

Salud y drogas

Instituto de Investigación de Drogodependencias

jaqr@umh.es

ISSN (Versión impresa): 1578-5319

ISSN (Versión en línea): 1988-205X

ESPAÑA

2007

Isidro de Pablo López / Francisco Pizarro Escibano

EVOLUCIÓN DEL MODELO ORGANIZATIVO DE LAS ENTIDADES DE ACCIÓN  
SOCIAL PARA LA INSERCIÓN LABORAL

*Salud y drogas*, año/vol. 7, número 001

Instituto de Investigación de Drogodependencias

Alicante, España

pp. 83-104

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Universidad Autónoma del Estado de México

<http://redalyc.uaemex.mx>



---

## EVOLUCIÓN DEL MODELO ORGANIZATIVO DE LAS ENTIDADES DE ACCIÓN SOCIAL PARA LA INSERCIÓN LABORAL

---

Isidro de Pablo López y Francisco Pizarro Escribano  
*Universidad Autónoma de Madrid, España*

### RESUMEN

---

El contexto en que se realiza la inserción laboral de personas en riesgo de exclusión ha sufrido cambios sustanciales en los últimos veinte años. Estas circunstancias han condicionado tanto las necesidades como las oportunidades de las entidades de acción social, que no siempre han sido capaces de llevar a cabo las transformaciones necesarias para ello. Basados en los fundamentos de la Economía Pública, la Economía Social, la Ciencia Política, y la Sociología, este trabajo aporta la perspectiva de la Economía de la Empresa y de la Teoría de la Organización al proceso innovador desarrollado por los emprendedores sociales en su búsqueda de nuevas fórmulas organizativas para conseguir la integración social de las personas en riesgo de exclusión. Este proceso innovador ya ha producido interesantes resultados en la forma de Empresas Sociales y Empresas de Inserción Social que responden simultáneamente a objetivos sociales y económicos.

**Palabras clave:** *Empresa Social, Empresa de Inserción, emprendimiento social, Estado del Bienestar.*

---

### Correspondencia:

Isidro de Pablo López. Departamento de Organización de Empresas. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Autónoma de Madrid Ctra. Colmenar Viejo km. 15. Madrid (España).

## *ABSTRACT*

---

The context for the professional insertion of people under social exclusion risk has undertaken substantial changes during the last twenty years. These circumstances have strongly conditioned both the needs and the opportunities of social entities, which not always have been capable to carry out the necessary transformations. Based on the foundations from the Public Economy, the Social Economy, Political Science and Sociology this paper brings in the perspective of Business Economy and Organisation Theory to the innovation process carried out by social entrepreneurs seeking new organisational formulae to approach the therapeutical treatment and the social integration of excluded people. This innovation process has produced some effective outcomes such as the Social Enterprise, and the Social Insertion Enterprise, each of them responding to different therapeutical, social and economic purposes.

**Key words:** *Social Enterprise, Social Insertion Enterprise, social entrepreneurship, Welfare State.*

## *1. INTRODUCCIÓN*

---

El contexto en que se realiza la inserción laboral de personas en riesgo de exclusión ha sufrido cambios sustanciales en los últimos veinte años. Éstos hechos han ido condicionando sucesivamente las necesidades y también las oportunidades de las entidades de acción social, que no siempre han estado preparadas para asumir las transformaciones necesarias.

En concreto, este trabajo es el resultado de la experiencia práctica del equipo que constituye el Centro de Iniciativas Emprendedoras de la Universidad Autónoma de Madrid (CIADE) en el apoyo a entidades de atención a drogodependientes asociadas a UNAD (Unión Nacional de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente) en su proceso “intra-emprendedor” para acometer nuevas fórmulas organizativas que posibiliten la inserción laboral de sus beneficiarios.

Con el apoyo del Plan Nacional sobre Drogas y, posteriormente, en el marco del proyecto *Aunando Esfuerzos* financiado por la Iniciativa Comunitaria EQUAL del Fondo Social Europeo, se ha supervisado la creación y el seguimiento de 15 empresas de inserción social vinculadas a entidades de

atención a drogodependientes y han sido intensamente estudiadas desde la perspectiva de la Economía de la Empresa (De Pablo y Pizarro, 2003).

La necesidad de entender la justificación y las características de estas empresas ha llevado a este equipo a realizar una creciente labor investigadora que, si bien se hace desde el punto de vista de la Economía de la Empresa, se basa en resultados de la investigación en Economía Pública, Economía Social e incluso Politología y Sociología.

Con estos antecedentes, este trabajo, a partir de una revisión teórica de los diferentes elementos que condicionan los roles actuales de las entidades de acción social, pretende arrojar luz acerca del entorno actual que condiciona su posicionamiento estratégico y, en concreto, de las que atienden a personas con drogodependencias y anticipar los retos que han de plantearse, así como las transformaciones que deben realizar para adaptarse y garantizar su sostenibilidad futura.

## *2. CAMBIOS EN EL ENTORNO SOCIO-ECONÓMICO*

El marco espacio temporal en que se producen los cambios objeto de análisis en este trabajo se restringe a las últimas tres décadas de historia del empleo y la exclusión en Europa, con referencias puntuales a España.

En este sentido, el elemento clave a tener en cuenta se relaciona con la crisis del empleo, y la consecuente puesta en cuestión de los modelos keynesianos del Estado del Bienestar, que se produjo en los diferentes países europeos a finales de los años 70.

Tras esta crisis, el desempleo se instala como problema estructural de las sociedades europeas occidentales con tasas superiores al 10% en un contexto socio económico de crecimiento lento, alto coste de la mano de obra poco cualificada y un alto porcentaje de desempleo de larga duración (Defourny, Favreau y Laville, 1997).

En estos tiempos, España está realizando su proceso de transición democrática, de modo que la referencia europea servirá de modelo para un país que “empieza de nuevo”, con tasas de desempleo superiores al 20% y con la necesidad de acometer un proceso de modernización, reconversión económica e industrial y convergencia con su entorno.

