

EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL

# El Tercer Sector y la empresa social en las economías en transición\*

EWA LEŚ\*\*

## RESUMEN

Este artículo apunta la evolución del Tercer Sector y la empresa social en los países de Europa central y del Este, antes y después de su transformación, y describe su función económica y social en las distintas sociedades y economías nacionales durante la transición del sistema totalitario a la democracia. En el artículo se presta atención a las funciones que estas organizaciones llevan a cabo en el terreno de los servicios sociales, de las iniciativas de integración laboral y del desarrollo local. La última parte ofrece algunas recomendaciones para fomentar el Tercer Sector y la empresa social en los países de la región.

## 1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

En contra de la creencia general, el Tercer Sector en Europa central y del Este no es sólo el resultado del cambio decisivo que tuvo lugar a partir de 1989. Su historia en la región es muy rica y anterior a esta fecha.

En Polonia y Hungría, los orígenes de las fundaciones y asociaciones se remontan al siglo XIII, momento en el que surgieron organizaciones tanto religiosas como no religiosas. La labor de estas entidades fue decisiva para Polonia cuando el país perdió su soberanía por espacio de casi 150 años (1794-1918). A lo largo de este período, las fundaciones y asociaciones (tanto las registradas oficialmente como

\* Traducción del original en inglés de Catalina Martínez Muñoz.

\*\* Profesora del Institute of Social Policy, Universidad de Varsovia (e\_les@onet.pl).

las que operaban en la clandestinidad) sustituyeron en sus funciones a las inexistentes instituciones públicas, fortaleciendo el espíritu nacional y preservando la cultura polaca (Leś, 1994 y 2007).

Antes de la Segunda Guerra Mundial, las organizaciones de voluntarios desempeñaron una importante función en Bulgaria, la primera República Checa, Hungría, Polonia y Rumania, pese a las grandes diferencias en cuanto al tamaño del sector y la diversidad de sus actividades en los respectivos países. Las organizaciones de voluntarios que existían en Polonia antes de la guerra complementaban la acción gubernamental ofreciendo principalmente sus servicios en el área del bienestar social, la educación y la salud, mientras que en Hungría "(l)as asociaciones de voluntarios desarrollaron una importante labor política y cultural [...], si bien la prestación de servicios ocupó un papel menor" (Kuti, 1993).

En comparación con el período comprendido entre 1918-1939, la era comunista posterior a la Segunda Guerra Mundial fue poco favorable para las organizaciones del Tercer Sector. A finales de la década de los cuarenta y principios de los cincuenta, el trabajo autónomo y voluntario quedó sometido a un estricto control político y administrativo, particularmente en aquellas zonas donde el Estado comunista reclamaba para sí la misión de crear la realidad. De ahí que la legislación limitase la existencia de estos grupos a un solo tipo de asociación permitido. En consecuencia, el número de organizaciones de voluntarios cayó drásticamente desde los comienzos de la década de los cincuenta.

A lo largo del período comunista, las organizaciones del Tercer Sector existieron esencialmente como agencias "cuasi-independientes" y fueron

desprovistas de la que hasta entonces había sido su principal fortaleza: definir y atender las necesidades públicas al margen de los gobiernos. Así, la historia del Tercer Sector bajo el régimen comunista se vio marcada en la región por la ausencia de oportunidades legales y políticas para el desarrollo de iniciativas cívicas verdaderamente independientes. Según el economista ruso Lev I. Jakobson (1993), "el régimen era incomparablemente más tolerante con la economía sumergida y el mercado negro que con los intentos de establecer organizaciones verdaderamente independientes en el ámbito educativo, cultural o religioso".

El carácter autocrático del sistema, basado en las ideas de supremacía estatal y el "partido de vanguardia", generó un clima en el que los intereses y las demandas de determinados segmentos sociales eran percibidos por el Estado como "residuos de regímenes pasados", como un obstáculo para el "progreso" y la consecución de los "intereses nacionales". La supremacía estatal y el paternalismo que dominaban tanto la definición de las necesidades sociales como la creación de estructuras organizativas para atenderlas se reflejó en una escasa tolerancia hacia el pluralismo. Fundaciones, asociaciones y otras iniciativas de base se consideraron "sospechosas" y fueron prohibidas en los países de Europa del Este a principios de la década de 1950. Las pocas organizaciones del Tercer Sector que lograron escapar a la prohibición fueron nacionalizadas, parcial o totalmente incorporadas a la infraestructura estatal o sometidas a un riguroso control administrativo.

Aunque las organizaciones del Tercer Sector eran –en diversos grados– teóricamente distintas del Estado y de las asociaciones sometidas al control del partido, en la realidad su autonomía tuvo que pasar una dura prueba. La interferencia gubernamental en el funcionamiento de estas organizaciones adoptaba diferentes formas, desde la imposición de sus normas y su reglamento de orden interno, hasta las restricciones y las prohibiciones directas e indirectas. Fieles al principio de "unidad ideológica y organizativa", las autoridades políticas ejercían un severo control en la contratación del personal y monopolizaban la distribución de los recursos financieros de estas entidades. Con mucha frecuencia, la administración del Estado designaba a personas de su confianza (la llamada "nomenclatura") para ocupar los puestos más relevantes en la organización.

