en la gobernanza tienen que estar administraciones, empresas, sindicatos, universidades, tercer sector, universidades, etcétera, etcétera. Pero nosotros aquí.”*

5.3.4. La CRE y su relación con la administración pública

Tal y como se ha ido desgranando de las entrevistas, la caracterización de CRE como entidad singular y auxiliar del Estado da lugar a una relación de lealtad y colaboración con la Administración que le permite trabajar estrechamente con ella. Esta realidad no implica que la entidad rinda su parecer al de los poderes públicos sino que, como ya se mencionó anteriormente, realizan su denuncia a puerta cerrada para, como contrapartida, poder participar en la solución de problemas que atañen a la sociedad de una manera más rápida y directa que otras organizaciones.

E9: *“(...) la relación normalmente [entre las Administraciones y la CRE] es muy buena, esto no quiere decir que no haya roces, ni quiere decir que no haya problemas ¡por supuesto, sin lugar a dudas! porque si no... una fe sin dudas es una fe muerta (...”)*

E11: *“Entonces, nosotros, es verdad que cuando hemos detectado esas situaciones tratamos de abordarlas directamente con los que tienen competencia en solventarlas”.*

Sin embargo, como crítica a ese principio de neutralidad y de diplomacia humanitaria, la premisa de no denunciar puede llevar consigo el riesgo de desatender a la ciudadanía. Se plantea, por ello, la distinción entre la denuncia y la exposición objetiva de los hechos de manera que, sin violar esos dos principios por los que se rige la CRE, sea capaz de transmitir a la sociedad las cuestiones que crean que deben ser puestas en su conocimiento.

E10: *“Entonces tenemos que acostumbrarnos a decir lo que sabemos. A la opinión pública tenemos que trabajar más eso, tenemos que contar, tenemos que decir, está pasando esto (...)”*

Cruz Roja Española está concebida en sus estatutos como entidad auxiliar del Estado, algo que se traslada a la vida de la entidad de varios modos, por un lado, con la protección del Estado, cuestión que ya refleja la especial relación entre la entidad y los poderes públicos. Cuenta además con garantías y beneficios fiscales, participa en órganos consultivos y de asesoramiento...estos apuntes, entre otros, muestran que efectivamente, se trata de una organización con una vinculación especial hacia las instituciones, pero que se ha procurado diferenciar de una dependencia o subordinación hacia las mismas.

E11: *“(...) Entonces... a ver, nosotros en nuestro papel auxiliar tratamos... sí, tratamos de detectar, hacer frente.”*

E5: *“(...) CR culturalmente se siente auxiliar de los poderes públicos y casi protagonista en exclusiva y más en determinadas condiciones”*

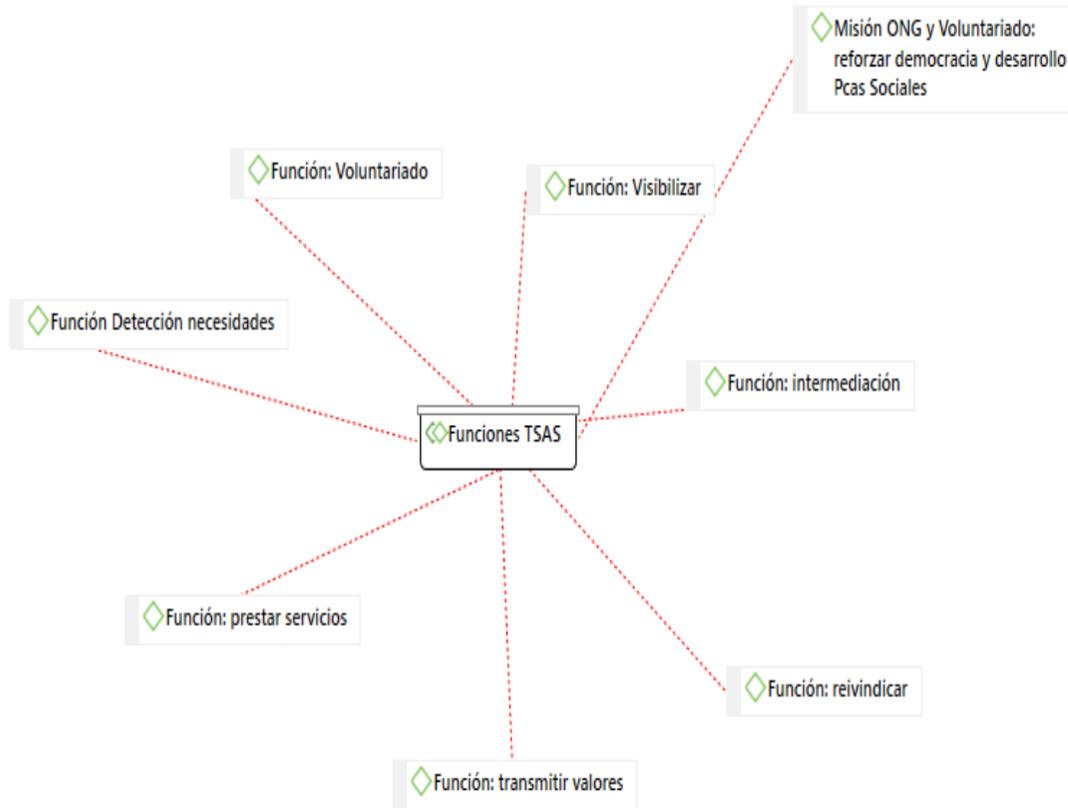
El diálogo entre los poderes públicos y Cruz Roja Española, una vez se entiende que

es una entidad auxiliar del Estado, es un mecanismo indispensable para el desarrollo de sus funciones, en algunas ocasiones visibilizando y en otras complementando la implementación de las políticas sociales participando en distintas mesas de diálogo, observatorios, comités de crisis...etc. con el aval que le da la cercanía a los problemas de la sociedad.

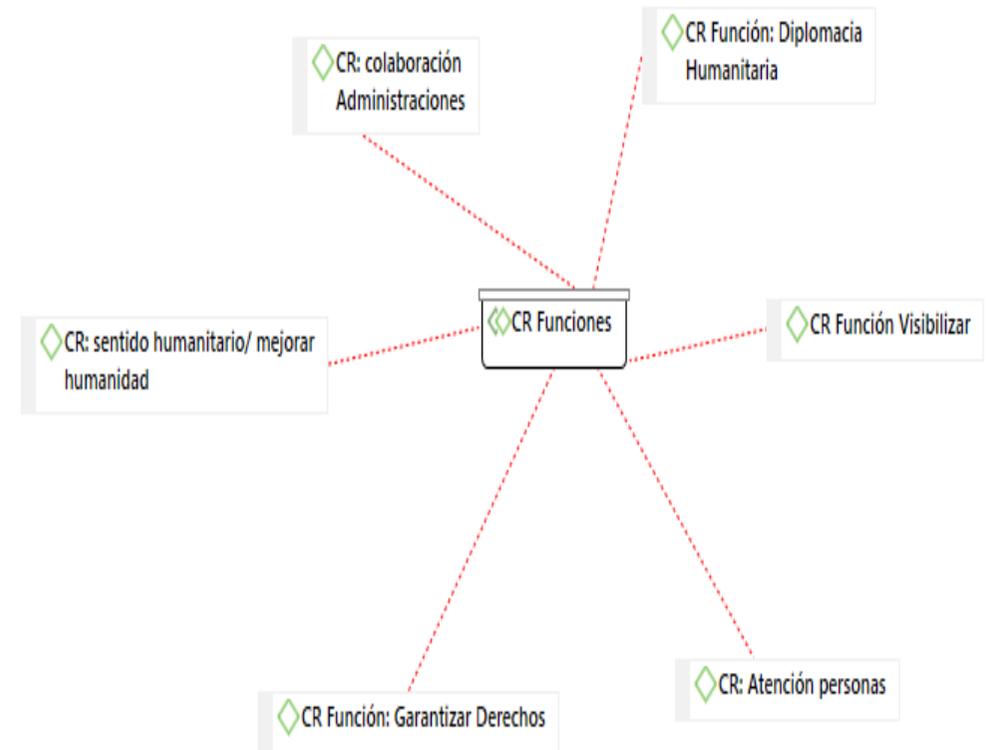
E1: *“(...) es esa intervención, ir a las administraciones públicas y decir “aquí hay un problema que estamos resolviendo(...)”*

E9: *“(...) Y, a nivel d reuniones con los decisores políticos, el decirle que es lo que nosotros pensamos que se debe cambiar para que la sociedad mejore.*

Red 6: Funciones del TSAS



Red 7: Funciones de CRE



Fuente: elaboración propia a partir del programa Atlas.Ti.

Establecer una comparativa entre las funciones que se consideran propias del TSAS en general y las que se asumen por parte de CRE puede ayudar a comprender en qué plano considera que se encuentra la última respecto a la primera. Según la información obtenida, las funciones van entrecruzadas, lo que nos lleva a interpretar que la CRE es una entidad intrínsecamente unida al Sector, sin embargo, existen ciertas peculiaridades que la hacen especial o, por ajustarnos a los términos formalmente establecidos, justifican su categoría de “entidad singular”; Nos referimos a la Diplomacia Humanitaria, es decir, a cómo entienden ellos el diálogo con las administraciones y su sentido de la denuncia. Si bien, salieron a colación los principios que impregnan la entidad (Humanidad, Imparcialidad, Neutralidad, Independencia, Carácter Voluntario, Unidad y Universalidad), este aspecto sería el más resaltado por las personas entrevistadas, incluyendo a aquellas que no pertenecen a la organización, es decir, es un valor reconocido interna y externamente.

Este principio de Diplomacia Humanitaria en la CRE es envolvente y afecta al resto de las funciones reconocidas por las personas entrevistadas marcando matices diferenciadores con el resto de entidades del TSAS. De este modo, las formas de visibilizar y reivindicar por el Sector Social no siempre serán coincidentes con las de esta organización, que apuesta por una denuncia a puerta cerrada con las Administraciones e interviniendo donde se les necesita pero sin hacer críticas públicamente, este modo de proceder genera una relación de confianza que permitirá que la relación y colaboración con los organismos públicos sea más estrecha. Sin embargo, y precisamente por esa vinculación con la Administraciones, quizá sería conveniente que la CRE procurara buscar un equilibrio de lealtades entre la sociedad y el Estado facilitando una mayor información a la sociedad, cuestión de la que parece que se es consciente y se está comenzando a trabajar, según se desprende de alguna de las entrevistas realizadas.

Por otro lado, mientras el TSAS entiende como una de sus funciones la “Prestación de Servicios”, la CR ofrece sus matices considerando esta función como “Atención a las Personas”. Cuando se hace referencia a la prestación de servicios en el TSAS, el objetivo de fondo es atender a los usuarios prestando servicios, pero no deja de ser interesante que desde CR se haga esta distinción, en la que se quiere dejar claro que la intención es primar a las personas por encima de los servicios. Tratándolo como

una cuestión más de fondo que de forma: son las personas las que dictan qué servicios necesitan, y no al revés.

Otra de las funciones que se considera importante desde el Sector Social es la capacidad que tiene de transmitir valores a la sociedad, lo que para CR sería el sentido humanitario o la capacidad de mejorar la humanidad. Las Administraciones podrían dar al Sector un mayor protagonismo para que pudieran desarrollar en la sociedad, sobre todo en espacios educativos de adolescencia y juventud, una labor de formación en valores encaminada al fomento de una sociedad comprometida y solidaria.

Hay un aspecto que, refiriéndonos al TSAS en general, alcanza una visión más amplia y no es otro que su capacidad de reforzar la democracia a través de la participación de la sociedad en cuestiones que le competen y, como consecuencia de esas demandas sociales, su implicación en el desarrollo de las políticas sociales. Aquí no nos referimos a una función más del Sector, sino que se reconoce como Misión de las entidades dedicadas a la acción social y que CRE concreta en su papel como colaboradora de las Administraciones de modo que, en ambos casos, se entiende que su papel es fundamental para exigir y controlar la garantía de los derechos sociales existentes y de nuevas demandas sociales. Este, consideramos, es un matiz importante en tanto en cuanto posiciona al Sector Social como defensor de estas cuestiones, pero no debe desdibujarse la realidad de a quién compete en última instancia su garantía que, ante todo y sobre todo, ha de ser pública.

5.4. TSAS y ciudadanía. El caso de CRE.

Hablar de Tercer Sector de Acción Social implica, ineludiblemente, hablar de la ciudadanía que es quien lo motiva y quien, a través de diversos mecanismos o instrumentos, puede llegar a generar cambios en la sociedad. Partiendo de los discursos, se pretende explicar esa relación entre el TSAS y la ciudadanía y qué papel tiene el voluntariado en el desarrollo de la acción social.

En segundo lugar, exponemos la visión que CRE aporta a este respecto, su visión del voluntariado, cómo se ha abordado la participación de la sociedad en la entidad y sus peculiaridades respecto a otras organizaciones.

5.4.1. La implicación de la ciudadanía en el TSAS

Como señalaba la editorial de la Revista Española del Tercer Sector:

Una concepción de lo público como el bien común, es decir, como lo que es asunto de todos, está vinculada a una idea dinámica de ciudadanía, orientada a la participación en los asuntos públicos, donde reside la verdadera cuota de poder social de los individuos y los grupos sociales. (2015: 14)

Así, ciudadanía y participación son dos elementos claves a la hora de construir sociedad y democracia, pero siempre realizando un ejercicio de complementariedad con lo público, no trabajando en el lugar que debería ocupar éste.

E6: “Es decir, no solo se implanta el modelo de Estado de Bienestar, Servicios Sociales, etc. porque alguien lo propone -que lógicamente eso tiene que ser así- sino porque en la sociedad había una demanda de ello”.

E9: *“(...) yo creo que se ha visto claramente que es inevitable que haya un TS en la sociedad activa, que sea la que...la que participe conjuntamente en la construcción de la sociedad, es que no se puede hacer de otra forma”*

La participación de la sociedad en la solución a los problemas a través del voluntariado genera derechos, genera humanidad y valores en la propia sociedad en la que se encuentra, por lo tanto, el papel de las personas voluntarias es indispensable en el desarrollo y la reivindicación de los derechos sociales. En ocasiones, esta implicación surge desde la propia voluntad de los ciudadanos que están afectados por una situación o por un problema y deciden ser parte de la solución, a partir de aquí, se generan nuevos escenarios de derechos dado que, una vez que se ha prestado atención a esas realidades, quedarían reconocidas por parte de la sociedad y, por ende, serían exigibles a las Administraciones. Es decir, el ejercicio de la ciudadanía, lo que denominamos como “ciudadanía ejercida”, da lugar al mantenimiento de los derechos sociales existentes y al surgimiento de otros nuevos.

E7: *“(...) va a llegar un momento en el que el que usa ese tiempo [quien recibe un servicio], lo considera ya suyo y, si un día no va, empieza a llamar y a decir que qué pasa, que por qué no le mandan a otra persona, que por qué....”*

La Administración, como ya se ha dicho, potenció ese papel del voluntariado a través de diferentes propuestas, entre las que se encontraban la aportación del 0,5% del IRPF a otros fines de interés social. Esta medida fue aplaudida tanto por entidades del Sector Social como por las Administraciones, sin embargo, podría encontrar una interpretación perniciosa que provocara que los organismos públicos encontraran una vía de escape a cuestiones sociales que habían de ser resueltas. Pese a este análisis negativo, son más los pros que acompañan a las medidas que se promovieron.

E8: *“Hicimos [el Gobierno Socialista] el 0’5 con un objetivo, que era la participación de la sociedad en la atención de las necesidades humanas y sociales desde una perspectiva de voluntariado”*

E7: *“(…) en España hay algunos casos, que el voluntariado tiene tal fuerza en algunos momentos, que no se pueden entender ciertas cosas ya sin él”.*

Sin embargo, y pese a la importancia que teórica y legislativamente se dio al voluntariado, algunos de los entrevistados consideran que no siempre se ha potenciado de una manera acertada ni desde las instituciones, ni desde las propias entidades, que en ocasiones, han podido primar la prestación de servicios y las contrataciones de personal dejando con ello desatendida la esencia y fundamento del Sector. Convertir al TSAS en proveedor de servicios le haría perder el valor añadido que lo diferencia del Mercado, además, entrar en competencia directa con éste generaría importantes problemas en la atención a las personas usuarias de sus servicios cuando los recursos económicos con los que se sustenta se vieran reducidos.

Con la vista puesta en experiencias pasadas, desde el TSAS se considera que las entidades no pueden hacer depender sus acciones de la contratación de personal; es necesaria una profesionalización y tecnificación del Sector, pero sin olvidar que la base de su existencia es la sociedad y que es desde ella desde donde se deben plantear las necesidades para dar respuestas lo más certeras y cercanas posible a la realidad.

E1: *“Yo creo que el sector en esos años como había fondos, había recursos, había medios... optó por la forma más...más fácil y más cómoda que era contratar personal, potenciar estructuras y prestar servicios y...y gran parte del Sector se ha olvidado de la participación del voluntariado. Yo creo que, que no ha potenciado el voluntariado en la misma medida que estaba potenciando la prestación de... de servicios.”*

E6: *“en la sociedad hay multitud de iniciativas de potencialidades, no solo iniciativas y actividades, actuaciones, etc. que no giran en torno a lo*

lucrativo, que tienen otros elementos, otros arraigos, otras motivaciones y otras... incluso otras finalidades.”

E4: “los problemas son de la sociedad y la sociedad tiene que ser también parte de la solución.”

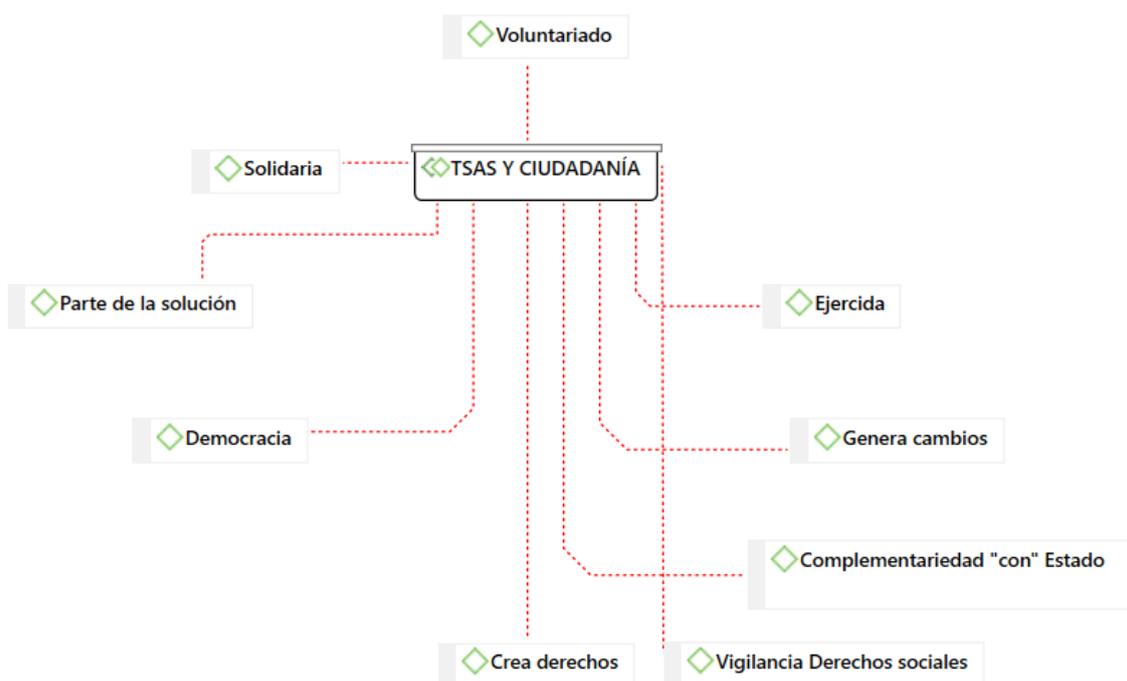
Como conclusión, y según muestra la Red 8, se pueden realizar varios apuntes en torno a la relación que existe entre el TSAS y la ciudadanía, siendo fundamental que la primera no podría existir sin una ciudadanía viva o “ejercida”; una ciudadanía que participe y se implique en las propias necesidades de la sociedad pero no en lugar del Estado, sino como complemento de éste.

Partiendo de esta base, la sociedad -entendida ya bajo ese concepto de ciudadanía ejercida- tiene la capacidad de generar una serie de cambios que mejoren el bienestar de la sociedad y solicitar que sean atendidos por parte de las Administraciones de manera que, no solo vigilen la pervivencia de los derechos sociales existentes, sino que logren el reconocimiento de otros nuevos.

El TSAS, siempre y cuando sea entendido como colaborador del Estado y no como prestador de Servicios, puede considerarse como un valor a tener en cuenta en el desarrollo de la democracia dado que, a través del voluntariado y de su acción solidaria, es capaz de implicar a los gobernantes en nuevas fórmulas de atención a la sociedad.

Por otro lado, confundir al TSAS con otro tipo de estructuras que responden a la lógica del Mercado implicaría la pérdida de su esencia solidaria, poniendo además en peligro la atención a las personas en aquellas circunstancias en las que su actuación no resultara económicamente rentable.

