

EL TERCER SECTOR EN EL CONTEXTO DE LA LEY DE AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: LAS ESFERAS DE LA LEGITIMACIÓN Y DE LA DE GESTIÓN

Javier Albor González

RESUMEN

En este trabajo se abordan determinados aspectos de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia (LAAD) que pueden llegar a tener cierta relevancia estratégica para las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social.

Siguiendo el análisis por pilares que el profesor Rodríguez Cabrero realiza de la Ley (pilar protector, competencial, legitimador, de gestión y financiador) nos centramos en el papel reservado al Tercer Sector en los pilares de la legitimación y de la gestión.

Se realiza un análisis dialéctico entre el Tercer Sector, las entidades mercantiles y el Estado, que parte de la hipótesis de que esta ley supone una apertura a la mercantilización de los servicios sociales, en consonancia con las nuevas corrientes ideológicas que tratan de conciliar los derechos sociales de carácter prestacional con su sostenibilidad financiera dentro de la lógica del mercado.

Se da la paradoja que a mayor reivindicación de materialización de derechos sociales mayor consolidación de la iniciativa privada. El Tercer Sector puede estar ante un nuevo ciclo histórico en el que las prestaciones técnicas, de carácter marginal que tradicionalmente viene prestando, empiezan a formar parte del núcleo de un nuevo sector de actividad comercial: el de los servicios sociales.

El Tercer Sector debe redefinir sus estrategias y el tipo de relación que en este nuevo escenario tiene que mantener con las entidades privadas de carácter mercantil y con el Estado.

En primer lugar es necesaria una mayor presencia institucional en las Comunidades Autónomas, de modo que se superen los déficits de gobernanza en el despliegue de la ley.

En segundo lugar el Tercer Sector debe estar atento al riesgo de competencia entre organizaciones que puede conllevar la aceptación de la lógica del mercado.

En tercer lugar, debe cuidar y reflexionar sobre las tentaciones y las consecuencias de deriva hacia posiciones defensivas, meramente reivindicativas, u ofensivas, de pura gestión, en la gestión de prestaciones técnicas. En esta deriva se corre el riesgo de desnaturalizar la misión por la que existen.

La aceptación del mercado implica la también aceptación de que los derechos sociales pueden ser objeto de ánimo de lucro. Esta es una ecuación extraña a la lógica del Tercer Sector.

El desarrollo de la LAAD obliga al Estado a una regulación específica del papel que debe cumplir dicho Tercer Sector para evitar contradicciones que pongan en peligro su función social y para, en definitiva, seguir apostando por la participación de la sociedad en la construcción del Estado de Bienestar.

PALABRAS CLAVE: Autonomía Personal, Dependencia, Tercer Sector, empresas, mercantilización, derechos prestacionales, servicios sociales

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAAD) supone, sin duda, un significativo avance tanto en el ámbito de los hechos como en el de los derechos.

Por un lado, se crea un nuevo sistema de protección social (denominado SAAD), en el que se articulan servicios y prestaciones, las primeras de carácter técnico, las segundas de carácter económico, que constituyen la respuesta histórica, esto es mediata, a las nuevas demandas en el ámbito de los cuidados de larga duración, fruto éstas de los cambios que se están produciendo en la estructura social de nuestro país: incorporación de la mujer en el mercado laboral, incremento de la esperanza de vida, aparición de nuevos modelos de familias, replanteamiento de los roles tradicionales, convergencia paulatina cultural y social con los modelos centroeuropeos, etc.(Rodríguez Castedo, 2006),

Por otro lado, la LAAD, tras sus principios inspiradores, también puede interpretarse como un resultado del interés político por incorporar a España en el caudal de las nuevas corrientes ideológicas en materia de derechos sociales y de refuerzo de la sociedad civil, y, dentro de ella, del concepto de ciudadanía, que trata de ser coherente con los tiempos que vivimos (Heater 2007).

En el ámbito de los derechos, estamos en un momento histórico en que determinadas corrientes ideológicas y políticas procuran de avanzar desde un estado democrático y liberal a otro democrático y social (Bobbio, 2003), lo cual trae consigo, en tanto

compromiso práctico, la emergencia de la necesidad de afirmar, junto a los derechos positivos y los políticos, los derechos sociales y los económicos.

Como corolario de todo ello, y en la medida en que los derechos sociales hunden sus raíces en las expectativas que tienen que ver con el ámbito de las relaciones sociales y, por tanto, de las condiciones necesarias para la participación en la construcción de la esfera de lo social, parece imprescindible avanzar desde una concepción generalista de dichos derechos a su especificación, es decir a su concreción de acuerdo con las necesidades y los apoyos que se requieran para la participación en lo social, relacionado ello con las etapas de la vida y en general con las condiciones particulares de la existencia humana.

La LAAD, más acá del esfuerzo y las dificultades prácticas que conlleva su aplicación es, sin duda, un buen intento de avanzar en materia de derechos, de su aplicación y de su especificación en los ámbitos de los cuidados de larga duración y de las condiciones necesarias para promover la autonomía personal

La LAAD ha generado, lo está haciendo, fuertes expectativas, no obstante, sostendremos que tampoco se puede escatimar al debate las nuevas corrientes de carácter liberal, y, por tanto, al intento político por dar coherencia al desarrollo, compromiso y materialización de derechos sociales con el interés por devolver la responsabilidad, del Estado al individuo, en materias relacionadas con los cuidados de larga duración, o con los posicionamientos ideológicos y técnicos que, sencillamente, teorizan sobre lo innecesario de la cosa pública. (Sala y Martín 2002) en asuntos de esta naturaleza.

Especialmente ello tiene consecuencias para el Tercer Sector. La LAAD, sobre ello tendremos que volver necesariamente, tanto en la exposición de motivos como en su articulado se refiere muy explícitamente al Tercer Sector. Incluso en su art.2, define que se entiende por tal. No obstante en la ley no se dedica un capítulo específico a definir el papel del Tercer Sector en tanto en cuanto proveedor de servicios –sin duda, veremos, algo tiene que ver la propia definición del término-; continuamente, cuando de tal se trata,

aquél aparece conjugado con la iniciativa privada, indiferenciadamente, lo cual genera alertas y precauciones. Podríamos hasta sostener que el Tercer Sector es la figura retórica que permite, sin sonrojos, nombrar a la iniciativa privada en la LAAD.

II. ACOTANDO QUE ENTENDEMOS POR TERCER SECTOR

II.1 A vueltas con los términos Aunque ya en buena parte superado, aproximaciones como las de Ascoli (1998) en las que el concepto de Tercer Sector (TS) se construía como el mero intersticio que existía entre el “business” y el “government”, y, por tanto, designaba a un cúmulo de organizaciones o de agrupaciones de individuos de carácter muy heterogéneo dentro de la esfera de “la sociedad civil”, siguen perviviendo sin existir unanimidad de criterios sobre su definición. Los términos de "tercer sector", "sector no lucrativo", "no gubernamental", “economía social”, "sociedad civil," suelen emplearse indistintamente para referirse al mundo asociativo, generando aún hoy una cierta confusión conceptual.

En cualquier caso, y al margen de esta confusión, pensamos que estos nuevos fenómenos suponen un cambios en ciertos principios organizadores de lo social, cuyo foco tradicional era solo el trinomio Estado-Mercado-Familia; con el Tercer Sector entran en juego otros actores, nuevos agentes sociales.

Aparecen nuevas reglas de relaciones entre sistemas y corporaciones fruto de la necesidad de participación de los ciudadanos en la planificación y toma de decisiones, en el desarrollo del bienestar social y en la lucha contra la desventaja social, que está dando lugar a un nuevo espacio en el que actúan con más fuerza nuevos actores sociales que centran su atención no solo en los derechos individuales cuanto, también y fundamentalmente, en derechos colectivos que son la expresión de relaciones sociales que no son ni estrictamente privadas ni estrictamente públicas.

