

XI

ECONOMÍA SOCIAL Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: EFECTOS ECONÓMICOS Y REPERCUSIONES SOBRE EL EMPLEO

Jesús M.^a GÓMEZ GARCÍA

Universidad de Valladolid

SUMARIO

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	228
II. EL ESTADO DEL BIENESTAR Y LAS NUEVAS POLÍTICAS DE BIENESTAR	230
III. LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL MARCO DEL NUEVO ESTADO DEL BIENESTAR	234
IV. LA PROTECCIÓN DE LA DEPENDENCIA Y SU IMPACTO ECONÓMICO Y SOBRE EL EMPLEO	241
V. LA ECONOMÍA SOCIAL Y LA LEY DE DEPENDENCIA: OPORTUNIDADES Y RETOS	244
VI. CONCLUSIONES	248
VII. BIBLIOGRAFÍA	249

RESUMEN

En este trabajo se analiza el papel que la Economía Social puede desempeñar en el marco de las nuevas políticas del Estado del Bienestar, tomando como referencia la puesta en marcha del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en Castilla y León. Se pone también de manifiesto la labor de las empresas

de economía social en la generación de empleo y su contribución a la dinamización económica regional, así como las oportunidades y retos que su progresiva implantación puede suponer para estas organizaciones, particularmente las que desarrollan su actividad en el ámbito de los servicios de bienestar social por ser el más directamente vinculado a la atención de las personas en situación de dependencia.

ABSTRACT

This paper analyzes the role that social economy can play in the context of the new policies of the welfare state, by reference to the implementation of the System for Autonomy and Dependency Care in Castilla y León. It also highlights the work of social economy enterprises in employment generation and contribution to regional economic revitalization, as well as the opportunities and challenges that its progressive development can lead to those organizations, particularly those which perform in the field of social welfare services as the most directly related to the care of people in a situation of dependency.

Palabras clave: economía social, dependencia, empleo.

Key words: social economy, dependency, employment.

I. INTRODUCCIÓN

La Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) establece una definición del concepto de «Economía Social» según la cual, «la Economía Social es una forma específica de hacer empresas, que tiene comportamientos dinámicos y ágiles, así como una incuestionable presencia en la sociedad. Por todo ello, el concepto de Economía Social, comprende cualquier forma empresarial que integre todas las novedades organizativas y sus correspondientes figuras jurídicas, surgidas como respuesta a las diversas necesidades que plantea la cohesión social».

La noción de Economía Social presenta acepciones diversas que le confieren un carácter esencialmente abierto, a la vez que una cierta dosis de ambigüedad. En el ámbito científico, y en aras de reflejar su comportamiento y creciente importancia económica, la definición más operativa es la propuesta por la asociación científica CIRIEC-España (Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública Social y Cooperativa), que entiende por Economía Social (CHAVES, 2006; CHAVES y MONZÓN, 2001, 2003; BAREA y MONZÓN, 2002):

«Aquel conjunto de empresas privadas creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Econo-

mía Social también incluye a las instituciones sin fines de lucro que son productores no de mercado privados, no controlados por las Administraciones Públicas y que producen servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares, procediendo sus recursos principales de contribuciones voluntarias efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las Administraciones Públicas y de rentas de la propiedad».

A la luz de dicha definición cabe distinguir la existencia de dos subsectores integrantes de la Economía Social:

- El subsector de mercado o empresarial, configurado por empresas con organización democrática (una persona, un voto), con distribución de beneficios no vinculada al capital aportado por el socio y cuya principal fuente de recursos la constituye la venta de bienes y/o servicios en el mercado.
- El subsector de no mercado compuesto por las instituciones privadas sin fines de lucro con una actividad productiva sin distribución de beneficios orientada al servicio de los hogares.

Se trata de iniciativas de muy diversa naturaleza que, en esencia, pretenden cubrir aquellas lagunas que ni el mercado en su función de asignación de recursos, ni las intervenciones de los poderes públicos correctoras de las desigualdades sociales y económicas, pueden colmar. Dado que tal pretensión se identifica, en primera instancia, con una finalidad de servicio a los miembros componentes o a una colectividad determinada —con el consiguiente fomento del bienestar social—, puede afirmarse que el verdadero germen de la Economía Social radica en la solidaridad.

Las empresas de la Economía Social han venido demostrando una notable capacidad para impulsar y sostener actividades económicas generadoras de empleos estables y de calidad, contribuyendo al desarrollo económico territorial, tanto a través de sus principales formas empresariales (cooperativas y sociedades laborales) como mediante otras nuevas surgidas para dar respuesta a problemas más específicos (centros especiales de empleo, empresas de inserción)⁽¹⁾. Y ello debido a una serie de factores y propiedades que están presentes en dichas entidades: la dinamización de los recursos endógenos, el fomento de la cultura empresarial emprendedora y de la innovación o su capacidad para vincular su actividad económica a las necesidades sociales y al tejido productivo del territorio.

Esas diversas cualidades adquieren especial trascendencia en regiones cuyas especificidades demográficas, productivas y territoriales hacen necesario estimular e intensificar las iniciativas que favorezcan el desarrollo de actividades económicas generadoras de puestos de trabajo y de riqueza. De ahí que el sector de la economía

(1) Pueden consultarse, en este sentido, los informes y estudios realizados por BAREA y MONZÓN (2002), CIRIEC-Internacional (2000), CHAVES y MONZÓN (2007), entre otros.

social ha ido adquiriendo cada vez más valoración y reconocimiento institucional en el contexto de las políticas públicas que tratan de fomentar el empleo y la cohesión social, promoviendo el desarrollo económico regional. No en vano, la economía social se configura, en la actualidad, como un sector de creciente relevancia económica ⁽²⁾ y que muestra grandes potencialidades para el crecimiento económico y la generación de puestos de trabajo de cara al futuro.

En este trabajo se analiza el papel que la Economía Social puede desempeñar en el marco de las nuevas políticas del Estado del Bienestar, tomando como referencia práctica la puesta en marcha del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en Castilla y León. Se pone también de manifiesto el papel desempeñado por las empresas de la economía social en la generación de empleo y su contribución a la dinamización económica regional, así como las oportunidades y retos que de la progresiva implantación se pueden derivar para las organizaciones de la Economía Social, específicamente las que desarrollan su actividad en el ámbito de los servicios de bienestar social, que es el más directamente vinculado a la atención de las personas en situación de dependencia.

II. EL ESTADO DEL BIENESTAR Y LAS NUEVAS POLÍTICAS DE BIENESTAR

Las estructuras del bienestar pueden definirse como el entramado de instituciones formales e informales que en una sociedad tienen por objeto la protección de las personas frente a determinados riesgos y contingencias, como la incapacidad, la pobreza, el desempleo o la vejez, así como la cobertura de ciertas necesidades básicas, como la educación, la salud o la vivienda. Aunque sustentadas principalmente en la intervención del estado, las estructuras del bienestar comprenden también la actuación de organizaciones muy diversas: familias, empresas, cooperativas, sindicatos, asociaciones, iglesias, organizaciones no gubernamentales, etc.

