

COMPETITIVIDAD Y DESEQUILIBRIOS SOCIALES

A pesar de las innumerables críticas sufridas por el moderno sistema de bienestar social, el desarrollo económico no se entiende en Europa sin su correspondencia social. Los poderes económicos deberían asumir este emergente paradigma social, dado que, tal y como ocurre con el respeto al entorno natural —el llamado paradigma verde—, la inclusión de criterios de desarrollo social armónico en los programas de desarrollo económico parecen ser una condición, más que un impedimento u obstáculo, para el éxito de los mismos.

En el presente artículo, además de estas correspondencias, el autor analiza desde una perspectiva crítica, la situación de tres de los principales elementos del sistema de protección social, donde residen quizá los grandes retos y temores del área para los años venideros: la sanidad, las pensiones, y los servicios sociales.

1. INTRODUCCION

El desarrollo económico es sin duda una de las bases del bienestar social. A partir de este poco cuestionable principio es fácil, sin embargo, caer en el error de aceptar el desarrollo como finalidad y el bienestar como objetivo implícito de segundo orden.

Hoy en día, no obstante, la evidencia de un amplio estado de opinión sensible a cuestiones como la referente al deterioro medio-ambiental, hace pensar que, además de la opinión de los expertos, la necesidad de análisis coste-beneficio constituye una demanda social indiscuti-

ble que pone en tela de juicio el paradigma de que el bienestar se nos dará por añadidura.

En efecto, que el desarrollo y la modernización tienen un coste, aunque sólo sea el consecuente a las dificultades de adaptación, es un hecho también indiscutible, y ante él se adoptan, básicamente, dos posturas. La primera, considerar los costes como un mal menor, como un efecto no deseado del desarrollo económico, pero inherente al mismo y por tanto, inevitable. La segunda, no diferente en lo básico de la anterior, justifica la aplicación de determinados dispositivos y elementos correctores cuyo objetivo consiste en paliar los efectos negativos de la política económica en el desarrollo social. Esta respuesta subordina el papel de las políticas sociales y limita su contenido a un sector especializado, al de los Servicios Sociales. Por eso, no es la más apropiada para fomentar el desarrollo de los factores claves, incluidos los económicos, sociales, culturales, etc., capaces de actuar a un nivel preventivo y evitar la aparición de desequilibrios o su incremento, sin limitarse a los que ella misma genera.

Por si fuera poco, la evolución de los servicios y sistemas de protección social y de las políticas que los sustentan, nos indican muy claramente que las *disfunciones* del sistema económico y sus crisis de coyuntura repercuten, en primer lugar, sobre las poblaciones en situación económica más precaria y que las carencias financieras más importantes se producen, precisamente, en las instituciones sociales especializadas en su protección.

Una de las condiciones necesarias para el éxito de determinadas políticas es que sus objetivos interrelacionados sean compatibles, y la evolución de los hechos económicos y sociales, en la historia más reciente, reclama más que nunca esa coherencia de objetivos, sea cual sea el color político de quienes las adoptan.

Al igual que el progresivo deterioro ecológico nos ha enseñado, a un elevado precio sin duda, que el respeto del entorno natural es una condición necesaria incluso para un desarrollo económico equilibrado, problemas tales como el déficit de viviendas, el desempleo o el incremento de costes de la salud, implican soluciones que rebasan los mecanismos de acción accesibles en un sector determinado y exigen, por tanto, abordajes más amplios y coherentes de carácter económico, social o cultural.

No cabe esperar, por ello, que los equilibrios sociales puedan reducirse de manera apreciable desde la acción sectorizada de los servicios sociales. Es más, cabe considerar que su actual función redistribuidora, que determina a su vez una especialización en el tratamiento de la marginación y la pobreza, contribuya, en gran medida, a la cronificación de muchas situaciones de necesidad.

2. DESARROLLO ECONOMICO Y DESARROLLO SOCIAL, DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA

El desarrollo económico no sólo no garantiza por sí mismo un desarrollo social equilibrado, es decir, la ausencia de desigualdades notorias para el conjunto del cuerpo social, sino que, en el contexto actual, propicia los desequilibrios.

