



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y  
Cooperativa, nº 37, abril 2001, pp. 79-116**

# **Tendencias en la evolución de las organizaciones no lucrativas hacia la empresa social**

**Francisco Salinas Ramos**

Universidad Pontificia de Salamanca

**María José Rubio Martín**

Universidad Complutense de Madrid

*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)

# Tendencias en la evolución de las organizaciones no lucrativas hacia la empresa social

**Francisco Salinas Ramos**

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Pontificia de Salamanca

**María José Rubio Martín**

Socióloga. Investigadora de la Universidad Complutense de Madrid

## RESUMEN

*El objetivo del presente trabajo es exponer los aspectos principales de la evolución de las Organizaciones no lucrativas de acción social hacia formas de organización y gestión más profesionales y empresariales. Bajo el concepto de "empresa social" los autores engloban entidades que, más allá de su forma jurídica, enlazan la finalidad social y el principio del no lucro con nuevas estrategias de profesionalización y gestión de tipo empresarial. Asimismo se analizan los nuevos retos a los que las empresas sociales se han de enfrentar como gestoras y proveedoras de bienes y servicios sociales. Para ello, se aportan algunos de los resultados de la investigación del Proyecto Okapi en España.*

**PALABRAS CLAVE:** empresa social, división mixta del bienestar, profesionalización, gestión empresarial, Tercer sector.

## RÉSUMÉ

L'objectif de la présente étude est d'exposer les principaux aspects de l'évolution des Organisations à but non lucratif d'action sociale vers des formes d'organisation et de gestion plus professionnelles et commerciales. Les auteurs regroupent sous le concept "entreprises sociales" des organisations qui, au-delà de la forme juridique, unissent les fins sociales et le principe du non profit à de nouvelles stratégies de professionnalisation et de gestion d'entreprise. Ils analysent également les nouveaux défis que ces entreprises sociales doivent affronter en tant que gestionnaires et pourvoyeurs de biens et services sociaux. A ce propos sont présentés les résultats de la recherche réalisée par le projet Okapi en Espagne.

MOTS CLÉ: entreprise sociale, division mixte du bien être, professionnalisation, gestion commerciale, Troisième secteur.

## ABSTRACT

The aim of this article is to set out the main aspects of the development experienced by non-profit-making social services organisations to become organisations that are structured and managed in a more professional and businesslike manner. The authors include in the concept of "social company" organisations that, regardless of their legal nature, combine social purpose and the non-profit principle with new strategies of professionalization and businesslike management. Furthermore, the new challenges that have to be faced by "social companies", managing and providing social services are also examined here. For this reason, some of the results that were obtained in Spain from the Okapi research project are also included here.

KEY WORDS: social enterprise, welfare mix, professionalization, businesslike management, Third Sector.

## 1.- Introducción

Este artículo recoge algunas conclusiones del Proyecto Okapi en España, investigación promovida a instancias de la Comisión de la Unión Europea -Dirección General V-1, con la participación de Italia, España y Portugal y coordinada por la Federación Italiana del Voluntariado -FIVOL-. Siguiendo los criterios de los coordinadores del Proyecto los casos o *buenas prácticas* estudiadas y analizadas en España han sido cuatro organizaciones sociales y cuatro asociaciones de vecinos. En las siguientes páginas nos referimos a las primeras.

El citado proyecto parte de la siguiente consideración: en Europa una buena parte de las organizaciones que conforman el Tercer sector están evolucionando en un sentido productivo, lo que significa que estas organizaciones han comenzado, desde hace un tiempo, a confrontarse, de manera no esporádica sino sustantiva, con la producción de bienes y servicios. Partiendo de esta idea se ha tratado de estudiar y profundizar en el proceso de transformación de las Organizaciones no lucrativas (ONL) hacia la empresa social.

Ese proceso de cambio exige a las Organizaciones sociales que conforman el Tercer sector una nueva cultura, una nueva visión económica y social. En definitiva, reclama nuevas formas de organización y funcionamiento. Una de estas formas, en el ámbito que nos ocupa, es la denominada **Empresa Social**. En el panorama europeo el concepto de empresa social sólo ha sido institucionalizado en Bélgica, pero, tal como se ha planteado en esta investigación, el término no hace referencia a una forma jurídica concreta sino a una realidad bicéfala -fin social / gestión empresarial- que en cada país puede adoptar diferentes formas. El desafío que el concepto plantea se cifra en conseguir y sostener un adecuado equilibrio entre ambas actividades.

Se han seguido varios criterios para delimitar el concepto de empresa social, desde el punto de vista **económico** sus características serían:

- *Producción y distribución de bienes y servicios*, es decir debe tener contacto con el mercado de carácter no eventual, ni ocasional, sino permanente.
- *Autonomía de gestión*. Debe tener su propio proyecto y desarrollarlo de forma autónoma. La empresa social no es un brazo instrumental de otra organización. La autonomía de gestión debe constar en los estatutos y formalizarse en protocolos.

1.- Los resultados de esta investigación se pueden encontrar en SALINAS, F., RUBIO, M. J. y CEREZO, I. (2000): *La evolución del Tercer sector hacia la empresa social. Estudio cualitativo. Madrid. (fotocopiado)*.

- *Riesgo económico*, debe existir una mínima diversificación en la producción (distribución) de bienes y servicios.
- *Fuerza de trabajo remunerada*, al menos un mínimo.
- *Carácter innovador del servicio o del proceso de erogación*, tiene que ofrecer algo diferente, un añadido, un plus de producción.

Según los *criterios sociales*, una empresa para definirse como "social" debe tener las siguientes **características**:

- *Iniciativa emprendida por un grupo de ciudadanos*, debe ser expresión de una forma de auto-organización de los ciudadanos, iniciativa de la comunidad.
- *Tener relación directa con el territorio*, en tanto iniciativa de la comunidad debe permanecer unida a ella, participa en el desarrollo local.
- *El poder de decisión no se basa en la posesión de capital*, sino en la participación de las personas.
- *Participación democrática en la gestión de las actividades*, debe asegurar los mecanismos de participación en las decisiones. La democracia es un criterio ligado a los socios, "una persona, un voto"; la participación es un criterio que remite a los destinatarios de las actividades de la empresa.
- *Limitación en la distribución de beneficios*. Se trata de un elemento constituyente, irrenunciable, pero no suficiente. A diferencia del criterio anglosajón, en el que la distribución de los beneficios es el único criterio, es necesario identificar, no sólo las limitaciones de dicha distribución, sino también otros criterios que garanticen la finalidad social.

Otro aspecto que ha motivado el proyecto Okapi, es el interés de la Unión Europea, a través del proyecto piloto *Tercer Sistema y Empleo*, contemplado en el *Libro Blanco* de Delors, por certificar la capacidad del Tercer sector en la creación de empleo así como la naturaleza del mismo.

A diferencia de las Sociedades Cooperativas y las Sociedades Mutualistas que están más estudiadas, las Organizaciones no Lucrativas conforman un campo complejo, difícil de definir y de delimitar. Sin embargo, las últimas investigaciones<sup>2</sup> coinciden en reconocer su *capacidad* para comprender y dar respuesta a las "*nuevas necesidades*" y demandas sociales, y su *competencia* para crear empleo -a partir del desarrollo de las potencialidades de las personas y la generación de procesos de inserción sociolaboral-. Estos nuevos empleos suelen estar relacionados directamente con

2.- Salamon, L. M. y Anheier, H.K. (1999); CIRIEC-Internacional (1999); EUROSTAT-D.G. XXIII (1997), Ruiz Olabuénaga, J.I. (2000), Martínez, M.I. (2000), Cortés, L. et al. (1999); etc.

las necesidades de la vida diaria de un buen sector de la población y con la mejora de su calidad de vida -servicios de proximidad, ayuda a jóvenes en dificultad de inserción socio-laboral y servicios de mejora de la calidad de vida-.

Como se explica en las siguientes páginas, las ONL se mueven en un terreno de gran presión y de permanente cambio. Muchas organizaciones han pasado de prestar funciones de apoyo a la Administración pública a gestionar directamente servicios públicos. Esta situación genera problemas y desafíos a los cuales tienen que hacer frente -incremento de las plantillas, cambios financieros, nuevas relaciones con la Administración Pública, etc.-. Incluso muchas de ellas pasan actualmente por momentos de crisis y conflictos internos, buscando redefinir su identidad y su papel.

En este sentido, la finalidad última de la investigación que aquí se presenta trata de proveer de soportes técnicos a las organizaciones no lucrativas en el momento en que éstas decidan afrontar un proceso evolutivo hacia formas más productivas y empresarializadas. Los resultados obtenidos buscan ofrecer un modelo descriptivo de los procesos y etapas que llevan a la constitución de la empresa social, así como el análisis de las condiciones a través de las cuales el Tercer sector puede crear empleo.

Finalmente, queremos señalar que el nuevo horizonte que se presenta ante las ONL exige de ellas un esfuerzo encaminado a aceptar los desafíos que exige crecer organizativa y económicamente. Para ello es ineludible invertir en el desarrollo de aptitudes y competencias profesionales, buscar nuevas fuentes de recursos con el fin de superar su dependencia financiera de la Administración Pública, y avanzar en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Asimismo, y teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, las Administraciones deberían: 1. invertir más en el conocimiento de la realidad del sector, pues sólo teniendo datos sistemáticos y fiables se puede contribuir favorablemente a la toma de decisiones políticas; 2. Ofrecer mayor participación al Tercer sector en el diseño de estrategias y políticas públicas y en la planificación de los servicios específicos; 3. Redefinir los marcos legales dentro de los márgenes de reconocimiento, promoción y fomento; 4. Clarificar y actualizar el derecho positivo y el régimen fiscal que afecte al Sector, así como facilitar el régimen de donaciones.

## 2.- Metodología y sujetos de estudio

El Proyecto Okapi en España ha sido planteado como una investigación cualitativa, desarrollada a través del *estudio de casos*. Las técnicas de investigación empleadas han sido la entrevista en profundidad a distintos responsables de cada organización y el estudio de fuentes secundarias elaboradas por las propias entidades (memorias, estudios, estadísticas internas, folletos, etc.).

La *muestra* del estudio responde a un *diseño multicaso*. En concreto, cuatro han sido los casos analizados. En la selección última de los mismos se ha tenido en cuenta las siguientes variables:

- *El tamaño*: ha sido definido en función de dos variables: número de trabajadores -asalariados y voluntarios- y volumen de ingresos, siguiendo los criterios del informe "Empleo y Trabajo Voluntario en las ONG de acción social"(Martínez, M.I. et al. 2000)<sup>3</sup>. En función de esta clasificación, se han seleccionado entidades de tamaño grande y mediano, privilegiando en número las de tamaño mediano, quienes, a nuestro parecer, podían estar desarrollando procesos de profesionalización y de evolución hacia la empresa social más dinámicos<sup>4</sup>.
- *La personalidad jurídica*: asociaciones y fundaciones. Se ha considerado que el objeto de estudio del Proyecto Okapi -analizar la evolución de las organizaciones voluntarias y de las asociaciones hacia la empresa social-, tan sólo se puede constatar en las asociaciones y fundaciones, quienes en principio nacen sin vocación productiva, o ésta aparece en ellas en un lugar secundario. Por este motivo, se han descartado las formas típicas de la Economía social (Cooperativas, Mutualidades y Sociedades Laborales), quienes, justamente al contrario, se crean con una finalidad productiva.
- *El tipo de actividad*: se ha procurado abarcar el máximo tipo de actividades, intentando cubrir dos espacios referenciales en la acción social: los servicios de proximidad y las nuevas formas de exclusión social.
- *Los beneficiarios*: del mismo modo se ha intentado que las entidades seleccionadas atendieran a diferentes colectivos de beneficiarios. En concreto, éstos han sido: menores en riesgo y conflicto social, jóvenes en desventaja social y con dificultades de inserción laboral, drogodependientes, reclusos y Tercera Edad.