Tanto en Europa, como en España, la necesidad de hallar soluciones a esta situación genera cambios que analizaremos detenidamente, porque, aún hoy, a pesar de que el escenario ha cambiado en muchos aspectos, sus consecuencias no están todavía suficientemente desarrolladas.

## 2.1. TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Después de un amplio período de estabilidad del Estado del Bienestar, se produce un cambio importante en la forma de concebir la función del Estado en la economía, como consecuencia de un conjunto de desequilibrios que se producen de forma simultánea: caída de las tasas de crecimiento económico, traducidas en elevadas tasas de paro y aparición simultánea de altos niveles de inflación, no provocada por el exceso de demanda. Esta situación dio lugar a un nuevo término económico denominado "estanflación". (Carpio y Salas, 2003)

Ha habido mucho debate respecto de si el resultado de esta situación económica supone o no la crisis del Estado del Bienestar. Así, algunos autores sostienen que fue la puesta en cuestión del Estado de Bienestar a lo que se denominó crisis (Anisi, 1997), lo que supone que éste se encuentra, cuando menos, ante una crisis de credibilidad (Petrella, 1996)

Sin embargo, O'Connor (1981) concluye que se trata de una crisis fundamentalmente fiscal porque, como consecuencia de la situación de "estanflación" disminuye el ingreso de la Administración al tiempo que se incrementan las necesidades de gasto público.

En primera instancia, los estados europeos reaccionaron infructuosamente a la crisis fiscal con reformas restrictivas sobre los subsidios y los servicios sociales públicos. A esta situación económica se une un cambio sociológico en que los modelos familiares convencionales están cambiando y la mujer se incorpora masivamente al mercado de trabajo, afectando a las estructuras informales de atención a la dependencia y provocando. En suma, se produce una crisis real del modelo.

Con el fin de reducir el impacto de los servicios sociales públicos sobre el presupuesto y de adaptarlos lo máximo posible a las necesidades de sus usuarios se acomete un proceso sucesivo, primero de descentralización a las autoridades regionales y locales y éstos, a su vez, para ser más eficientes, han subcontratado o incluso privatizado la prestación y la gestión de algunos servicios (Borzaga y Santuari, 2000).

Esta apertura de la Administración hacia formas plurales de producción y/o gestión de servicios de interés colectivo (Ortí y Rodríguez, 1997) cuenta con el concurso del Tercer Sector, para el que se abre un espacio de oportunidades, pero la figura central sigue siendo el Estado (Salinas, 2001), de modo que hace a las entidades sociales muy dependientes de los fondos públicos y, como consecuencia, sujetas a sus exigencias de

justificación e información, limitándose su papel al de “Brazo ejecutor de la política Social del Estado” (Ruiz, 2000).

## 2.2. INSERCIÓN POR LO ECONÓMICO Y NUEVA ECONOMÍA SOCIAL

La ineficacia de las políticas tradicionales de lucha contra el desempleo y la exclusión provocó en los años ochenta un cambio de paradigma en las políticas públicas y en la acción social que, con origen en Francia, dio en llamarse *Inserción por lo Económico* o *Inserción por el Trabajo*.

Aún no existe un consenso sobre su definición exacta y algunos autores le achacan cierto carácter polisémico, así como trampas semánticas en su contenido. Sin embargo, queda claro que remite a una finalidad de integración del ciudadano mediante el trabajo asalariado y los derechos que ello comporta (Eme, 1997).

Este paso de políticas pasivas a políticas activas de empleo, por parte de la Administración, y de un enfoque asistencial a un enfoque de desarrollo personal, en lo referente al Trabajo Social de las Entidades de Acción Social, conlleva un esfuerzo continuado por parte de todos los agentes de la sociedad por desarrollar nuevas estructuras que faciliten este proceso de inserción por lo económico.

De este modo, así como en el siglo XIX la Economía Social surge como reacción y adaptación del modelo económico de mercado que no satisface todas las necesidades de los ciudadanos, a finales del siglo XX, la Nueva Economía Social es una reacción contra la incapacidad conjunta del mercado y del Estado para asegurar el pleno empleo (Defourny, Favreau y Laville, 1997).

Las novedosas realidades organizativas que se dan cita bajo el concepto genérico de Nueva Economía Social<sup>1</sup>, trascienden a las iniciativas encaminadas a la inserción laboral, y se hacen extensivas a aquellas que, con la misma lógica, responden a los últimos fenómenos socioeconómicos (Coque y Pérez, 2000).

En el ámbito de la inserción social, a pesar de que las formulas de la Nueva Economía Social<sup>2</sup> han pasado ya su fase de experimentación, y sus bondades han quedado demostradas por varios estudios nacionales

<sup>1</sup> También se denomina a estas fórmulas organizativas del Tercer Sector como iniciativas de Desarrollo Comunitario, Economía Alternativa Solidaria o Economía Popular, entre otras, aunque cada una tiene matices que las definen y las diferencian.

<sup>2</sup> Empresas Sociales, Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo.

e internacionales, existe en el contexto europeo (incluso en cada país) una falta de regulación homogénea y estable que permita su definición, apoyo y consolidación.

### 2.3. PROXIMIDAD AL PLENO EMPLEO Y DEBATE EMPLEO – EXCLUSIÓN

El contexto arriba descrito, en que el desempleo era un fenómeno estructural, y en el que mercado y Estado se mostraban incapaces de lograr el pleno empleo, ha cambiado en los últimos años.

Europa crece de forma sostenida y tiene su reflejo en el empleo. Y España, que crece por encima de la media europea de los 15, ha pasado en quince años de tasas de paro superiores al 20 %, a estar por debajo del 10% y ser receptora de más de tres millones de inmigrantes.

En este escenario económico se ha pasado de una situación en que el desempleo era causante de situaciones de riesgo o de exclusión social de quién lo padecía, e incluso fuente de otras situaciones de exclusión, como la drogodependencia y la desestructuración familiar (dando así lugar a un círculo vicioso), a una situación donde estas situaciones son objeto de la actividad de las organizaciones de acción social, que trabajan con personas de muy diferentes colectivos con situaciones de exclusión heterogéneas, y para los cuales el acceso al empleo es difícil por su situación personal.

