



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y  
Cooperativa, nº 38, agosto 2001, pp. 77-100**

# **La economía social ¿alternativa a la gestión pública o vanguardia de la privatización de servicios? Una definición del sector de servicios de apoyo a personas a partir del análisis de sus recursos y capacidades**

**Rafael Fernández Guerrero  
Salvador Vivas López**

Universitat de València

*CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*

ISSN: 0213-8093. © 2001 CIRIEC-España

[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.uv.es/reciriec](http://www.uv.es/reciriec)

# **La economía social ¿alternativa a la gestión pública o vanguardia de la privatización de servicios? Una definición del sector de servicios de apoyo a personas a partir del análisis de sus recursos y capacidades**

**Rafael Fernández Guerrero**  
**Salvador Vivas López**

Departamento de Dirección de Empresas de la Universitat de València. Estudi General

## **RESUMEN**

*A partir de la década de los años ochenta, han aparecido en España una serie de organizaciones con diversas formas jurídicas —todas ellas pertenecientes al ámbito de la Economía Social— que han venido desarrollando una creciente actividad en lo que se refiere a la prestación de Servicios de Apoyo a Personas, generalmente como gestión privada de servicios de titularidad pública, aunque también, en ocasiones desde la iniciativa privada.*

*La novedad de este tipo de organizaciones, las peculiaridades de su nacimiento y desarrollo empresarial, su incierto futuro y la relevancia de la experiencia acumulada en los pocos pero intensos años de existencia — así como su importancia en la creación de empleo y en la capacitación de profesionales de la intervención social—, justifican un análisis detenido acerca de la situación actual en cuanto a su dotación de recursos y de capacidades internas y a su proyección de futuro en el marco de una sociedad democrática avanzada.*

**PALABRAS CLAVE:** Servicios de Apoyo a Personas, Economía Social, recursos y capacidades empresariales, Dirección Estratégica, aprendizaje organizativo.

## **L'économie sociale : alternative à la gestion publique ou avant-garde de la privatisation de services ? Une définition du secteur de services d'aide aux personnes à partir de l'analyse de leurs ressources et capacités**

A partir des années quatre-vingt, une série d'organisations aux formes juridiques diverses – toutes appartenant au domaine de l'Economie Sociale – ont vu le jour en Espagne et sont venues développer une activité en pleine croissance en matière de prestation de Services d'Aide aux Personnes, généralement sous forme de gestion privée de services publics et parfois à partir d'une initiative privée.

La nouveauté que constitue ce type d'organisations, les particularités de leur naissance et de leur développement entrepreneurial, leur avenir incertain et l'importance de l'expérience accumulée au cours de ces quelques années d'existence – peu nombreuses mais intenses – ainsi que leur importance en matière de création d'emploi et de formation de professionnels de l'action sociale justifient une analyse approfondie de la situation actuelle quant à leur dotation en ressources et capacités internes et quant à leur projection future dans le cadre d'une société démocratique avancée.

MOTS CLÉ: Services d'Aide aux Personnes, Economie Sociale, ressources et capacités d'entreprises, Direction Stratégique, apprentissage organisationnel.

## **Social economy - an alternative to public management or the advance guard of services privatization? A definition of the personal support services sector based on an analysis of its resources and capabilities**

A number of social economy organizations with different legal forms have appeared in Spain since the eighties and have developed a growing activity in the provision of personal support services, usually in the private management of public services and occasionally in the private sector.

The novelty of this type of organization, the peculiarities of their origin and business development, their uncertain future and the relevance of the experience accumulated in the short but intensive years of their existence - as well as their importance in job creation and in training professionals in social intervention - justify a detailed study of their current situation with regard to resource bases and internal capabilities and their future potential in the framework of an advanced democratic society.

KEY WORDS: Personal support services, social economy, business resources and capabilities, strategic management, organizational learning

## **1.- Introducción**

El trabajo que presentamos pretende ser un instrumento de reflexión y un texto de referencia para quienes, de uno u otro modo —investigadores y emprendedores, básicamente—, se encuentran implicados en el sector de los servicios de apoyo a personas desde los planteamientos de la Economía Social. La intención no es otra que la de contribuir a la generación de un debate conceptual y técnico que aborde los aspectos centrales que configuran el sector, en un momento en el que estas empresas se encuentran definiendo su posición en el mercado, las redes de apoyo social se hallan en pleno proceso de transformación, y la sociedad civil y los diferentes niveles de la Administración Pública han abierto un debate acerca de los modelos de gestión de los servicios públicos.

La novedad de este tipo de organizaciones en España, las peculiaridades de su nacimiento y desarrollo empresarial, su incierto futuro y la relevancia de la experiencia acumulada en los pocos pero intensos años de existencia —así como su importancia en la creación de empleo y en la capacitación de los profesionales de la intervención social—, justifican un análisis detenido acerca de la situación actual en cuanto a su dotación de recursos y de capacidades internas y a su proyección de futuro en el marco de las sociedades democráticas avanzadas<sup>1</sup> (Fernández y Vivas, 1998). Estas organizaciones se han ido profesionalizando aceleradamente y cada vez más son capaces de asumir la gestión de servicios a personas con un creciente nivel de complejidad. En muchos casos han pasado de la limpieza de locales comerciales a la gestión de servicios de ayuda a domicilio (SAD), y de ahí a la dirección de residencias de tercera edad, centros de día, la gestión de medidas judiciales (libertad vigilada), o la participación en proyectos de desarrollo territorial (Fernández y Martínez, 1997).

En este sentido, la existencia de estas empresas de Economía Social y sus resultados satisfactorios han permitido que, de forma acelerada, se construya y consolide una alternativa viable a las dicotómicas de titularidad pública o privada en la prestación de servicios (Fernández, Vivas y Martínez, 1997). La rapidez de los cambios y la necesidad de adaptarse a los mismos obliga a la reflexión sistemática: las organizaciones sin ánimo de lucro que prestan servicios de apoyo a personas precisan abstraerse metodológicamente de la realidad cotidiana para enfocar, con perspectiva suficiente, las nuevas condiciones de supervivencia y desarrollo e introducir una visión prospectiva de la realidad que permita un planteamiento estratégico (Menguzzato y Renau, 1991). En estos momentos en que

1.- A esta justificación cabe incorporar el hecho de que se está utilizando este sector de actividad como ensayo en los procesos de privatización de la gestión pública en servicios de proximidad tradicionales, como la sanidad, o de nueva consideración, como es el caso de los estudios universitarios. "La consideración del servicio de la enseñanza universitaria como servicio público, junto al comportamiento que viene registrando su demanda, ha propiciado un cambio fundamental en la concepción tradicional que operaba para su provisión, pasando a ser considerado como un típico servicio de proximidad (...) con presencia de instituciones universitarias en la práctica totalidad de los núcleos urbanos existentes en España con más de 50.000 habitantes" (Hernández y Valverde, 1998: 8) (*La cursiva es nuestra*).

el sector se hace atractivo a las empresas de capital por su rápido crecimiento y diversificación, se hace más necesario que nunca contar con estrategias, adecuadas y realistas, que permitan afrontar un mercado que ve aumentar la concurrencia de la oferta e incorpora parámetros de competitividad en organizaciones que han venido desarrollándose en entornos reducidos y habitualmente estables.

Ante este panorama, nos cuestionamos en primer lugar las características de un sector económico emergente que todavía no ha acabado de afianzar sus reglas funcionales básicas, por las especificidades de las organizaciones de Economía Social que gestionan servicios de apoyo a personas, por sus potencialidades y la capacidad de desarrollarlas, por las condiciones de supervivencia y evolución y por las líneas fundamentales de planificación y dirección estratégicas<sup>2</sup> (Fernández y Vivas, 1998). La definición sectorial es más importante si cabe aquí dado que se trata de un conjunto de actividades que, por una parte se encuentran en pleno proceso de incorporación al mercado y sometidas a un crecimiento acelerado pero, por otra, también se producen, en su materialidad, desde diferentes ámbitos que incorporan proveedores diferenciados, tanto en su intencionalidad como en sus parámetros de actuación y de toma de decisiones<sup>3</sup>.