3. - Organizaciones pequeñas (1 a 10 trabajadores), pequeñas-medianas (11 a 50), medianas (51 a 250 trabajadores) y grandes (más de 250 trabajadores).

4. - Consideramos que estos procesos también están abiertos en organizaciones pequeñas y grandes. Sin embargo, éstos pueden estar más o menos ralentizados por algunas circunstancias específicas: en las organizaciones de tamaño grande, por la fuerte y decisiva presencia de trabajo voluntario -tómese por ejemplo Cáritas, Cruz Roja o Manos Unidas-; y en las de tamaño pequeño, por igual motivo y por la escasa cuantía de sus ingresos.

• *Los ámbitos de nuevos yacimientos de empleo:* ayuda a jóvenes en dificultad e inserción, servicios de proximidad, formación para el empleo.

La siguiente Tabla pretende aportar una visión de conjunto de las entidades estudiadas<sup>5</sup>.

**Tabla 1: Principales características de las empresas sociales estudiadas**

| Nombre de la Empresa social          | Personalidad Jurídica | Inicio de actividad y Constitución jurídica                  | Tamaño  | Tipo de actividad  | Beneficiarios     | Ámbito de Nuevos Yacimientos de empleo                                   |
|--------------------------------------|-----------------------|--|---------|--|-------------------|--|
| <b>Punto Omega</b>                   | Asociación            | Inicio de la actividad: 1970.<br>Constitución jurídica: 1984 | Mediana | Reinserción de drogodependientes y reclusos.<br>Formación de menores desfavorecidos socialmente                    | Jóvenes y menores | Ayuda a jóvenes en dificultad e inserción                                |
| <b>ASISPA</b>                        | Asociación            | Inicio de la actividad: 1975<br>Constitución jurídica: 1980  | Grande  | Atención a ancianos: residencias, centros de día, ayuda a domicilio, teleasistencia                                | Tercera edad      | Servicios de proximidad  |
| <b>Paideia</b>                       | Asociación            | Inicio de la actividad: 1985<br>Constitución jurídica: 1987  | Mediana | Prevención socio-educativa, acogida de menores desfavorecidos, seguimiento y acompañamiento de jóvenes inmigrantes | Menores           | Ayuda a jóvenes en dificultad e inserción                                |
| <b>Fundación Tomillo<sup>6</sup></b> | Fundación             | Inicio de la actividad: 1983<br>Constitución jurídica: 1984  | Mediana | Formación e inserción laboral de jóvenes desempleados con dificultades de inserción socio-laboral                  | Jóvenes y menores | Ayuda a jóvenes en dificultad e inserción<br><br>Servicios de proximidad |

5.- Por motivos de coste económico y de tiempo no se ha atendido a la variable geográfica. Hubiera sido deseable descubrir singularidades y semejanzas entre diferentes Comunidades Autónomas, pero por los citados motivos se ha optado por elegir principalmente organizaciones que tienen su sede social en la Comunidad de Madrid.

6.- Los datos que se exponen de la Fundación Tomillo no incluyen los referidos a las empresas de inserción.

A nuestro parecer, si bien estas cuatro entidades no son representativas de la situación del conjunto del Tercer sector, sí que pueden ser consideradas como casos *paradigmáticos*, de la evolución de las ONL hacia la empresa social. Estamos, por tanto, ante organizaciones representativas de la parte más dinámica del tejido no lucrativo de la acción social, y, en esa medida, sus trayectorias pueden servir de patrón o guía para otras. Su evolución en el tiempo, su implantación actual, la madurez profesional alcanzada -desigual, pero en todos los casos significativa- y sus perspectivas de futuro avalan esta tesis.

En ese sentido, queremos señalar de antemano que algunas conclusiones de este estudio pueden no ser extrapolables a la situación actual del conjunto del Sector No Lucrativo. Especialmente las referidas al grado de profesionalización alcanzado por las entidades estudiadas -probablemente superior a la media-, y a la proporción de trabajo asalariado frente al trabajo voluntario -posiblemente también superior al del resto de organizaciones-. Pero, sin embargo, otras conclusiones sí que pueden ser indicativas, tanto de posibles trayectorias como de dificultades presentes y posibilidades futuras de un sector en expansión.

### **3.- El desarrollo de la empresa social en el marco de una economía mixta del bienestar**

La acción no lucrativa de carácter social ha estado presente a lo largo de la historia de nuestro país. Una evolución lenta y retardada de la protección social pública -que ha progresado desde una concepción de tipo caritativo- eclesial hasta un régimen jurídico de servicio público, sobre el que se ha materializado un incompleto Estado del Bienestar-, ha permitido que las Organizaciones no lucrativas, bajo distintas denominaciones, hayan llevado a cabo una labor más o menos intensa, complementaria y/o sustituta de la del Estado.

Al igual que ha ocurrido en otros países con Estados de Bienestar implantados tardíamente (Borzaga y Maiello, 1998), en España se ha producido la paradoja de la crisis de un *welfare* aún no plenamente desarrollado, que ha obligado a la Administración pública a replantear su propio rol y a buscar nuevas formas mixtas de colaboración público-privado. Esta nueva situación ha otorgado una relevancia extraordinaria al papel que puedan desempeñar las entidades que conforman el Tercer sector.

En concreto, el crecimiento y la revitalización de las ONL de acción social son consecuencia de tres procesos:

1. El tardío y lento desarrollo del Estado del Bienestar, y la necesidad de reforma de las políticas sociales cuando éste aún no había sido plenamente desarrollado.

2. La progresiva *externalización* de parte de la producción y/o gestión de servicios por parte de la Administración Pública. Muy especialmente en el ámbito de los servicios sociales.
3. La expansión, en buena parte de la sociedad española, de valores asociados a la solidaridad, el voluntariado y, en definitiva, a una sociedad más participativa y activa.

En consecuencia, el análisis de la presencia y el papel del Sector no lucrativo en la actualidad está necesariamente circunscrito a tres terrenos diferentes pero estrechamente interrelacionados:

El primero, se refiere a la **reestructuración del welfare state**, que se está orientando hacia un nuevo modelo de división mixta del bienestar en el que la Administración Pública ha hecho una apertura hacia *formas plurales* de producción y/o gestión de servicios de interés colectivo (Rodríguez Cabrero y Monserrat Codorníu, 1997). Desde esa apertura se trataría de satisfacer las necesidades sociales bajo criterios de eficacia y eficiencia.

El segundo, alude a las **políticas sociales** que han de ser implementadas bajo la acción conjugada de los tres grandes agentes sociales, a saber: el Estado, el Tercer sector y el mercado. Con lo que la presencia del Estado sigue ocupando un lugar principal a la hora de financiar, regular y controlar la calidad de los servicios, pero pierde peso en la producción y/o gestión directa de los mismos.

Finalmente, el tercero, tiene que ver con una actitud más participativa y responsabilizada de la comunidad frente a las necesidades sociales. De manera que la ciudadanía vuelve a asumir una **responsabilidad colectiva** antaño delegada, casi con exclusividad, en la Administración Pública. De tal manera, la sociedad civil parece encaminarse también hacia su reestructuración y participación más democrática (Montagut, 2000).

En el ámbito específico de los servicios sociales<sup>7</sup>, la apertura de la Administración a nuevas formas y agentes de intervención está especialmente urgida por la reciente e incompleta implantación de su red asistencial, creada a partir de la Constitución de 1978. En este sentido también han contribuido decisivamente las nuevas demandas derivadas de los procesos de exclusión social típicos de las sociedades postindustriales (inmigración, familias monoparentales, parados de larga duración, etc.), y la nueva realidad socio-demográfica (el alargamiento de la esperanza de vida que ha conducido a lo que Gallimard ha denominado el “encanecimiento” de los gastos sociales, las bajas tasas de natalidad, la creciente incorporación de la mujer al mercado del trabajo, etc.).

Las limitaciones del Sector Público para dar respuesta, por sí solo, a todas esas situaciones han permitido una mayor permeabilidad de la Administración hacia formas de producción y/o gestión externas.

7.- Emplearemos indistintamente los términos “servicios sociales” y “acción social”.

Las organizaciones no lucrativas de acción social han emprendido un proceso de adaptación a esta nueva realidad socio-económica, asumiendo buena parte de la gestión y/o producción de los servicios que anteriormente eran responsabilidad de la Administración Pública o de otros nuevos. Motivo por el cual desde diferentes estudios se las ha empezado a considerar como piezas indispensables en el desarrollo del bienestar social (Rodríguez Cabrero y Monserrat Codorniú, 1997) o “brazos ejecutores de la política social del Estado” (Ruiz Olabuénaga et al. 2000, Cortés, Hernán y López, 1996; Casado, 1994).

La asunción de nuevas responsabilidades ha supuesto que las ONL de acción social hayan pasado de realizar *funciones relacionadas con la reivindicación, defensa de derechos sociales y tutela de colectivos* (funciones de advocacy) a otras más vinculadas con la *producción y/o gestión de bienes y servicios de bienestar colectivo* (funciones productivas)<sup>8</sup>.

Esta evolución hacia la *productividad* les está obligando a adoptar modelos de gestión interna similares o cercanos a los que emplean las empresas privadas-mercantiles, al tiempo que ha promovido la contratación de empleo asalariado. Reforzándose así la naturaleza profesional-empresarial de parte del Tercer sector.

En la década de los años noventa, dicha *empresarialización* se ha visto acelerada por la significativa presencia del sector privado-mercantil en muchas áreas de actuación y, sobre todo, por la adopción por parte de la Administración Pública de reglas de mercado en la adjudicación de los servicios. La libre concurrencia ha conformado un escenario de competencia entre organizaciones lucrativas y no lucrativas, e incluso entre las propias ONL, llevando a la expulsión, de ese mercado, de pequeñas organizaciones incapaces de asumir la gestión de cierto volumen de trabajo o reacias a convertirse en “agencias colaboradoras” de la Administración pública con escasa capacidad de presión y decisión.

La evolución de las ONL de acción social hacia la figura abstracta, desde el punto de vista jurídico, de empresa social (caracterizada por su finalidad social, vínculo con el no lucro y gestión de tipo empresarial) no es homogénea, ni extensible al conjunto del Tercer sector, pero sí que puede ser constatada en el núcleo más activo del mismo. En cualquier caso, como señala Monserrat Codorniú (2000), el futuro de las ONL va a estar seriamente comprometido por su capacidad de desarrollar habilidades como organizaciones empresariales y de competir con las empresas mercantiles ofertando productos del mismo nivel, en términos de cantidad y calidad. Esta constatación no hace sino reafirmar la oportunidad del concepto de empresa social, en sus diferentes formas y modalidades jurídicas, e impulsar la investigación y el desarrollo de nuevas dinámicas de gestión de las organizaciones sociales.

8.- Este paso ha sido expuesto, entre otros autores, por C. Borzaga., G. Fiorentini y A. Maticena (1996) y C. Borzaga y M. Maiello (1998).

