

**Oñati Socio-Legal Series, v. 2, n. 4 (2012) - Private-Public Partnerships as new approaches to the Social Economy / Los partenariados privado-públicos; nuevos enfoques en Economía Social / Pribatu-Publiko Partenariaduak, Ekonomia Sozialaren adierazpen berriak**  
ISSN: 2079-5971

**Análisis de la colaboración público-privada en el sector de los servicios sociales en Gipuzkoa: el modelo guipuzcoano de concertación con el tercer sector a debate**  
**(Analysis of PPPs in the social care sector in Gipuzkoa: debate of the Gipuzkoan model of cooperation with the third sector)**

FELIX ARRIETA FRUTOS\*  
ENEKOITZ ETXEZARRETA ETXARRI\*

Arrieta Frutos, F., Etxezarreta Etxarri, E., 2012. Análisis de la colaboración público-privada en el sector de los servicios sociales en Gipuzkoa: el modelo guipuzcoano de concertación con el tercer sector a debate. *Oñati Socio-legal Series* [online], 2 (4), 130-143. Available from: <http://ssrn.com/abstract=2013101>

**Abstract**

This article analyzes the relationship between international reference frameworks that focus on PPP in relation to the third sector and their effect on Gipuzkoa's social care system. That is to say, to understand the reality of the relationship between the third sector and the public sector focusing on legal regulation and comparing it with the implemented reality. In this way, we question the existence of what is known as the 'guipuzcoan model of social care' that is characterized by a high private participation but contracted by the public administration. Comparing the three historic territories of the CAPV with international reference framework, we can conclude that none of them adjusts to any reference model, and that in fact, the models, even though valid for guidance, are not applied in any of the studied territories.

**Key words**

Gipuzkoa; social care; PPP; Public-Private Partnership; third sector; guipuzcoan model.

**Resumen**

Este artículo analiza la relación entre los principales marcos de referencia internacional que examinan la colaboración público privada en relación con el tercer

---

Artículo presentado en el Congreso La Economía Social. Responsabilidad Corporativa, Propiedad Privada y Partenariados. Derechos Laborales y Cooperativas, celebrado en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, en el marco del programa de Cursos de Verano de la UPV/EHU, del 6 al 8 de julio de 2011.

\* Felix Arrieta Frutos es profesor del Departamento de Trabajo Social y Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto y miembro del Equipo Deusto de Valores Sociales. Universidad de Deusto, Departamento de Trabajo Social y Sociología. Mundaiz pasealekua 50. Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa) Spain [felix.arrieta@deusto.es](mailto:felix.arrieta@deusto.es)

\* Enekoitz Etxezarreta Etxarri es profesor de la Escuela de Estudios Empresariales de Vitoria-Gasteiz y miembro de de GEZKI, Instituto Cooperativo y Economía Social, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Universidad del País Vasco- Euskal Herriko Unibertsitatea. Escuela Universitaria de Estudios Empresariales. Comandante Izarduy, 23. 01006 Vitoria-Gasteiz (Araba) Spain. [enekoitz.etxezarreta@ehu.es](mailto:enekoitz.etxezarreta@ehu.es)

sector y su incidencia en los servicios sociales del territorio histórico de Gipuzkoa, es decir entender la realidad de la relación entre el Tercer Sector y el sector público en el marco de las principales referencias internacionales estudiadas a la luz del modelo propuesto en la normativa legal y compararlo con la realidad implementada. A este respecto, se cuestiona la existencia de lo que se conoce como 'modelo guipuzcoano de servicios sociales' que se caracterizaría por una amplia participación privada pero de forma concertada con el sector público. Del análisis comparativo de los tres territorios históricos de la CAPV en relación con los marcos de referencia internacionales se concluye que ningún territorio se ajusta del todo a un único modelo de referencia y que por ende, los modelos, aunque válidos de forma orientativa, no se aplican puramente en ninguno de los territorios estudiados.

**Palabras clave**

Gipuzkoa; servicios sociales; colaboración público privada; partenariados público-privados; tercer sector; modelo guipuzcoano.

**Índice**

1. Introducción: objetivos del estudio y metodología empleada .....	133
2. Justificación teórica del estudio .....	133
3. La plasmación de los modelos de relación en el desarrollo de los servicios sociales vascos .....	135
3.1. Bases sociales y normativas del modelo vasco de servicios sociales .....	135
3.2. Diferencias territoriales dentro de la CAPV .....	137
3.3. Modelo guipuzcoano de servicios sociales .....	139
4. Conclusiones .....	140
Bibliografía .....	142

## 1. Introducción: objetivos del estudio y metodología empleada

El trabajo que presentamos a continuación trata de recoger, de forma muy abreviada, los principales marcos de referencia de alcance internacional que analizan la relación entre el Tercer Sector y el sector público, para en un segundo lugar, intentar aplicar este marco de referencia en el análisis del caso concreto de los servicios sociales de Gipuzkoa.

Se estudia así, el tema genérico de este congreso que se centra en el análisis de la colaboración público privada desde la óptica del Tercer Sector de acción social de Gipuzkoa, sector que ha sido históricamente el predominante dentro de la iniciativa privada en los servicios sociales del territorio.

Se analizan, en primer lugar, los principales estudios comparativos sobre la relación entre el tercer Sector y el sector público, en aras de establecer los tres o cuatro modelos predominantes a nivel europeo. Se aborda en un segundo apartado el estudio del desarrollo de los servicios sociales desde esta óptica, es decir, desde el análisis de la participación del Tercer Sector en la configuración de los servicios sociales, e intentando relacionar estos modelos de relación con los anteriormente mencionados. Se añade un tercer apartado para el análisis más detallado del modelo guipuzcoano, que se ha caracterizado por ser un modelo de concertación, y en donde trataremos de analizar el alcance del mismo. Se concluirá el trabajo con la presentación de una serie de comentarios e interrogantes que quedan abiertos de cara a futuro.

