



## **Estudio de casos españoles**

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMÍA SOCIAL Y EL DIÁLOGO  
ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS Y LA SOCIEDAD CIVIL**

**Autor**

Samuel Barco Serrano

Octubre 2011

# Canada

Producido por el / Produit par le / Produced by the  
Chantier de l'économie sociale  
Todos los derechos reservados / Tous droits réservés / All rights reserved  
© Chantier de l'économie sociale 2011



CHANTIER  
DE L'ÉCONOMIE SOCIALE

ecosoci@chantier.qc.ca  
[www.chantier.qc.ca](http://www.chantier.qc.ca)

## **Presentación de las actividades de investigación**

**Margie Mendell**

Presidenta del comité científico del FIESS

Un comité científico del FIESS, compuesto por investigadores universitarios y representantes de organizaciones canadienses e internacionales, fue formado para preparar documentos de trabajo sobre los cinco temas del foro, un estudio transversal y seis estudios de caso. Este proyecto ha sido posible gracias a la voluntad y el apoyo de tres de los socios principales del evento, que son el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Centro de Estudios y de Cooperación Internacional (CECI) y Recursos humanos y Desarrollo de capacidad Canadá (RHDCC).

El objetivo de estos documentos es proporcionar un resumen general de las cuestiones y desafíos de cada uno de los cinco sub-temas del foro (Territorio y desarrollo local, Innovación y emprendimiento colectivo, Finanza y comercio solidarios, Empleo y trabajo, Seguridad y soberanía alimentarias) y ofrecer un estado de la situación de la investigación sobre estos temas, destacando además las cuestiones vinculadas con las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad civil. Los textos tratan los temas de una manera general, mediante la inclusión de ejemplos relevantes que destaquen los asuntos y desafíos relacionados con las cuestiones planteadas. Estos ejemplos son ante todo planteados a modo ilustrativo, más que modelos a replicar. Para realizar estos trabajos, el comité científico ha invitado a varios expertos reconocidos en cada uno de estos cinco temas para examinar la pertinencia de las iniciativas de economía social como respuesta a los grandes desafíos en estas áreas.

Además, estos documentos no pretenden imponer una verdad o dirigir los intercambios que tendrán lugar durante el Foro, sino que representa un intento de proporcionar a los participantes una actualización sobre los temas y alimentar las discusiones y debates. Estas investigaciones pueden considerarse como un trabajo en progreso (*work in progress*) a perseguir por los participantes. Por último, estos documentos permiten también insertar los estudios de casos nacionales en un contexto más amplio.

Los estudios de casos no se limitan a una experiencia por país, sino que abarcan una serie de iniciativas (nacionales, regionales o municipales) y describen las relaciones y las posibles colaboraciones entre los poderes públicos y la sociedad civil en un país dado. En concreto, los investigadores estudiaron, en colaboración con los profesionales, las dinámicas de co-construcción de políticas públicas para la economía social y en relación con uno o más de los cinco temas del foro. Los estudios de casos ofrecen una amplia gama de experiencias a través del estudio de seis países en cuatro continentes, donde la economía social ha experimentado avances significativos (Canadá, Brasil, Mali, Bolivia, España y Sudáfrica).

Cada estudio es el resultado de una colaboración entre profesionales e investigadores locales coordinados por el comité científico. En este sentido, estos trabajos encajan adecuadamente en un foro dedicado a la construcción de un diálogo permanente entre los diferentes actores de la economía social y solidaria.

Como Presidenta del Comité Científico, quisiera agradecer a todos los miembros por su duro trabajo y dedicación. Finalmente, como usted habrá podido notar, estos trabajos se han realizado en varios idiomas. Todos están disponibles en su idioma original, a excepción del estudio de Brasil, que ha sido traducido al español. Espero que estos trabajos inspiren un diálogo rico y constructivo entre los participantes del FIESS y que de este diálogo puedan surgir iniciativas concretas para la ESS.

## **Présentation des activités de recherche**

### **Margie Mendell**

Présidente du comité scientifique du FIESS

Un comité scientifique du FIESS, incluant des chercheurs du milieu universitaire et des représentants d'organisations canadiennes et internationales, a été formé pour préparer des documents de travail portant sur les cinq thématiques du forum, une recherche transversale et six études de cas. Ce projet a pu voir le jour grâce à la volonté et au soutien de trois partenaires majeurs de l'événement, soit le Centre de recherche pour le développement international (CRDI), l'Organisation internationale du travail (OIT), le Centre d'étude et de coopération internationale (CECI) et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC).

L'objectif de ces documents de travail est de dresser un état des lieux synthétique des enjeux et des défis entourant chacun des cinq sous-thèmes du forum, (territoire et développement local, innovation sociale et entrepreneuriat collectif, finance et commerce solidaires, emploi et travail, sécurité et souveraineté alimentaires) et de faire le point sur l'état de la recherche sur ces questions tout en faisant ressortir les enjeux liés aux relations entre les pouvoirs publics et la société civile. Ces textes abordent les différentes problématiques de manière générale en incluant des exemples pertinents mettant en évidence les enjeux et les défis liés aux questions soulevées. Ces exemples sont davantage des illustrations que des modèles à reproduire. Pour réaliser ces travaux, le comité scientifique a invité plusieurs experts reconnus sur chacun de ces cinq thèmes à se pencher sur la pertinence des initiatives d'économie sociale et solidaire comme réponse aux grands défis rencontrés dans ces différents domaines.

Par ailleurs, ces documents n'ont pas la prétention d'imposer une vérité ou d'orienter les échanges qui auront lieu durant le forum, mais bien d'offrir une mise à jour aux participants et de nourrir les discussions et les débats. Ces recherches peuvent être considérées comme des travaux en cours (*work in progress*) qui devront être poursuivis par les participants. Enfin, ces documents permettent également de situer dans un contexte plus large les études de cas nationaux.

Les études de cas ne se limitent pas à une expérience par pays mais couvrent un ensemble d'initiatives (nationales, régionales ou municipales) et donne un aperçu des relations et des éventuels partenariats entre les pouvoirs publics et la société civile dans un pays donné. Plus précisément, les chercheurs ont étudié, en partenariat avec des praticiens, les dynamiques de co-construction de politiques publiques en faveur de l'économie sociale et solidaire et en lien avec un ou plusieurs des cinq thèmes du forum. Les études de cas offrent un large éventail d'expériences à travers l'étude de 6 pays sur quatre continents où l'économie sociale et solidaire a connu des avancées significatives (Canada, Brésil, Mali, Bolivie, Espagne et Afrique du Sud).

Chaque étude est le fruit d'une collaboration entre praticiens et chercheurs locaux coordonnée par le comité scientifique. En ce sens, ces travaux s'inscrivent naturellement dans ce forum voué à la construction d'un dialogue pérenne entre les différents acteurs de l'économie sociale et solidaire.

En tant que présidente du comité scientifique, j'aimerais remercier tous ses membres pour leur travail assidu et leur dévouement. Enfin, comme vous pourrez le constater, ces travaux ont été réalisés en plusieurs langues. Ils sont disponibles dans leurs langues originales, sauf l'étude de cas sur le Brésil qui a été traduite en espagnol. J'espère que ces documents vont inspirer un dialogue riche et constructif entre les participants du FIESS et que, de ce dialogue, naîtront des initiatives concrètes en faveur de l'ESS.

**A Word from Margie Mendell**

President, Research Committee FIESS

A Research Committee of the FIESS, made of academics and representatives from Canadian and international organizations, was convened to prepare five working papers on the Forum's themes, one synthesis paper on the broad theme of FIESS and six case studies. These background documents are available thanks to the generous support of three major partners of FIESS: the International Development Research Center (IDRC), the International Labour Organisation (ILO), the Center for International Studies and Cooperation (CECI) and Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC).

The objective of the working papers, written by experts on each of the five FIESS themes, is to provide an overview of the challenges and issues raised by each of the Forum's themes (territory and local development; innovation and collective entrepreneurship; solidarity finance; work and employment and food security and sovereignty) and the relations between government and civil society in several countries that are useful illustrations of collaborative approaches to policy formation. These papers document experiences in many parts of the world that have significant heuristic value; they are not presented as best practices or as models to replicate. They situate the discussions in different national contexts and introduce pertinent theoretical debates on the role of the social and solidarity economy today. As the social and solidarity economy continues to evolve, these papers are offered as a "work in progress". Their purpose is to stimulate debate and discussion among FIESS participants.

The case studies are not limited to a single experience within each country. They include a variety of initiatives (national, regional or municipal) and provide an overview of the current and potential partnerships between government and civil society. The case studies document a broad array of experiences in six countries on four continents where the social and solidarity economy has made significant progress (Canada, Brazil, Mali, Bolivia, Spain and South Africa). More specifically, they describe the processes underlying the co-construction of public policy that address one or more of the forum's themes. Each case study was co-authored by practitioners and local researchers and coordinated by the Research Committee, reflecting the commitment of the Forum to develop and nurture an ongoing dialogue between the different actors engaged in the social and solidarity economy and to create opportunities for collaboration.

As President of the Research Committee, I would like to thank all its members for their hard work and dedication. Finally, as you will notice, these papers have been written in several languages. They are available in their original language except for the Brazilian case study which was translated into Spanish. I hope these documents will inspire a rich and constructive dialogue among FIESS participants and contribute to the growth of social and solidarity initiatives throughout the world.

## Resumen

España está considerada a nivel internacional como un caso de éxito por la colaboración entre los poderes públicos y la economía social. La naturaleza de las relaciones y de las eventuales asociaciones entre los poderes públicos y la sociedad civil organizada en este país responde a un conjunto de factores entre los que podríamos destacar los siguientes: el tipo de cultura política (neo-corporativista), las inercias históricas (*path dependency*), la importancia económica y social y la tipología de la economía social, el modo de vertebración representativa de la misma, la notoriedad, la visión de la utilidad de este tipo de empresas por parte de los actores públicos y privados (sindicatos, organismos de investigación y formación, otros), la organización del espacio público (y la calidad del debate público), el sistema de partidos (su organización interna y su crisis de legitimidad) y la *priorización que éstos confieren a la economía social en su agenda política y, por último, la importancia de los cuatro niveles de gobierno – supra-estatal europeo, estatal, regional y municipal*<sup>1</sup>. Podrían añadirse algunos más, pero entendemos que los aspectos previamente mencionados son necesarios y suficientes para obtener una imagen adecuada de la colaboración poderes públicos-economía social en España.

Nuestra hipótesis es que la participación de la economía social en la elaboración de políticas y en su ejecución alcanza uno de los niveles más desarrollados en nuestro país, y específicamente en algunas de sus regiones, como es el caso de la andaluza y en parte la vasca, debido una sincronía de elementos favorables en cada una de las categorías anteriores.

Entendemos que el instrumento metodológico con mayor poder explicativo para entender el nacimiento y evolución de estas políticas es el de redes o comunidades de políticas. Pensamos igualmente que, para analizar un caso como el de la colaboración público-privada en este ámbito específico, tiene un gran poder explicativo no sólo la descripción de las políticas puestas en marcha, sino un análisis de los actores y del discurso de los mismos, para extraer conclusiones que puedan servir para comprender no sólo por qué surge una determinada política, sino incluso la naturaleza real de la misma.