Como consecuencia, cobra importancia metodológica el concepto de “Itinerario Personalizado de Inserción”, que integra las fases y las estructuras informativas y asistenciales en el tratamiento de la causa de exclusión con un conjunto de actividades encaminadas a la mejora personalizada de la empleabilidad<sup>3</sup> de la persona en situación o en riesgo de exclusión que lo acomete sintiéndose protagonista de su propio proceso de inserción.

Así, la situación de desempleo es consecuencia fundamentalmente de las circunstancias personales de la persona que llega a una situación de difícil inclusión en el mercado laboral, de modo que el acceso al empleo se convierte en casi terapéutico de la patología social asociada.

El itinerario de inserción condiciona la estructura y la organización de la Entidad de Acción Social que, con frecuencia, no sólo no puede insertar directamente a sus beneficiarios en el mercado laboral, sino que metodológicamente necesita crear estructuras intermedias de empleo protegido con fines económicos y sociales simultáneos.

---

<sup>3</sup> Entendiendo como tal las cualidades que posee una persona como requisitos previos para acceder al mercado de trabajo.

## 2.4. HACIA LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR POR EL EMPRENDIMIENTO SOCIAL

La evolución de los modelos de Estado del Bienestar tras la crisis de los 70 parece conducir hacia la llamada Sociedad del Bienestar (Carpio y Salas, 2003), en que la sociedad civil, organizada en entidades de la llamada Nueva Economía Social, contribuye a mejorar la calidad de vida de su comunidad.

Este tránsito está influido por múltiples cambios en el entorno social, y que caracterizan a los individuos que conforman la sociedad de nuestros días. El individualismo aparece, de hecho, en la literatura como característica de una sociedad que se organiza por sí misma para resolver sus problemas (Coque y Pérez, 2000) y que, en cierto modo, basa su éxito en la participación que obtengan de los miembros de la comunidad a la que prestan servicio.

De este modo, las fórmulas basadas en la democracia participativa sustituyen o complementan<sup>4</sup> a las soluciones de la democracia representativa y el concepto de ciudadanía o de comunidad se impone al de sociedad en aras al cumplimiento de la conocida máxima del Tercer Sector de pensar en global y actuar en particular que repercute en la calidad y en la eficiencia de los servicios prestados.

Todos estos elementos justifican el auge actual del voluntariado y de la filantropía, así como la emergencia de entidades pertenecientes al Tercer Sector<sup>5</sup>, que son el reflejo en el ámbito de lo social de la también llamada Sociedad Emprendedora (Drucker, 1985) caracterizada por la iniciativa, la autonomía y la capacidad de innovación permanente de sus miembros.

La vertiente social de la Sociedad Emprendedora está poniendo de manifiesto desde los años 90 la emergencia de la figura del emprendedor social, definido por Drayton<sup>6</sup>, y de su actividad que, no tiene por qué ser individual, (aunque normalmente se puede identificar un líder claro de

---

<sup>4</sup> De este razonamiento se abre otro debate ajeno al objeto de este trabajo, pero muy interesante, acerca de si la contribución del Tercer Sector es residual, subsidiaria y/o complementaria del papel del Nuevo Estado del Bienestar. (Puchades y Sajardo, 2001).

<sup>5</sup> El número de entidades correspondientes al código 91 del CNAE "Actividades Asociativas" creció un 477% en el periodo 1999 – 2005, siendo el código que más aumentó en España en este periodo, según el Informe sobre "El proceso de creación de empresas y el dinamismo empresarial" publicado por el Consejo Económico y Social del Estado en 2005.

<sup>6</sup> Bill Drayton acuñó el término a comienzos de los años ochenta al fundar la Fundación Ashoka ([www.ashoka.org](http://www.ashoka.org)) para su fomento.

todo proceso de emprendimiento social) sino que en muchas ocasiones tiene un carácter estratégico en la evolución estratégica de las organizaciones no lucrativas.

En resumen, las iniciativas emprendedoras sociales promueven el cambio en la sociedad, traen innovación al sector social, demuestran la calidad de sus ideas y ofrecen resultados con impacto social (Perrini, 2005).

### *3. CAMBIOS EN EL ROL Y EN EL MÉTODO DE LAS ENTIDADES DE ACCIÓN SOCIAL*

---

Los cambios en el entorno que, como se ha descrito anteriormente, se han producido en las últimas tres décadas, han contribuido a un cambio sustancial en los roles de las entidades sociales. Existe un amplio consenso en la literatura y en el sector acerca de éste hecho que tiene su reflejo en las diferentes reflexiones hechas por las entidades no lucrativas, en los retos asumidos y los consecuentes cambios organizativos.

#### **3.1. LOS ROLES DE LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR**

Con carácter general, podemos decir que una entidad de acción social, y, en particular, las de atención a drogodependientes, tiene tres roles fundamentales: de reivindicación, de acción y de sostenibilidad.

El nacimiento de una entidad de acción social surge de la preocupación de un conjunto de ciudadanos por un hecho social problemático, de modo que su primer objetivo es poner de manifiesto esta situación para darla a conocer a la Administración y a los Agentes Sociales. Así sucedió en los años ochenta con las asociaciones de madres, de vecinos o de profesionales que pusieron de manifiesto que la drogodependencia era un problema social complejo.

Puesto de manifiesto el problema, y analizado en profundidad, se ponen de manifiesto los retos y las carencias a que hay que hacer frente, de modo que comienzan a acometer acciones concretas para dar solución a los diferentes aspectos del problema principal. Este proceso de acción tiene un elevado carácter innovador, de modo que la entidad se convierte en proveedora o transmisora de innovación al sector social.

Cabe recordar lo innovadoras que fueron en su momento, en el ámbito de las drogodependencias, las comunidades terapéuticas, las impactantes campañas de sensibilización, o la experiencia de los pisos tutelados.