Rechazada definitivamente la creencia de que las desigualdades —de las que la pobreza es la manifestación más contundente— tienen su origen en el orden divino, en la pereza, en la fatalidad o en los tradicionales vicios como el juego o la bebida, existe una aceptación generalizada de que los desequilibrios sociales se nutren de decisiones adoptadas por el hombre desde el poder social y político.

Son numerosos los factores, casi siempre interrelacionados, que generan desigualdades, base del desequilibrio social. Los diferentes aspectos se entrecruzan y apoyan convirtiéndose unos efectos en causas de otros, y así sucesivamente: la falta de formación dificulta la obtención de un empleo remunerado adecuado, y la falta de recursos ocasiona casi siempre

una educación deficiente que realimenta el circuito de la desigualdad.

En el campo del urbanismo, una deficiente política de ordenación del territorio, de planeamiento urbano o de construcción de viviendas puede originar desequilibrios sociales entre el centro y la periferia, falta de viviendas, la especulación inmobiliaria o la ausencia de equipamientos sociales. De igual manera, en el ámbito judicial, la carencia de medios personales y materiales o la existencia de leyes injustas o desajustadas a la realidad social, eternizan la resolución de los casos provocando situaciones carenciales en colectivos desprotegidos.

Existen determinadas áreas, no obstante, cuya capacidad de originar desequilibrios sociales a través de la generación de desigualdades es más directa y determinante. Entre ellas, podemos citar la educación, el trabajo, la economía y la protección social.

El sistema educativo es inadecuado a las demandas y exigencias de la sociedad actual, donde la desigualdad de oportunidades para el *fracaso escolar* es patente; un sistema afincado en lo académico, masificado, pedagógicamente poco atractivo y con una formación profesional de baja calidad; un sistema en el que la formación permanente, lo *no reglado* y el reciclaje son conceptos simplemente inexistentes, produce claras desigualdades y, por tanto, desequilibrios socialmente estructurales.

En el ámbito laboral, hemos padecido una reconversión industrial que ha reducido puestos de trabajo, fomentando la precarización del empleo; una insuficiente política de seguridad e higiene en el trabajo que no prevé, con suficiente eficacia, accidentes laborales y enfermedades profesionales; y la existencia de parcelas importantes de la economía laboral que, por su carácter sumergido, escapan a la legalidad, potenciando la desprotección social. Todos ellos son factores que fomentan los desequilibrios sociales.

No podemos olvidar, por otra parte, que la crisis económica, unida a una política básicamente monetarista, golpea desigualmente a las diferentes capas sociales, al priorizar la lucha contra la inflación frente a la reducción de la tasa de desempleo. Además, trata de introducir, en la cultura social, la inevitabilidad estructural del paro como un mal con el que vamos necesariamente a tener que convivir, al tiempo que favorece la cronificación de las desigualdades, al incrementar los colectivos en situación marginal. De la misma manera, la persistencia de

bolsas de fraude fiscal detrae recursos públicos capaces de generar riqueza y empleo, o de fortalecer una protección social que neutralice los efectos negativos de los programas económicos en vigor.

Podíamos citar también otras muchas áreas, aparentemente menos relacionadas con el desarrollo socioeconómico que las citadas anteriormente, pero que pueden convertirse, en ocasiones, en factores desequilibradores de la sociedad: los cambios demográficos, las modificaciones en la estructura social (nuclearización familiar), o la evolución de la mentalidad en relación con los valores sociales (individualismo, consumismo o competitividad insolidaria) pueden modificar los niveles de equilibrio y cohesión sociales.

Hasta el propio sistema global de protección social incide directamente en el fomento o reducción de las desigualdades. Así, un alto grado de eficiencia del sistema general de Seguridad Social, con todos sus subsistemas sanitarios y de prestaciones económicas, puede neutralizar los efectos negativos del desarrollo económico evitando la degradación irreversible de colectivos desfavorecidos. Un nivel bajo de eficiencia puede precipitar, por el contrario, a la población en situación límite de riesgo a condiciones socialmente inaceptables. Aunque los sistemas de protección social no generan desequilibrios por sí mismos, la insuficiencia de sus recursos o la ineficiencia de sus acciones les imposibilita evitar el empeoramiento de la situación de los colectivos en riesgo.