La lógica del Estado de Bienestar debe buscarse en tres funciones básicas que ha venido cumpliendo históricamente, sobre las que se sostiene el consenso social que ha hecho posible su expansión sin precedentes a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, convirtiéndose en un elemento fundamental para comprender las democracias capitalistas modernas y que son las siguientes:

- Favorecer la estabilidad social y política del capitalismo promoviendo la integración social. La estabilidad social y política del capitalismo es, sin

(2) Un reciente estudio del CIRIEC-Internacional sobre la situación de la Economía Social en la UE-25 (CHAVES y MONZÓN, 2007) revela que este sector genera más de 11 millones de empleos directos remunerados, aproximadamente el 6% de la población ocupada, y cerca del 7% del PIB Comunitario. En lo que respecta a España, según datos de la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES), el subsector de mercado aglutina a más de 51.000 empresas, a 2.500.000 puestos de trabajo, con más de 100.000 millones de euros de facturación anual, representando el 12% de la población activa española y algo más del 7% PIB nacional en 2005.

duda alguna, uno de los logros más importantes del Estado del Bienestar. El desarrollo de programas de asistencia social, orientados a la mitigación de las situaciones de pobreza y marginación, y la universalización de servicios como la sanidad o la educación, en los que prevalece el principio de igualdad de acceso como criterio de reducción de las desigualdades específicas, han servido para atemperar algunas de las consecuencias más negativas del capitalismo sobre la igualdad. Desde esta perspectiva, los programas sociales benefician tanto a quienes los financian como a quienes reciben las prestaciones, aunque no existan motivaciones altruistas, reduciendo la probabilidad de conflicto con mayor eficacia que las medidas alternativas de policía y orden público.

- Contribuir al crecimiento de la productividad del sistema económico. De igual modo, la provisión de servicios sociales de vocación universal —educación y sanidad son los de mayor importancia— contribuye positivamente a la formación de capital humano, uno de los argumentos principales de la función de producción agregada. Una población más sana y educada es también más productiva, se adapta mejor a los cambios tecnológicos y contribuye de forma decisiva al crecimiento económico. Al extender la atención sanitaria y la educación a toda la población, el Estado de Bienestar invierte en capital humano, elevando la capacidad productiva de la economía y proporcionando una ventaja competitiva a sus empresas frente a las del exterior. Parecidos efectos se logran también gracias al carácter obligatorio de las pensiones públicas, al facilitar el relevo generacional y, por consiguiente, la incorporación al mercado de trabajo de población joven de mayor calificación y productividad que los jubilados a quienes sustituyen.
- Proporcionar seguridad económica a todos los ciudadanos. La condición más genuina de los programas de seguridad social es su doble capacidad para limitar, por una parte, las fluctuaciones en el nivel de ingresos de las personas a lo largo de su ciclo de vida, a causa de la enfermedad o el desempleo, y para favorecer, por otra, una reasignación temporal de su renta vitalicia desde el período de vida activa al período que se inicia cuando se abandona el mercado de trabajo por razones de vejez o invalidez. De este modo, se promueve la realización de transferencias intrapersonales de un momento a otro del ciclo de vida con objeto de garantizar unos estándares homogéneos en el nivel de consumo y bienestar de los sujetos. La base del sistema de seguridad social consiste, por tanto, en la formalización de un conjunto de contribuciones económicas para hacer frente a las contingencias señaladas, combinando así las características de un seguro de rentas frente a las reducciones inesperadas de los ingresos y de un mecanismo de ahorro para la jubilación.

Por todo ello el Estado del Bienestar, a pesar del elevado coste de los programas sociales, de la existencia de ineficiencias e inequidades, de las insuficiencias que todavía se aprecian en numerosos ámbitos y de la escasamente justificable sobreprotección en otros, es netamente favorable a los logros alcanzados en materia de cohe-

sión social, reducción de las desigualdades, seguridad económica para el conjunto de los ciudadanos y mejora de la capacidad productiva de la economía.

Ahora bien, la tendencia del Estado del Bienestar viene determinada por el escenario económico, dado que la economía condiciona las posibilidades de crecimiento del gasto social, porque sobre la actividad productiva giran, en último término, los impuestos y cotizaciones con que se financian las prestaciones y servicios sociales. A su vez la productividad y competitividad económica se ven condicionadas por la propia existencia de las instituciones de bienestar, por sus efectos sobre la capacidad de crecimiento de la economía y por los costes comparativos que para las empresas representan las cargas sociales en mercados cada vez más abiertos. De ahí que conviene advertir de los riesgos, problemas y retos a los que se enfrentan los Estados del Bienestar, especialmente el español.

De acuerdo con ello y mirando al futuro, podemos llegar a identificar cuáles podrían ser los principales factores que podrían condicionar las reformas de las políticas sociales en el marco del nuevo Estado del Bienestar en España. Esos factores condicionantes podrían sintetizarse, a nuestro juicio, en los siguientes apartados:

1. La situación y tendencias macroeconómicas y la evolución de la situación financiera del sector público (sostenibilidad y calidad de las finanzas públicas).
2. Los factores sociodemográficos (envejecimiento de la población, inmigración, cambios en la estructura familiar).
3. Los factores políticos internos (ideología del gobierno, calendario electoral, voluntad de consenso de las organizaciones sociales y políticas).
4. Los factores institucionales y territoriales (evolución del proceso de descentralización política, creciente relevancia de las Administraciones Autonómicas en el diseño y ejecución de la política social).
5. La aparición de nuevas necesidades sociales y la consolidación de las tendencias ciudadanas a favor de nuevos derechos sociales de tipo universal (cohesión social).
6. La influencia del exterior y los efectos negativos de la globalización (regulaciones de organismos e instituciones supranacionales, *dumping* social, deslocalización).

La forma concreta en que cada uno de esos factores evolucione en los próximos años y las relaciones de conflicto o complementariedad que puedan establecerse entre ellos van a determinar la dinámica de cambio de las nuevas políticas de bienestar. Por otra parte, también parece bastante claro que en dicho devenir van a ser trascendentales los posibles acuerdos que puedan surgir entre, por un lado, las fuerzas sociales y políticas que mantienen posiciones favorables a la extensión y/o profundización de los derechos sociales bajo un sistema público de bienestar y, por otro, aquellas otras que reclaman ampliar las posibilidades de elección en la provisión de bienestar social, en la que participe mucho más activamente el sector privado, tanto el mercantil como también las entidades de la economía social (Tercer sector).

En cualquier caso, hasta ahora, los ciudadanos españoles han venido siempre manifestando su apoyo a la intervención positiva de los poderes públicos en materia de bienestar social, preferencias que, incluso, se han reforzado en los últimos años (MORENO, 2007; ARRIBA y otros, 2006) y que se ven corroboradas aun cuando dicha protección pueda implicar el que tengan que pagar más impuestos, tal y como se desprende de los datos recogidos en los siguientes Cuadros 1 y 2.

CUADRO 1

LOS AGENTES RESPONSABLES DEL BIENESTAR

Pregunta	1989	1993	1995	2005	2006
El Gobierno es el responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene obligación de ayudarles a solucionar sus problemas.	58	61	62	68	66
El Gobierno sólo es responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos y tiene obligación de ayudarles a solucionar todos sus problemas.	21	18	15	23	21
Los ciudadanos son los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas.	5	16	16	5	10
No sabe / No contesta.	16	5	8	4	3

Nota: Pregunta: «Me gustaría que me dijera cuál de las siguientes frases se acerca más a su opinión personal».

En 2005 y 2006 se preguntó si «El Estado deber ser responsable del bienestar de todos», «El Estado sólo debe ser responsable de los más desfavorecidos», o si «Los ciudadanos deben ser responsables de su bienestar». Fuente: CIS. Estudios 1.849 (1989), 2.063 (1993), 2.154 y 2.187 (1995), 2.594 (2005) y 2.644 (2006).

Tomado de ARRIBA, CALZADA y DEL PINO (2006).