En segundo lugar, las pretensiones de este trabajo se han planteado desde la perspectiva de las necesidades de las empresas de Economía Social fundamentalmente por dos razones complementarias. De un lado, entendemos que las características de la propia actividad 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. Aquí, de forma más evidente que en otros sectores, la calidad se construye a través de la relación proveedor-cliente y supera, sistemáticamente, el simple cumplimiento de las normas de calidad, por rigidamente que éstas se formulen (Fernández y Martínez, 1999).

De otro, 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,

*2.- La definición conceptual y estratégica de un sector de actividad socioeconómica determina y condiciona la percepción de oportunidades y amenazas al calificar el entorno, así como la percepción y valoración de las fortalezas y debilidades, cuando se diagnostican las capacidades de las organizaciones.*

*3.- Las mismas actividades materiales de apoyo a personas se desarrollan desde las redes de apoyo social en forma gratuita y siguiendo criterios de reciprocidad que dominan los entornos interpersonales; desde la Administración Pública, en función de criterios dependientes de la formulación de políticas sociales, planteadas en términos de derechos de los ciudadanos; desde diferentes organizaciones (asociaciones, fundaciones ONGs, etc.), a partir de planteamientos de voluntariado social; desde empresas de diferente naturaleza que se consideran estas actividades en sus aspectos mercantiles utilizando, por tanto, criterios empresariales; y finalmente desde una serie de fórmulas mixtas que se han habilitado en los últimos años y que exigen una clara definición de los agentes intervinientes así como de las variables implicadas, a fin de crear imágenes de referencia que permitan un mínimo de prospectiva para la planificación estratégica.*

con diferentes niveles de formación, para incorporarse al reto de emprender actividades empresariales, de generar empleo, de experimentar nuevos perfiles profesionales emergentes, etc., derivados en gran parte del hecho de que la aportación fundamental de los emprendedores de Economía Social lo constituyan el trabajo y las propias capacidades más que el capital (Morales, 1999), del que con frecuencia se carece<sup>4</sup>.

En otro orden de cosas, es necesario dejar constancia de que este trabajo no hubiera sido posible sin la existencia de otro anterior desarrollado en 1997 en el contexto de la Iniciativa Europea ADAPT, en el que se tuvo la ocasión de realizar un estudio empírico exhaustivo sobre la situación de las empresas de Economía Social que gestionan Servicios de Apoyo a Personas en diferentes comunidades autónomas españolas (Fernández y Martínez, 1997)<sup>5</sup>. Desde entonces se ha realizado un detenido seguimiento de la evolución de estas organizaciones en el ámbito estatal, y el presente trabajo constituye también el resultado de la identificación de las carencias y disfunciones observadas, que esperamos haya tenido un adecuado reflejo en el tratamiento de los diferentes temas.

## **2.- Aproximación al sector empresarial de economía social que gestiona servicios de apoyo a personas**

Las últimas décadas se han caracterizado en las sociedades occidentales por el desarrollo y el protagonismo creciente del sector servicios en el contexto socioeconómico: si durante la mayor parte del siglo XX se ha producido un desplazamiento del sector primario por el desarrollo del secundario, en las últimas décadas estamos asistiendo a la expansión de los servicios a costa de la industria en cuanto a peso económico específico. En estos momentos se puede afirmar que el sector terciario proporciona trabajo a más del 50 % de la población ocupada en Europa (Flipo, 1989). Y todo parece indicar que se profundizará en esta tendencia en el futuro. La terciarización de la vida económica es causa y efecto, recurrentemente, de transformaciones sociales en referencia, tanto a los estilos de vida de la población como a la emergencia de nuevas condiciones en los mercados de trabajo.

*4.- No deja de constituir una paradoja el hecho de que muchos de los valores atribuidos de manera tradicional a las empresas de economía social (participación, implicación, compromiso con el desarrollo profesional, etc.) constituyan, en estos momentos, cuestiones prioritarias en las propuestas de desarrollo de los Recursos Humanos de las empresas de capital, al tiempo que muchas empresas de trabajo asociado no siempre valoran estos elementos en su verdadera dimensión y potencialidades, centrándose, con demasiada frecuencia, en las dificultades que se plantean para la toma de decisiones o en los largos procesos que implica la planificación estratégica de las organizaciones o la gestión. Probablemente, la identificación de los valores de las empresas de Economía Social, y su habilitación en tanto que fortalezas empresariales, constituya uno de los procesos más relevantes en el camino de adquisición de niveles óptimos de empresarialidad y de explotación de las capacidades de la economía social para ocupar una posición preeminente en el contexto socioeconómico.*

*5.- Fernández, R. y Martínez, A.: Organizaciones que Gestionan Servicios de Apoyo a Personas. Una aproximación sectorial. Proyecto Europeo ADAPT 1995-1997. Nº 95 A 2 1614 CVA. 1997.*

Como puede deducirse fácilmente, la emergencia y desarrollo del sector terciario dista mucho de ser coyuntural y se convierte en uno de los factores determinantes del desarrollo económico. Podemos afirmar que el sector servicios se alimenta tanto de la propia dinámica económica de los mercados tradicionales como de la descomposición de las formas de vida tradicionales y de la transformación de las fórmulas de gestión de los servicios públicos. A estos efectos, las claves que explican y configuran este fenómeno —a nuestro juicio— son las siguientes:

- 1) La descomposición de las formas tradicionales de las redes de apoyo social que ha propiciado que las funciones a ellas encomendadas, pasen a formar parte de la oferta de servicios mercantiles de una manera acelerada, dotándose de precio y exigiéndose una profesionalización creciente. En este sentido son relevantes las actividades relacionadas con el cuidado de personas.
- 2) La aparición de nuevas necesidades como consecuencia de los cambios en los estilos de vida que requieren, lógicamente, un nuevo tipo de satisfactores. Así por ejemplo las actividades relacionadas con la utilización del ocio, la estética, la formación permanente, el establecimiento de relaciones personales, el acceso a los bienes culturales, el acceso a la información, etc.
- 3) La exteriorización de servicios por parte del Estado parece una tendencia claramente establecida y progresiva que abre nuevas posibilidades de actividad económica que se incorporan asimismo a las de ámbito mercantil, aunque necesariamente habrá de dotarse de reglas específicas que salvaguarden su condición de públicos. Cabe decir que, a medida que se amplía la magnitud de la exteriorización de servicios y su relevancia económica, el sector resulta más atractivo para las empresas de capital, que pueden aprovechar los efectos de economías de escala en actividades que hasta ahora se caracterizaban por sus bajos márgenes de beneficio<sup>6</sup>.
- 4) La exteriorización de servicios que realizan las empresas a partir de la fragmentación de sus procesos, y que imponen formas de cooperación entre organizaciones determinadas por modelos de red (Andreu, Ricart y Valor, 1996). En esta misma línea se plantea la necesidad de las empresas de contar con proveedores de servicios altamente cualificados pero demasiado caros para ser incorporados a su estructura de forma permanente.

*6.- Enmarcados en la dinámica descrita, a efectos prácticos se impone separar cuidadosamente la provisión de la producción de servicios. Y en este sentido podemos afirmar que la provisión es indisoluble de la función del Estado, y para ello la estructura burocrática de la Administración Pública puede resultar, en ciertos aspectos insustituible. Sin embargo, la ejecución efectiva de los servicios, su gestión en lo concreto, se realiza con mayores garantías desde estructuras empresariales diseñadas especialmente para ello y que pueden incorporar la innovación, la adaptación al cliente y la flexibilidad necesaria. La producción de servicios ha de ser realizada por estructuras organizativas perfectamente integradas en el mercado, aprovechando factores de competitividad para incorporar la mejora continua en la prestación de los servicios. A pesar de lo anterior, o precisamente como consecuencia de ello, entendemos que constituiría un error entender la provisión (Estado) y la producción (empresas) como elementos enfrentados desde la desconfianza mutua. No cabe olvidar que los servicios, aunque gestionados por empresas, siguen siendo públicos en su concepción y provisión, por lo que el reto de los próximos años consistirá, precisamente, en habilitar fórmulas de co-gestión efectivas que permitan la modernización de una parte de la Administración Pública, aunque sea de forma indirecta (Fernández y Martínez, 1997).*

- 5) Ligado al aumento de poder de los clientes y a la multiplicación de la oferta de servicios aparece la demanda de personalización de los mismos, lo que obliga a la especialización y a la emergencia de pequeños huecos de mercado que propician una mayor diversificación de la oferta.
- 6) Consecuencia de lo anterior es la cada vez mayor dificultad para diferenciar claramente entre la oferta de productos y el servicio al cliente que comporta para éste, por lo que los elementos relacionales, no estrictamente industriales, se convierten en determinantes de la calidad percibida y aparecen como una ventaja competitiva fundamental.