Por último, la entidad debe plantearse el sostenimiento de las estructuras creadas para el tratamiento del problema, de modo que se pueda incrementar la independencia de los fondos públicos y abundar en la calidad de los servicios prestados a la comunidad.

Sin embargo, en el terreno económico-financiero existe una excesiva dependencia de las entidades hacia los fondos públicos que pueden llegar a poner en riesgo su sostenibilidad futura, sobre todo cuando, como en caso de las drogodependencias, el problema social que abordan pierde su prioridad como preocupación social, o cambia de naturaleza y características.

Estas tres categorías en que se pueden resumir los roles de las entidades de acción social son el resultado de un proceso evolutivo. En los 70 se les asignaba un papel estrictamente de tutela y experimentación que ha evolucionado, en la medida en que también ha evolucionado el modelo de garantía del Bienestar y el concepto de ciudadanía<sup>7</sup>, hacia un rol productivo acerca del que existe pleno consenso en la literatura. (Borzaga y Santuari, 2000).

### 3.2. RETOS Y CARENCIAS DE LAS ENTIDADES Y DEL MARCO INSTITUCIONAL

Borzaga y Santuari (2000) hacen una completa enumeración de las carencias que se ponen de manifiesto al consolidarse el rol productivo y redistributivo del Sector en Europa:

- Limitación de las formas jurídicas existentes.
- Necesaria revisión de la estrategia de las organizaciones.
- Revisión de la relación con la Administración (del sostenimiento a la subcontratación).
- Revisión de la relación con el mercado (de la donación a la contratación).

---

<sup>7</sup> En el Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social, se hace una interesante reflexión sobre el concepto de ciudadanía en el contexto del nuevo modelo de Estado del Bienestar que condiciona la estrategia a seguir por estas entidades. A partir de la clasificación de Cortina (2003), se explica que, desde finales de los noventa, el concepto de ciudadanía adquiere una especial relevancia sobre la base de la trilogía derechos—ciudadanía— cohesión social que tiene su reflejo en cinco dimensiones: política, social, económica, civil e intercultural. Y en cada una de ellas se dan tres rasgos básicos, un estatus legal (derechos), un estatus moral (responsabilidades) y una identidad (pertenencia a una comunidad). Esta compleja definición determina un concepto de Ciudadanía Dinámica.

- Ampliación de la tipología de organizaciones del Tercer Sector (auge de la empresa social).

Por su parte, las entidades, conscientes del cambio, ponen de manifiesto los retos<sup>8</sup> que han de asumir tanto de forma colectiva como individual, y que podemos resumir en la necesidad de mejorar la calidad del servicio y lograr la independencia en la financiación. Para ello debe trabajar para:

- Mejorar la profesionalización de sus cuadros técnicos.
- Mejorar la transparencia en la gestión.
- Mejorar los sistemas de información y de comunicación.
- Estimular la participación ciudadana. (voluntariado y donación)
- Desarrollar modelos de gestión y organización propios del sector.
- Mejorar la generación de redes ente las diferentes entidades y subsectores.
- Acometer procesos constantes de innovación social.
- Acometer actividades productivas con objetivos de generación de valor social.

En definitiva, el gran reto de las entidades sociales que prestan servicios a la comunidad, que asumen la necesidad de mejorar su eficiencia y de ser independientes en su financiación, y de aquellas que tienen objetivos con doble vertiente social y económica, pasa por el tránsito hacia la denominada Empresa Social.

#### *4. DEFINICIÓN Y PECULIARIDADES DE LA EMPRESA SOCIAL*

---

Existe una creciente literatura tanto europea como anglosajona en torno a esta figura, que ya es una realidad, incluso ya experimentada y analizada, aunque aún insuficientemente regulada, lo que genera abundantes dificultades para su identificación, estudio y difusión de buenas prácticas.

---

<sup>8</sup> Así queda reflejado en las conclusiones de los dos Congresos Nacionales sobre Tercer Sector y Economía social celebrados en la Universidad Autónoma de Madrid en diciembre de 2004 y noviembre de 2006.

#### 4.1. EL CONCEPTO DE EMPRESA SOCIAL

La empresa social es el resultado de la iniciativa emprendedora de entidades sociales que, con objetivos eminentemente sociales, aúna en sí misma elementos asociativos y elementos empresariales, pudiendo adoptar para ello cualquier forma jurídica.

Borzaga le asigna dos elementos sustanciales que la definen, el primero referente a su actividad, orientada a la dimensión productiva de los servicios sociales o a favor de la inserción laboral, y el segundo relacionado con la participación en la propiedad y en la gestión de los diferentes grupos de interés<sup>9</sup> (Borzaga y Santuari, 2000).

Los miembros de la red europea EMES, para el estudio de la Economía Social, proponen las siguientes características para definir la empresa social:

- De índole económica:
  - Naturaleza privada
  - Producción y/o distribución de bienes y/o servicios.
  - Autonomía en la gestión
  - Asunción de riesgo económico
  - Fuerza de trabajo remunerada
  - Carácter innovador del servicio
- De índole social:
  - Emprendida (participada) por un grupo de ciudadanos
  - En relación directa con el territorio
  - Toma de decisiones basada en la participación y no en el capital
  - Limitación en la distribución de los beneficios