Cualquier estrategia para un desarrollo social equilibrado debe basarse en la identificación de los sectores más potencialmente desequilibradores y de los factores más determinantes de la generación de desigualdades en cada uno de los sectores, para incorporar a sus propias políticas medidas preventivas que eviten la aparición de desequilibrios. Ni a los Servicios Sociales ni a los sistemas generales de protección se les debe adjudicar en exclusiva la función de anular las consecuencias negativas originadas desde diferentes ámbitos socioeconómicos, como un sector especializado en dicha labor. Por el contrario, cada programa global y sectorial debe incorporar a su contenido los elementos de prevención, potenciando los factores equilibradores y reduciendo los elementos generadores de desigualdad.

La inclusión de criterios de desarrollo social armónico en los programas de desarrollo económico, no sólo no les restan eficacia a éstos, sino que potencian su rendimiento. Los Servicios Sociales generados

desde todos los sectores, en sus aspectos preventivos y protectores, pueden constituir un elemento de atracción e incentivar el desarrollo económico porque constituyen, en la mayoría de los casos, un símbolo emblemático del mismo. En Europa, no se entiende el desarrollo económico sin su correspondencia social y una fractura en la evolución correlativa de ambas hace resentir todo el proceso, dado que, en los países avanzados, no hay desarrollo económico sin una cultura del bienestar social. Por ello, los Servicios Sociales no sólo no son una carga sino que constituyen una condición para el desarrollo económico y un indicador del grado de modernidad y nivel de potencialidad de una sociedad.

3. EL LIBRO BLANCO SOBRE POLITICA SOCIAL: LA RECONCILIACION ENTRE EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

La eficiencia de nuestras sociedades, tomadas en su conjunto, condiciona su competitividad, el crecimiento que pueden producir y su eficacia cohesionadora.

Por eso, el libro Blanco sobre política social de la Unión Europea afirma que:

Perseguir altos estándares sociales no debiera considerarse solamente como coste, sino como elemento clave de la fórmula competitiva. Un aumento de confianza sólo puede, en la Unión, derivarse de la reconciliación entre políticas de desarrollo económico y su ampliación a un desarrollo social con niveles más altos de vida para todos. Hay que saber que ésta puede incrementar el carácter competitivo de la Unión Europea y equiparla para tener una influencia exterior más fuerte en la escena mundial.

Los niveles inaceptablemente altos de paro, pobreza y exclusión social están en conflicto con los objetivos consensuados de la Unión en relación con el empleo, la protección social y la igualdad de oportunidades. La financiación de los sistemas de política social en toda la Unión depende de los empleos. Por ello, para que la Unión pueda conciliar unos niveles sociales altos con la capacidad de competir en los mercados mundiales es necesario dar la más alta prioridad a la creación de nuevos puestos de trabajo, que permitan la integración de todas las personas en la economía y en la sociedad.

Un progreso social continuo puede basarse en la prosperidad económica y, por tanto, en la competitividad de la economía europea. La clave reside en continuar los aumentos de prosperidad eco-

nómica y, por lo tanto, en la competitividad de la economía europea. La clave reside en continuar los aumentos de productividad, que permitan que la Unión aune altos niveles de protección social con la capacidad para competir en mercados mundiales. Europa necesita moverse hacia una economía eficiente, basada en la calidad, con un alto índice de inversión en nuevas tecnologías.

El recurso clave será una población trabajadora bien formada y altamente motivada y adaptable. Si la creación de riqueza es esencial para el progreso social, el entorno social es también un factor esencial en la determinación del desarrollo económico. El progreso no puede fundarse simplemente en la competitividad de las economías, sino que ha de basarse también en la eficiencia de la sociedad europea en conjunto. Con estas premisas conviene asimismo tener en cuenta los nexos entre políticas sociales y políticas del medio ambiente.