Una vez sometidos sus órganos de gobierno al control del Estado, a los diversos grupos les resultó imposible articular sus necesidades. Por otro lado,

el monopolio estatal de la distribución de los recursos financieros contribuía a canalizar la articulación de intereses de distintos grupos de población a través de organizaciones de voluntarios ideológicamente legitimadas. En consecuencia, el mecanismo de financiación establecido impedía que las iniciativas cívicas pudieran institucionalizarse al margen del sistema político vigente.

Así pues, desde principios de la década de los cincuenta, las actividades de estas organizaciones del Tercer Sector quedaron fuertemente politizadas, con el objetivo de legitimar el sistema. Su función era esencialmente política y la prestación de servicios pasó a un segundo plano. Esta paradoja permitió a los gobiernos comunistas proclamar públicamente el compromiso de la ciudadanía con los asuntos públicos, al tiempo que ejercían un control absoluto sobre la calidad y el alcance de dicho compromiso. Se definieron con suma precisión las formas permitidas de actividad pública, desalentando así el impulso y la participación ciudadana. Al tiempo que en los países de Europa central y del Este se limitaban drásticamente las iniciativas cívicas de carácter independiente, se permitía, incluso se forzaba, la existencia de diversas organizaciones y movimientos "cuasi-no-gubernamentales". Bajo la denominación de "organizaciones sociales" y "acciones sociales", su función básica consistía en promover y legitimar los objetivos del Estado comunista por la vía de la afiliación masiva y a menudo obligatoria. El Frente Nacional en Bulgaria, el Frente Nacional en Checoslovaquia y el Frente para la Democracia y la Unidad Social en Rumania representan ejemplos de estas prácticas forzosas.

Así, entre 1950 y 1989 estas instituciones de intermediación no actuaban como agentes autónomos en las iniciativas públicas, sino que servían como "correas de transmisión" de las políticas del régimen. A pesar de los eslóganes oficiales, durante casi medio siglo de paternalismo y monopolio estatal el modelo centralizado y formalizado de vida pública definió arbitrariamente el alcance y la dirección de la iniciativa cívica y dirigió tanto la elección de los fines sociales como los medios para realizarlos.

Pese al reconocimiento de garantías constitucionales formales, la era comunista en Europa central y del Este derivó en la violación sistemática de los principios fundamentales que sustentan el Tercer Sector: la libertad de asociación y la libertad de expresión. Las organizaciones cívicas no podían constituirse voluntariamente, sino que veían limitada, en mayor o menor medida, su capacidad para decidir un curso de acción independiente del gobierno. Sin

embargo, el grado de interferencia estatal en el funcionamiento del Tercer Sector en los países comunistas era notablemente distinto. En la década de 1970 se prohibieron en Rumania incluso las asociaciones profesionales, mientras que en Hungría y en Polonia se toleraba la actividad de redes de autoayuda y otros círculos de voluntarios.

En todo caso, tal como ha señalado el sociólogo polaco Stefan Nowak (1984), "hubo en la sociedad polaca durante el período comprendido entre 1956 y 1979, abundantes reservas de genuina voluntad de participación sin explotar, al tiempo que las llamadas iniciativas públicas impedían cualquier acción ciudadana espontánea". Otros países de la región compartieron en buena medida la experiencia polaca. Lo ocurrido en el bloque soviético pone de manifiesto cómo el clima ideológico desfavorable, sumado a las severas restricciones legales y financieras y a las barreras socioeconómicas, impidió a la sociedad civil involucrarse activamente en las iniciativas públicas, pese a la existencia de una clara motivación participativa.

No obstante, el renacimiento del Tercer Sector en las sociedades de Europa del Este no puede atribuirse únicamente a los cambios políticos y económicos sucedidos tras el hundimiento de los regímenes comunistas. El resurgir de las organizaciones de voluntarios a escala regional se explica también por el deterioro del bienestar social en el Estado socialista, por la crisis del socialismo real y por "las presiones de autonomía ocupacional" ejercidas por los profesionales de clase media.

La erosión del modelo socialista de Estado del bienestar comenzó en Hungría y Polonia a finales de los años setenta. Los síntomas de desgaste se concretan en la reducción de las ayudas públicas en bienes y servicios, la modificación de las políticas sociales y el aumento de grupos organizados que planteaban asuntos al margen del control estatal. Los gobiernos comunistas se vieron en la obligación de reformar los sistemas de bienestar social y de tolerar y reconocer la existencia de organizaciones partidistas y no partidistas en este campo. Con el fin de fortalecer la actividad del Tercer Sector, los gobiernos de Polonia y Hungría modificaron la legislación de fundaciones en 1984 y 1987 respectivamente.

La crisis del socialismo real supuso un impulso definitivo para el renacimiento del Tercer Sector en los países de la región. Durante algún tiempo estos países manifestaron su creciente malestar con el sistema comunista, que se reveló incapaz de ofre-

cer la prometida justicia social y abundancia económica. El desencanto político dio paso gradualmente a la aparición de una "segunda sociedad", "alternativa" o "paralela", que se expresaba mediante asociaciones de voluntarios y redes informales preocupadas por la vida pública y económica en estos países durante los últimos años de la década de los setenta y a lo largo de los ochenta.