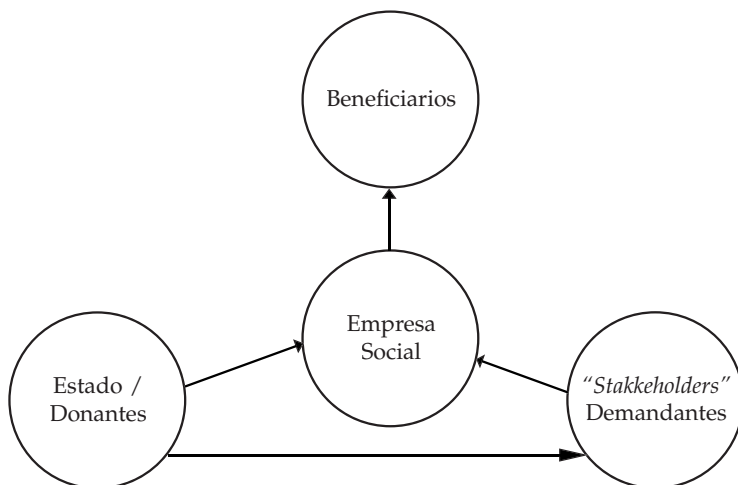
#### 4.2. CONDICIONES DE MERCADO DE LA EMPRESA SOCIAL

Debe tenerse en cuenta que la producción de bienes y servicios a la Sociedad<sup>10</sup> se lleva a cabo en condiciones de mercado con asimetría en la

<sup>9</sup> La participación de los grupos de interés hace referencia al llamado “modelo multistakeholders”, que garantiza su eficiencia y la calidad de su servicio en la medida en que su oferta se ajusta perfectamente a las necesidades de sus beneficiarios. Para algunos autores este modelo hace de la empresa social un espacio de participación ciudadana que ayuda a transferir elementos innovadores de la esfera privada a la esfera pública. (Laville y Nyssens, 2001).

<sup>10</sup> También en el caso de aquellas empresas llamadas de inserción, ya que, como se verá más adelante su objeto social es la inserción y no tanto la actividad económica mediante la cual la logran.

información ya que, a diferencia de las condiciones de mercado convencionales, en que hay un oferente que trata de satisfacer las necesidades de un demandante a cambio de un precio, en el “cuasi – mercado” en que actúa la empresa social se prestan servicios adecuados a las necesidades de unos beneficiarios, pero expresadas por grupos de interés que actúan de demandantes para ellos, a cambio de un precio, normalmente próximo al coste de producción, retribuido no sólo con dinero, procedente de la administración o de donantes privados, sino también con recursos no monetarios.



**Figura 1. Agentes del “cuasi-mercado” de la acción social.  
Elaboración Propia.**

#### 4.3. VENTAJAS DE LA EMPRESA SOCIAL

En este contexto de mercado y de relaciones, con asimetrías de información, la empresa social presenta una serie de ventajas que la hacen idónea:

- El hecho de que los portadores de intereses tengan participación<sup>11</sup> en la empresa hace que el objetivo de la entidad y el servicio pres-

<sup>11</sup> A diferencia de la empresa capitalista, donde sus propietarios buscan la generación de valor económico, un modelo de propiedad basado en la participación de los stakeholders

tado se ajuste de un modo muy eficiente a las necesidades de los beneficiarios. De esta forma la calidad del servicio está garantizada y el ajuste entre oferta y demanda, en términos de utilidad, es óptimo (Borzaga y Santuari, 2000).

- Su capacidad de movilizar capital social reduce los costes de transacción, en concreto, los costes de coordinación y motivación, y, como consecuencia de todo ello, los de producción. Esto es así porque, además de obtener recursos sin coste y voluntariado, los trabajadores aumentan su productividad en la medida en que están implicados también como ciudadanos en el fin al que prestan servicio, estando incluso dispuestos a valorar esta motivación reflejada en la percepción de un salario inferior al de mercado<sup>12</sup> (Laville y Nyessen, 2001).
- Aglutina los principios económicos de reciprocidad (propio de las entidades sin ánimo de lucro), de mercado (propio de las empresas mercantiles) y de redistribución (propio de la administración pública) (Polanyi, 1987) que les permite movilizar donaciones y voluntarios, usar relaciones de mercado para vender sus servicios y apelar a la redistribución para lograr la financiación pública de sus servicios (Laville y Nyessen, 2001).

#### 4.4. EVOLUCIÓN HACIA LA EMPRESA SOCIAL

Parece haber quedado demostrada la necesidad de las entidades de acción social de plantearse el tránsito hacia la Empresa Social para el desempeño de su rol productivo en la prestación de servicios sociales a la comunidad y el logro de la inserción laboral de sus beneficiarios. Sin embargo, esto supone un cambio en la cultura organizativa y la necesidad de emprender unos procesos y tomar unas decisiones difíciles para las entidades convencionales.

Podría decirse que existen tres grandes fórmulas para emprender en lo social (García Fachal, 2006):

---

hace que éstos busquen optimizar el beneficio para la comunidad y la generación de valor social en el entorno.

<sup>12</sup> Existe un amplio consenso en la bondad de este hecho, si bien, como consecuencia, esta circunstancia puede mermar la competitividad de la empresa social en la captación de profesionales si no se ajusta muy bien el valor del “salario psicológico” percibido por el trabajador en una empresa social.

- Sin crear una nueva entidad, se pueden acometer nuevas actividades en el seno de la entidad promotora o realizar parte de las actividades productivas que se venían realizando bajo una nueva marca. Es importante, en este supuesto mantener independencia y profesionalización en la gestión de estas actividades.
- Crear una nueva entidad participada totalmente por la entidad promotora o por varias entidades sin ánimo de lucro. En este caso se producen importantes sinergias y no se duplican recursos. Es importante que las nuevas entidades no detraigan recursos que las entidades promotoras podrían destinar a otros fines y traten de ser sostenibles por sí mismas, generando, incluso, nuevas fuentes de financiación independientes para la entidad.
- Crear una nueva entidad participada por la entidad promotora, pero que da entrada a la participación de otros agentes de la comunidad, incluidos los ahorros de los individuos. Esto se puede contemplar como inversión con fines sociales, ya que ha de procurarse el incremento de valor de la entidad al tiempo que la generación de valor social. Para ello los beneficios serán siempre reinvertidos en la nueva entidad, limitándose su rentabilidad económica al incremento del valor contable (no de mercado, para evitar la especulación).