A veces, al concentrarse excesivamente en los problemas económicos, no se entiende bien el papel de la protección social en el funcionamiento de las sociedades industriales desarrolladas. Sin embargo, esta protección constituye un medio eficaz de garantizar la solidaridad necesaria entre los que obtienen una renta por su actividad y los que no pueden trabajar debido a su edad, a su estado de salud o a la imposibilidad de encontrar un empleo. En un contexto económico en el que la conjunción de un rápido progreso tecnológico y de una competencia internacional especialmente viva puede originar exclusión y pobreza, constituye un potente factor de cohesión social, y ya se sabe hasta qué punto la cohesión social de una nación contribuye a su competitividad.

La protección social tiene como objetivo, por un lado, transferir ingresos a las personas a las que la sociedad reconoce el derecho a no trabajar, ya sea por su estado de salud o simplemente a causa de su edad; pero va dirigida también a apoyar a las personas que desearían trabajar y no pueden, bien porque no encuentran empleo, bien porque se lo impiden las obligaciones familiares. De ahí la idea de que es necesario integrar cada vez más en los sistemas de protección social los medios que permitan no tener que recurrir a ella, como la prevención, la lucha contra la exclusión y una política activa de empleo.

Las tres misiones esenciales, por tanto, de la protección social se centran en:

- garantizar a todas las personas que residan legalmente en el país un nivel

de recursos conforme a la dignidad humana, y facilitarles el acceso a los sistemas de asistencia sanitaria existentes en el mismo;

- contribuir a favorecer la integración social de todas las personas que residan en el país, así como la integración en el mercado laboral de aquellas que estén en condiciones de ejercer una actividad remunerada;
- conceder a los trabajadores por cuenta ajena, cuando suspendan su actividad al término de su vida laboral o se vean forzados a interrumpirla por enfermedad, accidente, maternidad, invalidez o desempleo, unos ingresos sustitutivos que preserven su nivel de vida de manera razonable, en función de su participación en regímenes de seguridad social apropiados.

En consecuencia, vamos a analizar la situación de tres de los principales elementos del sistema de protección social: la sanidad, las pensiones y los servicios sociales.

4. EL SISTEMA VASCO DE SALUD

La Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta con un sistema sanitario público, universal, solidario, equitativo y de calidad. El derecho a la protección de la salud y a la asistencia sanitaria es patrimonio de todos los ciudadanos vascos. Estos contribuyen desigualmente, en función de sus ingresos, a la financiación del sistema, de carácter redistributivo y solidario, pero gozan de igualdad de acceso a las prestaciones del sistema. En su conjunto, el Sistema Vasco de Salud es homologable a cualquiera de los vigentes en nuestro entorno europeo, siendo reconocida su calidad y servicio en todos los sondeos realizados entre sus usuarios.

Las transformaciones del entorno social y económico representan importantes retos y pueden convertirse en serios peligros para la continuidad del sistema y del mantenimiento de los principios vigentes si no se dan las respuestas adecuadas en tiempo y contenido:

- progresivo envejecimiento de la población vasca con su secuela de mayor dependencia, mayor número de enfermedades y mayor consumo sanitario;
- nuevos factores epidemiológicos como el SIDA o la demencia senil, que se suman a las tradicionales como las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, los accidentes de tráfico o las enfermedades reumáticas;

- aparición constante de nuevas tecnologías, muy costosas, que presionan fuertemente el gasto sanitario;
- el cambio de mentalidad de los ciudadanos, para quienes la sanidad constituye el núcleo básico del bienestar, que exigen nuevos derechos en el ámbito de la salud para mejorar su calidad de vida.

Todos estos factores están forzando el crecimiento del gasto sanitario hasta límites incompatibles con el actual contexto económico, inmerso aún en una profunda crisis de la que tardará en salir. Desde que, en 1988, se transfirieron las competencias del INSALUD, hasta el año 1993, el gasto de OSAKIDETZA se ha incrementado en un 81%, en pesetas corrientes, y el gasto sanitario público por persona ha pasado, en ese período, de 51 mil a 94 mil pesetas, con un crecimiento del 83%. Este crecimiento del gasto sanitario público a un ritmo anual cercano al 13% es imposible de sostener y su mantenimiento haría peligrar la continuidad de todo el sistema.