En definitiva, el TSAS debe ser parte de la solución de las cuestiones sociales, el esfuerzo de financiación al Sector Social muestra la voluntad del Estado en fortalecerle, pero esto no ha de confundir las responsabilidades públicas del bienestar social, sino que debe entenderse como un reconocimiento a su función complementaria.



Fuente: Elaboración propia a partir del programa Atlas.TI.

5.4.2. La CRE y el voluntariado

El voluntariado en Cruz Roja es considerado como un elemento distintivo de la organización ya que, desde sus orígenes, ha sido el principal transmisor de sus valores y quien ha acometido las diferentes actuaciones solidarias. Gracias a la participación de las personas en los territorios es posible conocer las realidades y especificidades de éstos, posibilitando soluciones más efectivas desde el prisma de quienes conocen las situaciones que deben ser abordadas.

Hay varios lemas que explican esa cercanía de CRE con la sociedad y que toman relevancia a lo largo de las entrevistas de las personas vinculadas con CRE; Por un lado el “Cada vez más cerca de las personas”¹⁹ y, por otro el “Nada de nosotros sin nosotros”²⁰; El primero se incluye en el Plan estratégico de CRE para los años 2015-2019, en el que se procura una mayor atención a las personas desde la cercanía de los barrios o de las comunidades buscando, para ello, nuevas fórmulas de participación. El

¹⁹ Lema de CRE para el periodo 2015-2019.

²⁰ Campaña de publicidad de CRE Guipúzcoa.

segundo lema responde a una campaña publicitaria de las Unidades Residenciales de Trastornos Mental Severo de Cruz Roja del país Vasco en el año 2017²¹, pero es extrapolable a cualquiera de los ámbitos en los que CRE trabaja, sobre todo a partir de 2015, cuando la promoción del voluntariado de convierte en una prioridad para la entidad, comprendiendo que es a través de éste como mejor se puede pulsar a la sociedad, conocer y a tender sus necesidades y reclamarlas ante los poderes públicos.

E4: *“(...) un grupo de personas de la CR en Andalucía, de pueblecitos... que ese grupo de personas corresponde a –hablo de perfiles genéricos pero sería lo real después- el ama de casa de turno, el panadero, el estudiante, el mecánico, el profesor... y tal, que están detect, están viendo que está pasando esto y dicen “algo tenemos que hacer, entonces “algo tenemos que hacer” y “algo tenemos que hacer en algo que está pasando en nuestro pueblo”, por eso era lo del “nada sin nosotros”. Y se remangan y se ponen en marcha y... tímidamente empiezan a organizarse, a hacer turnos, a cuidar, tal...Y ahora son los programas más potentes de la organización”*

En Cruz Roja la atención a las personas se afronta, por consiguiente, desde la cercanía y esto se afronta, según los entrevistados pertenecientes a la organización, de varias maneras:

- Por un lado, creando vínculos con los voluntarios y con los usuarios: La dinámica de atención a las personas ha cambiado en los últimos diez años en el sentido de que se ha procurado escuchar a la ciudadanía, acudiendo allí donde la CRE pudiera ser necesaria, pero con un matiz importante y es procurando que los usuarios de la CRE fueran también voluntarios. Si la entidad cuenta con voluntarios allá donde se le necesita, resultará más fácil conocer las necesidades y demandas y, por consiguiente, se proporcionará una atención más acertada.

E9: *“nosotros [la CRE] tenemos que estar en Cañada Real y tenemos que tener presencia, las propias personas que vivan allí que trabajen con*

²¹ En esta campaña publicitaria se pretendía visualizar el empoderamiento de las personas con trastornos mentales haciéndoles más autónomas y capacitándolas para intervenir en las decisiones que les afectan.

nosotros como voluntarias, que nos ayuden... porque ahí es cuando nosotros vamos a saber qué es lo que ocurre.

(...) ese es ¡el reto es ese! El reto es que nosotros estemos metidos y que cuando haya una necesidad sean nuestras propias... voluntarios y voluntarias con distintas formas que estamos buscando de colaboración, que nos digan “es que aquí se necesita ese apoyo”

E10: “Nosotros construimos mucho vínculo, eso es lo que ayuda a avanzar a la gente”

- En segundo lugar, en la atención a las personas prima el auxilio a lo económico: la prioridad es dar respuesta a las necesidades que se plantean dejando en un segundo plano el coste que pudiera implicar. No se busca una rentabilidad o beneficio económico en sus acciones, es más, cuando hay que llevar a cabo una intervención se realiza con independencia del desembolso procurando, eso sí, obtener los recursos, implicando a la sociedad o a las Administraciones, de manera que la economía no sea un freno para asistir a quienes le necesiten.

E4: “Lo que nos piden mis jefes es: “no me hagas un agujero; que esto sea sostenible”, pero, sobre todo: “cuántas más personas atiendes y cuánto mejor se atiende” y esa es la gran diferencia.”

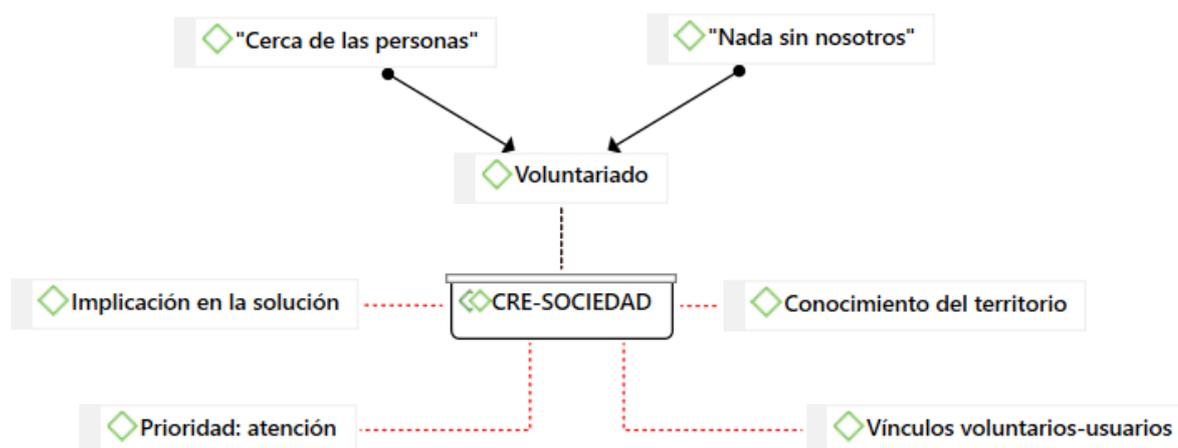
- Por otro lado, en ocasiones, la CRE procura personal voluntario a diferentes Administraciones como complemento en la asistencia a determinadas actuaciones sin las cuales algunos de los servicios sociales públicos podrían quedar incompletos o, incluso, desatendidos.

E7: “(...) cada ayuda a domicilio que había puesta por cada ayuntamiento, se le ofertaba el voluntariado suficiente para cubrir unas necesidades. Por ejemplo, unas necesidades tan fundamentales para la persona que

permanecía en casa como era... el ir al banco, si nadie lo acompañaba; el hacer lectura, si no podía hacerlo el tener el...la... por ejemplo, unos familiares que necesitaban algún tipo de orientación... etc.”

Por lo tanto, la entidad se implica con la sociedad en una doble dirección, por un lado, se procura dar cobertura a aquellas necesidades que los voluntarios plantean en su propio entorno y, por otro, auxilia a los poderes públicos en aquellas actuaciones para las que no hay capacidad de respuesta y que deben continuar atendiéndose.

Red 9: CRE-Sociedad



Fuente: Elaboración propia a partir del programa Atlas.TI.

5.4.3. El valor añadido del TSAS respecto al Mercado y al Estado

La capacidad de respuesta del Tercer Sector de Acción Social gracias a la participación ciudadana, sus buenas prácticas y sus principios, hacen de él un actor fundamental tanto para la sociedad como para las Administraciones, aportando un valor de humanidad y cercanía en los servicios. Por otro lado, contribuye a hacer democracia y plantear nuevos retos a la sociedad y a los poderes públicos.

E10: “(...) esta parte del Sector [se refiere al dedicado a la Acción Social] es muy, muy ágil (...) porque parte del Sector también está construido por voluntariado, es una cosa de ciudadanía participativa, es una cosa muchísimo más solvente que muchos otros de los que están ahí para según qué cosas”

E10: “No es lo mismo, que, a ti, una persona te ayude a solucionar un tema desde un servicio público, que, que haya otro ser humano de tu barrio que te diga pues yo lo resolví así o yo creo que podríamos ir a tal y que acompañe en un camino... porque eso crea mucha consistencia social, eso crea ciudadanía”.

Como ya se ha indicado, el TSAS no debería suplir a la gestión pública, sino que puede incorporarse a ella añadiéndole un valor en los modos de atención dada la proximidad del personal voluntario con las necesidades de las personas a las que atiende, siendo muchas de ellas de su propio entorno. De ahí que alguno de los entrevistados sugiriera que, en determinados ámbitos de servicio a las personas, podría plantearse a las Administraciones Públicas que las entidades del TSAS tuvieran una actuación preferente articulando nuevas fórmulas de contratación públicas que potenciaran su actuación, precisamente, por ese valor añadido de agilidad y conocimiento del terreno que le caracteriza.

E3: “(...) con la contratación social responsable, como en las fórmulas de concertación, o de acreditación...para dar preferencia al TS en esos ámbitos, lo pueden hacer [las Administraciones] si están convencidas de ello”

E4: “(...) una cuestión es cuál es el modelo de relación con la Administración Pública, a veces es económica, a veces es un modelo de relación contractual: es decir, la Administración licita un concurso, tú te presentas como una empresa más y ganas, o no ganas. Ahí defendía antes

que deberían aplicar la cláusula social de ... bueno, una entidad que, en igualdad de condiciones igualdad de precio, entre una entidad con ánimo de lucro y una entidad que no lo tiene... pues vamos a dárselo a quien no lo tenga. Porque si tiene excedentes, como no va a poderlo repartir a ningún accionista ya lo gastará a alguna otra actividad social ¿no?”

Sin embargo, no se puede obviar que el Mercado también está presente en el mapa de la prestación de servicios, con otras motivaciones, aspiraciones y recursos. En esta tricefalia, compuesta por Estado, Tercer Sector de Acción Social y Mercado, los dos primeros tienen la capacidad de colaborar a través de diversos mecanismos encaminados al mantenimiento del bienestar social, el riesgo estaría en que el TSAS intentara ser competidor del Mercado, en cuyo caso, perdería su misión y su valor convirtiéndose en un mero prestador de servicios, de ahí la importancia de demostrar que sus modelos de intervención y propósitos son diferentes.

E3: “Hay un segmento en las entidades del TS que lo único que las diferencia de las empresas mercantiles es la forma jurídica, pero quitas la forma jurídica y el resto funciona exactamente igual. Pues tendrá que buscarse, realmente, los elementos diferenciales y de valor añadido si quiere legitimarse en ese espacio.

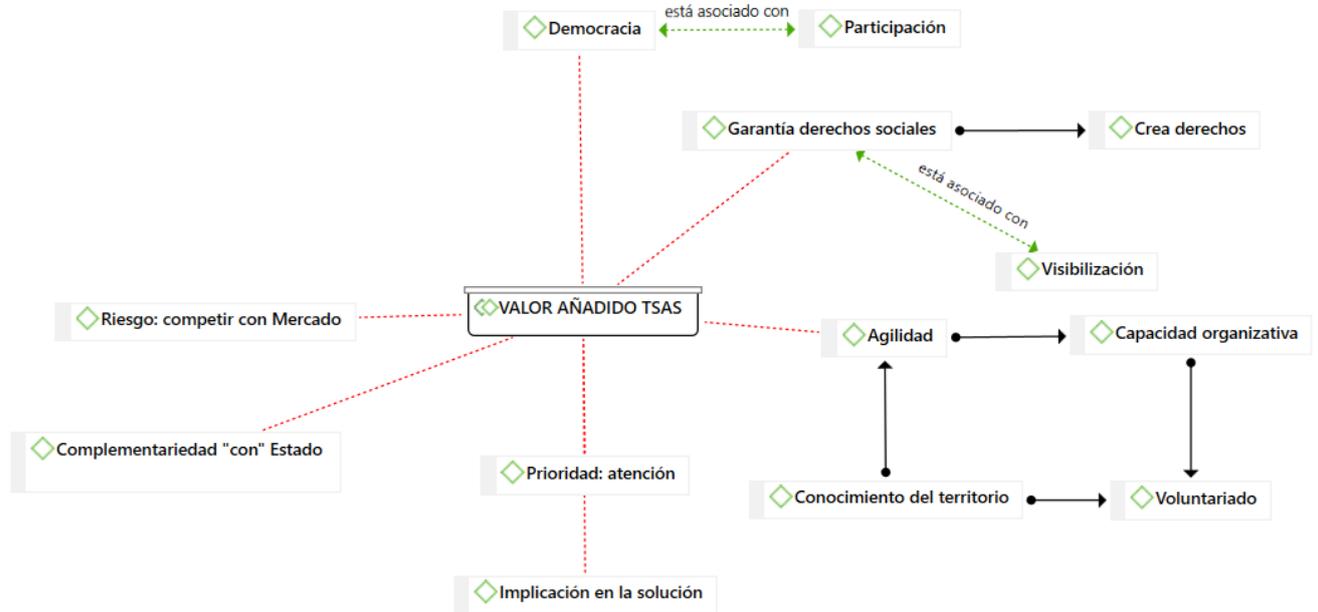
E4: “Y yo lo que digo es que para levantar este vaso contrato a una persona igual que tú, pero además tengo a voluntarios que por ejemplo miran si al levantar el vaso ha quedado una huella debajo de la mesa. Y eso no se reconoce, y no reconocer eso es una forma de adormecer la participación social, es una forma de decir “ya lo hará la Administración o, ya lo harán las empresas.

En la red 10 se muestra el marco de posibilidades que el TSAS representa para la sociedad. Por un lado genera democracia puesto que, al ser un sector que emana de la propia ciudadanía, depende de su capacidad de movilización de manera que, cuanta mayor es la participación de la sociedad en los problemas que le afectan -tanto

individual como colectivamente-, mayores índices de democracia encontramos en ella. Se reconoce al TSAS, por tanto, como garante de los derechos sociales en un doble sentido: los crea y los mantiene; En el primer caso, el TSAS crea derechos en el sentido de que es capaz de detectar necesidades y demandar que sean gestionadas por las Administraciones Públicas. En segundo lugar, tiene la capacidad de, en el caso de que las Administraciones no lo hagan, socorrer a la sociedad en aquellas cuestiones que queden desatendidas, pero reclamando a su vez la gestión pública de las mismas.

Por otro lado, el TSAS tiene una capacidad organizativa que responde, en muchos casos, a la posibilidad de movilizar a su voluntariado de una manera ágil prescindiendo de la burocratización que caracteriza al sector público. Además, el hecho de que se haya procurado activar al voluntariado en los propios ámbitos en los que surgen necesidades, hace mucho más efectiva su actuación y demandas sociales dada su implicación en las situaciones a resolver.

Hay que reconocer, sin embargo, que el TSAS ha de trabajar en el espacio vacío que queda entre el Estado y el Mercado algo que puede generar un desdibujamiento de su esencia y de sus funciones. Su papel como colaborador de las administraciones parece suficientemente justificado en los discursos, pero la delgada línea que en ocasiones le separan de organizaciones privadas que dedican su actividad al terreno de la atención social ha generado confusión en el Sector cuando éste se ha dedicado únicamente a la provisión de servicios, de ahí la importancia en remarcar los principios que lo definen y lo distinguen. La competitividad o el valor añadido del TSAS se encuentra, por lo tanto, en sus valores, en su capacidad de movilizar al voluntariado, en su agilidad y en el conocimiento de las diferentes realidades sociales en las que es necesario intervenir por, precisamente, formar parte de ellas.



Fuente: Elaboración propia a partir del programa Atlas.TI.

5.5. El TSAS ante la crisis económica de 2007. El caso de CRE

5.5.1. EL papel del TSAS durante la crisis económica de 2007

El TSAS ha jugado un papel determinante desde el último periodo de crisis económica que ha atravesado España. En esta etapa, se han sucedido dos dinámicas que han ido entrelazadas, por un lado las situaciones de vulnerabilidad aumentaron en todo el territorio nacional y, por otro, el TSAS vio reducida considerablemente sus partidas de financiación pública, con lo que las organizaciones debieron buscar nuevas fuentes de ingresos, priorizar actuaciones y procurar dar respuesta a situaciones de urgencia, como explica Rodríguez-Pardo (2018: 23-24).

Sin embargo, parece no haber consenso en los puntos de vista acerca de los recortes económicos que el Sector ha sufrido en la última década, de hecho,

encontramos en los discursos diferentes visiones sobre cómo ha afectado a las entidades del TSAS la merma en los recursos financieros provenientes del sector público.

Por un lado, hay quienes sostienen que los recortes presupuestarios afectaron en gran medida a un sector muy subvencionado y con poca base social, con lo que hubo entidades abocadas a la desaparición por falta de financiación. La falta de base social no se refiere únicamente al voluntariado, sino a la inexistencia de una red de socios o colaboradores económicos que amortiguaran la caída de las subvenciones, lo que da lugar -como señalaba alguno de los entrevistados- a que muchas organizaciones desaparecieran, entrando el TSAS en una profunda crisis en un momento en el que su existencia era imprescindible dado el incremento de necesidades que, a nivel social, se estaban produciendo y a las que el Estado parecía no poder dar respuesta. Esta situación provocaría que únicamente pervivieran aquellas entidades que tenían unas estructuras sólidas, desapareciendo muchas de las que surgieron al albor del auge de la financiación pública de los '90.

E1: “Cuando llega la crisis económica y se empiezan a recortar subvenciones y se empiezan a recortar fondos, la mayoría del sector entra en una crisis brutal porque no puede soportar el personal remunerado que tenía. Y cuando mira a los lados no hay nadie porque no tenía volun (...), no tenía una base social potente que fuera capaz de sostener eso”.

Una segunda postura entiende que, pese a la disminución de financiación pública, el Sector Social obtuvo una importante respuesta por parte de la ciudadanía, viendo aumentadas las donaciones económicas y la participación voluntaria. Esta opinión se constata con los datos que aportó la Plataforma de ONG de Acción Social (2019:7), dónde se percibía que, salvo en el año 2011, desde 2008 hasta 2018 se incrementa la recaudación en las entidades del TSAS²² a la par que el voluntariado, muy especialmente a partir del año 2010²³. Sin embargo, esta mayor participación e implicación ciudadana se dirigió sobre todo a entidades ya asentadas al ser, quizá, las que por su trayectoria más confianza daban a la sociedad.

²² Ver Gráfico 3.

²³ Ver Tabla 7.

E4: *“En el momento de la crisis, la Administración Pública redujo el... suuuu apoyo, su contribución, no tenía recursos y, sin embargo, hubo incremento de horas, hubo más voluntarios y hubo más donaciones económicas. Es decir, el tirón lo hemos... eee lo han soportado las ONG´s de cara a la Administración, pero las ONG´s lo han soportado gracias a que los ciudadanos han contribuido en mayor cantidad a soportar este tipo de situación”.*

Esta segunda percepción del Sector Social en la crisis de 2007 considera que la capacidad de recuperación del mismo fue mucho mayor que la de la propia Administración, dando como resultado una mayor solvencia en las actuaciones sociales:

E6: *“(...) Y por lo tanto los recursos públicos no están recuperados y los recursos privados que como te digo aumentaron, aumentaron mucho más en un destino que tenía que ver claramente como digo con esas situaciones de carencia, situaciones de urgencia.”*

E4: *“(...) pero en situación de crisis como la última que ha acontecido, ha sido evidente que la Administración no ha podido hacerse cargo de... de toda la situación”.*

Por último, una posición minoritaria de las personas entrevistadas admite que hasta 2012 el Sector Social a penas si se vio afectado por la crisis económica entendiendo que, pese a que no hubo capacidad de aumentar el presupuesto público destinado a él, al menos se procuró mantener. En este panorama en el que las necesidades sociales aumentaron, las organizaciones del TSAS tuvieron la capacidad de reaccionar interviniendo en aquellas situaciones que precisaban su atención y cooperando con las Administraciones.

E5: (...) déjame decirte que las crisis, en los ciclos, este ha sido más largo, no han perjudicado al TS. Te estoy dando cifras globales ¿eh? (...) Es decir, han recortado presupuestos públicos, pero... los presupuestos eeee para ONG´s en menor medida, también los han visto recortados, pero en menor medida.”

El viraje se produjo en 2012, cuando la política de recortes afectaría gravemente a los sistemas de protección social y al sistema de bienestar en su conjunto, a la vez que se disminuye también la financiación al Sector. Con este escenario se podría interpretar que la desatención social responde a un desinterés y no a una limitación del Estado, con lo que el TSAS se ve forzado a buscar nuevos mecanismos de financiación y participación de la sociedad en la solución a cuestiones sociales desdibujando su papel de colaboradora de las Administraciones y convirtiéndose en proveedora de recursos que, de otra manera, quedarían desatendidos.