Buen ejemplo de ello es el Comité para la Defensa de los Trabajadores Polacos (KOR), constituido en 1976 por un grupo de opositores e intelectuales para ayudar a los trabajadores reprimidos por el régimen comunista a raíz de las manifestaciones que tuvieron lugar en Radom y Ursus ese mismo año. Muchas de las nuevas organizaciones no lucrativas que emergieron en Hungría en la década de 1980 operaban como sustitutos de los partidos políticos (Kuti, 1993).

Así las cosas, no es exagerado afirmar que el renacimiento del Tercer Sector en la región antes de 1989 fue uno de los principales mecanismos para romper con la apatía social y crear "pequeños círculos de libertad". Este tipo de organizaciones —entre las que figuran Solidaridad y el KOR en Polonia; el Fondo para la Ayuda a la Pobreza (*Szeta*) en Hungría; la Carta 77 en la antigua Checoslovaquia y el Frente Popular en Estonia— fueron la cuna de los partidos políticos y proporcionaron la base institucional y moral para el proceso de transición pacífica hacia la democracia. El rápido crecimiento del voluntariado se vio asimismo afectado por los procesos de autonomización de las mismas profesiones. Estos grupos ejercieron una importante presión a favor de la creación de salidas profesionales alternativas e independientes —como los centros especializados en atención preventiva y terapéutica a la infancia—, un fenómeno conocido como "presiones a favor de la autonomía ocupacional".

## 2. RENACIMIENTO, ACTUACIÓN E IMPACTO DEL TERCER SECTOR

Los años posteriores a 1989 inauguraron una nueva fase en la evolución del Tercer Sector en los países de Europa central y del Este. La transición democrática reavivó la participación ciudadana y estimuló la aparición de numerosas asociaciones, fundaciones y otras iniciativas de interés público (Lés, 1994). El renacimiento del Tercer Sector ha sido, sin lugar a dudas, uno de los activos más

valiosos del período de transición en la región. A lo largo de los años ochenta y noventa florecieron en la mayoría de estos países organizaciones del Tercer Sector. Sólo en Polonia, en 1990, se registraron cerca de 6.000 asociaciones y más de 1.000 fundaciones. Durante el período comprendido entre 1990 y 1999, el número de asociaciones se multiplicó por catorce y el de fundaciones por veinte (Nałecz, 2004).

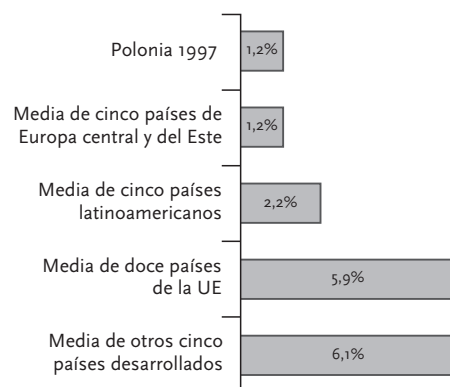
Fueron varios los factores que contribuyeron a este resurgimiento del Tercer Sector: la transición del sistema totalitario hacia la democracia parlamentaria y la economía de mercado, así como los legados religiosos, laicos y jurídicos. Sin embargo, debido al reciente pasado comunista, las asociaciones de carácter cultural y recreativo adquirieron mayor peso en la estructura del sector durante los principios de la transición en la mayoría de los países, en número muy superior al de la Europa occidental, mientras que el peso de las organizaciones de servicios sociales fue muy inferior al de la UE-15 (Salamon, 1999). Tras los cambios políticos y socio-económicos, los regímenes neoliberales han atribuido un papel crucial a las organizaciones de apoyo (*advocacy organizations*) como instrumentos promotores de la construcción y el fortalecimiento de la democracia.

En torno a 1997, el potencial económico del Tercer Sector en los países de Europa central y del Este (sin incluir las cooperativas y las sociedades mutualistas) era aproximadamente cinco veces inferior al de los países desarrollados. El potencial económico del sector, medido por el número de puestos de trabajo a tiempo completo contratados, representa el 1,2 por cien del empleo asalariado del país [excluido el sector agrícola], notablemente menos que en otros países europeos o con un nivel de desarrollo similar (gráfico 1).

La estructura de la financiación del Tercer Sector en los países de Europa central y del Este difiere significativamente de la que presenta el sector en otros países desarrollados. Los proveedores de servicios sociales en Europa central y oriental reciben mucho menos respaldo de los gobiernos que en Europa occidental, donde las organizaciones del Tercer Sector que producen servicios de interés general gozan de amplias ayudas públicas. En doce países de la Unión Europea, la media de ingresos de las organizaciones del Tercer Sector que procede de fondos públicos ronda la mitad (50,4 por cien), mientras que en cinco países de Europa central y oriental el porcentaje es del 31,5 por cien. (Leś, 2003). Es decir, la participación de

