

Participación y generación de valor social en los
servicios sociales de protección al menor: el caso de
Zabalduz Koop.E

PARTE I:
MARCO TEÓRICO
¿A QUIÉN CORRESPONDE LA
PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES?

EQUIPO DE TRABAJO

Coordinador:

Enekoitz Etxezarreta Etxarri

Investigadoras:

Liseth Díaz Molina

Leire Oregui Echeverria-Berreyarza



ÍNDICE PARTE I:

| | |
|---|----|
| 0. Introducción..... | 4 |
| 0.1. Vamos a ver... ¿quién se encarga de esto? (arrancando el debate)..... | 6 |
| 1. Breve repaso de las principales teorías sobre la relación entre la economía social y el estado de bienestar..... | 8 |
| 1.1. ¿Indiferentes, rivales o complementarios?..... | 8 |
| 1.2. De-construir el espacio público antes de acabar de construirlo..... | 10 |
| 1.3. ¿Se puede privatizar sin privatizar?..... | 12 |
| 2. Análisis del contexto: el desarrollo de los servicios sociales en España y en Euskadi..... | 16 |
| 2.1. Tarde y mal..... | 16 |
| 2.2. Y en Euskadi?..... | 19 |
| 3. Aterrizando el debate: el papel de la economía social en los servicios sociales de Euskadi..... | 25 |
| 3.1. Partiendo de los consensos: sacar de la informalidad y ampliar la oferta de servicios públicos..... | 26 |
| 3.2. Nota aclaratoria: servicio público y provisión pública no son la misma cosa..... | 27 |
| 3.3. ¿Es un problema de falta de eficiencia del sector público? (desmontando los argumentos privatizadores)..... | 29 |
| 3.4. ¿O acaso es un problema de costes laborales? (desmontando los argumentos sindicales) | 30 |
| 3.5. La validez de la alternativa cooperativa..... | 32 |

0.- INTRODUCCIÓN

El análisis que presentamos a continuación pretende ser una propuesta de marco teórico del trabajo de medición del impacto social de la cooperativa Zabalduz que se desarrolla en la segunda parte del documento.

La experiencia de Zabalduz Koop. E., en la medida en que ubica su ámbito de actuación en el sector de los servicios sociales, y a sabiendas de que su modelo organizativo responde a una estructura cooperativa, pone encima de la mesa un debate que se deriva de esa combinación poco desarrollada en nuestro entorno: la idoneidad de la gestión cooperativa para el ámbito de los servicios sociales.

Para afrontar este debate entendemos que es pertinente realizar distintas aproximaciones.

Por un lado, resulta interesante recoger la literatura existente con respecto a la relación entre entidades de la economía social y el sector público para la provisión de los servicios públicos. Tal y como se verá a continuación, los estados de bienestar se configuraron en Europa con arreglo a una lógica dual, en el sentido en el que únicamente aparecían en el escenario dos agentes: el mercado como generador de riqueza y el estado como redistribuidor del mismo (a través de mecanismos impositivos y la provisión directa de algunos bienes públicos).

La participación de la economía social en estos ámbitos ha sido recogida en la literatura como algo casi “anacrónico”, en el sentido de que eran éstas las que ocupaban estos espacios hasta que la propia estructura de los estados de bienestar fue apropiándose de los mismos. El propio desarrollo de un sistema público debería conllevar en buena lógica la paulatina desaparición de estas experiencias de carácter autogestionario o mutual nacidas desde la sociedad civil.

El desarrollo empírico de estos sistemas de bienestar, sin embargo, muestra suficientes evidencias como para poder refutar categóricamente estas previsiones. La participación de entidades de economía social en estos ámbitos, y muy especialmente en el sector de los servicios sociales, nunca ha dejado de existir, y por el contrario, bajo algunos contextos concretos (auspiciados últimamente por propuesta de corte neoliberal) ha ido ganando centralidad como agente prioritario en la provisión de dichos servicios.

Un proceso paralelo a este que hemos esbozado del devenir de los sistemas de bienestar es el que se ha trazado desde la propia sociedad civil, que ha ido

cuestionando los sistemas de bienestar en clave de una mayor exigencia de participación de los usuarios en la gestión de los servicios recibidos, y muchas veces con planteamientos de carácter colectivo.

El cruce entre estos dos procesos históricos, junto con otra serie de características propias del sector, hace que la pregunta de cuál debería ser el papel de la economía social en los ámbitos de bienestar deba ser respondida con algo más de rigor académico y argumental, más allá de posicionamientos ideológicos apriorísticos y muchas veces lejanos a la propia praxis de dichas entidades.

Es por ello que el análisis que se presenta a continuación se estructura en tres grandes bloques:

En la primera parte, se realizará un recorrido por los principales enfoques teóricos que se aproximan a este debate, para acabar señalando propuestas que enmarcan la participación de la economía social desde lógicas afines a las defendidas en este trabajo.

En la segunda parte se esbozará de forma somera el contexto en el que se sitúa este debate, analizando la evolución de los servicios sociales tanto en España como en la Comunidad Autónoma del País Vasco desde un punto de vista muy concreto: el equilibrio cambiante entre distintas formas institucionales (público, privado-lucrativo, privado-social e informal) en su desarrollo.

Por último, se hará un ejercicio más de carácter argumental para aterrizar este debate de la relación público-privada en el ámbito de los servicios sociales, en el que se expondrá el posicionamiento desde el cual se defiende por parte de los autores de este informe la idoneidad de las entidades de economía social para la provisión de este tipo de servicios.

0.1.- Vamos a ver, ¿quién se encarga de esto? (arrancando el debate)

¿Cuál debe ser el papel del estado y cual el del mercado en la provisión de los servicios de bienestar? ¿Debe ser el estado, como en el modelo socialdemócrata, el proveedor principal o deben ser estos servicios privatizados y provistos por el mercado, tal y como preconiza la tesis neoliberal? Estas cuestiones son centrales a día de hoy en la mayor parte de los países europeos, y la respuesta generalizada en los últimos tiempos va en la dirección de la progresiva privatización de los servicios.

Sin embargo, ninguna de estas dos posibles estrategias afronta debidamente la cuestión de la participación ciudadana en la provisión de estos servicios. Mejor dicho, cada una de ellas canaliza de forma muy limitada este aspecto.

La tesis socialdemócrata sitúa el control ciudadano en el uso de los mecanismos de la democracia representativa y la tesis neoliberal sitúa este control en la deliberación (o capacidad) de compra de los individuos en el mercado. Ninguna de ellas reflexiona sin embargo sobre el papel que debe jugar la sociedad civil como agente activo en la provisión de dichos servicios, y no como mero usuario de los mismos. Tampoco toman en consideración la dimensión colectiva, más allá de la deliberación individual (de voto o de compra), de la propia sociedad civil, que articulada a través de distintas entidades del tercer sector reclama ser tenida en cuenta en estas cuestiones.

Y el hecho es que este tercer sector siempre ha actuado de una forma muy integrada tanto con el estado como con el mercado en la provisión de los servicios públicos (Brandsen y Pestoff, 2008). En algunos países con un rol preponderante, como en Alemania u Holanda, donde han sido pieza fundamental en la construcción de los estados de bienestar de la posguerra. En otros el tercer sector ha despuntado a raíz de la ola liberalizadora de los últimos tres decenios, como puede ser el caso del Reino Unido.

Además de ello, y aunque la literatura sobre la gestión pública lo haya ignorado durante mucho tiempo, iniciativas de participación ciudadana directa en la provisión de servicios básicos han existido desde siempre. Tal y como concluía Ostrom (1999), ningún mercado puede sobrevivir sin una provisión gubernamental de los bienes públicos, pero al mismo tiempo, ningún gobierno puede ser eficiente y equitativo sin un considerable input por parte de la ciudadanía. Este input, esta mayor implicación de los “usuarios”, puede canalizarse a través de un sistema democrático de supervisión estatal, o bien a través de entidades del tercer sector (Walzer, 1988).

Esta estrategia de posibilitar servicios sociales más descentralizados y participativos pone en primer plano la dimensión local, en términos territoriales, y el tercer sector o la economía social en términos de gobernanza, al ser ambos espacios (en principio) más proclives a democratizar y a resocializar las estructuras sociales.

En definitiva, esta perspectiva pretende afrontar al mismo tiempo dos retos a través de la misma herramienta: la regeneración democrática de las estructuras públicas por un lado, y la reforma del estado de bienestar por otro, a través de una mayor participación de la economía social.

Se considera pues que la participación de la economía social *“podría jugar un rol significativo en la renovación de los sistemas políticos democráticos y de la configuración del Estado de Bienestar”* (Pestoff; Osborne; Brandsen, 2008: 593)

Veamos a continuación cómo se ha recogido la relación entre la economía social y el sector público en la provisión de los servicios públicos desde la producción científica.

1.- BREVE REPASO DE LAS PRINCIPALES TEORÍAS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL ESTADO DE BIENESTAR¹

1.1.- ¿Indiferentes, rivales o complementarios?