CUADRO 2

LA ELECCIÓN ENTRE PAGAR MENOS IMPUESTOS O GASTAR MÁS EN SERVICIOS PÚBLICOS Y EN PRESTACIONES SOCIALES

Pregunta	2005
Es preferible bajar los impuestos, aunque esto signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos.	24
Es preferible gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque eso signifique pagar más impuestos.	55
Acuerdo Neto (Bajar impuestos y servicios-Subir impuestos y servicios).	- 26
No sabe / No contesta.	21

Fuente: CIS. Estudio 2.594. Tomado de ARRIBA, CALZADA y DEL PINO (2006).

Existe, por tanto, un elevado grado de aceptación y de legitimación del sistema público de protección social en España y nada hace presuponer que ello vaya a cambiar en un futuro próximo, al menos no de una forma radical.

Estos datos globales pueden completarse con otros referidos específicamente al caso de la implantación de la protección social de la dependencia. Un estudio de investigación prospectivo basado en el empleo del método Delphi y realizado a finales del año 2005 sobre un panel de más de 100 expertos daba como resultado que el 87% de ellos consideraba fundamental entre los pilares emergentes de nuevo Estado de bienestar en los próximos 15 años la implantación de un seguro obligatorio de dependencia (GOC Networking, 2005).

III. LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL MARCO DEL NUEVO ESTADO DEL BIENESTAR

El papel de las entidades que integran el sector de la economía social en el ámbito de la atención de las necesidades de los ciudadanos se encuentra íntimamente vinculado al devenir histórico de la acción del Estado en lo social (intervencionismo) y, por ende, también con la importancia del mercado como principal mecanismo de asignación de los recursos.

El desarrollo y posterior redefinición de los tradicionales modelos de Estados de bienestar en los países desarrollados, motivados por las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas de las últimas décadas del siglo XX, han tenido también su traslación en el encaje de la economía social en el contexto de las modernas economías de mercado por cuanto esas transformaciones abren un amplio abanico de nuevas posibilidades para el sector; y de entre ellas cabría destacar las siguientes (FANTOVA, 2005):

- En el contexto del proceso de globalización económica, por la excesiva flexibilización y precarización del empleo, la terciarización de la economía, la reestructuración en red del tejido económico, la mayor valoración de activos intangibles en las organizaciones (conocimiento) y el desarrollo de nuevos nichos de mercado vinculados a nuevas necesidades o demandas sociales.
- La apertura de espacios vinculados a la crisis o reestructuración del Estado de bienestar, unida al repliegue del tamaño del Estado o la externalización de los servicios públicos, así como la desregulación e incorporación de mecanismos de mercado en la actividad pública (cuasi-mercados).
- En el ámbito de la sociedad civil, en la que aparecen nuevas vulnerabilidades individuales y riesgos sociales (exclusión social y laboral) en un contexto cultural progresivamente secularizado, multicultural y demográficamente afectado por los movimientos migratorios (inmigración).

En este contexto, las políticas de bienestar social comienzan a concebirse desde un enfoque de producción de bienestar social ⁽³⁾, en el que el sector de la economía social encuentra espacio para extender su actuación en el campo de las necesidades sociales no satisfechas o resueltas parcialmente, complementando recursos con los otros sectores institucionales (público y privado con ánimo de lucro), siendo especialmente intensa la colaboración que mantiene con el ámbito público. Considerando esta perspectiva, la economía social se concibe como una alternativa válida para superar los fallos de ejecución de los otros dos sectores institucionales. Concretamente, los fallos del sector público en la provisión de servicios colectivos y los fallos del mercado en lo referente a la oferta de *outputs* individuales (SAJARDO, 1996).

En definitiva, en el marco de los actuales modelos mixtos de Estados de bienestar y de las nuevas políticas sociales es donde la economía social parece haber encontrado el contexto más adecuado para desempeñar un papel particularmente activo en la producción de bienestar social, al ver aumentadas sus oportunidades de expansión y también las posibilidades para un desempeño eficaz de sus actividades.

Pero, ese papel crecientemente activo de la economía social en la provisión de servicios sociales y de bienestar no encuentra justificación a su desarrollo actual, exclusivamente, en los fallos del sistema, sino que obedece también a una serie de rasgos o características específicas que la convierten en una alternativa especialmente atractiva en el ámbito de la inserción sociolaboral y de los servicios sociales en el nuevo modelo mixto de bienestar. Esas características diferenciales se relacionan fundamentalmente con su propia naturaleza como sector no mercantilizado que encuentra sus raíces en la propia sociedad civil, con su peculiar estructura organizativa y con su particular forma de responder a las demandas y necesidades de la sociedad actual (SAJARDO, 2004, 2007).

De forma más concreta, las características de la economía social a las que venimos haciendo referencia y que constituyen aspectos determinantes para que el sector de la Economía Social se desarrolle en el marco del nuevo modelo mixto de Estado de Bienestar podrían resumirse en las siguientes:

- Su mayor capacidad para responder rápidamente, innovar y dar cobertura a nuevas demandas sociales, y para satisfacer necesidades sociales espe-

(3) El enfoque de producción del bienestar supone que el bienestar tiene asociada una función de producción, con su oferta y su demanda, sirviéndose de la concepción de utilidad, como representación numérica de la elección de un sujeto. La oferta de servicios puede ser generada básicamente desde cuatro sectores institucionales: sector público, sector privado sin fines de lucro (economía social), sector empresarial lucrativo y provisión informal, conformando lo que se conoce como economía mixta de bienestar o *welfare mix*, expresión que hace referencia al distinto ámbito institucional, público y privado, de los agentes de la oferta de bienestar social. La combinación entre la oferta privada y pública, al igual que el equilibrio entre crecimiento económico y solidaridad social, se fundamenta en argumentos políticos y económicos que varían a medida que evoluciona la sociedad. Desde esta perspectiva, la intervención pública en el ámbito del bienestar surge de la agregación de las preferencias de los ciudadanos, y de su revelación a través de los procesos de elección social (KNAPP, 1990).

cíficas o nuevas en la medida en que son entidades que nacen de y para la propia sociedad;

- Su más amplia flexibilidad de intervención por la ausencia de trabas burocráticas y constreñimientos legales, en virtud de lo cual se logra una más fluida relación interpersonal y mayor proyección y dedicación social;
- Frente al carácter universal y de amplio alcance de las actuaciones públicas, su capacidad para ubicarse en cualquier ambiente y situación, pudiendo acudir a las más tenues demandas sociales;
- Su menor tamaño permite actuaciones más individualizadas y de menor estandarización;
- Sus ventajas de eficiencia concretadas en su capacidad para captar recursos ociosos o infrautilizados (voluntariado y donaciones) y en la posibilidad de funcionar con unos costes operativos inferiores a los del Sector Público (por la propia naturaleza del trabajo voluntario y la tipología más precaria de los contratos utilizados);
- En contextos de información asimétrica, muy comunes en el ámbito del bienestar social, las entidades de Economía Social implementan una oferta de *outputs* en condiciones cuantitativa y cualitativamente más óptimas que una firma capitalista, en virtud de su carácter no lucrativo y su vocación y sensibilidad social (carácter altruista y voluntario de los efectivos laborales), a la par que ello fundamentaría la mayor confianza en el Sector no sólo de los propios colectivos de demandantes sino del Sector Público, facilitando el establecimiento y reforzamiento de modelos de colaboración interinstitucional;
- Por último, la Economía Social desarrolla roles que mejoran el funcionamiento del sistema como la integración socio-laboral de colectivos excluidos social y laboralmente y el desarrollo personal de los propios implicados y de los voluntarios, además de constituir un perfecto mecanismo de canalización de las demandas desde la sociedad civil hacia las autoridades públicas.