GRÁFICO 1

**PROPORCIÓN DEL SECTOR NO LUCRATIVO SOBRE EL TOTAL DE EMPLEO ASALARIADO\* EN POLONIA Y OTROS PAÍSES, POR REGIONES (MEDIADOS DE LOS AÑOS NOVENTA)**



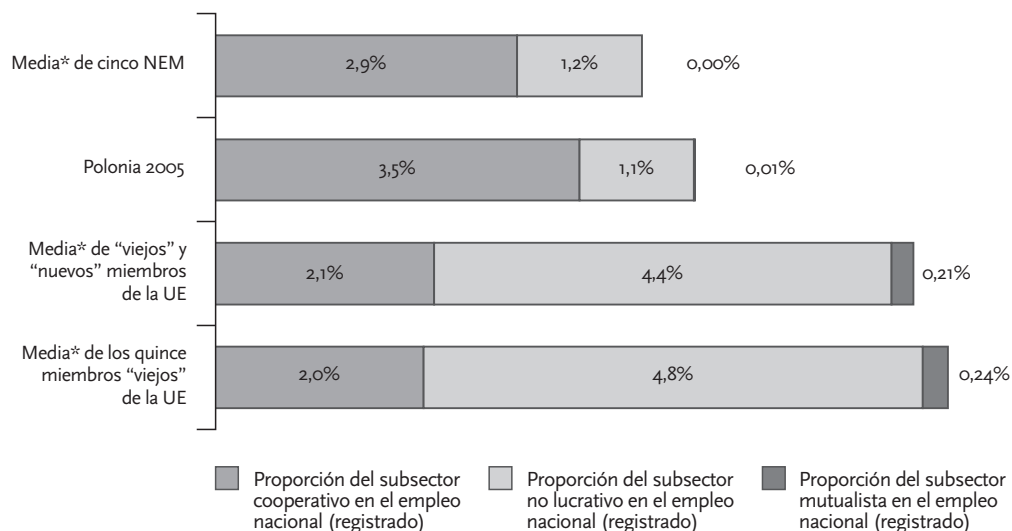
\* Excluido el agrícola.

Fuente: Leś y Nałecz (2001).

las organizaciones del Tercer Sector en las políticas públicas continúa estando muy por debajo de su potencial en comparación con los países occidentales de la UE. Se observa además una disparidad creciente entre los países del antiguo bloque soviético en lo que respecta a las ayudas gubernamentales al Tercer Sector. Así, por ejemplo, en Polonia los fondos públicos alcanzan un 29 por cien de los ingresos del sector (Nałecz, 2008), mientras que las ayudas públicas en Hungría superan el 42 por cien (Nagy y Sebesteny, 2008). La precaria institucionalización de las organizaciones del Tercer Sector como proveedoras de servicios públicos resulta asimismo de las reformas introducidas en los Estados del bienestar, que, como ha ocurrido en el caso de Polonia, han favorecido la comercialización y privatización de los principales servicios (sanidad, educación y servicios sociales) frente a un sistema pluralista de provisión pública. El porcentaje del Tercer Sector en la economía nacional de los Nuevos Estados Miembros (NEM) representa un 4 por cien del total (incluidas las cooperativas y sociedades mutualistas), lo que supone una proporción significativamente inferior a la media de la UE-15 (7 por cien). Sin embargo, las proporciones entre subsectores del Tercer Sector en los NEM son exactamente las contrarias. El sector sin ánimo de lucro representa en la UE-15 un 4 por

GRÁFICO 2

**PORCENTAJE DE LOS SUBSECTORES DEL TERCER SECTOR SOBRE EMPLEO NACIONAL (CONTRATADO) EN LOS PAÍSES DE LA UE (2003-2004)\***



\* Medias no ponderadas.

Fuente: Para Polonia: Nalęcz (2008); para el resto de países: Chaves y Monzon (2007).