En cualquier caso, estas entidades encontrarán una serie de dificultades que aún están pendientes de superar en la práctica (Salinas 2001), como son:

- Alta dependencia de la Administración Pública, ya no tanto como financiador cuanto en su condición de cliente fundamental como subcontratista de actividades.
- Fuerte competitividad de las empresas capitalistas, que, unida a la falta de cultura empresarial de las entidades sociales y de las características de estas empresas, generan dificultades para permanecer y ser rentables en el mercado.
- Necesidad de operar en sectores económicamente no rentables, muy intensivos en mano de obra, para que los objetivos empresariales coadyuven a los objetivos sociales.
- Primacía del coste sobre la calidad en la contratación de servicios públicos, y, en general, retribución al coste y no al precio de los servicios sociales.

- Deficiente marco legal que no recoge la figura de la empresa social y, por tanto, no ampara sus peculiaridades.
- Condiciones laborales poco competitivas que impiden su profesionalización e incluso tendentes a la precariedad laboral por la estructura productiva y de la demanda de estas empresas.
- Escasa organización y cohesión interna del Tercer Sector cara a la generación de alianzas y el aprovechamiento de sinergias en los procesos emprendedores sociales.
- Falta de cultura, conocimiento y sensibilidad en la sociedad hacia este tipo de fórmula empresarial que combina objetivos sociales y económicos.

### 5. LA EMPRESA DE INSERCIÓN: UNA EMPRESA SOCIAL ORIENTADA A LA INSERCIÓN LABORAL

Cabe concluir este trabajo prestando especial atención a un tipo de empresa social, quizá el más extendido, que está específicamente diseñado para los beneficiarios de las entidades de acción social orientadas a las últimas fases del proceso de inclusión social. En el caso que nos ocupa, se trata de las personas ex-drogodependientes, o en proceso de inserción.

A pesar de su creciente importancia<sup>13</sup> como herramienta de formación práctica y de integración en condiciones similares a las del mercado laboral normalizado, las Empresas de Inserción carecen de una legisla-

<sup>13</sup> Según el informe de FEEDEI (2003) y el Directorio General de EI de CIREM, en España existen 147 empresas de inserción social, de ellas un 57% están en Madrid, Cataluña y Andalucía.

Cabe destacar que un 55,97% se dedican al sector servicios (en concreto, un 32,09% están dedicadas al sector del reciclaje, recuperación y venta de artículos de segunda mano), un 20,89% al sector industrial, un 11,94% a la construcción y un 5,97% al sector primario.

Dan empleo a 3550 trabajadores, con una media de 24 trabajadores por empresa, predominando las mujeres en su plantilla (53,3%).

En cuanto a su forma jurídica, un 45,7% son Sociedad Limitada, un 46,43% son Fundaciones o Asociaciones y un 5,71% Cooperativas.

Por último, para destacar la novedad de este fenómeno, es de resaltar el dato de que tan sólo un 13% de ellas tiene más de 10 años, frente al 22% que se han creado en los últimos dos años.

ción nacional<sup>14</sup> que las defina y las regule y, como consecuencia, de una definición comúnmente aceptada.

Sin embargo, bien por la necesidad de regular ayudas a este tipo de entidades o por resolver sus problemas específicos, algunas Comunidades Autónomas sí que han regulado la figura de las Empresas de Inserción y, tomando una de sus definiciones más comunes<sup>15</sup>, la definiremos y analizaremos sus elementos más característicos, que también se resumen en la Tabla 1 en comparación con otras formas jurídicas propias de la Economía Social:

*“Una empresa de inserción es aquella que, realizando un trabajo productivo y participando regularmente en las operaciones del mercado a través de la producción de bienes o la prestación de servicios, tiene como fin primordial de su objeto social la integración socio profesional de personas en situación o amenaza de exclusión social y excluidas, por tanto, de los circuitos tradicionales del empleo, proporcionándoles un trabajo remunerado y la formación y el acompañamiento necesarios para mejorar sus condiciones de ocupabilidad y facilitar su acceso al mercado laboral ordinario”.*

---

<sup>14</sup> Parece que la Ley Nacional sobre empresas de inserción es inminente, sin embargo es difícil alcanzar un consenso en su contenido entre las entidades, patronal y sindicatos en los siguientes aspectos, expresados por Ignasi Faura, miembro del Consejo Económico y Social, en el II Congreso Nacional sobre Tercer Sector y Economía Social:

- El concepto de empresa de inserción, dados sus fines social y económico y las diferentes formas jurídicas bajo las que puede constituirse.
- Promovidas y participadas mayoritariamente por entidades no lucrativas. Basado en que son estructuras de inserción, pero puede comprometer su futuro.
- Finalista o de Tránsito. Posibilidad de asociar la condición de inserción a la persona y no a la empresa, de modo que transite la persona pero la empresa permanezca.
- Coste y retribución de los servicios de no mercado.
- Necesidad y posibilidad de un Contrato de trabajo de inserción. Dificultad por su carácter temporal, sobre todo ante los sindicatos y dificultad por ir asociado a una situación personal del trabajador.
- Su desarrollo está en el ámbito autonómico. Necesidad de medidas y políticas supraterritoriales.

<sup>15</sup> Definición recogida en el Decreto 37/2006, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral.

<i>Área</i>	<i>Empresa de inserción</i>	<i>Economía Social</i>
<i>Laboral / Plantilla</i>	30-70% trabajadores derivados de servicios sociales	Libre
<i>Laboral / contratación</i>	Con informe de servicios sociales	Libre
<i>Laboral / permanencia de trabajadores</i>	Limitada* (Máximo 3 años)	Libre / Indefinido
<i>Laboral / Seguridad social</i>	Contrato con pago limitado (contrato especial de inserción)	Según ley
<i>Reinversión beneficios</i>	70-100%	Según capital controlado por ENL's
<i>Propiedad</i>	Participada por una/s ENL's	+ 51% de ENL's
<i>Fiscalidad</i>	Tendiendo a cero	Según ley (20-30 % del beneficio)
<i>Registro</i>	Especial para Empresas de Inserción	Propio según fórmula jurídica

Fuente: García Fachal, 2006.