En el caso español nos encontramos con un subsistema político, el de las políticas públicas de apoyo a la economía social, que presenta una amplia gama de medidas. Además, esta gama presenta una tipología muy variada de las mismas, con casos de dispositivos con un alto grado de refinamiento e innovación.

De acuerdo con la clasificación de Chaves (2002) de las políticas de OFERTA y DEMANDA, podemos señalar que en el primer caso se han desarrollado todos los tipos de manera muy amplia. Asimismo, por ejemplo, en el caso de las políticas institucionales, vemos que existe un gran número de referentes de peso en las distintas administraciones públicas (normalmente con nivel de dirección general), las organizaciones representativas de la economía social se han desarrollado y poseen una importante capacidad técnica y un alto capital relacional y el marco legal es pródigo y variado. La estructura político-administrativa del Estado español, muy descentralizada, favorece además en cierta medida la innovación en los territorios y el benchmarking.

De entre los demás tipos de medidas cabe destacar la importancia de las de índole cognitivo. Así, aparte de las medidas más clásicas de formación, se encuentran experiencias muy ambiciosas e innovadoras de formación para representantes políticos de las organizaciones, prescriptores, etc. Igualmente, dentro de

---

<sup>1</sup> O dicho de otra manera: la estructuración del Estado – por ejemplo en subsistemas con espacios de autorreferencia a nivel regional-; o con un nivel supra-estatal, Europeo, que ofrece un grado más de complejidad, tanto el aspecto material -división de competencias, alcance de los mercados y de los competidores, etc.- como en el simbólico -influencia del discurso Europeo, procesos de Europeización, etc.

éstas, se encuentran medidas de sensibilización, estudio y refuerzo de la vertebración del sector de la economía social que la mayoría de los entrevistados han señalado como fundamentales.

Por último, señalar que hemos extraído de las entrevistas y las encuestas una serie de elementos que podrían explicar el proceso y, en parte, las razones del éxito de esta buena práctica. Estos serían:

La importancia del proceso, la adaptación a la cultura política del subsistema, los procesos de co-construcción de la identidad de la economía social, la vertebración de la misma, , la organización del espacio público (el estado descentralizado) y las inercias históricas (*path dependency*). Igualmente relevantes serían la relevancia del elemento cognitivo en las políticas, el papel de la Ley marco de economía social como cristalizadora en formato jurídico de conceptos filosóficos y la participación cada vez más creciente en foros formales e informales por parte de los actores representativos de la economía social.

## Résumé

Au niveau international, l'Espagne est considérée comme un succès de collaboration entre les pouvoirs publics et l'économie sociale. La nature des relations et des éventuelles associations entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile dans ce pays, répond à un ensemble de facteurs, à savoir: le type de culture politique (néo-corporatiste), l'inertie historique (*path dependency*), l'importance économique et sociale et le type d'économie sociale, la structure représentative, la notoriété, la vision de l'utilité de ce type d'entreprises de la part des acteurs publics et privés (syndicats, organismes de recherche et formation, etc.), l'organisation de l'espace public (et la qualité du débat public), le système de partis (son organisation interne et sa crise de légitimité) et la *priorisation qu'ils offrent à l'économie sociale dans leur agenda politique et, enfin, l'importance des quatre niveaux de gouvernement – supra-étatique européen, régional et municipal*<sup>2</sup>. Il y aurait d'autres facteurs à ajouter, mais nous comprenons que les aspects susmentionnés sont nécessaires et suffisants pour avoir une image adéquate de la collaboration entre les pouvoirs publics et l'économie sociale en Espagne.

Notre hypothèse est que l'implication de l'économie sociale dans la conception des politiques et dans leur exécution atteint l'un des niveaux les plus développés dans notre pays, et, spécifiquement, dans certaines de ses régions, comme c'est le cas de l'Andalousie et en partie de la région basque en raison d'une synergie d'éléments favorables parmi les catégories précitées.

Selon nous, un des outils méthodologiques permettant une bonne compréhension de la naissance et de l'évolution de ces politiques, est celui des réseaux ou des communautés de politiques. Nous pensons également que, dans l'analyse d'un cas comme celui de la collaboration public/privé dans ce domaine spécifique, la description des politiques mises en place, mais aussi l'analyse des acteurs et de leurs discours, permettent de tirer des conclusions utiles pour comprendre non seulement l'origine d'une politique particulière, mais aussi la nature réelle de celle-ci.

Dans le cas espagnol, nous nous trouvons avec un sous-système politique, celui des politiques publiques d'appui à l'économie sociale, qui présente un large éventail de mesures. De plus, cette gamme très variée offre des dispositifs avec un haut degré de sophistication et d'innovation.

---

<sup>2</sup> Autrement dit: la structuration de l'État –par exemple en sous-systèmes avec des espaces d'autoréférence au niveau régional -; ou, avec un niveau supra-étatique, européen, qui offre un plus grand degré de complexité, aussi bien dans l'aspect matériel -division de compétences, porté des marchés et des compétiteurs, etc. – que dans l'aspect symbolique- influence du discours européen, des processus d'eupérisation, etc.

Selon la classification de Chaves (2002) des politiques de l'OFFRE et la DEMANDE, nous notons que dans le premier cas, nous avons développé tous les types de façon très large. Par exemple, dans le cas des politiques institutionnelles, nous voyons qu'il existe un grand nombre de référents importants dans les différentes administrations publiques (normalement au niveau des gestionnaires). Les organisations représentatives de l'économie sociale se sont développées et possèdent d'importantes compétences techniques, un fort capital relationnel, et leur cadre juridique est riche et varié. La structure politique et administrative de l'État espagnol, très décentralisée, favorise en outre, dans une certaine mesure, l'innovation dans les territoires et le benchmarking.

Parmi les autres types de mesures, il est important de mettre en évidence celles qui touchent à la connaissance (de type « cognitif »). Donc, en dehors de mesures plus traditionnelles de formation, il existe des expériences très ambitieuses et novatrices de formation destinées aux représentants politiques des organisations, aux prescripteurs, etc. De même, en leur sein, il y a des mesures de sensibilisation, d'étude et de renforcement de la structuration de l'économie sociale, considérées fondamentales par la plupart des personnes interrogées.

Enfin, il faut noter que nous avons extrait des entretiens et des enquêtes, une série d'éléments qui pourraient expliquer le processus et, en partie, les raisons de la réussite de ces initiatives. A savoir:

L'importance des processus, l'adaptation à la culture politique du sous-système, les processus de co-construction de l'identité de l'économie sociale, la structuration de celle-ci, l'organisation de l'espace public (l'État décentralisé) et les inerties historiques (path dependency). Il faudrait également souligner l'importance du savoir et de la connaissance dans les politiques et le rôle de la Loi cadre de l'économie sociale, en ce sens qu'elle cristallise en format juridique les concepts philosophiques, ainsi que la participation toujours plus importante dans des forums formels et informels d'acteurs représentatifs de l'économie sociale.

### **Executive Summary**

At the international level, Spain is considered a success story in collaboration between public authorities and the social economy. The nature of these existing relationships and of future association between public authorities and civil society organizations, reflects several factors: the nature of political culture (neo-corporatism), path dependency, social and economic importance as well as the type of social economy, ways of structuring representation, notoriety, the perception of the utility of these types of enterprises by public and private actors (unions, research and training organisations, etc.), the organisation of public space (and the quality of public debate), the party system (its internal organisation and its legitimacy crisis) and the prioritisation they grant to the social economy in their political agenda, and, finally, the importance of the four levels of government- European supra-state, national, regional and municipal. There are other factors to be added, but it is understood that the aforementioned aspects are necessary and sufficient to have an accurate picture of the collaboration of public authorities and the social economy in Spain.

Our hypothesis affirms that the impact of the social economy on the design of policies and in their implementation has reached a very high level in our country, especially in some of its regions, such as Andalusia and part of the Basque region, due to a synchronization of favorable elements in each of the categories below.



We understand that the methodological tool with more significant explanatory power to understand the origin and of the implementation of these policies, is that of community and political networks. We also believe that in the analysis of a case such as that of public/private collaboration in this specific domain, the description of policies in place as well as an analysis of the actors and of their discourse, have great explanatory power for drawing conclusions which can serve to better understand not only the origins of a particular policy, but also its nature.

In the Spanish case, we find ourselves in a political sub-system, that of political policies supporting the social economy, which present a vast range and diversity of measures including cases with a high degree of sophistication and of innovation.

According to the classification of the politics of SUPPLY and DEMAND by Chaves (2002), in the first case, we present all of the types of public policies available. For example, in the case of institutional policies, we see that there exists a large number of important sites in the different divisions of public administrations (usually at the administrative level); the representative organizations of the social economy have developed with a significant level of technical abilities and relational capital and the judicial framework is rich and varied. The decentralized political and administrative structure of the Spanish State, favors, in a certain way, benchmarking and territorial innovation.

Among other types of measures, it is important to underline those of a cognitive nature. Therefore, outside the more traditional measures of training, there exists very ambitious and innovative experiences of training targeting political representatives of organizations, prescribers, etc. There are also measures to raise awareness, to promote study and to reinforce the structure of the social economy, considered fundamental among most of the respondents who participated in our research.

In conclusion, it is important to note that we have extracted, a series of elements from discussions and surveys, which could explain the process and, in part, the reasons for the success of this good practice. We note, in particular: the importance of the process; the adaptation of the culture of the sub-system; the process of co-construction of the social economy's identity; its structuring; the organization of public space (the decentralised State) and the historical inertia (path dependency).

We must equally emphasize the importance of the cognitive element in the policies, the role of the Outline Law of the Social Economy, in the sense that it enshrines philosophical concepts in legal forms and the importance of participation of representatives of the social economy in formal and informal forums.

## **ÍNDICE DE CONTENIDOS**

I. INTRODUCCIÓN .....	11
II. ALGUNOS ELEMENTOS DESCRIPTIVOS RELEVANTES DEL ESTADO ESPAÑOL .....	12
III. POLÍTICAS QUE FAVORECEN A LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA .....	13
III.1. RED DE ACTORES DE POLÍTICA PÚBLICA .....	14
III.1.1. Referentes administrativos.....	14
III.1.2. Organizaciones representativas de la economía social .....	15
III.1.3. Organismos de investigación y similares.....	16
III.2. OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA .....	16
III.2.1. Políticas de tipo institucional .....	17
III.2.2. Políticas cognitivas .....	21
III.2.3. Políticas financieras .....	22
III.2.4. Políticas de asistencia técnica .....	24
IV. DISCURSOS SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL.....	24
IV.1. LA IMPORTANCIA DEL PROCESO.....	25
IV.2. CULTURA POLÍTICA .....	25
IV.3. TIPOLOGÍA DE LA ECONOMÍA SOCIAL: CO-CONSTRUCCIÓN DE SU IDENTIDAD ..	27
IV.4. VERTEBRACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL.....	28
IV.5. ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO: EL ESTADO DESCENTRALIZADO .....	29
IV.6. PATH DEPENDENCY .....	29
V. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA RELEVANCIA DE LAS POLÍTICAS .....	30
VI. LA LEY DE ECONOMÍA SOCIAL DE ESPAÑA. ....	34
VI.1. VALORACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA PÚBLICA .....	34
VI.2. EL REFERENTE DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS EUROPEAS .....	34
VI.3. EL REFERENTE ESPAÑOL .....	35
VI.4. LA LEY DE ECONOMÍA SOCIAL DE 2011.....	36
COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL .....	39
BIBLIOGRAFÍA .....	52

## **I. INTRODUCCIÓN**

España está considerada a nivel internacional como un caso de éxito por la colaboración entre los poderes públicos y la economía social. La naturaleza de las relaciones y de las eventuales asociaciones entre los poderes públicos y la sociedad civil organizada en este país responde a un conjunto de factores entre los que podríamos destacar los siguientes: el tipo de cultura política (neo-corporativista), las inercias históricas (*path dependency*), la importancia económica y social y la tipología de la economía social, el modo de vertebración representativa de la misma, la notoriedad, la visión de la utilidad de este tipo de empresas por parte de los actores públicos y privados (sindicatos, organismos de investigación y formación y otros), la organización del espacio público y la calidad del debate público, el sistema de partidos, su organización interna y su crisis de legitimidad, y la *priorización que éstos confieren a la economía social en su agenda política y, por último, la importancia de los cuatro niveles de gobierno – supra estatal europeo, estatal, regional y municipal*<sup>3</sup>. Podrían añadirse algunos más, pero entendemos que los aspectos mencionados son necesarios y suficientes para obtener una imagen adecuada de la colaboración poderes públicos-economía social en España.