La intencionalidad de la investigación es, por lo tanto, entender la realidad de la relación entre el Tercer Sector y el sector público en el marco de las principales referencias internacionales estudiadas a la luz del modelo propuesto en la normativa legal y compararlo con la realidad implementada.

La metodología que emplearemos para la investigación consistirá básicamente en el análisis de la documentación existente al respecto. Analizaremos la legislación vigente en materia de servicios sociales y la documentación producida al respecto, mediante el análisis de las publicaciones científicas y estudios que traten en el tema en cuestión.

## 2. Justificación teórica del estudio

A partir de la década de los 70 y desde el mundo anglosajón (principalmente teóricos estadounidenses) empezarán a proliferar los primeros estudios económicos que señalan la importancia de un tercer sector, con lógicas propias y diferentes con respecto al sector público y el privado. Bajo el impulso de políticos de corte conservador o neo-corporativista (Pérez-Díaz y López Novo 2004), irán tomando fuerza conceptos tales como "sociedad civil" o "nuevos modelos de gobernanza", mediante las cuales se pondrá en valor la función y la repercusión de una serie de organizaciones no-lucrativas a la hora de afrontar los nuevos retos del momento.

En opinión de Brandsen (2008) todas estas teorías económicas se asentarán sobre dos premisas o axiomas incuestionables: i) el carácter independiente de este sector, el no-lucrativo, y de ahí la necesidad de denominarlo como "tercer" sector, y; ii) la relación sustitutiva, de oposición o de suma-cero entre este sector y el sector público. Tal y como argumentará Sajardo (1996), estas primeras teorías económicas que irán surgiendo bajo la denominación de *Nonprofit Organizations*, entenderán y justificarán la existencia de estas entidades como respuesta a los "fallos de ejecución" tanto del mercado como del estado en la producción y asignación eficiente de ciertos bienes públicos, colectivos e individuales. Esta línea argumental es la que se irá defendiendo desde estudios que entienden la existencia del Tercer Sector como respuesta de una demanda irresuelta (Sajardo 1996).

Con el objeto de explicar qué características intrínsecas del Tercer Sector lo hacen deseable para esta demanda insatisfecha, Anheier y Ben-Ner (2003) consideran

que la "Teoría de los bienes públicos" de Weisbord (1975) y la "Teoría de la confianza" de Hansmann (1980) siguen siendo aún las primeras referencias ineludibles y las que sentaron las bases de todas las aportaciones posteriores. A modo de vasto ejercicio de síntesis, Steinberg (2006) opina que el origen de los citados "fallos de ejecución" se explica básicamente en que el mercado no acierta en producir los bienes colectivos en cantidades adecuadas o a niveles de calidad exigibles (sea por problemas de fallos de contrato (Hansmann 1980), por problemas de *free rider* (Weisbord 1975), por los propios costes de transacción (Krashinsky 1986), etc.) y en que el estado está en la obligación de satisfacer con su oferta las preferencias de su principal electorado, dejando de lado por tanto las demandas de los grupos "no representados" (Weisbord 1975).

En cuanto a las virtudes propias de estas entidades para afrontar dichas demandas irresueltas Ben-Ner y Gui (2003) afirman que sobresale una respecto a las demás, esto es, su carácter no-lucrativo, que actúa como aval de eficiencia y principio de disuasión de comportamientos oportunistas o indeseables.

Sin embargo, tal y como argumentarán diversos autores críticos con estas tesis (Salamon 1987; Laville 2004), estas premisas relegan al Tercer Sector a ocupar una posición subsanadora o en todo caso secundaria, cosa que muchas veces choca de frente con evidencias empíricas que muestran todo lo contrario. La aportación de los "fallos del voluntarismo" de Salamon (1987) invierte en este sentido las premisas establecidas por dicha escuela al menos por tres implicaciones concadenadas: i) la evidencia empírica demuestra que lejos de ser un sector secundario, el Tercer Sector es el que suele estar normalmente en la "primera línea" de la satisfacción de necesidades básicas, ii) sin embargo, las entidades del Tercer Sector tienen ciertas dificultades estructurales que acaban por generar ineficiencias (los llamados *voluntary failures*<sup>1</sup>), por lo que; iii) hace falta una actuación del sector público que sea capaz de arreglar estos desajustes.

Con esta nueva aportación que complementa de alguna forma las anteriores se construye lo que Steinberg (2006) denomina como el modelo de los "tres fallos" (*state/market/voluntary failures*), y que en relación a nuestro objeto de estudio propone un nuevo paradigma: la refutación de la tesis de relación de oposición entre el Tercer Sector y el estado, y la asunción de un modelo de carácter más interdependiente, en el que el Tercer Sector deja de ser un sector subsidiario y se sitúa en una relación de dependencia mutua con el resto de los sectores, pasando así a un enfoque que Smith y Gonjberg (2006) denominarán como "modelo transaccional". Dentro de este enfoque, Anheier y Ben-Ner (2003) destacan dos principales cuerpos teóricos: las teorías institucionalistas (DiMaggio y Powell 1983) y las aproximaciones comparativas (Salamon y Anheier 1998; etc.). Desde las aproximaciones institucionalistas se mantiene que es el estado quien sigue asumiendo una centralidad clara, por lo que la existencia, la dimensión y la sostenibilidad del Tercer Sector depende en gran manera de que existan o no políticas públicas de apoyo y fomento dirigidas a este sector.