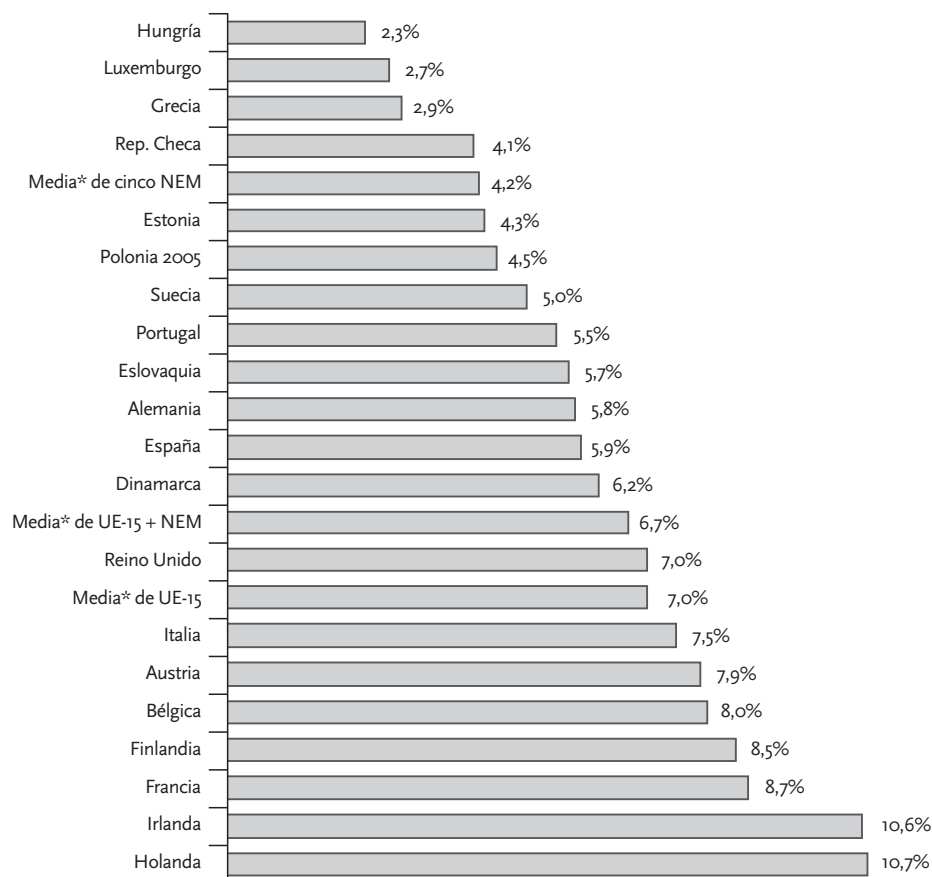
cien de la economía nacional, cuatro veces más que en las nuevas democracias (1 por cien). En cambio, el subsector de las cooperativas desempeña un papel clave en la economía del conjunto de los NEM, incluida Polonia (gráficos 2 y 3).

**3. EL CONCEPTO Y LA ACTUACIÓN DE LA EMPRESA SOCIAL**

La empresa social es una nueva realidad en Europa central y del Este. Surge después de 1989, a partir de los conceptos y las cooperativas del Tercer Sector. Las empresas sociales se entienden como un subtipo del Tercer Sector y como una nueva iniciativa en el marco de éste, que abarca tanto las organizaciones previamente existentes como otras de nueva creación (Leś y Kolin, en prensa). Esta transformación de las organizaciones del Tercer Sector hacia actividades más económicas ha contribuido a fomentar una posición más emprendedora, particularmente en lo que se refiere a la prestación de servicios sociales para grupos vulnerables (niños

en situación de pobreza, mujeres o discapacitados), así como a la promoción de fórmulas alternativas para la creación de empleo, principalmente destinadas a los trabajadores que no encontraban un puesto de trabajo en el mercado laboral "abierto". Las empresas sociales son organizaciones emergentes, a medio camino entre el mercado y el Estado, que desarrollan actividades económicas y persiguen fines sociales. Un equipo de investigadores de la Unión Europea (15) ha identificado y establecido los criterios sociales y económicos que deben cumplir las empresas sociales, conocidos en su conjunto como criterios EMES (Borzaga y Defourny, 2001). En los últimos años, estos criterios han sido modificados y adaptados al contexto de Europa central y del Este. Según este enfoque, una empresa social se define como una organización que cumple un mínimo determinado de criterios económicos y sociales. Entre los criterios económicos básicos figura la producción de bienes o la prestación de servicios de manera continuada, así como la tendencia al trabajo remunerado, la participación en el riesgo económico y la autonomía. Esto significa que las asociaciones, fundaciones y otras modalidades de empresa social no tienen entre sus fines

GRÁFICO 3

**EMPLEO EN LA ECONOMÍA SOCIAL SOBRE TOTAL DE EMPLEO (REGISTRADO)  
EN LOS PAÍSES DE LA UE (2003-2004)**


\* Medias no ponderadas.

Fuente: Para Polonia: Nałęcz (2008); para otros países: Chaves y Monzon (2007).

principales ni una función reivindicativa o de apoyo ni la redistribución de rentas. Antes bien, las empresas sociales se ocupan ante todo de la producción de bienes o la provisión de servicios de más larga duración. Por otro lado, aunque el trabajo remunerado no es un requisito imprescindible, las empresas sociales de la región tienden a contratar personal asalariado (Leś y Kolin, en prensa).

La definición de empresa social en Europa central y del Este debe cumplir una serie de criterios básicos. En términos generales, las empresas sociales sirven a un grupo de población específico, atendiendo determinadas necesidades sociales u

ofreciendo un servicio o un conjunto de servicios a la comunidad. Otro rasgo distintivo de las empresas sociales surgidas de las organizaciones típicas del Tercer Sector es que no incluyen sólo a entidades que se caracterizan por una ausencia absoluta del reparto de beneficios, sino también a aquellas que reparten un porcentaje de sus ganancias (como las cooperativas sociales).

Las empresas sociales de la región practican además nuevos modelos de toma de decisiones, ajenos a quién aporta el capital o a la búsqueda del máximo beneficio. Estos nuevos modelos distinguen a las empresas sociales de la región de las tradicio-

nales organizaciones del Tercer Sector y suelen introducir estilos de gestión democrática, representación y participación del cliente, así como una orientación hacia las partes interesadas (*stakeholders*). Las de más reciente creación promueven la gestión democrática y el "empoderamiento". Uno de los indicadores empleados por investigadores polacos para medir los procedimientos democráticos es la proporción entre el número de miembros de una organización y el número de personas que participan activamente en sus procesos electorales. De acuerdo con estos datos, el porcentaje de miembros activos más elevado se observa en las asociaciones sin ánimo de lucro (45 por cien), mientras que en el caso de sociedades mutualistas la participación alcanza un 10 por cien, y en las cooperativas se sitúa en el 3 por cien (Nalęcz, 2008).