E6: “(...) Alguien inventa que para salir de la situación en la que estamos hay que recortar y caramba con el recorte. Con unas tijeras de podar.

(...)los recursos públicos están mirando para otros lados, que eso de atender a los derechos está bien en el papel, y punto y final, que están dedicando al tercer sector un rol que no le toca ni le corresponde porque la garantía de derechos no es nuestra”

E8: “(...) en las crisis hay condiciones para hacer cambios y por tanto puedes hacer cambios... de condiciones. Entonces, pues en vez de hacer cambios en las condiciones para que el Estado de Bienestar quedara salvado en la crisis, lo que se ha hecho ha sido recortes, recortes, recortes y machacar y machacar machacar y vendernos a todo el mundo que todo lo hacen las ONG´s con su voluntariado. ¡pues mire usted, las ONG´s, por mucho que quieran hacer, no pueden hacer la sustitución de un pilar del Estado del Bienestar!”

En el transcurso de las entrevistas, varias de las personas entrevistadas coincidieron al señalar que el número de personas atendidas por el TSAS durante y después de la crisis de 2007 se incrementó ostensiblemente, con datos objetivos de riesgo de exclusión social y cronificación de la pobreza. La recuperación económica no fue acompañada, por tanto, de una mejora de los indicadores de bienestar de las personas vulnerables.

E6: *"(...)si yo antes normalmente recibía a cinco personas, ahora estoy recibiendo 50".*

E10: *" la tasa de desempleo ha subido entre las personas que atiende Cruz Roja 6,4 puntos en un año y ya es el 73,7%". Es decir, el 73,7% de las personas que nosotros atendemos no tiene trabajo. La mayoría de los desempleados, cerca del 60% no tienen cobertura. Es decir, están completamente en el aire. Aumenta el número de personas sin ingresos."*

Sin embargo, la crisis económica que comenzó en 2007 puede considerarse también como un revulsivo para el TSAS, que debía buscar nuevas fórmulas o modelos para intentar solventar las situaciones de emergencia social cada vez más crecientes. En este sentido, las entidades históricas volvieron a modelos de atención más antiguos combinándolos con otros nuevos, entendiendo que serían provechosos para las situaciones de vulnerabilidad que habían de afrontar.

E11: *"(...), muchas entidades hemos vuelto a hacer muchas cosas que hacía mucho tiempo habíamos dejado de hacer. (...) yo creo que la crisis en España ha sido el detonante para... para explorar nuevas fórmulas de ejecución de la acción social".*

Por otro lado, surgen nuevas fórmulas de participación social para dar respuestas de manera inmediata a las necesidades de los entornos más próximos

de los ciudadanos que podrían entender que ellos eran parte de la solución y que las entidades más asentadas en el espacio público quizá no les representaban como ellos querían.

E1: “(...) los ciudadanos empezaban a organizarse para otras cosas, pero que pasan olímpicamente de un sector donde ven en general que, que no va con ellos, que no es algo que les represente”

E11: (...) fundamentalmente han estado promovidas [se refiere a los comedores sociales auto gestionados, bancos de alimentos autogestionados, economatos,] por... asociaciones espontáneas, o por iniciativas más locales de asociaciones de vecinos, o de afectados por... la hipoteca, por el tema del desempleo, o por el tema... ¿sabes? Yo creo que ahí, las organizaciones más potentes hemos repetido fórmulas de atención... arcaicas, muchas veces”

En este sentido, los discursos son prácticamente coincidentes, la crisis económica reactivó a la ciudadanía, la participación social se considera esencial en la reclamación de unos derechos que deben ser atendidos porque en algún momento fueron reconocidos por los poderes públicos. Se vuelve, por tanto, al concepto de ciudadanía ejercida que proponemos en el que los miembros de una comunidad son conscientes de su pertenencia y son capaces de organizarse para lograr un beneficio individual o colectivo.

E1: (...) posiblemente hay una crisis de los modelos clásicos de voluntariado, pero no de participación, que se participa posiblemente más que nunca... de otras formas...(...) se incrementa, de hecho, en estos años”.

E9: (...) yo creo que el estallido del 15-M fue la muestra clara de que si tú lo que vas es a espalda de la sociedad pues se te va a reclamar un espacio,

ese espacio se va a reclamar sin duda... en unas condiciones actuales de sociedad democrática”

En este contexto, la actuación del TSAS y su capacidad de movilización para afrontar las situaciones de necesidad y emergencia social ha sido reconocida y aplaudida por las administraciones. Sin embargo, aunque en ocasiones se podría querer obviar el papel visibilizador del TSAS presentándole ante la sociedad como un mero proveedor de servicios, lo cierto es que si atendemos al papel y funciones que este tipo de organizaciones deben desempeñar para no ser confundidas con otras de cualquier otra índole, es claro que deben mantenerse como garantes de derechos sociales manifestando cualquier situación de vulneración de los mismos.

E9: “(...) ese puede ser uno de los riesgos decir “yo quiero que se haga este trabajo, pero lo que no quiero es que haya críticas, o movimientos sociales”.

E10: “(...) quien más sabe de la crisis y quien está rescatando de la crisis a la gente que se va descolgando es el Tercer Sector, que sabe muchísimo de eso. Y que sabe muchísimo eh, digamos o que hace muchísimo lobby y presión para que cambien políticas, para que no se recorten derechos.”

En conclusión, el papel que ha tenido el TSAS durante la crisis económica de 2007 ha sido esencial para amortiguar las crecientes situaciones de emergencia social a las que el país tuvo de enfrentarse. Con independencia de si el Estado pudo o no hacerse cargo, lo cierto es que hubo un importante incremento de personas en exclusión social o en riesgo de ella, el modelo de bienestar social no abarcó las carencias en las que sanidad, educación, dependencia, etc., quedaron sumidas, con lo que la ciudadanía hubo de buscar nuevas fórmulas que dieran respuesta a sus propias necesidades, bien a través de las organizaciones del TSAS existentes, bien a través de nuevos movimientos sociales de participación.

5.5.2. *La CRE durante la crisis de 2007*

A partir de la crisis económica, Cruz Roja Española procuró adaptarse a la nueva realidad en la que se encontró inmersa procurando mantener y aumentar su función visibilizadora, a la vez que reformuló sus intervenciones intentando mejorar su capacidad de actuación. La situación económica afectó muy especialmente a las clases medias y bajas, de hecho, el riesgo de las rentas medias de caer en situaciones de vulnerabilidad se incrementa en el transcurso de los años de la crisis e incluso se mantiene una vez superada. Goerlich, indicaba en un estudio sobre la distribución de la renta durante la crisis de 2007 que “(...) si comparamos la situación entre 2007 y 2013, observamos una situación claramente regresiva. Casi todos los estratos de la población empeoran y hay una evidente transferencia de porcentajes de población hacia las rentas más bajas” (2016:22).

Esta realidad hizo que la entidad se esforzara, por un lado, en poner de manifiesto a las administraciones las situaciones cada vez más crecientes de vulnerabilidad con datos objetivos y por otro, en implicar al conjunto de la sociedad en la solución.

E9: “(...) *era la CR la que decía “señores, las cosas no van bien, que tenemos un índice AROPE de un 28%, que la gente que viene a CR un 80% no tiene ingresos... etd, etc, etc”*

E10: “(...) *Pero no sabes la de gente que ha entrado, que venía de un estatus socioeconómico perfectamente normalizado y estable y ¡hala!*”

Muestra de esa búsqueda de participación de la sociedad fue que en el año 2012, por primera vez en la historia reciente de Cruz Roja, se lanzó un llamamiento a toda la población española para ayudar a la propia población española. Hasta el momento se habían realizado campañas para ayudar a otros países en situaciones de guerra, catástrofes medioambientales, pandemias... pero nunca se había contado con el país que

necesitaba la ayuda para socorrerlo, lo que demuestra que la intencionalidad de la organización en producir cambios, era una evidencia.

Pero la transformación de la entidad no se limitó a pedir auxilio económico a la sociedad en esta etapa de crisis nacional, sino que el nuevo concepto de participación que se maneja en la organización radica en que la sociedad debe ser parte de la solución partiendo de la premisa de que la figura del usuario y del voluntario se entrecruzan.

E11: “(...) y claro, gente que nunca había sido voluntaria y que empezaron a ser usuarias, pero al mismo tiempo comenzaron a ser voluntarias porque ellos mismos se estaban encargando de gestionar la ayuda que ellos mismos estaban recibiendo.”

E9: “se han hecho avances, que tenemos cada vez más personas voluntarias que también son personas participantes en nuestros programas, o que lo han sido y después están como voluntarias con nosotros...”

Por otro lado, es reseñable también que en este difícil periodo de crisis económica, entidades como CRE y Cáritas logran mantener e incluso aumentar su voluntariado y recursos, algo que las diferencia de las pequeñas organizaciones que, con poco volumen de asociados y excesiva dependencia de financiación pública, no fueron capaces de atender a unas demandas cada vez más crecientes.

E1: “(...) Cruz Roja, por ejemplo, no desciende ni de número de voluntarios, ni de número de socios, ni de número de recursos durante la crisis y se mantiene. Y Cáritas yo creo que se mantiene, se mantiene igual”.

E11: “(...) hubo mucha gente que se acercó a CR por ejemplo por la crisis, que nunca habían estado en experiencias de solidaridad y se acercaron a CR para poder contribuir y apoyar a toda la labor que tuvimos que poner en marcha”

De las entrevistas se desprende por lo tanto, a grandes rasgos, que las entidades del TSAS que lograron mantenerse activas durante la crisis económica y la CRE abordaron las situaciones de necesidad de manera muy similar, procurando dar respuesta a las necesidades sociales a través de nuevas fórmulas de participación y de colaboración con las Administraciones Públicas.

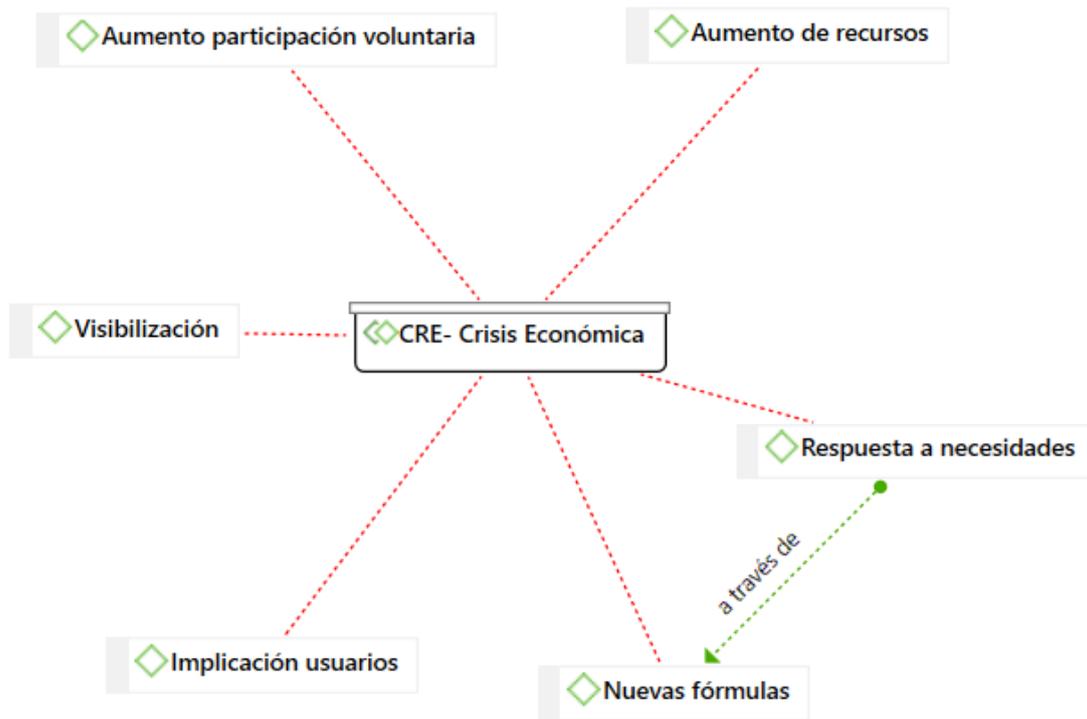
A diferencia de otras organizaciones del Sector, durante esta difícil etapa de emergencia social la organización logró movilizar a la sociedad para que participara en sus acciones voluntarias. Las memorias de la entidad contabilizan en 2007 a 165.971 personas voluntarias, en tan solo un año, esta cifra se elevó a 175.331 y continuaría creciendo en años posteriores, de hecho, en el año 2012 se produce un importante incremento de voluntariado llegando a los 204.833 y en 2015 a 209.15. Se puede constatar con estos datos que su propósito de implicar a la ciudadanía obtuvo una importante respuesta.

La cuestión de la financiación también se puede evidenciar con los datos que ofrece la propia entidad. Sin entrar en los recursos obtenidos de las diferentes administraciones o los provenientes de los sorteos, es llamativo el incremento de los recursos que la CRE obtuvo a lo largo de la crisis a través de las donaciones y del aumento de número de socios. Si bien, en los primeros años de la crisis no hubo un aumento significativo de socios²⁴ y las donaciones se destinaban mayoritariamente a campañas internacionales, será a partir de 2009 cuando los cambios comiencen a percibirse levemente, y es que en este año se contó con un 6,3% más de socios que en 2008, obteniendo una facturación de 58.321.219 euros. En el año 2012, esta dinámica de crecimiento de socios continuó, ascendiendo su facturación a 86.968.191 euros (un 13% más que en el año anterior) y recaudando más de 7,8 millones de euros. Este año, además, se produjo un cambio en el perfil del donante y es que más del 75% de las donaciones realizadas se destinaron a proyectos nacionales, porcentaje que en 2015 aumentaría llegando al 89%. Este cambio en el destino de las donaciones es un dato interesante para el caso que nos ocupa, pues ese giro que la organización buscaba en la implicación de la sociedad y en las fórmulas de financiación obtuvo una respuesta

²⁴ Según las memorias que ofrece la CRE, en 2008 el número de socios aumentó un 1,81% más que en 2007, pero también computó un 2,57% más de bajas que el año anterior.

positiva y hace comprender cómo fue capaz de, no solo sobrevivir, sino de ampliar su actividad en una etapa que tan duramente castigó al Sector.

Red 12. La CRE ante la crisis económica



Fuente : Elaboración propia a partir del programa Atlas.Ti.

5.6. Retos y perspectivas de futuro del TSAS. El caso de la CRE

En este apartado se ha pretendido conocer la visión que, a raíz de la legislación de 2015 relativa al TSAS y después de atravesar una importante crisis económica, mantienen las personas entrevistadas en torno al presente y futuro del Sector Social. Conocer qué opinión les merece la Ley del TSAS, cómo se han relacionado las organizaciones del Sector y cuáles son los retos a los que deben enfrentarse para que su pervivencia quede asegurada, nos posibilitará un planteamiento crítico que favorecerá elaborar nuestras propias conclusiones.

Por otro lado, se trazará este mismo recorrido analítico en la realidad concreta de Cruz Roja Española, dado que a lo largo de las entrevistas las propias personas entrevistadas abordaron cómo debía afrontar esta organización los cambios que en relación a otras entidades y al conjunto de la sociedad se pudieran avecinar.

5.6.1. Regulaciones del TSAS

El primer hito, a nivel normativo, para el TSAS tiene lugar en enero de 1996, con la aprobación de la primera Ley del Voluntariado, que sienta las bases de la actuación de las personas voluntarias en el campo no lucrativo. Esta preocupación por el Sector cobraría importancia a raíz de la creciente actividad que tuvo durante la crisis económica, con lo que la ley fue reformulada en 2015 al compás de la Ley del Tercer Sector de Acción Social y fue consecuencia de un amplio diálogo entre Administración y agentes sociales. Todos los entrevistados coinciden en que era necesario regular una actividad que -como se ha dicho en apartados anteriores- era cada vez más creciente y, sin embargo, carecía de nitidez conceptual. Uno de los aspectos que más desacuerdos generó en la Ley de 1996 era la asimilación del voluntariado a contraprestación, lo que podría dar lugar a equívocos que dificultaran la delimitación del Sector Social y generara aún mayor confusión entre las acciones voluntarias y otras de índole diversa que, pese a dedicar su actividad a cuestiones sociales, funcionaran con otras motivaciones o intereses, de ahí la importancia de esta nueva reformulación de la Ley.

E1:“(…)ha habido un diálogo muy amplio entre Administración y...y diferentes, agentes, agentes sociales... “.

E7: “La legislación del voluntariado está muy bien hecha, merece la pena que de vez en cuando, alguna de las cosas que tiene se revisen, y se mejoren, pero está muy bien hecha”

E6: *“en el ’96 se elaboró Ley del Voluntariado que a muchos no nos gustó y lo dijimos claramente. (...) el voluntariado no tiene que estar ni unido ni desunido a prestaciones, a contraprestaciones etc. etc. si es que es una acción voluntaria. (...) la actual Ley de Voluntariado fue, en ese sentido, mucho más clara, en las características del voluntariado me sumo a ella”*

Sin embargo, incluso estando a favor de los planes y reformas posteriores a 1996, los discursos coinciden en que la norma no siempre acompañó a la realidad, bien por falta de medios, bien por un desconocimiento del día a día de las organizaciones dedicadas a la acción social, por lo que era necesario profundizar en un sector que, sobre todo a raíz de la crisis económica, requería estar bien delimitado y reconocido para poder llevar a cabo sus cada vez más crecientes actuaciones.

E4: *“(...) creo que la regulación actual falta... le falta que quien regula pase un tiempito aquí”*

E11: *“si tú te coges, por ejemplo, documentos...yo qué sé... el Plan de Reformas, o el II Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia... son documentos que están muy bien, pero que al final, carecen muchas veces de... los medios adecuados para llevarse a cabo de manera eficaz.”*

La elaboración y aprobación Ley del TSAS supuso un avance en lo que a reconocimiento normativo se refiere porque reorganiza el panorama de las ONG’s distinguiendo a las organizaciones que dedican su actividad a paliar situaciones de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social de otras con diferentes campos de actuación y motivaciones. Por otro lado, la regulación fortalece al Sector como interlocutor ante las Administraciones, reconociendo su capacidad para detectar problemas sociales y ofrecer soluciones eficaces dado el conocimiento de las diferentes realidades en las que opera y es necesaria una intervención.

Que esta ley sea fruto de intensas negociaciones entre diferentes actores, genera como contraparte ciertas carencias que, con el tiempo, habrán de ser resueltas y es que

la norma no dará lugar a importantes cambios en el Sector debido, fundamentalmente, a que deja en manos de las propias organizaciones la posibilidad de transformarse.

E3: *“Ventaja que ha tenido la ley, por lo tanto, es ordenar, regular y ponerte en el mapa eeemmmm....limitación que ha tenido la ley: pues lógicamente su desarrollo y como siempre pues fue posibilista. Es una ley blanda, sin muchos compromisos, porque si hubiese tenido muchos compromisos, mmmm pues no hubiese salido para adelante.”*

E4: *“La Ley del TS sin duda contribuye aaa ordenar y reconocer aaa un a.... bueno, pues al TS, a estas entidades que antes estaban en tierra de nadie. Yo creo que es un avance, aunque... aunque se queda corto eeee.... se queda corto porque tendría que haber regulado algunas cosas, es decir, para los... había que haber regulado algunas cosas”.*

5.6.2. Las relaciones entre entidades del TSAS

Para el TSAS el s.XXI supone un cambio en lo que a nuevas formas de organización y participación en lo público se refiere. Si bien, el fenómeno del trabajo en red ya existía a finales de los '90, es a partir de aquí cuando comienzan a tomar fuerza y capacidad organizativa. Las entidades del TSAS se preocupan por reorganizarse y busca alianzas entre ellas para lograr una mayor efectividad en sus acciones y es que, esa interrelación entre entidades tiene como consecuencia directa un mayor reconocimiento ante los poderes públicos, los medios de comunicación y el conjunto de la sociedad.

E2: *“el TS ha tenido una fase interesante al hilo de la Ley, de hacer la Plataforma del Tercer Sector, de organizarse, que eso es fundamental”.*

E3: “(...) es como un estadio en la madurez del TS, que es el proceso de articulación (...) cuando tú te articulas, acabas de... acabas entendiendo que tú tienes unas afinidades con tus semejantes y que estás definiendo un ámbito que te autoidentifica y que te diferencia y que te conviertes en un interlocutor de cara a la administración, de cara al sector mercantil, a los medios de comunicación”.

Se produce, por tanto, un importante viraje en las organizaciones del Tercer Sector Social que entienden que, con independencia del área de atención a las personas en las que verse su actividad, es importante unirse y crear redes para trabajar de manera más eficiente sobre todo en lo que a interlocución institucional y reconocimiento social se refiere. Es creciente, como se señaló en el capítulo 3, la aparición de plataformas a nivel nacional e internacional en la primera década del s.XXI, lo que demuestra que la intención de buscar nuevas fórmulas para hacerse oír y demandar su papel como colaboradoras de las instituciones es un hecho.