Sin duda los trabajos seminales de la Universidad Johns Hopkins (Salomón y Anheier, 1997) supone el primer gran esfuerzo por consensuar una definición operativa del

Tercer Sector. De este modo, con independencia del término que finalmente se maneje, el TS vendría a designar a todas aquellas organizaciones que dan evidencias de las siguientes características:

- Tiene un mínimo diseño organizativo, es decir tiene una estructura que es, al menos, el fruto de las relaciones entre individuos que comparten una misión, una visión de futuro y unos valores. Conviene subrayar que el TS no son ni individuos, ni un mero agregado voluntarista de ellos, ni lo son los grupos informales, ni aquellos formados para alguna causa muy circunstancial, que se disuelven una vez alcanzada.
- No se orienta por el ánimo individual de lucro, es decir no se crean con la finalidad de generar un beneficio económico, en dinero o en especies, que se distribuye entre los socios que la forman. Que no lo tenga no significa necesariamente que les este vedado participar en actividades del mercado, con la condición, para ser etiquetada de TS, de que cualquier plusvalía generada por su actividad revierte en el cumplimiento de la finalidad para la que fue instituida.
- Son independientes de cualquier administración. Nacen por tanto, se impulsan desde la sociedad civil, no formando parte de la estructura del gobierno, si bien pueden tener una estrategia de colaboración con las administraciones públicas que se puede traducir en su financiación pública para el desarrollo de parte de sus actividades.
- Son independientes en la toma de decisiones, es decir, no están supeditadas ni al “business” ni al “government” para afrontar el gobierno de sus actividades y la estrategia que seguirán.
- Por último son el resultado de voluntades libres, en la mejor tradición tocquevilliana; como diría el propio Tocqueville: “los americanos de todas las edades, condiciones y tendencias se asocian continuamente. No sólo poseen asociaciones comerciales e industriales de las que todos forman parte, sino que también las tienen de otras mil especies: religiosas, morales, graves, baladíes, generales y específicas, amplias y restringidas. Los americanos se asocian para dar fiestas, fundar seminarios, construir hoteles, levantar iglesias, difundir libros,

enviar misioneros a los antípodas; crean así hospitales, prisiones, escuelas. Por todas partes, donde a la cabeza de una nueva institución veis, en Francia, al gobierno [...], estad seguros de que en Estados Unidos veréis una asociación” (Tocqueville, 1996)

II.2 Acotaciones al Tercer Sector

Una aproximación que pretenda ser estricta a la realidad del caso español nos llevaría a excluir o a matizar la pertenencia a este TS de un cúmulo importante de organizaciones que se autodefinen, en sus diferentes acepciones, como tal.

Partiendo de la distinción entre entidades de autoayuda y de heteroayuda (Casado, 2003) parece evidente que las entidades de autoayuda son “menos sospechosas” de identificarse como TS que las otra. Ello solo sea porque de una forma clara son el resultado de voluntades individuales que se suman para o denunciar la falta de solución, o buscarla, a algún tipo de problema que todos ellos tienen, y que ni el estado resuelve, ni lo hace el mercado. Las organizaciones de personas con discapacidad, de familiares de personas con discapacidad, de afectados por desastres, el movimiento cooperativista, etc...formarían este conjunto de conglomerado de organizaciones genuinamente del TS.

Más dificultades habría para considerar a todas las organizaciones de heteroayuda como TS, no solo porque el origen de muchas de ellas se encuentra bien en una voluntad fundadora del Estado o de alguna gran empresa, con las que se mantienen sólidos lazos de dependencia, cuanto porque de éstos se desprende en ocasiones verdaderas dificultades para mantenerse en la esfera del autogobierno y, en definitiva, de la voluntad propia. A veces estas organizaciones son la respuesta a patrones de mercado, forman parte de la estrategia empresarial y no constituyen otra cosa que parte del marketing-mix del negocio principal, que buscan, finalmente incrementar su cuota de mercado con actividades de mecenazgo, técnicas de marketing con causa, etc. (Montserrat Codorniu, 2003).

En realidad, parecería conveniente considerar como Tercer Sector solo al conjunto de

corporaciones, que bajo diferentes formas jurídicas, constituyen la expresión organizativa de interacciones sociales entre ciudadanos que tienen repercusión tanto en la esfera de lo microsociedad como en lo macrosociedad (Donati, 1997), y cuya acción, en forma ya de institución con algún grado de formalidad, tienen por finalidad la promoción y reivindicación de derechos y, también, la autoorganización para gestión de prestaciones y servicios sociales en los que la visión y la involucración de los socios o beneficiarios en la toma de decisiones sobre la organización, el modo de prestar los servicios o la forma de gestionarlos es una cuestión nuclear de la organización

Lo cual sin duda no es tarea fácil.: la tardía y limitada universalización de los derechos sociales; el creciente protagonismo del segundo sector mercantil en el territorio de los servicios personales, en los que introduce a la par reglas de competencia, métodos y técnicas que contribuyen a ello, e ideología que lo justifica; el predominio de valores sociales utilitaristas y el énfasis en la responsabilidad individual ante las necesidades sociales . Todo este contexto puede perfectamente propiciar una reestructuración del Tercer Sector, de carácter defensivo, profundizando en una concepción asistencial, ya sea en su vertiente voluntarista, caritativa y "amateur", o de carácter ofensivo, en la versión gestionista, orientándole hacia el estilo y cultura organizativa empresarial.

II. EL TERCER SECTOR EN EL TEXTO DE LA LEY

La LAAD, tiene por objeto la ordenación de un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía que tiene voluntad de ser efectivo y universal, constituye un modelo protector soportado en cinco pilares en el ámbito de la protección social (Rodríguez Cabrero 2003).

a) el protector, en el que se especifica las condiciones y el modo para acceder al derecho, las prestaciones que se derivan y la intensidad misma de la protección. Este pilar, podríamos decir, se sitúa en el nivel del individuo, del ciudadano como sujeto de derecho.

b) el competencial, que situándose en el nivel del Estado trata de identificar la forma mejor de cooperación y distribución de funciones entre las diferentes "cabezas" del

Estado Español (Administración Central, Comunidades Autónomas y entidades locales, aunque estas últimas apenas mencionadas en el texto de la LAAD).

c) el legitimador, con toda una serie de artículos y órganos que o se crean o se les da un papel en el sistema, y que situándose en el nivel de la Sociedad Civil tratan de responder a los principios de gobernanza (comisión europea 2001) fundamentalmente los referidos al aumento de la transparencia en el funcionamiento de las instituciones, haciendo más comprensible para el ciudadano el modo de toma de decisiones y, principalmente el principio de participación de los ciudadanos en las mismas con el fin de aumentar el grado de confianza y, por tanto, de legitimidad de las decisiones que se tomen; lo que, en definitiva supone un “empoderamiento” del Tercer Sector, pero también de los agentes sociales, sindicatos y empresarios, en asuntos hasta ahora más reservados a los estamentos administrativos y políticos.

d) el de la “gestión”, que supone el despliegue efectivo del sistema, por el que se crea un “Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia” (SAAD); que constituirá una red pública, formada por la iniciativa privada de carácter mercantil – hoy todavía escasa y por desarrollar- , la del Tercer Sector de Acción Social, -con tradición histórica en estas materias- y los centros públicos –los actuales y los futuros-, y que supondrá la participación efectiva y legítima de la esfera del mercado en los sistemas de protección social

e) el de la financiación, que tiene carácter mixto y que supone la contribución para el mantenimiento y sostenibilidad del sistema, tanto de las administraciones públicas, (con tres niveles: el garantizado por la AGE, el conveniado con las CCAA y el voluntario por estas últimas) y, por otro lado, las aportaciones del usuario.

El conjunto de referencias y apelaciones al Tercer Sector se enclavan en los pilares de legitimación y de gestión y pueden clasificarse en tres tipos:

a) de voluntad del legislador por reconocimiento de la histórica labor del tercer sector en materia de protección social

b) de voluntad del legislador para dar el encaje institucional adecuado al Tercer Sector de Acción Social en el futuro sistema, desde su papel de representante legítimo de la sociedad civil y de los potenciales usuarios y, por tanto, con capacidad para dar su opinión y tomar iniciativas sobre la construcción del sistema.

c) de voluntad del legislador para que el Tercer Sector de Acción Social tenga un papel activo como parte de la red de servicios y como proveedor de prestaciones técnicas del sistema

No cabe duda de que, ya desde la propia exposición de motivos que justifica una ley como ésta, las referencias al Tercer Sector están presentes, bien sea para reconocer el papel significativo que, desde la sociedad civil y en colaboración con las administraciones públicas, ha jugado históricamente en la respuesta a las situaciones de dependencia.

Junto al reconocimiento a las mujeres, amas de casa en esencia, en tanto en cuanto parte nuclear del sistema informal de apoyos y respuestas tradicionales dada a las situaciones de dependencia, se reconoce como circunstancia de la que no cabe duda alguna el papel que el Tercer Sector de Acción Social, ha jugado. Afirmándose, no en pasado sino en presente, que “constituyen una importante malla social que previene los riesgos de exclusión de las personas afectadas”.

Tras dicha afirmación, se justifica la intervención del Estado en estas materias, como una medida garantista que facilite “un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia”.

Sin desmerecer el papel de la esfera familiar o informal o el del Tercer Sector de Acción Social (TSAC), la “mano del Estado” tendría sentido en tanto en cuanto tiene más capacidad de imponerse la obligación de proteger, con las contingencias que fueren necesarias, el riesgo de la dependencia, siendo, por otro lado, está autoimposición un mandato constitucional y un desarrollo programático de la voluntad de construir sistemas universalistas de protección (Siposo, 2008) que son concebidos como derechos de prestación (Bobbio, 2003) y, por tanto, que conllevan la necesidad de que sea el Estado quien los asegure y los lleve a la práctica.

No obstante desde la exposición de motivos se presume que se articulará mecanismos de cooperación y colaboración entre el Estado, las familias y el Tercer Sector. Solo sea porque, como venimos diciendo, hay un adecuado reconocimiento del papel que jugó, juega y debe jugar el TSAC y los apoyos informales en la atención a las situaciones que se derivan del estado de falta de autonomía personal.