## 2.1. Los Servicios de Apoyo a Personas como hueco de mercado

Entendemos como *servicios de apoyo a personas* aquellos que se prestan a individuos o colectivos que, sin ellos, no serían capaces de acceder a niveles mínimos de bienestar o de autonomía personal —personas con movilidad restringida, enfermos, ancianos, problemas de salud mental, soledad, etc.—; o bien presentan dificultades especiales, por las razones que fuere —marginación, exclusión, inmigración, etc.— para acceder a recursos que la sociedad considera normalizados y requieren de una atención especial.

En las últimas décadas este tipo de servicios han recibido diferentes denominaciones que se han centrado en algunas de las características definitorias de los mismos. Han sido denominados, fundamentalmente en los países de habla francesa, como *servicios de proximidad* (Acler y Gherardi, 1990, Laville, 1993), haciendo hincapié en el requerimiento imprescindible de establecer relaciones individualizadas entre el profesional y el usuario del servicio. En este sentido se reconoce explícitamente el carácter relacional, más o menos íntimo, que se establece entre las partes y la necesidad de participación activa y protagonista del destinatario en la producción del servicio.

Resulta también común denominar a este tipo de actividades como *servicios sociales*. Sin embargo, entendemos que actualmente tal denominación ha de reservarse especialmente a los servicios de apoyo a personas financiados por la administración pública, dado que se ha asentado como forma de identificar uno de los subsistemas básicos del llamado *sistema de bienestar social*<sup>7</sup>, del que también forman parte los servicios de atención sanitaria, los educativos, las actividades de promoción de la mujer, el sistema de protección del empleo, etc. De esta manera el sistema de bienestar tiene como función esencial establecer mecanismos de garantía del Estado hacia los ciudadanos (Raya, 1994). Consecuencia de ello es que los servicios sociales se definan institucionalmente, desde necesidades normativas y no de mercado, y desde criterios de responsabilidad pública de la Administración, aunque a su diseño, ejecución y control se incorporen criterios técnico-profesionales.

7.- Y en esta línea apuntan también las denominaciones de los diferentes desarrollos legislativos, tanto del gobierno central como de las diferentes Comunidades Autónomas del Estado (Fajardo y Sáez, 1997). Y en esta línea apuntan también las denominaciones de los diferentes desarrollos legislativos, tanto del gobierno central como de las diferentes Comunidades Autónomas del Estado (Fajardo y Sáez, 1997).

A la vista de lo anterior podemos plantear que tanto la denominación de servicios sociales como la de servicios de proximidad, siendo útiles, no resultan suficientemente amplias o flexibles para definir y acoger el sector en toda su dimensión empresarial<sup>8</sup>. El primero se centra, casi exclusivamente, en la titularidad y financiación de los servicios, y el segundo en una perspectiva de comprensión cualitativa, pero ninguna de las dos se plantea las actividades que componen los servicios y sus posibilidades de explotación económica desde la iniciativa privada empresarial, que constituye uno de los factores emergentes de las actividades a que se refieren (Fernández y Martínez, 1997).

La propuesta de denominación de *servicios de apoyo a personas* entendemos que delimita adecuadamente el sector de referencia, al menos por las siguientes razones operativas:

- Se centra en el contenido de las actividades que componen los servicios, indistintamente de la fuente de financiación de los mismos, de tal manera que puede identificarse su incidencia social y la evolución, tanto por parte del mercado como por la provisión desde las instituciones públicas. Se hace posible de este modo dimensionar adecuadamente el volumen de actividad, así como los niveles de diversificación tanto de la oferta como de la demanda. En este sentido, los tradicionalmente llamados servicios sociales, constituyen una parte integrante, sin duda muy relevante, del sector más amplio de servicios de apoyo a personas.
- No es incompatible en absoluto con la idea que subyace a la denominación de servicios de proximidad y que se refiere a dimensiones de tipo cualitativo, que afectan a la perspectiva y modo de prestación de los servicios, reflejando la necesidad de centrarse en las necesidades experimentadas de los usuarios y acercarse a los mismos desde la clara conciencia de estar incorporándose al círculo de su intimidad (Martínez, 1987).
- Finalmente, hemos de considerar la importancia de que, en la definición de los servicios de apoyo a personas, se tenga en cuenta su pertenencia al sector más amplio de los servicios, al tiempo que se considera su dinámica diferencial en cuanto a contenido y condiciones de evolución, tanto en el contexto del mercado como en el de las políticas sociales implementadas por el Estado.

Es necesario insistir en este punto en la importancia de contar con una definición operativa de cualquier sector de actividad socio-económica. Ésta delimita el ámbito de incidencia de las organizaciones, determina quién ha de ser considerado como competencia y, de la misma manera, permite establecer criterios para posibles alianzas. Sin una imagen operativa suficiente del sector resulta improbable que podamos identificar las oportunidades de mercado, así como las amenazas. En consecuencia, podemos decir que resultaría imposible acercarse siquiera a la idea de planificación estratégica, con lo que no tendríamos de visión suficiente para proyectar las organizaciones en el futuro más o menos inmediato.

8.- Ahondando en esta cuestión encontramos que las deficiencias conceptuales de la denominación *Servicios Sociales* se plantea como más restringida que la de *Servicios de Proximidad*. En este sentido, por ejemplo, no podemos considerar un *Centro de Día*, una *residencia de personas mayores*, o un *Servicio de Ayuda a Domicilio privados* como *Servicios Sociales* en sentido estricto, aunque sí consideraríamos como tales los mismos servicios, compuestos por las mismas actividades, si estos se prestaran desde la titularidad pública de los recursos.

## 2.2. La empresas de Economía Social como alternativa de gestión de servicios de apoyo a personas

Ya hemos señalado, aunque someramente, las dificultades de la administración pública, constituida como una burocracia mecánica (Mintzberg, 1984), para gestionar adecuadamente servicios al ciudadano que requieren de elevados niveles de eficiencia al tiempo que garantías de calidad. Parece fuera de toda duda que han de ser estructuras orgánicas, de tipo empresarial, las que puedan satisfacer tales exigencias dado que se encuentran, al menos teóricamente, especialmente diseñadas para ello. La razón es aparentemente simple, pero se encuentra fuertemente enraizada en los cimientos del sistema socioeconómico: de la capacidad para obtener resultados depende la propia supervivencia de las empresas.

A la vista de todo lo anterior entendemos que se hace necesario entrar en una fase de reflexión acerca de los modelos de exteriorización de servicios públicos en general, y de los de apoyo a personas en particular. Y ello es más importante si cabe porque nos encontramos en un período de transición hacia la ocupación, por parte del mercado de los espacios que han sido propios hasta ahora, en gran parte, de las redes de apoyo social y del Estado en el ejercicio de su responsabilidad democrática y redistributiva. En todo caso, como señala Mintzberg (1996), la cuestión puede plantearse en términos de equilibrio entre lo público y lo privado, y este equilibrio ha de ser resultado, inevitablemente, de la acción del Estado, que asume la responsabilidad del mismo y lo operativiza 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 entendemos que las empresas de Economía Social representan un valor inestimable para el Estado por su capacidad para gestionar los servicios públicos de apoyo a personas sin cuestionar la titularidad de los mismos, 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 sentido, las empresas de Economía Social sin ánimo de lucro presentan características especialmente adecuadas:

- 1) 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<sup>9</sup>.