Por empezar señalando la primera idea, tal y como se adelantaba en la introducción a este informe, el análisis de la relación entre la economía social y el estado ha sido muy residual entre los investigadores de la gestión pública y más residual, si cabe, entre los teóricos del estado de bienestar.

Así, según se constata entre estos últimos, la mayoría de los teóricos del estado de bienestar considera el tercer sector como un fenómeno pre-moderno o anacrónico, como un hecho que tendería a la desaparición conjuntamente con el desarrollo de los estados de bienestar.

Asimismo, también la propuesta de los “regímenes de bienestar” realizada por Gosta Esping-Andersen, el cual ha ostentado un lugar de referencia durante las últimas dos décadas, ha ignorado claramente el tercer sector, dado que ni siquiera lo considera como una variable a analizar, sino como una realidad testimonial que de ninguna forma introduciría variación alguna en las teorizaciones planteadas.

Por lo tanto, los teóricos del tercer sector han venido a rellenar el vacío que ha originado la no inclusión del tercer sector en los análisis sobre el estado de bienestar y, en general, del bienestar social y, para ello, han planteado el estudio desde el análisis de los distintos tipos de relación que ha mantenido el tercer sector con el sector público a nivel internacional.

En este sentido, si tuviéramos que dividir todas estas teorías en dos grandes bloques, destacaríamos primero aquellas que contemplan esta relación como una relación en términos de rivalidad o competitividad y en segundo lugar aquellas que la interpretan en términos de interdependencia.

¹ Este apartado es un resumen muy sintético de la tesis doctoral realizada por Enekoitz Etxezarreta Etxarri, profesor de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco (EHU/UPV) bajo el título “Gizarte Ekonomiaren aukera zaintzen krisiaren aurrean: Gipuzkoako pertsona nagusien alorra aztergai” y presentado en la EHU/UPV en octubre del 2012. Para una mayor profundización de cualquier aspecto se puede acceder directamente al documento original:

http://www.euskara.euskadi.net/appcont/tesisDoctoral/PDFak/Enekoitz_Etxezarreta_TESIA.pdf

Entre los que consideran la relación entre el tercer sector y el estado como una relación de competencia (*zero sum*), destacan las aportaciones de los economistas neoclásicos estadounidenses, que en su mayor parte estarían adscritos a la corriente de las *nonprofit organizations* o entidades sin ánimo de lucro².

Según estos autores, el tercer sector sería el agente más apropiado para llenar ciertos nichos de mercado que ni el estado ni el mercado satisfacen, por lo que se justifica su existencia como una consecuencia de los “fallos de ejecución” de estos dos sectores.

Entre los “fallos del estado” o *state failures* sobresale el argumento de la falta de capacidad de éste para responder a las necesidades de todos los colectivos en sociedades muy heterogéneas. Entre los “fallos del mercado” o *market failures*, sin embargo, uno de los principales argumentos se detiene en la cuestión de la “asimetría de la información” detectable en cualquier intercambio mercantil, extremo éste que da pie a posibles comportamientos oportunistas por parte de los oferentes del servicio y convierte a las entidades del tercer sector en entidades más eficaces o garantistas.

Por tanto, en ambos casos, el tercer sector cubriría los espacios que los otros dos no cubren, es decir, constituiría un sector independiente. Por otra parte, en lugar de entender la relación en términos de complementariedad, estos autores la entienden en términos de competencia, en la convicción de que el tercer sector constituye una alternativa más eficiente a la hora de cubrir ciertas necesidades.

Destaca en este sentido, y por apuntar algunos autores de referencia de esta corriente, la gran labor realizada por Salamon y Anheier en la revisión de todos los argumentos mencionados hasta ahora. Una vez realizado el contraste empírico de todas y cada una de las principales teorías expuestas hasta ahora, Salamon y Anheier extraen dos conclusiones principales: en primer lugar, destacan el hecho de que las relaciones entre el tercer sector y el estado son de muy diversas clases y afirma que, si se debiera generalizar un determinado tipo de relación, ésta sería una relación de tipo colaborativa (Salamon y Anheier, 1998). Opinan asimismo que las propias debilidades inherentes de los agentes del tercer sector (*voluntary failures*) llevan a que estos sectores se necesiten entre sí y se complementen bajo diversas formas de colaboración.

² La escuela de las *Nonprofit Organizations* es una de las dos principales escuelas que teorizan las entidades del tercer sector, que aglutina a autores del mundo anglosajón principalmente y que incide en el carácter no lucrativo como principal carácter diferenciador de las entidades del tercer sector. Frente a esta propuesta se encuentra la escuela de *Economía Social*, escuela de inspiración más francófono, que pivota sobre el análisis de las entidades cooperativas y que por tanto, establece como principal elemento diferenciador el carácter democrático y autogestionario de las entidades del tercer sector.

La segunda conclusión, más metodológica, pone en cuestión los principales axiomas de los economistas neoclásicos, puesto que estos autores consideran que la existencia del tercer sector no puede ser interpretada como una elección, preferencia u opción de mercado (o función de demanda) de individuos racionales. En cambio, defiende que la dimensión (y, por tanto, la caracterización) del tercer sector en cada uno de los países estudiados debe ser entendido en el contexto de la interrelación de otras estructuras sociales (la iglesia, el movimiento obrero, el estado, etc.), dado que la correlación de poder establecida entre éstas instituciones crea ciertas dependencias históricas o *path dependencias* que hacen que el tercer sector adquiera una u otra forma y un mayor o menor grado de desarrollo.

1.2.- De-construir el espacio público antes de acabar de construirlo

La remodelación del estado de bienestar ha venido de la mano de nuevas ideas políticas. Así, si bien las diferentes composiciones de los regímenes de bienestar han solido responder principalmente a la doble referencia de los modelos bismarckiano y beveridgeano, desde la década de 1980 dos nuevas ideologías han venido a sustituir a estas referencias.

Por una parte, se constata que la corriente neoliberal, que cuestiona la efectividad del estado y aboga por políticas privatizadoras, ha adquirido fuerza y, por otra parte, también la corriente que se ha dado en llamar la “tercera vía” ha ejercido una influencia relevante en el ámbito de las políticas de bienestar. Ésta ha tratado de pasar de una visión pasiva del bienestar basada en las transferencias sociales a una visión activa (tal y como ilustra el salto del concepto “*welfare state*” a “*workfare state*”) y ha fomentado que la solución para las personas en situación de emergencia social se oriente a través del mercado de trabajo.

Las políticas sociales aplicadas aquí y allá siguiendo las líneas de estas nuevas ideologías muestran una orientación similar: a medida que la centralidad del estado se va debilitando, se trata de reforzar la participación de los agentes privados y, a medida que se reduce el nivel de cobertura de los derechos sociales, aumenta el alcance del ámbito informal. En este nuevo contexto, los agentes del tercer sector en general han sido más reconocidos como proveedores de servicios sociales y, así, irremediabilmente, se han visto obligados a adoptar un carácter más empresarial y profesional.

Desde finales de los 80 e inicios de los 90 se generalizaron pues una serie de políticas públicas en la totalidad de los países europeos que son los que a día de hoy condicionan en gran medida el marco de actuación de las decisiones públicas.

Estas políticas buscaban resolver un problema que se planteaba de esta forma: ¿cómo afrontar desde las instituciones públicas una realidad de nuevos riesgos sociales emergentes teniendo en cuenta la restricción impuesta por un sector público hipertrofiado, ineficiente y sin posibilidad de expansión organizativa?

La naturaleza de estos nuevos riesgos cuestionaba profundamente, a su vez, la eficiencia de los tradicionales mecanismos de transferencia de ingresos ofertados por los estados de bienestar (tales como la seguridad social, el sistema de pensiones, etc.) y reorientaba las políticas hacia la prioridad de desplegar una amplia red de servicios sociales (Ascoli y Ranzi, 2002).

La solución a esta disyuntiva fue adoptar políticas privatizadoras que como afirman Ascoli y Ranzi (2002) incidían en dos direcciones:

- la reorganización del sistema público a través de la introducción de mecanismos de mercado en la gestión de lo público (*New Public Management*), y;
- la intensa y directa incorporación de agentes privados y no-lucrativos en la oferta de servicios de bienestar.

Una segunda línea de políticas privatizadoras, complementaria a las ya mencionadas políticas que inciden sobre la oferta, fue orientada a financiar directamente la demanda (vía ayudas directas o incentivos fiscales), dotándola de una mayor capacidad de elección ante una oferta cada vez más diversa.

Todo esto va configurando un nuevo entramado institucional que ha venido en llamarse como *welfare mix* (Evers y Svetlik, 1993), *mixed economy of welfare* o *welfare pluralism* (Jonhson, 1999). Estos sistemas de bienestar, que aunque en opinión de Johnson (1999) realmente siempre han sido mixtos, replantearán los elementos centrales de los sistemas de bienestar europeos: el estado deja de ser el proveedor principal de servicios y delega esas funciones sobre las entidades privadas tanto lucrativas como no lucrativas, pero al mismo tiempo mantiene una importancia central en todo lo referido a la financiación, la regulación y la inspección de estos servicios (Evers, 2005).