Curiosamente en el articulado de la LAAD los mecanismos de colaboración, tanto en la dimensión de legitimación del sistema, como de su gestión, se extenderán a la iniciativa privada, en términos muy similares a como se establece con el TSAC, sin embargo, en la exposición de motivos no existe ninguna referencia a la empresa privada, no ya por el papel que pudiera venir jugando ni tan siquiera como parte con la que se contará para desarrollar el sistema de protección.

Pensamos que se ha subrayado poco la importancia que tiene el art.2 de la ley. Ante un derecho de nueva naturaleza, dicho artículo, de definiciones, trata de acotar determinados términos que sin duda podrían tener un sentido excesivamente polisémico y, por tanto, sujeto, a múltiples controversias.

Si bien han existido aproximaciones y tentativas en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea (García Campa S, 2007), con el principal interés de delimitar el campo de la acción voluntaria o de las fundaciones y asociaciones, lo cierto es que hasta la LAAD en España no encontramos un texto normativo que defina explícitamente el término “Tercer Sector”:

“art.2.8. Tercer Sector: organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales”.

La definición recoge algunos de los elementos que venimos consensuando, en el marco de los trabajos de la Universidad Johns Hopkins, para caracterizar al Tercer Sector.

- En primer lugar el hecho de ser estructuras, de estar formado por realidades organizativas.
- En segundo lugar, formulémoslo en negativo, el que son estructuras no estimuladas o fomentadas desde el primer (el Estado) o el segundo Sector (el mercado).
- En tercer lugar, y por lo mismo, pueden definirse por tal entidades que no responden a la lógica del afán de lucro, más bien a la lógica del altruismo o del apoyo mutuo.
- En cuarto lugar, que naciendo del magma de la sociedad civil no responden a fines privados, todo lo contrario, despliegan su actividad en asuntos de interés para la comunidad en su conjunto.
- Y, en quinto lugar, a nuestro juicio, la novedad más importante, que tienen entre sus finalidades singulares el desarrollo efectivo de los derechos sociales, es decir, la vocación de remover obstáculos para la participación social y de desarrollar prácticas que corrijan las desigualdades sociales y económicas.

Lamentablemente se ha perdido la oportunidad para enmarcar, y subrayar explícitamente como tal, aquellas organizaciones que no solo tienen un carácter reivindicativo, en materia de derechos fundamentales, cuanto también aquellas otras cuyas actividades caen en el ámbito de los servicios sociales o en el de la protección social, De hecho el legislado, en dicho art.2.8, define que entiende por Tercer Sector no haciendo explícito que se trata, sin duda, del Tercer Sector de Acción Social.

No obstante, la definición es importante y supone un paso adelante en la acotación de términos que nos ayudan a comprender el campo de la acción social. Desde la interpretación que hacemos de esta definición, no tendría para nosotros cabida, bajo el paraguas del Tercer Sector, organizaciones que bajo la forma fundamentalmente de fundaciones están fomentadas o creadas desde las administraciones públicas o desde las

empresas con ánimo de lucro.

Es evidente, que sin negar el espíritu filantrópico o el interés por distraer del legítimo ánimo de lucro recursos para destinar a la ayuda social o al fomento de la cultura, el deporte, etc. lo cierto es que el desgajar las entidades creadas desde el mercado de la esfera del tercer sector tiene la virtualidad de diferenciar entre aquellas organizaciones surgidas del magma de la sociedad civil o de las relaciones solidarias y altruistas, o de necesidad de ayuda mutua de los ciudadanos de otras en las cuales también pudieran concurrir otro tipo de intereses, legítimos, pero que tienen más que ver con el interés de conectar las necesidades ideológicas, en los ámbitos de los derechos sociales, de la ciudadanía con la estrategia comercial de las empresas que las fomentan. Sobre éstas, fundaciones u obras sociales creadas por las administraciones públicas o por empresas de cualquier sector de actividad, habría sin duda que revisar su pertenencia al tercer sector, en tanto en cuanto su interés sería más del orden de lo particular que de lo general.

Cuestión que se nos antoja trascendental y que, de consensuarse así entre estas organizaciones y el Estado, entorpecería el que determinados operadores privados utilicen este tipo de enmascaramiento para introducirse “más amablemente” en las actividades de prestación de los servicios pertenecientes al sistema de protección de la Ley.

II.1 EI TERCER SECTOR EN EL PILAR DE LA LEGITIMACION

La participación de los potenciales usuarios del Sistema es un asunto muy presente en el texto de la Ley, con el cual se pretende dar cuerpo a los principios programáticos que tratan de encajar nuestros sistemas públicos de protección y de gestión del bienestar social en el territorio del modelo social europeo, en lo referido a los principios de gobernanza y de participación democrática, de la sociedad civil, en las cuestiones de interés general.

De este modo en la LAAD se articula un nivel de participación individual y un nivel de participación colectiva, el primero cae en la esfera de la protección, el segundo en el de la legitimación.

Nivel de participación individual: esfera de la protección En efecto, del lado de la protección, la ley establece en su art.29 la necesidad de tener en cuenta la valoración que el beneficiario realiza sobre el programa individual de atención (PIA) que los servicios técnicos le proponen, teniendo la capacidad de elegir entre diferentes alternativas (y, por tanto, cabría entender, la obligación de proponerle una “carta” de servicios y prestaciones entre los que elegir).

Es verdad que en el medio plazo existen ya y seguirán existiendo múltiples dificultades para que los beneficiarios del sistema puedan elegir entre diferentes servicios (y dentro de ellos, entre diferentes operadores), sin duda la carencia de redes de servicios es una de las más graves, pero a largo plazo, en la medida en que las estructuras técnicas del sistema apuesten por desplazar la capacidad de decisión sobre los servicios desde la legitimidad del saber técnico a la legitimidad del saber común, estableciéndose finalmente verdaderos mecanismos de codecisión entre ambos saberes, se abre la puerta a la verdadera capacidad de elección y demanda del usuario y, tras ella, a la posibilidad de establecer ofertas diferenciadas con el fin de captar la demanda que se genere, mediante diferentes atractores, en definitiva se potenciará la lógica del mercado.

Nivel de participación colectiva: esfera de la legitimación Entre los principios inspiradores de la LAAD se cuenta el de la participación de las entidades que representan a los beneficiarios del sistema “en los términos establecidos en esta Ley) (art.3.k). Dentro de los principios inspiradores se encuentran también el m y el n, referidos sucesivamente a la participación de la iniciativa privada y la del tercer sector, si bien ambos, pensamos, tienen más que ver con la esfera de la gestión que con la de la legitimación, al referirse expresamente a su participación en servicios y prestaciones.

La LAAD trata, en primera instancia de garantizar la legitimidad del sistema creando un ‘Comité Consultivo’ que será el territorio de participación en el sistema de los agentes

sociales, dando por tanto voz a las organizaciones empresariales y a las organizaciones sindicales. Sus funciones, desde este cariz de consulta, tienen que ver con su iniciativa para proponer asuntos que mejoren el SAAD, informar y asesorar. En la práctica su papel, hasta este momento, se concreta en su valoración sobre los acuerdos que se vienen tomando en el seno del Consejo Territorial del Sistema –órgano de coordinación entre las diferentes administraciones públicas-

El Comité Consultivo es un órgano tripartito, del que forman parte el Estado, con 18 miembros, las organizaciones empresariales y sindicales, ambas con nueve miembros cada una de ellas.

Como órganos de legitimación, a este Comité Consultivo se suman otros órganos colegiados de carácter asesor y consultivo que existían previos a la Ley y de los que forman parte las organizaciones sociales que representan a los beneficiarios del sistema y las organizaciones sociales que formarán parte como operadores del SAAD: Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, Consejo Nacional de la Discapacidad, y el Consejo Estatal de Personas Mayores,

Todos estos órganos consultivos del Sistema tiene carácter estatal, lo cual limita en parte la capacidad de legitimación del sistema; pues no debemos olvidar que la gestión del sistema, es decir la aplicación de los acuerdos, corresponderá a cada una de las Comunidades Autónomas, también su adaptación a la realidad de cada una de ellas. En este sentido, si en la LAAD se hubiese previsto al menos la recomendación de que en cada una de las CC.AA tuviese sus propios órganos consultivos, con la finalidad, ya, de informar y proponer sobre asuntos relacionados con la aplicación de los acuerdos alcanzados, sin duda se estaría siendo mucho más consecuente con los principios de gobernanza y, más importante aún, se hubiese aumentado el buen control por parte de la sociedad civil en la aplicación de los acuerdos y evitado posibles tensiones y conflictos producto de la distancia entre lo informado favorablemente en los órganos consultivos y su aplicación en los diferentes territorios.