En lo que respecta a estudios comparativos de ámbito internacional existe una amplísima literatura que abarca múltiples tipologías de relación entre estos dos sectores. Estas aportaciones estarán muy enfocadas en un principio al ámbito de los estados anglosajones por lo que tenderán a considerar como único escenario posible el establecido por los estados liberales (Wolch 1990). Sin embargo, a medida que vayan extendiéndose estos estudios, los modelos desarrollados se acercarán más e irán modificando y perfeccionando los modelos establecidos por Esping-Andersen (1990) en su propuesta de *regímenes de bienestar*.

---

<sup>1</sup> Los llamados fallos del voluntarismo se resumen en cuatro: i) insuficiencia en cuanto a capacidad de auto-financiación y la consecuente dependencia financiera respecto a los poderes públicos); ii) amateurismo del trabajo voluntario y la consecuente falta de profesionalidad; iii) el particularismo y la defensa de intereses particulares en detrimento del interés general; iv) el paternalismo y la incapacidad de crear dinámicas de empoderamiento de los necesitados.

Entre todos estos estudios, el más reconocido a nivel internacional es la propuesta de la "Teoría de los Orígenes Sociales" elaborada por Salamon y Anheier (1998), en el que abordarán una revisión de los modelos de bienestar propuestos por Esping-Andersen, considerando que la inclusión del Tercer Sector modificaría de forma notable (sin llegar a refutarlo del todo) la triple clasificación propuesta por este último. De esta guisa, estos autores propondrán una especie de clasificación de regímenes no-lucrativos (*nonprofit regimes*), en el que distinguirán cuatro modelos:

- i) el *liberal*, donde un escaso gasto público en protección social se corresponde con una notable dimensión del Tercer Sector;
- ii) el *socialdemócrata*, donde la amplia extensión de los servicios públicos de bienestar no deja apenas resquicio para prestatarios privados de carácter no lucrativo;
- iii) el *corporativista*, donde el Tercer Sector actúa casi como un poder fáctico (muy alineado a la élite eclesiástica) y se percibe una estrecha colaboración entre el estado y éste, el cual es muchas veces el principal proveedor de servicios de bienestar;
- iv) un último tipo llamado *estatista*, donde un mínimo gasto social se corresponderá con un sector no-lucrativo casi imperceptible.

Tal y como era de esperar, el estudio comparativo de las distintas formas de relación entre el Tercer Sector y el sector público da como resultado distintas distribuciones funcionales entre estos dos sectores, dependiendo del "régimen de bienestar" o "régimen no-lucrativo" al que nos refiramos. Así, determinados en gran manera por el *path dependency* de cada país, en aquellos países en donde el Tercer Sector ha jugado un papel histórico muy relevante, se percibe que existen relaciones de sustitución entre estos dos sectores (muy especialmente en el modelo liberal y menos en el conservador), y muy al contrario, en los países en los que gracias a fuertes movimientos de clase han confeccionado un sector público amplio y vigoroso, el Tercer Sector pasa a desempeñar una función complementaria a la del sector público, en el mejor de los casos (en referencia al modelo socialdemócrata).

Sin embargo, aun pudiendo ser acertadas estas orientaciones básicas, lo cierto es que estas teorizaciones se basan en "modelos ideales" que difícilmente pueden ser exclusivos de cada uno de los modelos fijados, en el sentido de que, pasando a un estudio más pormenorizado de las distintas ramas de la política social, lo más habitual será encontrarla convivencia de distintos modelos de relación dentro de cada régimen de bienestar, o que cada ámbito de bienestar social haya podido ir cambiando de "modelos de referencia" en el transcurso de su desarrollo.

### **3. La plasmación de los modelos de relación en el desarrollo de los servicios sociales vascos**

#### *3.1. Bases sociales y normativas del modelo vasco de servicios sociales*

El desarrollo del sector de Servicios Sociales de Euskadi se ajustaría a la idea que acabamos de adelantar, en el sentido de que, realmente es un modelo dinámico y cambiante, donde conviven distintos modelos de referencia que se van desarrollando con distintas lógicas.

Como primera aproximación al desarrollo de los Servicios Sociales a nivel estatal, Rodríguez Cabrero (2004) identifica cuatro fases principales:

- i) la primera, que se enmarca en la época pre-democrática, en donde el mayor peso en la provisión de servicios sociales correrá a cargo de las entidades religioso-caritativas y el estado irá pasando de un modelo de Beneficencia Pública a otro de Asistencia Social al crear las primeras prestaciones sociales dentro de la Seguridad Social;

- ii) la década de los 80 se caracteriza por ser la década de la institucionalización de los servicios sociales; a raíz de la aprobación de la Constitución se irán garantizando ciertos derechos sociales, se aprobarán las primeras leyes autonómicas y se irá creando el embrión de la red pública municipal de servicios sociales;
- iii) la tercera fase, que abarca la década de los 90, será la fase de la consolidación relativa de la red municipal de servicios sociales, que vendrá acompañada de una revisión del modelo a raíz de la aprobación de las leyes autonómicas de segunda generación, que como mayor novedad incluirán la regulación de la provisión por parte de la iniciativa privada, modalidad que irá ganando terreno con respecto a la provisión pública directa;
- iv) con la entrada en el nuevo siglo, el modelo tenderá hacia la universalización de los servicios sociales, en un intento de equiparlo al resto de ámbitos del bienestar social (salud y educación), pero con su propia especificidad de ir configurándose cada vez más claramente como un modelo de provisión mixta, en donde las entidades privadas (tanto lucrativas como no-lucrativas) siguen jugando un papel relevante.