## 4.- De la organización voluntaria a la empresa social: Itinerario

Todas las entidades analizadas en este estudio han protagonizado un proceso de cambio que les ha dotado de un *perfil productivo* y de una forma de organización y de gestión que tiende a adoptar formas empresariales o, mejor dicho, *cuasi empresariales*. En ese proceso se pueden distinguir cuatro fases o periodos principales por los que las ONL han transitado hasta obtener ese nuevo carácter de tipo productivo-empresarial. (Gráfico 1):

*Fase primera. De creación:* Este periodo en las entidades estudiadas abarca la segunda mitad de los años setenta y primera de los ochenta. Es la etapa en la que se constituye la entidad, aunque en ocasiones no llega a tomar personalidad jurídica propia hasta la siguiente fase.

Este primer momento está caracterizado por una fuerte impregnación ideológica cultural, que tiene su reflejo en los objetivos de la entidad -de tipo generalista- y en el trabajo voluntario de casi todos los miembros que la componen. La filosofía de intervención adoptada busca alejarse de las formas *burocratizadas* de los organismos públicos y de los intereses económicos de las empresas lucrativas. La dimensión *local*, la relación de cercanía, el vínculo con el *principio de no lucro* y una percepción integradora de las necesidades del beneficiario, en contra de la actuación parcial de la Administración pública, son algunas de las señas de identidad de estas organizaciones en sus orígenes.

Los ámbitos de intervención en los que deciden situarse están principalmente relacionados con servicios a la persona -servicios de proximidad: atención a ancianos, ayuda a domicilio...-, y con los nuevos procesos de exclusión social (menores en desamparo y conflicto social, drogodependientes, jóvenes en dificultad de inserción...). Las entidades suelen gobernarse con estrategias muy sencillas de organización. Ni el número de los miembros, ni el de beneficiarios requieren formas más elaboradas.

*Fase segunda. De inicio de la productividad:* aproximadamente en la segunda mitad de los años ochenta, la Administración pública comienza a contemplar la posibilidad de delegar la producción y/o gestión de algunos servicios. Es una etapa que se podría denominar de *tanteo* de los poderes públicos. De forma incipiente, se trata de confirmar hasta qué punto puede ser viable la *externalización* de algunos servicios, o crear otros nuevos, a través de las Organizaciones no lucrativas. Con este objetivo, primero se aumentan las subvenciones de tipo finalista -para la realización de proyectos concretos-, y, después, se pasa a establecer acuerdos de colaboración en forma de convenios.

Estas circunstancias sitúan a las organizaciones en un nuevo marco en el que el *voluntarismo* tendrá que enfrentarse a las exigencias que acarrea la ejecución de programas concretos -cumplimiento de plazos, atención a un número de usuarios acordado, realización de las actividades pactadas, justificación del trabajo realizado, etc.-. Programas que, por otro lado, van a garantizar los recursos económicos suficientes para el mantenimiento de las entidades sociales. Es entonces cuando se produce un cambio significativo en la contratación de personal, y algunas personas que comenzaron como voluntarios pasan a ser asalariados y a especializarse en aspectos relacionados con la gestión de los recursos, la organización, etc.

Este primer paso hacia la productividad supone algunas *tensiones internas*:

- La decisión de colaboración con la Administración genera resistencias entre aquellos miembros más partidarios de una acción social con fuertes raíces ideológicas-culturales y sin dependencias.
- La contratación de asalariados abre la polémica: trabajadores asalariados frente a trabajadores voluntarios.
- Y, por último, las tensiones giran acerca de cuáles deben ser las funciones de las entidades sociales: funciones de reivindicación, defensa y tutela de derechos y colectivos –*advocacy*-, frente a funciones de producción y/o distribución de bienes y servicios.

Por otro lado, el retraso en los pagos por parte de la Administración y la inexperiencia propia de esta nueva época, hacen que las entidades tengan que enfrentarse ante una situación económica difícil. Esta situación se afronta con una gran dosis de trabajo voluntario, de disponibilidad y flexibilidad de los empleados.

*Fase tercera. De expansión y consolidación de la productividad:* en la década de los noventa, el propósito de la Administración pública de *externalizar* parte de sus servicios se consolida. En consecuencia, el número de proyectos que se adjudican a las ONL aumenta considerablemente, y en esa misma medida crecen los ingresos económicos de las mismas. Esto supone un volumen de trabajo que obliga no sólo a la contratación de nuevos profesionales, sino al cambio de la gestión de las entidades.

*El funcionamiento y las relaciones de las organizaciones se hacen complejos.* Los directivos, en su condición de voluntarios, cuentan con limitación de tiempo y dedicación. Los equipos de dirección de programas desconocen lo relativo a la gestión de recursos humanos, económicos, planificación, etc. El aumento de las plantillas de asalariados introduce posibles elementos de tensión y conflictividad. En definitiva, las entidades ven la necesidad de evolucionar hacia *formas de organización y gestión internas más técnicas y de tipo empresarial*.

Por otra parte, la Administración pública se consolida como el principal cliente de las Organizaciones no lucrativas, lo que genera una *fuerte dependencia económica*. Además en los cinco

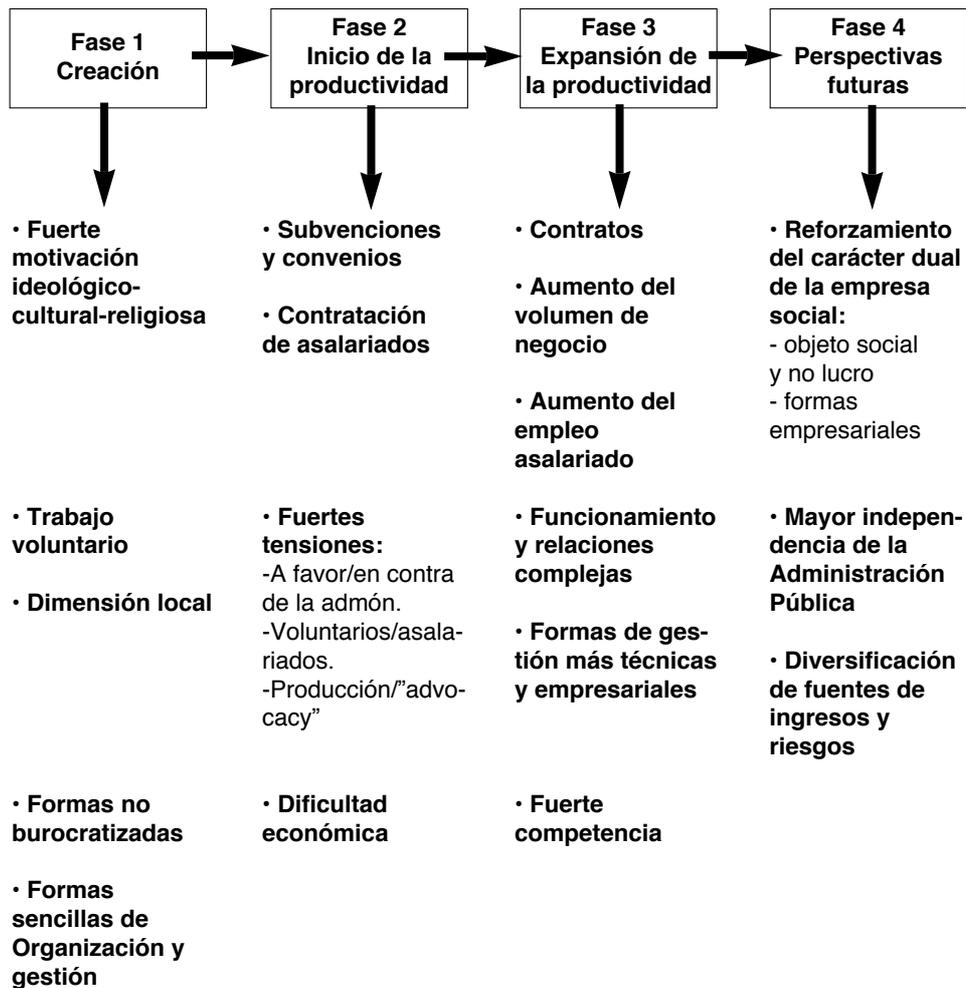
últimos años, aproximadamente, la Administración se ha ido decantando por el contrato público –libre competencia-, como forma más adecuada de elección de posibles proveedores. Esto ha llevado a las Organizaciones no lucrativas a tener que desenvolverse en un ambiente de *alta competitividad*, constituido tanto por empresas sociales como por empresas mercantiles-lucrativas.

*Fase cuarta. De perspectivas futuras:* la fuerte dependencia del Sector público lleva aparejados algunos inconvenientes: incertidumbre anual sobre la adjudicación y renovación de los contratos, competencia entre organizaciones afines en el reparto de los recursos públicos, gran cantidad de trabajo burocrático-administrativo, realización de actividades a bajo coste, etc.

Las organizaciones tienen clara conciencia del papel jugado por la Administración, como principal cliente-financiador, en la evolución de las ONL hacia la empresa social; pero, consideran imprescindible, en un futuro próximo, ser menos dependientes de la Administración Pública, para lo cual deberán procurarse *nuevas fuentes de ingresos*. En esta búsqueda de nuevos recursos económicos se barajan algunas posibilidades, entre ellas las *donaciones privadas* (sobre todo de empresas mercantiles) y el *pago por servicios*, aunque esta última modalidad está muy condicionada por: el tipo de actividad a desarrollar, la competencia de la economía sumergida, la falta de regulación legal del Tercer sector, en general, y de la empresa social, en particular, y, finalmente, por una mentalidad bastante extendida de servicio público gratuito.

A modo de balance, ninguno de los casos estudiados cuestiona el camino emprendido hacia la *profesionalización/empresarialización*. Al contrario, se pretende reforzar la productividad adoptando y consolidando nuevas formas de gestión de los recursos humanos y económicos. También se hace hincapié en la vertiente social de estas nuevas empresas. El vínculo con el no lucro no pierde fuerza, al igual que el cuadro ideológico-cultural y la filosofía de intervención. Estos principios que arroparon los orígenes de la empresa social, siguen siendo rasgos básicos de su identidad, aunque ahora en el día a día se comporten de un modo mucho más pragmático.

### Gráfico 1: Las Fases en la evolución hacia la empresa social



## 5.- Bases estructurales de un proceso abierto

La evolución hacia la empresa social se ha asentado en tres ejes, o pilares, principales: a) la vocación social y la inserción en lo local, b) la tendencia continua, aunque reciente en el tiempo, a la profesionalización y la gestión empresarial y c) la relación de dependencia con la Administración Pública.

Estos ejes sobre los que las ONL se han apoyado para avanzar en un sentido productivo, no han de ser interpretados como estructuras acabadas y determinantes, sino que van a ir modificándose en función de los cambios económicos y sociales externos, de las decisiones internas que las propias empresas sociales vayan adoptando y de la capacidad del Tercer sector para cohesionarse y lograr una capacidad de influencia y de acción más fuerte frente al Estado y al sector privado-mercantil.

### 5.1. Vocación social e inserción en lo local

Desde la primera hasta la última fase, las organizaciones muestran una significativa *fidelidad a la finalidad social* con la que nacieron. De hecho, en todas y cada una de las etapas se han producido tensiones acerca de si las actividades y modos de gestión utilizados eran consecuentes con el carácter y la vocación social de las entidades. Si bien estas tensiones han sido resueltas mediante una progresiva profesionalización y *empresarialización* -contratación de personal asalariado, aumento de la productividad y gestión de tipo empresarial-, se siguen manteniendo los principios de *no lucro y finalidad social* como base de toda la evolución hacia la empresa social.