El cuestionar la centralidad del estado lleva a reconocer una pluralidad de actores, entre los cuales destacan dos que entre los teóricos del estado de bienestar apenas habían sido tenidos en cuenta: la esfera informal y el tercer sector (Johnson, 1999).

Así, estas nuevas corrientes ponen en valor la labor desempeñada tanto en el ámbito doméstico como a través de entidades no lucrativas en la provisión de servicios de bienestar, haciendo un reconocimiento explícito de la aportación fundamental de estos dos sectores (Evers y Svetlik, 1993).

Por último, además de realizar un reconocimiento al carácter plural de los sistemas de bienestar, los teóricos del *welfare mix* establecen cuál debería ser el papel y el peso de cada uno de esos agentes en los sistemas de bienestar que van resultando de la crisis del estado de bienestar. Así, como tendencia generalizada, indican que el estado va a ir retirándose de la provisión directa de servicios en beneficio de las entidades privadas, pero se reforzará en su función de regulador, financiador y evaluador de la calidad del servicio prestado.

El sector público pasa a ser el responsable en última instancia del servicio público prestado, por mucho que no haya participado directamente en la provisión. Y al mismo tiempo, en su función dinamizadora o posibilitadora, tratará de garantizar también la “libertad de elección” del usuario, abriendo por un lado la provisión de servicios públicos a la competencia de entidades privadas y dotando de solvencia a la persona usuaria a través de las políticas de demanda.

Más allá del valor discursivo de este carácter plural o mixto de actores, el hecho es que esta nueva reorganización se ha resuelto básicamente en un esquema de “*rolling back the state*” donde las entidades privadas, principalmente de carácter lucrativo, han ido ganando posiciones en detrimento de las entidades del tercer sector.

1.3. ¿Se puede privatizar sin privatizar?

La crisis del estado de bienestar y la progresiva configuración de modelos mixtos (o privatizados) en los servicios públicos ha derivado en una profusa literatura sobre distintas formas de entender esta colaboración entre agentes públicos y privados.

Una de las primeras aproximaciones fue la que adoptaron los teóricos americanos en gestión pública en los años 70 y 80 bajo el concepto de co-producción (Parks, et al, 1999). En aquella época el debate en torno a la forma más eficiente de proveer servicios públicos estaba muy dominado por los que sostenían la necesidad de crear estructuras centralizadas y burocráticas. Sin embargo, a través de la propuesta de co-

producción, esto autores defendían que el sistema más eficiente era aquel que posibilitara que la sociedad civil pudiera producir, al menos en parte, los servicios que iba a consumir.

Esta primera aproximación tenía una visión micro, centrada en el rol de los individuos o grupos de individuos en la producción de dichos servicios (Brandsen y Pestoff, 2008). Sin embargo en el Reino Unido, la co-producción ha sido usada más recientemente para estudiar el papel de las entidades voluntarias o comunitarias en la provisión de servicios públicos (Osborne y McLaughlin, 2004). Y desde un enfoque más europeo, la co-producción también se ha solido referir a la creciente implicación organizada de la ciudadanía en la producción de sus propios servicios de bienestar (Pestoff, 2005). Todos ellos concluyen que la participación del tercer sector (entendido éste como grupos de ciudadanos o grupos de organizaciones) transforma la forma de proveer los servicios públicos, al mismo tiempo que el tercer sector también es transformado por el propio servicio que provee (Brandsen y Pestoff, 2008).

Pero más allá de concebir esta acción colectiva de la ciudadanía en la prestación de los servicios, hay quien analiza la participación de la sociedad civil desde episodios anteriores a la provisión, es decir, en las fases de planificación, diseño o articulación de los servicios. Siguiendo la clasificación propuesta por Osborne y McLaughlin (2004) cabría distinguir al menos tres formas de cooperación entre tercer sector y sector público:

- la co-gobernanza, donde el tercer sector participa en la planificación y la provisión del servicio
- la co-gestión, donde el tercer sector colabora junto con el estado en la provisión de servicios
- la co-producción, en sentido estricto, significa que los ciudadanos producen al menos en parte sus propios servicios.

Esta clasificación permite identificar dos variables de análisis: el carácter colectivo o individual de la relación, por un lado, y la fase del ciclo político, por otro. Así, con respecto a la primera, la co-producción se referiría a una participación de carácter individual mientras que las otras son interacción entre organizaciones (públicas y privadas). Y en lo que se refiere a la fase, se distingue entre las fases de planificación y de producción.

En esta misma línea se encuentra la aportación del concepto de co-construcción en oposición al concepto de co-producción. Tal y como establece Vaillancourt (2011: 40):

“...En suma, la coproducción de las políticas públicas se desarrolla sobre el plano organizacional (en la organización de productos y servicios), mientras que la co-construcción se desarrolla sobre el plano institucional (en la fijación de orientaciones generales y de elementos fundadores de la política”.

Esta primera noción de co-producción es muy próxima también a la noción de *welfare mix* o *mixed economy of welfare* analizado anteriormente (Evers, 1991,1993; Pestoff, 1999; Johnson, 1999). Por lo tanto, la noción de co-construcción iría más allá, tal y como dice Vaillancourt (2011: 43): “la co-construcción se relaciona con las políticas públicas en el momento de su elaboración y no solamente en el momento de su implementación”.

Vaillancourt (ibid.) distingue cuatro tipos o modelos de co-construcción: i) una primera, denominada mono-construcción, será aquel en el que el estado no comparte, sino que es el único protagonista en la toma de decisiones; ii) co-construcción neoliberal, (de moda en muchos países, notablemente con la popularidad de la corriente dominante de la *New Public Management*), donde el Estado es motivado para construir políticas públicas en cooperación con los actores socioeconómicos dominantes de la economía de mercado; iii) co-construcción corporativista, ciertos sectores de actividad socioeconómica y actores ligados al mundo patronal y sindical están incluidos en el diálogo y en la deliberación con el Estado, mientras que otros son excluidos, y por último, iv) la co-construcción democrática y solidaria.

Este último modelo de co-construcción se caracteriza de la siguiente forma: i) el Estado permanece como un socio diferente a los otros, dialoga, interactúa y delibera con los actores no estatales, permanece a la vez “sobre” y “próximo” a ellos; ii) el Estado llega a ser *partenaire* de la sociedad civil, sin por ello dejar de serlo de los actores de la economía de mercado (se inscribe dentro de una perspectiva de economía plural); iii) implica una deliberación entre lo mejor de la democracia representativa y de la democracia participativa, e; iv) implica el reconocimiento de la participación de los actores de la economía social, al igual que una relación de tipo partenarial entre el Estado y esos actores (Vaillancourt, 2011).

Por considerar la economía social como principal agente aliado, este modelo de “co-construcción democrática y solidaria” coincide plenamente con el modelo de “gobernanza de tipo partenarial” propuesto por Enjolras (2008). Este autor contrapone este modelo al actualmente hegemónico, que denomina como “gobernanza concurrencial”, centrado en la extensión de los mecanismos de regulación de mercado (Enjolras, 2008:19).

Ante este modelo, expuesto anteriormente bajo la denominación del *New Public Management*, Enjolras antepone el modelo partenarial, donde el sector público no desempeña tanto un papel coercitivo, sino más bien de coordinador entre distintos agentes de la sociedad civil y el propio estado. El ámbito local aparece aquí como espacio privilegiado, al ser el espacio donde el capital social posibilita desarrollar los lazos institucionales y la puesta en valor del territorio.

En esta red de agentes la economía social (y solidaria) juega un papel central en la puesta en marcha de este modelo de gobernanza, al valorizar lo local en lo territorial, y lo democrático en lo organizacional.

2.- ANÁLISIS DEL CONTEXTO: EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA Y EN EUSKADI

2.1.- Tarde y mal

Si hay algo que distinga el sistema español de servicios sociales de las restantes ramas del bienestar social (sobre todo, la salud, la educación y la seguridad social), eso es su desarrollo tardío e incompleto.

La primera en implantarse en España fue la estructura básica de la Seguridad Social, en la década de 1960, y, si bien la educación y la salud desarrollaron su propio sistema en la década de los 80 del siglo pasado, el sistema de servicios sociales se desarrolló durante largo tiempo como un apartado dentro de la Seguridad Social, hasta el momento en que se aprobaron las primeras leyes autonómicas, a mediados de los 80.

El hecho de que naciera y se desarrollara dentro de un sistema de transferencias económicas contributivas (como es la Seguridad Social), ha tenido una influencia extraordinaria en el desarrollo de este ámbito.

Más allá de su desarrollo tardío y su concepción errónea, si tuviéramos que resumir el desarrollo de los servicios sociales a nivel del estado español (a riesgo de no contemplar debidamente las diferencias territoriales existentes) podríamos afirmar que los servicios sociales han pasado por tres fases distintas en cuanto a la participación de los agentes se refiere: de ser un sistema caritativo estructurado en base a entidades religiosas de beneficencia, pasó hacia los 80 a tratar de estructurarse como un sistema público, para reorientar hacia la década de los 90 su composición en base a un mayor reconocimiento de las entidades privadas, tanto lucrativas como no lucrativas.