Desde esta primera lectura podríamos concluir, que efectivamente, el desarrollo de los servicios sociales ha ido cambiando de "modelo de referencia" en lo que se refiere a la relación entre el Tercer Sector y el sector público. En un primer momento, habrá un recelo generalizado hacia las entidades caritativas vinculadas muchas veces al régimen dictatorial, y se irá apostando por un modelo puramente público desde esquemas básicamente socialdemócratas (Roldán y García 2006). Sin embargo, a partir de los años 90, y al albur de ciertos cambios de paradigma a nivel internacional, se asumirán tesis de corte más liberal-conservador, al abrir el ámbito de la provisión de los servicios sociales a las entidades privadas, y apostar por modelos de provisión mixta (preferentemente con entidades del Tercer Sector)(Adelantado y Jiménez 2003). De ahí en adelante se sigue profundizando en este mismo modelo de provisión mixta, el estado irá renegando cada vez más de la provisión directa y las empresas privadas lucrativas irán ganando terreno con respecto a las entidades del Tercer Sector (Fantova 2006, p. 12).

Este mismo desarrollo, es el que *grosso modo*, se ha ido plasmando en el caso concreto de Euskadi. La primera ley de servicios sociales, la de 1982, iba encaminada a crear un sistema público de servicios sociales hasta que en el año 1996 se llevara a cabo una revisión del modelo, al regular mediante la segunda ley una práctica que en realidad había seguido existiendo durante esos primeros años de institucionalización del sector, a saber: la provisión de muchos de estos servicios por parte de un tejido asociativo muy fuerte de Euskadi. Al favorecer mediante esa segunda ley la participación de la iniciativa privada, aun haciéndolo con cláusulas de discriminación positiva a favor de las entidades del Tercer Sector, el sector de servicios sociales fue atrayendo a muchas empresas de carácter lucrativo que irán poco a poco ganando terreno en la provisión de estos servicios (Sotelo 2005). Con la aprobación de la última ley vasca, la del año 2008, además de reconocer por primera vez el derecho a los servicios sociales como derecho subjetivo, se ha querido dar un nuevo impulso de favorecer la participación del Tercer Sector, promoviendo nuevas fórmulas de concertación de servicios y manteniendo las medidas de discriminación positiva para con este sector.

En esta ley, la apuesta decidida en favor de una mayor participación del Tercer Sector se justifica en gran medida por el intento de ir configurando un modelo de servicios sociales comunitarios, en donde el Tercer Sector se posiciona como agente prioritario en las políticas de concertación y contratación de servicios de responsabilidad pública.

La apuesta por un modelo comunitario, que impregna el espíritu de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, apuesta por el Tercer Sector como proveedor idóneo del



ámbito comunitario. Esta apuesta es motivada por los valores que el Tercer Sector conlleva asociados por su propia definición, como puedan ser:

- *La proximidad*: las entidades del Tercer Sector están insertadas en la realidad social de pueblos y ciudades, son conocidas y reconocidas y es por eso por lo que la ciudadanía las siente más cercanas.
- *La permanencia*: el Tercer Sector no busca la máxima retribución posible al capital y ello, junto con la inserción en su propio entorno, permite que sean entidades con proyección de permanencia.
- *La inserción en redes sociales*: La existencia de redes sociales de cooperación, tanto formales como informales es más visible en las entidades del Tercer Sector.

De la misma forma, el Tercer Sector es visto como la forma más coherente de gestión privada de servicios de responsabilidad pública, puesto que en él rige el principio de no lucratividad y de reinversión de beneficios.

Vemos pues, que en el desarrollo normativo de los Servicios Sociales vascos los modelos de referencia han ido variando en relación al impulso político que los ha ido modelando, desde esquemas partidarios de un sistema eminentemente público (modelo socialdemócrata), pasando por la privatización progresiva del sistema (modelo liberal) para volver a plantear modelos más basados en la concertación de servicios con el Tercer Sector (modelo conservador-continental). Al mismo tiempo, tal y como adelantábamos en la introducción, en realidad estos desarrollos no se rigen por modelos de referencia puros, ya que se constata que para el caso de Euskadi co-existen tres modelos, distintos para cada territorio histórico, al establecerse en Araba el sistema más público, en Bizkaia el más privatizado y en Gipuzkoa "el modelo guipuzcoano de concertación con el tercer sector", tal y como se detallará a continuación.

### 3.2. Diferencias territoriales dentro de la CAPV

Existen diversos estudios que atestiguan que a nivel de la CAPV, cada territorio histórico ha marcado su propio desarrollo en el establecimiento de una red de centros y servicios sociales, de tal forma que casi se podría afirmar que cada provincia goza de un modelo propio. Y tanto es así que, aun estando sometidos al cumplimiento de los mismos referentes normativos o marcos jurídicos generales (leyes autonómicas y de ámbito estatal), el que la mayor parte de competencias (y por ende compromisos financieros) recaiga sobre las diputaciones forales ha hecho que a la hora de desarrollar su propia cartera el discurrir de cada territorio sea distinto<sup>2</sup>.

Centrando el análisis de estas diferencias en el tema que nos ocupa, es decir, la configuración público-privada de la red de servicios sociales (y dejando de lado por tanto otros aspectos como tasas de cobertura, gastos per cápita, etc.), las diferencias se aprecian tanto en el análisis de la titularidad de los principales centros como en los modelos de financiación que se establecen entre la administración pública y la ciudadanía.