Frente a esta situación son varias las soluciones que pueden adoptarse, cada una de ellas con mayor o menor viabilidad económica e incidencia en los principios básicos que legitiman el actual sistema público vasco de salud:

- incrementar el presupuesto en la medida en que crezca el gasto. Los recursos públicos son insuficientes para ello y se carece de justificación social para semejante esfuerzo sin abordar otras alternativas más eficientes. Supondría la quiebra del sistema financiero de la sanidad pública y su desaparición como tal;
- privatización del sistema sanitario, abriendo alternativas globales al aseguramiento público. Quebraría el carácter equitativo, solidario y universal del actual sistema, sustituyéndolo por otro basado en principios contrarios;
- introducción generalizada del copago en elementos substanciales del sistema. Constituiría un elemento de discriminación económica que rompería el principio de equidad y solidaridad;
- reducción generalizada y significativa del actual catálogo de prestaciones. Abriría el camino de la doble sanidad en función de la capacidad económica de los ciudadanos convirtiendo el sistema público en un sistema de salud para *pobres*;
- reducción selectiva de las prestaciones sanitarias en función de factores como la edad o la responsabilidad *personal* sobre la salud individual. La exclusión de las personas mayores del derecho al

marcapasos, la UVI o la prótesis de cadera, por poner unos ejemplos, o de la cirugía cardíaca a los fumadores persistentes, introduce elementos economicistas o de responsabilización moral insostenibles. En todo caso, supondría el final de un sistema equitativo y solidario.

Ante este panorama, debe optarse por una reforma en profundidad del actual sistema público, manteniendo vigentes los principios de universalización, equidad, solidaridad y calidad del mismo. La organización actual no puede responder a las demandas crecientes de la población si no afronta un proceso de reforma interno que lo adecue al nuevo entorno, basada en:

- perseguir la calidad total del servicio y enfocar la asistencia hacia el usuario;
- aproximar la cultura clínica de sus integrantes profesionales a la cultura de gestión;
- establecer una nueva política de oferta de servicios mediante mecanismos para regular y financiar el sistema, así como para adecuar las prestaciones y los servicios en función de las necesidades de salud;
- aplicar un nuevo esquema de contratación y provisión de servicios, promoviendo la competencia interna de los centros asistenciales;
- introducir instrumentos adecuados de gestión y control con el fin de que la organización del sistema sea más eficaz y transparente.

Sólo una reforma de estas características puede garantizar la continuidad de nuestro sistema sanitario público, universal, equitativo, solidario y de calidad.

5. EL SISTEMA DE PENSIONES

Las prestaciones económicas periódicas, contempladas en el sistema de protección social, garantizan la cobertura de las necesidades de personas en situación de desprotección, por motivos de salud o por la no participación en la vida activa, debido a la jubilación o a su incapacidad. El sistema de pensiones constituye, por su propia esencia, un instrumento esencial para evitar la marginación social de las personas que no participan del elemento más decisivo de integración social como es el trabajo.

En los últimos años, de una manera periódica pero sistemática, se elevan voces que proclaman la inviabilidad del sistema financiero público de pensiones, y exigen su sustitución o alternativa por un sistema

financiero privado, en el que cada persona, individualmente, se cubra sus riesgos a través de un modelo contributivo de capitalización. El planteamiento resulta rechazable desde muchos puntos de vista, pero fundamentalmente por su evidente ineficacia. Y es que la solución individualizada que propugnan los defensores de la alternativa privada sólo está al alcance de menos de un veinte por ciento de las familias: quien tiene ingresos de 100/150 mil pesetas mensuales no puede plantearse destinar un mínimo de 30 mil a un plan de pensiones. Muy pocos trabajadores tienen capacidad de ahorro como para constituir fondos privados de pensiones en medida suficiente. En la práctica, sólo una minoría con altos ingresos está en condiciones de distraer de su renta cantidades adecuadas. Además, tampoco el carácter privado garantiza al cien por cien la seguridad del sistema propuesto. La inflación o la mala gestión, por ejemplo, pueden frustrar las expectativas de quienes han ahorrado para adquirir prestaciones complementarias.