### **Tabla 1. Empresa de Inserción vs. Formas Jurídicas de Economía**

De esta definición extraemos tres características básicas:

- Se trata de una empresa que opera y compete en el mercado.
- Sin embargo, su objeto social no es su actividad comercial sino la integración socio profesional de sus trabajadores de inserción.
- Proporciona a sus empleados por tanto, además de un trabajo remunerado, formación y acompañamiento en esta última fase de su proceso personal de inserción.

Además, a partir de un análisis de la legislación autonómica existente sobre Empresas de Inserción, podemos ofrecer otras tres características que encontramos con frecuencia y que, sin duda, podrían estar recogidas en una futura Ley de Empresas de Inserción:

- Promovidas o participadas por una o varias entidades sin ánimo de lucro. Dicha participación debe ser mayoritaria.
- Recogerán como fin primordial de su objeto social, la integración sociolaboral de personas en riesgo o situación de exclusión social y con graves dificultades de acceso al mercado de trabajo.
- Deben mantener como mínimo un 30% de trabajadores en proceso de inserción respecto al total de la plantilla. En ningún caso este número será inferior a tres personas.

Estas características necesarias de las Empresas de Inserción condicionan su nacimiento, su desarrollo y su gestión, y sin duda, vienen a determinar un perfil muy específico para quien debe estar al frente de las mismas.

A la luz de sus características y funcionalidad, es fácil observar que, además de las dificultades a las que se enfrenta cualquier empresa social, y que ya han sido descritas, las Empresas de Inserción han de asumir la menor productividad de sus trabajadores de inserción, y la necesidad de competir con la empresa privada, en mercados escasamente protegidos y en sectores intensivos en mano de obra.

Una vez más, se apela a la llamada “cláusula social” en la licitación de servicios públicos que las hacen dependientes de la Administración y a precios que, muchas veces, no retribuyen los costes adicionales que tienen estas empresas, derivados de las características especiales de sus trabajadores.

En cualquier caso, en sus ya veinte años de historia se han consolidado como una herramienta excepcional para la inserción laboral de personas en riesgo de exclusión social, y, en concreto, de personas con drogodependencias. En este terreno se han llegado a dar casos en que la empresa ha “transitado” junto con sus trabajadores, que han adquirido la propiedad colectiva de la misma, y han continuado con su actividad en condiciones normales de mercado.

Por ello, y por lo expuesto a lo largo de este trabajo, las entidades de atención a la drogodependencia deben seguir emprendiendo este tipo de estructuras y para ello, a partir de la experiencia de este equipo,

concluimos aportando una serie de recomendaciones a la hora de su creación:

- Entender la Empresa de Inserción como una estructura que completa el itinerario personalizado de inserción que ofrecen a sus beneficiarios facilita el consenso de la junta directiva y de la asamblea a la hora de tomar la decisión de emprender.
- Realizar un análisis previo de los recursos y las capacidades de la entidad, en concreto, analizar la formación ocupacional realizada y el perfil de los beneficiarios a emplear, las relaciones que la entidad tiene con los diferentes agentes del entorno y que pueden contribuir al éxito de esta iniciativa y si existe un profesional en la entidad con el perfil adecuado para liderar este proceso.
- Planificar la necesidad de recursos para su puesta en marcha y la posibilidad de acceder a ellos. Y, entre ellos destaca, y muy especialmente, la figura gerencial en el caso en que no se haya identificado en el análisis interno de la entidad.
- Estudio del mercado al que se dirige la actividad empresarial para conocer bien las peculiaridades de la demanda y el estado de la competencia.
- Contemplar la posibilidad de apoyo institucional y la capacidad de acceder a las diferentes fuentes de financiación.
- Anticipar las fases del ciclo de vida de este tipo de empresas y de los factores críticos que en cada fase determinaran su evolución, el apoyo inicial de la entidad en la fase de creación, la profesionalización en la fase de afianzamiento, la independencia en la gestión en la fase de consolidación y la “generosidad” si se produce una última fase que denominamos “*spin-out*” en que los empleados de inserción deciden asumir el proyecto.

El potencial de estas entidades como generadores de empleo y cohesión social se verá muy impulsado por la deseada promulgación de la Ley de Empresas de Inserción de ámbito estatal. Ello contribuirá a su consolidación en el escenario social y económico, y abrirá la puerta a nuevas formas de innovación social, organizativa y económica en una Sociedad deseosa de tomar su destino en sus propias manos.

## 6. CONCLUSIONES

El Estado del Bienestar es el marco en que se desarrollan muchas de las iniciativas emprendedoras más innovadoras. Y esto es así a pesar de las crisis de dicho modelo, consecuencia de una Sociedad en continua evolución, que plantea nuevas demandas a sus gobernantes en busca de una ciudadanía más cohesionada, con una mayor calidad de vida, responsable con su entorno y sensible a las necesidades de otros pueblos. Y esta ciudadanía desea tomar un papel muy activo y solidario en la configuración de este nuevo escenario, a pesar de las importantes carencias de recursos y el déficit que presenta en capacidades de gestión. El resultado de ello es la evolución del modelo del Estado del Bienestar hacia otro que podría denominarse “Sociedad del Bienestar” y “Sociedad Emprendedora”, en la que se establece una simbiosis entre los diversos agentes sociales en la búsqueda de modelos de intervención eficaces y complementarios en la búsqueda de mecanismos de inserción socio-laboral por la vía de lo económico. Este nuevo enfoque se basa en el diseño de modelos organizativos y de intervención orientados a la puesta en marcha de itinerarios de inserción personalizados que conjuguen las necesidades terapéuticas, las ocupacionales, y las psico-sociales de los usuarios para conseguir una integración más exitosa.