En referencia a este primer aspecto, el análisis de la titularidad de los centros especializados de servicios sociales (ya que los servicios sociales de base suelen ser principalmente públicos –municipales– en los tres territorios) nos muestra la existencia de tres modelos claramente diferenciados.

Así, y utilizando como ejemplo el ámbito de las personas mayores, el Ararteko mostraba para el año 2004 que de 100 plazas ofertadas en centros residenciales,

---

<sup>2</sup> Las diferencias son también palpables entre una comarca a otra y entre distintos municipios, ya que el desarrollo real de la cartera de servicios sociales ha estado muchas veces condicionado al presupuesto municipal o a los compromisos (o falta de ellos) que haya adquirido cada equipo de gobierno en su legislatura.



51 eran plazas públicas en Araba, 3 concertadas y 46 privadas. Esa distribución era de 55 públicas, 43 concertadas y 2 privadas en Gipuzkoa respectivamente, distinguiéndose por el nivel de concertación de plazas privadas y de 19/1/80 respectivamente en Bizkaia, destacando éste último en un amplio stock de plazas privadas (SIIS 2004).

Esta primera aproximación nos da cierta idea no tanto (o no sólo) de las políticas aplicadas, sino más bien del contexto en el que se aplican éstas, es decir, la existencia o no de centros privados y públicos con anterioridad en cada territorio. A este respecto, se percibe que tanto Araba como Gipuzkoa tienen un stock de centros privados considerable pero inferior al stock público y que en Gipuzkoa, al contrario que en Araba, la mayor parte de esas plazas privadas reciben financiación pública. Bizkaia, por su lado, cuenta con un stock muchísimo mayor de plazas privadas que de públicas.

De los estudios que año tras año se han ido publicando sobre la *Situación de los Servicios Sociales en la CAPV* (SIIS 2006, 2007, 2008, 2009, 2011) se concluye que este equilibrio en la titularidad de centros sufre cambios bastante significativos, habida cuenta que es en estos últimos años donde los servicios sociales han recibido un impulso muy importante, con la extensión de servicios de todo tipo, hecho que ha alterado de alguna forma los equilibrios iniciales.

#### Evolución de la distribución porcentual del número de plazas públicas y privadas en centros residenciales destinados a la población mayor por Territorios Históricos, 1994-2008

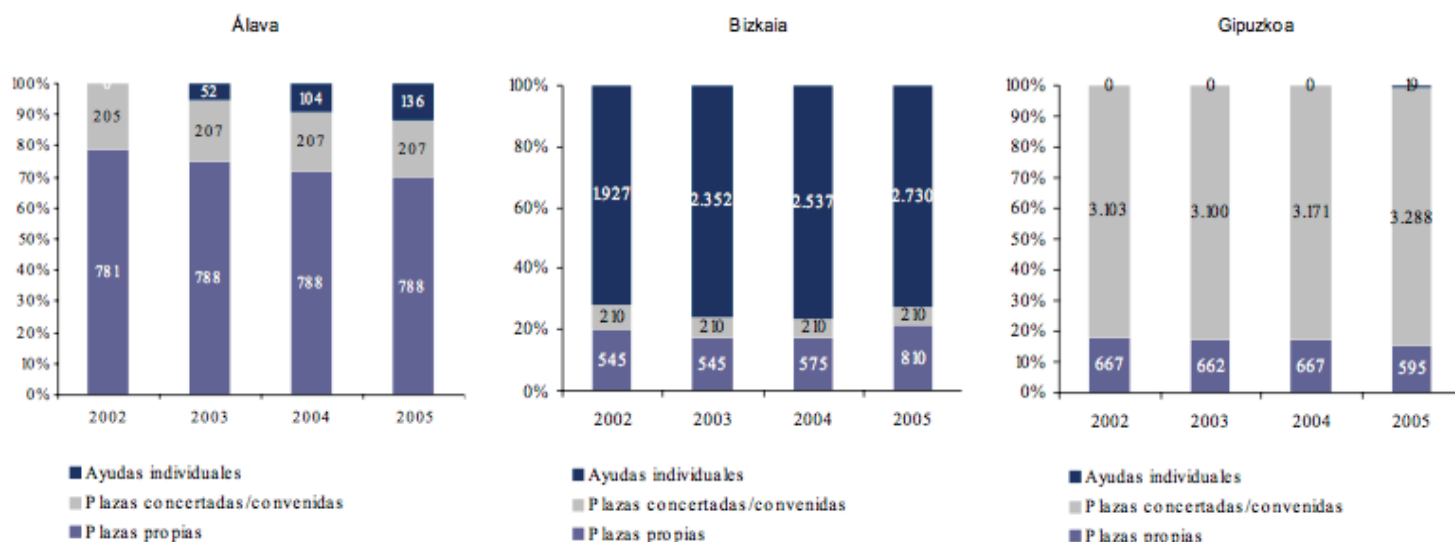
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Álava	Públicas	69,8	71,4	70,2	70,4	61,5	61,4	61,8	64,0	51,1	47,9	54,3	55,9	53,8	54,8	52,2
	Privadas	30,2	28,6	29,8	29,6	38,5	38,6	38,2	36,0	48,9	52,1	45,7	44,1	46,2	45,2	47,8
Bizkaia	Públicas	29,5	31,2	31,8	30,5	28,4	27,0	26,9	24,8	22,0	19,4	19,6	18,3	15,7	14,9	23,6
	Privadas	70,5	68,8	68,2	69,5	71,6	73,0	73,1	75,2	78,0	80,6	80,4	81,7	84,3	85,1	76,4
Gipuzkoa	Públicas	56,2	56,8	53,4	53,1	70,3	67,4	65,6	66,0	65,5	52,3	51,5	52,0	48,9	47,3	45,4
	Privadas	43,8	43,2	46,6	46,9	29,7	32,6	34,4	34,0	34,5	47,7	48,5	48,0	51,1	52,7	54,6
CAPV	Públicas	45,3	46,7	45,7	45,0	47,8	46,7	46,4	45,6	41,2	34,9	36,0	35,1	31,7	30,6	34,3
	Privadas	54,7	53,3	54,3	55,0	52,2	53,3	53,6	54,4	58,8	65,1	64,0	64,9	68,3	69,4	65,7

Fuente: SIIS 2011, p. 4.