Quienes hablan de la inviabilidad de un sistema público de pensiones, las mismas que hablan de la privatización del sistema sanitario, son voces interesadas que persiguen la creación y conquista de un negocio de intermediación financiera ciertamente apetitoso. Son voces que se olvidan del sistema de servicios sociales y no reclaman su privatización porque su clientela es prácticamente insolvente y los beneficios esperados casi inexistentes.

El sistema actual de prestaciones económicas periódicas se articula sobre dos líneas básicas: 1) las prestaciones que no exigen contribución económica previa alguna a sus beneficiarios: el Ingreso Mínimo de Inserción y las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social (de vejez y de invalidez), y 2) las que exigen una aportación económica durante un determinado período de carencia, es decir, las prestaciones contributivas: pensiones de jubilación y de invalidez, fundamentalmente.

A nuestro juicio, resulta necesario ordenar el actual sistema de protección social, en su vertiente de prestaciones económicas periódicas, estructurándose en torno a los siguientes ejes:

5.1. Renta Mínima de protección social en la CAPV

De carácter no contributivo, debe constituir el principal instrumento del Gobierno para garantizar un nivel mínimo de renta a cualquier ciudadano que carezca

de los necesarios medios de subsistencia. Esta prestación surgiría de la armonización, por parte del Gobierno Vasco, del contenido de la vigente Ley de Pensiones no Contributivas —que coexiste con las pensiones del Fondo de Bienestar Social y con los beneficiarios de la LISMI—, y del citado Ingreso Mínimo de Inserción.

5.2. Sistema público obligatorio de pensiones de carácter contributivo y basado en criterios de reparto

Similar al actual, garantizaría, a través de las aportaciones de los trabajadores activos, rentas sustitutorias de los ingresos procedentes del trabajo, con ocasión de la jubilación reglamentaria. Tendría carácter parcialmente redistributivo y la cuantía de las pensiones se relacionaría con la cuantía de las aportaciones y con el período de cotización.

5.3. Sistema complementario de la Seguridad Social

Sería de naturaleza contributiva, carácter voluntario y sistema de capitalización, entroncada a la negociación colectiva y estructurada en torno a Entidades de Previsión Social Voluntaria, sobre las que la CAPV tiene un amplio campo de acción a través del ejercicio de sus competencias. Se trata de utilizar esta figura jurídica para incorporar a los convenios colectivos laborales conceptos nuevos, similares al salario diferido, que permitan a los trabajadores complementar el nivel obligatorio de pensiones, de forma colectiva y vinculada a sus intereses laborales.

Al margen, y como complemento de este sistema de pensiones con garantía pública, cualquier ciudadano podría recurrir al mercado libre de fondos de pensiones para suscribir, en la medida de sus posibilidades y deseos, alguna de las modalidades ofertadas.

Sólo un sistema de seguridad como el descrito puede garantizar la inexistencia de situaciones de extrema pobreza que empujan a un colectivo significativo de familias fuera del sistema social, a la marginalidad. Un eficaz sistema de pensiones constituye un elemento determinante e insustituible de cohesión y equilibrio social.

6. LOS SERVICIOS SOCIALES

Constituyen el último dispositivo de seguridad para que personas y colectivos en riesgo no salten fuera del sistema

social, instalándose en la marginalidad; o, si se mantienen dentro del entramado social, no generen tensiones insostenibles que dañen la necesaria cohesión interna de la sociedad.

Sin entrar a analizar todos los problemas que afectan actualmente a los servicios sociales guipuzcoanos y su posible evolución futura, vamos a hacer hincapié en aquellos aspectos de carácter global, necesarios para garantizar su eficacia.

Si en el ámbito sanitario se oye con frecuencia que *la salud no tiene precio*, subrayando la necesidad de no escatimar medios a la hora de luchar contra la enfermedad, en el campo de los servicios sociales se escucha con igual reiteración que *todo lo que se haga es poco, y que nunca habrá dinero suficiente para hacer frente a todos los problemas sociales*.

No creemos, sin embargo, que la carencia de recursos económicos sea el problema principal de los servicios sociales guipuzcoanos. Más bien, las deficiencias principales se refieren a la falta de un proyecto global claro y coherente, a la ausencia de criterios de priorización, al excesivo centralismo de la Diputación Foral, a la inexistencia de un modelo consensuado de financiación, o a la marginación creciente de movimientos asociativos y de iniciativas sociales, con vocación de servicio público, firmemente asentados en nuestro territorio.