Roldán y García (2006) realizan este mismo análisis de la evolución general del sector. En plena época franquista, los “servicios” que podrían asemejarse a lo que hoy entendemos como servicios sociales se apoyaban fundamentalmente en dos pilares: el ámbito informal (la familia) por un lado, como institución central de provisión de cuidados, y la iglesia católica por otro, como principal proveedor de servicios de carácter caritativo para aquellos sectores desprovistos de atención familiar.

Hacia los 80 cambian las tornas: las entidades vinculadas al régimen irán perdiendo legitimidad social y al mismo tiempo, las personas vinculadas a movimientos sociales

comunitarios del ámbito del trabajo social irán estructurando un sistema público de carácter laico y municipal. En esta primera época (1982-86) se irán aprobando la primera generación de leyes autonómicas sobre servicios sociales, y entre 1987 y 1990, al amparo del *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales* (sin aplicación en Euskadi) se fue articulando toda la red pública municipal de servicios sociales de base desarrollada hasta nuestros días.

Sin embargo, tal y como analiza Rodríguez Cabrero (2004), si bien el desarrollo de los servicios sociales en un primer inicio tuvo una orientación municipalista en aras a estructurar un sistema eminentemente público, a partir de la década de los 90 se marca un punto de inflexión en este desarrollo.

A la vez que se asiste a una fase de consolidación relativa de la mano de la extensión de una amplia red de servicios públicos, esta extensión se dará en el contexto de una revisión del modelo de provisión. Esta revisión se acentúa por la falta de capacidad institucional de responder a las nuevas necesidades sociales que surgen de nuevos procesos de exclusión social. Ante esta capacidad de respuesta limitada de los entes públicos, la aparición de nuevas asociaciones y empresas de acción social se multiplica (por ejemplo en el ámbito de la ayuda domiciliaria).

A partir del nuevo milenio, el principal objetivo en el desarrollo de los servicios sociales, más allá de su configuración institucional, ha sido la necesidad de universalizar algunas prestaciones sociales básicas, de cara a ir superando el carácter asistencial de dichas ayudas. Esta apuesta por la universalidad se ha visto acompañada de un proceso que venía de más atrás, que no es otro que la cada vez mayor incorporación de entidades de voluntarios y empresas privadas en la provisión de dichos servicios.

Existe además a finales de los 90 una “segunda generación de leyes autonómicas” (Del Pino y Ramos, 2009) que reconoce el carácter mixto de los servicios sociales y pone en valor la labor de las entidades privadas lucrativas y no lucrativas en la provisión de dichos servicios.

El punto de inflexión que se percibe a partir de los 90 por lo tanto es el resultado de ir hacia un sistema universal de servicios sociales pero no a través de la extensión de la red pública de servicios sociales, sino que aprovechando el tejido público-privado existente en cada territorio, y buscando un equilibrio entre control público y gestión público-privada.

No está demás mencionar que este cambio de paradigma se da bajo la clara influencia de las tesis neoliberales que ejercen un discurso hegemónico también en la gestión de lo público. Tal y como indican Adelantado y Jiménez (2003), la aplicación de estas tesis neoliberales en lo social toman cuerpo en dos ejes de actuación: la contención del gasto público y el rechazo a la provisión pública directa de los servicios sociales. En este contexto, las empresas privadas reforzarán su posicionamiento e irán adquiriendo una cada vez mayor “cuota de mercado”.

Podríamos resumir este desarrollo, por tanto, de la siguiente forma. En un primer momento, el sistema salta de un modelo benéfico a uno de asistencia social, estructurándose al amparo de la seguridad social. Sin embargo, desde la década de 1980, la maduración del sistema aparece vinculada a dos ejes de desarrollo: el correspondiente a la estructuración pública del sistema y el correspondiente al alcance universal del sistema.

El primero de los ejes conoció un impulso importante en la primera fase de la estructuración de los servicios sociales, ya que lo que se buscaba en los orígenes era la expansión del sistema público, aunque desde la década de 1990 se haya consolidado como un sistema mixto. El segundo eje, por su parte, conoció el verdadero amparo legal con la Ley de Dependencia, pero su aplicación real resulta aún dudosa.

De cara a hacer una valoración general del recorrido realizado por el sistema de servicios sociales hasta el momento actual, se podría decir que este sector ha dado pasos importantes para configurarse como un sistema propio y definido (Casado, 2007).

Además, este sistema propio ha quedado definido como un sistema de responsabilidad pública, conformando lo que sería el cuarto eje del estado de bienestar.

Por otra parte, en lo que a la estructuración y eficacia del sistema se refiere, resulta incuestionable el hecho de que se han producido avances notables tanto en la ordenación territorial de los servicios técnicos como en el nivel de especialización de cada tipo de servicio.

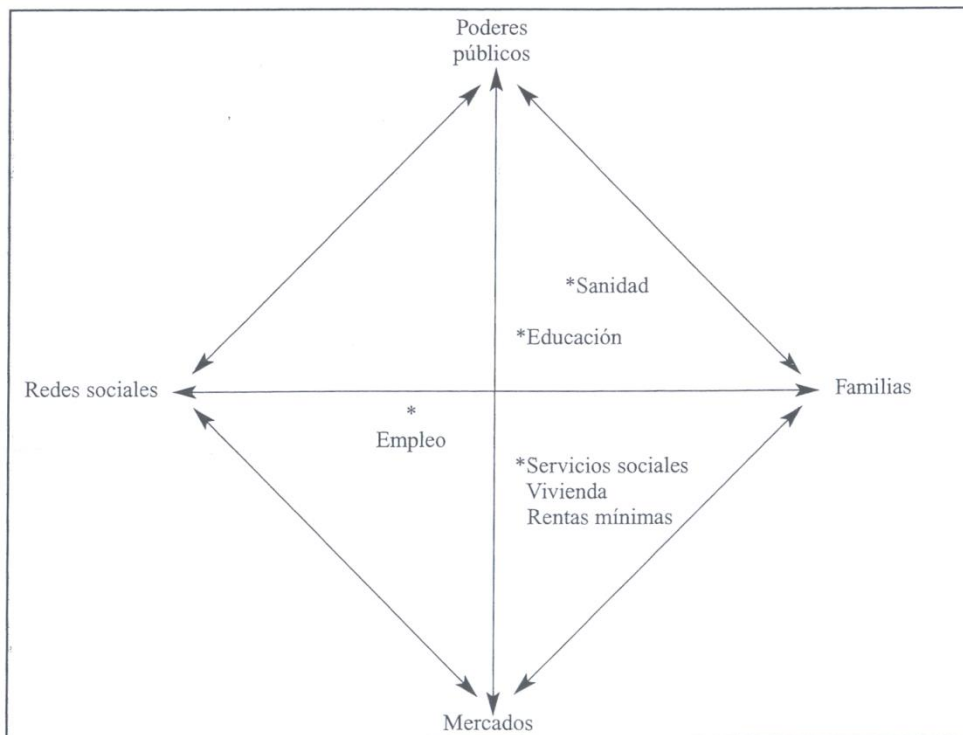
No obstante, desde la perspectiva de los resultados existen más dudas a la hora de valorar si el sistema ha alcanzado los principios básicos que pretende: la universalidad, la igualdad y la proximidad.

2.2.- ¿Y en Euskadi?

Nos servimos del esquema propuesta por Gallego et al (2003) para introducir el apartado del complejo entramado social que participa de distintas formas en la provisión de los servicios sociales a nivel de Euskadi.

Se considera en este análisis que todos los servicios de bienestar social están participados en mayor o en menor grado por las cuatro principales esferas sociales de nuestros tiempos: familia, estado, mercado y redes comunitarias (o sociales). En lo que al ámbito de los servicios sociales se refiere, el primero de los gráficos sitúa este subsector más hacia el mercado que hacia el estado y más hacia las familias que hacia las redes sociales.