Tal y como muestra la tabla, la ampliación de centros residenciales en los últimos 15 años descansa fundamentalmente en la creación de plazas de titularidad privada tanto en Araba como en Gipuzkoa, revertiendo en algún caso el equilibrio anterior. Para el caso de Bizkaia, sin embargo, los datos del 2008 muestran un importante descenso en la proporción de plazas privadas, tendencia que habría que analizar si se consolida.

A este dato cabría añadirle un análisis adicional, que haría referencia al modelo de financiación predominante en cada territorio. A la hora de analizar los mecanismos de financiación de plazas (públicas y privadas) con participación del ente foral, las políticas distan mucho en los porcentajes destinados a costear plazas propias, a concertar plazas privadas o a destinar ayudas individuales.

### Proporción de plazas residenciales propias sobre el total de las que cuentan con financiación foral, 2005



Fuente: SIIS 2006, p. 16.

Tal y como se puede apreciar en la figura superior, la mayor parte del esfuerzo foral se destinaba a soportar plazas propias en Araba, a concertar plazas privadas en Gipuzkoa y a ayudas individuales en Bizkaia. Este podría ser otro elemento que corroboraría las distintas culturas o preferencias en cada territorio, la de la concertación en Gipuzkoa, la de la ampliar la red pública en Araba y la de dar mayor capacidad financiera al usuario en Bizkaia.

Estos tres modelos se corresponderían de cierta forma con los rasgos más elementales del modelo continental, socialdemócrata y liberal, respectivamente, aunque tal y como se ha concluido anteriormente, tal simplificación podría llevarnos a engaño. En este sentido, hay que tener en cuenta que el ejemplo tratado en este apartado (el de las plazas en centros residenciales para personas mayores) no es del todo generalizable para la totalidad de servicios ofertados, ni tampoco se reproduce de forma idéntica en la atención a distintos colectivos (personas discapacitadas, menores, personas en exclusión social, etc.). Así, no sería raro encontrar en un mismo territorio un sistema totalmente público en un ámbito de actuación (por ejemplo en los centros de día) y otro totalmente gestionado por entidades sin ánimo de lucro (como el ámbito de personas con discapacidad en Gipuzkoa).

Es por ello que, a sabiendas de que el estudio pormenorizado de todos estos aspectos rebasaría los límites de este artículo, se ha optado por mostrar un ejemplo que, de alguna forma, daría pie a formular la hipótesis de que cada territorio ha ido confeccionando su propio modelo de gestión, condicionado en gran parte por el *path dependency* de cada territorio, en el que influyen tanto las condiciones socioeconómicas de partida como las políticas dirigidas al sector.

#### 3.3. Modelo guipuzcoano de servicios sociales

Tal y como hemos visto en el punto anterior, el rasgo fundamental del modelo guipuzcoano de servicios sociales es su modelo de concertación con el tercer sector, frente al modelo público alavés o el modelo privatizado o mercantil de Bizkaia. A este respecto, se puede concluir, por un lado, que la triple tipología propuesta para cada territorio es bastante acertada, y por otro lado, que se perciben ciertas tendencias generalizables a todos los territorios, en el sentido de ir reduciendo el peso de la provisión pública directa a favor de una mayor participación de las empresas privadas lucrativas (Siis 2011).

En este sentido, cabe destacar la creciente apuesta pública a favor de la concertación con el tercer sector, pero también con el tejido empresarial. En las conclusiones del proceso para definir un modelo de servicios sociales realizadas por el Departamento de Política Social de la Diputación de Gipuzkoa la pasada legislatura, la propia Diputada Maite Etxaniz, afirmó, que "los servicios debenser prestados de forma concertada con el tercer sector y el tejido empresarial" (Etxaniz 2009). De la misma forma, Fantova (2009) también apuesta por la concertación y afirma, además, que la forma jurídica es cada vez menos significativa a la hora de aportar los valores añadidos que se le presuponen a una entidad del tercer sector.

Son tendencias que vienen a incidir en el caso concreto del modelo guipuzcoano de concertación con el Tercer Sector, que nace por la propia actividad de un tercer sector que fue pionero en la prestación de servicios sociales, cuando todavía la actividad institucional no estaba suficientemente orientada hacia la materia. Sin embargo, su desarrollo ha sido desigual, en función del sector de actividad al que nos refiramos.

En materia de personas con discapacidad e inserción social el tejido asociativo guipuzcoano ha sido precursor respecto a las políticas de la administración pública. Esta labor precursora ha motivado el temprano establecimiento de convenios con la administración pública competente para la prestación de los servicios a dichos colectivos. Esto se traduce en que la acción y los servicios que la Diputación Foral de Gipuzkoa ofrece a las personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social son ofrecidas directamente, en su nombre, por entidades como Aspace, Atzegi, Gautena o Cáritas. Podemos decir, incidiendo en la idea de Canto y López-Aróstegui (2010, p. 32) que el tercer sector, en estos ámbitos, ha evolucionado desde la defensa de derechos del colectivo al que representa hacia la prestación de servicios para dicho colectivo.