El papel de la Economía Social, no obstante, no se circunscribe exclusivamente a una contribución genérica a una sociedad más plural, participativa, democrática y solidaria, con arreglo a una escala de valores humanos acordes a la idea de justicia social. De hecho, la literatura desarrollada a lo largo de los últimos años viene a resaltar la capacidad con que cuenta este entramado institucional para desempeñar eficazmente múltiples labores de índole económica. En este sentido, cabe señalar como funciones económicas de la Economía Social (CHAVES y MONZÓN, 2003; GÓMEZ y ROMÁN, 2003; 2004) las siguientes:

1. La distribución más igualitaria de la renta y la riqueza. Importantes mecanismos impulsores de dicha equidad son: la preferencia otorgada a personas, servicios y factor trabajo respecto al factor capital en el proceso de reparto de los beneficios de las cooperativas; el voluntariado y las donaciones privadas en el ámbito de las organizaciones sin ánimo de lucro.

2. Corrección de desequilibrios en el mercado laboral, tanto en épocas de crisis como en etapas expansivas. Así lo atestiguan la lucha contra la inestabilidad en el empleo, el paro y la exclusión laboral, así como la generación de nuevos puestos de trabajo, a menudo asociados, en los últimos años, a los llamados nuevos yacimientos de empleo.
3. Oferta de servicios de bienestar social directamente ligados a las necesidades sociales, en campos en continua expansión: servicios a la tercera edad, infancia y minusválidos, servicios educativos, sanitarios y culturales, ayuda a refugiados y a marginados.
4. Estabilidad económica. El carácter participativo de la Economía Social permite afrontar las fases recesivas del ciclo económico mediante fórmulas flexibles muy distintas de las utilizadas usualmente por las firmas tradicionales (ajustes de plantilla, expedientes de regulación, cierres de empresas,...), como son la reestructuración de las remuneraciones de los socios o la reactivación de empresas en crisis a través de su adquisición en propiedad por los propios trabajadores. Todo ello favorece indudablemente a un desarrollo equilibrado y sostenido en el tiempo.
5. Desarrollo sostenible. Los valores inherentes a la Economía Social (prácticas democráticas y solidarias, tejido asociativo, capacidad educativa, voluntariado, cooperación al desarrollo,...) constituyen el caldo de cultivo favorable al cambio cultural requerido por un estilo de vida más respetuoso con el medio ambiente y la biodiversidad.
6. Autonomía territorial. Al promover la democracia y la participación ciudadana, las entidades integrantes de la Economía Social confieren un gran protagonismo a la sociedad civil del ámbito territorial en que se hallan asentadas a la hora de determinar el modelo de desarrollo de la zona y de controlar el perfil evolutivo del proceso de crecimiento y cambio estructural.
7. Desarrollo local. La capacidad de la Economía Social para estimular iniciativas de desarrollo endógeno donde el sector privado lucrativo y las autoridades públicas no han logrado hacerlo satisfactoriamente —por lo general los territorios perdedores en los procesos de reestructuración productiva (áreas rurales, zonas industriales en declive, espacios urbanos degradados...)— es el resultado de la conjunción de factores como:

La propensión a reinvertir los beneficios en el territorio en que se generan.

La movilización del potencial endógeno local.

La creación y extensión de una cultura y un tejido empresariales.

La vinculación de la actividad económica a las necesidades sociales locales.

El sostenimiento de actividades productivas en trance de desaparición en razón de su baja rentabilidad (artesanía) o de la fuerte competencia (industria tradicional).

Todas estas particulares atribuciones se dan en un sector que, como se ha dicho, evoluciona hacia fórmulas novedosas, con resultados satisfactorios, como al-

ternativas viables a las entidades de titularidad pública o privada en la prestación de servicios. Así las empresas de la Economía Social, en sus diferentes modalidades (cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, fundaciones, empresas de inserción y centros especiales de empleo) ofrecen una opción altamente conveniente en el desarrollo de los servicios de proximidad.

Como se ha señalado (GARCÍA MAYNAR, 2007), los valores y las ventajas de este sector empresarial han encontrado en su crecimiento y desarrollo un indicador válido de su legitimidad convirtiéndolo en sector estrella en la provisión de servicios de utilidad pública. La presencia creciente de este sector en la provisión de servicios sociales no encuentra su desarrollo exclusivamente en fallos del sistema, sino que se presenta a través de actuaciones, estilo de trabajo, cercanía a las necesidades, como un sector que reúne ciertas ventajas, situándose con identidad propia en el mercado de servicios sociales.

Por su parte, tal y como afirman FERNÁNDEZ y VIVAS (2001), las características de la prestación de servicios personales requieren de fórmulas empresariales que, históricamente, se han mostrado especialmente sensibilizadas con las cuestiones del bienestar social, y comprometidas con formas de gestión participativa. No se trata de actividades que puedan realizarse de forma mecanizada dado que penetran, en numerosas ocasiones, el círculo de intimidad de los usuarios, y ello requiere niveles de compromiso por parte de los profesionales (personal en contacto) que van más allá de los habituales en las actividades económicas al uso. Y, por otro lado, la Economía Social presenta unos valores intrínsecos que se derivan de sus planteamientos programáticos, fundamentados en la participación del personal, en la asunción colectiva de riesgos, en la capacidad para aprovechar pequeños huecos de mercado, en la osadía para explorar nuevas oportunidades de negocio, etc.; pero también en la posibilidad que abre a muchos colectivos, con diferentes niveles de formación, para incorporarse al reto de emprender actividades empresariales, de generar empleo, de experimentar nuevos perfiles profesionales emergentes, etc., emanados en gran parte del hecho de que la aportación fundamental de los emprendedores de Economía Social lo constituyen el trabajo y las propias capacidades más que el capital.

Como se sabe, la administración pública no siempre asegura unos mínimos de eficiencia y calidad en la gestión de servicios al ciudadano, han de ser entidades que estén especialmente preparadas y que supediten su existencia a la excelencia de sus actuaciones. Así, en el ámbito de los servicios públicos en general y de los de apoyo a personas en particular, tradicionalmente incluidos en las redes de apoyo social y del Estado en el ejercicio de su responsabilidad democrática y redistributiva, es esencialmente substancial encontrar un equilibrio entre lo público y lo privado. Este equilibrio pasa por la acción del Estado que asume la responsabilidad de éste y lo desarrolla a través de modelos que no han de renunciar a lo ideológico en la medida que ello es capaz de generar imágenes referenciales acerca de la dinámica social y de las relaciones entre ciudadanos, colectivos e instituciones. En esta búsqueda del equilibrio, como asevera el autor, las empresas de la Economía Social representan un valor incalculable para el Estado por su capacidad para gestionar los servicios públicos de apoyo a personas sin cuestionar su titularidad, garantizando una actividad

que considere, también, criterios de eficiencia y eficacia empresarial, y que asegure, finalmente, la calidad de los aspectos relacionales con los usuarios.