Nuestra hipótesis es que la participación de la economía social en la elaboración de políticas y en su ejecución alcanza uno de los niveles más desarrollados en nuestro país, y específicamente en algunas de sus regiones, como es el caso de la andaluza y en parte la vasca, debido a una sincronía de elementos favorables en cada una de las categorías anteriores. No obstante, esta constatación no debe evitar que analicemos el contexto también desde sus limitaciones, lagunas y, más en positivo, sus potencialidades de mejora. En este punto y de cara al objetivo y escenario del Foro, la tensión existente entre economía social y “nueva” economía solidaria, tal y cómo la define Laville (1995) o Levesque (2001), y la interacción con la política pública son especialmente relevantes.

A continuación abordaremos el análisis del caso español mediante una doble perspectiva: una descripción de las políticas y el entramado de actores principales en este ámbito (poderes públicos, organizaciones de representación y organismos de investigación y similares), para pasar después a realizar una valoración de las mismas y de la colaboración entre autoridades públicas y el sector basándonos en datos secundarios y en los discursos de los informantes clave de las entrevistas realizadas, así como de los cuestionarios a personas igualmente cualificadas<sup>4</sup>. Por último dedicaremos un capítulo a uno de los hitos fundamentales: la recién aprobada Ley de Economía Social. Pero antes de abordar dicho análisis daremos algunas pinceladas sobre la realidad socio-política de España que ayuden a comprender mejor el estudio.

---

<sup>3</sup> O dicho de otra manera: la estructuración del Estado – por ejemplo en subsistemas con espacios de auto-referencia a nivel regional-; o con un nivel supra-estatal, europeo, que ofrece un grado más de complejidad, tanto el aspecto material -división de competencias, alcance de los mercados y de los competidores, etc.- como en el simbólico -influencia del discurso europeo, procesos de europeización, etc.

<sup>4</sup> Se ha elegido tanto para las entrevistas (12) como para los cuestionarios sólo personas directamente implicadas en la economía social y solidaria, ya sea como investigador, emprendedor, responsable de organizaciones representativas o políticos (funcionarios con rango de director general o subdirector y diputados o responsables de partidos en relación a la economía social)

## II. ALGUNOS ELEMENTOS DESCRIPTIVOS RELEVANTES DEL ESTADO ESPAÑOL

En primer lugar convendría exponer brevemente la realidad política del Estado español. Se trata de una **monarquía constitucional** cuyas características principales son: su **estructura cuasi-federal** con unas comunidades autónomas (CC.AA.) con competencias muy desarrolladas, al mismo nivel que un Estado Federal, y con una **distribución desigual**, es decir con competencias transferidas a dichas comunidades de manera desigual a través de procesos bilaterales (Estado-Comunidad Autónoma). Esta estructura de naturaleza federal **no está acompañada de un sistema bicameral clásico**, al estilo alemán o estadounidense, con una cámara representativa de la estructura federal, también llamada Cámara Alta, pero con escasos poderes comparada con el Bundesrat o el Senado estadounidense. En ella los senadores son elegidos en circunscripciones provinciales por elección directa y una minoría (56 de 264) designados por las asambleas legislativas de cada comunidad autónoma. La llamada **Cámara Baja**, también llamada Congreso, elegida por elección directa y sistema proporcional corregido, **asume así un papel preponderante** tanto de manera efectiva, mediante competencias, como en visibilidad y relevancia pública. La división territorial tiene también su reflejo en dicha Cámara Baja a través de la presencia de **partidos políticos de carácter regional** que adquieren una presencia relevante gracias a la intensidad del voto en dichas regiones y el sistema electoral vigente<sup>5</sup>. A modo informativo diremos que las 17 comunidades autónomas<sup>6</sup> españolas se encuentran clasificadas en los niveles NUTS-2<sup>7</sup> de la Unión Europea (UE).

Por debajo de este nivel se encuentran los **ayuntamientos** y a nivel provincial existen las diputaciones, con escaso peso político y competencias, si las comparamos con las de los demás actores, como es el caso de las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

Otro dato importante es que nuestro **sistema legal** se incluye dentro de los calificados como **derecho continental europeo**, o sistema romano francés o sistema romano germano francés, y se suele caracterizar porque **su principal fuente es la ley**, antes que la jurisprudencia, y porque sus normas están contenidas en cuerpos legales unitarios, ordenados y sistematizados (códigos), lo que le distingue de los de tipo anglosajón, basados principalmente en la jurisprudencia. Esta característica es importante a la hora de evaluar el impacto de las Leyes, tanto a nivel material, como en cuanto a su impacto en el imaginario colectivo. De ahí la importancia aún mayor de la ley de economía social de la que hablaremos más tarde.

España se encuentra dentro de lo que se ha calificado **modelo mediterráneo-latino**<sup>8</sup>, representado por Italia, Francia, España y Portugal, donde todos sus representantes, exceptuando a nuestro vecino del norte, **incluyen la defensa de la cooperativa en sus constituciones**.

En estos cuatro países, además, existe una **cierta preponderancia de la fórmula cooperativa** en lo referido a la fiscalidad y la política de empleo, lo que, según el profesor Chaves<sup>9</sup>, se refleja en un mayor peso relativo del empleo en este subsector, con respecto al subsector que califica como "Sin Ánimo de

---

<sup>5</sup> Así con porcentajes similares del voto a nivel estatal existen diferencias muy significativas en escaños conseguidos, así el partido Izquierda Unida (ámbito nacional) con el 3,77 % de los votos obtuvo 2 escaños y Convergencia i Unió (ámbito regional, Cataluña), con el 3,03 % obtuvo 10.

<sup>6</sup> A las que se les une las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla en el norte de África.

<sup>7</sup> Son las siglas en francés de la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas utilizadas por la Unión Europea con fines estadísticos.

<sup>8</sup> Esta tipología está sacada de Chaves & Monzón (2000) y Chaves (2002).

<sup>9</sup> Cfr. Chaves (2002). Pág. 463.

Lucro”, a pesar de que las cooperativas sociales no son incluidas en éste, sino en aquel<sup>10</sup>. Esta división puede corresponder a la relativa a **economía social de mercado** y de no mercado, siguiendo la terminología del CIRIEC.

Por esta razón, abordamos en un primer momento las políticas públicas (Capítulo III) siguiendo la tipología de Chaves (2002). Hacemos una salvedad, por la importancia en nuestro modelo explicativo, analizando en un capítulo previo la red de política pública de fomento de la economía social que, de otra manera, debería incluirse dentro del capítulo de las políticas de tipo institucional. En un segundo momento incluimos un análisis de este subsistema político basado en los discursos de doce informantes clave (Capítulo IV), así como un cuestionario a otros informantes relevantes. De este modo, consideramos que se puede alcanzar una descripción y una comprensión más completa de las políticas de apoyo a la economía social en España y de las condiciones que han hecho posible el nacimiento y desarrollo de las misma.

#### TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS

Políticas de oferta, dirigidas a la ESTRUCTURA de las organizaciones de la economía social
Políticas institucionales
Políticas de orden cognitivo
Políticas financieras
Políticas de asistencia técnica
Políticas de demanda, dirigidas a la ACTIVIDAD de las organizaciones de la economía social <sup>11</sup>
<i>Ordnungspolitik</i> (visión holística)
Economía social como objetivo en sí misma
<i>Prozesspolitik</i> (visión instrumental)
Economía social como instrumento (empleo, cohesión social o desarrollo rural)

Fuente: Chaves (2002, 457)

### **III. POLÍTICAS QUE FAVORECEN A LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA**

Entendemos que el instrumento metodológico con mayor poder explicativo para entender el nacimiento y evolución de estas políticas es el de redes o comunidades de políticas.

Tal y cómo señala Börzel (1997, 3) en su artículo sobre la literatura existente alrededor de este concepto: “La red de políticas es un concepto de intermediación de intereses de meso-nivel que puede ser adoptado por autores que operan con diferentes modelos de distribución del poder en las democracias liberales’ (Rhodes y Marsh 1992, p.4; cf. Jordan and Schubert 1992; van Waarden 1992; Kriesi 1994).”<sup>12</sup>

No obstante entendemos también que dentro de este concepto de redes o comunidades de políticas, existen modelos o instrumentos metodológicos que pueden contener mayor poder explicativo en este análisis: nos estamos refiriendo a los que Tanja Börzel (1997) define como “enfoques cognitivos” que usan teorías de aprendizaje o de acción comunicativa. Se trata de las coaliciones de defensa<sup>13</sup> de Sabatier (1993) o de las Coaliciones de discurso de Singer (1993).

<sup>10</sup> Subsector cooperativa.

<sup>11</sup> En el presente estudio no hemos analizado las políticas de DEMANDA, por ser casi inexistentes en España. No obstante cabe señalar que en la actualidad existe un interés creciente por las cláusulas sociales en todo el territorio y sí podría dar lugar a políticas articuladas de relevancia de este tipo.

<sup>12</sup> Traducción del autor.

<sup>13</sup> Hemos elegido esta traducción por ser la que más veces aparece en el buscador de Internet “google”, aunque en principio nos parece más adecuada la de coaliciones de incidencia política.

No obstante, sea como fuere, nos encontramos dentro del enfoque neoinstitucionalista y decimos enfoque, aunque se podría utilizar la calificación de metateoría que eligen Risse y Wiener (2001), para señalar la consabida crítica de falta de marcadores empíricos o mesoteorías que permitan la validación de estas propuestas y más, si como en el presente caso hacemos uso de algunos instrumentos teóricos de una de las corrientes con mayor debilidad en el apartado de los marcadores antes señalados: el neoinstitucionalismo sociológico<sup>14</sup> o constructivismo.

Un punto importante en el presente trabajo es el modelo de definición de intereses de este enfoque. Así, de acuerdo con esta metateoría, los agentes humanos no existen independientemente de su contexto social y su sistema compartido de significados. Esto supone que los agentes y las estructuras interactúan y como resultado de esa interacción se conforman las identidades, preferencias e intereses. Por tanto, los intereses se construyen socialmente. Esto es especialmente relevante para comprender realmente qué ocurre en modelos de diálogo público-privados.