La innovación juega un papel primordial en este proceso como fuente continua de ideas, modelos organizativos y soluciones imaginativas que contribuyen a hacer de la oportunidad de emprender una realidad con resultados tangibles. Fruto de esta capacidad de innovación es la Empresa Social, figura ya consolidada y especializada en cubrir determinados servicios sociales proporcionando estabilidad laboral a sus miembros, y caracterizada por la participación de diferentes grupos de interés en la propiedad y en la gestión. Este modelo organizativo y empresarial constituye un gran impulso para la viabilidad y la sostenibilidad de proyectos de carácter social al operar en un “cuasi-mercado”, o mercado protegido, caracterizado por asimetrías de información, y la presencia de grupos de interés que actúan de demandantes.

Sin embargo, el instrumento más innovador, y que todavía está en un limbo legal, es la Empresa de Inserción. En ella se dan todos los elementos de una empresa mercantil convencional, aunque primando los objetivos de inserción laboral de los usuarios sobre los objetivos económicos propios de aquellas. Se trata, en definitiva, de entidades de tránsito, que reproducen un entorno laboral normalizado, pero adaptado

al proceso de inserción laboral de sus empleados, que, de forma prioritaria, están orientados a conseguir un empleo normalizado al cabo de su estancia en la Empresa de Inserción. Este modelo empresarial surge fundamentalmente en el ámbito del tratamiento a personas drogodependientes, y todavía ha de recorrer un largo camino hasta su maduración y generalización para aplicarse a otros colectivos. Ello es muestra de la capacidad de innovación y de aprendizaje de un sector de nuestra Sociedad insatisfecho con los modelos de intervención social actuales, y que busca nuevas soluciones para los retos de nuestros tiempos.

## REFERENCIAS

- Anisi-Alameda, D. (1997). *Opciones globales y particulares para fomentar un nuevo modelo de sociedad en Políticas sociales contra la exclusión social*. Simposio de Cáritas celebrado en Madrid el 5, 6 y 7 de junio de 1997. Publicado en Dossier 43. Cáritas Española: 13-18. Madrid.
- Borzaga, C. y Defourny, J. (2001). *The emergence of social enterprise*. Routledge. London.
- Borzaga, C. y Santuari, A. (2000). *The innovative trends in the non-profit sector in Europe: the emergence of social entrepreneurship*. OECD/LEED Forum on social innovations international seminar. Conference Paper. Trento. Septiembre 2000.
- Carpio, M. y Salas, A. (2003). *La evolución del Estado del Bienestar y las aportaciones de la economía social y del Tercer Sector*. En I. Faura, R. De Lorenzo y M.A. Cabra (Coords.), *La Economía Social y el Tercer Sector: España y el Entorno Europeo*. Madrid: Escuela Libre Editorial.
- Coque, J. y Pérez, E. (2000). *Manual de Creación y Gestión de Empresas de Inserción Social*. Servicio de Publicaciones Universidad de Oviedo.
- De Pablo, I. y Pizarro, F. (2003). *Las empresas de inserción social: un enfoque empresarial*. Documentos UNAD, nº 18. Madrid.
- De Pablo, I., Cabezuelo, A. y Pizarro, F. (2004). *La gerencia de la Empresa de Inserción: perfil competencial y propuesta de formación*. *Aunando Esfuerzos*. Número 78 especial de marzo. UNAD. Madrid.
- De Pablo, I., Cabezuelo, A. y Pizarro F. (2005). *Capacidades emprendedoras del drogodependiente en proceso de inserción social: el autoempleo en el itinerario de inserción*. *Revista de Economía Pública Social y Cooperativa* 52: 411-432.
- Defourny, J., Favreau, L. y Laville J.L. (Dir.) (1997). *Inserción y Nueva Economía Social: Un balance internacional*. CIRIEC España. Valencia.
- Drayton, W. (2002). *The citizen sector: becoming as entrepreneurial and competitive as business*. *California Management Review*, 3, (44). Spring 2002.

- Drucker, P.F. (1985). *Innovation and Entrepreneurship*. New York: Harper and Row.
- Eme, B. (1997). *Órdenes legítimos de participación social y lógicas de cambio social*. En J. Defourny, L. Favreau y J.L. Laville (Dir.) *Inserción y Nueva Economía Social: Un balance internacional*. CIRIEC España: 295-318. Valencia.
- FEDEI (2003). *Identificación y diagnóstico integral de las Empresas de Inserción en España*. Madrid: Editorial Popular.
- Folia Consultores (2006). *Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social*. Plataforma de ONG de Acción Social. Madrid.
- García-Fachal, V.M. (2006). *Emprender desde el Tercer Sector: Estudio sobre ENL y creación de empresas*. Conferencia en el II Congreso Nacional sobre Tercer Sector y Economía Social. 6 y 7 de noviembre de 2006. Universidad Autónoma de Madrid.
- Laville, J.L. y Nyssens, M. (2001). *The Social Enterprise: Towards a Theoretical socio – economic approach*. En: Borzaga, C., Defourny J. *The emergente of social enterprise*. (312-332) London: Routledge.
- Ortí, A. y Rodríguez, G. (1997). *Institucionalización del sector asociativo en España: estratificación motivacional e ideológica y diferenciación y complementariedad entre sector público y entidades sociales*. En A. Rodríguez Cabrero y J. Monserrat, *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- O'Connor, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- Perrini, F. y Vurro, C. (2005). *Teoría y Práctica en la Innovación y el Cambio Social*. En Iniciativa Emprendedora nº 48. Deusto.
- Petrella, R. (1996). *Le bien commun*. Paris: Editions Labor. (Traducción por Puig, M. (1997) *El bien común*. Madrid: Editorial Debate.
- Puchades, M. y Sajardo, A. (2001). El sector no lucrativo desde el enfoque de la elección pública: Cuando la oferta no lucrativa de bienes públicos es el resultado de decisiones manadas del proceso político. *Economía Social y Sector no Lucrativo*. 37.
- Polanyi, K. (1983). *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris: Gallimard.
- Ruiz, J. (Dir.) (2000). *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Fundación BBV.
- Salinas, F. (Coord.) (2001). *La evolución del Tercer Sector hacia la Empresa Social*. Madrid: Plataforma para la promoción del voluntariado en España.

(Recibido/received: 20-03-07; aceptado/accepted: 30-04-07).