En este orden de cosas, las empresas de la Economía Social sin ánimo de lucro presentan unas características que las hacen especialmente adecuadas para la prestación de este tipo de servicios (FERNÁNDEZ y VIVAS, 2001):

- Sin ánimo de lucro no implica renuncia a los beneficios empresariales que, inevitablemente, se relacionan con la capacidad de supervivencia y desarrollo de las organizaciones. Implica, más bien, no tener como primer objetivo de la gestión la consecución de rendimientos del capital destinados a satisfacer las demandas de inversores, que en muchas ocasiones son ajenos a las condiciones de la actividad concreta desarrollada por la empresa.
- La Economía Social, que prima las aportaciones de trabajo sobre las de capital, se encuentra en mejores condiciones que otro tipo de empresas para garantizar la implicación personal de sus profesionales en actividades en las que sea un factor determinante el componente relacional y el compromiso con el bienestar de los usuarios. Y ello porque una parte al menos de su personal se compromete no sólo con su actividad laboral, sino que aporta un capital personal, más o menos simbólico en función de los casos, pero relevante, a un proyecto empresarial cargado de connotaciones de compromiso social.
- Desde la Economía Social se mantiene intacto el carácter empresarial de las organizaciones gestoras de los servicios, garantizando las ventajas buscadas en el modelo de exteriorización de actividades y minimizando los riesgos que se asumen al incorporar empresas de capital, o al forzar fórmulas jurídicas, como las asociaciones o las fundaciones, que pervierten su sentido al instrumentalizarse como entidades gestoras, ajenas a sus roles sociales.

Por último, es el Estado quien tiene que determinar el modelo de exteriorización de servicios públicos a adoptar, que en ningún caso tiene por qué ser único, pero que evidentemente encuentra en las entidades de la Economía Social, no solamente las de sin ánimo de lucro, una excelente oportunidad para la prestación de servicios que, fundamentalmente, atañen a las personas en circunstancias especialmente delicadas. Las cooperativas, sociedades laborales, empresas de inserción, centros especiales de empleo, etc., ofrecen la concreción práctica de los servicios sociales bajo comportamientos empresariales de responsabilidad social que combinan criterios de rentabilidad económica y social.

En lo que respecta al caso español, se han identificado varias etapas en la evolución del sector en el ámbito de la acción social (RODRÍGUEZ CABRERO, 2003):

1. Años setenta: Comienza la fase emergente, aunque ya los años precedentes habían sido fructíferos en la movilización en áreas como la discapacidad y había una interesante tradición cooperativista.

2. Años ochenta: el sector entra en una fase de consolidación (desigual y fragmentada), pero que permite una amplia flexibilidad organizativa. Las leyes de servicios sociales de primera generación no reflejarán aún la importancia del sector pero *de facto* se recurrirá a las organizaciones voluntarias.
3. Década de los noventa: es la fase de expansión del sector de la acción social, si bien en este proceso de crecimiento el peso del sector sigue recayendo en algunas entidades singulares (Cáritas Española, Cruz Roja y ONCE) que con distintos matices institucionales estructuran buena parte del sector y acumulan una parte notable de los recursos económicos y humanos que se movilizan. En esta fase, una gran parte de las Organizaciones No Gubernamentales se convierten en empresas de servicios que colaboran con la Administración Pública a través de la subvención o el concierto. Se consolida progresivamente un modelo mixto de producción del bienestar en el que las entidades sociales ganan peso como prestadoras de servicios públicos.
4. Actualidad. Continúa el proceso de institucionalización que ya había empezado en la década precedente, en un período histórico en el que la gestión privada de servicios públicos y sociales se está consolidando y el rol social de las organizaciones no gubernamentales se ve condicionado por la competencia creciente de la empresa privada y por la creciente institucionalización de la actividad voluntaria de su regulación jurídica. Cabe pensar, no obstante, que se producirá una ralentización en el crecimiento de las Organizaciones No Gubernamentales y, posteriormente, un proceso de reordenación y consolidación.

En lo que respecta a la cuantificación de su dimensión, una reciente investigación, centrada en el Tercer sector de acción social para España (PÉREZ-DÍAZ y LÓPEZ NOVO, 2003)⁽⁴⁾ pone de manifiesto, entre otros, los siguientes rasgos:

- El gran peso que tienen unas pocas entidades (las tres primeras entidades del sector representan el 50% de las personas asalariadas y el 64% de las voluntarias) y el tamaño mínimo de la mayoría de las entidades (en especial en el caso de las asociaciones).
- Se trata de entidades jóvenes (sólo el 9% de las asociaciones y el 40% de las fundaciones se creó antes de 1977, el 51% de las asociaciones y el 35% de las fundaciones se crearon en los noventa).
- Un escaso nivel de complejidad organizativa y ámbito de acción circunscrito básicamente a lo local.
- Escasa colaboración mutua (apenas el 30% lo hace regularmente), con muy poca relación con el mundo empresarial (sólo el 6% de las entidades man-

(4) Este trabajo cuantifica la dimensión económica del Tercer sector de acción social en España a partir de un trabajo de campo, sobre un total de 15.545 entidades, y tomando como referencia la situación en el año 1999.

tienen colaboración constante con empresas) y con alta dependencia de la financiación pública, básicamente a través de subvenciones.

- Se estima que, en 1999, había algo menos de un millón de personas ocupadas en actividades de acción social en el «*Tercer sector*» (en torno a 200.000 asalariadas y unas 730.000 voluntarias). Los ingresos económicos del sector en ese año fueron de 5.640 millones de euros.

En definitiva, se trata de un sector de actividad que cuenta con larga tradición y amplia experiencia en el ámbito del bienestar social en España, con una dimensión relevante, aunque bastante fragmentado y organizativamente frágil.

En cuanto a su evolución de cara al futuro, las expectativas que se barajaban respecto de este tipo de entidades contemplan un escenario de expansión (VIDAL, 2006). No obstante, dichas expectativas se han visto amplificadas a raíz de la aprobación de la Ley de Dependencia, en vigor desde enero de 1997, y la implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en España. Este tema se abordará a continuación.

IV. LA PROTECCIÓN DE LA DEPENDENCIA Y SU IMPACTO ECONÓMICO Y SOBRE EL EMPLEO

La protección social de la dependencia ha venido siendo la asignatura pendiente del Estado del Bienestar en España, frente a lo ocurrido en otros países con tradición de Seguridad Social (Alemania, Austria, Francia y Luxemburgo), que contaban desde hacía años con un seguro público de dependencia. Han tenido que transcurrir casi una década del nuevo siglo XXI hasta la aprobación de la «Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia» (Ley de Dependencia) y la implantación efectiva, a comienzos de 2007, del «Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia» (SAAD) dentro de la política social española.

Dicha Ley insta un nuevo derecho universal y subjetivo de ciudadanía, que garantiza atención y cuidados a las personas dependientes⁽⁵⁾, dando así cobertura a las necesidades de los familiares de aquéllas y especialmente a las mujeres que son quienes en mayor medida ejercen de cuidadores de estas personas. En este sentido, esta Ley configura definitivamente el «cuarto pilar» del Estado de Bienestar español,

(5) La Ley define la dependencia como el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria (ABVD) o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal. Las Actividades Básicas de la Vida Diaria comprenden las tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia (el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas).

relativo a la provisión descentralizada de servicios sociales con acceso universal para todos los ciudadanos, junto a los otros tres pilares que forman la atención sanitaria, la educación y las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

La Ley de Dependencia se implantará progresivamente a lo largo del período 2007-2014. Su coste se imputará a la imposición general y, en conjunto, supondrá un desembolso de nueva inversión social en torno a los 10.000 millones de euros anuales al final del período de puesta en vigor (alrededor del 1,1% del PIB español). Se calcula que un tercio de ese montante sea financiado mediante el sistema de copago por parte de los beneficiarios y el resto se repartirá entre la Administración Central y la Autonómica. No obstante, al tratarse de un derecho universal, se prevén prestaciones sociales exentas de copago en la parte asistencial para aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes. El catálogo de servicios y prestaciones comprende servicios de prevención de las situaciones de dependencia, ayuda a domicilio, teleasistencia, centros de día y de noche, atención residencial y prestaciones económicas vinculada a la compra de un servicio, para la asistencia personal y para cuidados en el entorno familiar.