9.- Hemos de señalar que el no ánimo de lucro constituye una característica compartida y coincidente con el propio Estado y que no puede ser predicada de otras fórmulas empresariales de carácter exclusivamente mercantil.

- 2) 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.
- 3) 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 teóricos roles sociales.

En última instancia, el Estado habrá de decidirse por el modelo de exteriorización de servicios públicos a adoptar, que en ningún caso tiene por qué ser único, considerando, fundamentalmente, qué actividades de la Administración tienen como función primordial ofertar garantías de derecho y cuáles plantean un componente de gestión asimilable al de las empresas que operan en el mercado. Pero además, entendemos que en este último caso las características de las empresas gestoras de los servicios no son —en absoluto— un asunto menor, sino de vital importancia para garantizar la calidad de unas actividades sociales especialmente visibles y que afectan a personas que, en numerosas ocasiones, se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Por otra parte, las empresas de Economía Social que se encuentran en estos momentos en el mercado y aquellas que se incorporan al mismo, han de plantearse de manera prioritaria la defensa de sus especificidades y la reconversión de las mismas en ventajas competitivas. En esta línea podemos considerar como factores especialmente relevantes:

- Profundizar en su *empresarialidad* con todo lo que ello conlleva de desarrollo de visiones estratégicas y modernización de las formas de gestión. Esto no resulta en absoluto incompatible con el mantenimiento del carácter de *sin ánimo de lucro*, que permite establecer condiciones de implicación de su personal y de compromiso con el bienestar personal y social.
- Presentar las fórmulas empresariales de la Economía Social como una alternativa socialmente legítima de gestión de lo público y, simultáneamente, como un instrumento eficaz de gestión. Este planteamiento obliga a las empresas a no aparecer como generadoras de empleo precario o como simples instrumentos ocasionales de la Administración. La Economía Social ha de proponerse esencialmente como una marca que encuentre sus puntos fuertes en la profesionalidad, la eficacia y la calidad. En este sentido, iniciar procesos conducentes a la certificación de calidad de los servicios que se prestan resultará un objetivo inexcusable a medio plazo.

- Plantear la innovación como un factor diferencial de competitividad. Y para ello resulta imprescindible, a pesar de los no muy satisfactorios resultados conseguidos hasta ahora, establecer sistemas de cooperación entre empresas de Economía Social capaces de desarrollar programas de I+D en un sector en el que el cambio social y tecnológico es suficientemente rápido como para obligar a una redefinición casi permanente de los servicios.
- Considerar que su sector económico de referencia lo constituyen los servicios de apoyo a personas en toda su amplitud y no sólo lo que, en su acepción restringida se ha denominado aquí como servicios sociales. La amplificación del concepto sectorial presenta consecuencias<sup>10</sup> prácticas importantes:
  - permite plantearse la diversificación de clientes: no sólo la administración pública, sino también otras empresas del sector e, incluso, clientes privados.
  - de la misma manera, posibilita la diversificación de actividades: no sólo aquéllas que se proponen desde el sistema público de bienestar social, sino todas aquéllas que se entiendan susceptibles de generar una demanda solvente, sea esta solvencia avalada por el Estado o por el mercado.

### **3.- Una aplicación de la teoría de recursos y capacidades a las organizaciones de economía social que prestan servicios de apoyo a personas**

El análisis estratégico convencional se ha centrado fundamentalmente en la consecución de una identificación entre la estrategia de la organización y su entorno externo. La adecuación de la estrategia a sus recursos y capacidades internas ha venido sufriendo un descuido comparativo. Así, el análisis de la competitividad a partir del sector industrial ha vinculado el resultado empresarial a la adecuación de la empresa a las características del sector en la que se integra (Porter, 1980, 1985). Desde este punto de vista, las empresas de un mismo sector son idénticas conforme a los recursos que controlan y a las estrategias que persiguen (Rumelt, 1984). La escasa relevancia que de acuerdo con este planteamiento se otorga a la dotación de recursos de la empresa y a la forma en que los utiliza elimina el potencial que ofrece la heterogeneidad como fuente de ventaja competitiva y de generación de valor añadido.

10.- Estas dos consecuencias son especialmente relevantes para la dinámica de las empresas de Economía Social: permiten pasar de un modelo de espera, en el que la acción comercial y de diseño de nuevos servicios se encuentra supeditada a la iniciativa de la administración pública en la generación de oportunidades de negocio, a un modelo de búsqueda, en el que iniciativa comercial es ejercida por la propia empresa, aprovechando la experiencia acumulada y la capacidad de para proponer nuevos satisfactores a las necesidades de los clientes actuales o potenciales desde planteamientos de investigación permanente de los mercados.

Sin embargo, pronto algunos estudios empíricos comenzaron a mostrar que podían existir mayores diferencias de rentabilidad entre empresas pertenecientes a un mismo sector que entre organizaciones de sectores distintos y, como consecuencia, a cuestionar el esquema conceptual descrito (Rumelt, 1991). Las limitaciones e insatisfacciones que presentan estos modelos de equilibrio estático que intentan explicar la competitividad de la empresa, han generado recientemente un fuerte interés por el papel que desempeñan los recursos y capacidades internas en la explicación del origen de la ventaja competitiva que crean.

Para Grant (1991, 1996), una definición de la estrategia de negocio conforme a lo que la empresa es capaz de hacer, presenta una base más sólida de definición que otra que se apoye en las necesidades del mercado que se pretende satisfacer<sup>11</sup>. En este planteamiento subyace la idea de que las necesidades del mercado que se pretende cubrir son de escaso valor para la definición de la estrategia si la empresa no puede desarrollar las capacidades requeridas para satisfacer los requerimientos de los clientes. El análisis de la competitividad a partir de los recursos y capacidades de la empresa (Amit y Schoemaker, 1993; Barney, 1996, 2001; De Saá y García-Falcón, 2000; Dierickx y Cool, 1989; Grant, 1991, 1996; Hall, 1993; Hamel y Prahalad, 1990; Lado y Wilson, 1994; Mahoney y Pandian, 1992; Peteraf, 1993; Rumelt, 1984; Wernefelt, 1984; Wright et al. 1994) no supone un planteamiento totalmente nuevo, sino que recibe influencias muy diversas conectadas con las antiguas teorías que tratan de explicar la competitividad de la empresa<sup>12</sup>.

No obstante, la mera descripción de los recursos que posee una empresa —y de los rasgos que los definen— no explica por sí misma sus potencialidades. Se requiere además conocer la manera específica en que cada empresa es capaz de combinar y explotar conjuntamente determinados recursos: esto define sus capacidades o competencias, especialmente aquéllas que le confieren una situación competitiva diferencialmente superior a la de sus rivales<sup>13</sup> —las competencias esenciales, estratégicas o distintivas— (Hamel y Prahalad, 1990; Leonard-Barton, 1992; Selznick, 1957), y permite distinguir, de entre ellas, una facultad clave: la del aprendizaje organizativo (Argyris y Schön, 1978; Cohen, 1991; Crosan et al., 1999; Dodgson, 1993; Fiol y Lyles, 1985; Grant, 1998; Hedberg, 1981; Kim, 1993; Nicolini y Mezner, 1995; Swieringa y Wierdsma, 1995).

Navas y Guerras recogen los atributos que confieren carácter estratégico a los recursos y capacidades, extraídos de Amit y Schoemaker, (1993) de la siguiente forma: escasez o disponibilidad limi-

11.- Hamel y Prahalad (1995) insisten igualmente en la necesidad de conceptualizar de otro modo la empresa. Para estos autores, las organizaciones deben tener una visión de la estrategia muy diferente a la que ha existido en el pasado, así como una visión de ellas mismas más ambiciosa en la medida en que no deben conformarse con la mera adaptación al entorno, y constituirse en generadoras del nuevo marco competitivo al que concurren.

12.- Referente a esta cuestión, conviene señalar aquí la herencia recibida de trabajos ya clásicos del área de management como los de Schumpeter (1934), Selznick (1957) o Penrose (1959).