E7: “las ONG’s tienen que estar conectadas. No puede estar un barco en medio del mar si no tiene una base de conexión directamente porque aquello no funciona”.

E9: “(...) ¡si da igual que tú te dediques a personas mayores, a cooperación internacional que te dediques a migraciones... da igual! Esto se trata de construir una sociedad, un mundo mejor, entonces estamos todo el mundo está trabajando en lo mismo”.

Sin embargo, pese a que la colaboración entre entidades no siempre fue bien entendida, parece el camino indispensable para lograr la pervivencia del sector y mantener su capacidad de respuesta a la sociedad, de ahí que la creación e incorporación de entidades a las diferentes redes y plataformas fuera creciente, como decimos, en lo que llevamos de s.XXI: La Plataforma del Tercer Sector, la Plataforma de ONG de

Acción Social, la Plataforma de Voluntariado de España...etc., son buena prueba de ello.

E7: “Porque el problema siempre, siempre ha sido el mismo: es decir, tú estás haciendo un trabajo, pero si a la vez no descubres cómo está haciendo el trabajo el otro en las partes que te unen y las partes que te... que digamos, que puedes complementar, pues siempre vas a funcionar mal.”

E9: “no tiene sentido que trabajando en lo mismo no hablemos, no nos sentemos, no tengamos estrategias comunes, no compartamos buenas experiencias, buenas prácticas... no tiene ningún sentido entre ningún nivel”

5.6.3. Los retos del TSAS

La labor del TSAS no ha quedado delimitada y sellada con las reformas o reconocimientos que ha adquirido en los últimos tiempos; Como decimos, la sociedad es cambiante y por lo tanto, también lo son sus necesidades y expectativas con lo que, el Sector Social, al ser una representación o expresión de ella, también va evolucionando y reformulando sus acciones de modo que su futuro dependerá, en buena medida, de la visión que a medio y largo plazo se tenga de él. En este sentido, a lo largo de las entrevistas se han señalado diferentes retos, considerados prioritarios, para alcanzar la pervivencia de un Tercer Sector de Acción Social que es necesario mantener a lo largo del tiempo en tanto en cuanto las desigualdades sociales existan, algo que según la historia nos demuestra, no tiene visos de cambiar.

En cuestión de valores, el TSAS tiene un amplio camino recorrido, pero debe seguir avanzando tanto en la esfera de lo social, como de lo político. La sensibilización es una de las facetas que se entiende que debe ser potenciada desde las propias entidades, pero también a nivel institucional dado que una mayor incidencia en la

formación en valores en el mundo escolar y universitario favorecería su participación e implicación en cuestiones sociales.

E5: “TS tiene que jugar más en el mundo de la micropolítica, en el mundo de laaaaa sensibilización, en el mundo de los valores, por lo tanto, del país que queremos ser”.

E7: “Esa educación nos falta, y esa educación yo creo que la pueden ejercer las ONG’s... eeee... alguna, alguna en concreto, en el campo educativo. Y llamo educativo desde un punto de vista amplio, educación no es solo una asignatura (...)”

E10: “: Entonces yo pienso que tiene un papel brutal en la educación de la ciudadanía, en hacer una malla de seguridad”

Otro de los aspectos en los que el TSAS debe dirigir su mirada tiene que ver con el ámbito de la prestación de servicios; el Sector Social debe continuar por la vía de la garantía de derechos sin obviar que no puede convertirse en un agente proveedor de servicios, sino en colaborador de las Administraciones. Su función de apoyo en las diferentes áreas del bienestar se prevé como algo fundamental para preservarlos y, sobre todo, para actuar de vigías en el caso de que se apliquen economías especialmente liberales en las que éstos pudieran peligrar.

E5: “El TS en un futuro, para que sobreviva (...) tiene que hacer prestaciones de los derechos deeee... de la sociedad española; Ya sea en educación, ya sea en la sanidad... ya sea en los servicios que (...) cubren parte de derechos”.

E10:” (...) *no confundirse nunca con la Administración Pública, la que garantiza derechos es la administración pública. Nosotros somos una especie de auxiliar social.*”

Las organizaciones del Sector Social llevan tiempo siendo conscientes de que para generar confianza hacia las instituciones públicas y la sociedad, la transparencia era fundamental. Si bien, hasta 2013 era habitual publicar las memorias de actividades en prácticamente cualquier entidad, la Ley de Transparencia²⁵ aprobada en ese año sirvió como revulsivo para activar portales de transparencia más accesibles a la sociedad en las que se diera cuenta de los recursos de personal, voluntarios, financieros o de las actividades realizadas. Sin embargo, algunas de las personas entrevistadas consideran que se deben continuar haciendo esfuerzos por visibilizar todos los ámbitos de actuación de las entidades, a la vez que se deben promocionar mecanismos de control externos que corroboren las buenas prácticas de éstas.

E5: *“Entonces, eso tienen que ser (...) organizaciones que se someten al mismo control de los poderes públicos”.*

E10: *“Entonces yo pienso que el sector tendría que estar sostenido, por su puesto, auditado a lo bestia”.*

En cuanto a los modelos de participación, pese a haberse modificado -como hemos dicho sobre todo a raíz de la crisis económica- el TSAS debe ser capaz de evolucionar hacia donde la sociedad le dirija en el modo de tratar las cuestiones sociales. No son las organizaciones quienes deben dictar las formas de participación ciudadana, sino que deben ser la respuesta a estas. Posiblemente sea necesario un viraje en las posiciones en las que se encuentra el TSAS, la Administración Pública y la ciudadanía, entendiendo las dos primeras que están al servicio de la última: el TSAS surge como consecuencia de la participación ciudadana, es cierto que las estructuras ya creadas deben procurar potenciar la participación, pero dirigiendo la atención hacia

²⁵Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

donde la sociedad la necesite y no al revés. La Administración, por su parte, necesita al TSAS, pero como expresión de la ciudadanía para lograr sociedades realmente democráticas, donde la participación de la sociedad es esencial.

E1: “ (...) *posiblemente hay una crisis de los modelos clásicos de voluntariado, pero no de participación, que se participa posiblemente más que nunca... de otras formas...posiblemente menos intensa..., bueno, hay también mucho que discutir ahí sobre ese modelo ¿no?*”

E4: “(...) *la Administración necesita que los ciudadanos se sientan parte del problema y de la solución.*”

E6: “*el TS se tiene que vincular, y vincular muchísimo más a los movimientos de cambio que hay en la sociedad ¡que no son única y exclusivamente políticos!*”

E4: “(...) *muchas veces queremos, o...buscamos [desde el TSAS] que los ciudadanos usen herramientas que hemos pensado para nosotros (...) igual no hay que hacer eso, igual hay que ir donde está la gente ¿Dónde está la gente, en las redes sociales? Pues igual hay que ir ahí, estar allí*”

Otro reto al que el TSAS se enfrenta y del que se ha tenido que preocupar a lo largo de su existencia es el relativo a su financiación. Como ya se ha explicado, los recursos públicos no siempre son suficientes y por otro lado, aunque lo fueran, depender únicamente de ellos limitaría la libertad de acción de las organizaciones, con lo que es necesario buscar nuevas fórmulas de financiación encaminadas a obtener una mayor independencia e implicando a la sociedad permitiéndole una capacidad de actuación en aquellas situaciones o áreas en las que su participación sea necesaria para mantener, potenciar y ampliar los derechos sociales de la ciudadanía.

E7: “(...) *habrá que hacer convenios colectivos, o convenios de tipo nacionales, o convenios de... lo que sea, porque lo que no se puede es estar en un una continua penuria y que eso nos esté impidiendo hacer cosas mejores (...).*”

La capacitación del TSAS es otra cuestión que también preocupa a las personas entrevistadas y es que, las organizaciones no pueden descargar sus actuaciones exclusivamente en las personas voluntarias, es necesario contar también con un Sector cualificado que de solvencia a las entidades en la articulación de sus programas de manera que se puedan lograr objetivos más ambiciosos gracias a la formación de sus profesionales.

E7: “*Yo creo que el TS (...) pues va a tener que entrar a saber bien hasta dónde puede llegar y a preparar y a capacitarse. (...) Ese es un capítulo importante. (...) Es decir, perder el miedo a que tú tengas una persona dentro de tu... de tu empresa, la prepares bien y que se te escape ¡ese miedo hay que perderlo!*”.

Por otro lado, en el ámbito de relaciones entre entidades se ve necesario continuar fomentando el trabajo en red, cuya andadura comenzó en los ´90 y se impulsó muy especialmente en los 2000. La colaboración entre entidades requiere de un esfuerzo continuo y constante en el que se aprenda a trabajar y a dialogar conjuntamente, pero aporta un valor añadido en cuanto a conocimiento de las diferentes realidades, buenas prácticas...etc. de modo que se convierte en actor indispensable en el diálogo con las Administraciones, por lo que es importante fortalecer las redes existentes y potenciar la creación d otras nuevas.

E7: “(...), *la asignatura más importante que tiene que aprender es aaaa conectarse con los iguales.* ”

E3: *“(…) el TS es un sector que todavía está dominado por muchoo personalismo y tal, que tiene la ventaja de que está basado en la impronta de quienes han sido sus promotores, pero dificulta todos estos procesos de colaboración operativa orientado a la eficiencia... es gente deee morir con las botas puestas y esto es un problema de... importante de maduración que, mientras no se haga, no habrá realmente cooperaciones operativas”*

E9: *“pero... la única forma de poder trabajar y de poder conseguir algo es si estamos todo el mundo al unísono ¿todo el mundo! Tercer Sector, gobierno... etc, etc. Si no, no es posible”.*

Pero los retos no solo implican cambios, sino que también deben encaminarse a mantener lo que se considera que se está realizando correctamente y es positivo para el Sector, como es el caso de la visibilización y detección de necesidades. Este es un terreno en el que se debe mantener la impronta propia de lo que es y define al Tercer Sector de Acción Social y que lo distingue muy claramente de otro tipo de organizaciones y entidades. Esta función visibilizadora le convierte en corrector de las carencias o deficiencias del Estado y en alternativa al Mercado, con lo que, mantener este papel es indispensable para la defensa y proyección de los derechos sociales de la ciudadanía.

E11: *“Yo creo que el TS tiene que seguir teniendo un papel vigilante con respecto a las Políticas Sociales del Estado; Tiene que ser también... digamos... una plataforma para detectar necesidades que muchas veces las Administraciones no detectan, para buscar fórmulas también ciudadanas, de respuesta a esas necesidades”.*

Como síntesis de estos 3 subapartados que esbozan lo que serían, a ojos de los entrevistados, los retos y perspectivas del TSAS a raíz de la crisis económica de 2007 y la regulación de 2015, dibujamos la red 13 en la que quedan expresadas las propuestas más representativas en torno a las cuales creen que debería articularse.

Por un lado, la pervivencia del Sector Social es un reto por sí mismo, demostrándose necesario en la dicotomía Estado-Mercado. Potenciar y mantener la expresividad ciudadana en las cuestiones sociales facilita una respuesta más rápida en aquellas situaciones que necesitan ser atendidas con inmediatez, a la vez que aporta una mayor calidez y cercanía. Sin embargo, la incursión del Mercado en un espacio que pudiera quedar desatendido por las instituciones públicas podría generar que el Sector Social se incorporara en una carrera de prestación de servicios para la que no está llamado perdiendo, precisamente, esa visión desinteresada que le caracteriza.

La relación de sinergias que se propone en las entidades fortalecería al Sector, no solo ante las Administraciones, sino también ante el Mercado, ya que su propósito no es ofrecer una carta de servicios, sino dar respuesta directa y efectiva a las realidades que conocen al compartir sus experiencias, buenas prácticas o carencias, de manera que puedan nutrirse de un bagaje que les permita, también, convertirse en interlocutoras de peso de los Servicios Públicos. Potenciar y fortalecer las relaciones entre organizaciones, aun a costa de particularismos, beneficiará al conjunto del Sector Social y, por ende, a la sociedad.

En cuanto a la modernización del Sector, ésta va encaminada, sobre todo, a la búsqueda de un equilibrio entre su tradición y nuevas fórmulas que le permitan seguir siendo una manifestación más de la expresividad social. Para ello, debe esforzarse en acercarse a la sociedad buscando nuevos mecanismos de participación, haciendo hincapié en buenas prácticas y transparencia que generen confianza en la ciudadanía.

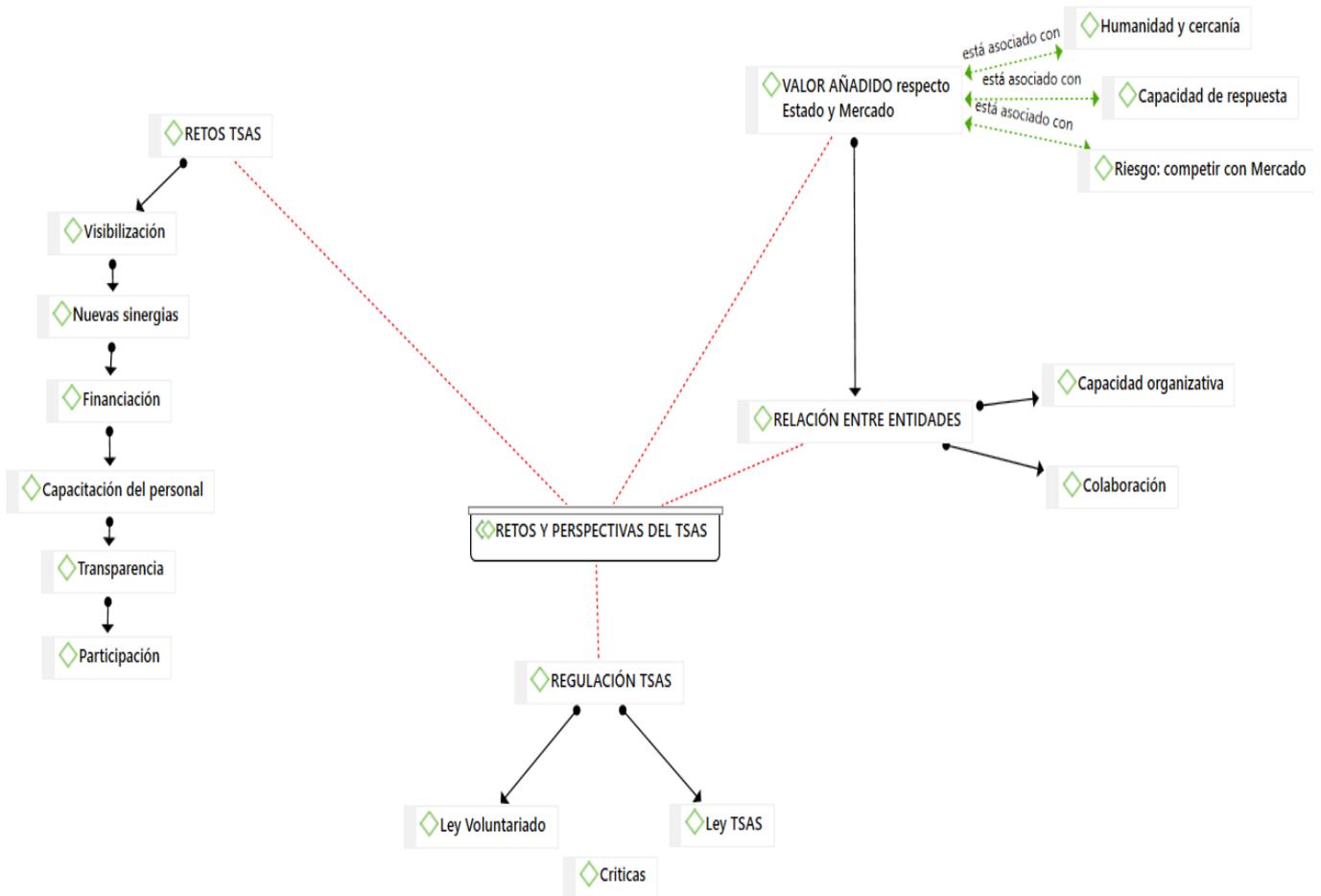
Por último, pese a que antes de la crisis económica primó la contratación de personal técnico a la potenciación del voluntariado, abocando a la desaparición de muchas entidades debido a la falta de solvencia que les permitiera mantener las contrataciones, no se puede revertir totalmente la fórmula. Se considera necesario compaginar la articulación de un voluntariado sólido, con la cualificación de las entidades, haciéndolas solventes para resolver cuestiones que no pueden resolverse únicamente con buena voluntad pero con desconocimiento técnico.

Como síntesis, por tanto, los desafíos a los que se enfrenta el Tercer Sector de Acción Social se centran fundamentalmente en cuatro aspectos:

- La creación de nuevas redes de colaboración o sinergias se ven necesarias para que el Sector evolucione y sea capaz de enfrentarse a los cambios sociales.

- Cambian también los modelos de participación, con lo que las entidades tendrían que encontrar la manera de vincularse a esos arquetipos cada vez más crecientes.
- Deben buscarse también nuevos modelos de financiación, el TSAS necesita recursos económicos que le permitan abordar con holgura sus proyectos y mantener sus estructuras de manera sólida.
- Al hilo de este último apunte, es necesario apostar por un personal cualificado, bien remunerado y en el que se promuevan el reciclaje y formación continuada.

Red 13. Retos y Perspectivas del TSAS



Fuente: Elaboración propia a partir del programa Atlas.Ti.

5.6.4. La CRE y sus relaciones con otras entidades del TSAS

La CRE, como parte de las entidades que conforman el TSAS, fue consciente también de la necesidad de colaborar con otras organizaciones por varias razones: en primer lugar, consideró que uniéndose a otras organizaciones quizá más pequeñas, pero con más conocimiento de realidades concretas de la sociedad, serían más capaces de implicarse y prestar su apoyo. Las entidades más pequeñas, como contraparte, lograrían una mayor “cobertura de medios” tanto económicos como técnicos y de voluntariado, que les permitiría socorrer de una manera más ágil y tener una mejor respuesta por parte de las Administraciones.

Por otro lado, la CRE también consideró positivo aliarse con otras entidades a través de redes y plataformas para lograr una mayor visibilización de cuestiones sociales y lograr una estructura consolidada en la interacción con los poderes públicos. Tal fue la importancia que se le dio -y que se le continúa dando- que decidió incorporarse, entre otras, a la Plataforma del Tercer Sector (PTS), la Plataforma de Organizaciones de Acción Social (POAS), la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN) o a la Plataforma de Organizaciones de Infancia(POI), por citar algunas.

E9: (...) Nosotros trabajamos en muchos campos, estamos formando muchos campos, pero claro, lógicamente no tenemos la experiencia, ni los contactos ni las redes que pueda tener la Asociación LGTBI en Murcia porque no es específicamente lo que trabajamos en refugiados, cuando tenemos casos concretos que necesitan ese apoyo. ¡es imprescindible! Trabajar unos a espaldas de otros es, sería muy negativo.”

E11: “(...)en una CCAA donde se había detectado que la Administración estaba procediendo en devoluciones de niños sin esas garantías, pues las organizaciones sociales que trabajábamos en el marco de la atención de estos niños tanto a nivel residencial como a nivel de inserción social, pues aparte de generar una red de entidades que propusieran fórmulas alrededor ¿no? y que sacara a la luz estas situaciones, pues generamos una especie de

turno de oficio, con abogados de las propias entidades cuando surgían estas situaciones de emergencia y que podían prestar asistencia pública que la propia Administración, que es quien tenía que velar por los intereses del niño, no lo estaba haciendo. O sea, que también es una forma de generar alternativas ¿no? desde ese papel de corresponsabilidad y de cooperación entre las entidades comprometidas en un... en un mismo ámbito de un problema social”.

Es necesario remarcar que esa tendencia a colaborar con diversas plataformas o entidades no está reñida con los principios de neutralidad e imparcialidad que definen a la CR, de manera que, si alguna actuación los pusiera en peligro, primarían siempre sus valores. Esto no siempre ha sido entendido, sobre todo por aquellas entidades en las que la denuncia pública es su mecanismo de visibilización, sin embargo y según se manifiesta en las entrevistas, parece que la CRE ha logrado hacer entender su retirada cuando pudiera haber conflictos en este sentido.

E11: “Entonces, bueno, pues también, a nivel de plataformas muchas veces hay pactos con respecto a... bueno, en qué condiciones queremos que esto salga y cuáles van a ser... eeee nuestra posición a la hora de presentarnos a esto o no presentarnos.”

5.6.5. Los retos de la CRE

Cruz Roja se enfrenta a nuevos modelos de participación a los que debe adaptarse y sumarse para lograr ser parte de la solución en las cuestiones sociales. Para ello se propone un viraje dentro de la propia institución involucrándose en la sociedad y obviando cualquier viso de etnocentrismo que, dada su trayectoria y reconocimiento como una de las instituciones más longevas y reconocidas -tanto a nivel nacional o internacional-, pudiera existir. Parece que el reto se encuentra en compatibilizar los modos de atención tradicionales con nuevos modelos de participación en la que la

iniciativa parta de la sociedad y no tanto de la entidad. Si bien es necesario continuar teniendo servicios reactivos a las necesidades que surjan, también se debe promover que la CRE se involucre en la sociedad para conocerla en profundidad y ser capaz de identificar y adelantarse a sus necesidades. Se trata, por tanto, de un trabajo bidireccional en el que la CRE se implique en la sociedad para lograr que la sociedad de implique en ella.