En lo que respecta a los beneficiarios de esta Ley, es decir, las personas que se encuentran en situación de dependencia en España, las estimaciones del Libro Blanco de la Dependencia (MTAS, 2004), efectuadas a partir de los datos de población discapacitada recogidos por el INE en la Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud de 1999 (para la población que reside en domicilios familiares) y de los datos disponibles del IMSERSO (en el caso de la población institucionalizada en ese mismo año), proyectaban el escenario de población dependiente elegible para el período 2005-2020 que se recoge en el Cuadro 3. Los resultados del escenario indican un incremento continuado de la población dependiente elegible en España, tanto en términos absolutos como relativos.

CUADRO 3

PROYECCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS DEPENDIENTES

Grupos de edad	2005	2010	2015	2020
Menos de 65 años	298.639	314.660	326.838	339.623
De 65 años o más	826.551	931.769	1.046.410	1.156.603
Total elegibles	1.125.190	1.246.429	1.373.248	1.496.226

Fuente: Libro Blanco de la Dependencia (MTAS, 2004).

La puesta en marcha del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) conlleva la necesidad de proporcionar unos recursos económicos suficientes para poder financiar los servicios necesarios y las prestaciones que prevé la Ley de Dependencia. Estos recursos proceden, fundamentalmente, del esfuerzo financiero inversor que realice el Estado, las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Corporaciones Locales.

Según recoge la memoria económica de la Ley de Dependencia, el Gobierno Central tiene previsto destinar más de 12.638 millones de euros para garantizar el gasto corriente en prestaciones y servicios del Sistema de Dependencia hasta el año 2015 (Cuadro 4). Dado que las Comunidades Autónomas han de aportar una cantidad similar, ambas Administraciones invertirán a lo largo del período 2007-2015 más de 25.000 millones de euros.

CUADRO 4

APORTACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL AL SISTEMA DE DEPENDENCIA

Años	Aportación de Administración General del Estado
2007	400.000.000
2008	678.685.396
2009	979.364.617
2010	1.160.330.812
2011	1.545.425.613
2012	1.673.884.768
2013	1.876.030.564
2014	2.111.571.644
2015	2.212.904.397
TOTAL	12.638.197.811

Fuente: Memoria Económica de la Ley de Dependencia.

Según las estimaciones del Libro Blanco de la Dependencia (MTAS, 2004), ese volumen de recursos implicaría pasar del 0,33% del PIB que se dedicaba en 2004 a la atención de la dependencia al 1,05% en 2010, lo que representa unos 8,4 millones de euros adicionales, a precios de 2005, sólo en 2010 y de 26,4 millones de euros a lo largo del período 2005-2010.

En lo referente a los gastos de capital, asociados a la construcción de residencias y otras infraestructuras, teniendo en cuenta que se estima que habría que triplicar en ese período el *stock* residencial existente en 2004, habrían de invertirse unos 10,2 millones de euros, a precios de 2005, en el período analizado. El presupuesto total de la implantación del Sistema de Dependencia representaría el 0,44% del PIB del período 2005-2010 para el gasto corriente y el 0,17% para el gasto de capital, en total al 0,61 del PIB. Estos datos claramente ponen de relieve un notable impacto macroeconómico expansivo que necesariamente ha de tener traducción en el ámbito de la producción y del empleo.

En lo que respecta, concretamente, al impacto sobre la generación de empleo, se dispone de las estimaciones del Libro Blanco de la Dependencia (MTAS, 2004) y

las que incluyen los estudios de impacto llevados a cabo en el seno de FEDEA (HERCE y otros, 2006), ambas referidas al período 2005-2010 (Cuadro 5).

CUADRO 5
ESTIMACIÓN DE LA GENERACIÓN NETA DE EMPLEO (2005-2010)

Metodología	Tipología	2005	2010
Análisis TOD España 2000	Gasto corriente	7.031	174.464
	Gasto capital	9.242	25.264
	<i>Total</i>	<i>16.273</i>	<i>199.728</i>
Modelo HERMIN-España	Gasto corriente	5.699	169.855
	Gasto capital	3.260	20.173
	<i>Total</i>	<i>8.959</i>	<i>190.028</i>
Análisis microeconómico	Gasto corriente	8.016	160.314
	Liberación de empleo	4.350	96.485
Libro Blanco de la Dependencia	Gasto corriente	10.588	262.735

Fuente: Libro Blanco de la Dependencia. Herce y otros (2006). Elaboración propia.

Según las estimaciones del Libro Blanco, la implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia creará, en términos netos, unos 330.000 puestos de trabajo en el horizonte de 2010 lo que, transformados en empleos equivalentes a jornada completa, vendrían a representar unos 263.00 empleos netos. Por su parte, los resultados de los estudios de FEDEA, pese a aplicar metodologías diferentes, no son muy diferentes en términos de empleos netos creados como consecuencia de las inversiones previstas en gasto corriente (con una media en torno a los 170.000 empleos netos), si bien son notablemente inferiores a los ofrecidos en el Libro Blanco.

V. LA ECONOMÍA SOCIAL Y LA LEY DE DEPENDENCIA: OPORTUNIDADES Y RETOS

Las referencias explícitas a la economía social, concretadas en el denominado «Tercer sector»⁽⁶⁾, que se recogen en la Ley de Dependencia son numerosas y diáfanas:

- Ya en la propia exposición de motivos de Ley se recoge expresamente su relevante papel como colaborador de las Comunidades Autónomas en el desarro-

(6) El artículo 2 de la Ley de Dependencia define «Tercer sector» como las 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.

llo de los servicios sociales. Este reconocimiento se hace extensivo a la labor que las entidades del *Tercer sector* de acción social vienen realizando en la atención a las personas en situación de dependencia y apoyando el esfuerzo de las familias y de las corporaciones locales en este ámbito. Y se reconoce que estas entidades constituyen una importante malla social que previene los riesgos de exclusión de las personas afectadas (GÓMEZ y ROMÁN, 2004).

- En el artículo 3, que establece los principios que inspiran la Ley, se recoge, como uno de ellos, la participación del *Tercer sector* en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.
- De especial relevancia es el artículo 16, sobre la Red de servicios del SAAD, en cuyo apartado 2, después de señalar que son las Comunidades Autónomas las que establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados, se añade que «en su incorporación a la red se tendrá en cuenta de manera especial los correspondientes al Tercer sector». Posteriormente, en el apartado 4 de ese artículo se dice que «los poderes públicos promoverán la colaboración solidaria de los ciudadanos con las personas en situación de dependencia, a través de la participación de las organizaciones de voluntarios y de las entidades del Tercer sector».
- El artículo 36, sobre formación y cualificación de profesionales y cuidadores, establece que, a fin de garantizar la calidad del Sistema, se fomentará la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas competentes en materia educativa, sanitaria, laboral y de asuntos sociales, así diversas instituciones y organizaciones, entre las que se cita al *Tercer sector*.
- Finalmente, en el artículo 41, dedicado a los órganos consultivos de participación institucional del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se incluye, entre otros, al Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

A la vista de estas claras alusiones, resulta evidente que la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia no sólo reconoce la labor que vienen desempeñando las entidades de la economía social (*Tercer sector*) en este campo de acción, sino que espera contar con su colaboración y con su oferta de servicios de bienestar para completar la red de atención a las personas dependientes⁽⁷⁾.