El fuerte componente ideológico-cultural o religioso, que en la primera etapa funcionó como motor de la puesta en marcha de las ONL, ha subsistido en el tiempo entremezclado con fuertes dosis de racionalidad y de pragmatismo, elementos necesarios para adaptarse a los cambios económicos y sociales emergentes.

Otro de los anclajes en la evolución hacia la empresa social es su presencia e inserción en lo local. Ahí radican en buena medida muchos de los *puntos fuertes* de su oferta: mayor cercanía a los beneficiarios, mejor conocimiento de los problemas sociales, mayor capacidad para detectar nuevas o viejas necesidades no cubiertas, etc. Esta dimensión local, sin embargo, sin ser abandonada, parece querer ser trascendida por aquellas empresas sociales con mayor capacidad de gestión y recursos. En efecto, todas las empresas sociales abordadas manifiestan estar dispuestas a extender su ámbito geográfico como forma de seguir consolidando su expansión económica y amortizar la fuerte inversión efectuada en empleo asalariado.

Ahora bien, la expansión de la oferta de las empresas sociales puede encerrar algunos riesgos, pues son las ONL menos localistas las más perjudicadas por la competencia de las empresas mercantiles-lucrativas, al estar estas últimas más orientadas a una producción de tamaño y perspectivas de proporción superior. Aunque, qué duda cabe, que en ocasiones la competencia del sector mercantil también amenaza a las empresas locales de tamaño pequeño al no poder concurrir en igualdad de condiciones en estructura financiera, capacidad para asumir riesgos o pérdidas económicas eventuales, volumen de sus recursos humanos, etc.

## 5.2. Profesionalización y empresarialización

La delegación de funciones por parte de la Administración Pública da paso al *Inicio de la productividad* (segunda fase), lo que obliga a las entidades a emprender un *proceso de profesionalización* y de transformación de sus *modos de gestión y organización*. Este proceso, que es un continuo, se ha visto acelerado en los cinco últimos años, periodo en el cual la empresa social ha tenido que sobrevivir en un marco de fuerte competitividad.

En un primer momento (*fase de inicio de la productividad*), la vía de la profesionalización se abre cuando se contrata a algunos de los voluntarios que han participado en la creación de la organización. Las primeras subvenciones y convenios con la Administración pública exigen el cumplimiento de una serie de acuerdos que sobrepasan la capacidad de tiempo y de trabajo de los voluntarios. A partir de este momento la creación de empleo asalariado va a ser una constante en todo el proceso de evolución de las ONL hacia la empresa social. Después, en la *fase de expansión y consolidación*, cuando el volumen de trabajo y los ingresos son muy considerables, la contratación de personal se multiplica en algunos casos hasta por más de siete. Los *asalariados* pasan a ser mayoría dentro de la organización, dedicándose no sólo a trabajos relacionados con la ejecución de programas sino con la administración de la empresa.

Justamente, la labor administrativa se convertirá en el “caballo de batalla” de las nuevas empresas sociales. Todos los casos analizados cuentan con una estructura administrativa interna propia que frecuentemente se ve saturada por la gran cantidad de tiempo y esfuerzo dedicados a responder a las exigencias burocráticas de la Administración Pública. En ocasiones, se ha apuntado que aquellas superan, con mucho, los esfuerzos dedicados a la ejecución de programas. En el discurso de los entrevistados parece latir la idea de que esa excesiva carga burocrática-administrativa les aleja o les desvía de los verdaderos intereses de la organización: detectar y atender los problemas de los distintos colectivos sociales.

El trabajo burocrático-administrativo (“el papeleo”) es esgrimido también como uno de los principales factores de depuración o de autoselección de las Organizaciones no lucrativas en su lucha por llegar a consolidarse como proveedoras de bienes y servicios públicos. Muchas organizaciones pequeñas, con reducidas estructuras de administración y gestión, se ven abocadas a su disolución al

no poder hacer frente a una cantidad de tareas y exigencias burocráticas por parte de la Administración Pública que supera su capacidad. Es importante resaltar la repercusión negativa que esta “autoselección” ha podido tener en el tejido social local. Un tejido urdido a lo largo de varias décadas por pequeñas organizaciones estrechamente vinculadas a los barrios de las ciudades, con gran experiencia de trabajo y capacidad de articulación de la sociedad civil, pero con insuficiente capacidad de gestión.

Otro aspecto clave en la profesionalización de las organizaciones es su *creciente complejidad*: por un lado, el crecimiento de las plantillas de asalariados plantea una nueva relación con los empleados, muy diferente del periodo en el que casi todos en la organización eran voluntarios; y, por otro, tanto el volumen de negocio como las nuevas formas de adjudicación de los contratos requieren formas de gestión de los recursos, planificación, dirección y gestión global muy profesionalizadas.

Los *órganos de gobierno*, constituidos por voluntarios, reconocen sus limitaciones de tiempo y formación necesarios para adaptarse al ritmo y las necesidades del nuevo escenario empresarial-social. Estas limitaciones afectan también a los *directores de programas*, personas que, en muchas ocasiones, han acompañado a la empresa social desde sus primeros pasos y se han ido especializando en determinadas áreas de actividad, pero que, sin embargo, desconocen casi todo lo relacionado con la gestión de recursos humanos y económicos.

La respuesta que se da a esta situación es, de nuevo, la de *profesionalizar y reforzar aún más la estructura técnico-empresarial de las entidades*. Se diferencian las funciones de gobierno de las de gestión. Las primeras siguen estando conducidas por personas voluntarias, pero para desarrollar las segundas se contratan personas asalariadas con alta cualificación profesional. Se crea la figura del *director-gerente*, trabajador asalariado con dedicación plena dentro de la empresa, especialista en todas esas carencias que han ido apareciendo en el proceso hacia la empresa social. También se contratan *nuevos profesionales especialistas en la ejecución de programas*, y se refuerzan considerablemente *los órganos de apoyo administrativo*.

Otro aspecto significativo y representativo de todo el proceso de transformación hacia la empresa social es la cuestión financiera. En la fase de *creación* no se puede hablar de estructura financiera como tal, ni los recursos económicos ni las necesidades del momento parecen precisarla. En la fase de *inicio de la productividad* las entidades sociales se plantean la necesidad de ir construyendo una estructura financiera que les permita desarrollar su trabajo. En principio, las entidades bancarias dificultaron la concesión de préstamos o de líneas de crédito a las ONL, consideradas en esta época como clientes con escasa capacidad económica. En la fase de *expansión y consolidación* casi “cualquier” producto bancario está al alcance de las empresas sociales, y las relaciones entre éstas y las entidades financieras parecen normalizadas, similares a las que pueda tener cualquier banco con una empresa mercantil.

Este proceso de *profesionalización y gestión empresarial* permanece aún abierto y en él existen parcelas intactas por desarrollar. Nos referimos, por ejemplo, al área aún inexplorada del marketing

o al control de la calidad. Aspecto, este último, reiteradamente proyectado y ensalzado por los entrevistados, pero con escaso o incompleto desarrollo real en casi todas las organizaciones. En este mismo sentido, cabe señalar que ninguna de las empresas analizadas ha realizado un estudio sobre la cuota de mercado con la que cuenta, es más, en casi todos los casos, incluso, una somera estimación de la misma se convierte en una tarea, imaginariamente, imposible de realizar. Lo que indica el largo camino que aún le queda por recorrer a la empresa social hasta asentarse como agente productivo con solidez y capacidad de proyección e iniciativa propia.

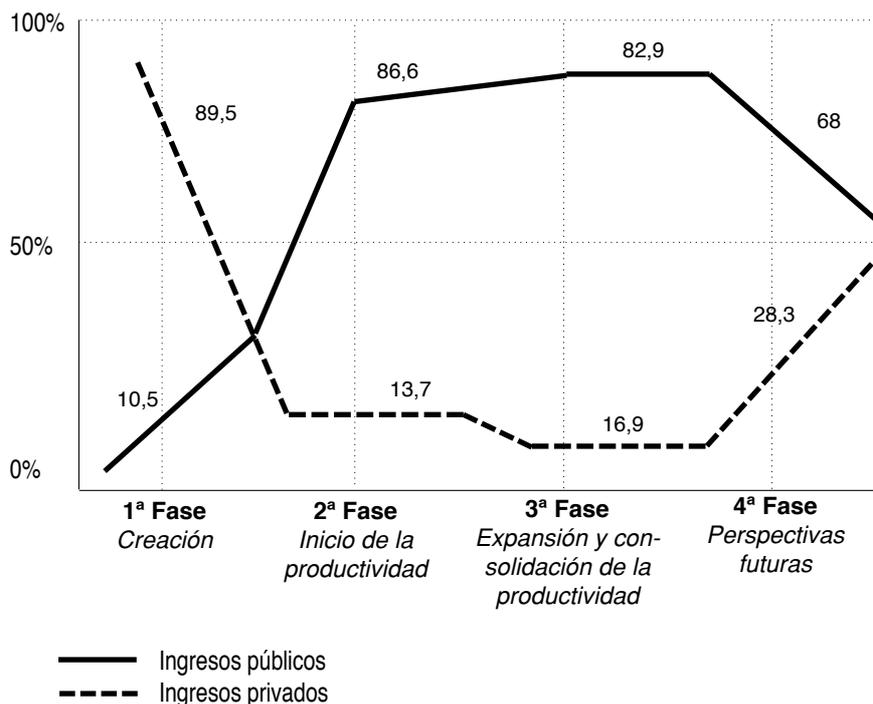
### 5.3. Dependencia económica de la Administración Pública

La evolución de las ONL hacia la empresa social está marcada por una relación de dependencia respecto de la Administración Pública. Dependencia que comienza a gestarse desde que el Estado inicia la *externalización* de la gestión y/o producción de parte de los servicios sociales públicos hacia el sector no lucrativo (*fase de inicio de la productividad*), y que se maximiza cuando el Sector Público se consolida como la principal fuente de ingresos de las empresas sociales (*fase de expansión y consolidación de la productividad*).

Si observamos los datos relativos a los ingresos de las ONL estudiadas, y distinguimos entre los de carácter público (subvenciones, convenios y contratos) y los privados (contribuciones, donaciones y pago por servicios de particulares), se puede observar que (Gráfico 2): en la primera fase los ingresos públicos son mínimos, en la segunda crecen espectacularmente y en la tercera fase, aunque disminuyen muy ligeramente, consiguen consolidarse como principal fuente financiera. De modo inverso, los ingresos privados -principalmente cuotas y donaciones- son el sustento en la fase de *creación* -si bien hay que considerar que su cuantía es muy pequeña-, después bajan ostensiblemente en la segunda fase, y en la tercera repuntan levemente suponiendo alrededor de un 16%, como media, de los ingresos totales.

En nuestros días la dependencia económica respecto a la Administración Pública supone algo más del 80%, como media, de todos los ingresos de las ONL.

**Gráfico 2: Evolución de los ingresos públicos y privados (en porcentajes)**



Fuente: Salinas, F., Rubio, M. J. y Cerezo, I. (2000).

Esta posición se refuerza aún más si se tiene en cuenta quién es el cliente con mayor pedido (Tabla 2). En todos los casos se trata también de la Administración Pública y dentro de ésta la Autonómica o la Local, y, más en concreto, algún ente u organismo específico. Así, las empresas sociales estudiadas dependen, como media, en más de un 50% de alguna Entidad pública, principalmente de carácter autonómico o local, que se configura como su principal fuente de trabajo y de recursos financieros. Si, por cualquier motivo, desapareciera ese cliente mayoritario, las empresas sociales se encontrarían en una situación muy difícil de remontar. *Las contribuciones y donaciones privadas* suponen apenas un 4,5%, de media, mientras que el *pago por servicios*, si exceptuamos el caso verdaderamente excepcional de ASISPA, equivale como media a menos de un 6%. Evidenciándose así altas dosis de *dependencia y vulnerabilidad*.