E9: “¡hay que salirse de la burbuja!, hay que trabajar cada vez más en involucrarse dentro de la sociedad y de esa movilización social, hay que estar cada vez más abiertos, se tiene que diluir muchísimo la identidad de cada uno y ser... y ser los actores de movilización social con un fin común”.

Al igual que sucede con el TSAS en general, se ve necesario también promocionar el diálogo entre estructuras y entidades dedicadas a la acción social. Pese a que la CRE cuenta ya con una interlocución muy directa y cercana a las diferentes esferas de la Administración Pública, precisamente por quedar definida como organización auxiliar del Estado, se ha considerado que formar parte de plataformas y redes de acción social generaría estructuras de trabajo y diálogo más sólidas que no harían sino beneficiar al conjunto de la sociedad.

E11: “Pese a que CR puede representarse a sí misma en relación a los ámbitos que trabaja, nos parece muy enriquecedor y muy necesario que las entidades que estamos trabajando en un mismo ámbito podamos generar espacios para compartir esto y construir esta mirada conjunta alrededor de esas situaciones que nosotros tratamos también de... de modificar”

El cambio en la pirámide demográfica es una realidad que preocupa a CRE, esto unido a que el perfil de las personas mayores ha cambiado y, por lo tanto sus necesidades y aspiraciones también, obliga a remodelar el sistema de atención y asistencia. Se ve necesario que las opciones de atención sean más amplias y no queden

reducidas al acompañamiento o cuidado sanitario. Se deben buscar también opciones tecnológicas que les permitan estar atendidos sin mermar su independencia.

E7: “ (...) [las personas mayores] *tienen otros valores, otras inquietudes, otra forma de vivir y. por lo tanto, no le puedes mandar un auxiliar que tú le mandabas hace... y se conformaba con dar un paseo por la plaza, o con jugar una partida de dominó. Hoy ya no existe eso, hoy te encuentras ¡hombre, con gente que lo seguirá haciendo! pero...*”

E4: “*Porque a nosotros [a la CRE] nos preocupa mucho, igual que nos preocupó en aquel momento el ser disruptivos de decir “¡es que no quieren irse! ¡que sus recuerdos están allí!”.* Ahora, seguimos siendo Pepito Grillo, donde decimos: “*¡hay tecnología para cuidar mejor a la gente!*”

Como conclusión a estos dos últimos apartados en los que se abordan las especificidades de la CRE en cuanto a su relación con otras entidades, y los retos y perspectivas de futuro, podemos señalar que:

- Al igual que en el resto de organizaciones del Sector, se considera que la inmediatez en la respuesta a las necesidades sociales y la cercanía en la atención a las personas son aspectos que la hacen distinguirse muy positivamente respecto al Estado y al Mercado. Pero el valor añadido que la distingue del resto de organizaciones del Sector es su especial relación con las Administraciones, que le viene dada por su condición de auxiliar del Estado.

- La CRE coincide también respecto a las organizaciones del TSAS en el interés por buscar nuevas formas de participación, más enraizadas con la sociedad. En este sentido, algunos de los entrevistados consideran que la entidad debe esforzarse por actualizarse y evitar posturas reacias al cambio que le vienen dadas, precisamente, por un miedo a perder su identidad.

- La búsqueda de sinergias con otros actores del Sector para lograr llegar a ser más efectivos en sus actuaciones es también otro de los aspectos en los que la CRE, al igual que el TSAS en su conjunto, debe dirigir sus esfuerzos obviando el miedo a perder

sus señas identitarias. La incorporación a plataformas, la participación en mesas de diálogo, la inclusión en redes de trabajo...etc. ayudarán a fortalecer a un Sector que en ocasiones se ha podido debilitar, precisamente, por el miedo a compartir olvidando que surge para auxiliar a la sociedad, con lo que debe tratar de buscar los mecanismos más fructíferos para ella.

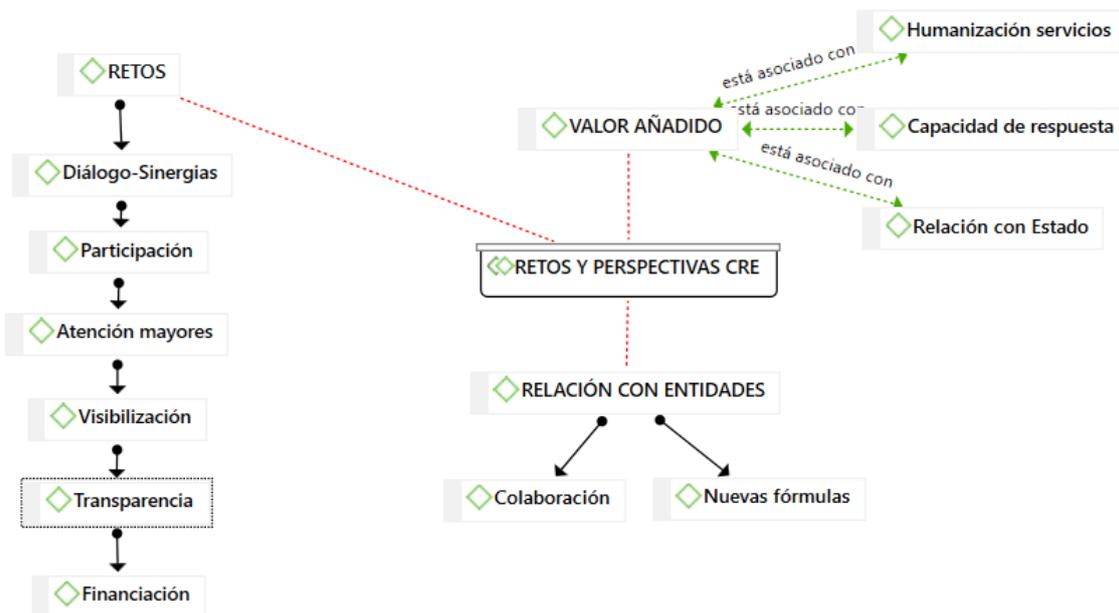
- Como ya se señaló para las organizaciones del TSAS, la CRE también debe continuar estudiando nuevas fórmulas de financiación de modo que, aunque se cuente con recursos públicos, no exista una dependencia tal a ellos que dificulte su pervivencia en el caso de que se vean mermados y, por otro lado, permita actuar con autonomía.

Las singularidades que se encuentran en el discurso para CRE son:

- Por un lado, la cuestión de la visibilización, entendiendo que se debe ser más contundente en la Diplomacia Humanitaria, manteniendo los principios de la organización, pero haciendo valer de manera más categórica los datos objetivos que se ofrecen a las Administraciones para garantizar los derechos sociales.

- Por otro, la atención a los mayores debe tomarse como una cuestión prioritaria, las nuevas demandas, la conciencia de derechos adquiridos...etc. hacen que las necesidades y las aspiraciones sean distintas a las de hace unos años, por lo que deben explorarse nuevas fórmulas de atención adecuadas a la vejez del s.XXI.

Red 14. Retos y perspectivas de CRE

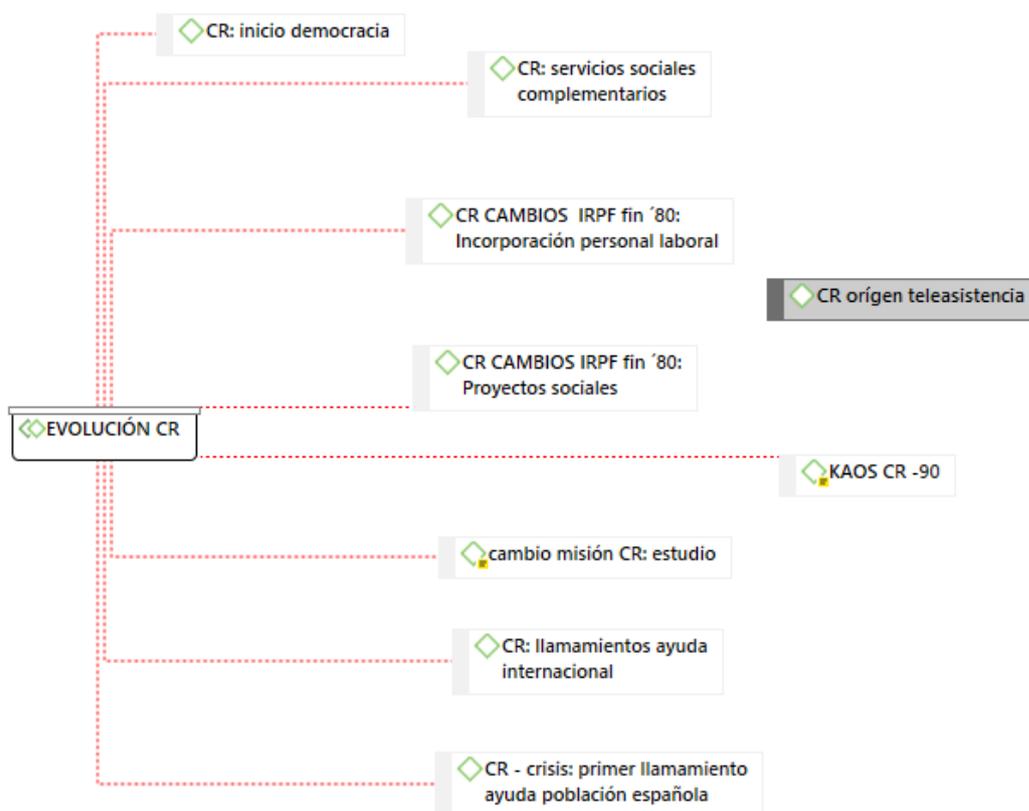


Fuente: Elaboración propia a partir del programa Atlas.Ti.

*** Hitos del cambio de la CRE**

Para finalizar este capítulo, ha parecido interesante señalar lo que, a juicio de los entrevistados, podríamos denominar como puntos de inflexión en Cruz Roja Española. Señalar estos momentos en la entidad puede ayudar a comprender si ha sido capaz de adaptarse o no a los cambios sociales, si se han adecuado los fines y principios de la entidad a la realidad social, o si ha sido la sociedad quien le ha llevado a renovarse -en el caso de que lo haya hecho-.

Red 15: Evolución CRE



Fuente: elaboración propia a partir del programa Atlas.Ti

Al inicio de la democracia, la CRE experimenta un importante proceso de reconversión en el que busca un nuevo lugar en el panorama social y político del momento que lo aleje y diferencie del régimen anterior. En este nuevo escenario, los

servicios sociales complementarios serán el nuevo ámbito a operar por parte de las crecientes ONG's, y de la CRE muy en particular, dado el protagonismo que el Gobierno le otorga considerándola como entidad auxiliar del Estado.

Por otro lado, las reformas impositivas y los nuevos modelos de financiación de las entidades voluntarias favorecerían una transformación interna en la que se apostaría por la incorporación de personal laboral a CRE y llevaría al impulso de nuevos proyectos sociales. En este momento cabe destacar la apuesta que la organización hizo por nuevos modelos de atención a las personas mayores, siendo la precursora de los servicios de teleasistencia.

E4: “La Teleasistencia la pone en España en marcha hace (...), veinte ocho años ya en la CR, cuandooooo en aquel momento los que estaban en este puesto dijeron “a ver, las personas mayores no quieren irse de su casa, en su casa tienen sus recuerdos, su... toda su vida” y en aquella época el modelo era a una residencia cuando la gente ya estaba así ya un poco más delicada”.

Haciendo un breve paréntesis, y pese a no haberlo incorporado en el discurso, viene a colación incorporar en este momento de recorrido histórico de la CRE el declive que sufrió la entidad en los años '90 debido a una mala gestión económica y un excesivo personalismo en quién la presidía en aquellos momentos. Esta situación, sin embargo, sirvió como revulsivo que permitió que la organización se saneara y tomara impulso.

E2: “(...) después la CR se recuperó, porque fue un desastre porque ella quería ser –esta es mi opinión- presidenta, vicepresidenta, secretario general y todos los cargos, y director general, al mismo tiempo (...) cometió ese error, hizo lo que no tenía que haber hecho”.

Superado ese escollo, la organización continúa su reconversión en cuanto a atención y servicios llegando a crear un Departamento de Estudios e Innovación cuyo

objetivo era conocer mejor a la sociedad española y sus necesidades y, como ya se ha dicho, lograr una mayor cercanía y proximidad en las cuestiones sociales. Los hospitales, ambulatorios, puestos de carretera..etc. dependerían de la Administración Pública y la CRE, además de dedicarse a los servicios sociales complementarios, comienza una labor de análisis de la realidad social para poder servirla de una forma más eficaz.

E2: “(...) la CR tenía que retirarse y cubrir otras necesidades. Es decir... ¡el instituto de diabetología, que tenía gente muy buena en CR! pero ya la diabetología era una especialidad que ya estaba en todos los ambulatorios, ¡no tenía sentido mantener un instituto de diabetología!”

E7: “Entonces, nos dimos cuenta que aquella etapa había acabado, o que tenía que acabar y que, de alguna manera, la CR la podíamos llevar hacia unos servicios distintos, de tipo social y asistencial”.

En cuanto a las acciones recientes más significativas, la CRE ha procurado impulsar ayudas humanitarias a nivel internacional, con campañas dirigidas a cooperación y desarrollo y emergencias derivadas de catástrofes naturales, crisis sanitarias y conflictos bélicos. A nivel nacional, sus actuaciones se han dirigido a ámbitos muy variados tal y como se señaló en el capítulo 4, pero si hubo una actuación sin precedentes tuvo lugar en 2012 cuando, por vez primera, se realiza un llamamiento nacional para ayudar a la población española ante la compleja crisis que afectó al país y que derivó en importantes riesgos de cronificación de pobreza.

Con estas breves, pero significativas pinceladas, se pretende visualizar que Cruz Roja Española ha procurado adecuarse a los cambios tanto sociales como políticos, tomado las decisiones que ha considerado necesarias para adaptarse a las nuevas realidades, pero manteniendo los siete principios fundamentales que, desde su fundación, la caracterizan.

6. CONCLUSIONES

En la última década, probablemente agudizado por la crisis financiera que tuvo lugar a nivel mundial, se han incrementado las críticas al Modelo de Bienestar que, incapaz de sostener el ritmo de derechos conseguidos a lo largo del s.XX, se ha visto abocado a una progresiva reducción de políticas públicas, afectando al conjunto de la sociedad sin hacer distinción de clases ni fronteras. Los índices de pobreza se han incrementado y los informes sobre riesgos de exclusión social y cronificación de la pobreza han sido continuas piedras de toque para las administraciones a nivel nacional e internacional.

Plantear esta investigación tiene, como hemos podido mostrar, el objetivo de conocer quienes deben salvaguardar la pervivencia de los derechos sociales adquiridos, cómo han de hacerlo y qué retos se plantean en un momento en el que el retroceso en el bienestar es una evidencia.

Históricamente, la obtención y aumento de derechos -ya sean civiles, políticos o sociales-, han sido respuesta a las actuaciones de sociedades inconformistas y con aspiraciones. Estudios como los de Marshall y Bottomore (1998), Schnapper (1998) y Turner (1993), y otros más recientes como los de Benedicto (2002, 2006, 2007, 2016), Ramiro y Alemán (2016) o Martín-Pérez (2016), entre otros, muestran que el interés por la ciudadanía es atemporal y necesario. El ser humano, consciente de su capacidad, abre un abanico de posibilidades a la sociedad a través de lo que hemos denominado “ciudadanía ejercida” en su ejercicio consciente y libre de intervenir en los asuntos públicos en pro de un beneficio individual o colectivo y que trasciende a las fronteras físicas. Es este un término que parece interesante acuñar en tanto en cuanto refleja la facultad que la persona ostenta de tomar parte en aquellas cuestiones públicas que considere de interés y que no quedan limitadas necesariamente a un espacio físico ni le comprometen de manera indefinida. En este orden de cosas, los movimientos voluntarios han ido avanzando al compás de los tiempos buscando nuevas formas de participación y de acción social, pretendiendo que la implicación en los cambios provenga directamente de las bases sociales.

Descubrir la capacidad del Tercer Sector de Acción Social como garante de derechos y actor visibilizador de las demandas y necesidades sociales ha sido uno de los aspectos más interesantes que ha planteado este estudio. Sin olvidar que, lo que podemos considerar como el origen del Sector, tenía un carácter eminentemente asistencialista o caritativo, que ha ido evolucionando y derivando en nuevas formas de organización presentándose como alternativas al Estado y al Mercado. Esto viene a justificar cómo en las sociedades complejas, donde se originan derechos -y, por tanto, se contribuye a fortalecer la dignidad humana-, el TSAS no sólo es oportuno y cumple una importante función, sino que cubre unos déficits a nivel de bienestar que no pueden dejar de ser protegidos.

Una cuestión de importancia ha sido su conceptualización, es decir, determinar qué es y qué no es Tercer Sector de Acción Social. Precisamente esa dicotomía Estado-Mercado le hacía definirse en términos de negación. Así, el TSAS se entendía como “lo que no es Estado ni es Mercado”, lo “No Gubernamental”, o, avanzando un poco en las teorías “lo voluntario”. Sin embargo, los teóricos no han cejado en su empeño de delimitar al Sector y clarificar dónde se encuentra y cuáles son sus características y funciones; Donati (1998), García-Roca (1996), Alberich (1996), Salomon y Anheier (1992), Montserrat (1996) o Jiménez Lara (2006) son algunos de los que mostraron especial énfasis en su definición, siendo Rodríguez-Cabrero (1996, 2003, 2005, 2015, 2016) uno de los teóricos que continúa acotando y perfilando la definición, buscando un término que lo defina por lo que es, y parece que la clave se encontró en el carácter voluntario, no lucrativo y dirigido a erradicar exclusión social.

Otro aspecto clave que dará relevancia al TSAS en España será su regulación en 2015. Es cierto que anteriormente se había legislado de manera transversal a través de la Ley del Voluntariado o de Subvenciones, pero esta será la primera vez que se tome a la Acción Social como objeto principal de una norma. El aspecto clave aquí se encuentra en el propio Tercer Sector de Acción Social, que había sido capaz de articularse a través de diversas plataformas para exigir una demanda que consideraban necesaria tanto para su propio orden interno como para delimitar la repercusión que tenían a nivel social.

Entre las novedades de esta ley se encuentra la definición formal del TSAS, los ámbitos de actuación o la promoción de nuevos mecanismos de financiación y control.

Cuestiones como la transparencia, o el compromiso de creación de un registro único tendrán también cabida. Sin embargo, la legislación ha dejado cuestiones muy abiertas que requieren de un desarrollo normativo posterior y no ha logrado establecer fórmulas que favorezcan su mantenimiento económico más concretas y estables en el tiempo.

Además, las distintas administraciones pueden caer en la tentación de dejar en manos del TSAS determinadas acciones que les resulten inasumibles en una coyuntura determinada, pero que acaban derivando en una dejación permanente de asistencia por parte de éstas. Así, el TSAS debe permanecer vigilante para que los derechos adquiridos continúen siendo provistos por quién tiene la obligación última, esto es, por el Estado.

Entramos entonces en una disyuntiva sobre el TSAS ¿debe ser garante de derechos o proveedor de servicios? En esta fase del estudio, en la que cuestionamos cuál es el papel del Sector, el trabajo de campo fue decisivo. La posibilidad de recabar información de primera mano de actores de relevancia en la materia fue un añadido que aportó una importante información al respecto. El hecho de realizar entrevistas abiertas facilitó que el flujo de información fuera muy amplio, lo que motivó que se abordaran temáticas muy diversas pero que, sin embargo, terminaron por confluir en varios aspectos que todos los entrevistados entendieron fundamentales.

El primero de ellos es la postura que debe tomar el TSAS respecto a la provisión de servicios: debe colaborar en la prestación de los mismos, pero dejando claro que quien tiene la responsabilidad principal de proporcionar el bienestar a la ciudadanía es el Estado. El Tercer Sector podrá colaborar o cooperar en estas acciones, pero el responsable último de las mismas debe ser siempre la Administración.

La financiación del sector fue otra cuestión resaltada, y de la información obtenida se desprende que deben buscarse nuevas fórmulas que garanticen la independencia pero que, a la vez, sean lo suficientemente estables para que los proyectos y acciones que se planteen desde las entidades del Sector tengan consistencia económica. Y es que, una excesiva dependencia de los recursos públicos entraña el riesgo de adormecer a las conciencias y acallar uno de los principios del sector: la reivindicación.

Los entrevistados señalaron como caracteres definatorios del TSAS cuatro funciones, sin las cuales el Tercer Sector perdería su carácter social:

- Denunciar/visibilizar/reivindicar
- Intermediar
- Sensibilizar y transmitir valores
- Promoción del voluntariado

Estas serían las premisas básicas sin las cuales no se comprende la misión de las organizaciones que se están analizando. El TSAS debe ser capaz de detectar las necesidades de la sociedad, ya que surge directamente de ella, por lo que hacer públicas esas carencias y reclamar su solución se convierte en una de sus misiones fundamentales.