No obstante, el contexto en que habrán de desarrollar su actividad las entidades de la economía social (*Tercer sector*) que se integren en la red de atención a las personas dependientes que establece la Ley de Dependencia viene marcado por ciertos factores:

(7) La Ley también contempla la participación de la iniciativa privada en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. En este ámbito, también tendrían cabida las entidades que configuran el subsector empresarial o de mercado de la economía social (Cooperativas, Sociedades Laborales, Mutualidades, etc.).

1. La proliferación de la iniciativa privada mercantil, con la entrada de nuevos competidores, sobre todo empresas mercantiles, que se concentran en los huecos más rentables (residencias de ancianos, ayuda a personas con discapacidad, etc.) y que compiten no sólo en el terreno de la provisión de servicios, sino también en el de la obtención de financiación pública.
2. Los elevados niveles de inversión inicial necesarios y la baja rentabilidad media de las actividades de servicios sociales. Esta circunstancia afecta especialmente a las entidades del *Tercer sector*, cuya debilidad en el terreno financiero es, en la mayoría de los casos, notable.

Con todo, las oportunidades para la expansión de este sector resultan, a nuestro juicio, bastante obvias, por cuanto se abre un espacio nuevo para el potencial desarrollo de estas entidades, que permitirá generar renta y nuevos empleos netos, a la par que prestará servicios que mejorarán el bienestar de las personas en situación de dependencia y (no lo olvidemos), también de sus familias. Estos impactos económicos y sobre el empleo han sido puestos de manifiesto con anterioridad.

Por su parte, también se ha apuntado la oportunidad que representa desde la perspectiva del desarrollo local (GARCÍA MAYNAR, 2007), por cuanto las personas dependientes van a ser atendidas de acuerdo con el principio de normalización (acceso a los mismos lugares, ámbitos, bienes y servicios que están a disposición de otras personas) y de permanencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida, por lo que el municipio será el ente territorial de referencia en la prestación de los servicios que impulsa la Ley.

En este contexto, las entidades que integran la economía social (Tercer sector) presentan algunos potenciales aspectos diferenciales positivos frente a otros posibles agentes o entidades competidores en la provisión de los servicios de atención a los dependientes:

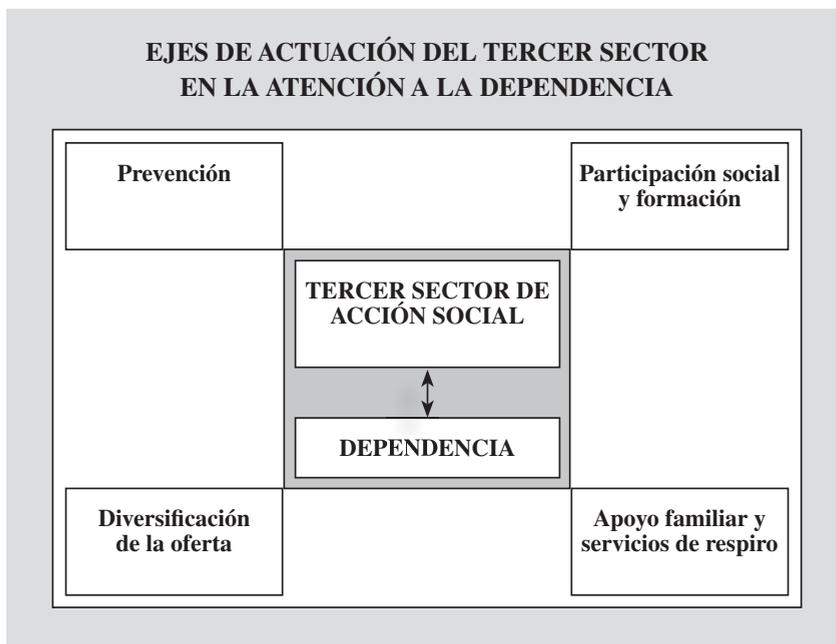
- a) Una amplia cobertura territorial, pues disponen de una extensa red de entidades, incluyendo el medio rural, en contraposición a lo que se sucede con la iniciativa mercantil que tiende a concentrarse en los núcleos principales de población.
- b) Un elevado potencial de creación de empleo, particularmente entre los colectivos de personas con especiales dificultades de empleabilidad, lo que constituye un aspecto importante en un sector en el que las ratios de atención directa constituyen un factor de calidad en la prestación de los servicios.
- c) Un referente de «calidad y calidez» que viene avalado, en muchos casos, por una experiencia de años y por la capacidad para combinar la eficacia y eficiencia en los servicios con la humanización en la prestación de éstos.
- d) Un sector generador de cohesión social, apoyado en los valores de la solidaridad y la responsabilidad social y que le diferencia del sector público y del privado mercantil.

En este sentido, se han identificado cuatro áreas principales en las que podría manifestarse la contribución de las entidades de la economía social (Tercer sector) a la política social de atención a la dependencia y que son las que se recogen a continuación (Gráfico 1).

- PREVENCIÓN (Programas de fomento de hábitos de vida saludables entre los jóvenes; Programas de seguridad vial a jóvenes menores de 30 años, etc.).
- PARTICIPACIÓN SOCIAL Y FORMACIÓN (Promoción, sensibilización y formación de voluntarios en cuidados a personas dependientes; Programas de atención domiciliaria a personas con discapacidad severa a través de voluntarios discapacitados leves aptos, etc.).
- DIVERSIFICACIÓN DE LA OFERTA (Programas de acompañamiento nocturno, en fines de semana y en post-operatorios; Alternativas terapéuticas como compañías de baile para personas con dependencia moderada, etc.).
- APOYO FAMILIAR Y SERVICIOS DE RESPIRO (Servicios complementarios de acompañamiento en domicilios, teleasistencia, residencias asistidas y centros de día; Transporte adaptado y adaptación de viviendas, etc.).

GRÁFICO 1

CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR A LA POLÍTICA SOCIAL DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA



Fuente: *MARBÁN (2007)*.

Cabría, asimismo, identificar ciertos aspectos que pueden condicionar el que las entidades de la economía social (Tercer sector) puedan tener un papel más relevante en el ámbito del bienestar social y particularmente en la atención de las personas dependientes y que pueden entenderse como algunos de los posibles retos que el sector deberá afrontar:

- Procurar una adecuada estructuración del sector dentro del sistema de servicios sociales de atención a la dependencia. Ello supone que se vayan definiendo el espacio de participación del sector en el SAAD, tanto el de la acción autónoma con apoyo de las Administraciones Públicas (subvenciones), como el de las acciones concertadas (convenios).
- Aumentar las relaciones y los vínculos existentes entre las propias organizaciones del sector, superando los problemas de fragmentación y de excesiva especialización (segmentación), articulándose mediante alianzas estratégicas, creación de redes sectoriales, acuerdos de colaboración entre empresas o, incluso, fusiones entre entidades.
- Procurar un mayor grado de visibilidad del sector dentro del contexto de las entidades que operan con el sector público, lo que limita su capacidad como interlocutor en el diseño y aplicación de las políticas públicas.
- Mejorar las relaciones laborales y la situación laboral en el sector. El sector debe hacer un esfuerzo de normalización y dignificación de las condiciones laborales de sus recursos humanos.
- Modernizar y profesionalizar la gestión, incorporando la gestión de calidad, la planificación estratégica, la gestión de marca y la transparencia en la rendición de cuentas para hacer frente a los nuevos potenciales competidores.
- Evitar que lo señalado conlleve una pérdida de los valores y la idiosincrasia del sector y seguir fomentando la reproducción del tejido social comprometido con los principios de solidaridad, participación, etc.
- Finalmente, un reto esencial es potenciar la capacidad de orientarse y reorientarse permanentemente hacia las demandas, necesidades, derechos y aspiraciones de las personas destinatarias de la intervención social.