Sin embargo, el llamado "modelo guipuzcoano" no es tan paradigmático cuando hablamos de servicios para personas mayores. En este ámbito, nos encontramos un tejido asociativo disperso y en su mayoría compuesto por pequeñas entidades del ámbito del voluntariado de mayores. Esto supone que no ha habido un tejido asociativo fuerte y proactivo, como en los dos casos anteriores, que haya supuesto una vanguardia para la administración pública, y que, como en el caso anterior, ésta haya apostado por una política de concertación con este tejido. Es por ello, por lo que las políticas de servicios para personas mayores se han basado en la contratación, tanto con entidades no lucrativas, como con entidades con ánimo de lucro. Tal vez, la única excepción que podamos encontrar a lo aquí expuesto sea la de la prestación de servicios por entidades religiosas, realidad que ofrece una doble realidad: la de pequeñas fundaciones de ámbito municipal, y la de la Fundación Matia, único referente de entidad del tercer sector prestadora de servicios de envejecimiento existente en este ámbito.

Es esta dualidad en la realidad de la provisión de servicios la que hace imposible establecer un único paradigma "guipuzcoano" en lo que a modelo de servicios sociales se refiere.

Así pues, podemos afirmar que el modelo guipuzcoano de prestación de servicios sociales, desigual en función de la realidad del sector que represente, es también una probeta ideal donde testar nuestra hipótesis principal, puesto que representa una realidad con una fuerte presencia del tercer sector sin ánimo de lucro en la gestión y prestación de servicios sociales de titularidad pública.

#### **4. Conclusiones**

En el presente trabajo se ha pretendido ubicar el modelo guipuzcoano de servicios sociales dentro de un marco teórico más amplio de relación entre el Tercer Sector y el sector público. Como principales conclusiones de lo expuesto hasta ahora, podemos afirmar, en primer lugar, que las teorías sobre la relación entre el tercer

sector y el Estado indican modelos puros (el socialdemócrata, el corporativo, el liberal y el mediterráneo) que no se corresponden de lleno en ningún caso con una realidad concreta. Según nuestras primeras aproximaciones, no existe una realidad que refleje con puridad ninguno de estos modelos y, sin embargo, en la mayor parte de los estudios comparativos se aprecia una convivencia de características propias de cada modelo en todos los países.

Esta premisa teórica es la que se ha empleado para abordar la aproximación al modelo vasco de servicios sociales. En ella se concluye que los servicios sociales en Euskadi son, en su evolución, una suma de los cuatro modelos citados durante la justificación teórica del estudio. Esta superposición de distintos modelos responde tanto a los distintos impulsos políticos adoptados en cada momento, como al contexto socio-económico concreto sobre el que pretenden incidir. Esa noción es la que se ha querido enfatizar con el empleo del concepto *path dependency*, con el objetivo de destacar que cualquier política pública parte de unos condicionamientos previos e históricos en los que se asienta y en los que pretende profundizar o plantear desarrollos alternativos.

En el análisis comparativo de cada territorio de Euskadi también se ahonda en esa misma idea. Para el caso concreto de la atención a las personas mayores se percibe que tanto Bizkaia como Gipuzkoa cuentan con un stock de centros privados proporcionalmente mayor que Araba, pero, sin embargo, son Araba y Bizkaia las que coinciden en un débil esfuerzo público por concertar esas plazas privadas. Y de resultas de esas dos características, un amplio tejido de centros privados y una política clara de concertación, se viene confeccionando el llamado modelo guipuzcoano de servicios sociales. Aun siendo válido este marco general para Gipuzkoa, también se ha visto que existen distintos modelos dentro de Gipuzkoa según ámbitos de actuación y que se percibe una clara tendencia hacia un modelo de gestión mixto, donde el sector público asume roles de planificación, autorización, inspección, etc. y delega la mayor parte de la gestión a entidades privadas (no siempre no lucrativas).

En el trasfondo del debate que se ha intentado plasmar sobre estas líneas se encuentra otro debate, intrínsecamente ligado a éste, que se desarrolla en torno a lo que se entiende por la "gestión de lo público", debate éste con una enorme incidencia en los discursos políticos y que carece de consenso, como quedó en evidencia en el debate promovido por el Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa sobre el futuro de los servicios sociales en el territorio. Tal y como se reflejó en este proceso, los distintos grupos políticos participantes defendieron, básicamente, tres modelos de gestión: una de titularidad pública y gestión pública directa, otra de titularidad pública y gestión privada conveniada o concertada y una última de titularidad privada subvencionada<sup>3</sup>.

Este profundo debate político de lo que se entiende por público creemos que se ve fuertemente condicionado, en este caso, por otras serie de características que son propias de los servicios sociales, como por ejemplo: el que sea un sector intensivo en mano de obra y fuerte desigualdad de condiciones laborales, o el que sea un ámbito que todavía permanece básicamente provisto en la esfera familiar y por tanto con una demanda potencial muy importante aún sin aflorar, por citar dos ejemplos. Es por ello que, todos estos factores que quedan fuera del alcance de este estudio, inciden sobremanera en el análisis de la idoneidad de un modelo u otro de gestión, lo que a su vez tiene una incidencia directa, sin duda alguna, en el desarrollo del Tercer Sector y en el modelo de relación que se establece entre el Tercer Sector y el sector público.