Pensamos que sería muy beneficioso este despliegue hacia los territorios de Órganos

Consultivos de SAAD, no solo porque finalmente las competencias de desarrollo de estas materias corresponden a las Autonomías, cuanto también por que sería una consecuencia y evolución necesaria del impulso y reconocimiento al sistema institucionaliza de representación de intereses corporativos que subyace a la forma como se establece la participación institucional en el sistema.

Sin duda es un avance en esta dirección, que permite que las organizaciones sindicales y empresarias, y el Tercer Sector de Acción Social concierten con los poderes públicos para tomar decisiones, o al menos tengan capacidad institucional para influir en estas decisiones.

Puesto que la autonomía de la sociedad civil del Estado ha posibilitado el surgimiento de grupos de interés que adquieren una actividad propiamente política (Bovero, 2003) y por tanto que participa con total legitimidad en las decisiones colectivas. El tercer sector sería desde esta perspectiva estaría constituido por grupos de interés que formando parte de la sociedad civil, están suficientemente legitimados en el ámbito de la LAAD para expandir toda su capacidad de influencia y su participación en la toma de decisiones que afectan al desarrollo de la ley y del propio sistema, a fin de alcanzar los objetivos particulares a los que su misión y el grupo de referencia al que representan les obliga.

Lo cierto es que en el desarrollo del SAAD y ante las grandes expectativas que esta generando la propia LAAD, los Consejos pueden cumplir el papel de atemperar y encauzar ordenadamente los posibles conflictos de intereses que se den dentro del Tercer Sector como entre éste y las organizaciones sociales.

Como señala Schmitter (Shmitter, 1985), podríamos estar ante un sistema de representación de los intereses organizadas en un número limitado de categorías únicas, reconocidas o autorizadas por el Estado, que deliberadamente les concede el monopolio de la representación en el interior de las respectivas categorías a cambio de la observación de ciertos controles sobre la selección de sus líderes y sobre la articulación de las demandas y de los apoyos a dar en cada momento. Lo cual sin duda facilita la

expresión contenida de los propios intereses y la primacía del consenso y la colaboración sobre la del conflicto.

II.2 EI TERCER SECTOR EN EL PILAR DE LA GESTION

La LAAD supone una cierta consolidación de un sistema de servicios sociales concebido bajo el modelo mixto de previsión de bienestar social (Rodríguez Cabrero, 2007).

El Estado, como corolario de su pilar protector, asume las competencias plenas en los ámbitos relacionados con la concepción, regulación y control del sistema que se crea, siendo el resultante principal de ello un cierto enfoque limitado del concepto de responsabilidad pública, mucho más anclado en el establecimiento de la reglas de juego y el papel vigilante de que estas reglas de juego se cumplan, a fin de salvaguardar el ámbito de los derechos de ciudadanía, que en la materialización efectiva de las condiciones para ello necesarias.

Hoy en día parece que no se puede dudar de que los sistemas de protección social suponen un importante esfuerzo financiero y de gestión, que se resuelve en la necesidad de contar con actores de diferente procedencia.

Se conviene así en que la producción y distribución de prestaciones sociales de carácter técnico, en la medida en que también requieren, previamente, la existencia de recursos materiales, técnicos, humanos y financieros son inviables de ofertar con el único concurso de las administraciones públicas. Es necesaria la participación del segundo sector, mercantil y del tercer sector, de acción social.

Se da no obstante, si se nos permite la expresión, determinados lapsus linguae, en el texto de la ley, puesto que por un lado la LAAD reconoce explícitamente el papel del Tercer Sector por su tradicional papel en estas materias pero por otro lado, a la hora de construir el sistema de servicios de continuo tercer sector y empresa mercantil aparecen

como una realidad indiferenciada que contribuirán por igual a la construcción del sistema.

Si bien, en sus principios inspiradores, aparecen diferenciados el referido a la participación de la iniciativa privada –por cierto, sin definirla- de la participación referida al tercer sector –respectivamente los principios m. y n.- no obstante el objeto de dicha participación es la misma para ambos, que no es otra que la participación en los servicios y las prestaciones del sistema. El distingo entre ambas esferas parece obedecer más a una cuestión formal que a una de fondo.

Por que lo cierto es que el artículo 16.1 de la LAAD, referido a la red de servicios se concibe precisamente desde el enfoque mixto en la producción y distribución de servicios, al estar constituida tanto por aquellos centros públicos como por el conjunto de centros privados que cuenten con los suficientes créditos como para, bajo el régimen de concierto, formar parte del sistema en la medida en que, como aquéllos, cumplan con los estándares requeridos desde la esfera protectora de la Ley.

Es de suponer que el término `centros privados´ se utiliza en el contexto del referido artículo como oposición a los que son de titularidad pública, pero también podemos considerar que al dejarse llevar por un *totum revolutum* entre “los privados-mercantiles”, esto es los que responden a la lógica de la búsqueda del retorno al riesgo del capital que se invierte , y “los privados-no mercantiles”, esto es los que responden a otras lógicas, quizá en muchas ocasiones de carácter neocorporativo, relacionadas con la búsqueda de mallas de protección social para colectivos específicos, se ha perdido la oportunidad de diferenciar claramente ambas realidades y, diferenciándolas, deslindar el tipo de relaciones que el Estado debe establecer con estos operadores en razón de la diferente lógica que les impulsa a participar en el sistema.

La configuración de la forma de producción de las prestaciones técnicas del sistema abunda por tanto en lo que viene a llamarse como de remercantilización del sistema de bienestar social. (Alonso 2000). No solo entendido, en nuestro caso, como la tendencia a concentrar el gasto público en las prestaciones básicas, de tal forma que el acceso a las

prestaciones no básicas, también su calidad y cantidad, estará condicionada por el estatus socioeconómico que se tenga, cuanto el interés del Estado por asumir un rol “facilitador” del mercado.

Al menos de una manera incipiente, ello supone una verdadera mercantilización de los servicios sociales, entendido ya como el impulso de un mercado nuevo, relacionado con los cuidados de larga duración, con los apoyos para la calidad de vida, entorno al nuevo derecho de ciudadanía que supone a atención a la dependencia y lo asuntos relacionados con la autonomía personal.

El apartado segundo de este artículo 16 mandata para que las Comunidades Autónomas, verdades protagonistas de la gestión del SAAD, tengan que tener “*en cuenta de manera especial*” los centros y servicios que ya gestiona el tercer sector a la hora de su incorporación en la red de responsabilidad pública que se crea con la LAAD.

Esta especial “llamada de atención” es suficientemente ambigua como para poder designar asuntos o enfoques diferentes, que quedan, en cualquier caso, al gobierno de las propias autonomías y a sus opciones ideológicas.

En este sentido se pueden establecer tres grandes opciones ideológicas, en el momento de desarrollar esta obligación:

a) la opción más liberal, que apostando por el mercado tratará de establecer pasarelas lo más sencillas posibles para que los actuales centros, en las condiciones actuales, formen parte de la red de servicios, en la medida en que ya estén atendiendo a determinados usuarios que se pueden acoger a los beneficios de la Ley, y por tanto colocando al Tercer Sector en el campo abierto de la competitividad con la iniciativa privada-mercantil.

b) la opción socioliberal, que optando por intervenciones parciales en los mercados, tratará de general planes coyunturales de mejora (inversión, financiación, formación) para que las organizaciones del Tercer Sector, no solo compitan en el mercado sino que lo

hagan garantizando cierta igualdad en las condiciones de partida con relación a la iniciativa privada-mercantil.

c) la opción socialdemócrata, con opciones más garantitas de derechos, que atendiendo al papel vertebrador del Tercer Sector y a su naturaleza no mercantil tratara de legislar y regular las condiciones específicas, estos es “especiales”, de participación del Tercer Sector en el SAAD, matizando y regulando las reglas de juego de participación del Tercer Sector en el mercado.

El conjunto de opciones. y de matices dentro de las opciones, puede producir encajes muy diferentes del Tercer Sector en el Sistema y en el mercado de la dependencia, que no necesariamente tienen que ver con el modo particular de darse en cada Autonomía las relaciones entre los cuatro actores del bienestar: Estado, Mercado, Tercer Sector y familia, sino más bien con los idearios del partido político que coyunturalmente esté gobernando, ahondando así en las divergencias autonómicas en la forma de competir entre los que tienen que producir y distribuir las prestaciones técnicas del sistema, es decir en la forma de configurarse el mercado del SAAD, lo cual puede traer, como efecto, diferencias en la extensión y en la intensidad de las prestaciones entre territorios.

No estaría de más, converger lo más posible en las reglas de juego relativas a elementos que tengan que ver con la complementariedad, la cooperación y la competencia entre lo privado-mercantil y lo privado-no mercantil, superando, vía consenso, las diferencias ideológicas, desde un modelo compartido de bienestar social, avanzando en una regulación estatal, como mínimo de carácter referencial, del papel del Tercer Sector en el Sistema, de modo que las diferencias autonómicas se circunscribiesen a la forma concreta de darse la sociedad civil en cada territorio y del tipo específico de relaciones que se dan entre el primer, el segundo y el tercer sector.