**Tabla 2: Composición actual de los ingresos y Cliente con mayor pedido**

| Nombre de la Empresa social | Composición de los ingresos  | Porcentaje del cliente mayor   |
|-----------------------------|--|--------------------------------|
| <b>Punto Omega</b>          | Sector privado (pago por servicios).....0%<br>Sector público:.....90%<br>Contribuciones y donaciones.....10%         | Administración Autonómica: 60% |
| <b>ASISPA</b>               | Sector privado (pago por servicios): .....23%<br>Sector público:.....76,9%<br>Contribuciones y donaciones:.....0,1%  | Administración Local: 51%      |
| <b>Paideia</b>              | Sector privado (pago por servicios):.....10%<br>Sector público:.....85%<br>Contribuciones y donaciones:.....5%       | Administración Autonómica: 70% |
| <b>Fundación Tomillo</b>    | Sector privado (pago por servicios):.....17,4%<br>Sector público:.....79,9%<br>Contribuciones y donaciones:.....2,7% | Administración Autonómica: 40% |

Fuente: Salinas, F., Rubio, M. J. y Cerezo, I. (2000).

Esta relación de dependencia no hace sino mostrar a las claras el *papel de gestor de las políticas sociales públicas* que el Sector no lucrativo de acción social está desempeñando en el ámbito de los servicios sociales.

Las perspectivas, más bien deseos, de las ONL a medio plazo pretenden equilibrar, en la medida de lo posible, los ingresos públicos y privados *diversificando fuentes de ingresos y riesgos*, aunque su consecución se considera harto complicada. En general, se estima que las empresas sociales no deberían ser tan dependientes de la Administración Pública, así se evitaría la incertidumbre sobre la continuidad de los servicios, el retraso de la Administración en los pagos, la competencia de los concursos públicos “a la baja” (al menor coste), cada vez más frecuentes, y en última instancia el jugarse casi todo a la carta del mayor cliente.

La solución principal se proyecta por la vía de recaudar fondos privados, principalmente en forma de *donaciones procedentes de empresas privadas*. Los motivos por los cuales las empresas donan parte de sus beneficios a las ONL, cada vez se cuestionan menos. Proyectándose las donaciones empresariales como una posibilidad financiera de mucho futuro, que puede ayudar a costear servicios infrapagados por la Administración o a crear otros nuevos.

El *pago por servicios -a privados-* es una posibilidad a desarrollar, que se encuentra muy limitada por el sector de actividad de que se trate. Por cuanto respecta a las empresas estudiadas, se considera viable en la ayuda a domicilio o en los servicios a ancianos, pero no tanto en la atención a menores en desamparo o conflicto con la ley, drogodependencias, reclusos y ex-reclusos, y jóvenes con dificultad de inserción socio-laboral. Se considera que éstos deben seguir siendo servicios públicos gratuitos y que quedarían desvirtuados si tuvieran una contraprestación económica por parte del beneficiario.

De cualquier modo, la subordinación financiera de las organizaciones sociales respecto de los Entes públicos condiciona, en buena medida, la vida y las perspectivas de las organizaciones sociales, encarrilándolas con frecuencia por la vía del *clientelismo*. Aunque de acuerdo con Rodríguez Cabrero (2000), aún no se pueda hablar de un clientelismo, como norma, al estilo italiano.

A la dependencia financiera hay que unir un estilo de “colaboración”, marcado por la Administración Pública, *muy dirigista*. Bajo él, sólo ocasionalmente, Sector no lucrativo y Sector público han podido establecer una verdadera colaboración en términos de *partenariado* y de complementariedad. Es importante señalar que este estilo dirigista aunque ha estado presente en el tiempo, se ha acentuado sobre todo en la *fase de expansión y consolidación de la productividad*, período en el cual la Administración consolida su posición de cliente principal y se va imponiendo la fórmula del *contrato público*.

Ante esta situación las organizaciones sociales se declaran ciertamente incómodas, cifrando su malestar en varios puntos concretos:

- La sensación de *incertidumbre acerca de la renovación o concesión de los servicios*, que genera cierta sensación de *provisionalidad y subordinación*.

- La *adaptación "forzosa"* a las exigencias administrativas: tanto por lo que se refiere al trabajo burocrático -"papeleo"-, como a la forma en que la Administración resuelve sus pagos, lo que provoca un sin fin de problemas de funcionamiento cotidiano.

- Una *desconfianza mutua* que aboca a las entidades sociales a la *autocensura*, si es que, como afirman los entrevistados, quieren seguir colaborando con su principal, y en muchas ocasiones única, fuente de ingresos.

## 6.- Algunos resultados económicos y sociales

### 6.1 Volumen de negocio e impacto social

La evolución de las organizaciones voluntarias hacia la empresa social ha dado como resultado un volumen de negocio muy considerable que, en las organizaciones entrevistadas, oscila para el año 1999 entre ciento cincuenta millones (de la organización más pequeña) y los dos mil millones de pesetas (de la más grande).

La personalidad jurídica en la práctica no influye en los resultados económicos. Las entidades con mayor volumen de negocio son ASISPA y Fundación Tomillo, la primera es una asociación y la segunda una fundación.

**Tabla 3: Evolución del volumen de negocio (en pesetas)**

| Nombre de la Empresa social | Fase de creación | Inicio de la productividad | Expansión y consolidación de la productividad | Perspectivas futuras |
|-----------------------------|------------------|----------------------------|---|----------------------|
| Punto Omega                 | 1.000.000        | 50.000.000                 | 400.000.000                                   | Crecer               |
| ASISPA                      | 33.856.774       | 515.020.617                | 2.080.679.022                                 | Crecer               |
| Paideia                     |                  | 30.000.000                 | 155.000.000                                   | Crecer               |
| Fundación Tomillo           |                  | 200.000.000                | 500.000.000                                   | Crecer               |

Fuente: Salinas, F., Rubio, M. J. y Cerezo, I. (2000).

En cuanto a los resultados sociales, si atendemos al número de beneficiarios atendidos, en todos los casos estudiados el paso de la primera a la tercera fase ha supuesto un aumento de beneficiarios más que notable. Los servicios prestados también han ido ampliándose, y si al principio sólo se abarcaba un área de actividad, ahora, por lo general, se atienden dos, tres o más. En este sentido se puede hablar de una *diversificación progresiva de la oferta y de los usuarios* atendidos pero siempre dentro de una línea de coherencia respecto a las necesidades de la población y del área de actividad preferente. Por ejemplo, Punto Omega comenzó realizando tareas de Ocio y tiempo libre con adolescentes y jóvenes, después amplió su oferta a menores y abordó la problemática del fracaso escolar y de capacitación laboral, y ya en la fase de expansión, y adaptándose a las necesidades sociales, abordó la atención a adolescentes y jóvenes en residencias, la atención a drogodependientes y a reclusos. En cualquier caso, la oferta de recursos y servicios es progresivamente más amplia y cada vez se consigue llegar a un mayor número de beneficiarios.

**Tabla 4. Resultados sociales: Beneficiarios**

| Nombre de la Empresa social | Fase de creación | Inicio de la productividad | Expansión y consolidación de la productividad                        | Perspectivas futuras |
|-----------------------------|------------------|----------------------------|--|----------------------|
| Punto Omega                 | 40-50            | 50-70                      | 3.000  | Mantenerse o crecer  |
| ASISPA                      | 97               | 581                        | 12.800   | Crecer               |
| Paideia                     | 2-5              | 25                         | 645  | Crecer               |
| Fundación Tomillo           |                  | 900                        | 3.220 (más 8.200 personas que reciben información laboral periódica) | Crecer               |

Fuente: Salinas, F., Rubio, M. J. y Cerezo, I. (2000).

Otro aspecto a tener en cuenta a la hora de valorar los resultados sociales, es la capacidad de detectar problemas y necesidades de la población. En la fase de creación de las organizaciones esto parecía garantizado, mientras que ahora las empresas sociales buscan un difícil equilibrio que les permita: a) seguir respondiendo a nuevas y viejas necesidades sociales, b) asentarse en áreas de productividad que al menos les reporten ingresos económicos suficientes y c) adaptarse a las demandas de la Administración Pública, quien sigue siendo su principal cliente y marca el perfil de los usuarios y de las necesidades a cubrir.

En este punto hay que mencionar una de las polémicas más vivas que se mantienen hoy en el mundo del Sector no lucrativo y de la empresa social, es la cuestión de la *rentabilidad de las distintas áreas de intervención*. La incorporación de las empresas lucrativas en la producción y/o gestión de servicios de interés colectivo ha provocado una *reordenación de los diferentes ámbitos de inter-*

*vención en función del interés económico que de ellos se pueda desprender. Las empresas mercantiles han apostado, obviamente, sólo por aquellos ámbitos que son rentables, mientras que progresivamente se va relegando a las ONL hacia otros espacios no generadores de plusvalías económicas.*

En este desplazamiento se deja ver un *desequilibrio entre la obtención de plusvalías económicas y la generación de plusvalías éticas y sociales*. La acción de la empresa social genera cohesión social y promueve una acción basada en la solidaridad, pero al mismo tiempo se la desplaza de aquellos espacios más rentables, progresivamente capturados por las empresas lucrativas.

## 6.2. Empleo creado

En la actualidad, el empleo total (asalariados y voluntarios) de las empresas sociales abordadas es muy considerable, y varía entre los 70 empleos de Paideia a los 1204 de ASISPA. Ahora bien, la proporción de empleo asalariado es muy superior a la de trabajo voluntario, estimándose el primero en alrededor del 80%, como media, del empleo total. Desde la fase de *inicio de la productividad*, el empleo asalariado comenzó a crecer muy por encima del voluntario, mientras que por el contrario este último ha ido perdiendo peso. Esto se debe al constante incremento del volumen de negocio de las organizaciones y a la consecuente necesidad de profesionalización.

Todas las organizaciones, excepto una, carecían prácticamente de trabajo asalariado en el inicio de sus actividades, y ahora el número de empleados contratados oscila entre los 45, de la organización más pequeña, y los 1166 de la más grande. En la fase de *inicio de la productividad* la contratación de personal ya es significativa y, desde luego, el crecimiento del empleo es importantísimo en la siguiente. Entre uno y otro periodo, en casi todas las entidades, el aumento supone más del 100%. (Tabla 5).