Sin embargo, y al hilo precisamente de esa primera función visibilizadora y/o reivindicativa, hasta que el Sector Social logra situar las cuestiones sociales en la agenda pública, su misión principal es socorrer las necesidades de la ciudadanía de manera que no queden desatendidas. Aun así, en ocasiones y pese a que las administraciones reconozcan esas realidades, se pueden plantear múltiples escenarios en los que el TSAS ejerza una participación más o menos activa en el desarrollo de esos derechos sociales ya reconocidos y ligados al bienestar. Así, la función intermediadora del Tercer Sector será primordial, muy especialmente en momentos como el actual, donde el modelo de bienestar parece haber entrado en crisis y se asumen políticas más cercanas al neoliberalismo en las que la participación ciudadana se vuelve más necesaria aún para afrontar la cuestión social, debido al debilitamiento del Estado

Por otro lado, y justamente por emerger de la propia sociedad, el TSAS se erige como uno de los principales motores de sensibilización social. Conocer la realidad, sus carencias y potencialidades, le permiten posicionarse como piedra de toque en muy diversos ámbitos de la sociedad: empresarial, universitario, escolar... en los que debería tener cabida la posibilidad de ofrecer una formación en valores ciudadanos que acercara las diversas realidades sociales al conjunto de la sociedad, lo que nos llevaría a la última de las funciones que, a juicio de las personas expertas en la materia, debería cumplir el Sector Social: la promoción del voluntariado.

Como se viene diciendo, la importancia del voluntariado es una de las cuestiones destacadas por personas expertas, técnicos y miembros de entidades del TSAS. Se manifiestan los esfuerzos que, desde los inicios de la democracia, realiza la

Administración por potenciar el voluntariado, a la vez que las organizaciones entienden que este es el motor de sus acciones. Si bien, ha habido momentos en los que desde el Sector se desatendió el papel del voluntariado -cegados por un incremento de financiación que derivó en una alta tecnificación-, en la última década se ha vuelto a retomar la figura como indispensable para poder llevar a cabo acciones de solidaridad.

Es de resaltar también la reconversión que las entonces llamadas ONG's o Entidades No Lucrativas, llevaron a cabo al iniciarse la democracia; Y traemos aquí a colación el caso de Cruz Roja Española, que como ya se justificó, ha sido tomada como modelo para conocer la capacidad de adaptación a nuevas situaciones en su objetivo por servir a la sociedad.

La CRE se consolida como auxiliar del Estado prestando servicios de apoyo y colaborando en acciones sociales. Pese a que su labor sanitaria en hospitales y dispensarios fue desapareciendo dando paso al sistema público de salud, sirvió para abrir nuevas fórmulas de asistencia, precediendo actuaciones en cuestiones tales como dependencia, mujer, infancia, etc., que más adelante, y de manera progresiva, iría asumiendo el sector público. Esto justifica la posición que tomamos respecto a CRE, entendiendo que es una organización precursora de derechos, capaz de responder a las necesidades de la sociedad implicándose en cuestiones que no eran asumidas por el Estado, pero que la Institución se encarga de activar y visibilizar convirtiéndolas, finalmente, en derechos.

No deja de ser interesante la relación de cooperación que Cruz Roja entabla con la Administración Pública, y que se observa desde que aquella llega a España ya en el s. XIX, manteniéndose a día de hoy. Es una nota característica de la organización a nivel internacional y una seña de garantía allá donde se encuentre, ya que procura visibilizar con sus actuaciones las diferentes problemáticas que considere que deban ser atendidas, pero evitando hacer denuncia pública, de modo que las reivindicaciones se tratan “a puerta cerrada”. Esa Diplomacia Humanitaria es, por tanto, el valor añadido de Cruz Roja respecto a cualquier otra entidad u organización favoreciendo la confianza de las Administraciones y fomentando un respeto mutuo que le permite trabajar combinando lealtad hacia los poderes públicos a la vez que independencia en sus actuaciones

Un aspecto importante, en lo que se refiere al presente y futuro del TSAS, es el de la cooperación entre entidades. En este sentido, se apunta claramente a que el futuro

de la acción social debe ir encaminado hacia una búsqueda de apoyo entre entidades, algo que se viene haciendo pausadamente en las últimas décadas pero que debe fomentarse para lograr un sector fuerte, independiente y con capacidad de movilización y expresividad, que no quede limitado a las especificidades y experiencias de cada organización, sino que logre compartir sinergias y conocimientos, ampliando la capacidad de acción de un sector que, a la vista de los acontecimientos más recientes acaecidos con la crisis de 2007, no puede sino mantenerse y crecer para salvaguardar los derechos de la sociedad .

En el caso de Cruz Roja Española, y pese a que es considerada como una entidad fuerte y con presencia propia, no la exime de avanzar en los nuevos retos a los que se enfrenta el Sector en su conjunto, y el lograr sinergias es uno de ellos.

A modo de síntesis, el TSAS se encuentra ante nuevos retos que deben ser abordados para lograr su pervivencia como son:

- Buscar nuevos mecanismos de financiación. Mantener el vínculo con las Administraciones Públicas.
- Incrementar el trabajo en red entre entidades.
- Potenciar el voluntariado como modo de expresividad social.

Cruz Roja Española debe ser capaz, como ha demostrado en situaciones quizá más complejas, de evolucionar y adaptarse a los cambios. Entre los retos a los que se enfrenta la entidad y que debe asumir para continuar siendo uno de los ejes del cambio y protectora de los derechos humanitarios, podemos señalar:

- Búsqueda de nuevos modelos de participación social.
- Potenciación del diálogo entre agentes sociales, entidades del TSAS y Administración.
- Visibilización ante las Administraciones de las cuestiones sociales de manera más contundente, haciendo valer información objetiva y contrastada.
- Atención a mayores más adaptada a las nuevas necesidades y demandas.

De este recorrido teórico y comprensivo de la realidad que rodea al TSAS podemos aportar varias conclusiones que están directamente relacionadas con los objetivos e hipótesis de esta investigación.

El Tercer Sector de Acción Social ha desempeñado una labor fundamental en el desarrollo de la democracia, procurando la participación ciudadana en cuestiones sociales que han resultado decisivas en el reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía española, siendo precursores en los derechos, colaboradores necesarios una vez que han sido asumidos por el Estado, y garantes de los mismos cuando las Administraciones hayan podido flaquear en la cobertura de los mismos. Si se toman como ejemplo cuestiones tales como sanidad o educación, se observa claramente que las entidades del Tercer Sector iniciaron un camino de atención a la sociedad que terminaría asumiendo el Estado, actuando de este modo como catalizadoras de derechos.

Por otro lado, y una vez que la sociedad asume determinados servicios como derechos adquiridos, dejar de proveerlos ya no es una opción, con lo que las entidades del TSAS juegan varios papeles al respecto: en un primer momento asumen determinadas cuestiones que entienden deben ser provistas; en segundo lugar, las demandan a los poderes públicos para que sean cubiertas por ellos y, una vez que estas cuestiones han sido admitidas como derechos, se encargan de velar por que éstos sean prestados, o de volver a asumirlos en el caso de que las Administraciones dejen de hacerlo. Por tanto, se trata de un proceso ni lineal ni cerrado, de manera que asegurar la permanencia del TSAS garantiza la revisión continua de los derechos sociales, promueve su cobertura y, en el caso de que sea necesario, actúa como colaborador o incluso suplente de las Administraciones.

La permanencia y promoción del TSAS se debe considerar, por consiguiente, como una necesidad indiscutible en cualquier Estado de Derecho. A la vista de la historia del Estado de Bienestar en España que se ha procurado narrar de la manera más concisa posible, se observa que estas entidades han respondido a las demandas sociales de la ciudadanía cuando el Estado no ha logrado dar respuesta, muy especialmente en situaciones de crisis económica como la de 2007. Lo que viene a justificar la hipótesis de partida de nuestro estudio, en la que proponemos que es la expresividad social, a través de las organizaciones del Sector Social, quien procura velar por el mantenimiento de los derechos sociales adquiridos a la vez que promueve y demanda los que la

ciudadanía va considerando han de ser cubiertos. La pervivencia de estos debe ser garantizada tanto por los poderes públicos como por las propias entidades, asumiendo que en esa continuidad hay que incorporar nuevos mecanismos de actuación que respondan a las exigencias de una sociedad que debe ser alentada a participar en estas reformas.

A la luz de la información obtenida a través de las fuentes documentales y de la opinión de personas conocedoras de la entidad, la CRE ha logrado mantener sus señas identitarias a lo largo del tiempo a la vez que ha procurado incorporar a sus líneas estratégicas todas aquellas cuestiones que desde la organización se iban detectando y/o que la propia sociedad demandaba.

Su estructura organizativa ha observado también cambios importantes, que se han acompasado a los que desde la propia sociedad se experimentaban. Sin duda, los esfuerzos democratizadores y la mayor presencia de los usuarios y voluntarios en la detección de necesidades y su implicación en la solución a las mismas han permitido una mayor capacidad de respuesta y cercanía a las cuestiones que atañen a la sociedad. Por otro lado, su reconocimiento como entidad singular le otorga una serie de prerrogativas entre las que se encuentra su capacidad de trabajar de manera directa con las administraciones, lo que facilita una mejor y más rápida posibilidad de atención en situaciones de emergencia social.

Esto no quiere decir, sin embargo, que no quede camino por recorrer, ya que una institución de carácter histórico como la que nos ocupa puede correr el riesgo de quedar anclada en el pasado, acomodarse a su situación y no avanzar al ritmo de la sociedad, por lo que es imprescindible que se continúe en la senda democratizadora de la organización, se potencie el espíritu renovador y se promueva la relación e interacción con otras entidades, quizá más pequeñas, pero capaces de aportar un conocimiento más certero y cercano de las diferentes realidades en las que se encuentren imbricadas, y todo ello siendo conscientes de que ha de mantenerse su identidad custodiando sus siete principios fundamentales, sin los cuales Cruz Roja dejaría de ser lo que es.

En conclusión, el Tercer Sector de Acción Social es necesario no como mero colaborador -en el mejor de los casos-, o alternativa al Estado en la prestación de los servicios que la sociedad demanda, sino que su papel es fundamental como elemento

identificador o visibilizador de la dignidad del ser humano que, por su propia esencia racional es capaz de evolucionar y, por lo tanto, albergar nuevas aspiraciones.

Podemos decir que el TSAS es esencial en el mantenimiento del Estado de Bienestar, en tanto en cuanto se convierte en la piedra angular de un sistema de prestaciones en ocasiones deficitario o incompleto y con el que se procura garantizar el desarrollo de la sociedad en lo que a derechos sociales se refiere. Este papel se ha reafirmado en los últimos años a través de una regulación que ha facilitado que el Sector Social se reconozca no sólo como red de atención, sino como vehículo necesario de expresividad social.

La gran incógnita que se nos plantea a futuro es la de si será el TSAS capaz de afrontar los retos ante los que se encuentra, superando así el rol de mero instrumento del Estado y evolucionando hasta convertirse en un actor relevante de este s. XXI en el que la sociedad avanza a pasos agigantados en algunos aspectos gracias a las nuevas tecnologías, pero en la que las desigualdades sociales parece que van a ser una cuestión constante. En este escenario, la sociedad civil no debería asumir en solitario la carga de encontrar soluciones a los problemas actuales, sino que su papel debería ser más el de un catalizador que coadyuve a la visibilización de los mismos, dirigiendo sus exigencias hacia quien en última instancia debe responder ante éstos: el Estado.

CONCLUSIONS

In the last decade, probably exacerbated by the financial crisis that took place worldwide, there has been an increase in criticism of the Welfare Model which, unable to sustain the pace of rights achieved throughout the 20th century, has been led to a progressive reduction of public policies, affecting society as a whole without distinction of class or borders. Poverty rates have increased, and reports on the risk of social exclusion and the chronification of poverty have been constant touchstones for administrations at the national and international levels.

As we have been able to show, this research aims to find out who should safeguard the survival of acquired social rights, how they should do it, and what challenges arise when the decline in welfare is evident.

Historically, obtaining and increasing rights - whether civil, political, or social - have been a response to non-conformist and aspirational societies' actions. Studies such as those by Marshall and Bottomore (1998), Schnapper (1998) and Turner (1993), and more recent ones such as those by Benedicto (2002, 2006, 2007, 2016), Ramiro and Alemán (2016), and Martín-Pérez (2016), among others, show that interest in citizenship is timeless and necessary. The human being, aware of his or her capacity, opens up a range of possibilities to society through what we have called "exercised citizenship" in its conscious and free exercise of intervening in public affairs for individual or collective benefit and transcends physical boundaries. This is a term that seems interesting to coin insofar as it reflects the faculty that a person has to take part in those public issues that he or she considers of interest and that are not necessarily limited to a physical space, nor do they commit him or her indefinitely. In this sense, voluntary movements have been moving forward in time, seeking new forms of participation and social action, intending to ensure that the involvement in change comes directly from the social base.

One of the most interesting aspects of this study was discovering the capacity of the Third Sector of Social Action as a guarantor of rights and as an actor that makes

social demands and needs visible. Without forgetting that, what we can consider as the origin of the Sector, had an eminently welfare or charitable character, which has been evolving and deriving in new forms of the organization presenting themselves as alternatives to the State and the Market. This justifies how in complex societies, where rights are created - and therefore human dignity is strengthened - the TSSA is not only timely and fulfills an important function, but also covers deficits in welfare that cannot be left unprotected.

An important issue has been its conceptualization, which is determining what the Third Sector of Social Action is and what it is not. It was precisely this State-Market dichotomy that made it define itself in terms of denial. Thus, the TSSA was understood as "what is not the State or the Market," the "Non-Governmental," or moving forward a little in the theories "the voluntary." However, the theorists have not ceased in their efforts to delimit the Sector and clarify where it is located and what its characteristics and functions are; Donati (1998), García-Roca (1996), Alberich (1996), Salomon and Anheier (1992), Montserrat (1996) and Jiménez Lara (2006) are some of those who have placed particular emphasis on their definition, with Rodríguez-Cabrero (1996, 2003, 2005, 2015, 2016) being one of the theoreticians who continues to delimit and outline the definition, looking for a term which defines it for what it is. It seems that the key was found in the voluntary, non-profit nature and aimed at eradicating social exclusion.

Another key aspect that will give relevance to the TSSA in Spain will be its regulation in 2015. It is true that previously it had been legislated in a transversal manner through the Law on Volunteers or Grants, but this will be the first time that Social Action is taken as the main object of a regulation. The key aspect here is found in the Third Sector of Social Action itself, which had been able to articulate itself through various platforms to demand what it considered necessary both for its own internal order and to delimit its repercussions at a social level.

Among the novelties of this law is the formal definition of the TSSA, the areas of action, or the promotion of new financing and control mechanisms. Issues such as transparency and the commitment to create a single registry will also be addressed. However, the legislation has left very open questions that require subsequent regulatory development and has not managed to establish formulas that favour their economic maintenance that is more concrete and stable over time.

Furthermore, the various administrations may be tempted to leave certain actions in the hands of the TSSA that they cannot take on in a given situation, but which end up leading to a permanent lack of assistance from them. Thus, the TSSA must remain vigilant to ensure that acquired rights continue to be provided by those who have the ultimate obligation, i.e., the State.

So, we enter into a disjunctive about the TSAS, should it be a guarantor of rights or a service provider? In this phase of the study, in which we questioned the sector's role, the fieldwork was decisive. The possibility of collecting first-hand information from relevant actors in the field was a bonus that provided important information in this regard. The fact that we carried out open interviews facilitated an extensive flow of information, which led to very diverse topics being addressed, but which nevertheless ended up converging on several aspects that all the interviewees understood to be fundamental.

The first of these is the position that the TSSA should take concerning the provision of services: it should collaborate in the delivery of services but make it clear that it is the State that has the primary responsibility for providing welfare to citizens. The Third Sector may collaborate or cooperate in these actions, but the Administration must always be ultimately responsible for them.

The financing of the sector was another issue highlighted, and from the information obtained, it is clear that new formulas must be sought that will guarantee independence but which, at the same time, are sufficiently stable so that the projects and actions proposed by the entities in the sector have economic consistency. Excessive dependence on public resources risks lulling consciences and silencing one of the sector's principles: the demand.

The interviewees pointed out four functions as defining characteristics of the TSSA, without which the Third Sector would lose its social character:

- Denounce/visibility/claim
- Mediate
- Raising awareness and transmitting values
- Promotion of volunteering

These would be the basic premises without which the mission of the organizations being analyzed is not understood. The TSSA must be able to detect society's needs, as they arise directly from it, so making these shortcomings public and demanding their solution becomes one of its fundamental missions.

However, until the Social Sector succeeds in placing social issues on the public agenda, its primary mission is to meet the citizens' needs in such a way that they are not left unattended. Even so, on occasions and although the administrations recognize these realities, multiple scenarios can be put forward in which the TSSA can exercise more or less active participation in the development of these social rights, which are already recognized and linked to welfare. Thus, the mediation function of the Third Sector will be essential, especially at times like the present, when the welfare model seems to have entered a crisis and policies closer to neoliberalism are being adopted, in which citizen participation becomes even more necessary to address the social question, due to the weakening of the State.

On the other hand, and precisely because it emerges from society itself, the TSSA stands as one of the leading social awareness drivers. Knowing the reality, its shortcomings and potential allows it to position itself as a touchstone in many different areas of society: business, university, school, and more, in which there should be room to offer training in civic values to bring the various social realities to society as a whole, which would lead us to the last of the functions that, in the opinion of experts in the field, should be fulfilled by the Social Sector: the promotion of volunteerism.

As mentioned, the importance of volunteering is one of the issues highlighted by experts, technicians, and members of TSSA entities. The efforts made by the Administration since the beginning of democracy to promote volunteerism are evident, while the organizations understand that this is the engine of their actions. Although there have been times when the sector has neglected the role of volunteers due to an increase in funding, which has led to a high level of technology, in the last decade, it has once again taken on the role of volunteers as indispensable for carrying out solidarity actions.

It is also worth mentioning the reconversion that the then called NGO's or Non-Profit Organizations, carried out at the beginning of democracy; And we bring up here the case of the Spanish Red Cross, which, as it was already justified, has been taken as a

model to know the capacity of adaptation to new situations in its objective to serve the society.

The SRC has consolidated its position as an auxiliary to the State, providing support services and collaborating in social actions. Even though its health work in hospitals and dispensaries gradually disappeared, giving way to the public health system, it served to open up new formulas of assistance, preceding actions on issues such as dependency, women, children, and more, which would later be gradually taken over by the public sector. This justifies the position we take concerning the SRC, understanding that it is a pioneering rights organization, capable of responding to society's needs by becoming involved in issues that were not taken on by the State, but which the Institution is responsible for activating and making visible by turning them, in the end, into rights.

It is interesting to note that the Red Cross has been cooperating with the public administration since it arrived in Spain in the 19th century and continues to do so today. It is a characteristic feature of the organization at an international level and a sign of guarantee wherever it is, as it tries to make visible through its actions the different problems it considers should be dealt with, but avoiding making public denunciations so that the demands are dealt with "behind closed doors." This Humanitarian Diplomacy is, therefore, the added value of the Red Cross concerning any other entity or organization, favouring the trust of the administrations and promoting mutual respect that allows it to work with a combination of loyalty to the public authorities and independence in its actions.

As far as the present and future of the TSSA are concerned, an important aspect is a cooperation between entities. In this sense, it is clearly pointed out that the future of social action must be directed towards a search for support between entities, something which has been done slowly in recent decades but which must be encouraged in order to achieve a robust and independent sector with the capacity to mobilize and express itself, one which is not limited to the specifics and experiences of each organization, but which manages to share synergies and knowledge, increasing the capacity for action of a sector which, given the most recent events with the 2007 crisis, cannot but be maintained and grow to safeguard the rights of society.

In the case of the Spanish Red Cross, and despite being considered a strong entity with its own presence, this does not exempt it from making progress in the new challenges facing the Sector as a whole, and achieving synergies are one of them.

In summary, the TSSA is facing new challenges that must be addressed to ensure its survival:

- Seek new funding mechanisms. Maintain a relationship with Public Administrations.
- Increase networking between entities.
- Promote volunteer work as a means of social expression.

The Spanish Red Cross must be able, as it has shown in perhaps more complex situations, to evolve and adapt to change. Among the challenges that the organization faces and that it must assume to continue being one of the pillars of change and protector of humanitarian rights, we can point out:

- Search for new models of social participation.
- Promotion of dialogue between social agents, TSSA entities, and the Administration.
- Raising the profile of social issues before the authorities in a more conclusive way, using objective and contrasted information.
- Attention to the elderly being continuously adapted to the new needs and demands.

From this theoretical and comprehensive overview of the reality surrounding the TSSA, we can draw several conclusions directly related to the objectives and hypotheses of this research.