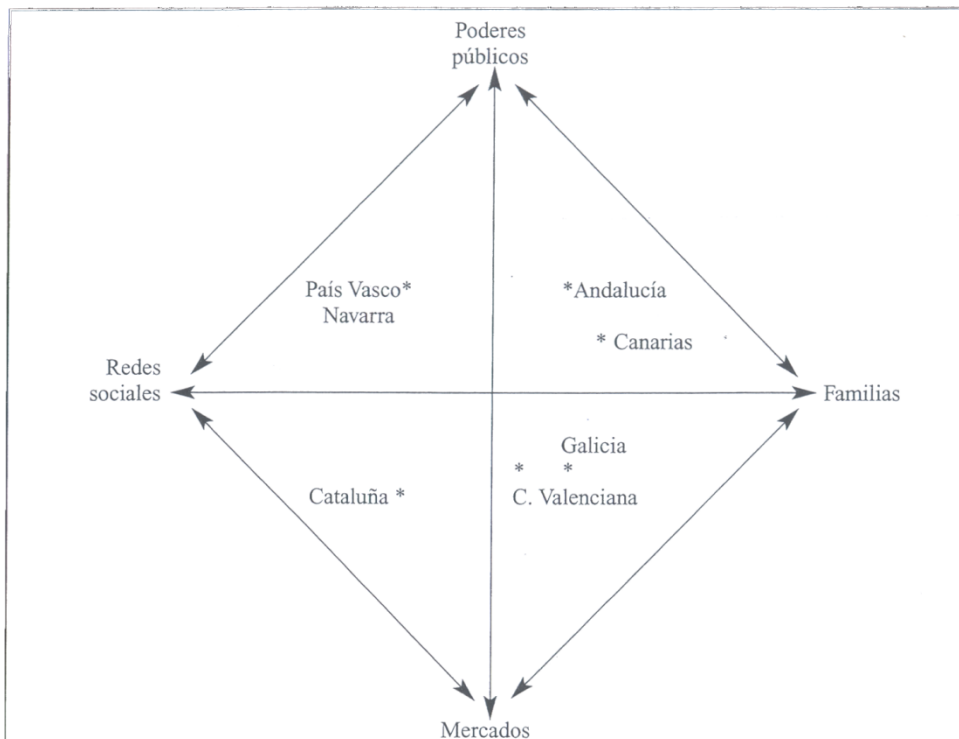
Figura 1: La ubicación de los servicios de bienestar en relación a la esfera social preponderante



Fuente: Gallego, et al, 2003:227

Estas ubicaciones, que muestran el resultado medio del análisis de 7 comunidades autónomas del estado³ admiten bastantes matices para el caso vasco, ya que, tal y como se muestra en el gráfico que complementa al anterior, en Euskadi, teniendo en cuenta los 6 sub-sectores vinculados a los servicios de bienestar social (sanidad, educación, empleo, servicios sociales, vivienda y rentas mínimas), el peso de lo público y del ámbito comunitario es bastante más notorio que en otros territorios del estado.

Figura 2: La ubicación de las comunidades autónomas en relación a la esfera social preponderante



Fuente: Gallego et al, 2003:228.

Según se deduce del análisis presentado, el sistema vasco de servicios sociales se basa en una compleja realidad, compuesta por la combinación de dos realidades superpuestas: por un lado, existe un importante sector público y también un fuerte tejido asociativo comunitario, ambas dos señas de identidad del modelo de Euskadi, y, por otro, son el ámbito informal y el mercado quienes de forma predominante actúan a nivel estatal en el ámbito de los servicios sociales. Por tanto, este sistema debe ser

³ Euskadi, Navarra, Cataluña, Valencia, Galicia, Islas Canarias y Andalucía.

mixto necesariamente, al participar en su composición social todas las estructuras sociales anteriormente mencionadas, aunque una y otra tengan peso diferente.

El hecho de que la facultad normativa para la estructuración del sistema vasco de servicios sociales sea básicamente competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha permitido que Euskadi pudiera tener su propia evolución normativa, si bien en lo fundamental no se ha alejado demasiado de su entorno.

Así, también el sistema vasco ha ido consolidándose institucionalmente y avanzando técnicamente, a un gran ritmo de crecimiento sobre todo en las últimas dos décadas, por lo que todavía presenta las características de desorganización e inmadurez propias de un sistema estructurado tarde y en poco tiempo.

La Ley 12/2008, de Servicios Sociales, última ley proclamada en Euskadi en el ámbito de los servicios sociales, ha establecido de una manera más o menos definitiva las líneas maestras que el sistema ha tratado de seguir hasta ahora, que resumiríamos en tres ejes principales:

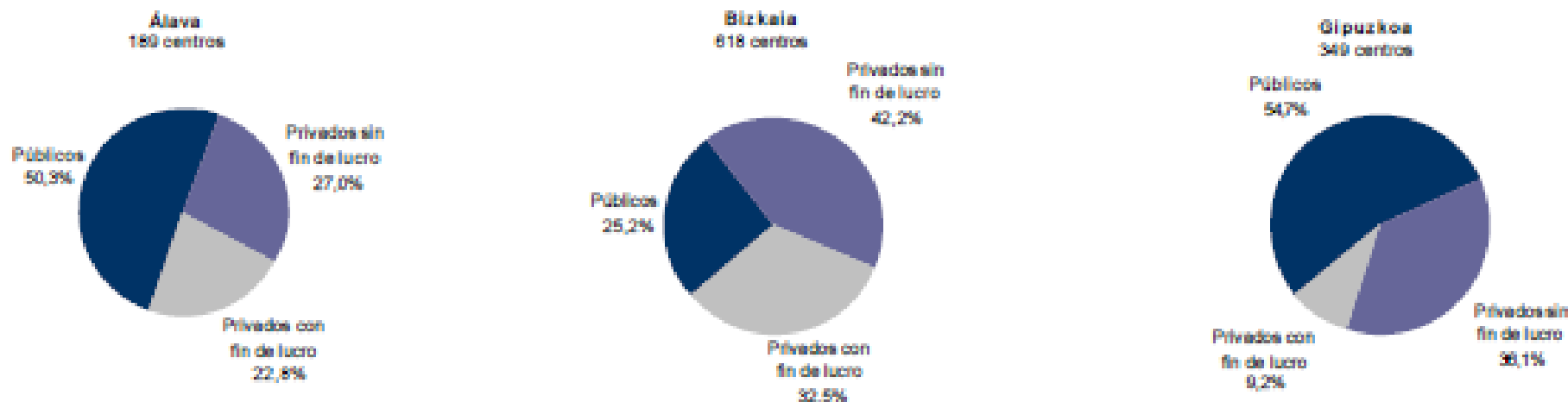
- en primer lugar, el reconocimiento del derecho subjetivo, que pretende afectar a la universalidad del sistema;
- en segundo lugar, la aceptación de estos servicios como servicios de responsabilidad pública, que busca en última instancia que la preponderancia del ámbito informal vaya rebajándose progresivamente; y,
- en último lugar, el carácter comunitario del sistema, que procura anteponer el ámbito de proximidad de las personas que reciben los cuidados, dando preferencia a las entidades públicas locales, las redes sociales y el ámbito informal.

La Ley 12/2008 también deja establecida la fórmula prioritaria para la gestión del sistema: un modelo de responsabilidad pública y gestión mixta. En esta gestión mixta, además de establecer ciertas funciones estrictamente públicas, la Ley reconoce un lugar preferente a las entidades sin ánimo de lucro o, más bien, a las entidades que verifican determinadas prácticas que se han solido atribuir a éstas, instaurando medidas de discriminación positiva a su favor.

Asimismo, la Ley propone un nuevo régimen concertado como vía para alcanzar este sistema de gestión indirecta, que todavía no está vigente y que buscaría superar el sistema de subvenciones y contratación pública y conformar un sistema con mayores garantías y estabilidad.

Si el análisis se realiza en base a los tres territorios vascos, se deduce a grandes rasgos, que cada uno de los herrialdes ha ido configurando un modelo propio. Analizando, por ejemplo, la oferta de servicios sociales dirigidos a personas mayores (sub-sector bastante representativo por volumen de gasto) el gráfico que mostramos a continuación marca de alguna forma la correlación de equilibrios existentes y el alcance del sector público en cada herrialde.

Figura 3: La distribución de los recursos residenciales dirigidos a personas mayores, según titularidad y territorio (año 2009)



Fuente: VIII. Informe sobre la Situación de los Servicios Sociales en la CAPV, Consejo Vasco de Bienestar Social.

En base a datos del 2009, en Araba el stock de centros públicos es mayor que el de centros privados, y la mayor parte del esfuerzo público se destina a financiar los primeros. Por su parte, en Bizkaia los centros privados han venido contando al menos hasta ahora con una amplia mayoría y, si bien sólo queda una minoría que no recibe ninguna ayuda pública, el esfuerzo financiero público se ha realizado fundamentalmente a través del mecanismo de ayudas económicas personales al usuario del servicio. También es de destacar el importante esfuerzo que se ha realizado en la última década en la concertación de plazas de recursos residenciales privados.

Por último, en Gipuzkoa el stock de centros privados iguala a estas alturas al de centros públicos, si bien prácticamente no queda ninguno que no reciba ayudas públicas, y la mayor parte de la financiación pública se ejecuta a través de políticas de concertación (de centros o de plazas).

Obviamente, estos modelos son dinámicos y, mientras el sector público va perdiendo extensión en Araba y en Gipuzkoa, en los últimos años se han producido variaciones (al alza) en la presencia de del sector público en Bizkaia, a través de una mayor participación en la concertación de plazas de entidades privadas.

En el análisis de tendencia de este entramado público-privado también arrojan algo de luz los datos referidos a los costes del sistema. Según se desprende del análisis de coste-plaza, el coste por plaza pública es casi dos veces mayor en Euskadi que el coste por plaza privada, diferencia que es incluso más acusada en alguno de los territorios (Araba)⁴.