IV. DIALÉCTICA ENTRE EL PRIMER, EL SEGUNDO Y EL TERCER SECTOR.

Este conjunto de inquietudes sobre las iniciativas públicas en la promoción del desarrollo de un mercado de la gestión de los servicios sociales que responden a un enfoque garantista y de derecho prestacional, y sobre el lugar, relativamente desplazado, que pueda llegar a ocupar el Tercer Sector de Acción Social en dicho mercado encuentran su propia lógica en la tendencia manifiesta hacia el observable “adelgazamiento del Estado” en cuestiones relacionadas con el bienestar social y la tendencia a una cierta “división mixta en la producción del bienestar” (Rodríguez Cabrero 2003), de la que el sistema de provisión de servicios de la LAAD no se escaparían.

Esta especie de “relajación del Estado” en la provisión de prestaciones técnicas se manifiesta en la propia ley tanto en el intento por acotar el tipo de cuidados a los que se tienen derecho de prestación, como por la introducción en el Programa Individual de Atención (PIA), bajo la figura del acuerdo o, al menos beneplácito del usuario, de cierta capacidad individual de elección de los servicios y de los operadores que ofertan dichos servicios y, por tanto introduciendo criterios de elección asimilables a los de cualquier otro producto o servicio que podamos encontrar en el mercado, como, y en la medida en que se crea una red de operadores que ofertan servicios, en la creación de un mercado por la tendencia a delegar masivamente, la producción y prestación de los servicios a la iniciativa privada, del segundo y tercer sector.

La LAE reserva a las diferentes administraciones públicas las funciones de carácter regulador y, en buena parte, pero no exclusivamente, de financiación de los servicios. Este esfuerzo financiador se centra en “el pago de prestación del servicio”.

En este sentido, si el Estado regula y financia, se espera que sea la iniciativa privada quien asuma el principal protagonismo como promotor en la creación de la infraestructura necesaria para poder dar respuesta a los servicios y prestaciones que por derecho se tenga.

Se esta asumiendo entonces, en la producción de bienestar, la lógica mercantil, entendiendo que es el animo de lucro, en el caso de los operadores privado-mercantiles, o el interés por continuar ofertando servicios a los socios o colectivos con los que se viene trabajando, en el caso de los operadores privado-no mercantiles, lo que atraerá a este segundo y tercer sector a asumir el riesgo de la creación y captación de recursos (financieros, de infraestructura y humanos) para ponerlos a disposición del sistema, claro esta si “el pago” por la prestación es suficientemente atractivo como para asumir este conjunto de riesgos.

Con la LAE nos encontramos con evidencias que diagnostican la existencia de un nuevo escenario para las organizaciones del Tercer Sector, que les genera toda una serie de contradicciones y que, en cualquier caso, conlleva la necesidad de repensar el papel que se quiere jugar, dado que se está produciendo estructuralmente, con el proceso de remercantilización, una redefinición de las funciones de los diferentes actores y de su peso social y económico en la provisión de bienestar (Rodriguez Cabrero, 2003).

IV.1 Dialécticas dentro del tercer sector de acción social

Podemos convenir en que el Tercer Sector de Acción Social es un constructo operativo útil para designar un conjunto de realidades organizativas que tienen en común principios organizativos, patrones de conductas, valores y visiones cercanas relacionadas con el impulso, el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales (Plataforma de Ong de acción social, 2006).

En él se encuentran organizaciones de muy diferente naturaleza que se ocupan de sujetos y realidades personales y socioculturales muy diversas, y a las que en esencia deben dar respuesta. Al margen de su capacidad e interés por colaborar en la mejora de los derechos de otros colectivos o casuísticas; en el caso de las organizaciones de autoayuda ello es más patente aún, puesto que el origen y la existencia de estas entidades tiene que ver con la búsqueda de soluciones, o de mejores soluciones, a las cuestiones relacionadas con la exclusión social, la participación social y económica y la

superación de desigualdades de diferente naturaleza de determinados colectivos particulares.

En el Tercer Sector también se reproduce la dificultad de combinar lo local, esto es lo sectorial, con lo global, lo intersectorial. La intersectorialización puede originar pérdidas de identidades sectoriales; o, en otras palabras, puede originar la búsqueda de soluciones globales para problemas muy específicos, bajo el principio de solucionar aquello que une, dejar estructuralmente a un lado aquellos elementos diferenciales de cada sector de necesidad que, por otro lado, son precisamente los que les dan identidad.

En el nuevo escenario con plataformas intersectoriales y con sectores definidos de necesidades, deberíamos estar atentos a esta tensión que se producirá entre la necesidad de superar la sectorización y al mismo tiempo la necesidad de mantener la identidad propia; en otras palabras, una cuestión a resolver en el futuro será sin duda saber cómo conseguimos mantener el ideario de los derechos sociales y de ciudadanía para todos, y al mismo tiempo buscar determinadas discriminaciones positivas para según que colectivos .

A la espera de la profundización en estas cuestiones, y en la cohesión entre las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social por su pertenencia a diferentes plataformas, desde las que van elaborando proyectos en común, los Consejos Territoriales del Sistema, y las sesiones preparatorias previas, formales e informales, a las sesiones de dichos consejos pueden ser un espacio de relaciones en las que dirimir los intereses particulares de cada uno de los colectivos que forman el Tercer Sector o desde los que construir dicha identidad común.

Es probable que en los ciclos económicos de bonanza las tensiones corporativas estén latentes, pero cuando el ciclo cambie también es previsible que afloren y se entre en la competencia por contar con el discurso hegemónico dentro de los Consejos y, por tanto, con el discurso más legitimador, o con mayores recompensas en la esfera de las prestaciones y de la gestión, entrando, las entidades del Tercer Sector, no en un proceso

abierto de competencia, pero quizá si de menor cooperación en torno a la búsqueda común de la materialización de los derechos sociales relacionados, aquí, con los cuidados de larga duración y la promoción de la autonomía personal.

Si la dialéctica entre organizaciones del Tercer Sector dentro de la esfera de la legitimación puede provocar ciertas contradicciones entre los discursos comunes y los particulares y, consiguientemente, conflictos entre organizaciones, más importancia tiene, creemos, las posibles dialécticas que se puedan establecer, dentro del Sector, entre la esfera de la legitimación y la esfera de la gestión.

Sostenemos la hipótesis de que los nuevos roles que debe jugar este sector, fruto del nuevo tipo de relaciones que establece con los otros dos sectores en el ámbito del bienestar, está generando, al menos latentemente, ciertos replanteamientos de enfoque de la acción social en el Tercer Sector, debido a las dificultades de conciliar sus objetivos en el ámbito de la reivindicación y la consecución de derechos sociales con sus objetivos en el ámbito de la gestión de servicios sociales.

El Tercer Sector viene siendo tradicionalmente un operador que se ocupa de servicios y prestaciones residuales en el campo de la protección social, que constituyen la respuesta a un conjunto de necesidades que históricamente no ha tenido las condiciones necesarias para cristalizar como oferta, y, por tanto, que se vienen escapando a la lógica del mercado, y que, al mismo tiempo, por su carácter minoritario, o por no entroncar con los idearios políticos de cada momento se vienen escapando a la esfera de la responsabilidad del Estado. De modo tal que el Tercer Sector de Acción Social constituiría en el devenir histórico la culminación de la respuesta marginal que ha permitido, con poco esfuerzo financiero por parte de las administraciones públicas, contener y dar respuesta a estas demandas.

Con la LAE, el Tercer Sector se encuentra con que el tipo de prestaciones que viene distribuyendo cambian de naturaleza, formando ya parte de un mercado en el que deberán competir, si quieren seguir ofertando dichos servicios, con la iniciativa privada.

Resulta evidente que en la medida en que se consiga, desde la esfera de la legitimación, mayores cuotas, en intensidad y en extensión, de derechos prestacionales, tanto con relación a los cuidados de larga duración como con relación a las prestaciones sociales en general, se está al mismo tiempo contribuyendo a ampliar y crecer el mercado de los servicios sociales, y por tanto, a hacerlo mucho más atractivo para la iniciativa privada de carácter mercantil, y, en definitiva, profundizando en un discurso donde la eficiencia, la optimización y el abaratamiento de coste, todo ello para aumentar el beneficio empresarial, tiene todo su sentido

Quizá, no sea suficiente con la reivindicación de la profundización en materia de derechos sociales, y de su extensión al conjunto de la población bajo los principios de univesalidad y garantía de derechos. Tal vez las Organizaciones del Tercer Sector deban también reflexionar más en profundidad y posicionarse más claramente sobre los modelos de la gestión de los derechos conseguidos y, entre ellos, sobre la relación entre derechos prestacionales y ánimo de lucro.

En última instancia, es muy difícil ser juez y parte, tener una cabeza bicéfala, en la que el Tercer Sector forma parte del SAAD como entidad privada, aceptando los valores de gestión del mercado, y al mismo tiempo reivindicar derechos y prácticas que pueden llegar a ser contrarios a aquellos valores.