Entendemos por tanto que para analizar un caso como el de la colaboración público-privada en este ámbito específico tiene un gran poder explicativo, no sólo la descripción de las políticas puestas en marcha, sino un análisis de los actores y del discurso de los mismos. Esto permite extraer conclusiones que puedan servir para comprender no sólo por qué surge una determinada política, sino incluso la naturaleza real de la misma.

### **III.1. RED DE ACTORES DE POLÍTICA PÚBLICA**

#### **III.1.1. Referentes administrativos**

Habida cuenta de la estructura federal del Estado español, nos encontramos con un entramado a doble nivel que además presenta desarrollos desiguales de acuerdo con las regiones. Así, tenemos un referente administrativo<sup>15</sup> con competencias en materia de economía social, que es la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas, a cargo de Sr. D. Juan José Barrera Cerezal desde la llegada al gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero (PSOE<sup>16</sup>) en 2004. Es importante reseñar que dicho director lo fue también en el anterior gobierno socialista encabezado por González y fue sustituido en 1996 cuando el gobierno de Aznar asumió sus funciones.

Existe un organismo consultivo, el Consejo para el Fomento de la Economía Social, creado por la ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, como órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la economía social. Anteriormente existió uno similar pero dirigido exclusivamente al cooperativismo. Este consejo presidido por el Secretario General de Empleo del Ministerio de Trabajo refleja adecuadamente la composición administrativa del Estado e incluye a representantes de la mayoría de ministerios, así como de todas las comunidades autónomas<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> De acuerdo con la clasificación de Peters, B. Guy (2000).

<sup>15</sup> Denominamos "Referente Administrativo" al órgano en el ejecutivo del nivel en cuestión (estatal, regional o local) que tiene competencias en materia de economía social, si dicho referente existe. Puede darse el caso de que, aunque tenga competencias, éstas se hayan diluido entre órganos ejecutivos de distinta índole y no sirvan de referente para el diálogo con el sector.

<sup>16</sup> Partido Socialista Obrero Español

<sup>17</sup> Véase el anexo A con su composición.

Con referencia al legislativo, no existe ninguna comisión específica o agrupación de ningún tipo en ninguna de las cámaras. Asimismo la legislación española no permite instituciones como el *Intergrupo* del Parlamento Europeo de Economía Social. De igual manera tampoco existe un subgrupo del tipo del *Cooperative Party* inglés.

En lo que respecta a las 17 comunidades autónomas, en la mayoría de las regiones en las que la economía social tiene una presencia más relevante, el rango del referente administrativo en el ejecutivo regional es de Dirección General. Así, encontramos direcciones generales de economía social en Andalucía, Cataluña, Asturias, País Vasco, Castilla y León y Valencia. En el resto, o bien tienen rango inferior a Dirección General, como es el caso de Galicia, Navarra, Aragón, La Rioja, Madrid, Castilla La Mancha, Extremadura, Baleares y Murcia, o como en el caso de Canarias, dicho referente no existe, ya que las competencias en materia de registro y gestión de las ayudas están dentro de los servicios generales de la Consejería de Empleo. En este sentido cabe señalar que la gran mayoría de los referentes se encuentran en las Consejerías de Empleo o Industria y similares, salvo el caso andaluz, que se encuentra en la Consejería de Economía.

Existen igualmente órganos consultivos específicos similares al Consejo para el Fomento de la Economía Social en la mayoría de las comunidades, aunque en algún caso están referidos al cooperativismo.

### III.1.2. Organizaciones representativas de la economía social

En este caso encontramos que existe una organización representativa única (CEPES<sup>18</sup>) para toda la economía social que, como señala su Presidente, “reagrupa al 90% de la economía social, sólo quedan fuera las cooperativas de crédito y las fundaciones”, de hecho incluye desde hace poco tiempo también al referente español de la red RIPESS<sup>19</sup>: la REAS. REAS<sup>20</sup> es el representante de lo que sería la economía social y solidaria y está formado por una serie de redes regionales de tamaño variable<sup>21</sup>. Esta confederación está formada por federaciones o confederaciones de ámbito estatal de las “familias” de la economía social (cooperativas de trabajo, cooperativas agrarias, sociedades laborales, empresas de inserción, etc.), así como plataformas “multi-familias” regionales como el CEPES-Andalucía o la Confederación de Cooperativas de Cataluña o de Euskadi. Igualmente incluye entre sus socios directos a grandes grupos empresariales como la Corporación Mondragón (Euskadi), Grupo CLADE (Cataluña) o Grupo ASCES (Valencia).

A nivel regional existen plataformas de las que hemos calificado como “multi-familias” de dos tipos, las que incluyen sólo a cooperativas, en País Vasco o Cataluña por ejemplo, o las que incluyen a otras fórmulas empresariales, como es el caso de CEPES-Andalucía, la más antigua de 1993 y que desde 1997 adhiere al CEPES estatal.

---

<sup>18</sup> Confederación Empresarial Española de la Economía Social.

<sup>19</sup> Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria

<sup>20</sup> Se puede saber más sobre esta Red de Redes en el siguiente sitio web:

[http://www.economiasolidaria.org/red\\_redes](http://www.economiasolidaria.org/red_redes)

<sup>21</sup> Las organizaciones regionales no están presentes en todas las comunidades autónomas.

### **III.1.3. Organismos de investigación y similares**

Además de los dos actores clásicos, poderes públicos y organizaciones representativas de la economía social, cabría reseñar otro tipo de actores que juegan un papel importante y se mueven en el ámbito del conocimiento: los organismos de investigación. En el caso de España nos gustaría resaltar algunos. Quizás el más relevante de ellos sea la sección española del CIRIEC, que cuenta con alguno de los miembros más activos y conocidos internacionalmente de dicha red. Esta red tiene su epicentro en Valencia, en el instituto IUDESCOOP, que aporta soporte administrativo y técnico al CIRIEC-España. Igualmente relevantes son el Observatorio de Economía Social promovido por el mismo CIRIEC y las organizaciones representativas de la economía social. De menor impacto en el ámbito de la economía social española, pero con gran relevancia internacional, cabría mencionar también a la red EMES y sus representantes españoles, incluida su directora. La realidad española y su carácter descentralizado también tiene su reflejo en este apartado con una serie de centros de investigación relevantes en diversas comunidades autónomas. Dichos centros se encuentran agrupados en la red ENUIES, de institutos y centros universitarios de investigación en economía social. En ella se encuentran insertos, por ejemplo, algunos centros de referencia pertenecientes a grupos empresariales de economía social, como el Instituto de Estudios Cooperativos (LANKI) de la Universidad de Mondragón. En este apartado se podrían incluir los estudios y análisis que, generalmente con cargo a ayudas procedentes de los poderes públicos, realizan las organizaciones representativas de ámbito regional o estatal, y que se apoyan para ello ya sea en empresas de economía social con capacidad de realizar Investigación o en personal investigador de las distintas universidades españolas. Por último, podríamos resaltar institutos de formación e investigación de elevado prestigio, como las Escuelas de Negocio (ESADE o la Escuela de Organización Industrial) o el IGOP (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona), que están dedicándole una atención creciente al sector y que realizan formación o estudios para el mismo.

### **III.2. OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA**

De acuerdo con la división señalada anteriormente, analizaremos a continuación las políticas públicas en España en referencia a los cuatro grandes grupos de las políticas de OFERTA y haremos también alguna referencia a las políticas de DEMANDA.

Tal y como señala el profesor Chaves:

“Las políticas de oferta se dirigen a la estructura de las empresas y entidades de la economía social. Se articulan a su vez a dos niveles. En un primer nivel se encuentran las políticas institucionales y las políticas de índole cognitivo, es decir, las políticas de difusión, formación e investigación. Las primeras están dirigidas a conferir espacio sistémico a las empresas de la economía social desde el orden institucional vigente, reconociéndoles como actor institucional tanto en el escenario socioeconómico como en el diálogo social. En un segundo nivel se sitúan las políticas que persiguen mejorar la eficiencia y la eficacia de estas empresas merced a apoyos materiales. Se instrumentalizan con dispositivos financieros y dispositivos de apoyo con servicios reales”. (Chaves 2007: 8)



En el caso de las políticas de OFERTA, comenzaremos por las de tipo institucional<sup>22</sup>, para pasar a ver las de asistencia técnica, las financieras y las cognitivas.

Por último, es importante señalar un dato relativo a la peculiar estructura descentralizada de España. Así, dos gobiernos autonómicos permanecen al margen del sistema estatal, por su particular sistema fiscal y hacendístico: la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra.

### III.2.1. Políticas de tipo institucional

Ya hemos analizado parte de estas políticas al abordar los actores de la red de políticas públicas. Pasaremos a abordar a continuación el otro gran capítulo de las políticas institucionales, el marco legal.

Mención aparte merecen los acuerdos programáticos como los distintos “Pactos Andaluces por la Economía Social”, siendo ésta la región pionera en este ámbito, o el I Plan de Economía Social de Murcia (2009-2011). En referencia a los primeros, se trata de acuerdos de primer nivel porque abordan, no sólo marcos generales que le otorgan a la economía social el estatuto de “interlocutor social”, el máximo nivel de interlocución en estados de corte corporativista, sino porque el marco de diálogo poderes públicos-economía social supone un hito tanto por las competencias del actor público (recordemos que el presupuesto consolidado para este año supera los 31.600 millones de euros), como por el tipo de reconocimiento que se le otorga a la economía social, en el tercer pacto a punto de firmarse el documento de trabajo que ha sido elaborado por CEPES-Andalucía y las federaciones que la conforman. No es de extrañar que esta región haya sido una de las primeras en abordar un programa específico y detallado con líneas de actuación estratégicas y medidas concretas para la promoción de la innovación en la economía social<sup>23</sup>.

#### Marco legal

Es importante señalar que la distribución de competencias entre las comunidades autónomas y el nivel estatal no es fija, pues de acuerdo con el artículo 140 de nuestra Constitución dichas comunidades pueden ampliar su marco competencial mediante la reforma de sus estatutos, como ha ocurrido con la última ola reformadora de la segunda mitad de la década pasada. Esta flexibilidad ha afectado a algunos marcos legales, como por ejemplo el relativo a las asociaciones, como señalamos más adelante.

Es una legislación amplia que otorga un marco legal bastante consolidado para el desarrollo de fórmulas jurídicas protegidas para los emprendedores sociales. Existe una profusión en lo referido a la cooperativa con legislación específica en 13 comunidades autónomas, pues tienen la competencia en la materia, a las que hay que sumar la ley antes mencionada aplicable a las cooperativas que actúen en varias comunidades autónomas.

Se trata además de una legislación evolucionada, con antecedentes tan importantes como la Ley de Cooperativas de la Segunda República Española de 1931, que desde el advenimiento de la democracia ha tenido una importante evolución y que, como se puede verificar mirando las fechas de aprobación de

---

<sup>22</sup> Aunque algunas de éstas ya se han abordado al analizar la red de actores.

<sup>23</sup> Cuya elaboración ha estado dirigida por una cooperativa andaluza (SCA-Innomades). Más información al respecto se puede encontrar aquí: <http://www.innomades.com/index.php/component/content/article/72-estrategia-de-innovacion-de-la-economia-social-andaluza>

las distintas leyes mencionadas, está bastante actualizada, salvo quizás, la legislación en materia fiscal de las cooperativas.