Puesto que el coste de la oferta de plazas públicas es mayor para las administraciones públicas, durante los últimos años la respuesta a la creciente demanda se ha apoyado básicamente en dos estrategias: la creación de nuevos centros públicos gestionados a través de empresas privadas y en la concertación de plazas de centros ya constituidos.

Los distintos elementos que se han analizado hasta el momento van perfilando el debate de la idoneidad del modelo cooperativo para la provisión de los servicios sociales en base a unas características que apuntamos a modo de resumen ahora y desarrollamos en el último apartado de este informe:

- El sector de los servicios sociales es un sistema mixto, en la medida en que participan en ellas las cuatro principales instituciones sociales, a saber: la familia, el estado, el mercado, y el ámbito comunitario.
- Aunque cuente con la participación de todas las esferas sociales, es innegable que el sistema en Euskadi sigue apoyándose principalmente en la esfera informal, en el ámbito familiar, y por tanto, es imperioso por distintos motivos sacar del ámbito informal todos estos servicios y configurar un sistema de servicios sociales de acceso universal y de responsabilidad pública.
- Puestos a formalizar el sector, la participación de la economía social en este ámbito se da en un contexto de contracción del sector público y proliferación de iniciativas privadas, aspecto éste que genera un debate social intenso que trataremos de recoger a continuación.

⁴ Este coste diferencial por plaza podría explicarse en gran medida por los costes laborales, dado que los empleados públicos cobran de media más del doble que los privados, pero, además, la proporción que abonan los usuarios de plazas públicas es menor que la que sufragan los usuarios de plazas privadas, con lo que, evidentemente, la parte restante del coste debe ser asumida por las instituciones públicas.

3.- ATERRIZANDO EL DEBATE: EL PAPEL DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE EUSKADI

No cabe duda de que el tema que nos ocupa y que hasta el momento hemos tratado de desarrollar de una forma analítica y descriptiva, lleva consigo un debate ideológico y político de peso, que en esta época de crisis ha vuelto a plantearse con gran intensidad.

Este debate se refiere a la definición y el alcance de los servicios públicos y a la inquietud por el proceso de degeneración y privatización de los servicios públicos que se ha producido a lo largo de los últimos años.

Una vez llegados a este punto, aclararemos dónde residen en nuestra opinión las claves de este debate, dejando nuestra posición lo más clara posible, siempre que ello resulte posible.

En primer lugar, es necesario no quedarse en la versión simplificada de este debate. En determinados ámbitos hace ya tiempo que surgió el debate entre los partidarios y los detractores de los servicios públicos, pero consideramos que reducir el debate a estas dos posturas sería caer en una simplificación excesiva.

Así, más que abordar un análisis abstracto de la titularidad de los servicios públicos, en primer lugar hemos examinado a qué tipo de servicios públicos nos referimos, es decir, a los servicios sociales.

Este ámbito presenta características muy concretas, que lo distinguen notablemente de otros ámbitos del bienestar social: por una parte, la superioridad de la que ha gozado tradicionalmente el ámbito informal; por otra, el tardío y reducido desarrollo de los servicios públicos; y, por último, el significativo peso de los agentes privados del entorno de la economía social.

En nuestra opinión, estas tres claves condicionan el sentido del debate pero, al mismo tiempo, contribuyen a establecer las prioridades.

3.1.- Partiendo de los consensos: sacar de la informalidad y ampliar la oferta de servicios públicos

Antes de emprender el debate sobre la titularidad de los servicios sociales, identificamos dos premisas previas, dos escenarios a superar, el primero de los cuales, y el más importante, radica en invertir el peso de los ámbitos formal e informal.

Se observa que estos debates, ya superados en los ámbitos de la salud y la educación, aún están por superar en el ámbito de los servicios sociales.

En este sentido, son pocas las personas que a día de hoy consideran la familia como la principal institución para el desarrollo educativo de sus hijos; de ahí los recursos de la educación reglada (y no reglada).

La situación en el ámbito de la salud es similar, donde se ha estructurado una red sanitaria pública que subsana los infortunios sanitarios con cierto nivel de complejidad.

Estos dos ámbitos son considerados socialmente como servicios públicos, pero no así el de los servicios sociales. Todavía entendemos la atención a las personas en situación de necesidad social como un ámbito al que en primer lugar debe responder la familia, lo que acarrea consecuencias muy negativas primeramente en la desigualdad de género que produce (y reproduce), pero también en lo que respecta a garantizar la calidad de los servicios prestados a las personas que necesitan de ayuda, como en lo que respecta a la creación de las condiciones mínimas (una oferta y demanda formales) para ir formalizando un mercado en este ámbito.

Por tanto, conceder prioridad a las medidas que afecten positivamente a la formalización de los servicios sociales se antoja como el primer deber en este debate. Opinamos que sólo existe una vía eficaz para la ruptura con el modelo de prestaciones económicas: la multiplicación de la oferta de servicios públicos. Sólo una vez que exista una mínima oferta de servicios públicos resultará apropiado abordar diversos debates actuales, como el referido al modelo comunitario de cuidados.

Como es bien conocido, la prestación de estos servicios resulta notablemente más onerosa para las instituciones públicas que la concesión de ayudas económicas. La trayectoria recorrida hasta la actualidad (basada principalmente en ayudas monetarias al usuario) se puede entender en un contexto de respuesta a corto plazo de un sistema inmaduro obligado a afrontar una demanda que lo sobrepasa, pero no se puede entender con vistas a una estructuración social racional de los cuidados a medio o largo plazo.

Esta estructuración deberá basarse en servicios públicos eficaces, lo que obligará a abordar otros debates de grandísimo calado: la búsqueda de nuevas vías de financiación para estos nuevos servicios (reforma de la política fiscal o las cotizaciones sociales), la estructuración de este sistema comunitario y su distribución competencial multinivel entre las instituciones públicas autonómicas, forales y municipales, etc.

Así, la primera premisa previa al debate sobre la titularidad de los servicios sociales residiría en la conformación de un sistema comunitario formal, de calidad y suficiente, para lo que es imprescindible lo que nosotros consideramos como el segundo elemento previo a nuestro debate: la necesaria mayor implicación del sector público.

Tal y como mencionábamos, la posibilidad de elegir y combinar diversos tipos de servicios únicamente es factible a través de un mayor compromiso público, pues es bien conocido que son escasas las entidades de iniciativa privada que se implican en el ámbito de los servicios sociales a falta de una constatable participación pública en el sector.

Al contrario, el desarrollo de las entidades privadas en el ámbito de los servicios sociales se ha producido justamente una vez obtenido el compromiso por parte de las administraciones públicas de dotar de financiación estos servicios, y han ido explotando sus posibilidades en el contexto de un sector fuertemente regulado y financiado por éstas, pero de ninguna manera en el contexto de un mercado abierto.

Por lo tanto, resulta fundamental que las instituciones públicas sigan ejerciendo un papel de centralidad. Más que fundamental, se trataría de un imperativo legal, establecido por ley. La responsabilidad corresponde a las instituciones públicas, tanto la referida a la calidad y la suficiencia de los servicios como la de garantizar el acceso universal de la ciudadanía, pero es en este punto –creemos que habrá pocas personas que se opongan a lo dicho hasta ahora– cuando surge la confusión y la simplificación del debate.

3.2.- Nota aclaratoria: servicio público y provisión pública no son la misma cosa

Se debe distinguir entre un servicio público y una provisión pública, igual que se debe distinguir entre un sistema universal y un sistema público.

Obviamente, un servicio público puede ser provisto públicamente y un sistema estrictamente público puede constituir un sistema universal, pero éstas no son las únicas opciones.

Así, en un servicio público de nuestro entorno como la educación se han impuesto fórmulas de provisión mixta, con el desarrollo de la red concertada (integrada básicamente por la Federación de Ikastolas y las escuelas cristianas), paralelo al de la red pública.

Por su parte, el sistema sanitario ha conocido el desarrollo de un sistema eminentemente público y, en este caso, más que en el desarrollo mismo de una red sanitaria pública, el objetivo ha residido en garantizar un sistema de acceso universal para la ciudadanía; en este sentido, el servicio público de salud Osakidetza se planteó como una herramienta para garantizar que todo aquel que lo necesitara tuviera acceso a un servicio de salud gratuito, pero, vistas las últimas medidas que han entrado en vigor, parece que también el carácter universal y público de este modelo tiene los días contados.

¿Por qué se han desarrollado estos dos sistemas de bienestar manteniendo modelos diferentes, al menos según nuestro enfoque de análisis? En nuestra opinión, en gran medida, porque han venido condicionados por la existencia o inexistencia anterior al sector público de proveedores surgidos de la iniciativa popular relacionados con el asociacionismo.