En este camino, sin duda muchas organizaciones se puedan plantear solucionar dicha contradicción eligiendo un camino en el que lo principal sea la defensa y reivindicación de derechos y la vigilancia de las condiciones de calidad de los servicios y prestaciones de dependencia, abandonando o teniendo como actividad marginal, la gestión de los servicios. En otros casos, puede llegar a optar por todo lo contrario, apostando por una lógica más de gestión y en la que la defensa de los derechos acabe siendo marginal. Una tercera vía es la búsqueda de formatos jurídicos y organizativos que permitan diferenciar y visualizar las diferencias entre las funciones relacionadas con una esfera y las funciones relacionadas con otras, que permita gestionar adecuadamente esta dualidad de funciones que responden por un lado a la lógica de la gestión transparente y eficaz de servicios y, por otro lado a la lógica de la movilidad social y la participación (Rodríguez Cabrero

2004).

Se trata en cualquier caso de un debate abierto, que requeriría por parte del Tercer Sector una visión y una práctica estratégica que vaya más allá de la gestión de las contingencias a las que obliga las estrategias que puedan ir aplicando el primer y el segundo sector.

En menor medida, pero al menos potencialmente posible, la LAE tiene determinados elementos que también pueden generar contradicciones dentro de la esfera de la gestión y entre organizaciones del Tercer Sector.

Dado que, en la lógica de la ideología mercantil dominante, se potenciará la capacidad de elección del usuario destinatario de las prestaciones, éste podrá optar no solo entre una entidad privado-mercantil y una del Tercer Sector, cuanto entre varias entidades privado-mercantiles y varias entidades del Tercer Sector que operen en un mismo territorio.

Es verdad que, tratándose del juego de la oferta y la demanda, ello no plantea mayores problemas a las entidades privado-mercantiles, pero si lo puede plantear a las del Tercer Sector.

Es habitual, hasta ahora, una altísima fidelidad de los usuarios o beneficiarios de las prestaciones para con las organizaciones del Tercer Sector. Por varias razones, entre las principales quizá se encuentren dos: la falta de dispositivos alternativos entre los que elegir y, por otro lado, en el caso de las organizaciones de autoayuda, la vinculación organizativa y el alto sentido de pertenencia a determinadas redes sociales.

En la medida en que el mercado vaya creciendo aparecerán nuevos operadores que tratarán de captar la demanda existente en materia de prestaciones personales relacionadas con los cuidados de larga duración y la promoción de la autonomía personal. Esto sin duda producirá en “los clientes” del Tercer Sector un replanteamiento de sus vínculos con estas organizaciones y una redefinición de sus demandas y de la búsqueda de la alternativa que mejor la satisfaga.

En este escenario de crecimiento de la oferta no solo se producirá conflictos entre el sector mercantil y el Tercer Sector, sino que perfectamente puede producirse fugas y desplazamientos de usuarios dentro de las organizaciones sociales, que necesariamente deberían llevar a reflexiones estratégicas sobre los criterios de cooperación y alianzas dentro del propio Tercer Sector en la gestión de los servicios.

Es probable que las nuevas conductas y relaciones, fruto de la dialéctica en las esferas de la legitimación y de la gestión y entre ambas, no se produzcan súbitamente. Sabemos que los cambios sociales son lentos y apenas perceptibles, salvo que se tengan los sensores adecuados, pero apostar por un Tercer Sector cohesionado, cooperador, y centrado en la defensa de derechos sociales y en su gestión desde parámetros no mercantiles implica necesariamente estar muy pendiente de las contradicciones que la mercantilización de los servicios sociales generan en el sector mismo. Sin duda sería beneficioso poner en marcha un sistema de indicadores que desgranen los grados de cooperación, competencia y colaboración que se va produciendo entre las organizaciones del Tercer Sector a fin de superar dialécticamente este caudal de contradicciones y avanzar en la consecución de la reducción de las desigualdades y la mejora de la participación social de la ciudadanía.

IV.2 Dialéctica con el segundo sector

Es innegable que se están tejiendo los suficientes mimbres como para que el sector de los cuidados personales, de los de larga duración y los relacionados con la autonomía personal constituyan un núcleo de actividades suficientemente atractivas para el capital privado, que está alentado por el propio Estado y, en el modelo mixto de provisión de bienestar, necesitado de ello. Ello tiene una primera consecuencia ideológica y ética, que es la asunción de que la búsqueda del ánimo de lucro en el territorio de la materialización de los derechos de ciudadanía no es algo a cuestionar. Y solo es cuestión de tiempo el desarrollo y la maduración de este, ya sí, mercado.

Desde el Tercer Sector se tiende a vivir con temor la irrupción abierta, y ya legítima, del mundo empresarial en la gestión de servicios y de prestaciones técnicas relacionadas con los nuevos derechos sociales. El hecho de que la iniciativa privada-mercantil este adoptando una estrategia de imitación de formulas jurídicas, principalmente fundaciones, para penetrar en un mercado hasta ahora marginal para ellos no es sino analizado como un síntoma de un futurible “desembarco” de modelos organizativos de carácter empresarial en el sector de los servicios sociales.

A falta de la suficiente perspectiva histórica, que nos vaya diciendo las tasas de penetración y la distribución de las cuotas de mercado de cada uno de los sectores, lo cierto es que todo apunta para que, hoy por hoy, las empresas mercantiles tengan suficientes puntos fuertes, sobre el Tercer Sector, como para, al poco que este último se descuide, desplazarlo hacia los márgenes del mercado, allí donde, por las razones que fuere: de masa crítica de clientes, de dificultades para establecer economía de escala, de rigideces en el mercado laboral, etc. no hay perspectiva de alcanzar el retorno que el capital exige.

En primer lugar, porque frente a un Tercer Sector que apenas cuenta con excedentes de capital que invertir, el Segundo Sector si tiene más capacidad para generar y poner a disposición del sistema dichos excedentes; cuestión que por otro lado, están reclamando las diferentes administraciones como la alternativa adecuada para aumentar la red de servicios e infraestructuras del sistema. Es palpable que ello constituye una ventaja competitiva de primer orden frente al Tercer Sector, y que puede llegar a ser una fuente de reconocimiento por los poderes públicos.

En segundo lugar, porque la lógica del mercado conlleva con mucha mayor fuerza que la lógica del Tercer Sector, valores y prácticas relacionadas con los conceptos de eficiencia, de abaratamiento de costes; En el ámbito de lo mercantil las reglas de la competitividad entre organizaciones expulsan del mercado a aquéllas que no cuentan con un modelo de gestión adecuado; este criterio adaptativo no opera en el Tercer Sector; en él se observan “organizaciones que fracasan permanentemente” (Perez-Diaz 2003), esto es que no son

capaces ni de alcanzar las metas para las que fueron constituidas ni tienen una adecuada relación entre medios y fines, pero que sin embargo, si se nos permite la expresión, “no son expulsadas del mercado”,

En tercer lugar, la lógica del mercado es una lógica extensiva y global, frente a la de las organizaciones del tercer sector que suele situarse en lo intensivo y lo local. La mayoría de las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social desarrollan su actividad en territorios delimitados o para colectivos específicos; lo cual produce una multiplicidad y variedad de organizaciones que necesitan, para actuar conjuntamente, de ingentes esfuerzos de cooperación, que generalmente se resuelven con la creación de organizaciones de segundo nivel (federaciones, confederaciones) que tratan de ser la respuesta organizativa a las necesidades de colaboración y coordinación de estrategias y que requieren, por ello, dedicar esfuerzos, tiempos y recursos en la búsqueda de consensos, compromisos y acuerdos en líneas comunes de acción. La lógica mercantil tiende en cambio a la concentración organizativa y a la expansión mercantil, su otra ventaja competitiva está aquí, por un lado la decisión sobre la introducción en un nicho, colectivo y servicio, específico del mercado de los servicios sociales se toma en base a criterios de rentabilidad y de posicionamiento, no en base, como ocurre habitualmente en el tercer sector, a criterios éticos, de congruencia con valores o de identidad, de congruencia con las misiones; la toma de decisión es, por tanto, más ágil y más simple. Lo cual, en momento de desarrollo es un valor.

Ante estas ventajas competitivas, las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social necesariamente tienen que reaccionar. Ya hemos señalado que una posible posición es “retirarse del mercado”, centrando la actividad en la reivindicación de derechos sociales, dejando de ser prestadoras de servicios, y ocupando el papel vigilante y garantista del comportamiento de los operadores del mercado.

Esta sería una decisión extrema, lo más plausible es que las organizaciones del Tercer Sector mantengan entre sus compromisos la producción y distribución de servicios sociales. Aunque deberá ser evidente que se está en un nuevo escenario.

Porque la cuestión es cómo mantenerse en un mercado que según vaya madurando estará más marcado por la lógica de la oferta y la demanda y la presión hacia la obtención de mayores niveles de eficacia con los mismos recursos, si el valor de la competitividad, con todo lo que conlleva, no forma parte del sistema de valores del Tercer Sector.