En este sentido, existe un corpus normativo acerca del tratamiento fiscal de este tipo de entidades, competencia que por permanecer en la mayoría de los casos en manos del Estado, posee especial relevancia.

Asimismo, dicho marco legal ha contado en la mayoría de los casos con una participación más o menos activa de las organizaciones representativas de las distintas familias de la economía social. Tan sólo cabe señalar el hecho de que no exista, como en los demás países de este marco de referencia (Francia, Italia y Portugal), una organización que agrupe a todas las organizaciones de cooperativas y sólo a ellas. Pero éste es un tema que abordaremos más adelante. No obstante, de acuerdo con el trabajo comparativo del profesor Chaves, Francia tiene un marco legal relativamente más desarrollado. Aparte de esto, cabe mencionar que no existe una ley específica de empresas sociales o empresas de economía social, como ya empieza a ocurrir en algunos países, léase Italia con su Ley sobre la Empresa Social o Bélgica con su Sociedad con Finalidad Social.

#### Normas fundamentales (Constitución y estatutos)

En el caso de la Constitución Española (1978) encontramos la mención de la defensa de una fórmula empresarial de la economía social, la cooperativa:

“2. Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.” (Art. 129.2)

Es importante destacar que se enmarca en un artículo claramente dirigido al ámbito de la participación de los trabajadores en la empresa, un aspecto relevante a la hora de analizar la identidad de la economía social en nuestro país, tal y como veremos en el capítulo dedicado a analizar los resultados de las entrevistas.

Con respecto a las comunidades autónomas, muchas incluían a las cooperativas. Pero quizás el aspecto más relevante es que se ha incluido a la economía social en numerosas reformas llevadas a cabo en la segunda mitad de la pasada década. Así se hace mención a la economía social en los siguientes Estatutos de Autonomía:

Andalucía (2007), Aragón (2007), Cataluña (2006), Castilla y León (2007) y Comunidad Valenciana (2006).

#### Leyes estatales

#### **Ley de Cooperativas**

Es de especial relevancia señalar que, a pesar de que las competencias en materia de cooperativas están transferidas a las comunidades autónomas, un aspecto relevante del marco legal que afecta a las mismas, el tratamiento fiscal permanece en manos del legislador estatal. En este caso la ley de referencia

es quizás una de las más “antiguas”<sup>24</sup>: Ley 20/1990, de 19 de diciembre, de Régimen Fiscal de Cooperativas.

### Ley de Sociedades Laborales

Ésta es una figura jurídica exclusiva del Estado español que posteriormente se ha exportado a otros estados y que se diferencia de la cooperativa en que no se cumple el principio “una persona, un voto”, pues se trata de sociedades por acciones en las que el voto es ponderado en relación a las acciones que se poseen. No obstante, la peculiaridad que hace que se las incluya entre las entidades de economía social es que la mayoría de las acciones deben estar en manos de los trabajadores de dicha entidad, y el máximo accionista no puede tener más del 33% de las mismas. Se trata de una competencia estatal por cuanto es una adaptación de la norma relativa a las sociedades por acciones que conlleva además un tratamiento fiscal específico, como en el caso de la libertad de amortización<sup>25</sup>, y algunas medidas de apoyo relevantes.

A continuación exponemos en una tabla las leyes relativas a las demás fórmulas de economía social en el sentido de que ya sea por el acento que las políticas públicas hacia este sector hacen en las dos fórmulas ya mencionadas, ya sea porque desde el punto de vista del marco legal no requiere de ulteriores análisis.

TIPO DE EMPRESA	LEYES
<b>Leyes de Mutuas y Mutualidades</b>	En este caso existen dos tipos de leyes que afectan a este tipo de entidades de la economía social: las referidas a los seguros en general como son el Real Decreto Legislativo 6/2004 de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de ordenación y supervisión de Seguros Privados, el Real Decreto 2486/1998 de 20 de noviembre de Reglamento de la Ley de Ordenamiento y Supervisión de los Seguros Privados y el Real Decreto 1317/2008, de 24 de julio, por el que se aprueba el Plan de Contabilidad de las entidades aseguradoras. Junto a éstas existe Real decreto específico como es el 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Mutualidades de Previsión Social.
<b>Leyes de Asociaciones</b>	Este marco legal se ha desarrollado en varias etapas, una permitió el surgimiento de leyes de rango regional antes de que se fijara un marco mediante la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. No obstante, a efectos del presente estudio, nos interesa señalar que existe dicho marco a nivel nacional completado por las siguientes disposiciones: - Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones. - Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública. - Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública. - Real Decreto 1270/2003 de 10 de octubre, por el que se aprueba el reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. - Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación del plan general de contabilidad a las

<sup>24</sup> Tan sólo superada por la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito. Pero el marco legal de las Cooperativas de Crédito debido al desigual desarrollo territorial de las mismas es ligeramente distinto.

<sup>25</sup> Las sociedades laborales tienen posibilidad de amortizar libremente los elementos del inmovilizado material e inmaterial afectos a la realización de sus actividades, adquiridos durante los cinco primeros años a partir de la fecha de su calificación como tales.

	<p>entidades sin fines lucrativos y las normas de información presupuestaria de estas entidades.</p> <p>De estas últimas disposiciones relativas a las entidades sin ánimo de lucro debemos señalar que también afectan a la otra gran figura jurídica de este tipo en el estado español: las fundaciones.</p>
<b>Leyes de Fundaciones</b>	<p>En este caso encontramos que ha habido una gran difusión de este tipo de organización incluido algunas de carácter público, con lo que su inclusión dentro de las entidades de economía social debe hacerse con precaución<sup>26</sup>.</p> <p>Las dos leyes de ámbito estatal son también de hace poco tiempo, debido a que éste es un fenómeno que se ha desarrollado más desde mediados de los 90. Así encontramos: la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones y el Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de fundaciones de competencia estatal.</p>
<b>Empresas sociales</b>	<p>En el ámbito de las denominadas empresas sociales en España se ha desarrollado dos tipos de figuras jurídicas: los Centros Especiales de Empleo (dirigidos a discapacitados y cuya Ley es de 1983) y las Empresas de Inserción, en la que los colectivos ya no están circunscritos a discapacitados y por tanto se acercan más a la tipología clásica de WISE (Work Insertion Social Enterprise) de EMES, que data de fecha más reciente (finales del año 2007) y en la que los registros por ejemplo han tardado aún más al ser de ámbito regional (los últimos son del año 2010). Esta peculiaridad de una legislación temprana específica para la discapacidad muestra también la importancia que dicho sector ha tenido y su capacidad de influencia en las políticas públicas.</p>

Elaboración propia.

## Leyes de competencia de las comunidades autónomas

### Cooperativas

Existen leyes de cooperativas en todas las comunidades autónomas, excepto en Cantabria y Canarias. y la mayoría son generalistas, salvo excepciones como las relativas a las cooperativas de crédito o las secciones de crédito, allí donde existen: Cataluña (1998), Valencia (1985 y 2005), Extremadura (2001) y Euskadi (1982).

Cabe señalar que las leyes de ámbito regional suelen modificarse con posterioridad a cambios producidos en las de ámbito estatal. Así, la modificación de la Ley de Cooperativas de finales de los años 90 produjo un impulso innovador en las leyes regionales. No obstante, desde finales de la década anterior se ha asistido a un afán reformador en las leyes regionales sin que haya precedido una modificación previa de la ley estatal. Algunos hechos relevantes a destacar del marco legal es el relativo al número de personas necesario para montar una cooperativa. que ha ido disminuyendo progresivamente hasta llegar a tres<sup>27</sup>, con la ola de reformas de finales de los 90 y principios del siglo XXI. No obstante, a finales de la década pasada algunas comunidades autónomas iniciaron un proceso de reformas para reducir aún más

<sup>26</sup> Algunos informantes clave han señalado en las entrevistas que también las fundaciones de grandes corporaciones o la obra social de las Cajas no podría considerarse per se de economía social o por lo menos de economía solidaria.

<sup>27</sup> El número mínimo es el que se aplica a las cooperativas de trabajo asociado, a veces se exige más socios para otro tipo de cooperativas de primer grado.

este número<sup>28</sup>, que ha contado con la oposición de los responsables del Ministerio de Trabajo y que parece haberse parado<sup>29</sup>. Nos referimos a las leyes de Sociedades Cooperativas Especiales de Extremadura (2007) y la de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi (2008).

Un hecho relevante a mencionar es que las cooperativas tienen un registro distinto al registro mercantil “ordinario”, en el que se inscriben todas las demás fórmulas empresariales. Esta especificidad ha conllevado que la transposición de la directiva comunitaria sobre la Sociedad Cooperativa Europea haya sufrido retrasos para su puesta en marcha, pues aquella indica el registro mercantil, de ámbito estatal, como punto de inscripción de las mismas.

#### Otras fórmulas jurídicas

TIPO DE EMPRESA	LEYES
Mutuas y Mutualidades	Existen legislaciones regionales en aquellas regiones donde este tipo de entidades tienen una cierta relevancia como son <b>Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y Euskadi</b> .
Asociaciones	Entre las comunidades autónomas que han elaborado leyes de ámbito regional se encuentra <b>Andalucía (2005), Canarias (2003), Cataluña (1997), Comunidad Valenciana (2008) y Euskadi (2007)</b> .
Fundaciones	En el caso de las fundaciones existen más comunidades que han ejercido esta competencia: <b>Andalucía (2006), Canarias (1998), Castilla y León (2002), Cataluña (2001), Madrid (1998), Comunidad Valenciana (1998), Galicia (2006), Rioja (2007), Navarra (1996) y Euskadi (1994)</b> .
Empresas sociales	En este caso las empresas de inserción presentan una cualidad, algunas leyes regionales son anteriores a la norma nacional, como es el caso de <b>Cataluña (2002), Baleares (2003), Madrid (2003), La Rioja (2003), Navarra (1999) o Euskadi (2000)</b> . Es importante señalar el papel de precursores en este campo que tienen las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, así como Navarra.

Elaboración propia

### III.2.2. Políticas cognitivas

En el caso español existen políticas coordinadas a nivel estatal que después se ejecutan a nivel regional también en este ámbito, aunque se da el caso de que hay políticas específicas innovadoras en algunas regiones. Igualmente, la intensidad de las ayudas puede variar de una región a otra, así como el presupuesto dedicado a las mismas. Se podrían dividir en cuatro tipos:

1. Formación
2. Actividades de ámbito estatal de fomento y difusión
3. Apoyo a las asociaciones de ámbito estatal
4. Estudios

El elemento común a todas ellas es que los beneficiarios son las asociaciones representativas del sector, es decir, que son éstas las que realizan las actividades aunque, como en el caso de la formación, los beneficiarios finales sean los trabajadores y trabajadoras de la economía social o personas individuales.

<sup>28</sup> A sólo dos socios.

<sup>29</sup> De hecho la reforma de la ley andaluza lo contenía en un principio, pero ha desaparecido.