13.- En este sentido, se debe diferenciar entre la posesión de un recurso y la capacidad de utilizar los servicios que éste provee en conjunción con otros recursos, a fin de explotar las relaciones de interdependencia. Así pues, el concepto de capacidad tiene una connotación dinámica que expresa la conjunción entre recursos y pautas organizativas por medio de las cuales se logra coordinar e incentivar de forma efectiva la realización de una tarea o actividad determinada.

tada, imperfecta imitabilidad o sustituibilidad, apropiación imperfecta de terceros, difícil transferibilidad por medios comerciales duraderos y han de ser coincidentes con los factores clave o estratégicos del sector (Navas y Guerras, 1996).

Las competencias esenciales son fruto del aprendizaje colectivo en la organización, especialmente referido a como coordinar diversas habilidades y recursos de producción e integrar múltiples corrientes de tecnología (Prahalad y Hamel, 1990). A efectos del presente trabajo, nos referiremos casi exclusivamente a los intangibles por tratarse de organizaciones de Economía Social que compiten en servicios donde se utilizan sobre todo personas, y activos materiales convencionales (si excluimos los servicios sanitarios) cuya repercusión sobre la función de producción es relativamente baja. Sin embargo, no despreciaremos la importancia competitiva de los recursos financieros en un mercado donde el cliente principal, las administraciones públicas, convierten los fondos de maniobra de sus proveedores en cantidades variables e impredecibles por lo errático de los plazos de pago de los servicios.

En principio, todas las organizaciones que compiten en el mercado tienen competencias esenciales<sup>14</sup>. La consideración de las mismas como fuente de ventaja competitiva, y por lo tanto de rentas por encima de las rentas medias del sector, es contingente a las oportunidades y riesgos de un entorno concreto. Estas competencias o capacidades permiten a la organización evitar los riesgos y aprovechar las oportunidades, creando fortalezas y neutralizando debilidades (Fernández, y Suárez, 1996). Trascienden por lo tanto las habilidades y recursos soportados por unidades individualizables, tanto personas como equipos que se puedan aislar del conjunto de la organización (Fernández, y Suárez, 1996), y tienen mucha más relación con la cooperación dentro de las organizaciones o con los aspectos sistémicos de la organización. La forma en que los miembros cooperan creando aprendizaje y cambio organizativo puede ser una de las competencias básicas porque integra comunicación y transmisión de conocimiento tácito, socialización de habilidades, conceptualización de esas habilidades en forma de rutinas organizativas e innovación en forma de nuevos servicios, nuevas o mejores rutinas y nueva comunicación (Nelson y Winter, 1982; Nonaka, 1991, 1994; Nonaka y Takeuchi, 1995).

Resulta evidente que la organización, compuesta por individuos, únicamente puede aprender a través de ellos. Sin embargo, el aprendizaje de la organización no depende de un individuo concreto, sino de la interacción entre ellos. Las habilidades y el conocimiento están en los individuos, pero sólo es útil en un contexto, contexto que depende del conocimiento de todos los otros miembros, ligados por las experiencias compartidas en el pasado<sup>15</sup>. El esfuerzo por hacer explícita esa realidad de cooperación de todos los miembros de una organización, lo llamaremos sentido compartido (Senge, 1990),

14.- Las competencias esenciales, siguiendo el razonamiento de Leonard-Barton, son "el conjunto de conocimientos que distinguen y que proporcionan una ventaja competitiva". Estos "están incorporados en (1) los conocimientos y habilidades de los empleados y embebidos en (2) sistemas técnicos. Los procesos de creación de conocimiento y su control son guiados por (3) los sistemas de dirección. La cuarta dimensión (4) son los valores y normas asociadas con los varios tipos de conocimiento incorporado y embebido y con los procesos de creación y control del conocimiento" (Leonard-Barton, 1992: 113).

15.- En este sentido, el proceso de aprendizaje en la organización no descansa únicamente en un simple proceso de agregación de conocimientos individuales (Spender, 1996; Teece, Pisano y Shuen, 1997), sino que consiste en un proceso colectivo, complejo y dinámico (Kim, 1993) que implica la explicitación y la socialización del componente individual y tácito en aras de una adecuada combinación de conocimientos (Nonaka, 1994; Nonaka y Takeuchi, 1995; Nonaka y Konno, 1998), susceptible de fomentar ventajas competitivas a la organización (Lei et al., 1996; Teece et. al., 1997).

y puede ser, en sí mismo, una ventaja competitiva y exige para ser alcanzada un estado superior de la cooperación en el trabajo. La forma en que la empresa convierte sus recursos en capacidades determina gran parte de su identidad en tanto que organización, pero también sus potencialidades estratégicas en la medida que se hace consciente de sus límites, al tiempo que es capaz de utilizar al máximo sus capacidades y fijar objetivos en límites razonables de riesgo.

La empresa convierte los recursos en capacidades cuando es capaz de socializar los conocimientos y habilidades de las personas y de convertirlas en rutinas organizativas, incorporando así, progresivamente, el producto de la experiencia, tanto profesional como de gestión. Pero para ello, resultan necesarios así mismo unos niveles mínimos de desarrollo estratégico capaces de fijar objetivos y de imaginar nuevas modalidades de funcionamiento. Así pues cabe considerar como capacidades, también, elementos como la cultura de empresa o el clima laboral, que determinan en muchas ocasiones la asunción de riesgos, o el nivel de resistencia a las propuestas de cambio.

De la misma forma hay que señalar que el nivel de complejidad de la organización se relaciona directamente con las capacidades de la empresa. Efectivamente, existen objetivos empresariales que sólo son posibles a partir de la colaboración entre unidades organizativas que pueden plantearse la aportación sinérgica de recursos y capacidades para la obtención de objetivos que superan las potencialidades de cada una. El mismo análisis cabría hacer en relación a la cooperación interempresarial. Así pues, la complejidad se convierte en ocasiones en una ventaja competitiva (Hamel, Doz y Prahalad, 1989).

En las empresas que gestionan actividades que implican procesos simples, no siempre se tiene la suficiente consciencia de los recursos existentes en la organización ya que éstos tan solo se convierten en capacidades de manera más o menos mecánica y limitada a las exigencias de puestos de trabajo muy definidos (especialización). En las organizaciones más complejas, la toma de consciencia de los propios recursos, a fin de reconvertirlos en capacidades utilizables por la empresa (Grant, 1996), es un proceso que constituye casi un reto por las implicaciones que en política de personal supone, y que se ha iniciado hace relativamente poco tiempo.

Como podemos deducir fácilmente, en las empresas del sector de actividades de apoyo a personas, los recursos intangibles relacionados con el capital humano resultan de una importancia esencial<sup>16</sup>, en gran parte porque se traducen en capacidades de polivalencia y de plurivalencia, pero, simultáneamente, porque es desde los recursos humanos que se puede capitalizar la experiencia acumulada y convertirla en *saber* y en *saber hacer*. Es por ello que la formación constituye un factor especialmente relevante para la conversión de recursos en capacidades y, en diferentes niveles de consciencia según las empresas, en todas ellas encontramos una preocupación explícita por la formación.

16.- Morales (1999) afirma que en este tipo de empresas el principal activo es la profesionalidad de sus componentes.

Sin embargo esta preocupación por la formación no se traduce en programas de acción homologables. En general podemos encontrar que, excepto algunas organizaciones, que han llegado incluso a considerar la *formación* como una unidad de negocio, no encontramos un análisis sistemático de necesidades de formación. Incluso en estas empresas, no podemos decir que se haya conseguido una formalización de los procesos de análisis (Stahl, Nyhan y D'Aloja, 1993). Aunque se utilizan formas más o menos elaboradas de socialización del conocimiento y la experiencia a través de reuniones de área y de seminarios internos, estos deberían tener, en general una continuidad y sistematización de la que se suelen carecer.