Las organizaciones del Tercer Sector prestadoras de servicios tienen el reto de participar de la lógica del mercado y al mismo tiempo mantener los valores de solidaridad, altruismo, participación de los beneficiarios en la concepción de los servicios, codecisión y actuación desde lo local que le son características en su forma de prestar los servicios sociales; no obstante, su rol de operadores en el mercado, la aceptación de la existencia del mercado, y por tanto, al menos, la tolerancia cuando no el plácet al sector privado-mercantil como proveedor de servicios en igualdad de condiciones llevará a la interiorización de determinados valores ligados a la competencia y a las condiciones necesarias para estar en disposición de competir.

Una estrategia posible es la de la imitación en formas de hacer y en modelos de gestión propios de la iniciativa privada-mercantil; es evidente que la imitación puede ser más o menos amplia, más o menos copia del original. Ahora bien, con independencia del punto del gradiente donde nos situemos esta estrategia conlleva el reconocimiento de que los modelos mercantiles son más adecuados, en determinados aspectos o en todos ellos, para la gestión de servicios sociales que los propios, dado que sino fuese así no la adoptaríamos. Con independencia de que las organizaciones del Tercer Sector deban prestar servicios con un nivel de eficiencia coherente con los recursos de los que se dispongan y el tipo de prestaciones o de población a los que se dirige, y en ello hay amplio campo de mejora, pensamos que con las estrategias de imitación se corre el riesgo de desenfocar el sentido de la acción del propio tercer sector y los valores que le acompañan. No hay que olvidar que los modelos de gestión mercantiles, finalmente persiguen obtener un beneficio empresarial, cuestión que es extraña al Tercer Sector y por tanto que corren el riesgo de fracasar si se trasladan miméticamente. En este camino de la imitación tal vez tendría más sentido reflexionar sobre cómo reconceptualizar las formas de hacer de las empresas mercantiles a la lógica del altruismo y del retorno del

beneficio no al capital sino a la acción social.

Otra estrategia posible es la diferenciación; en su grado extremo constituye una estrategia defensiva, pues se trataría de, anclándose en los valores y la cultura organizativa, profundizar en las prácticas y en los modelos de gestión de los servicios y de decisión sobre los mismos a los que se está acostumbrado. Desde una perspectiva ofensiva, de posicionamiento en el mercado, se trataría de una estrategia que parte de la dificultad de asunción de modelos de gestión totalmente mercantiles, ante la dificultad de combinar éstos con la ausencia de ánimo de lucro.

En la cadena de valor de la prestación de servicios a las personas dependientes, o en riesgo de serlo, este Tercer Sector, pesamos, aporta elementos básicos para la efectiva universalización y mejora cualitativa de las prestaciones técnicas en el ámbito de la protección social y, en general, en los servicios sociales, que no están presentes en las entidades mercantiles, y que encuentra su origen en la ambición de este conjunto de organizaciones por orientar de manera preferente su acción social hacia los grupos vulnerables y en riesgo de exclusión social; por gestionar programas y servicios en los que, al mismo tiempo, se promueve la efectiva participación de los afectados en el diseño, la planificación y la gestión de los mismos; por, finalmente, promover valores en la sociedad que están en línea con el modelo de sociedad al que aspiramos como son la solidaridad y la ciudadanía activa. Siendo todo ello posible porque el Tercer Sector de Acción social representa los intereses de las personas a las que ofertan servicios desde un marco de ausencia de ánimo de lucro, promoviendo así un modelo de desarrollo económico más equitativo.

Nuestra hipótesis es que este es el elemento verdaderamente competitivo de las organizaciones del tercer sector en la gestión de los servicios y las prestaciones técnicas

IV.3 Dialéctica con el primer sector

Se suele argumentar que una debilidad del tercer sector es su inestabilidad y debilidad financiera (García Delgado, 2004), excesivamente pendiente de las subvenciones, los contrato-programas o los conciertos con las administraciones públicas de las administraciones públicas.

Como corolario de ello se deduce la dependencia de las organizaciones del Tercer Sector de los poderes públicos. No obstante debemos distinguir entre la dependencia en los ámbitos relacionados con la defensa de los derechos sociales, la reivindicación de la reducción de desigualdades sociales y la profundización de los mecanismos de participación social de los ciudadanos socialmente excluidos, de aquella otra relacionada con la gestión de los servicios o la participación del Tercer Sector de Acción Social en el Sistema que se crea con la LAAD.

Con relación a esta última cabría afirmar que no existe tanto una dependencia financiera cuanto una fuente de financiación que necesariamente tiene que ser mayoritariamente pública de los servicios que la Ley garantiza. Si se nos permite la expresión, cabría afirmar que cuanto más dependencia mejor, esto es, cuanto más recursos públicos a disposición del sistema, gestionados por la iniciativa pública o la privada y ésta mercantil o no, mejor.

Parece evidente que la participación de la ciudadanía en el estado del bienestar a través del Tercer Sector constituye una nueva forma social emergente que nace de la exigencia de diversificar las respuestas a necesidades sociales específicas, y que en buena medida supone una profundización en los valores democráticos. Cabría pensar que acorde con nuestro modelo social, las administraciones públicas deberían desarrollar marcos legislativos y financieros que estimularan dicha profundización.

Las relaciones entre el Tercer Sector y el Estado en materia de gestión de servicios pueden llegar a tener un carácter ambivalente, de colaboración y de conflicto, que en

buena parte estarán mediatizadas por la mayor o menor tendencia del propio sector hacia patrones organizativos y culturales de carácter mercantil, aunque también lo estarán por el mayor o menor interés del Estado por establecer un marco normativo en el que, como parte de la red del SAAD, mantenga o no su singularidad.

Pensamos que en la medida en que el Tercer Sector se decante, en la gestión de servicios por patrones culturales cercanos a la iniciativa privada, o en la medida en que las administraciones públicas no alienten la singularidad del dicho sector y tiendan a relacionarse con estas organizaciones con modelos similares a los utilizados con la iniciativa privada mercantil se reducirá la posibilidad de tener relaciones conflictivas y se incrementará los aspectos colaborativo, pero a costa de perder identidad propia y por tanto aumentando los déficit democráticos de participación social.

Por el contrario, en la medida en que se aliente la singularidad del tercer sector y el propio Tercer Sector busque mejorar su capacidad de ofertar servicios pero desde modelos organizativos participativos, los que le son propios, aumentará su necesidad reivindicativa, por tanto los niveles de conflictos con los poderes públicos, pero al mismo tiempo se tenderá al superávit democrático.

A nuestro juicio sería necesario avanzar en un marco normativo que desarrollase adecuadamente el papel del Tercer Sector de Acción Social como operador dentro del mercado de los servicios sociales, a fin de mantener su singularidad y para evitar que se viese en la necesidad de adoptar modelos culturales propios de la iniciativa privada como estrategia defensiva para no ser expulsado del mercado.

V. DISCUSIÓN.

La LAAD supone un innegable avance en materia de derechos prestacionales en el territorio del bienestar social, aporta una malla más densa de seguridad para el conjunto de los ciudadanos ante necesidades relacionadas con los cuidados de larga duración y la falta de autonomía personal.

Las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social tienen entre sus funciones más esenciales la reivindicación de nuevos derechos sociales de carácter prestacional. La LAAD es un hito más en esta larga marcha.

A medida que se conquistan las metas en el campo de los derechos sociales, el Tercer Sector se encuentra inmerso en toda una serie de dialécticas que debe considerar a fin de no desnaturalizar sus funciones básicas.

El despliegue práctico de los nuevos derechos prestacionales que trae la LAAD se llevarán a cabo en el marco de la economía mixta del bienestar y, por tanto, a partir de una concepción mercantil de dichos derechos.

Se admite que la materialización de las prestaciones se lleve a cabo a partir de una red de responsabilidad pública en el que participarán tanto las entidades privadas de carácter mercantil como aquellas otras, también privadas, pertenecientes al Tercer Sector.

En este esquema el Tercer Sector cumplirá funciones de legitimación del propio sistema y funciones de gestión de las prestaciones. Es decir será un actor que representa intereses particulares y, al mismo tiempo, un operador del mercado de los servicios del sistema de dependencia.

Parece necesario que el Tercer Sector “gestione” adecuadamente su papel en la esfera de la legitimación.

Por un lado, en la Ley no está prevista la constitución de Comités Consultivos de carácter autonómico; nuestra hipótesis es que el Tercer Sector debería reclamar la puesta en marcha en el nivel autonómico de los Comités Consultivos, dado que es el ámbito en dónde se materializan las prestaciones. Planteamos que un derecho de esta naturaleza requiere que en esta esfera también existan mecanismos de legitimación de las decisiones de gestión.

Por otro lado, en la medida en que las diferentes organizaciones representan intereses diferentes, debería profundizarse en los mecanismos de coordinación y consenso sobre la estrategia a seguir, con el fin de evitar las tendencias a imponer la voluntad propia para conseguir mejoras para determinados colectivos en detrimento de otros.