The Third Sector of Social Action has played a fundamental role in the development of democracy, seeking citizen participation in social issues that have been decisive in recognition of the social rights of Spanish citizens, being precursors in rights, necessary collaborators once the State has assumed them, and guarantors of these rights when the Administrations have been able to falter in their coverage. If issues such as health or education are taken as examples, it can be clearly seen that the Third Sector

entities began a path of attention to society, which would end up being assumed by the State, thus acting as a catalyst for rights.

On the other hand, and once society assumes certain services as acquired rights, ceasing to provide them is no longer an option, so the entities of the TSSA play several roles in this respect: firstly, they assume certain issues that they understand must be provided; secondly, they demand them from the public authorities so that they cover them and, once these issues have been admitted as rights, they are responsible for ensuring that they are provided, or for assuming them again if the Administrations cease to do so. Therefore, this is neither a linear nor a closed process, so that ensuring the permanence of the TSSA guarantees the continuous review of social rights, promotes their coverage, and, if necessary, acts as a collaborator or even substitute for the Administrations.

Therefore, the permanence and promotion of the TSSA must be considered an indisputable necessity in any rule of law. Given the history of the Welfare State in Spain, which we have tried to narrate as concisely as possible, we can observe that these entities have responded to the social demands of citizens when the State has failed to do so, especially in situations of economic crisis such as that of 2007. This justifies the starting hypothesis of our study, in which we propose that it is social expressiveness, through the organizations of the Social Sector, which seeks to ensure the maintenance of acquired social rights while promoting and demanding those that citizens are considering should be covered. The survival of these rights must be guaranteed both by the public authorities and by the organizations themselves, assuming that this continuity requires the incorporation of new mechanisms of action that respond to the demands of a society that must be encouraged to participate in these reforms.

In the light of the information obtained from documentary sources and the opinion of people who are familiar with the entity, the SRC has managed to maintain its identity over time, while at the same time trying to incorporate into its strategic lines all those issues that were detected by the organization and/or demanded by society itself.

Its organizational structure has also undergone significant changes that have been in line with those experienced by society itself. Without a doubt, the democratizing efforts and the more significant presence of users and volunteers in detecting needs and their involvement in solving them have allowed for a greater capacity of response and closeness to the issues that concern society. On the other hand, its recognition as a

unique entity grants it a series of prerogatives, among which is its capacity to work directly with the administrations, facilitating a better and faster possibility of attention in social emergencies.

However, this does not mean that there are no more obstacles to overcome, since an institution of a historical nature such as the one we are dealing with here may run the risk of being anchored in the past, accommodating itself to its situation, and not advancing at the pace of society. Therefore, it is essential to continue on the path of democratization of the organization, enhancing the spirit of renewal and promoting the relations and interaction with other entities, perhaps smaller but capable of providing a more accurate and closer knowledge of the different realities in which they are involved. It is critical to continue to do so, all the while being conscious that their identity must be maintained by safeguarding their seven fundamental principles, without which the Red Cross would cease to be what it is.

In conclusion, the Third Sector of Social Action is necessary not as a mere collaborator - in the best of cases - or alternative to the State in providing the services that society demands, but rather its role is fundamental as an element that identifies or makes visible the dignity of the human being who, by his rational essence, is capable of evolving and, therefore, harbours new aspirations.

We can say that the TSSA is essential in the maintenance of the Welfare State, insofar as it becomes the cornerstone of a system of benefits that is sometimes deficient or incomplete and seeks to guarantee society's development in terms of social rights. This role has been reaffirmed in recent years through regulation, which has facilitated the recognition of the Social Sector not only as a network of care but also as a necessary vehicle of social expression.

The great question that faces us in the future is whether the Supreme Court of Justice will be capable of facing the challenges it faces. Thus, overcoming the role of a mere instrument of the State and evolving into a relevant actor in this 21st century in which society is advancing by leaps and bounds in some aspects thanks to new technologies, but in which social inequalities appear to be a constant issue. In this scenario, civil society should not take on the burden of finding solutions to current problems alone, but its role should be more that of a catalyst to help make them visible, directing its demands towards the one who must ultimately respond to them: the State.

BIBLIOGRAFÍA

Adroher, S. y de Lorenzo, R. (2014). El 0,7 IRPF un instrumento de financiación del Tercer Sector. *Revista Española del Tercer Sector*, 27, 43-74.

Aguiló A. J. (2009). La ciudadanía como proceso de emancipación: Retos para el ejercicio de ciudadanía de alta intensidad. *Astrolabio. Revista internacional de filosofía*, 9, 13-24.

Albarracín, D., Ibáñez, R. y Ortí, M. (1999). La participación social de los jóvenes en un nuevo contexto laboral: en torno a la génesis en España del Tercer Sector. *Estudios de Juventud*, 45, 61-75.

Alberich, T. (1996). Las asociaciones y el tercer sector. *Documentación Social*, 103, 243-252.

Alberich, T. (2012). Movimientos Sociales en España: antecedentes, aciertos y retos del movimiento 15M. *Revista Española del Tercer Sector*, 22, 59-93.

Almond, G. y Verba, V. (1970). *La cultura cívica*. Madrid: Euroamérica.

Antxustegi, E. (2010). Ciudadanía y derechos sociales. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, 22, 151-165.

Arendt, H. (1968). *The Origins of Totalitarianism*, 3ª. ed. Londres: Allen & Unwin.

- Arriba, A., Calzada, I. y del Pino, E. (2006). *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*. Opiniones y actitudes 55. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ascoli, U. (1987). Estado de bienestar y acción voluntaria. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 37, 119-162.
- Baños, J. (2013). Democracia y ética: el republicanismo cívico de Hannah Arendt. *Estudios Políticos, novena época*, 30, 79-103.
- Barbalet, J. M. (1988). *Citizenship. Rights, Struggle and Class Inequality*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bauman, Z. (2012). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beveridge, W. (2000). Social Insurance and Allied Services. *Bulletin of the World Health Organization*, 78 (6), 847-855.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Beltrán, M. (1985). Cinco vías de acceso a la realidad social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 29, 7-41.
- Benedicto, J. y Morán, M. L. (2002). *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Benedicto, J. (2006). La construcción de la ciudadanía democrática en España (1977-2004) de la institucionalización a las prácticas. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 114, 103-136.

Benedicto, J. y Morán, M. L. (2007). Becoming a citizen: Analysing the social representations of citizenship in youth. *European Societies*, 9, 601-622.

Benedicto, J. (2016). La ciudadanía juvenil: Un enfoque basado en las experiencias vitales de los jóvenes. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14 (2), 925-938.

Boletín Oficial del Estado 311, de 29 de diciembre de 1978. *Constitución Española* (extraído el 15 de marzo de 2015 de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>).

Boletín Oficial del Estado 176, de 23 de julio de 1988. *Real Decreto 790/1988. de 20 de julio por el que se modifica la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia* (extraído el 15 de marzo de 2015 de: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/07/23/pdfs/A22769-22771.pdf>).

Boletín Oficial del Estado 15, de 17 de enero de 1996. *Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado* (extraído el 15 de marzo de 2015 de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1996-1071).

Boletín Oficial del Estado 247, de 14 de octubre de 2015. *Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado* (extraído el 15 de octubre de 2015 de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11072>).

Boletín Oficial del Estado 243, de 10 de octubre de 2015. *Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social* (extraído el 11 de octubre de 2015 de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10922>).

Boletín Oficial del Estado 295, de 10 de diciembre de 2013. *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (extraído el 10 de octubre de 2015 de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>).

Bourne, A. Chatzopoulou, S. (2015). Europeanization and social movement mobilization during the sovereign debt crisis: The cases of Spain and Greece. *Recerca*, 17, 33–60.

Bourne, A. (2017) Social Movements as ‘Arenas’ and ‘Actors’ in Transnationalizing Public Spheres. *Journal Of Civil Society*, 13 (3), 223–230.

Burkhart, R.E y Lewis Beck, M. S. (1994). Comparative democracy: The economic development thesis. *American Political Science Review*, 88, 903-910.

Cabra de Luna, M.A. (1996). El papel de las asociaciones y fundaciones como respuesta a las necesidades sociales. *Documentación Social*, 103, 189-202.

Cabra de Luna, de Lorenzo García, R. (2005). El Tercer Sector en España: ámbito, tamaño y perspectivas. *Revista Española del Tercer Sector*, 1, 95-134.

Capella, J.R. (2005). La globalización ante una encrucijada político-jurídica. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39, 13-24.

Capella, J.R. (2002). La ciudadanía de la cacotopía. Un material de trabajo. *El Vuelo de Icaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía* 2-3, 7-34.

Casado, D. (2015). Cambios y continuidades en el Tercer Sector de Acción Social. *Revista Española del Tercer Sector*, 30, 23-47.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2005). *Barómetro del CIS marzo 2005*. Madrid.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2010). *Barómetro del CIS marzo 2010*. Madrid.

Clemente, J.C. (1988). Cruz Roja en el mundo de hoy. *Monografías Beecham*, 35.

Clemente, J.C. (1999). *La Escuela Universitaria de Enfermeras de Madrid: Historia de una iniciativa humanitaria de Cruz Roja Española (1918-1997)*. Madrid: Fundamentos.

Clemente, J.C. (2004). *Tiempo de humanidad. La labor sanitaria de Cruz Roja Española (1864-1997)*. Madrid: Fundamentos.

Comisión de las Comunidades Europeas (1993). Libro blanco. *Crecimiento, competitividad, empleo retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. (Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 6/93). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (extraído el 20 de enero de 2015 de: <http://evalua.catedu.es/documentos/aragon/NormativaVarios/LB1993CrecimientoCompetitividadYEmpleoI.pdf>).

Comisión Europea (1997). *El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa*. (Comunicación de la Comisión, de 6 de junio de 1997) (extraído el 20 de enero de 2015 de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10714>).

Conde-Ruiz, J.I, Díaz, M., Marín, C. y Rubio-Ramírez, J. (2016). *Evolución del Gasto Público por funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE*.

(Documento de trabajo 2017/05). Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada.

Conde-Ruiz, J.I, Díaz, M., Marín, C. y Rubio-Ramírez, J. (2015). *Una Reforma Fiscal para España*. (Documento de trabajo 2015/02). Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada.

Comité Internacional de Cruz Roja (2019) (extraído el 12 de febrero de 2019 de: <https://www.icrc.org/es/quienes-somos/historia>).

Cruz Roja. (1965). XX Conferencia Internacional. Principios Fundamentales (extraído el 12 de febrero de 2019 de: http://www.cruzroja.es/cre/2006_7_FR/matcurfad/materialesgesvolcre/contenidos/m13.pdf).

Cruz Roja Española. (1938). *Reglamento para las Enfermeras Auxiliares Voluntarias de Cruz Roja Española*. Cuerpo de Damas Auxiliares Voluntarias. Madrid: Biblioteca Digital Hispánica.

Cruz Roja Española. (1940). *Actuación de Cruz Roja durante la campaña 18 de julio 1936- 1 abril 1939*. Asamblea Provincial de Zaragoza (1936-1939). Madrid: Biblioteca Digital Hispánica.

Cruz Roja Española. (1977). Puestos de Ayuda en Carretera de Cruz Roja Española, Servicio militar, mili en Cruz Roja [Archivo de vídeo] (extraído el 12 de febrero de 2019 de: <https://www.youtube.com/watch?v=RDzfJLUFCVg>).

Cruz Roja Española. (3 de abril de 1980). Puestos de ayuda en carretera. *ABC* (extraído el 20 de enero de 2017 de: <https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19800403-66.html>).

Cruz Roja Española. (2009). Memoria 2008 (extraído el 13 de septiembre de 2018 de:

http://www.cruzroja.es/docs/2006_34_CN/memoria_2008.pdf).

Cruz Roja Española. (2013). Memoria 2012 (extraído el 13 de septiembre de 2018 de:

http://www.cruzroja.es/docs/2006_34_CN/memoria-2012/Memoria_2012_portada%202_1.pdf).

Cruz Roja Española. (2015). *Documento Estratégico (2015-2019). Resumen Ejecutivo*.

Madrid: Cruz Roja Española.

Cruz Roja Española. (2016). Memoria 2015 (extraído el 13 de septiembre de 2018 de:

<https://www2.cruzroja.es/documents/5640665/13684744/2015+-+Memoria+completa.pdf/0e5540dd-d3d9-4ed4-8257-7f38195aedf0?t=1564387793528>).

Cruz Roja Española. (2017). Nada de nosotros sin nosotros. Campaña publicitaria.

[Archivo de vídeo] (extraído el 13 de septiembre de 2018 de: <https://www.youtube.com/watch?v=aDFoCTsESus>).

De Tocqueville, A. (1835). *La democracia en América* (extraído el 23 de marzo de

2018 de: <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>).

Della Porta, D. (2015). *Social movements in times of austerity*. Cambridge: Polity Press.

Diani, M. (2015). Revisando el concepto de movimiento social. *Encrucijadas. Revista*

Crítica de Ciencias Sociales, 9 (extraído el 5 de marzo de 2017 de:

<http://www.encrucijadas.org/index.php/ojs/issue/view/14>).

- Díez-Nicolás, J. (2011). ¿Regreso a los valores materialistas?. El dilema entre seguridad y libertad en los países desarrollados. *Revista Española de Sociología*, 15, 9-46.
- Dirección General de Acción Social (1988). Realizaciones de la política de Acción Social desde 1982. *Cuadernos de Acción Social*, 14, 75-83.
- Donati, P. (1993). Pensamiento sociológico y cambio social: hacia una teoría relacional. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 63, 29-51.
- Donati, P (1997). El desarrollo de las organizaciones del tercer sector en el proceso de modernización y más allá. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 113-141
- Donati, P. (2002). Ciudadanía y sociedad civil: dos paradigmas (ciudadanía lib/lab y ciudadanía societaria). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 98, 39-64.
- Donati, P. (2004). Nuevas políticas sociales y Estado social relacional. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 108, 9-47.
- Dunant, H. (1982). *Recuerdo de Solferino*. Ginebra: Comité Internacional de Cruz Roja.
- Durkheim, E. (2001). *La división del trabajo social*. Madrid: Akal (original 1902).
- Espadas, M.A. (2018). De la beneficencia a la previsión: antecedentes del Estado de Bienestar (extraído el 11 de abril de 2019 de:
<http://www4.ujaen.es/~aespadas/TEMA7.pdf>).

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.

Fantova, F. (2005). Tercer Sector y acción social: trayectorias y contextos. *Documentación social*, 134, 109-124.

Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2016). *Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ética y herramientas para la acción humanitaria*. Ginebra: Comité Internacional de Cruz Roja (extraído el 12 de febrero de 2018 de: file:///C:/Users/GGGJ/Desktop/0513_Fundamental_Principles_SPA_web_2.pdf).

Fernández-Riquelme, S. (2007). Los orígenes de la Beneficencia. Humanismo cristiano, derecho de pobres y estado liberal. *La Razón Histórica. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 1, 12-30.

Fernández, G. (2018). La resaca de la crisis. *Documentación social*, 1.

Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España (2014).

Fraguas, R. (18 de noviembre de 1985). Entrevista a Leocadio Marín: "En Cruz Roja no sobra nadie". *El País* (extraído el 12 de febrero de 2018 de: https://elpais.com/diario/1985/11/18/sociedad/501116404_850215.html).

Freijeiro, M. (2008). ¿Hacia dónde va la ciudadanía social? (de Marshall a Sen). *Andamios: revista de investigación social*, 9, 157-181.

- Freijeiro, M. (2005). Ciudadanía, derechos y bienestar: un análisis del modelo de ciudadanía de T.H. Marshall. *Universitas: Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 2, 63-100.
- Fresno, J.M., Rauschberger, C. (2016). *Estudio Tercer Sector y provisión de servicios. Prácticas europeas y lecciones para España*. Madrid: Plena Inclusión.
- Fundación Luis Vives (2010). *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid: Fundación Luis Vives
- Fundación PWC (2018). *Radiografía del Tercer Sector Social en España: retos y oportunidades en un entorno cambiante*. Madrid: PwC.
- Gadamer, H. (1977). *Verdad y Método I. Fundamentos de una hermenéutica filosófica*. Salamanca: Sígueme.
- Gálvez, L.A. (2014). El derecho de sufragio en el siglo XX. *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos*, 31, 163-189.
- Galáis, C. (2012). ¿Cada vez más apáticos? El desinterés político juvenil en España en perspectiva comparada. *Revista Internacional de Sociología*, 70(1), 107-127.
- García-Delgado, J.L. (dir) (2004). *Las cuentas de la economía social. El Tercer Sector en España*. Madrid: Fundación Once.
- García-Roca, J. (1996). El Tercer Sector. *Documentación Social*, 103, 10-35.
- Garrido-Falla, F. (1994). El concepto de servicio público en derecho español. *Revista de Administración Pública*, 135, 7-36.

- Giddens, A. (1996). T.H. Marshall, the state and democracy. En Bulmer, M. y Rees, A.M. *Citizenship Today. The contemporary relevance of T.H Marshall*. (pp.65-80). London: Routledge.
- Giner, S. (2008). El destino de la sociedad civil. *Revista Española del Tercer Sector*, 10, 17-49.
- Giner, S. y Perez-Yruela, M. (1985). Corporatismo: El estado de la cuestión. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 31, 9-45.
- Giner de Grado, C. (1996). La solidaridad como fundamento ético del Tercer Sector. *Documentación Social*, 103, 53-68.
- Goerlich, F.J. (2016). *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*. Bilbao: Fundación BBVA.
- González-Begega, S. y Luque, D. (2015). Crisis económica y deterioro de los pactos sociales en el sur de Europa: Los casos de España y Portugal. *Revista Internacional de Sociología*, 73(2).
- González, C. (2012) Hermenéutica y retórica en Gadamer: el círculo de la comprensión y la persuasión. *Revista Española de Sociología*, 44, 126-136.
- Guillén, A.M., González-Begega, S. y Luque, D. (2016). Austeridad y ajustes sociales en el Sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar Mediterráneo. *Revista Española de Sociología*, 25(2), 261-272.

- Hamann, K., Johnston, A. y Kelly, J. (2013). Unions against governments. Explaining general strikes in Western Europe (1980-2006). *Comparative Political Studies*, 46, 1030-1057.
- Hwang, S. (2008). Utilizing qualitative data analysis software: A review of ATLAS.ti. *Social Science Computer Review*, 26(4), 519–527 (extraído el 12 de abril de 2019 de: http://www.sxf.uevora.pt/wp-content/uploads/2013/03/Utilizing_Qualitative_Data_Analysis_Software._A_Review_of_Atlas.ti_.pdf).
- Inglehart, R. (1998). *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Colección Monografías 161. Madrid: CIS.
- Jaráiz, G. (2018). El Tercer Sector de Acción Social como prestador de servicios. *Revista Española del Tercer Sector*, 38, 91-112.
- Jiménez-Lara, A. (2006). El mosaico no lucrativo. En J.I. Ruiz Olabuénaga (Ed.), *El Sector No Lucrativo en España* (pp. 27-83). Bilbao: Fundación BBVA.
- Jiménez-Sánchez, F. (2017). Los efectos de la corrupción sobre la desafección y el cambio político en España. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 5 Septiembre-Diciembre.
- Junod, M. (1985). *El tercer combatiente*. Ginebra: Comité Internacional de Cruz Roja.
- Kalberg, S. (2004). De Tocqueville a Weber. Sobre los orígenes sociológicos de la ciudadanía en la cultura política de la democracia estadounidense. *Sociológica*, 19(56), 227-263.

- Kemp, E. (1995). Construcción de la sociedad civil: papel de las fundaciones en Europa central y oriental. *V Conferencia Europea de Economía Social*. Sevilla.
- Keynes, J.M. (1936). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (extraído el 23 de marzo de 2018 de: <http://biblio.econ.uba.ar/opac-tmpl/bootstrap/Textocompleto/Teor%C3%ADa%20general%20de%20la%20ocupaci%C3%B3n,%20el%20inter%C3%A9s%20y%20el%20dinero%20-%20John%20Maynard%20Keynes.pdf>).
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1994). Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. *Ethics* 104(2), 352-381.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Korstanje, M. (2010). Reseña de La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad. de Beck, Ulrich. *Economía, Sociedad y Territorio*, 10(32), 275-281.
- León XIII (1931). *Carta Encíclica-Rerum Novarum. Sobre la condición de los Obreros*. Madrid: Ibérica.
- Lister, M. (2005). 'Marshall-ing' Social and Political Citizenship: Towards a Unified Conception of Citizenship. *Government and Opposition*, 40(4), 471-491.
- Lobera, J. (2015). De movimientos a partidos. La cristalización electoral de la protesta. *Revista Española de Sociología*, 24, 97-105.
- López-Alonso, C. (1985). La acción social medieval como precedente. En AA.VV, *De la beneficencia al bienestar social: cuatro siglos de acción social* (pp.47-68). Madrid: Siglo XXI.