A este respecto, y a la luz de los últimos acontecimientos surgen al menos dos incógnitas a resolver en un plazo relativamente corto de tiempo: cómo se adaptará,

---

<sup>3</sup> Las conclusiones de este debate pueden analizarse con más detenimiento en la publicación: DFG (2010): Modelo de futuro para los servicios sociales de Gipuzkoa, Donostia: DFG

por un lado, el tejido social guipuzcoano a las exigencias de la ley 12/2008 de Servicios sociales, que supone el tránsito de la figura del convenio a la del concierto (suponiendo esto más control para el acceso por parte de la administración pública), y cómo afectará, por otro lado, el cambio de Gobierno en la Diputación Foral, con un nuevo Gobierno más proclive hacia la gestión pública directa frente a las políticas de convenio o concierto del anterior.

## Bibliografía

- Adelantado, J. y Jiménez, A., 2003. Las políticas de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas. En: R. Gallego, R. Gomá, J. Subirats, eds. *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas: la descentralización de las políticas, sociales en España*. Madrid: Tecnos.
- Anheier, H. y Ben-Ner, A., 2003. *The study of the nonprofit enterprise: theories and approaches*. New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Ben-Ner, A. y Gui, B., 2003. The theory of Nonprofit Organizations Revisited. En: H. Anheier & A. Ben-Ner. *The study of the nonprofit enterprise: theories and approaches*. New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Brandsen, T., 2008. The third sector and the delivery of public services: an evaluation of different meta-theoretical perspectives. En: S.P. Osborne, ed. *The Third Sector in Europe: prospects and challenges*. London and New York: Routledge Studies in the Management of Voluntary and Non-profit Organizations, 105-118.
- Canto, A. y López-Aróstegui, R., 2010. *Libro blanco del tercer sector de Bizkaia. Documento de síntesis*. Bilbao: 3SBizkaia.
- Dimaggio, P. y Powell, W., 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Esping-Andersen, G., 1993. *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- Etzaniz, M., 2009. Aproximación a un modelo consensuado de servicios sociales para Gipuzkoa. En: Gipuzkoako Foru Aldundia. *Ponencias del proceso de reflexión*. Donostia: Gipuzkoako Foru Aldundia.
- Fantova, F., 2006. Algunos elementos para un análisis de las políticas sobre servicios sociales en el País Vasco. *Zerbitzuan* [en línea], 40, 7-20. Disponible en: <http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Elementos%20para%20un%20análisis%20de%20las%20políticas%20sobre%20servicios%20sociales.pdf> [Acceso: 15 febrero 2012].
- Fantova, F., 2009. Marco conceptual normativo y estratégico para una política foral de servicios sociales en Gipuzkoa. En: Gipuzkoako Foru Aldundia. *Ponencias del proceso de reflexión*. Donostia: Gipuzkoako Foru Aldundia.
- Gipuzkoako Foru Aldundia, 2010. Modelo de futuro para los servicios sociales de Gipuzkoa. Donostia: Gipuzkoako Foru Aldundia.
- Hansmann, H., 1980. The Role of Nonprofit Enterprise. *Yale Law Journal*, 89, 835-901.
- Krashinsky, M., 1986. Transaction costs and a theory of the nonprofit organizations. En: Rose-Ackerman, ed. *The economics of nonprofit institutions*. New York: Oxford University Press.
- Laville, J.L., ed., 2004. *Economía Social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: Fundación OSDE, Universidad Nacional de General Sarmiento; Altamira.



- Pérez-Díaz, V. y López Novo, J., 2003. *El tercer sector social en España*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Rodríguez Cabrero, G., 2004. *El Estado del Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.
- Roldan, E.; García, T., 2006. *Políticas de Servicios Sociales*. Madrid: Síntesis.
- Sajardo, A., 1996. *Análisis económico del sector no lucrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Salamon, L.M., 1987. Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*, 16 (2), 29-49.
- Salamon, L. M y Anheier, H. K., 1998. Social origins on civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas*, 9, 213-248.
- SiiS-Centro de Documentación y Estudios / Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa, 2004. *Pertsona nagusiei emandako arreta EAE-n: etxeko laguntza, eguneko zentroak eta egoitza zentroak* [en línea]. Vitoria-Gasteiz: Arartekoa. Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco. Disponible en: [http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3\\_11\\_1.pdf](http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3_11_1.pdf) [Acceso 15 febrero 2012]
- SiiS-Centro de Documentación y Estudios / Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa 2011. *I. Informe sobre la Situación de los Servicios Sociales en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz: Consejo Vasco de Servicios Sociales, Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco.
- Sotelo, H., 2005. Marco normativo de los Servicios Sociales en la CAPV y propuesta de reordenación. En: F. Fantova, coord. *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Dossier para el debate*. Vitoria-Gasteiz: Etxebizitza eta Gizarte Gaietako Saila, Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco, 69-119.
- Smith, S.R. y Gronbjerg, K.A., 2006. Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations. En: W.W. Powell, R. Steinberg, eds. *The Non-Profit Sector: a Research Handbook*. Yale University, 221-243.
- Steinberg, R., 2006. Economic Theories of Nonprofit Organizations. En: W.W. Powell, R. Steinberg, eds. *The Non-Profit Sector: a Research Handbook*. Yale University, 221-243.
- Weisbrod, B.A., 1975. Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy. En: Edmond S. Phelps, ed. *Altruism, Morality and Economic Theory*. New York: Russell Sage.
- Wolch, J., 1990. *Government and voluntary sector in transition*. New York: The Foundation Center.