**Tabla 5: Evolución del empleo asalariado y del trabajo voluntario**

| Nombre de la Empresa social | Fase de creación                                       | Inicio de la productividad                                   | Expansión y consolidación de la productividad             | Perspectivas futuras |
|-----------------------------|--|--|---|----------------------|
| Punto Omega                 | Asalariados: 0<br>Voluntarios: 40<br><b>Total: 40</b>  | Asalariados: 42<br>Voluntarios: 60<br><b>Total: 102</b>      | Asalariados: 130<br>Voluntarios: 25<br><b>Total: 155</b>  | Mantenerse o crecer  |
| ASISPA                      | Asalariados: 21<br>Voluntarios: 50<br><b>Total: 71</b> | Asalariados: 185-525<br>Voluntarios: 70<br><b>Total: 595</b> | Asalariados: 1166<br>Voluntarios: 38<br><b>Total:1204</b> | Crecer               |
| Paideia                     | Asalariados: 0<br>Voluntarios: 5<br><b>Total: 5</b>    | Asalariados: 6<br>Voluntarios: 5<br><b>Total: 11</b>         | Asalariados: 45<br>Voluntarios: 25<br><b>Total: 70</b>    | Crecer               |
| Fundación Tomillo           | Asalariados: 1<br>Voluntarios: 0<br><b>Total: 1</b>    | Asalariados: 40<br>Voluntarios: 30<br><b>Total: 70</b>       | Asalariados: 100<br>Voluntarios: 30<br><b>Total: 130</b>  | Mantenerse o crecer  |

Fuente: Salinas, F., Rubio, M. J. y Cerezo, I. (2000).

Otro indicador de la creciente presencia de trabajo remunerado es el porcentaje de ingresos que se dedican a cubrir costes de personal: en la actualidad supone más del 70%, como media, del total de los gastos.

Todos estos datos, aunque se refieren a una muestra muy pequeña de ONL, no hacen sino confirmar la capacidad del Tercer sector en la creación de empleo. Ésta ha sido estimada por el estudio de la Universidad J Hopkins en un empleo asalariado equivalente del 4,10% sobre el total del empleo en España (Ruiz Olabuénaga, 2000). Por su parte, el estudio sobre "Empleo, perfiles y potencial de creación de empleo de las ONG de acción social" (Martínez, M.I. 2000) lo sitúa en un 2%. Estas cifras, aunque diferentes entre sí, son un indicio claro de cómo el *crecimiento de la empresa social está repercutiendo de manera positiva y directa en la creación de puestos de trabajo*. Ahora bien, se trata de un empleo generado a partir de la estrecha relación del Sector no lucrativo con el Sector público. Mientras que la creación de un *mercado social* generador de empleo y configurado por consumidores privados –con o sin ayuda externa para dar solvencia a sus demandas– se ve como una posibilidad de difícil desarrollo.

En cuanto a las características del empleo creado, la profesionalización ha supuesto no sólo un aumento del número de los trabajadores sino una cualificación superior. Esto ha llevado a que las ONL se valgan de los canales clásicos de selección de personal utilizados por las empresas mercantiles: contratación a través de oficinas del INEM, selección por parte de un profesional de la organización especializado en recursos humanos y, también, promoción interna.

La *disponibilidad* de los trabajadores asalariados se estima muy alta. Y se relaciona con la vocación social de las personas que eligen trabajar en una ONL de acción social. Justamente, esa *disponibilidad y flexibilidad* ha hecho que se pudiera seguir adelante en los momentos más difíciles de la evolución hacia la empresa social. Sin embargo, se advierte que no se ha de confundir *disponibilidad con precariedad de las condiciones laborales*. Esta última cuestión se muestra como uno de los aspectos más críticos de la empresa social.

Efectivamente, la evolución hacia la empresa social se ha caracterizado por condiciones laborales -temporalidad, duración de las jornadas laborales, periodos estivales, etc.- y salarios no siempre equiparables a los de los otros sectores. Además, el paso del trabajo voluntario al profesional se ha hecho en muchas ocasiones a través de contratos a tiempo parcial o contratos temporales para la ejecución de programas concretos. Estas circunstancias parecen agudizarse bajo el nuevo escenario en el que ha de desenvolverse la empresa social.

Como señala D. Demoustier (2000), en su análisis sobre el empleo del Tercer sistema en Europa, la presión que supone la apertura a la competencia, las reducciones presupuestarias en numerosos sectores de actividad y la desregulación de los mercados de trabajo son elementos que presionan a la baja los costes de la producción. En las ONL la reducción de costes, condición obligada para optar a las licitaciones públicas, supone, generalmente, la reducción del coste del factor trabajo. Es decir, o se disminuye el número de efectivos de las plantillas o se *flexibilizan las condiciones y garantías laborales y salariales* de los trabajadores. A la luz de los datos expuestos, la evolución del empleo asalariado siempre ha ido en ascenso, lo que hace suponer que esa reducción de costes ha recaído en forma de *flexibilización y precarización* del mercado de trabajo de la empresa social. Precarización que se traduce en menos beneficios económicos para los asalariados, incremento de la temporalidad y deterioro de las condiciones de trabajo -flexibilización de la jornada laboral, reducción de los días de descanso, etc.-.

En opinión de los casos estudiados, los *salarios* de la empresa social, en comparación con el resto del mercado laboral, se sitúan siempre por debajo de los del Sector de los servicios sociales públicos y, cada vez con más frecuencia, por debajo incluso de los del Sector de servicios sociales privados-mercantiles. Por otro lado, los acuerdos temporales con la Administración Pública se firman por espacios de tiempo muy reducidos –en algunas Comunidades Autónomas no por más de dos años-, lo que no hace sino aportar *inestabilidad* a las organizaciones, aumentar la tasa de *temporalidad* y limitar su potencialidad en la creación de empleo.

Las críticas de las organizaciones se dirigen, en primer lugar, contra la empresa mercantil por los precios tan bajos con los que compite en las licitaciones públicas. Precisamente, su carácter lucrativo y sus estrategias para asegurarse futuros mercados rentables, le permiten introducirse en determinados ámbitos de intervención con precios inferiores a los que pueden soportar las empresas sociales. Pero, en última instancia, se responsabiliza a la Administración Pública doblemente: por un lado, por haber delegado el apartado, siempre conflictivo, de las *relaciones laborales* sobre el Sector no lucrativo y, por otro, por el ahorro económico que obtiene a costa, muchas veces, de esa *precarización de las condiciones laborales y salariales* de los trabajadores.

## **7.- Nuevos retos de la empresa social**

Las posibilidades de incorporación de las ONL de acción social a los nuevos procesos de profesionalización y empresarialización descritos, así como la capacidad de las empresas sociales para continuar reforzando su posición e ir ganando espacio en el ámbito de la producción y gestión de servicios sociales van a depender en buena medida de cómo éstas sean capaces de plantear y enfrentar algunas situaciones y problemas presentes que a continuación pasamos a exponer.

### **7.1. Los efectos de la incorporación de la empresa mercantil y las reglas de mercado**

En primer lugar, hay que señalar que la incorporación de las empresas privadas mercantiles ha repercutido significativamente en la actividad de la empresa social. Las primeras han seleccionado colectivos de población y servicios que, en buena lógica, les resulten rentables –como la atención a la Tercera edad, la ayuda a domicilio, la formación o las actividades de ocio y tiempo libre-. Por efecto de esa incorporación, se ha comenzado a detectar un desplazamiento de las organizaciones sociales hacia servicios y sectores de población no rentables económicamente para el sector mercantil. Con lo que se estaría efectuando una *selección adversa* de usuarios en la delegación de servicios del Estado al Sector no Lucrativo<sup>9</sup>. La *selección adversa* supone la elección de usuarios que, por sus características, pueden encarecer el coste de los servicios y, en consecuencia, no generar rentabilidad económica. Este sería el caso, por ejemplo, de los inmigrantes o los menores en riesgo y conflicto social.

En algunas ocasiones, los problemas de coste económico van asociados a una rentabilidad política nula, entonces el Sector Público delega en el Sector no lucrativo bolsas de marginación social –el

9.- Para ver más en detalle este concepto y otros de la Economía mixta del bienestar se puede ver Rodríguez Cabrero, 2000; Monserrat Codorníu, 2000; Barbetta, 1996; Borzaga y Maiello 1998; Borzaga, Fiorentini y Maticena, 1996.

colectivo de los sin techo, por ejemplo-, asignándole así a este sector un lugar bien definido en la llamada *producción plural* de servicios de bienestar colectivo.

Otro obstáculo que perjudica a la oferta de la empresa social es el que se deriva de los *criterios de selección de los operadores privados* –lucrativos y no lucrativos-. Según la información recabada para este estudio, en la adjudicación de los contratos públicos la Administración tiende a primar el factor *coste* sobre el factor *calidad*. Aunque aún no se pueda hablar de un comportamiento generalizado en ese sentido, sino más bien de comportamientos diversos según los distintos niveles de la Administración Pública y de cada ente público en concreto, sin embargo, en opinión de los entrevistados, esa tendencia terminará por imponerse a medio plazo, y puede repercutir negativamente, en buena medida ya lo está haciendo, en la empresa social, quien en comparación con la empresa mercantil, sobre todo la de tamaño grande, tiene menor capacidad de reducir costes.

Se argumenta que las empresas mercantiles pueden abaratar costes y reducir momentáneamente beneficios a cambio de introducirse y captar nuevos espacios de rentabilidad. La diversidad de sus productos permite esta maniobra. En cambio, en las ONL la vía para abaratar costes es compensar déficit con *subvenciones y donaciones*, pero, por un lado, estos ingresos nunca están asegurados de antemano y, por otro, las subvenciones suelen ser de tipo finalista con objetivos y programas concretos, lo que impide distribuir las de una manera estratégica. Por otro lado, en ningún caso se ha mencionado el trabajo voluntario como estrategia para abaratar costes.

No obstante, en algunos sectores de actividad más maduros, como en el caso de la Tercera Edad, donde el Sector privado-mercantil lleva más tiempo operando, se detecta cierta tendencia a reequilibrar la balanza entre inversiones y beneficios. Las empresas privadas seleccionan sus verdaderos nichos de rentabilidad económica y no intentan capturar todo el mercado. Con lo que las cuotas de mercado entre el sector no lucrativo y el lucrativo empiezan a adquirir cierta estabilidad y la competencia “a la baja” no se hace tan extrema.

La calidad de los servicios prestados es otra encrucijada para la empresa social. Aunque la competencia se propone como estímulo para favorecer una mayor calidad de las ofertas a un menor coste, la primacía de los criterios economicistas sobre la calidad de los servicios conlleva un riesgo cierto de deterioro *de la calidad de los mismos*. Reducir costes supone frecuentemente reducir plantillas, flexibilizar jornadas laborales, contener salarios, recortar los contenidos de los proyectos, etc.

Es significativo como en el discurso de las empresas sociales la calidad de la oferta de las empresas mercantiles aparece como dudosa: su finalidad lucrativa permitiría efectuar los recortes mencionados. Las ONL perciben su oferta como de alta calidad, pero *la ausencia de mecanismos sistemáticos de control de la calidad* por parte de la Administración Pública, echa en saco roto lo que podría ser una ventaja frente a la oferta de la empresa mercantil. A continuación nos detendremos brevemente en la relevancia de este aspecto.

En un sistema de *economía mixta del bienestar* el control de la calidad es una pieza clave para garantizar una adecuada prestación de los servicios públicos. Siendo el Estado el responsable de ejercer una vigilancia eficaz y continua sobre los operadores privados (Barbetta, 1996; Monserrat Codorniú, 2000). Este control de la calidad puede ser llevado a cabo en tres momentos: antes de la selección del operador privado (*ex-ante*), durante el proceso de la prestación de servicios o después de éste (*ex-post*).

A tenor de los resultados obtenidos por esta investigación, la Administración Pública apenas ha desarrollado sistemas de control de la calidad de los servicios que externaliza. Al menos no se puede hablar de una práctica generalizada y continuada, sino, en el mejor de los casos, de controles aislados de tipo más burocrático-cuantitativo que otra cosa.