Independientemente de que, en prácticamente todas las empresas, existen planes de *formación inicial* (al incorporarse el personal al puesto de trabajo) y más tímidamente de *formación continuada*, resulta imprescindible profundizar en los formatos de formación y sistematizar la planificación y gestión de la misma (Le Boterf, 1989, 1991). Para ello sería importante:

- Incorporar formadores externos en planes de formación a medida de las necesidades de los diferentes niveles profesionales y de gestión de la empresa.
- Facilitar la intervención de los propios trabajadores como formadores de sus propios compañeros de trabajo, e incluso fuera de la estructura de la organización.
- Organizar sistemáticamente seminarios internos de formación que permitan capitalizar la experiencia y socializar el conocimiento, utilizando materiales extraídos, incluso, de la propia actividad de la empresa .
- Desarrollar formatos y modalidades de formación en el puesto de trabajo.
- Formalizar los procesos y soportes documentales para la realización de análisis de necesidades de formación sistemáticos.

## 4.- Aplicación de los resultados a los fondos obligatorios

Las entidades capaces de responder a las demandas del mercado de servicios de apoyo a personas deberán aprender a integrar las mejores prácticas del sector y a garantizar que los cambios erráticos, que inevitablemente se producirán en el mismo, no den al traste con su acumulación de *saber hacer*. Sólo la percepción acertada de cuáles son y van a seguir siendo las competencias esenciales de una organización permitirá mantener ventajas competitivas en el sector de referencia. Aunque las competencias esenciales se deben buscar en el *saber hacer* de la organización, el carácter emergente del sector, en el que aún están por construir elementos clave como la forma de competir o las pautas de relación entre las fuerzas del mercado, hace necesario estudiar esas competencias a través del proceso de hacer emerger capacidades creando un conocimiento, que por ser específico de la manera de hacer en cada organización (estilo de trabajo), son difícilmente transmisibles.

Las restricciones a la transferencia de los recursos básicos de las organizaciones —aquellos en que fundamentan su ventaja competitiva a través del *saber hacer*— es una de las fuentes de ventaja competitiva. Sin embargo, las organizaciones no pueden evitar una *adherencia al servicio* como forma de integrar recursos humanos, que se sienten implicados con un servicio, o con una zona geográfica concreta, pero no con la organización como entidad. Tal realidad implica que las organizaciones de Economía Social encontrarán cada vez más dificultades para imprimir un estilo propio a los servicios más estandarizados y sometidos a licitación pública, lo que les obligará a cooperar para definir esos servicios, si no quieren ver destruida su imagen de marca por la excesiva autonomía de los componentes de sus plantillas.

La amenaza que supone el punto anterior para las competencias esenciales de las organizaciones subcontratistas, se ve incrementada cuando se trata de recursos expertos, ligados a servicios concretos, en áreas geográficas determinadas. Estos profesionales podrían ser adquiridos a través de contratos administrativos, pero las organizaciones se encontrarían en la necesidad de compartir recursos en red con competidores directos. Una vez más, los propios recursos obligarán a las organizaciones a buscar formas de cooperación para proteger sus competencias esenciales.

Los recursos de estas organizaciones están soportados por las personas que las componen. Su *adquisición* implica el reclutamiento de personas, la capacitación de éstas y su encuadramiento organizativo. Al tratarse de un sector emergente, los perfiles profesionales no están aún definidos, ni tampoco el precio de mercado del factor trabajo. La estructura de las empresas aún no ha definido una relación entre estructuras estables y provisionales, actividades que se realizan dentro y actividades que se adquieren en el mercado.

Algunas de las organizaciones se están especializando en afrontar proyectos concretos, con inicio y final. Al incorporar estos proyectos rutinas organizativas más complejas, referidas más a la metodología de afrontar problemáticas concretas, están creando equipos de expertos especializados, más en la metodología de los procesos que en los servicios concretos. La apropiación de esos recursos, que permiten el proceso de conversión (combinación de conceptos), es necesaria para elevar el *saber hacer* de los expertos a conocimiento de la organización — proceso de aprendizaje organizativo— (Crossan et al. 1999).

La complejidad es el factor que liga los recursos a relaciones internas de la organización difíciles de desentrañar, dificultando la valoración por el mercado para aquellos competidores nuevos que desean adquirirlos. Complejidad, evolución, e innovación se establecen como los tres conceptos clave en la búsqueda de ventajas competitivas por estas empresas, pero previamente tienen que aprender a competir y buscar la productividad. De todas formas, los servicios ligados a contrataciones públicas y referidos a personas, tienen un alto grado de *normalización*, que unido al crecimiento de las organizaciones, por adición de líneas de servicios prescritos desde el exterior, resulta en estructuras organizativas sumativas, agrupando actividades similares por sus procesos, recursos necesarios y necesidades de control. Tales estructuras no favorecen la creación de herramientas organizativas, como departamentos de recursos humanos, investigación y desarrollo, etc, necesarias para convertir en práctica permanente los procesos de combinación de conceptos e interiorización de nuevas rutinas, que conocemos como innovación y desarrollo.

Algunas de las empresas de Economía Social estudiadas han innovado en las estructuras organizativas, mediante el diseño de formas nuevas de agrupamiento de actividades, en torno a bloques de decisión inéditos o poco experimentados, en aquellos casos en que las organizaciones se tenían que enfrentar a una diversificación de los servicios impuesta desde fuera, que respondían a la intersección del sector con otros basados en disciplinas diferentes.

Cambio e innovación están tan interrelacionados que a menudo se confunden. Los mecanismos que generan las organizaciones para afrontar el cambio, crean recursos propios o integran recursos de forma tan propia, que las capacidades emergentes de un proceso de cambio, son muy difíciles de imitar y construyen la identidad de la organización. Las organizaciones generan estructuras que permiten navegar sobre la gestión de lo urgente y operativamente inaplazable de forma que la cúpula directiva de la empresa mantenga en sus manos el pilotaje de la transición del cambio. La innovación y el aprendizaje aparecen unidos e implican una perspectiva particular de entender la organización empresarial, donde los trabajadores son considerados más que como recursos humanos, como personas capaces de activar recursos.

Todas las capacidades creadas por estas organizaciones y las que podrían desarrollar con los cambios organizativos necesarios, no son más que costes añadidos, si no van incorporadas a una estrategia, elegida para explotar de la mejor manera los recursos y capacidades relacionados con las oportunidades externas (Grant, 1991, 1996).

La idea del ciudadano como cliente empieza a penetrar ampliamente en la gestión pública, como un poderoso incentivo para reorientar la cultura de las administraciones en la dirección de la calidad de servicio y la satisfacción del usuario (Vidal, 1997). Si las tendencias son éstas, la posición de contacto con el usuario que tienen los trabajadores de los servicios de apoyo a personas y, más aún, el diseño de los servicios como servicios coproducidos por la entidad y el cliente (administraciones públicas), les da una posición privilegiada para orientar la mejora del servicio, o para detectar nuevas oportunidades de negocio en la diversificación de actividades. La rápida socialización de esos conocimientos que surgen en el día a día y la conceptualización de los mismos, es la defensa más eficaz contra la pérdida de competencias esenciales que implica la combinación en el entorno del cliente de los sistemas de contratación pública con los fenómenos citados de adherencia al servicio e implicación geográfica que genera provisionalidad en el contrato psicológico de los trabajadores con la organización. La propia imposibilidad de estabilizar el núcleo operativo urge la estabilidad de la tecnoestructura (Fernández, 1997).

Por lo tanto, las competencias esenciales de estas organizaciones, que residen en su subsistema técnico, deben ser conceptualizadas y almacenadas en la tecnoestructura (Mintzberg, 1984), así como los sistemas de evaluación y control, para que lleguen a convertirse en ventajas estratégicas y la estrategia no puede ser otra que la de su cliente a largo plazo: la satisfacción del usuario dentro del marco de recursos financieros marcado por el cliente.

Aunque el desarrollo de indicadores de control de las actividades es desigual, la capacidad para desarrollarlos no será un factor estratégico, a menos que vaya relacionada con la capacidad de cooperar con el *cliente público*, compañías de seguros o asociaciones de afectados, y además que sean el resultado de una espiral de saber hacer que empieza en la generación del servicio, donde se da la relación directa de la persona en contacto con el usuario como cogenerador del servicio.