De las relativas a la formación cabría señalar las de última generación, como las llevada a cabo en dispositivos creados al efecto, como la Escuela Andaluza de Economía Social u Otalora de Mondragón, o en organismos de formación de primer nivel, como el curso que se imparte en la Escuela de Negocios ESADE en Barcelona, considerada como una de las más importantes del mundo. Dicha formación es específica y puede incluir elementos tales como curso de marketing y e-marketing para productos culturales, marketing y gestión de marca, *accountability* y control de la gestión, etc.

Las relativas al apoyo a las asociaciones, que supone un apoyo directo, cabría incluirlas entre las políticas institucionales, aunque su objetivo final pueda ser igualmente contribuir a acciones de difusión, sensibilización, etc. A este respecto, se debería plantear la elaboración de una subcategoría relativa a las políticas de vertebración del sector, por cuanto, intuitivamente el englobarla dentro del apartado de institucionales o cognitivas es menos obvio.

Por último en el ámbito de estudios, que podría incluirse en la difusión, se pueden incluir tanto los trabajos promovidos a nivel estatal tales como el estudio “La economía social en las políticas públicas en España”, financiado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración o algunos más innovadores, como la Central de Balances de la Economía Social en Andalucía.

### III.2.3. Políticas financieras

En este apartado hay que resaltar que las políticas financieras son principalmente de dos tipos, las ayudas directas mediante subvención o las bonificaciones de los tipos de interés, y las indirectas a través de un tratamiento fiscal privilegiado.

Con respecto a este último podemos señalar que existe una serie de ventajas fiscales para las entidades sin ánimo de lucro (principalmente fundaciones y asociaciones, pero también las distintas denominaciones de cooperativas sociales inscritas con escaso éxito en el marco legal estatal y regional). Con respecto a dichas cooperativas cabe señalar que existe una cierta indefinición y una menor adaptación de la legislación tributaria a la situación y naturaleza de estas unidades económicas. En especial, derivada de los problemas para obtener el mismo tratamiento tributario que otras organizaciones sin ánimo de lucro.

Así podemos resaltar que la disposición adicional novena de la ley estatal de cooperativas de 1999 establece que “el régimen tributario aplicable a las cooperativas calificadas como entidades sin ánimo de lucro será el establecido en la ley 20/1990, de régimen fiscal de las sociedades cooperativas”<sup>30</sup>. Esta dualidad legal, que no vincula la calificación de cooperativa de interés social con el tratamiento tributario de las entidades sin ánimo de lucro, da lugar a que “la única vía con la que se encuentra cualquier cooperativa sin ánimo de lucro para disfrutar de beneficios fiscales de las cooperativas especialmente protegidas es la de adoptar la forma de cooperativa de trabajo asociado o de consumidores y usuarios. Sólo de esta manera, y en la medida en que cumpla determinados requisitos, podrá gozar de dicha calificación fiscal”<sup>31</sup>. Es decir, las cooperativas deben acudir a la delegación correspondiente del Ministerio de Hacienda para solicitar dicho tratamiento preferente independientemente de su calificación como cooperativa social<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> MONTERO, M. (2006). *¿Incentivos fiscales para la cooperativa sin ánimo de lucro?*. En: REVISTA DE ECONOMÍA SOCIAL, Nº. 32, 23 de noviembre de 2006.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> En el caso español se suele utilizar el calificativo de cooperativa de interés social o de integración social para los

Además de esto, las cooperativas tienen un tratamiento adecuado a su naturaleza que le permite tributar a un tipo ligeramente menor que el de las sociedades mercantiles. Así, el tipo para las sociedades mercantiles es del 30% o del 25% si son PYMES (hasta un techo de resultados anuales determinado) y en el caso de las cooperativas especialmente protegidas es del 20%. De todas formas, a raíz de los distintos nichos fiscales, beneficios, etc., los tipos efectivos se acercan mucho más y rondan el 13-15% para las mercantiles y el 9-10% para las cooperativas especialmente protegidas.

Además de esto, existen otros tratos preferentes para las cooperativas y las sociedades laborales como es la libertad de amortización, que ya hemos mencionado.

Con respecto a las ayudas directas cabe señalar que actualmente son las siguientes:

1. Subvenciones por la incorporación de socios trabajadores o socios de trabajo a cooperativas y sociedades laborales de determinados colectivos.
2. Inversiones en inmovilizado material o inmaterial que contribuyan a la creación, consolidación o mejora de la competitividad de las cooperativas y sociedades laborales.
3. Subvención para asistencia técnica.
4. Subvención para formación.
5. Abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único para incorporarse como socios trabajadores en cooperativas y sociedades laborales.

Parte de estas ayudas se tramitan a través de las CC.AA., que pueden incrementar el nivel de las mismas con cargo a sus propios presupuestos. Así cabría resaltar las ayudas de apoyo a las asociaciones de ámbito regional, especialmente en regiones como la andaluza.

A este respecto cabe citar al Prof. Chaves cuando señala:

“Se aprecia una relación directa entre el nivel de desarrollo económico regional, medido por su PIB relativo per cápita a precios de mercado (PIB pc pm; 100 = media europea), y los indicadores de esfuerzo presupuestario. En efecto, las regiones más pobres tienden a presentar mayores niveles de esfuerzo presupuestario hacia la economía social” (Chaves, 2007:44).

Otro dato relevante de dicho estudio es relativo al color político de los gobiernos en las comunidades autónomas y el esfuerzo presupuestario<sup>33</sup>, y ahí surgen dos datos: uno, que entre las comunidades autónomas gobernadas por partidos conservadores no existe homogeneidad; el otro, que entre las cuatro que más esfuerzo realizan son mayoría las gobernadas por partidos socialistas, alguna de ellas, como la andaluza, donde mayor esfuerzo en términos absolutos se realiza. Además de que las cuatro que menor esfuerzo dedican tienen gobierno conservador, aunque es verdad que en este caso son también las de mayor PIB per cápita.

---

dos tipos clásicos de dicha cooperativa.

<sup>33</sup> Chaves (2007:44).

### III.2.4. Políticas de asistencia técnica

En este caso estas políticas se encuentran más descentralizadas porque el apoyo procedente del Ministerio de Trabajo, y que se englobaría dentro de las medidas calificadas de tutelaje, es menor si los comparamos con el esfuerzo que dedican algunas regiones autónomas a través de sus redes de apoyo al emprendimiento.

En este sentido cabría resaltar el caso andaluz, que hasta 2004 dedicó una red de asistencia técnica e incubadoras de empresas con más de 150 puntos en el territorio de esta comunidad autónoma dedicada a atender exclusivamente proyectos de empresas de economía social (cooperativas y sociedades laborales), eran las llamadas “escuelas de empresa”. No obstante, desde esa fecha dicho dispositivo pasó a asesorar a todos los tipos de empresas, lo que coincidió con una ligera disminución del ritmo de creación de entidades de economía social.

En el Estado existen por tanto de dos tipos, las ayudas de asistencia técnica que se canalizan a través de dispositivos enteramente públicos, y dispositivos de menor cuantía pero más específicos y focalizados a problemáticas concretas, que se canalizan a través de las organizaciones representativas y los instrumentos diseñados por éstas a tal fin. Entre estas podríamos resaltar las fundaciones andaluzas creadas por CEPES-A y la federación de empresas cooperativas de trabajo asociado de Andalucía (FAECTA), las distintas organizaciones de Konfekoop (País Vasco) o el dispositivo mixto creado por la confederación de cooperativas de Cataluña (ARACOO). Entre las actividades que realizan estos dispositivos se encuentran actividades tan innovadoras como el acompañamiento a la internacionalización o la formación para la innovación. En este punto conviene señalar el acento que numerosas políticas han puesto en la innovación. Entre las mismas cabe destacar las de la comunidad andaluza, que como hemos señalado ha diseñado una estrategia en colaboración con el sector para la promoción de la innovación en la economía social.

Con esto terminamos el análisis sucinto de las políticas públicas de apoyo a la economía social y pasamos a abordar el componente *constructivista* de dicho subsistema, el elemento agentivo que lo recrea. Debido a los condicionantes de tiempo, recursos y espacio, dicho análisis será necesariamente parcial. Por este motivo hemos decidido centrarnos en aquellos aspectos que mejor definan las preguntas y objetivos buscados en el estudio de caso de dichas políticas públicas en España.

## **IV. DISCURSOS SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL**

En el siguiente capítulo abordaremos los resultados de las entrevistas realizadas<sup>34</sup> a una serie de informantes clave y que han ido dirigidas, no sólo a modelar una evaluación participada de las políticas, sino también a configurar una imagen más fidedigna del sistema español de economía social, habida cuenta de que éste se compone no sólo de datos materiales y objetivos (medidas, actores, empresas, etc.) sino también de datos subjetivos (discursos, capitales inmateriales, redes, culturas organizacionales, tradición, etc.), que tienen la misma o mayor importancia que los primeros.

En este sentido creemos que con este análisis se responde adecuadamente a las preguntas de ¿cuáles son las condiciones de éxito?, ¿cuáles son los resultados?, ¿qué evaluación podemos hacer? y ¿qué

---

<sup>34</sup> La guía de entrevistas se encuentra en el anexo B, así como las preguntas del cuestionario respondido online.



indicadores podemos utilizar?.

Ya señalábamos al principio que existen un conjunto de factores que inciden en el diálogo entre los poderes públicos y la sociedad civil organizada en la economía social y solidaria, y apuntábamos una serie de ellos. A continuación intentaremos abordarlos apoyándonos en datos secundarios y en datos primarios obtenidos del análisis de las entrevistas.

#### **IV.1. LA IMPORTANCIA DEL PROCESO**

Si hubiera que extraer el principal indicador del éxito del caso español de acuerdo con los discursos de los agentes clave entrevistados, ése sería la importancia del proceso y la necesidad de cuidarlo. Así algunas afirmaciones son taxativas:

“El ítem que tenemos para valorar es la participación (...) El indicador es el número de participaciones (...) Los resultados no son un elemento que se tenga muy en cuenta. El resultado no es causa de sumar dos más dos, es el inicio de un proceso y los resultados se ven a muy largo plazo” Informante L.

Además, cuando se señala por varios entrevistados la **necesidad de tener organizaciones fuertes y la bondad de las políticas dirigidas a tal efecto**, estamos apuntando a un apoyo implícito a la importancia del proceso, por encima de la búsqueda de resultados inmediatos y el desarrollo de políticas cortoplacistas y basadas en una lógica de lo apropiado frente a una lógica finalista<sup>35</sup> característica del conductismo y de los enfoques de elección racional. El uso de esta lógica es también uno de los elementos que puede poner en duda ciertos enfoques de evaluación basados en la misma. Es decir, la construcción de indicadores bebe a menudo de esta lógica y por ello hace difícil desarrollar instrumentos válidos de evaluación, más aún si como en el caso que nos ocupa, este proceso reviste características de “contaminación” o incluso “imposición” exógena a las tradiciones administrativas de nuestro país. A este respecto es significativa la explicación de alguno de los entrevistados de las políticas de apoyo a las organizaciones de representación (a las que considera como fundamentales):

“Esta es una apuesta indirecta y de largo aliento” Infor. N.