El control de la calidad *ex-ante* se limita al cumplimiento, sobre el papel, de los criterios y las bases mínimas que establece la convocatoria oficial, y a la valoración de la propuesta técnica -proyecto de intervención- aportada por la entidad. En ocasiones, también, se valora de forma subjetiva el prestigio y la trayectoria de una ONL. Pero, como ya hemos señalado, parece que va predominando la tendencia a que la Administración prime el *coste* sobre la *calidad*. Con lo que incluso estos mecanismos de valoración subjetiva de la calidad pueden verse eclipsados.

En cualquier caso, no se ha establecido un sistema de acreditación y homologación de calidades. Cuestión ésta largamente demandada, por ejemplo, por las empresas de inserción, quienes en muchas ocasiones han de competir con la mano de obra completamente desregulada de la economía sumergida.

El control de la calidad durante el proceso es casi inexistente, y el control *ex-post* se limita a la verificación del cumplimiento de determinados requisitos establecidos en el contrato (número de usuarios atendidos, ejecución del programa en sus plazos, etc.).

En consecuencia, la evaluación de la calidad de los servicios prestados es un instrumento más proyectado, o deseado, por las propias Organizaciones No lucrativas -como estrategia de prestigio frente a las empresas mercantiles en un marco de competencia en la asignación de los recursos públicos-, que efectivamente aplicado por la propia Administración.

## 7.2. La Ley de Contratación con las Administraciones Públicas

Las insuficiencias de la regulación legal vigente se revela como uno de los puntos clave del discurso de las Organizaciones no lucrativas de carácter productivo. Las quejas y demandas se dirigen a la Administración Pública y están referidas, principalmente, a la Ley de Contratación con las Administraciones Públicas (LCPA).

La competencia entre empresas sociales y empresas mercantiles por la adjudicación de servicios sociales públicos se rige por la Ley de Contratación con las Administraciones Públicas. Este marco legislativo es considerado como inapropiado, al estimar las primeras que los servicios sociales son bienes de muy distinta naturaleza que el resto y, en consecuencia, no han de regirse por una ley que no distingue elementos de calidad específicos ni contempla los operadores más adecuados para prestarlos<sup>10</sup>.

La primacía del mejor precio, como criterio básico en la selección de las ofertas, es reiteradamente criticado. Todos los entrevistados han opinado que en la prestación de servicios públicos los criterios economicistas no deben ser desestimados, pero han de ocupar una posición secundaria, pues de lo contrario se termina perjudicando al usuario –la calidad del servicio suele ser inferior- y a las Organizaciones no lucrativas -con menor capacidad de maniobra para abaratar costes que las empresas mercantiles-. En concreto, se estima que hay servicios y situaciones en los que no se debería emplear el mecanismo de la competencia entre empresas no lucrativas y lucrativas, sino establecer *licitaciones restringidas para empresas no lucrativas de carácter social*.

Las razones de esta *discriminación positiva* radican en:

- La finalidad social y el carácter no lucrativo de las ONL.
- La coincidencia de fines entre las ONL y la Administración Pública –el beneficio social-, diferentes a los de las empresas mercantiles –el beneficio lucrativo.
- La calidad y el valor técnico como principios que rigen la acción de las ONL.
- La cercanía y experiencia de las ONL a los problemas y necesidades sociales.
- La estructuración del tejido social que supone la acción no lucrativa.
- La capacidad del Sector no lucrativo para generar empleo.

Existe unanimidad en señalar la falta de reconocimiento de hecho, por parte de la Administración Pública, de aquellos valores sociales en los que las empresas sociales asientan su acción. La concesión del título de *Utilidad pública* no pasa de ser un reconocimiento honorífico, sobre el papel, que si bien es cierto aporta ventajas fiscales, no representa ninguna ayuda a la hora de competir en la concesión de un servicio. Aunque la Ley de Contrataciones Públicas permite, no obliga, que en caso de igualdad entre ofertas, se privilegie a las entidades sin ánimo de lucro declaradas de *Utilidad pública*, en la práctica la Administración no hace distinciones. Las dos referencias principales que ésta maneja a la hora de conceder un contrato público son la calidad y precio, y en algunas ocasiones sólo la última, soslayando aspectos tan importantes como los antes citados.

10.- En este mismo sentido se ha manifestado el Grupo de Trabajo Legislativo (1998a), quien en sus Propuestas de reformas legislativas en la Ley de Contratos con las Administraciones Públicas ha señalado que "La LCPA no contempla la especificidad en la prestación de servicios sociales de interés general tanto en lo que se refiere a elementos de calidad del servicio como a los agentes idóneos para prestarlos, y los trata de forma uniforme respecto a los de otra índole considerando estrictamente parámetros y requisitos economicistas".

En definitiva, y coincidiendo con lo expuesto por Chaves y Monzón (2000:115-117) en su análisis sobre Políticas públicas favorecedoras de empleo en la Economía social de la Unión Europea, la Administración española no ha seguido las reglas de muchos contratos de las Administraciones públicas europeas, como las “cláusulas sociales” o las “cláusulas de inserción”, favorecedoras de la cláusula del “mejor postor social” más que del criterio del coste o del mejor precio.

### 7.3. La diversificación de fuentes de ingresos y riesgos

La *diversificación de fuentes de ingresos y riesgos* es la meta que se plantean las empresas sociales para salir de la relación de dependencia de la Administración pública expuesta más arriba. Diversificación que incluiría tanto las donaciones privadas como la creación de un *mercado social* formado por clientes privados.

El sector de actividad en el que principalmente se proyecta la creación de un mercado social es el de los *servicios de proximidad*. En él la demanda privada (o demanda pagadora) se encuentra en la actualidad, o bien, sin desarrollar, o bien, infradesarrollada y semiocupada por la economía sumergida. Esto repercute negativamente tanto en los consumidores como en las empresas sociales. Los primeros han de confiar en servicios cuya calidad no se ha homologado oficialmente y los segundos apenas pueden competir con los precios de la economía sumergida.

Otro impedimento para generar un mercado social es la *solvencia de la demanda*. La Administración pública ofrece algunos servicios gratuitos –en muchos casos insuficientes- a niveles de renta muy bajos, mientras que existe una demanda potencial muy fuerte y creciente en segmentos de renta media y media-baja, que no van a recibir asistencia de la Administración, que no cuentan con recursos suficientes como para contratar servicios privados, y que, o bien, mantienen insatisfechas sus necesidades o bien acuden a la mano de obra del mercado negro. Nos referimos, de nuevo, a los *servicios de proximidad*.

Entre las posibles vías para dotar de solvencia a esta demanda potencial se propone la *desgravación fiscal* por los gastos mantenidos por personas y familias que adquieren algunos tipos de servicios (como la ayuda y asistencia socio-sanitaria a domicilio a diferentes colectivos –Tercera Edad, enfermos, niños, etc.-). También el *voucher* (*cheques o bonos-servicios*) es apuntada como una vía interesante, pues al mismo tiempo que da solvencia a la demanda, puede contribuir a desarrollar ese mercado social. Se trata de bonos de valor preestablecido, que el ciudadano puede gastar en el mercado para procurarse bienes y servicios a los cuales tendría derecho. El *voucher* no compromete a la Administración Pública en ninguna relación contractual con productores terceros, sino que deja libertad a los ciudadanos para elegir al productor que considere más idóneo. (Barbetta, 1996).

Entre las principales cualidades que se asocian al *voucher* se señalan las siguientes:

- Ayudaría a eliminar la economía sumergida.
- Regularía y homologaría calidades.
- Favorecería el afloramiento de yacimientos de empleo.
- Favorecería la normalización de los procesos de inserción laboral de las empresas de inserción.
- Ofrece la opción a los ciudadanos de escoger al productor que prefieran.

Pero, en España apenas existen políticas públicas que den solvencia a la demanda. En este sentido, de nuevo las críticas se dirigen a la Administración Pública y a su falta de interés por apoyar y regular legalmente estas, u otras, estrategias favorecedoras de la creación de un mercado social y, consecuentemente, del desarrollo del Sector no lucrativo, en general, y de la empresa social, en particular.

Otro obstáculo para la creación de un mercado social y, en concreto para abundar en la modalidad del *voucher* (*Cheques o bonos-servicios*), es la *mentalidad de servicio público gratuito* que sigue prevaleciendo tanto en el discurso de la opinión pública, como incluso en el de algunas Organizaciones no lucrativas consultadas. Esta situación parece similar a otras del ámbito europeo, en palabras de Borzaga y Maiello (1998) el Voucher en Europa no ha conocido una difusión adecuada porque choca contra una concepción radical del *welfare state* universal. Choque que en el caso español se hace aún más fuerte debido a la tardía e incompleta universalización de los servicios sociales.

Respecto a una potencial *demanda pagadora solvente* -no necesitada de ayuda económica externa-, dos de las organizaciones estudiadas se declaran organizaciones productoras o gestoras de servicios públicos gratuitos, y consideran casi imposible plantearse la posibilidad de dirigir parte de su oferta a una demanda privada solvente. Las argumentaciones que sostienen esta postura son: en primer lugar, el tipo de población a la que dirigen su oferta, colectivos desfavorecidos sin solvencia económica; y en segundo lugar, se aducen razones de tipo ideológico, que forman parte de la filosofía de las organizaciones, en contra del cobro por servicios a clientela privada. En el extremo opuesto, las otras dos organizaciones estudiadas se manifiestan abiertamente a favor de las políticas apuntadas anteriormente para dotar de solvencia a la demanda.

#### 7.4. Fragmentación y cohesión interna del Tercer sector

La *fragmentación o escasa capacidad de organización y unidad interna del Tercer sector se configura como uno de los obstáculos principales en sus perspectivas futuras*. Pero no se trata tan sólo de una fragmentación que diferencia a una parte más monetarizada y empresarializada del Tercer sector de otra más reivindicativa y marginal, como ha propuesto L. E. Alonso (1998), sino que la fractura está presente también en ese polo más productivo y empresarializado, lo que impide que las empresas sociales puedan hacer frente a muchos de los obstáculos hasta ahora expuestos.

Las organizaciones consultadas señalan que la unidad del Sector no lucrativo productivo permitiría superar muchas de las barreras presentes hoy en día. Pero, al mismo tiempo, las empresas sociales se describen embarcadas en una realidad cotidiana que les exige un gran esfuerzo de trabajo administrativo, ejecución de programas y captación de fondos. En esa secuencia cotidiana, la solución más habitual para salir adelante es la de generar mecanismos de influencia particular sobre los poderes públicos, y reservar o proteger la información y los modelos-planteamientos de intervención propios. De esta manera, se relega a un segundo plano eso que según las propias empresas sería sumamente importante: la articulación de *estructuras organizativas de nivel superior o redes de empresas sociales* verdaderamente capaces de contrarrestar las condiciones y exigencias de la Administración Pública.

En las entrevistas se reconoce abiertamente que *no existe unidad de acción* ni de las empresas sociales ni del Tercer sector en conjunto, que cada organización se representa a sí misma frente a la Administración y que se está cayendo en el mismo clima de *competencia* que el establecido con el Sector lucrativo. Las relaciones que las empresas sociales establecen con el Sector Público son individuales. Y cada organización depende de su influencia y capacidad de persuasión o de negociación con la Administración Pública.

En definitiva, *la capacidad de influencia del Tercer sector, y dentro de él de la empresa social, en el diseño general de las políticas sociales públicas es muy pequeña*, limitándose al diseño de programas de intervención concretos, principalmente de carácter local o autonómico, sin que a cambio se les asegure continuidad en el tiempo, ni se establezcan políticas de intervención social unificadas y coherentes.