Para que los servicios sociales aumenten su eficacia y produzcan los efectos positivos que se esperan de ellos, dentro del actual marco general de dificultades económicas, su funcionamiento debe responder, entre otros, a las siguientes principios:

1. Es responsabilidad de los poderes públicos la aportación de recursos que permitan un eficaz funcionamiento de los Servicios Sociales como garantía del derecho que tienen los ciudadanos a dichos servicios.
2. Debe potenciarse el papel de las asociaciones de usuarios, de las entidades privadas con vocación de servicio público, y de la iniciativa social en la planificación y gestión de los servicios sociales, a través del apoyo explícito de la Administración Pública a su participación. Gipuzkoa cuenta con una larga lista de entidades y asociaciones, de ayer y de hoy, vinculadas al ámbito del bienestar social, cuyo funcionamiento ha sido decisivo para mantener una potente, innovadora y eficiente red de protección social. Su trayectoria de servicio,

su eficacia en tiempos más difíciles que los actuales, cuando la acción pública apenas existía, su entroncamiento con las bases fundamentales de la sociedad, les otorga una amplia legitimación social. Por ello, los poderes públicos no pueden relegarlos a un segundo plano, ni socavar su independencia o someterlas forzosamente a sus intereses políticos. La Administración no puede monopolizar el protagonismo en la acción social, sino que debe compartirlo con quienes han demostrado su profesionalidad, su vinculación a las raíces más solidarias de la sociedad y su vocación de servicio a los más necesitados. La gestión directa de los servicios sociales por parte de la Administración sólo es justificable cuando no existan instituciones, como las citadas, capaces de hacerlo, o cuando la propia naturaleza del servicio lo haga indelegable, como puede ser la adopción y tutela del menor, entre otras responsabilidades.

3. La gestión de los servicios debe descentralizarse al máximo, haciendo del municipio la unidad básica de gestión para facilitar, por su proximidad, el acceso a ellos de los ciudadanos, y constituyendo la comarca el escalón básico para la planificación. Por ello, los órganos forales no deben suplantar a los de ámbito municipal, y sólo asumirán responsabilidades de gestión de aquellos servicios que desborden el marco municipal o comarcal. Resulta evidente que un replanteamiento de las responsabilidades municipales en el campo de los servicios sociales conlleva la necesidad de una revisión de los mecanismos de financiación vigentes que, en muchos casos, responden a esquemas competenciales desfasados.
4. La participación de los usuarios en la financiación de los servicios sociales debe ajustarse mejor a la capacidad económica de aquéllos, al coste de éstos y al carácter primario o secundario de la necesidad que trata de cubrir. Deben evitarse medidas generalistas —entradas para espectáculos, pases gratuitos de transporte, cenas o comidas de homenaje, viajes de diversión, etc.—, que son poco solidarios y de escasa justificación, porque sólo benefician a una minoría, y no la más necesitada, al tiempo que fomentan una visión inadecuada de los servicios sociales.
5. El gasto social debe centrarse en los colectivos más necesitados. La gravedad de la situación y la urgencia de su

solución deben ser los principales criterios para priorizar una actuación. La naturaleza e intensidad de las carencias, el nivel de riesgo y la perentoriedad de su cobertura son criterios que deben primar sobre otros de carácter más político o electoral.

7. CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo social es indisociable de la democracia como sistema de participación. Todos los países industrializados se enfrentan al problema de la dualización de sus sociedades: mientras que los agentes económicos, situados en el origen de los beneficios de la productividad

o con posibilidad de explotar las oportunidades creadas por la mundialización de los mercados, asisten a una mejora relativa de su situación, los demás, principalmente los menos cualificados, se ven excluidos del mercado de trabajo, convertidos en trabajadores *pobres* o relegados a la economía sumergida, lo que les condena gradualmente a la marginación, a la no participación en la sociedad.

Si el desarrollo económico ha de hacer que aumente el bienestar humano, debe tener también preocupaciones sociales y ambientales.

JOSE ANTONIO AGIRRE ELUSTONDO