#### **IV.2. CULTURA POLÍTICA**

El primero de los elementos característicos a señalar viene derivado de la tipología de modelos de Estado de Bienestar tal y como las define Esping-Andersen (1993). Así, en nuestro caso estaríamos claramente en un modelo mediterráneo-familiarista, en el que el mercado es poco flexible y eficiente, el Estado de Bienestar está poco desarrollado, y el papel de la familia es muy importante para hacer frente a estas instituciones poco eficaces. Traemos a colación este modelo porque, como han apuntado algunos entrevistados, el **tardío desarrollo del Estado de Bienestar y las deficiencias del mercado han influido en el desarrollo del modelo de economía social**. Igualmente, se ha apuntado que (al menos) **en regiones como la andaluza, las expectativas de los ciudadanos (porque sea la administración pública la que ofrezca determinados servicios públicos) también ha podido tener su influencia**.

---

<sup>35</sup> Esta es la traducción preferida del original inglés: *logic of consequentiality*.

Con respecto a la cultura política o de la administración, es de reseñar la **tensión existente** en las administraciones públicas españolas entre **elementos exógenos** ligados a la nueva gestión pública o a procesos de europeización y **tradiciones administrativas** en cierta medida ajenas a las que dieron lugar a esas corrientes renovadoras tal y como señala Ramió Matas (2001). Esto se ha verbalizado más claramente a la hora de abordar la evaluación de las políticas, un elemento hasta hace poco tiempo culturalmente ajeno a las administraciones públicas.

Más relevante para el objeto del presente estudio es el carácter neo-corporativista de nuestro sistema político. Así, en este tipo de sistemas, una serie de actores ven reconocida su legitimidad para participar en el proceso de creación y, algunos incluso, ejecución de políticas. En España existe una tradición asentada de diálogo social entre sindicatos y empresarios que se encuentra entre las más desarrolladas de Europa, a juzgar por el alcance real y simbólico del mismo. De esta manera, ni tan siquiera en un momento de crisis como el actual se ha sorteado al mismo a la hora de abordar determinadas reformas estructurales. Además, dicho diálogo social se articula también a doble nivel, en los distintos subsistemas políticos que representan las comunidades autónomas, con acuerdos de concertación social acompañados de presupuestos significativos acordes con las competencias que estas entidades regionales tienen. Esto es relevante, porque **esta cultura política ha ofrecido un marco estable de expectativas para el desarrollo del diálogo entre los poderes públicos y la economía social. Este sistema, si se cumplen otros factores del conjunto que señalábamos al comienzo del estudio, es un marco favorable para el lobby y la colaboración entre poderes públicos y economía social.**

Es interesante señalar lo que apuntan algunos entrevistados al respecto:

“Algunos pueden ver el I Pacto Andaluz como una escisión de la patronal. Nosotros pensamos simplemente que se trata de dos patronales que ven diferente como repartir la riqueza y entender los medios de producción” Informante H.

“Deberíamos estar en Diálogo Social, en Economía y Hacienda, Transporte, en la Fundación Tripartita...” Infor. G<sup>36</sup>

“La economía social son interlocutores específicos no iguales a los demás” Infor. A.

Aunque también esto tiene sus peligros como señalan algunos informantes:

“Lo que me preocupa es que el CEPES quiera ser un elemento más de la patronal” Infor. F.

“El nuestro es distinto al de Quebec, los resultados parecidos pero el proceso es distinto. Allí es más abierto a la variedad (aquí los participantes están muy intermediados). Esa apertura favorece temas transversales que se tienden a olvidar por prioridades específicas del sector” Infor. B.

Por último señalar a modo de prueba la voluntad de la nueva Ley de Economía Social **de identificar específicamente cuáles son los interlocutores representativos**, y no otros, de la economía social con un artículo muy detallado al respecto (Art. 7).

---

<sup>36</sup> Se refiere al nivel estatal.

### **IV.3. TIPOLOGÍA<sup>37</sup> DE LA ECONOMÍA SOCIAL: CO-CONSTRUCCIÓN DE SU IDENTIDAD**

Ésta es una de las propuestas teóricas más interesantes que podemos hacer en este estudio en nuestra modesta opinión. Los discursos de los agentes clave entrevistados vienen a corroborar la pertinencia del enfoque constructivista elegido. En este sentido, dicho enfoque ofrece una imagen más realista de lo que realmente ocurre, pues en realidad hemos visto que no se trata de un proceso en el que cada actor llega al momento del diálogo con unos intereses prefijados, sino que el diálogo, la interacción y el contacto van dibujando de manera constante las preferencias e incluso los intereses mismos de los actores. Así, en el desarrollo del intenso diálogo poderes públicos-economía social, se ha producido también un efecto de adaptación a las expectativas del otro, o tal y como señala uno de los entrevistados: “*Son profecías de autocumplimiento, yo sé qué espero de ti y también veo qué esperas tú de mí, y por tanto yo me adapto*” (Informante F). En este punto consideramos que un elemento clave, una de las condiciones que parecen marcar el éxito de este diálogo en el caso español y, específicamente andaluz, sería lo que hemos considerado denominar una suerte de **empatía organizacional**. Es decir, los actores han desarrollado, sobre todo en el caso de las organizaciones de economía social, un grado de comprensión de la naturaleza (impedimentos, fallos de percepción, limitaciones, etc.) del otro actor que favorece claramente dicho diálogo. Así, alguno de los entrevistados andaluces llegó a utilizar la metáfora de la *simbiosis* entre los dos actores clave para explicar el éxito de dicho diálogo.

Igualmente, esto hace que propongamos que también se ha producido no sólo una co-construcción de las políticas públicas de economía social, sino una **co-construcción de la identidad de la economía social** española que hace que más allá de que las medidas hayan favorecido el desarrollo de un tipo de empresa de economía social sobre otra, la identidad compartida por los actores de economía social o incluso la no inclusión de otros actores dentro de este concepto, sea fruto también de ese diálogo público-privado.

Un elemento indicador de esto es la sintonía de discursos entre políticos y representantes de la economía social y el acento en la dimensión *empresarial* de la economía social, tanto por las políticas que se plantean como necesarias o las mejor valoradas. Esto es incluso así en los emprendedores entrevistados (salvo en el caso de los que se definen de economía solidaria).

Este acento en el componente empresarial hace que se acerque demasiado al concepto del autoempleo. De hecho en algunas regiones se incluye a los autónomos dentro de la economía social.

En este sentido es relevante incluso la no inclusión del término economía solidaria dentro de la Ley de Economía Social, aunque alguno de los ponentes más relevantes lo hubiera propuesto inicialmente.

Así, podemos señalar que en España se ha desarrollado principalmente, y más aún en lo relativo a la elaboración de políticas públicas, el sector de la economía social de mercado, siguiendo la terminología del CIRIEC. Y allí dónde se ha podido desarrollar el subsector de no mercado o la nueva economía solidaria tal y cómo la define Laville (1995) o Lévesque (2001), haya sido de espaldas a las políticas públicas de economía social. En esta línea, es interesante señalar que tanto los discursos, como la

---

<sup>37</sup> En este sub-apartado intentamos desarrollar como la interacción público-privada y el desarrollo del subsistema de políticas de apoyo a la economía social ha hecho que la economía social española, o incluso la de las regiones españolas, desarrollen una identidad sobre lo que es o no es economía social, y que por lo tanto la tipología de la economía social existente (es decir la que se considera a sí misma y la que los demás actores relevantes de la red consideran economía social) sea de un tipo o de otro. El rasgo más relevante es la exclusión por muchos actores clave de la economía solidaria o de la economía social de no mercado, de la misma.

realidad de las organizaciones y las políticas son diferentes en dos de las regiones de referencia como son Andalucía y Cataluña. Así, en los dos únicos entrevistados en el que aparece a menudo y espontáneamente las palabras “*transformación social*” son de Cataluña. Aquí podríamos traer a colación, para diferenciar la economía social de la economía solidaria, también los dos modelos de transformación social no rupturistas a los que hace referencia E.O. Wright (2010): los intersticiales y los simbióticos<sup>38</sup>. Wright señala que unos terminan reforzando el sistema (las segundas), mientras que las primeras provocan un cambio radical a largo plazo. De esta manera nos encontramos con un modelo más cercano en España a la economía social con un proyecto de transformación simbiótica que una economía social y solidaria con un proyecto de transformación intersticial. Desde el punto de vista de las organizaciones, en esta región existen sectores de iniciativa social dentro de las federaciones de cooperativas, y en la andaluza la estructuración interna es por el sector económico (socio-sanitario). Sector que además ha creado una marca de “empresa social” para sus cooperativas. Además, se crea una organización específica de economía solidaria (*Xarxa* de economía solidaria) con participación de las cooperativas. Asimismo, es interesante que la Dirección General se haya llamado hasta hace escasos meses de economía cooperativa (no de economía social), por entender de manera distinta el concepto (la identidad) de este sector. Resumiendo, sin querer señalar que sea el único factor, **el diálogo entre actores públicos y economía social se refuerza mutuamente mediante la construcción de una identidad aceptada por ambos que a su vez facilita el desarrollo del mismo diálogo y de las políticas.**

No obstante, es importante señalar que los poderes públicos necesitan delimitar el objetivo de la política pública, lo que favorece acercamientos reduccionistas. Pero por parte del sector ese reduccionismo es bien recibido, lo que facilita el éxito del diálogo.

“Es necesario delimitar mucho el objeto, a la hora de elaborar la Ley de Economía Social, porque cuando más ampliamos, mas incomprendible es para muchos” Infor. G.

#### **IV.4. VERTEBRACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

Éste es un elemento comúnmente aceptado como clave en el desarrollo de las políticas públicas de economía social. El hecho de que exista una única organización representativa a nivel estatal (CEPES) y el que la vertebración y el fortalecimiento del sector haya sido objeto de atención de las políticas desde hace tiempo, es considerado por la mayoría de entrevistados como un elemento fundamental para valorar el éxito del diálogo público-privado. Así, algunos entrevistados han señalado:

“Hubo un acuerdo entre el sector y el gobierno para ir creando federaciones más grandes” Infor. H.

“El gobierno andaluz apostó por vertebrar el sector en base a una institución como CEPES-Andalucía” Infor. G.

No obstante, algunos entrevistados señalan riesgos, incluso comportamientos nocivos, derivados en parte de esta característica. Se señala así que existen comportamientos clientelares, “*apego al sillón*”, poca renovación de los liderazgos con la consecuente “*petrificación*” de las agendas, problemas con la transparencia o incluso efectos tipo “tapón” para el desarrollo de determinadas políticas, por ejemplo hacia un componente más social o hacia elementos más cercanos a la economía solidaria tal y como la hemos definido más arriba. Es de reseñar que las respuestas de los encuestados que se autodefinen de

---

<sup>38</sup> WRIGHT, E. O. (2010). *Envisioning Real Utopias*. Londres, Verso.

economía solidaria son más críticas con este tipo de organizaciones<sup>39</sup> y son más proclives a señalar el peligro “de transformarse en organizaciones clientelares o pasivas como los sindicatos”.

#### **IV.5. ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO: EL ESTADO DESCENTRALIZADO**

En este caso, el hecho de que exista una organización de sistemas y subsistemas aporta complicación y riqueza, tal y como se deriva de lo señalado por numerosos entrevistados. Así, se señala la paradoja de que existe una sola ley de sociedades laborales y 15 de sociedades cooperativas, o el hecho de que “*una misma iniciativa emprendedora en el ámbito de las empresas de inserción puede recibir en una región 3000 euros de ayuda directa y en otra 11.000*” y que eso puede “*desanimar a los emprendedores*” (Infor. B). Por otro lado, la existencia de subsistemas que comparten contextos socio-político-económicos similares facilita el benchmarking aunque, debido a que estos subsistemas regionales se han desarrollado mucho, terminen siendo a menudo excesivamente auto-referenciales y eso dificulte el aprendizaje de políticas.