## **8.- Propuestas para el desarrollo de buenas prácticas**

La evolución de las entidades sociales hacia la empresa social ha desembocado en una situación compleja en la que se unen perspectivas de desarrollo optimistas, decisión de seguir *profesionalizando* y *empresarializando* el sector e intención de llegar a una colaboración con la Administración pública de auténtico *partenariado*.

Pero, para cumplir estos propósitos, es preciso avanzar en los siguientes puntos:

### ***Relación empresas sociales-Administración pública***

- La Administración pública debería favorecer un diálogo con las empresas sociales, y con el Tercer sector en su conjunto, y no a título individual. Esto favorecería la organización interna y la cohesión del Tercer sector.
- Se debería fomentar una nueva relación de trabajo, basada en una *cultura del pacto y de la complementariedad*. Estas serían las bases de un verdadero *partenariado*.
- Las empresas sociales se consideran con capacidad y responsabilidad suficientes como para poder influir de forma más decisiva en el *diseño de las políticas sociales públicas*. Se demanda un diálogo más fluido y habitual entre las dos partes.

### ***Legislación y regulación del Tercer sector y de la empresa social***

- Es necesaria una regulación de las organizaciones del Tercer sector, de acuerdo con las funciones y actividades que las Organizaciones no lucrativas están llevando actualmente a cabo: tanto las de carácter social como las de tipo más productivo-social.
- La Ley de Contratación con las Administraciones Públicas ha de contemplar un apartado específico para los servicios sociales de interés general. Los cuales no pueden ser adjudicados ni negociados bajo los mismo criterios que el resto de los servicios públicos.
- La falta de regulación específica de los servicios sociales está provocando *comportamientos oportunistas* tanto dentro como fuera del Sector no lucrativo. La delegación de la gestión y/o producción de servicios ha provocado el desplazamiento progresivo de las ONL hacia áreas de actividad no rentables económicamente para las empresas mercantiles. Mientras que por otro lado, bajo la fórmula del *non profit* están operando entidades sin verdadero objeto social y sin vínculo real con el no lucro.

### ***Necesidad de regulación de la competencia entre las empresas lucrativas y las empresas sociales***

- En la misma línea de lo arriba apuntado, se detecta una falta de establecimiento de aquellos criterios que han de regir la actividad de los agentes sociales en un *marco de complementariedad entre lo público y lo privado* (ya sea lucrativo o no lucrativo).
- Dentro del ámbito privado, se ve necesario una regulación de la *competencia entre empresas lucrativas y no lucrativas*.

- *Modificación de la actual Ley de contrataciones con las Administraciones públicas.* Los criterios principales que habrían de regir dicha modificación serían:
  - Diferenciación de los distintos ámbitos de intervención, y selección de aquellos que, por su interés general, no deben ser sometidos a libre concurrencia entre empresas lucrativas y no lucrativas.
  - Primacía de los criterios de calidad, finalidad social, valor técnico y rentabilidad social sobre los criterios puramente economicistas en la adjudicación de contratos.
  - Fomento de las formas de trabajo *flexibles* entre el Sector público y la empresa social. La fórmula del *contrato* público debería dar la oportunidad de reorientar las actuaciones en curso, con el fin de adaptarse a la realidad social cambiante.

#### ***Diversificación de riesgos y fuentes de ingresos***

En opinión de los entrevistados, el futuro desarrollo de la empresa social pasa necesariamente por una *mayor autonomía financiera*, respecto del Sector público.

- La Administración Pública debería empezar a romper ciertas concepciones rígidas acerca de un Estado del Bienestar universalista, abriendo cauces donde quepan *nuevas fórmulas mixtas de colaboración*, que incentiven la creación de un mercado social. En concreto, se señala el *voucher* (bonos-servicios) y la desgravación fiscal por consumo de determinados servicios.

## Bibliografía

- BARBETTA, G. P.: Sul contracting-out nei servizi sociali, en BORZAGA, C. FIORENTINI, G. y MATA-CENA, A.: *Non profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economicca*. Roma: La Nuova Italia. 1996.
- BAREA, J.: El marco conceptual de las instituciones sin fines de lucro. *ECONOMISTAS*, nº 83, Enero, 2000, pp. 30-34.
- BAREA, J. y MONZÓN CAMPOS, J. L.: Tercer sector e instituciones sin fines de lucro en la contabilidad nacional. En VITTADINI, G. y BAREA, M.: *La economía del non profit. Libre expresión de la sociedad civil*. Madrid: Ediciones Encuentro. 1999, pp. 149-165.
- BAREA, J. y PULIDO, A.: *Valoración de la actividad económica de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares*. Madrid: Mimeografiado. 1998.
- BORZAGA, C. y MAIELLO, M.: Lo sviluppo dell'impresa sociale. En C. Borzaga y A. Santuari: *Servizi sociali e nuova occupazione: L'esperienza delle nuove forme di imprenditorialità sociale in Europe*. Roma: Fondazione Italiane per il Volutari. 1998.
- BORZAGA, C. FIORENTINI, G. y MATA-CENA, A.: *Non profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economicca*. Roma: La Nuova Italia. 1996.
- BORZAGA, C. y SANTUARI, A.: *Servizi sociali e nuova occupazione: L'esperienza delle nuove forme di imprenditorialità sociale in Europe*. Roma: Fondazione Italiane per il Volutari. 1998.
- CASADO, D.: Acción social y servicios sociales. En *V Informe sociológico sobre la situación social en España*, Madrid: Fundación FOESSA, 1994, pp. 1829-1843.
- CIRIEC-INTERNACIONAL: *Las empresas y las organizaciones del tercer sistema: una apuesta estratégica por el empleo*. Informe final. Valencia, CIRIEC-España, 1999 (fotocopia)
- CORTÉS, L., HERNÁN, M.J., y LÓPEZ, O.: *Las organizaciones de voluntariado en España*. Documento de trabajo nº 10. Madrid: Plataforma para la promoción del voluntariado en España. 1997.
- COMISIÓN EUROPEA: *Promoción del papel de las organizaciones voluntarias y de las fundaciones*. Comisión nº 145, de 9 de junio de 1997.
- CONFERENCIA EUROPEA DE ECONOMÍA SOCIAL: *Contribución de las cooperativas, mutualidades y asociaciones a la consolidación del bienestar social y al crecimiento de empleo*. Madrid: Instituto de Fomento de la Economía Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 1995.
- CHAVES, R.: Iniciativas de Economía social (empresas de trabajo asociado y entidades no lucrativas) ante el desempleo. En *5as. Jornadas de empleo*. Alicante, 1997, pp. 42 (fotocopia).

- CHAVES, R. y MONZÓN, J. L.: Políticas públicas, en CHAVES, R., DEMOUSTIER, D., MONZON, J.L. et alt: *Economía Social y empleo en la Unión Europea*. Valencia: CIRIEC-España. 2000.
- CHAVES, R., DEMOUSTIER, D., MONZON, J.L. et alt: *Economía Social y empleo en la Unión Europea*. Valencia: CIRIEC-España. 2000.
- DEMOUSTIER, D.: Análisis del empleo, en CHAVES, R., DEMOUSTIER, D., MONZON, J.L. et alt: *Economía Social y empleo en la Unión Europea*. Valencia: CIRIEC-España. 2000.
- ESTIVILL, J., BERNIER, A. y VALADOU, C.: *Las empresas sociales en Europa*. Barcelona: Edit. Hacer. 1997.
- EUROSTAT-D.G. XIII: *El sector cooperativo, mutualista y asociativo en la Unión Europea*. Bruselas. Comisión Europea. 1997.
- GRUPO DE TRABAJO LEGISLATIVO-GRUPO DE LOS 17: *Informe sobre las entidades sin fines lucrativos y la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en relación con la adjudicación de contratos para la prestación de Servicios Sociales*. Madrid, septiembre. Documento de trabajo nº 2. (Fotocopia), 1998a.
- GRUPO DE TRABAJO LEGISLATIVO-GRUPO DE LOS 17: *Propuestas de reformas legislativas (Ley de asociaciones)*. Madrid, septiembre. Documento de trabajo nº3. (Fotocopia). 1998b.
- JEANTET, T.: *La economía social europea. O la tentación de la democracia en todas las cosas*. Valencia: CIRIEC-España. 2000.
- MARTÍNEZ, M. I., et al.: *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Fundación Tomillo. 2000.
- MONTAGUT, T.: *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel. 2000.
- MONTERRAT i CODORNIÚ, J.: *Técnicas de gestión económica para entidades sin ánimo de lucro*. Barcelona: Edit. Hacer. 1996.
- MONTERRAT i CODORNIÚ, J.: Las ONL ante el reto de la economía mixta del bienestar. En *ECONOMISTAS*, nº 83, Enero, 2000, pp. 18 - 29.
- PARODI, M.: Tercer Sector: Economía social y crisis. En *Revue des Etudes Coopératives*, nº 12, 4to. Trimestre, 1994.
- PLATE-FORME DES ONG EUROPÉENNES DU SECTOR SOCIAL: *Dialogue civil: le rôle des ONG du sector social dans l'union européenne*. Bruxelles. 1999.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.: La economía política de las organizaciones no lucrativas. En *ECONOMISTAS*, nº 83, Enero, 2000, pp. 6 - 17.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MONSERRAT CODORNIÚ, J.: *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales. 1997.

- RUIZ OLABUÉNAGA, J. I.: *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Fundación BBV. 2000.
- SAJARDO MORENO, A.: *El sector no lucrativo en el ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana*. Valencia: CIRIEC-España. 1998.
- SALAMON, L.M. y ANHEIER, H.K.: *The Emerging Sector Revisited*. Baltimore, MD: Center for Civil Society Studies. 1999.
- SALINAS, F.: El Estado del Bienestar y las organizaciones voluntarias. En Jeréz, A.: *¿Trabajo voluntario o participación?. Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Madrid: Tecnos. 1997.
- SALINAS, F.: Instituciones de solidaridad y fundaciones con fines sociales: objetivos y concreciones. *Sociedad y Utopía* nº 4, septiembre, 1994, pp. 171–181.
- SALINAS, F.: Tercer sector y Economía social: elementos para su comprensión. En el *Seminario Economía social, tercer sector y empleo*. Madrid, 22-24 de noviembre 1999, (pendiente de publicación).
- SALINAS, F. y RUBIO, M. J.: Tercer sector: de las organizaciones sociales a la empresa social. En *Escuela de Formación de Cáritas*. Valencia, julio 2000, (pendiente de publicación).
- SALINAS, F., RUBIO, M. J. y CEREZO, I.: *La evolución del Tercer sector hacia la empresa social. Estudio cualitativo*. Madrid: (fotocopiado). 2000.
- TAVAZZA, L., ZAMAGNI, S., MATA CENA, A., et al.: *Studi e proposte per il riordino della disciplina tributaria degli enti non profit*. Roma: Fondazione Italiana per il Volontariato. 1998.
- VITTADINI, G. y BAREA, M.: *La economía del non profit. Libre expresión de la sociedad civil*. Madrid: Ediciones Encuentro. 1999.
- VIDAL, I.: Spagne, cap. XIII, en BORZAGA, C. y SANTUARI, A.: *Servizi Sociali e nuova occupazione l'esperienza nuove forme di imprenditorialità sociale in Europe*. Regione Autonoma Trentino-Alto Adige. 1998.
- VVAA: Las empresas sociales en España. En *DIGESTUS: Network for Laws on Social Enterprises in Europa*, Barcelona: CIES. 1999.