La comunicación y el control cooperativo con los órganos directos de control del cliente, constituyen un recurso de primer nivel que estas organizaciones precisan activar. Dado que el *cliente último* (usuario) corre el riesgo de convertirse en un ente abstracto, definido burocráticamente a través de una serie de necesidades normalizadas, el trato diario con el usuario implica un riesgo de conflicto entre lo percibido (conocido) y la norma, si no se realimenta con el 'feed-back' comunicado a la inspección del cliente, y valorado mediante indicadores compartidos.

## 5.- Conclusiones

Nos encontramos ante un sector que inicia sus actividades a principios de la década de los ochenta, a partir de unas condiciones sociopolíticas y económicas concretas que favorecieron la aparición de cooperativas y otras entidades dedicadas a la gestión de servicios de apoyo a personas, llevados de la necesidad de generar puestos de trabajo, y de hacerlo en el contexto de la acción social. En estas organizaciones, las aportaciones de capital no han constituido un factor fundamental en los momentos iniciales, hecho que pudo tener una incidencia menor en un entorno estable, local y con pocos atractivos para la inversión privada, pero, en estos momentos, puede llegar a convertirse en un *handicap* competitivo en algunos casos.

Las organizaciones de Economía Social de este sector han tenido que adaptarse progresivamente a las exigencias de un tipo de gestión empresarial que, en algunos casos, han puesto en crisis los valores iniciales. A pesar de ello, se trata de organizaciones que están mostrando su eficacia para incorporar capacidades significativas y relevantes para la competencia, en mercados cada vez más abiertos y complejos. En el momento actual, la situación se define por la rápida apertura del mercado a partir de que los diferentes niveles de la Administración española parecen estar generalizando la fórmula de la gestión privada de los servicios sociales por razones de economía y eficacia, sin menoscabo del carácter público de los mismos.

En este sentido, el sector aparece como atractivo para la inversión privada, y las organizaciones de Economía Social, con una larga experiencia acumulada —pero sin capital— han de hacer frente a unas condiciones de competencia que resultan novedosas y obligan a acelerar procesos de colaboración interempresarial, innovación, planificación estratégica, capitalización de la experiencia y búsqueda de ventajas competitivas que garanticen la supervivencia y faciliten el desarrollo.

El desarrollo competitivo de las empresas del sector requiere, a nuestro entender, el posicionamiento de la marca Economía Social en la gestión privada de servicios sociales públicos. Pero ello pasa por tres cuestiones previas que entendemos como prioritarias:

- 1) Definir el sector de forma clara y socialmente transmisible. Ello obliga a establecer los límites del sector de forma operativa, tanto en las actividades que se llevan a cabo, como en las formas jurídicas que abarca, y en las prácticas organizativas que se le atribuyen. Definir el sector respetando el derecho a la diferencia por una parte, y reforzando los elementos comunes a todas las organizaciones por otra, se constituye en una condición *sine quae non* para la definición de una imagen de marca de utilidad para todas y cada una de las empresas.

- 2) Presentar el sector como una alternativa socialmente legítima de gestión de lo público; y ello pasa por garantizar el máximo conocimiento del mismo a la sociedad en general. Pero también obliga a que las empresas de Economía Social no aparezcan como generadoras de empleo precario, o como simples instrumentos de la administración para no sobredimensionar sus estructuras de personal. Presentarse a la sociedad como una alternativa de calidad en la gestión de servicios públicos, constituye un factor imprescindible del posicionamiento de marca.
- 3) Establecer estructuras organizativas que faciliten y potencien la definición de políticas de cooperación tanto globales —en el contexto del sector— como bilaterales, en función de intereses concretos y explícitos. Efectivamente, determinadas potencialidades, que resultan de la integración de experiencias y que facilitan la explotación de la diversidad de recursos de las empresas, no pueden activarse si no es a partir de acuerdos explícitos de cooperación tanto vertical como horizontal, y sobre la base de una definición consensuada del sector.

Sin embargo, entendemos que los marcos de cooperación no han de ser definidos de forma consuetudinaria y excluyente entre las empresas del sector sino que éstas, dada la complejidad y turbulencia del mercado emergente, han de mostrarse abiertas a acuerdos con entidades y empresas de todo tipo, en función de intereses estratégicos definidos. La viabilidad y capacidad de desarrollo de las empresas de Economía Social en este mercado emergente ha de venir determinada por tres planteamientos que pueden confluir sinérgicamente:

- 1) Las empresas del sector han de completar el proceso de incorporación plena de planteamientos de gestión eficaz y profesional de los servicios, conjugando criterios de eficiencia y calidad. En este sentido, se encontrarán en una posición de privilegio si son capaces de integrar la experiencia acumulada y convertirla en conocimiento transmisible e integrable en la gestión operativa de los servicios.
- 2) La Administración puede explotar el hecho de que las organizaciones de Economía Social, preocupadas por preservar mecanismos de participación e implicación del personal, proporcionan mayores garantías de calidad en el servicio, más allá de la simple gestión no problemática de los servicios.
- 3) Si se sitúa al ciudadano como centro de la política institucional y como punto de referencia para medir la calidad de los servicios gestionados al ser conceptualizado como cliente, éste se constituye en el punto de conexión entre ambas. Son las necesidades del cliente las que deben determinar los mecanismos de cogestión del servicio entre la empresa y la administración, así como la referencia para establecer los criterios de evaluación de la gestión, que supera las exigencias de la simple inspección administrativa.

La no consideración de estas cuestiones implica, desde nuestro punto de vista, una pérdida de oportunidad para la Administración en la mejora de la calidad de los servicios sociales. La hipervaloración de los criterios económicos sobre los profesionales y de calidad en los servicios, puede conllevar un desprestigio de lo público que se traduzca en deficiencias para el ciudadano.

## Bibliografía

- ACLER, C. y GHERARDI, S: *Proximity services: social solidarity cooperatives for services Italy*. Dipartamenti di Politica Sociale (Università degli Studi di Trento), 1990.
- AMIT, R. y SCHOEMAKER, P.S.H: Strategic Assets and Organizational Rent. *Strategic Management Journal*, vol. 14, 1993, pp. 33-46.
- ANDREU, R.; RICART, J.E. y VALOR, J: Innovación de procesos y aprendizaje organizativo. *Harvard-Deusto Business Review*, nº 70, 1996, pp. 24-77.
- ARGYRIS, C. y SCHÖN, D.A: *Organizational learning: a theory of action perspective*. Addison-Wesley. Reading, Massachussets, 1978.
- BARNEY, J.B: The resource-based theory of the firm. *Organization Science*, vol. 7, nº 11, 1996, pp. 134- 147.
- BARNEY, J.B: Is the resource-based 'view' a useful perspective for strategic management? Yes. *Academy of Management Review*, vol. 26, nº 1, 2001, pp. 41-56.
- COHEN, M.D: Individual learning and organizational routine. *Organization Science*, vol. 2, nº1, 1991, pp. 189-194.
- CROSSAN, M.M.; LANE, H.W. y WHITE, R.E: An organizational learning framework: from intuition to institution. *Academy of Management Review*, vol. 24, nº 3, 1999, pp. 522-537.
- DE SAÁ, P. y GARCÍA-FALCÓN, J.M: El valor estratégico de los recursos humanos según la visión de la empresa basada en los recursos. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 9, nº2, 2000, pp. 97-116.
- DIERICKX, I. y COOL, K: Asset stock accumulation and sustainability of competitive advantage. *Management Science*, vol. 35, nº 12, 1989, pp. 1504-1511.
- DODGSON, M: Organizational learning: a review of some literatures. *Organization Studies*, vol. 14, nº 3, 1993, pp. 375-394.
- FAJARDO, I.G. y SÁEZ, E: Estudio del contexto legal de las empresas de servicios sociales en el Estado español. En VV. AA.: *Gestión de servicios de apoyo a personas. Cuatro monográficos*. Proyecto Europeo ADAPT, 1997, pp. 7-61.