Finalmente, en la medida en que no se cuestiona la participación de los operadores privados en el mercado, cualquier reivindicación en extensión y en profundidad, en calidad o en cantidad del sistema, contribuye a la expansión del mercado y por tanto a hacerlo más atractivo para los operadores privados. La cuestión a debatir, sin duda, es si el ánimo de lucro es compatible o no lo es con el ámbito de la materialización de los derechos sociales. La pregunta a responder es ¿se admite que los derechos sociales son objeto de negocio?, y, por tanto, objeto de la lógica del mercado, contribuyendo, entonces, desde las organizaciones del Tercer Sector, a su expansión.

La aceptación de esta lógica podría conllevar la aparición de un nuevo escenario en el que las relaciones dialécticas entre el primer, el segundo y el tercer sector, y de este entre las organizaciones que lo forman, que pueden llegar a generar corrimientos de dicho Tercer Sector hacia modelos claros de gestión empresarial, o todo lo contrario. Por lo tanto dialécticas que deben conocerse y, en la medida de lo posible, conducirse para que el propio Tercer Sector siga representando a la sociedad civil en el campo de la acción social.

Los valores ligados al mercado se anclan, entre otros asuntos, en la posibilidad que la LAAD establece a la elección del servicio y del prestador por parte del usuario.

Potencialmente un usuario podrá optar no solo entre servicios, sino también entre operadores que prestan los servicios. Las organizaciones del Tercer Sector no están habituadas a esta capacidad de elección. Si finalmente se extreman las corrientes ideológicas a favor de la elección de los usuarios, puede empezar a producirse no solo competencia entre organizaciones mercantiles y del Tercer Sector, sino entre éstas por captar al usuario. Se pasará de un escenario “de cliente cautivo” a otro donde ya no lo es. Las organizaciones del Tercer Sector pueden optar por competir, pero sin duda deberían buscar estrategias de cooperación, complementariedad de servicios y alianzas ante este nuevo estatus que tendrá el usuario de los servicios.

Se puede discutir, en un escenario de mercantilización de los servicios sociales, sobre las ventajas competitivas que el sector mercantil tiene y de las que carece el Tercer Sector.

Una de ellas podría ser el propio concepto de competencia y de mercado; ambos conceptos son intrínsecos a la esfera mercantil y más extraños al Tercer Sector. En la medida en que el Estado fomenta –o necesita- la creación de un mercado de prestación de servicios de cuidado de larga duración, ligado a la LAAD, estaría fomentando este conjunto de valores mercantiles, y por tanto “dando más bazas al sector mercantil”.

Es evidente que el mundo empresarial tiene un excedente de capital que invertir, del que carece el Tercer Sector, y que es necesario para la construcción del sistema, siendo una fuente de reconocimiento futuro por los poderes públicos.

También lo es que la lógica del capital es extensiva y global, la lógica del Tercer Sector es más intensiva y local. Esto produce un Tercer Sector necesariamente fragmentado en entidades locales, comarcales, con mayores dificultades para establecer economías de escala y, por tanto, con más dificultades para alcanzar niveles de eficiencia con los mismos ratios de financiación. La lógica mercantil tiende a la concentración organizativa y a la expansión mercantil.

Las organizaciones del Tercer Sector se encuentran ante el reto de participar como operador del mercado y al mismo tiempo reivindicar derechos sociales que, finalmente, pueden tener un impacto positivo en el crecimiento de la iniciativa privada de carácter mercantil.

Se discute por tanto la posibilidad de ser “expulsados del mercado” al no encontrar el acomodo organizativo para ambas lógicas, o al no poder competir con las mismas ventajas competitivas asumiendo las reglas del mercado.

Para mantener su actividad prestadoras de servicios, las organizaciones del Tercer Sector pueden adoptar una estrategia de imitación. Se trataría de adoptar modelos de gestión idénticos a los de la empresa con ánimo de lucro. Se discute entonces si al adoptar dichos modelos no se esta también adoptando valores e ideologías extrañas, por tanto, el riesgo de desenfocar el sentido de la acción para, finalmente girar radicalmente hacia modelos mercantiles.

Se plantea también si el mantener una actitud defensiva, anclada en los modelos tradicionales de hacer, constituye una opción acertada en una realidad que ya es diferente. Se discute entonces si finalmente esta estrategia no llevará sino a situarse en una posición marginal dentro del mercado, y , por tanto, gestionando los servicios más residuales o dónde no hay expectativas de negocio.

Se discute finalmente si desde el Tercer Sector se debe aceptar la mercantilización de los derechos de carácter prestacional. Asumiendo dicha mercantilización, las organizaciones del Tercer Sector aportan a la gestión de servicios valores y formas relacionadas con la efectiva participación de los usuarios, en el diseño, la planificación y la gestión, pues son a éstos a quienes, principalmente, debe retornar el saber hacer. Quizá sea este el elemento realmente competitivo de las organizaciones del Tercer Sector.

Pero en la lógica de la oferta y la demanda, puede llegar a ser una ventaja competitiva menor con relación a las empresas mercantiles.

El Estado debe mediar. El Tercer Sector, también en la gestión de servicios, supone una profundización en los valores democráticos que corre riesgos si se le equipará, sin distinción a la iniciativa privada.

Quid pro quod: puede que el Tercer Sector acepte de buen grado la mercantilización de las prestaciones del SAAD, que no es otra cosa que la aceptación de que derechos sociales y ánimo de lucro van de la mano; Como contraprestación, ante los riesgos prácticos que esto puede llegar a generar en las organizaciones de dicho Tercer Sector tanto los operadores privados mercantiles debería aceptar que el Estado desarrolle un marco normativo y financiero que recoja la singularidad de dicho Tercer sector en la gestión de los servicios.

VI: BIBLIOGRAFÍA.

ALONSO, L.E. (2000) *“Las transformaciones del Estado de bienestar: participación social, sociedad civil y ciudadanía”* en GARDE, J.A. (ed.): Informe 2000. Políticas Sociales y Estado de bienestar en España. Madrid, Fundación Hogar del Empleado, pp. 327-359.
Ascoli, Hugo (1988), *“El Estado de bienestar y acción voluntaria”*. En Revista Española de sociología, Nº 38, Pp.119-162.

Bobbio, N. (2003). *Teoría general de la política*. Ed. Trotta. Madrid

Bovero. M (2003) *Introducción* en Bobbio, N.. *Teoría general de la política*. Ed. Trotta. Madrid.

Casado. D. (2003) *Delimitación del sector voluntario de objeto social en España* en Rodríguez Cabrero G., *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Fundación Foessa, Madrid.

Comisión Europea (2001) *La Gobernanza europea, un libro blanco”* Com. 2001 428 final, Bruselas.

Donati P. (1997) *El desarrollo de las organizaciones del tercer sector en el proceso de modernización y más allá”*, Revista Española de Sociología, nº 79,

págs., 113-141

García Campa S. (2007), *“Tendencias sociales y jurídicas en el tercer sector de la Unión Europea”*, Revista Española del Tercer Sector, n.º 6, págs. 55-90.

García Delgado J.L. (2004), *Las cuentas de la economía social. El tercer sector en España*. Civitas Ediciones, Madrid.

Heater Derek (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*. Alianza Editorial. Madrid.

Montserrat Codorniu J. (2003) *Balance económico consolidado de la acción social en* Rodríguez Cabrero G., *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Fundación Foessa, Madrid.

Perez-Díaz V. y Lopez Novo J. (2003), *El tercer sector social en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Plataforma de Ong de Acción Social (2006) *Plan Estratégico del Tercer Sector de acción social*. Ed. Plataforma de Ong de Acción Social, Madrid.

Rodríguez Cabrero G. (2003), *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Fundación Foessa, Madrid.

Rodríguez Cabrero G. (2004), *“Situación actual y perspectiva de desarrollo de las organizaciones voluntarias de acción social en el Estado de Bienestar”*, Documentación Social Num 132, págs. 203-230.

Rodríguez Cabrero G. (2007), *“La protección social de la dependencia en España. Un modelo sui generis de desarrollo de los derechos sociales”*, Política y Sociedad, Vol 44 Num 2, págs. 69-85.

Rodríguez Castedo A, (2006) *“Ley de dependencia: servicios y prestaciones”* en *“Dependencia y Tercer Sector: financiación pública, privada y del beneficiario”* Grupo Nuevo Lunes, Madrid.

Sala y Martín X (2002) *Economía liberal para no economistas y no liberales*. Plaza y Janes. Barcelona

Salamon L.M. y Anheir H.K.(1997) *Defining the nonprofit sector*”. Manchester University Press. Manchester.

Seminario de Intervención y Políticas sociales SIPOSO, (2008) *Anotaciones a la LAAD*, Polibea, S.L., Madrid

Schmitter, Phillipe. 1985. "*Neorcoprativismo y Estado*" REIS Num 31, págs. 47-78.