La mayoría de los estudios señala la inexistencia de una definición común de empresa social en Europa central y oriental. En Polonia, por ejemplo, el concepto de empresa social ha merecido el reconocimiento tanto de las autoridades públicas como del mundo académico y profesional y de las organizaciones del Tercer Sector, gracias a determinados programas de inclusión social y reinserción económica emprendidos por la UE, como EQUAL y Human Capital. El modelo de empresa social conjuga tanto el interés mutuo como el interés general. En realidad, las modalidades de organización enumeradas en el cuadro 1 no se corresponden enteramente con el modelo ideal de empresa social y presentan importantes variaciones respecto del modelo EMES. Por ejemplo, las cooperativas sociales en Polonia se aproximan mucho a este modelo, mientras que otras organizaciones no cumplen algunos de los criterios establecidos, por razones como la ausencia o la escasez de empleo remunerado en el caso de las asociaciones y de las fundaciones, o el bajo grado de participación y gestión democrática en el caso de las cooperativas y las entidades de carácter religioso (Leś, 2008; Leś y Kolin, en prensa).

El grueso de de las empresas sociales de la región responden a iniciativas orientadas hacia la oferta de servicios, la inserción laboral y el desarrollo local en entornos económicamente deprimidos, mediante fórmulas que facilitan el acceso a recursos económicos o a las tecnologías de la información en las zonas rurales. En la mayoría de estos países, las empresas sociales ofrecen servicios a la comunidad, en parte con el fin de paliar las carencias resultantes de la contención de las políticas públicas de bienestar y atender la demanda de nuevos servicios, y en parte como respues-

CUADRO 1

### PRINCIPALES FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LAS EMPRESAS SOCIALES EN LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE

- Asociaciones
- Fundaciones
- Cooperativas
- Cooperativas sociales
- Sociedades mutualistas
- Fundaciones empresa
- Centros y clubes de integración social

ta a los nuevos paradigmas que vinculan la cultura contractual y el "partenariado" en la provisión de bienestar (cuadro 2). Las empresas sociales de la región responden principalmente a dos modelos: organizaciones de inserción laboral e iniciativas orientadas a la prestación de servicios (Leś y Kolin, en prensa).

La empresa social –como instrumento de inserción laboral y creación de empleo al menos parcialmente auto-financiado mediante la realización de actividades productivas– comenzó a desarrollarse en la región a partir de 1989. Mientras que el término "empresa social para la inserción laboral" (*WISE: Work Integration Social Enterprise*) es un "invento" de Europa occidental, las iniciativas sociales del Tercer Sector destinadas a promover la integración socioeconómica de los grupos de población con menor renta o menores posibilidades de empleo constituyen una creación propia de Europa central y del Este. Así, por ejemplo, la Fundación Polaca de Ayuda Mutua *Barka*, inicialmente una organización de ayuda humanitaria para las personas sin hogar, ha promovido un conjunto de cooperativas sociales para desarrollar un amplio programa de inserción laboral. En Eslovenia y Lituania, por poner otros ejemplos, el desarrollo de cooperativas para personas discapacitadas ha supuesto la transformación de las antiguas cooperativas socialistas en empresas más eficientes.

A la vista del incremento dramático de la pobreza y el desempleo durante la transición, el Tercer Sector comprendió la necesidad de orientar sus programas hacia los grupos con mayor ries-

CUADRO 2

**EMPRESAS SOCIALES QUE OFRECEN SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS**

Serbia	Grupos de autoayuda especializados en el bienestar y la protección social de los más desfavorecidos como ejemplo de empresa social en sus primeras fases de desarrollo
Polonia	Servicios alternativos para la infancia y centros gestionados por los gobiernos locales y organizaciones sin ánimo de lucro. La participación de los padres ayuda a cubrir los gastos de estos centros que contribuyen a la cohesión social
Eslovenia	Organizaciones sin ánimo de lucro que ofrecen servicios en áreas como la ciencia, la educación y la cultura, el deporte, la sanidad y los asuntos sociales. Sus principales fuentes de ingresos son las actividades comerciales y los subsidios públicos, en forma de subvenciones anuales y ayudas para la financiación de proyectos concretos
Bulgaria	Organizaciones no gubernamentales de servicios sociales que desarrollan actividades generadoras de ingresos, como los centros de día para discapacitados, instituciones que proveen atención sanitaria y otros servicios para la tercera edad
Rumanía	Telecentros de base comunitaria y forma de organización no gubernamental que facilitan el acceso a la información y a las tecnologías de la comunicación en las comunidades rurales, ofrecen programas de formación, asesoramiento y servicios de asistencia en el ámbito social, cultural, educativo y económico

go de desempleo, pobreza y desigualdad en el acceso a los servicios sociales básicos y otros de interés general. Algunas de estas iniciativas adoptaron la forma de empresas sociales. Este acercamiento de las organizaciones del Tercer Sector hacia actividades más económicas ha contribuido a fortalecer su posición emprendedora, particularmente en lo que atañe a la prestación de servicios sociales para mujeres, discapacitados y otros grupos vulnerables, así como en lo que respecta a la promoción de modelos alternativos para la creación de empleo, destinados principalmente a los trabajadores que perdieron su puesto de trabajo en la época de la transición.