VI. CONCLUSIONES

La aprobación a finales de 2006 de la Ley de Dependencia y la puesta en marcha del Sistema de Atención de la Dependencia (SAAD) en enero de 2007 ha supuesto un profundo cambio cualitativo (y también cuantitativo) en la configuración del Estado de Bienestar en España, por cuanto supone la ampliación y el fortalecimiento de los derechos sociales de la ciudadanía en el marco de un modelo mixto de Estado de Bienestar, en el que encaja perfectamente la reivindicación de un importante papel para la Economía Social (Tercer sector).

El impacto de la nueva Ley será crucial para la consolidación del denominado «cuarto pilar» del Estado de Bienestar español, relativo a la provisión descentralizada de servicios sociales con acceso universal para todos los ciudadanos. Pero, esta trascendencia económica y social inicial se verá intensificada a causa del proceso de envejecimiento que experimenta la población española y también debido a los profundos cambios que se están produciendo a nivel social y cultural, en particular, los que afectan a la estructura, funciones y valores dentro del núcleo familiar que hacen inviable el mantener la actual situación, centrada en gran medida en el apoyo informal en el seno familiar (y especialmente, por las mujeres) de las personas dependientes.

En el plano económico, la decisión de poner en marcha el Sistema de Dependencia arrastra consigo la necesidad de destinar un ingente volumen de recursos en forma de gasto público en los próximos 8 años, hasta 2015, para garantizar su viabilidad y la estabilidad financiera. Como resultado del esfuerzo inversor, se han estimado importantes efectos potencialmente positivos sobre el volumen de empleo (más de 260.000 nuevos empleos netos), sobre el crecimiento económico (+ 0,28 puntos porcentuales de media anual a lo largo del período 2005-2010) y también, incluso, sobre el grado de equidad interterritorial, entre otros. Tales impactos se traducen en unas mayores oportunidades de expansión para las entidades no lucrativas de la economía social (Tercer sector).

Aunque el conjunto de organizaciones que se integran en el «Tercer sector» al que hace referencia la Ley de Dependencia tiene una relevancia notable en España, su dimensión es inferior a la que existe en otros países de nuestro entorno. Además, el análisis también ha puesto de manifiesto la existencia de importantes limitaciones que proceden de las propias debilidades de las organizaciones de la Economía Social-Tercer sector (elevada fragmentación, precariedad financiera, etc.) y que pueden poner en riesgo el eficaz aprovechamiento de esas oportunidades. Asimismo, se han identificado potenciales riesgos o amenazas en el ámbito de la intervención social que, en última instancia, constituyen los retos a los que deberán enfrentarse estas entidades en los próximos años si es que verdaderamente pretenden convertirse en protagonistas en la provisión de servicios en el ámbito del bienestar social y particularmente de los destinados a la atención de las personas dependientes.

En cualquier caso, pese a todas las limitaciones y los retos, las posibilidades están abiertas y las expectativas no son desdeñables. Nos encontramos en un proceso de construcción de un modelo mixto de Estado de Bienestar y el papel que en él pueda desempeñar en el futuro la economía social (Tercer sector) no es, en absoluto, una cuestión cerrada.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ARRIBA, A., CALZADA, I. y DEL PINO, E: *Las actitudes de los españoles hacia el Estado del Bienestar, 1985-2005*, CIS, Madrid, 2006.

BAREA, J. y MONZÓN, J.L. (dir.): *La Economía Social en España en el año 2000*, CIRIEC-España, Valencia, 2002.

- CIRIEC-INTERNACIONAL: *Economía Social y Empleo en la Unión Europea*, CIRIEC-España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Valencia, 2000.
- CHAVES, R. y MONZÓN, J.L.: «Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas». *CIRIEC-España*, núm. 37, 2001, pp. 7-33.
- «La Economía Social y la Política Económica», en JORDAN, J.M. et al. (coord.): *Política económica*, Tirant lo blanch, Valencia, 2003.
- CHAVES, R. y MONZÓN, J.L. (dir.): «La economía social en la Unión Europea», *Documento CESE núm. 97/2007*, CIRIEC, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas, 2007.
- FANTOVA, F.: *Tercer sector e intervención social. Trayectorias y perspectivas*, PPC, Madrid, 2005.
- FERNÁNDEZ, R. y VIVAS, S.: «La economía social ¿alternativa a la gestión pública o vanguardia de la privatización de servicios?», *CIRIEC-España*, núm. 38, 2001, pp. 77-100.
- GARCÍA, A.: «Una visión desde la generación de empleo de la Ley de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia», *Servicios Sociales y Política Social*, núm. 77, 2007, pp. 43-52.
- GOC NETWORKING: *Estudio Delphi sobre el futuro del Estado del bienestar en España*, Mimeo, 2005.
- GÓMEZ, J.M.^a y ROMÁN, A.: «La Economía Social en Castilla y León: Relevancia económica y aproximación a su dimensión actual», Comunicación, *IX Jornadas de Investigadores en Economía Social y Cooperativa*, Valladolid, 2003.
- «La economía social en Castilla y León: un sector clave para generar empleo y luchar contra la exclusión social», *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo (RUCT)*, vol. 5/2004, 2004, pp. 111-142.
- HERCE, J.A., LABEAGA, J.M., SOSVILLA RIVERO, S. y ORTEGA, C.: «El Sistema Nacional de Dependencia. Evaluación de sus efectos sobre el empleo», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 60, 2006, pp. 167-195.
- KNAPP, M.: *La economía de los servicios sociales*, Euge, Barcelona, 1990.
- MARBÁN, V.: «Tercer Sector y dependencia», en Ponencia: *IV Seminario Práctico de Economía Social*, Valladolid, 2007.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Libro Blanco. Atención a las personas en situación de dependencia en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2004.
- MONZÓN, J.L.: «La Economía Social como factor generador de empleo estable y de calidad», *La Economía Social y el Tercer Sector. España y el Entorno Europeo*, Escuela Libre Editorial, Fundación ONCE, Madrid, 2003, pp. 65-86.
- «Economía social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector», *CIRIEC-España*, núm. 56, 2006, pp. 9-24.

- MORENO, L.: «Europa social, bienestar en España y malla de Seguridad», *Conferencia Internacional: Estado del bienestar y competitividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina*, 26-27 de abril, Fundación Carolina, Madrid, 2007.
- PÉREZ, V. y LÓPEZ, J.: *El Tercer sector social en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ, G. (coord.): *Las entidades voluntarias de acción social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2003.
- SAJARDO, A.: *Análisis económico del Sector No Lucrativo*, Tirant lo blanch, Valencia, 1996.
- «Economía Social y nuevo Estado de bienestar. Los servicios asistenciales y la integración socio-laboral», *Mediterráneo económico*, núm. 6, 2004, pp. 289-310.
- «Economía Social en el nuevo Estado de bienestar», en Ponencia: *IV Seminario Práctico de Economía Social*, Valladolid, 2007.
- VIDAL, I.: «Las entidades sin ánimo de lucro en el siglo XXI», *Boletín Electrónico CIES*, núm. 35, marzo, 2006.