Consideramos que ésta podría ser una de las variables explicativas de esta realidad. De hecho, a excepción de unas pocas experiencias en el sector de la salud vinculadas al movimiento popular (como la experiencia feminista de planificación familiar), no se ha desarrollado ningún sistema previo surgido de la iniciativa popular en el ámbito sanitario. Igual que el sistema público de la seguridad social nació de las deficiencias de los seguros privados sociales, el sistema público se ha extendido como resultado del fracaso o inexistencia de las experiencias anteriores.

En el caso de los servicios sociales, nos encontraríamos en un punto intermedio.

Si bien en determinados sectores (como el de la discapacidad) el peso del asociacionismo ofrece la posibilidad de ejecutar una red concertada, en otros este tejido es prácticamente inexistente.

En cualquier caso, esta realidad no debe ocultar una precedente: la responsabilidad es pública. La responsabilidad de conformar un sistema universal de calidad corresponde exclusivamente a las instituciones públicas. Por tanto, la segunda premisa previa debería influir en un mayor protagonismo preceptivo del sector público. Sin embargo,

¿cómo materializar un sistema de servicios sociales que debería ser formal y universal y de responsabilidad pública? Ahí es donde enmarcamos la cuestión de la titularidad.

3.3.- ¿Es un problema de falta de eficiencia del sector público? (desmontando los argumentos privatizadores)

Antes de aclarar nuestra postura, trataremos de cuestionar otros razonamientos, y, en primer lugar, el de quienes responden a este debate de la titularidad en un sentido partidario de la privatización.

En general, los argumentos a favor de la privatización del sistema llevan a cabo el análisis en términos de eficiencia de la gestión económica, en el convencimiento de que las entidades privadas gozan de mayor flexibilidad y eficiencia que las públicas.

Sin embargo, entendemos que es imposible reconocer ventajas previas a nadie: ni lo público ni lo privado es más eficaz por definición, sino que cada caso debe ser estudiado individualmente.

Es más, las entidades privadas requieren de unas determinadas condiciones de mercado para ser más eficientes, que los economistas llaman como “supuestos”: en cuanto a la oferta, la existencia de mercados con numerosos proveedores y, en cuanto a la demanda, la existencia de consumidores con opción de elegir.

En estas condiciones, surgen mecanismos para evitar la prestación de servicios a un precio excesivo o de mala calidad y, a través de estas “correcciones del mercado” introducidas por la competencia, las empresas privadas proveedoras de servicios disponen de los alicientes suficientes para prestar el servicio más adecuado, bien por la presión que ejercen las mejores ofertas de otros proveedores, bien por la voluntad de atraer la demanda de los consumidores.

En cambio, en el caso de los servicios sociales, los mercados distan mucho de constituir mercados con una competencia perfecta: en lo que a la oferta se refiere, no existe una gran diversidad de proveedores alternativos y, en lo que a la demanda se refiere, el principal demandante no es el individuo, sino el propio sector público.

Aun cuando el sector público pueda introducir “correcciones del mercado” a través de fórmulas de contratación abierta, las cláusulas de esta contratación definirán en último término hasta qué punto disponen los proveedores privados de alicientes suficientes para prestar un servicio de calidad.

Tratándose de un mercado en el que no existe la competencia real (un “cuasi mercado”), el sector público asume notables riesgos con la privatización del servicio, problemas que tienen que ver con:

- la tendencia al monopolio de los proveedores puede invertir las relaciones de poder entre las entidades financiadoras y proveedoras, y convertir al sector público en “siervo” de los agentes privados más que en su cliente;
- en lo que se refiere al conocimiento, el hecho de dejar la provisión exclusivamente en manos de las empresas privadas afecta negativamente al nivel de actualización y formación del sector público, ya que, en la medida en que el conocimiento se genera fuera de él, también queda fuera del alcance de las instituciones públicas, lo que puede dar lugar a presiones sobre el ejercicio de las competencias de éstas sobre la definición y planificación de los servicios;
- finalmente, en lo que respecta a la financiación, al constituir el sector público el principal pagador de los servicios, a menudo suele encontrarse en la obligación de asumir los gastos adicionales originados por decisiones que no son de su competencia, como las mejoras de las condiciones laborales.

Así, la presunta cara de la privatización también tiene su cruz para las instituciones públicas, también por la obligada asunción de responsabilidades sobre errores de gestión que han tenido lugar fuera de su ámbito de influencia, con lo que todos estos elementos también deberían ser tomados en consideración para evaluar la eficacia del sistema en su conjunto.

De otra forma podríamos incidir en la mentira de equiparar la mejora de la eficiencia con la reducción del gasto público. La eficiencia no consiste en ofrecer lo mismo a un precio menor, sino en hacer más con menos.

3.4.- ¿O acaso es un problema de costes laborales? (desmontando los argumentos sindicales)

De hecho, éste suele ser el argumento más repetido por los partidarios de la privatización del sistema: la gestión más económica del mismo por parte de los agentes privados, cuyos costes laborales más reducidos ofrecen mayor margen para recortar gastos.

Así, el principal escollo a superar parece centrarse en la cuestión de las supuestamente excesivas condiciones laborales de los empleados públicos, con el argumento de que dejan la sostenibilidad futura del sector en una situación crítica. No obstante, los datos dan pie a una cierta relativización de este razonamiento.

Por poner encima de la mesa datos concretos, y volviendo al ámbito de las personas mayores, por una parte hay que admitir que el salario anual de los empleados públicos es mayor de media que el de los trabajadores privados, 1,5 veces por ejemplo en el caso de Gipuzkoa.

Sin embargo, casualmente, el coste de una plaza pública no dista tanto del de una plaza privada –mientras en Araba esta diferencia puede suponer un problema preocupante, en Gipuzkoa no lo es tanto–.

Bajo esta diferencia podría subyacer una realidad olvidada a menudo: los empleados públicos son una minoría en los centros públicos, ya que la mayor parte de los trabajadores son subcontratados a través de convenios privados, con lo que la suma de todos sus costes laborales no está tan lejos de la suma de los costes laborales de las entidades privadas.

Considerar el alto salario de los empleados públicos como el motivo de los problemas de sostenibilidad del sistema público tiene más de discurso ideológico que de análisis riguroso de la realidad.

En cierta medida, podría ser verdad que las condiciones alcanzadas en los convenios públicos no se ajustan a la flexibilidad que requiere el trabajo en el sector de los servicios sociales, pero entendemos que reviste mayor gravedad el alto grado de precarización existente, por lo general, en las condiciones laborales de los trabajadores de los servicios sociales.

En este sentido, se trata de un sector con una alta conflictividad laboral, lo que sin lugar a dudas es una consecuencia más de que sea un sector tan feminizado. Por tanto, creemos que la solución se debería basar, más que en la eliminación de los empleados públicos o una readecuación de sus condiciones laborales, en la mejora de las condiciones laborales que exige el sector en general. Además, si la equiparación se hiciese por arriba, la presunta ventaja atribuida a los agentes privados quedaría invalidada.

Así, reducir la cuestión del modelo público o privado a una cuestión de desigualdad en las condiciones de trabajo se nos antoja una simplificación excesiva. Si la publicación del sistema en su conjunto supone la conversión de todos los trabajadores de los

servicios sociales en empleados públicos, las implicaciones resultan evidentes, ya que también debería incidirse en las políticas presupuestarias. Por otra parte, además del coste, probablemente también sería necesaria una revisión de las funciones y perfiles de los empleados públicos.

Nosotros no descartamos esta opción. Al igual que ha ocurrido en el ámbito de la salud, estimamos sensato el argumento de que el sistema de servicios sociales debería dirigirse hacia un sistema público, más si cabe cuando somos conscientes de que no se asienta sobre un tejido asociativo fuerte.

Sin embargo, siendo realistas, creemos que una reformulación de este calibre en el sistema requeriría de cambios radicales (en el ámbito de los convenios laborales, las políticas presupuestarias, la política fiscal, etc.), lo que, además de llevar su tiempo, exigiría un gran consenso entre los diferentes agentes de la sociedad vasca. En cualquiera de los casos, las preferencias de la mayoría de la clase política no van en este sentido precisamente, al menos no hasta ahora.

3.5.- La validez de la alternativa cooperativa

Llegados a este punto, el planteamiento de la validez de la alternativa cooperativa surge a consecuencia de establecer tres premisas claras, que se estiman como necesarias para el correcto desarrollo del sector, que resumiríamos de la siguiente manera:

- Por un lado, el reto fundamental de los servicios sociales sigue siendo aún invertir el peso del ámbito informal, lo cual únicamente se puede alcanzar a través de una mayor participación pública. El reto de cooperativizar, por tanto, no iría en detrimento del sector público, no iría de la mano de una contracción del sector público, sino que acompañando su extensión.
- Por otro lado, plantear una privatización al uso, apoyada en entidades privadas lucrativas, genera una serie de riesgos para la administración pública, para los trabajadores del sector, también para los propios usuarios, siendo el sector público en última instancia quien asume los costes de dichos riesgos. Estos riesgos se derivan de la inexistencia de “mercados perfectos” o de mercados de “competencia perfecta” en el ámbito de lo social, lo cual acarrea distintas ineficiencias tal y como se ha argumentado anteriormente. Por tanto, la cooperativización se plantea como alternativa a la privatización, ya que consideramos que una co-gestión de los servicios públicos junto con las entidades de la economía social es la forma más garantista de afrontar un proceso de externalización.