- Marín, M. (dir) (2015). *Desigualdad, oportunidades y Sociedad del Bienestar en España*. Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.
- Marshall, T.H. (1997). Ciudadanía y clase social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 297-334.
- Marshall, T.H. y Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Martín-Pérez, A. (2016). El concepto de ciudadanía en la obra de Dominique Schnapper: entre el tipo ideal sociológico y el ideal de sociedad democrática. *Política y Sociedad*, 53(1), 101-121.
- Martínez de Pisón, J. (1998). *Políticas de Bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos/Universidad de La Rioja.
- Marx, C. (2017). *El Capital*. Madrid: Libsa (original 1864).
- Miguélez, F. y Prieto, C. (coord.) (1999). *Las relaciones del empleo en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1993). *Indicadores de protección social, servicios sociales y programas de igualdad durante el periodo 1982-1992*. Cuaderno 17.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1993). *Para otros fines de interés social: 1989-1992*.
- Ministerio Interior del Gobierno de España (2017). Consulta de resultados electorales (extraído el 17 de enero de 2017 de: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>).

- Molinero, C. (2013). Falange y la construcción del régimen, 1939-1945. La búsqueda de unas bases sociales. En M. A. Ruiz Carnicer (coord.). *Falange, las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*, 1, 181-198.
- Montesquieu. (1748). *El espíritu de las leyes* (extraído el 23 de marzo de 2018 de: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf>).
- Montagut, E. (2015) La Seguridad Social en España: Franquismo y democracia (extraído el 21 de abril de 2017 de: <https://www.nuevatribuna.es/articulo/cultura---ocio/seguridad-social-espana-franquismo-y-democracia/20150818193716119252.html>).
- Montserrat, J. (1996). Hacia un enfoque multidisciplinar del sector no lucrativo. *Documentación Social*, 103, 37-51.
- Monzón, R. (1996). Raíces y perspectivas de la economía social. *Documentación Social* 103, 105-121.
- Moreno, L. (2009). Ciudadanos multinivel y políticas de bienestar. *Documentación Social*, 154, 91-104.
- Moreno, L. y Sarasa, S. (1992). The spanish 'via media' to the development of the Welfare State. *Instituto de Estudios Sociales Avanzados: Working Paper*, 92-13.
- Moreno, L. y Sarasa, S. (1993). Génesis y desarrollo del Estado de Bienestar en España. *Revista Internacional de Sociología*, 6, 27-69.
- Mora, S. (2010). Tercer Sector, participación y ciudadanía. *Documentación Social*, 159, 103- 120.

- Moreno, L. y Sarasa, S. (1992). The Spanish 'via media' to the development of the Welfare State. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, *Documentos de Trabajo*, 92-13.
- Moreno, L. y Sarasa, S. (1993). Génesis y desarrollo del estado del bienestar en España. *Revista Internacional de Sociología. Tercera Época*, 6, 27-69.
- Moreno, L. (2009). *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Morente, F. (2008). El reto de la inmigración para las sociedades del bienestar. *Revista de Estudios Jurídicos 8 (Segunda época)* (extraído el 9 de enero de 2018 de: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/24/22>).
- Nohlen, D. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. *Elecciones*, 3, 137-158.
- O'Connor, J. (2002). *The fiscal crisis of the State*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Pavía, V. (2004). ¿Qué es el Tercer Sector?. *Revista Científica de UCES*, 8(1), 99-116.
- Pavolini, E., León, M., Guillén, A. M. y Ascoli, U. (2015). From Austerity to permanent strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain. *Comparative European Politics*, 13(1), 56-76.
- Peláez, C. y Ferrero, C. (año sin determinar). *La Institución entre el siglo XX y el siglo XXI: del auxilio social a la intervención social* (extraído el 9 de enero de 2018

de: <https://docplayer.es/14227541-La-institucion-entre-el-siglo-xx-y-el-siglo-xxi-del-auxilio-social-a-la-intervencion-social-consuelo-pelaez-sanmartin-caterina-ferrero-herrero.html>).

Pérez-Ledesma, M. (1998). Ciudadanía política y ciudadanía social. Los cambios del “fin de siglo”. *Studia Historica. Historia contemporánea*, 16, 35-65.

Pérez-Ledesma, M. (2004). El lenguaje de la ciudadanía en la España contemporánea. *Studia Historica. Historia contemporánea*, 28, 237-266.

Pérez-Yruela, M. (2017). *Globalización y Estado del Bienestar*. (extraído el 9 de enero de 2018 de: https://www.diariocordoba.com/noticias/opinion/globalizacion-estado-bienestar_1173460.html).

Pérez-Yruela, M. y Montagut, T. (2012). El Tercer Sector de Acción Social en España. Situación y retos en un contexto de crisis. *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid: Fundación Luis Vives.

Petmesidou, M. y Guillén, A. M. (2014). Can the welfare state as we know it survive? A view from the crisis-ridden South European periphery. *South European Society and Politics*, 10(3), 295-307.

Plataforma de ONG de Acción Social (2012). *Diagnóstico del Tercer Sector de Acción Social* (extraído el 12 de febrero de 2018 de: <http://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ongVoluntariado/docs/diagnosticoTercerSector.pdf>).

Plataforma de ONG de Acción Social (2015). *Recomendaciones éticas del Tercer Sector de Acción Social* (extraído el 12 de febrero de 2018 de:

<https://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/recomendacioneseticasdeltsas.pdf>).

Plataforma de ONG de Acción Social (2015). *El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis*. Madrid: Systeme Innovación y Consultoría.

Plataforma de ONG de Acción Social (2016). *Diagnóstico del III Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social* (extraído el 12 de febrero de 2018 de:

https://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/Diagnostico_III_Plan_Estrategico_Tercer_Sector_Accion_Social.pdf).

Plataforma de ONG de Acción Social (2016). *La Plataforma de ONG de Acción Social en cifras. Informe comparativo 2006 – 2016* (extraído el 12 de febrero de 2018 de:

https://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/Diagnostico_III_Plan_Estrategico_Tercer_Sector_Accion_Social.pdf).

Plataforma de ONG de Acción Social. (2017). *III Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social* (extraído el 13 de febrero de 2018 de: <http://www.plataformaong.org/planestrategico/fichaBibliotecaPE.php?id=203>).

Plataforma de ONG de Acción Social. (2019). Dossier de prensa (extraído el 20 de mayo de 2019 de: <https://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/dossier-prensa-xsolidaria-2019.pdf>).

Plataforma de ONG de Acción Social. (2019). ¿Qué es la X solidaria? (extraído el 20 de mayo de 2019 de: <https://www.xsolidaria.org/que-es-x-solidaria.php>).

- Poyato, L. (2015). Declaraciones a Servimedia (extraído el 20 de febrero de 2018 de: <http://famma.org/actualidad/noticias-discapacidad/113304-las-entidades-sociales-celebran-el-alumbramiento-de-las-dos-primeras-leyes-sociales-de-alonso>).
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Quéguiner, J.F. (2007). Commentary on the Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Adoption of an Additional Distinctive Emblem (Protocol III). *International Review of the Red Cross*, 89(865) 175-207.
- Ramiro, J. y Alemán, C. (2016). ¿El surgimiento de un nuevo sujeto de ciudadanía? Aportaciones teóricas al debate contemporáneo sobre los derechos de los niños. *Papers 2016*, 101(2), 169-193.
- Requena, F. (2008). *Redes sociales y sociedad civil*. Colección Monografías 256. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Revista Española del Tercer Sector (2015). *Una década de Cambios. Interrogantes y Retos para el Tercer Sector*. (nº 30).
- Rodríguez-Cabrero, G. (2016.). La fragmentación del régimen de bienestar Mediterráneo. *Revista Española de Sociología*, 25(2), 273-276.
- Rodríguez-Cabrero, G. y Marbán, V. (Dir). (2015). *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid: Universidad de Alcalá.

- Rodríguez-Cabrero, G. (coord.) (2014). “Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea”. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. 299-395.
- Rodríguez-Cabrero, G. (2005). Los retos del Tercer Sector en España en el espacio social europeo: especial referencia a las organizaciones de acción social. *Revista Española Del Tercer Sector*, 1, 63-94.
- Rodríguez-Cabrero, G. (coord) (2003). *Las entidades voluntarias de Acción Social en España*. Madrid: Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.
- Rodríguez-Cabrero, G. y Monserrat, J. (Dir). (1996). *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Rodríguez-Pardo, E. (2018). Alcance y retos del III Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social. *Revista Española del Tercer Sector*, 38, 19-42.
- Rodríguez, E. y Amate, M. (2015). Dos nuevas leyes para el Tercer Sector. *Revista Española del Tercer Sector*, 30, 171-180.
- Rousseau, J. (2003). *El contrato social*. Buenos Aires: Losada.
- Rousseau, J. (2000). *Emilio, o la educación* (extraído el 23 de marzo de 2018 de: <https://www.educ.ar/recursos/70109/emilio-o-de-la-educacion-de-jean-jacques-rousseau#gsc.tab=0>).
- Ruiz-Olabuénaga, J.I. (2005). El Tercer Sector español y sus campos de actuación. *Revista Española del Tercer Sector*, 1, 135-162.

- Ruiz-Olabuénaga, J.I. (2006). *El sector no lucrativo en España. Una visión reciente*. Madrid: Fundación BBVA.
- Ruiz, J. (2009). Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas. *Forum: Qualitative Social Research*, 10(2). (Artículo 26).
- Sáenz, E. (2008). La evolución del sector público español en el periodo 1960-2000. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 26, 45-61.
- Salomon, L.M. y Anheir, H.K. (1992). Towards an understanding of the international nonprofit sector: The Johns Hopkins comparative nonprofit sector project. *Nonprofit management and leadership*, 2(3), 311-324.
- Sanz, A. (2006). *Herramientas para la investigación de lo social en las organizaciones* (Colección Ciencias Sociales Hoy). Zaragoza: Mira.
- Schnapper, D. (1991). *La France de l'intégration*. Paris: Gallimard.
- Schnapper, D. (1994). *La Communauté des citoyens, sur l'idée moderne de nation*. Paris: Gallimard.
- Schnapper, D. (1998). *La Relation à l'Autre. Au cœur de la pensée sociologique*. Paris: Gallimard.
- Schnapper, D. (2002). *La Démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*. Paris: Gallimard.

- Schnapper, D. (2003). *La Communauté des citoyens*. Paris: Gallimard.
- Schnapper, D. (2018). *La Citoyenneté à l'épreuve. La démocratie et les juifs*. Paris: Gallimard.
- Simón, P. (24 de enero de 2015). Abrazos en jornada reducida. *El Mundo* (extraído el 15 de febrero de 2018 de: <https://www.elmundo.es/espana/2015/01/24/54c2a58222601d4a0f8b4584.html>).
- Sociedades Nacionales de Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2019) (extraído el 20 de mayo de 2019 de: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/-respondiendo-a-desastres-/disaster-response-system/dr-tools-and-systems/las-sociedades-nacionales-de-la-cruz-roja-y-de-la-media-luna-roja/>).
- Stuart Mill, J. () *La esclavitud femenina* (extraído el 23 de marzo de 2018 de: <https://instituciones.sld.cu/genero/files/2012/07/Mill-John-Stuart-Esclavitud-femenina-La.pdf>).
- Tejerina, B. (2010). *La sociedad imaginada. Movimientos sociales y cambio cultural en España*. Madrid: Trotta.
- Thiebaut, C. (1997). Sujeto liberal y comunidad: Rawls y la unión social. *Enrahonar*, 27, 37-55.
- Thiebaut, C. (1998). *Vindicación del Ciudadano: Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*. Barcelona: Paidós.
- Tilly, C. (1996). *Citizenship Identity and Social History*. Cambridge: Cambridge University Press.

Turner, B.S. (1993). *Citizenship and social theory*. London: Sage.

Turner, B.S. y Isin, E.F. (2002). *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage.

Voltaire (1995). *Diccionario filosófico*. Madrid: Temas de Hoy.

Viñes, J.J. (2014). *El doctor Nicasio Landa (1830-1891): Cofundador de Cruz Roja Española*. Gobierno de Navarra.

Vinyes, R. (1996). Aproximación histórica a las asociaciones de carácter no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales. En G. Rodríguez-Cabrero y J. Monserrat (Dir), *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo* (35-101). Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

Weber, M. (1904). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (extraído el 23 de marzo de 2018 de: <https://catedracesarpeon.files.wordpress.com/2009/08/weber-m-1905-la-etica-protestante-y-el-espíritu-del-capitalismo.pdf>).

Weber, M. (1921). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva capitalismo* (extraído el 23 de marzo de 2018 de: <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>).

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

Weisbrood, B.A. (1978). *The voluntary Nonprofit sector*. Washington DC: Lexington Books.

Zubero, I. (2018). El Tercer Sector como movimiento voluntariadista: una propuesta para repensar la identidad del TSAS desde el paradigma de la democracia del cuidado. *Revista Española del Tercer Sector*, 38, 43-68.

ANEXOS

ANEXO I: Fichas de registro de trabajo de campo

Tabla 11: Fichas de registro de trabajo de campo

Áreas de estudio	Subáreas
Estado de Bienestar	Origen Evolución ¿Crisis? Retos
Antecedentes del TSAS en Europa	Papel de la ciudadanía
Antecedentes TSAS en España	
Organizaciones más representativas en España	CRE Cáritas ONCE
CRE	Orígenes Principales áreas de actuación Evolución de servicios Relación con la Administración Pública Perspectivas
Relación Administraciones-Organizaciones TSAS	Políticas Sociales Legislaciones
Retos TSAS	

Fuente: *Elaboración propia*

ANEXO II: Perfiles de las personas entrevistada

Tabla 12: Perfiles personas entrevistadas

Entrevista	Sexo	Formación Académica	Cargo/Perfil socioprofesional ²⁶	Centro de actividad
E1	M	Ldo. Psicología	-Dir de Formación y Medio Ambiente -Gerente Fundación -Técnico Formación, Voluntariado, planificación y evaluación...	-CRE -CREFAT
E2	M	Ldo. Derecho	-Dir. Relaciones Sociales e Internacionales y Planes Estratégicos	-ONCE -CERMI
E3	M	-Ldo. Sociología y CC Políticas. -Ldo. Derecho -Máster Adm. Empresas	-Consultor	-Fresno Consulting -Comité Científico de la Unión Europea Agencia para Derechos Fundamentales. -Luis Vives -Secretariado Gitano
E4	M	-Ldo. Robótica Industrial -Gestión y dirección de ONG (ESADE Business School) -Liderazgo e innovación social (ESADE Business School). -Transformación digital. Programa de Alta Dirección (IESE)	-Servicios Tecnológicos Digitales -Voluntariado, Participación y Desarrollo Local -Intervención Social	CRE TESCOS
E5	F	Lda. Psicología	-Cargo político	Ministerio Asuntos Sociales ACNUR
E6	M	Ldo. Sociología	-Responsable de Estudios	Cáritas-FOESSA
E7	M	Dipl. Trabajo Social	-Dir. Servicios Sociales -Trabajador Social	CRE Ayuntamiento Madrid
E8	F	Dipl. Trabajo Social	-Dir. General de Acción Social -Trabajadora social	Ministerio Asuntos Sociales
E9	M	Ldo. Ingeniería Industrial	-Inclusión Social	CRE
E10	F	-Lda. Psicología (Especialidad Psicología infantil) -Formación en: Pobreza y exclusión social, Perspectiva de género, Investigación social	-Estudios e Innovación Infancia Políticas sociales	CRE
E11	M	- Ldo. Antropología Social y Cultural -Dipl. Trabajo Social -Máster Drogodependencias	-Infancia -Drogodependencia	CRE

Fuente: elaboración propia.

²⁶ La columna cargo/área de trabajo se refiere no solo al actual, sino a las que haya podido desempeñar en un determinado momento de su carrera profesional en relación al TSAS.

ANEXO III: Esquema interpretativo de los discursos

Tabla 10: Esquema interpretativo

Esquema interpretativo	
1.	<i>VINCULACIÓN PERSONAL CON EL TSAS</i>
2.	<i>MODELO DE ESTADO DE BIENESTAR</i>
	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Concepción Estado de Bienestar en España</i> · <i>Estado de Bienestar y Socialismo</i> · <i>Socialdemocracia y universalización de derechos</i> · <i>La justificación del Modelo Mixto de Bienestar</i>
3.	<i>EL TSAS EN DEMOCRACIA</i>
	<ul style="list-style-type: none"> · <i>El papel que la Administración otorga a las denominadas, ONG´s</i> · <i>La capacidad de las familias para “organizarse”</i> · <i>Estructuras que coordinaran y/o tutelaran a las entidades de Acción Social</i> · <i>La financiación: el '05- '07</i> · <i>La organización territorial de España y el TSAS</i> · <i>El auge ONG´s en democracia</i> · <i>Reconversión de entidades ligadas al Régimen</i>
4.	<i>LAS ENTIDADES SINGULARES EN EL INICIO DE LA DEMOCRACIA</i>
	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Reconocimiento</i> · <i>El cambio en las entidades singulares: ONCE, CRE</i> · <i>La organización las entidades singulares</i> · <i>Financiación: -recursos propios</i> <ul style="list-style-type: none"> -<i>mecanismos de control de la Administración</i> -<i>penalización en primeras convocatorias públicas</i>
5.	<i>LOS DERECHOS SOCIALES Y EL TSAS</i>
	<ul style="list-style-type: none"> · <i>TSAS: Prestador de servicios o garantes de derechos</i> · <i>Funciones del TSAS: -denunciar/visibilizar/reivindicar</i> <ul style="list-style-type: none"> -<i>sensibilización y la transmisión de valores</i> -<i>intermediación</i> · <i>Funciones de CRE: - Visibilización como intermediación o diálogo</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Diplomacia Humanitaria</i>

- Garantizar derechos	
6.	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TSAS: PAPEL Y COMPETENCIAS
	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Responsabilidad Políticas Públicas</i> · <i>Limitaciones del Estado</i> · <i>Cooperación y diálogo</i> · CRE y su Relación con la Administración Pública <ul style="list-style-type: none"> -<i>Lealtad y colaboración</i> -<i>Auxiliar del Estado</i> -<i>Riesgos</i> -<i>Diálogo</i>
7.	EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA Y EL TSAS
	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Ciudadanía y participación</i> · <i>El papel del voluntario/a</i> · CRE y voluntariado -el distintivo de la entidad <ul style="list-style-type: none"> -<i>“cerca de las personas”</i>
8.	EL TSAS ANTE LA CRISIS ECONÓMICA DE 2007
	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Visiones sobre los recursos públicos</i> · <i>Las personas atendidas</i> · <i>El Voluntariado</i> · <i>La actuación del TSAS</i> · CR durante la crisis económica: <ul style="list-style-type: none"> -<i>papel visibilizador</i> -<i>el usuario voluntario</i> -<i>voluntariado y recursos</i>
9.	EL VALOR AÑADIDO DEL TSAS RESPECTO AL MERCADO Y AL ESTADO
	<ul style="list-style-type: none"> · <i>La capacidad de respuesta</i> · <i>Humanidad y cercanía</i> · <i>Riesgos de competir con el Mercado</i>
10.	REGULACIONES DEL TSAS
	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Ley voluntariado: pros y contras</i> · <i>Ley TSAS: pros y contras</i>
11.	LAS RELACIONES ENTRE ENTIDADES DEL TSAS
	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Capacidad organizativa</i> · <i>Colaboración entre entidades</i> · CRE y sus relaciones con otras entidades del TSAS
12.	RETOS DEL TSAS

- *Valores*
- *Prestación de servicios*
- *Transparencia*
- *Participación*
- *Financiación*
- *Capacitación del personal*
- *Trabajo en red*
- *Visibilización y detección de necesidades*
- ***Retos CRE: -nuevos modelos de participación***
 - diálogo***
 - visibilización***
 - mayores***

Fuente: elaboración propia.

ANEXO IV: RD 791/1988 de 20 de Julio

Artículo 1 del RD 791/1988 de 20 de Julio por el que se determina la estructura orgánica inicial del Ministerio de Asuntos Sociales. Publicado en el BOE nº 176, de 23 de julio de 1988:

1. El Ministerio de Asuntos Sociales es el órgano de la Administración Central del Estado encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de:

a) Dirección, planificación, coordinación y evaluación de los servicios sociales, excepto las prestaciones económicas no contributivas, atendiendo a las obligaciones estatales en las áreas de bienestar social; fomento de la cooperación con organizaciones no gubernamentales de carácter nacional en el ámbito de la acción social; ejercicio de la tutela del Estado respecto a las Entidades asistenciales ajenas a la Administración y del protectorado del Gobierno sobre las Fundaciones de Beneficencia particular, puras y mixtas.

b) Promoción y el fomento de las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos, y la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social.

c) Protección jurídica del menor y, con carácter general, el análisis, elaboración y coordinación de los programas de actuación en materia de prevención de la delincuencia juvenil; la promoción de las instituciones de adopción y acogimiento familiar, así como las funciones que, en relación con estas instituciones, corresponden a la Administración del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 21/1987, de 11 de noviembre.

d) Promoción de la comunicación cultural entre la juventud de España; el fomento del asociacionismo juvenil y de su participación en movimientos asociativos internacionales; el desarrollo y coordinación de un sistema de información y

documentación de la juventud, y el fomento de las relaciones y de la cooperación internacional en materia de juventud.

e) Dirección y gestión de los programas derivados de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para otros fines de interés social.

f) Normativa reguladora de las actividades anunciadas en los apartados anteriores y, en general, de las correspondientes al ámbito de la competencia del Departamento.