Las investigaciones realizadas señalan que la mayoría de los países de Europa central y oriental intentan actualmente encontrar el modo de mejorar la situación social en su conjunto, ofrecer servicios sociales a la comunidad, fomentar el empleo y desarrollar otras iniciativas y programas de carácter complementario e innovador (Borzaga *et al.*, 2008). Los estudios preliminares confirman, sin embargo, que estas redes de nuevas empresas con fines sociales carecen del marco institucional ade-

cuado para estimular nuevas oportunidades de desarrollo y diversificar su oferta de servicios. No obstante, prevalece la creencia general de que los programas y las actividades sociales que desarrollan estas empresas se han convertido en experiencias piloto cuyos principales actores están aprendiendo a fortalecer la cohesión y la solidaridad en determinadas áreas en las que la inversión privada y el sector público no bastan para resolver el problema del desempleo y otros efectos secundarios de la transición al libre mercado.

En resumidas cuentas, el Tercer Sector en los países de Europa central y del Este cuenta con un valioso potencial, todavía por desarrollar, para llevar a cabo numerosas actividades de carácter social. El grado de reconocimiento que merece la empresa social en la región es variable. En algunos países, este tipo de organizaciones están legalmente reconocidas y se han promulgado nuevas leyes para legitimarlas: así, en Polonia y Hungría (cooperativas sociales), en la República Checa, Eslovaquia y Hungría (fundaciones empresa), en Eslovenia (institutos sin ánimo de lucro) y en Lituania (empresas sociales).



#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE APOYO AL TERCER SECTOR Y A LAS EMPRESAS SOCIALES

El Tercer Sector y las empresas sociales tienen una presencia significativa en la vida económica y social de los países de Europa central y del Este. Pero su posición sería todavía más sólida si no fuera por las barreras legales e institucionales a las que se enfrentan y las dificultades de financiación que soportan. Las asociaciones y las fundaciones sufren esta situación con especial intensidad, puesto que sus actividades se financian generalmente a través de subvenciones, lo que les obliga a operar en un marco inestable y sin garantía de continuidad. Este tipo de entidades no pueden contribuir sustancialmente al crecimiento del mercado laboral. En Polonia, por ejemplo, la creación de empleo estable en este sector aumentó sólo un 14 por cien entre 1997 y 2005, mientras que la tasa de empleo temporal alcanzó el 28 por cien. En el subsector de las cooperativas polacas se observó una caída brusca tanto en el número de cooperativas como en el de empleos permanentes. La pérdida de puestos de trabajo en el subsector de las cooperativas constituye una seria amenaza para los grupos más vulnerables en el mercado de trabajo.

En el caso de las asociaciones y las fundaciones, las posibilidades de desarrollar una función notable en las políticas públicas están aún por explotar, sobre todo en comparación con los países occidentales de la UE. En este sentido se observa una llamativa paradoja. Existen importantes lagunas en la prestación de servicios básicos por parte de los gobiernos en los países de Europa central y oriental, al tiempo que muchos de ellos continúan subestimando el potencial del Tercer Sector y las empresas sociales como agente colaborador para la atención de estas necesidades sociales. La subestimación del papel que pueden desempeñar estas organizaciones en la prestación de servicios públicos se pone claramente de manifiesto en el estancamiento de las tasas de empleo en el Tercer Sector, incluso en su descenso.

Son varios los factores que han impedido un mayor crecimiento de la empresa social como mecanismo de reducción de la pobreza, modelo para la creación de empleo y vehículo de desarrollo económico y social. He aquí los principales obstáculos:

- Insuficientes estructuras de participación de los trabajadores en la propiedad (del tipo de la propiedad cooperativa); predominio del concepto neoliberal de la economía de mercado, basado en el modelo de empresa en propiedad de los inversores; sistema económico bipolar integrado por empleadores y empleados, y sistema de bienestar social también bipolar basado en el sector público y el sector orientado a la búsqueda de beneficios.

- Escasez de asesores, directivos, administradores, gestores, emprendedores sociales y personal asalariado en las organizaciones del Tercer Sector que ofrecen servicios sociales y comunitarios.

- Bajo nivel de contratación externa de servicios.

- Contratos públicos mal retribuidos.

- Necesidad de un sistema de educación general y de formación continua para el desarrollo de capacidades de gestión y administración empresarial para el personal de las empresas sociales.

- Dificultades crónicas para la financiación de las empresas sociales, incluida la falta de fondos para la prestación de los servicios y el pago de los salarios de los empleados.

- Exceso de regulación en los procedimientos de solicitud de los fondos estructurales y acceso restringido a las subvenciones de la UE destinadas a iniciativas de carácter local.