- Por último, otro de los vértices del debate, el que se centra en el coste (laboral) del sistema únicamente se puede resolver de una forma decente si se tiende a la dignificación general de las condiciones laborales del sector. El plantear una pugna entre trabajadores públicos y trabajadores privados es una estrategia de corto recorrido. En este sentido, las experiencias autogestionarias pueden dar pie a plantear convenios propios y políticas de retribución más favorables a los propios trabajadores del sector.

Una de las formas de responder a estas tres cuestiones se podría articular desde lo público, con una idea de re-públicar aquello que ya se ha externalizado anteriormente. Consideramos que esta estrategia, aun siendo plenamente legítima, cuenta con una serie de obstáculos (tanto políticos y como presupuestarios) que harían inviable su consecución efectiva.

En este contexto, y con el último fin de responder de alguna manera al incremento de la demanda de servicios sociales, planteamos la validez de la alternativa mutualista o cooperativa.

Consideramos pues que la alternativa mutualista muestra algunas ventajas tanto para la administración pública, como para los propios trabajadores y los usuarios del sistema.

Desde el punto de vista de las instituciones públicas, la cooperativización del sistema ofrece una solución relativamente prudente a un gran dilema ético: el de dejar los servicios públicos en manos de empresas privadas.

Creemos que el hecho de aceptar márgenes de beneficio para las empresas privadas en la provisión de una necesidad social financiada públicamente debería suscitar una profunda reflexión, aun cuando el margen de beneficio fuera el menor posible.

De hecho, los servicios públicos no tienen ánimo de lucro *per se*, y es por ello que la responsabilidad sobre los mismos ha recaído en el sector público. Comenzar la externalización de los servicios y dejarlos en manos de empresas con ánimo de lucro debería ser valorado como una práctica política de escasa responsabilidad social.

En este sentido, las cooperativas, o bien son empresas no lucrativas como en el caso de las cooperativas de iniciativa social, o bien garantizan un tratamiento más comunitario de los beneficios. O bien establecen la condición de la imposibilidad de reparto de excedentes entre los socios (en el primer caso), o bien lo hacen de una forma mucho más transparente y auditable.

Defendemos pues que la fórmula cooperativa puede ofrecer mayores garantías que las entidades lucrativas, pero también son más garantistas de cara a la administración pública que las propias entidades sin ánimo de lucro (asociaciones y fundaciones) en lo que al tratamiento comunitario de los beneficios se refiere.

Obviamente, esto exige la existencia previa de una cultura mutualista, que asegure que estos mecanismos funcionan correctamente, pero, en cualquier caso, al menos a un nivel teórico, de cara a evitar el comportamiento oportunista de las entidades privadas, el carácter mutualista parece ofrecer recursos más tangibles para el control que las entidades no lucrativas.

Con vistas a evitar los fallos del mercado mencionados anteriormente, las cooperativas presentan además una estructura sumamente flexible, que admite diferentes posibles combinaciones, lo que abre la puerta a diferentes *stakeholders* para el control del servicio.

Por ejemplo, si el objetivo reside en la búsqueda de fórmulas para una mayor participación del sector público, se puede optar por conformar cooperativas mixtas, en las cuales las instituciones públicas participarían en el capital social como socios colaboradores. Esta participación en la entidad cooperativa dotaría al sector público de mayor capacidad de inspección en la misma, a la vez que daría una mayor solvencia a la cooperativa para afrontar inversiones o proyectos de mayor alcance.

En cambio, si fuéramos más proclives a modelos más autónomo y mutualistas, se podrían plantear cooperativas integrales, donde el control lo ejercerían los trabajadores junto con los usuarios, tal y como sucede en algunas cooperativas de enseñanza.

Finalmente, cabría la opción de las cooperativas de iniciativa social, modelo poco explorado en nuestro entorno pero que cuenta con amplia trayectoria en diversas regiones de Italia y del que se podrían importar algunos aprendizajes interesantes.

En definitiva, defendemos que el modelo cooperativo puede ser el más idóneo para la provisión de servicios sociales porque:

- Resuelve de la forma más garantista posible el problema ético de aceptar el ánimo de lucro en la provisión privada de necesidades sociales.
- Ofrece fórmulas de participación para la administración pública de forma que esta no pierda su capacidad de incidencia, ni su capacitación técnica e innovadora, ni

- tenga que asumir, en última instancia, los problemas generados por gestiones ineficientes por parte de entidades privadas en servicios de responsabilidad pública.
- Ofrece estructuras más participativas también para trabajadores y usuarios. En lo que respecta a los trabajadores, el marco normativo cooperativo puede ofrecer oportunidades para que las condiciones laborales de los propios trabajadores tiendan a superar situaciones de precarización. En lo que respecta a los usuarios, el ser socios usuarios les ofrecería un marco idóneo para el control de la calidad del servicio, incluso para establecer una relación más próxima entre profesionales y personas usuarias.
 - Aporta cultura empresarial a muchas de las entidades no lucrativas que carecen de ella al afrontar la provisión de dichos servicios desde lógicas asistencialistas o caritativas.

Referencias

Adelantado, J. y Jimenez, A. (2003): “Las políticas de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas” in GALLEGO, R; GOMÁ, R; SUBIRATS, J. (ed.)(2003): *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas: la descentralización de las políticas, sociales en España*. Tecnos, Universitat Pompeu Fabra, Madrid.

Ascoli, U. and Ranzi, C. (2002): *Dilemmas of the Welfare Mix: the new structure of welfare in an era of Privatization*. Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York.

Brandsen, T. and Pestoff, V. (2008): “An Introduction” in V. Pestoff y T. Brandsen (Eds), *Co-production. The third sector and the delivery of public services* (pp. 1-9). Oxon, Routledge.

Del Pino, E. y Ramos, J.A. (2009): “Las reformas de las políticas de bienestar en España: una visión de conjunto” in MORENO, L. (ed.): *Reformas de la Políticas del Bienestar en España*. Siglo XXI, Madrid.

Casado, D. (2007): “Apunte histórico de la construcción de los servicios sociales” in CASADO, D. eta FANTOVA, F. (koord.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España: informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Fundación Foessa, Cáritas, Madrid.

Enjolras, B. (2008) : *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*. Peter Lang (Collection : Économie sociale & Économie publique/Social Economy & Public Economy), Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien.

Evers, A. and Svetlik, I. (1993): *Balancing pluralism: new welfare mixes in care for the elderly*. London, Avebury.

Evers, A. 2005): “Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services”. *International Journal of Public Administration*, 28: 9,737-748, Taylor & Francis Inc.

Gallego, R.y Gomá, R. y SUBIRATS, J. (2003): *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas: la descentralización de las políticas, sociales en España*. Tecnos, Universitat Pomepu Fabra, Madrid.

Johson, N. (1999): *Mixed Economies of Welfare: a Comparative Perspective*. Pearson Education, Prentice Hall Europe, Hertfordshire.

Osborne, S. and Mcclaughlin, K. (2004): "The Cross-Cutting Review of the Voluntary Sector: Where Next for Local Government Voluntary Sector Relationships?" *Regional Studies*, 38: 5, pp573-82.

Ostrom, E. (1999): "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development" in M. McGinnis (ed.) *Polycentric Governance and Development: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. Michigan

Parks, R.B., Baker, P.C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S. L., Vandivort, M. B., Whitaker, G. P. and Wison, R. (1991): "Consumers as Co-Producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations", *Policy Studies Journal*, 9: 7 pp1001-11.

Pestoff, V., Osborne, S. P. and Brandsen, T. (2008): "Patterns of Co-production in Public Services" in V. Pestoff Y T. Brandsen (Eds), *Co-production. The third sector and the delivery of public services* (pp. 99-103). Oxon: Routledge.

Pestoff, V. (2005): "The Third Sector and the Democratization of the Welfare State: Revisiting the Third Sector and State in Democracy and Welfare Theory". Östersund: Research Report.

Rodríguez Cabrero, G. (2004): *El Estado del Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Editorial Fundamentos, Madrid.

Roldan, E y García, T. (2006): *Políticas de Servicios Sociales*, Editorial Síntesis, Madrid.

Salamon, L. M. and Anheier, H. (1998): "Social origins on civil society explaining the nonprofit sector cross-nationally". *Voluntas*, 9, 213-248.

SIIS-Centro de Documentación y Estudios/ Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa (2009): *VIII. Informe sobre la Situación de los Servicios Sociales en la CAPV*, Consejo Vasco de Bienestar Social. Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

Vaillancourt, Y. (2011): “La economía social en la coproducción y la coconstrucción de las políticas públicas”. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, Nº3, pp. 31-68.

Walzer, M. (1988): “Socializing the Welfare State” in A. Gutmann (ed.) *Democracy and the Welfare State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.