- FERNÁNDEZ, R: Coordinación y colaboración entre entidades de economía social en el sector de los servicios sociales y personales *Ponencia I Escuela de Verano de Economía Social*. Valencia, junio, 1997.
- FERNÁNDEZ, R. y MARTINEZ, A: *Organizaciones que Gestionan Servicios de Apoyo a Personas. Una aproximación sectorial*. Iniciativa comunitaria ADAPT. Valencia, 1997.
- FERNÁNDEZ, R. y MARTINEZ, A: Las empresas de economía social en la gestión de servicios de apoyo a personas. *CIRIEC-España*, nº 26, 1997.
- FERNÁNDEZ, R. y MARTÍNEZ, A: *Servicios de apoyo a personas. Aportaciones a la gestión y desarrollo de las empresas de Economía Social del sector*. KRK. Oviedo, 1999.
- FERNÁNDEZ, R.; VIVAS, S. y MARTÍNEZ, A: La gestión privada de servicios públicos: una aproximación estratégica. *XI Congreso Nacional AEDEM*. Lleida, 1997.
- FERNÁNDEZ, R. y VIVAS, S: Organizaciones de Economía Social que gestionan servicios de apoyo a personas: una aplicación del enfoque de recursos y capacidades. *VIII Congreso Nacional de ACEDE*. Las Palmas de Gran Canaria, 1998.
- FERNÁNDEZ, Z. y SUÁREZ, I: La estrategia de la empresa desde una perspectiva basada en los recursos. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 5, nº3, 1996.
- FIOL, C.M. y LYLES, M.A: Organizational learning. *Academy of Management Review*, vol. 10, nº 4, 1985, pp. 803-813.
- FLIPO, J.P: *Gestión de empresas de servicios*. EADA Gestión. Barcelona, 1989.
- GRANT, R.M: The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation. *California Management Review*, vol. 33, 1991, pp. 114-135.
- GRANT, R.M: *Dirección Estratégica*. Civitas. Madrid, 1996.
- GRANT, R.M: Resources, capabilities, and the knowledge-based view: assessments and prospects. *Ponencia del VIII Congreso Nacional de ACEDE*. Las Palmas de Gran Canaria, 1998.
- HALL, R: A framework linking intangible resources and capabilities to sustainable competitive advantage. *Strategic Management Journal*, vol. 14, 1993, pp. 607-618.
- HAMEL, G. y PRAHALAD, C.K: The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, vol. 90, mayo-junio 1990, pp. 79-91.
- HAMEL, G. y PRAHALAD, C.K. (1995): *Compitiendo por el futuro: estrategia crucial para crear los mercados de mañana*. Ariel. Barcelona.
- HAMEL, G., DOZ, Y.L. Y PRAHALAD, C.K: Collaborate with your competitors and win. *Harvard Business Review*, mayo-junio 1989, pp. 18-28.
- HEDBERG, B: How organizations learn and unlearn. En NYSTROM, P.C. y STARBUCK, W.H. (eds.): *Handbook of Organizational Design*, vol. 1. Oxford University Press. Oxford, 1981.

- HERNÁNDEZ, J y VALVERDE, F: *La participación del usuario en la financiación de la enseñanza pública universitaria: especial referencia a Andalucía*. Cuadernos de trabajo. Universidad de Jaén, 1998.
- KIM, D.H: The Link between Individual and Organizational Learning. *Sloan Management Review*, otoño 1993, pp. 37-50.
- LADO, A. y WILSON, M: "Human resource system and sustaine competitive advantage: competency-based perspective". *Academy of Management Review*, nº19, 1994, pp. 699-727.
- LAVILLE, J.L: *Les services de proximité en Europe. Pour une Économie solidaire*. Siro. Paris, 1993.
- LE BOTERF, G: *Comment investir en formation*. Les editions d'organisation, 1989.
- LE BOTERF, G: *Ingeniería y evaluación de los Planes de Formación*. Deusto. Bilbao, 1991.
- LEI, D.; HITT, M.A. y BETTIS, R: Dynamic core competence through meta-learning and strategic context. *Journal of Management*, vol. 22, 1996, pp. 549-569.
- LEONARD-BARTON, D: Core capabilities and core rigidities: a paradox in managing new product development. *Strategic Management Journal*, vol. 13, 1992, pp. 111-125.
- MAHONEY, J.T. y PANDIAN, J.R: The resource-based view within the conversation of Strategic Management. *Strategic Management Journal*, vol. 13, 1992, pp. 363-380.
- MARTÍNEZ, A: Qüestions al voltant dels serveis socials municipals. *Revista de Treball Social* nº 108, 1987, pp. 104-116.
- MENGUZZATO, M. y RENAU, J.J: *La Dirección Estratégica de la Empresa. Un enfoque innovador del management*, Ariel, Barcelona, 1991.
- MINTZBERG, H: *La estructuración de las organizaciones*. Ariel. Barcelona, 1984.
- MINTZBERG, H: Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, mayo-junio, 1996.
- MORALES, A.C: Un estudio empírico sobre la eficiencia de formas híbridas jerarquía-mercado: el caso de las cooperativas de trabajo asociado. *IX Congreso Nacional de ACEDE*. Burgos, 1999.
- NAVAS, J.E. y GUERRAS, L.A: *La dirección estratégica de la empresa*. Civitas. Madrid, 1996.
- NELSON, R.R. y WINTER, S.G: *An Evolutionary Theory of Economic Change*. The Belknap Press of Harvard University Press. Londres, 1982.
- NICOLINI, D. y MEZNAR, M.B: The social construction of organizational learning: conceptual and practical issues in the field. *Human Relations*, vol. 48, nº 7, 1995, pp. 727-746.
- NONAKA, I. (1991): The knowledge-creating company. *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre 1991, pp. 96-104.
- NONAKA, I: A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*, vol. 5, nº 1, 1994, pp. 14-37.

- NONAKA, I. y TAKEUCHI, H: *The Knowledge Creating Company*. Oxford University Press. Oxford-Nueva York, 1995.
- NONAKA, I. y KONNO, N: The concept of 'Ba': building a foundation for knowledge creation. *California Management Review*, vol. 40, nº 3, 1998, pp. 40-54.
- PENROSE, E: *The theory of the growth of the firm*. Sharp, 1959.
- PETERAF, M.A: The Cornerstone of Competitive Advantage: A Resource-Based View. *Strategic Management Journal*, vol. 14, 1993, pp. 179-191.
- PORTER, M: *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. The Free Press, 1980.
- PORTER, M: *Competitive advantage*. The Free Press, 1985.
- RUMELT, R.P: Towards a strategy theory of the firm. En LAMB, R. (ed.): *Competitive strategy management*. Prentice-Hall, 1984.
- RUMELT, R.P: How much does industry matter? *Strategic Management Journal*, vol. 12, 1991, pp. 167-185.
- RAYA, E: Gestión de servicios sociales. *III Congreso de Sociología vasca*. Bilbao, 1994.
- SCHUMPETER, J.A: *The theory of economic development*. Harvard University Press. Cambridge, Massachussets, 1934.
- SELZNICK, P: *Leadership in administration: a sociological perspective*. Harper&Row, 1957.
- SENGE, P: *La Quinta Disciplina*. Granica. Traducción castellana en Buenos Aires, 1992.
- SPENDER, J.-C: Making Knowledge the basis of a dynamic theory of the firm. *Strategic Management Journal*, vol. 17, 1996 (número especial de invierno), pp. 45-62.
- SWIERINGA, J. y WIERDSMA, A: *La organización que aprende*. Addison-Wesley Iberoamericana, 1995.
- STAHL, T., NYHAN, B. y D'ALOJA, P: *La organización autocualificante*. Comisión de las Comunidades Europeas. Eurotecné, 1993.
- TEECE, D.J., PISANO, G. y SHUEN, A: Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, vol. 18, 1997, pp. 509-533.
- VIDAL, I: Modelos de organización en la provisión de Servicios Personales. *Ponencia I Escuela de Verano de Economía Social*. Valencia, junio, 1997.
- WERNEFELT, B: A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5, 1984, pp. 171-180.
- WRIGHT, P.M.; Mc MAHAN, G.C. y Mc WILLIAMS, A: Human resources and sustained competitive advantage: a resource-based perspective. *The International Journal of Human Resource Management*, nº5, 1994, pp. 301-326.