- Escasez de programas financiados con fondos estructurales de la UE destinados exclusivamente a la creación de empleo, y subestimación de carencias en los servicios sociales y comunitarios.

- Marco legal y fiscal insuficiente e inestable.

A la hora de formular recomendaciones para un marco legal e institucional más eficaz merecen atención las siguientes cuestiones:

- Mayor delegación de tareas públicas y contratación externa de servicios en favor de las empresas sociales.

- Necesidad de un sistema fiscal y de servicios de apoyo a las empresas sociales comparable al establecido para las pequeñas y medianas empresas.

– Retribución justa por la producción y prestación de bienes y servicios que realizan las empresas sociales.

– Necesidad de educación y formación de los gestores y coordinadores, imprescindibles para el crecimiento de las empresas sociales.

Para concluir, otras políticas de apoyo a las empresas sociales podrían consistir en:

– Impulsar iniciativas de base y territoriales innovadoras y diversificar las estructuras ciudadanas de carácter local como mecanismos básicos para la inclusión social y el desarrollo comunitario.

– Fortalecer el potencial local en el ámbito de la autoayuda y el desarrollo socioeconómico.

– Promover nuevas fuentes de financiación a través de fundaciones, sociedades y grupos comunitarios, loterías y fondos comunitarios del Tercer Sector, y desarrollar instituciones innovadoras de financiación local que respalden las iniciativas del Tercer Sector y a las empresas con fines sociales.

*Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, Baltimore, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 13.

LEŚ, E. (1994), *The Voluntary Sector in Post-Communist East Central Europe. From Small Circles of Freedom to Civil Society*, Washington, CIVICUS (World Alliance for Citizen Participation).

– (2003), *The Role of Non-Profit Organizations in Poland in Poverty Reduction and Employment Generation*, Varsovia (Informe del Banco Mundial).

– (2008), "El Tercer Sector en la Polonia de la post-transición", *Revista Española del Tercer Sector*, 10: 171-190.

LEŚ, E. y M. JELIAZKOVA (2007), "The Social Economy in Central East and South East Europe", en: NOYA, A. y E. CLARENCE (eds.), *The Social Economy. Building Inclusive Economies*, París, OCDE.

LEŚ, E. y M. KOLIN (en prensa), "Social Enterprise in East Central Europe", en: KERLIN, J. A. (ed.), *Social Enterprise: A Global Comparison*, New South Wales, University Press of New England.

LEŚ, E. y NAŁĘCZ S. (2001), *Sektor non-profit. Nowe dane i nowe spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, ISP PAN, Varsovia ([www.isp.pan.waw.pl/pbon/raport.zip](http://www.isp.pan.waw.pl/pbon/raport.zip)).

NAGY, R. e I. SEBESTENY, I. (2008), *Methodological Practice and Practical Methodology: Fifteen Years in Nonprofit Statistics* ([http://portal.ksh.hu/pls/portal/docs/PAGE/STATSZEMLE/STATSZEMLE\\_ARCHIVUM/2008\\_ARCHIVUM/2008\\_SPECIAL\\_S12\\_ARCHIVUM/SEBESTENY.PDFpdf](http://portal.ksh.hu/pls/portal/docs/PAGE/STATSZEMLE/STATSZEMLE_ARCHIVUM/2008_ARCHIVUM/2008_SPECIAL_S12_ARCHIVUM/SEBESTENY.PDFpdf)).

NAŁĘCZ, S. (2004), *Social Importance of the Non-Profit Sector in Poland* (tesis doctoral).

– (2008), "Social and economic potential of Social Economy in Poland", en: LEŚ, E. (ed.), *Social Economy and Social Entrepreneurship*, Varsovia, Warsaw University Press.

NOWAK, S. (1984), "Postawy, wartości i aspiracje społeczeństwa polskiego", en: *Polskie systemy wartości i modele konsumpcji*, Varsovia, Warsaw University Press.

SALAMON, L. (1999), *Global Civil Society. Dimensions of the Non-Profit Sector*, Baltimore, The Johns Hopkins Comparative Non-Profit Sector Project.

## BIBLIOGRAFÍA

BORZAGA, C. y J. DEFOURNY (eds.) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Nueva York, Routledge.

BORZAGA, C.; DEFOURNY, J.; GALERA, G.; LEŚ, E.; NOGALES, R.; NYSENS, M.; PREVITT, G. y R. SPEAR (2008), "Recommendation on How to Support Social Enterprise", en: BORZAGA, C.; GALERA, G. y R. NOGALES (eds.), *Social Enterprise: A New Model for Poverty Reduction and Employment Generation. An examination of the Concept and Practice in Europe and the Commonwealth of Independent States*, Bratislava, UNDP y EMES European Research Network Project.

CHAVES, R. y J. L. MONZÓN (2007), *The Social Economy in the European Union*, The European Economic and Social Committee (EESC).

JAKOBSON, L. (1993), "The emergence of the Third Sector in Russia", ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Well-Being in Europe by Strengthening the Third Sector* (Barcelona, 27-29 de mayo).

KUTI, E. (1993), "Defining the Non-Profit Sector: Hungary", *Working Paper on the Johns*