Otro elemento positivo señalado, junto al más obvio de que este nivel permite que las políticas se acerquen y adapten más a las distintas realidades territoriales, es el de que este hecho ha permitido que algunas comunidades avancen muy deprisa. O también el de que permita abundante munición para el lobby político: así gran parte de la entrevista de algún representante del sector estuvo repleta de ejemplos de desarrollo desigual entre regiones.

Igualmente, la descentralización y la división de competencias han dificultado las labores de evaluación de algunas políticas por cuanto los datos de ejecución, impacto o proceso, no están en manos de un solo actor, tal y como señala algún entrevistado, aunque podemos añadir que tampoco se han puesto en marcha dispositivos para compartirla.

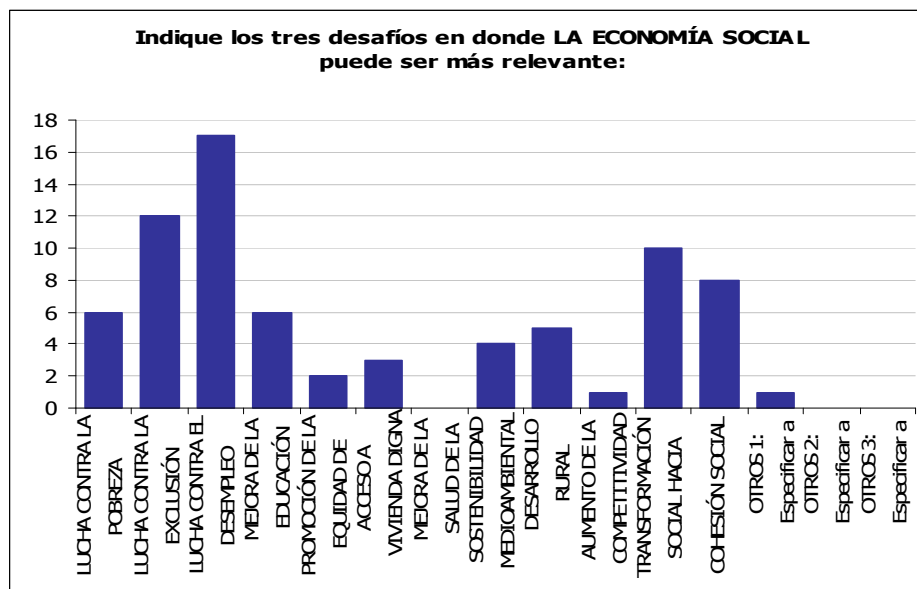
Por último, el hecho de que las políticas tengan ámbito preferentemente regional no ayuda al desarrollo de estrategias de cooperación empresarial inter-regionales.

#### **IV.6. PATH DEPENDENCY**

El elemento más relevante en este apartado que hemos encontrado en las entrevistas es la tradición de insertar las políticas de fomento de la economía social en el Ministerio de Trabajo, lo que ha facilitado que se desarrolle, no sólo medidas más innovadoras en ese ámbito, como la exitosa capitalización del desempleo que transforma una política pasiva de empleo en una activa, sino que la red de política pública gestione y genere mucho más conocimiento y capitales intangibles (relacional, social, etc.) en el ámbito del empleo. Igualmente es relevante señalar que el desarrollo del sistema autonómico y de las políticas de promoción de la economía social se insertan en un periodo de crisis y de desempleo, lo que marcó, tal y como señalan numerosos entrevistados, las primeras políticas y por ende el desarrollo posterior de las mismas. De hecho a la pregunta “¿Cuál es la “contribución” de la economía social y solidaria a los “objetivos de desarrollo buscados” por las políticas públicas determinadas?”, la mayoría de los entrevistados señaló el empleo como una de las principales. Igualmente, en las encuestas éste es el desafío en el que la economía puede ser más relevante:

---

<sup>39</sup> Las organizaciones representativas de la economía social.



Elaboración propia

Esta tendencia o inercia se ha visto hasta cierto punto contrarrestada por el acento en desarrollar el componente empresarial de las empresas de economía social, ya que se entiende que sus capacidades gerenciales (en sentido amplio, no sólo las habilidades de los/as emprendedores/as) son una de sus principales debilidades. Dicho acento ha puesto a las políticas de fomento más en contacto con corrientes de influencia como las relacionadas con la innovación, que desde principios del siglo XXI ha ido adquiriendo cada vez más relevancia en la agenda y el discurso político, favorecido en gran medida por el proceso de integración comunitaria (UE). Esto se puede apreciar muy claramente por el hecho de que en la entrevista con un alto responsable de la Generalitat éste señalase en numerosas ocasiones la palabra empresa y muy pocas empleo o trabajo. Llegando a apuntar incluso:

“Has visto que en un momento ya te he mencionado tres veces la palabra empresa, ¿no?”

## **V. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA RELEVANCIA DE LAS POLÍTICAS**

Ya hemos señalado algunos elementos de valoración de las políticas públicas y de las condiciones que hacen posible el éxito del diálogo. A continuación expondremos someramente otros.

**Relevancia del elemento cognitivo.** Muchos entrevistados señalan que la partida se juega muy a menudo en el ámbito del conocimiento, por parte de los legisladores, de los funcionarios, de la sociedad, de los prescriptores, etc., y a menudo las medidas más valoradas se encuentran en este ámbito también. Igualmente a la hora de analizar la nueva Ley de Economía Social, se resalta sus componentes cognitivos. Es importante el acento que han puesto numerosos entrevistados en que **la clave está en el trabajo con los prescriptores**<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Los prescriptores son personas o tipo de personas (por ejemplo los asesores laborales o fiscales) que tienen influencia sobre las tendencias o acciones a nivel de sector, por ejemplo, favoreciendo la creación de una fórmula empresarial.

La Ley de Economía Social se valora también como **crystalizadora en formato jurídico de conceptos filosóficos**, lo que facilitará también el desarrollo de elementos cualitativos en temas tan importantes como las cláusulas Sociales. Este tipo de política, dirigida a la demanda, es uno de los que más queda por desarrollar.

La **participación** cada vez más creciente en **foros formales e informales** es también una clave para el éxito pues a su vez facilita la **visión de la economía social por parte de los poderes públicos como un eje organizador de ciertos movimientos sociales**.

Existe en España una amplia literatura sobre la economía social y las políticas públicas, de las que nos gustaría señalar dos trabajos relevantes elaborados por el CIRIEC (Chaves, 2007) y el IGOP<sup>41</sup> (Martí-Costa, 2010). Dichas obras de referencia nos sirven para, de un lado delimitar las tipologías y las razones por las que se desarrollan las políticas públicas (Chaves, 2007), y de otro ofrecer una valoración novedosa de las mismas (aunque en realidad esté exclusivamente referida a las cooperativas, las políticas específicas para esta fórmula empresarial son las más relevantes e innovadoras dentro de las dirigidas a la economía social). En este sentido apuntan a algunos elementos que han sido refrendados en cierta medida por nuestra investigación:

“la implementación de medidas de difusión proactivas y de carácter estratégico combinadas con medidas de sensibilización del modelo cooperativo entre la sociedad son las dos variables que acabaran determinando políticas eficaces de fomento del cooperativismo. Reforzar la prescripción es el factor clave en las medidas de difusión y captación” (Martí-Costa, 2010:246)

Para terminar, cabe señalar algunos aspectos relativos a estas dos preguntas que hayan podido quedar sin resolver<sup>42</sup>:

¿Cuáles son los “resultados de las políticas públicas” implementadas para promover o fortalecer la economía social? ¿Qué “evaluación” podemos hacer?

¿Cuál es la “contribución” de la economía social y solidaria a los “objetivos de desarrollo buscados” por las políticas públicas determinadas?

En primer lugar, hay que señalar que existe una debilidad en cuanto a los resultados de las políticas públicas de promoción de la economía social en España. Ya señalábamos anteriormente algunas debilidades de la evaluación de políticas. Otros elementos apuntados por los entrevistados han sido la falta de preparación para diseñarla desde el inicio o la falta de elementos para abordar aspectos cualitativos, aparte de la ya señalada escasa tradición. Algunas respuestas significativas han sido:

“No estamos preparados para evaluación cualitativa. Si acaso sólo cuantitativa” Infor. N.

“Las evaluaciones de política pública que he conocido y tenemos hacen hincapié en el resultado cuantitativo, pero la evaluación de políticas públicas es más compleja. ¿Qué pasaría si no existiese? (...) ¿Contribuye a que se creen más empresas? ¿Y con qué calidad? La evaluación pondría en duda todas las Políticas activas y a los miles de personas que trabajamos en esto...” Infor. J.

---

<sup>41</sup> CIRIEC: Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa .[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es) . Y el IGOP es el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona: <http://igop.uab.es>

<sup>42</sup> Entendemos que gran parte de las mismas han sido respondidas en los capítulos anteriores.

## Estudio de casos españoles

En cuanto a los indicadores, aparte de los señalados relativos al proceso, el principal indicador de impacto, como no podría ser de otra manera, es el del número de empresas y el de empleos creados. Siendo éstos además los que los estudios de referencia utilizan. A veces se complementan con algunos elementos de carácter cualitativo, como pueden ser: la distribución territorial en relación a las políticas de desarrollo rural endógeno, la creación de empleo en épocas de crisis, o para colectivos de difícil empleabilidad, calidad de los emprendimientos (tamaño, sectores, sostenibilidad, etc.).

Muchos señalan que la evaluación y los indicadores cuantitativos disponibles no son apropiados para esta tarea. Además, los cuantitativos disponibles son limitados y siempre se pueden relativizar. Así, el gasto por empresa de acuerdo a los cálculos que señala el IGOP:

Dotación presupuestaria para el fomento de la Economía Social según número de cooperativas.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	2.108 €	2.144 €	2.345 €	2.799 €	2.950 €	-
C. la Mancha	4.853 €	5.444 €	5.304 €	4.524 €	5.565 €	6.217 €
Cataluña	-	974 €	1.169 €	1.092 €	1.363 €	2.013 €
Murcia	4.271 €	5.179 €	5.262 €	6.428 €	8.823 €	-
Navarra	8.449 €	6.160 €	6.356 €	7.163 €	6.657 €	-
País Vasco	3.161 €	3.162 €	3.756 €	3.863 €	4.095 €	-
C. Valenciana	2.289 €	2.299 €	2.269 €	2.699 €	2.141 €	-

Fuente: elaboración a partir de los Presupuestos generales del Estado y información facilitada por cada Comunidad Autónoma.

Fuente Martí-Costa, 2010

Estas diferencias se pueden relativizar por dificultades vinculadas a la extensión del territorio, la estructura económica, el peso del sector en el pasado, la tipología de cooperativas e incluso los objetivos de las políticas públicas. Además, el coste de los servicios de asistencia técnica<sup>43</sup>, y más aún si no son específicos a la economía social sino que sirven a cualquier tipo de empresas, hace aún más difícil el cálculo.

Igualmente, cuando las políticas dirigidas hacia la economía social se diluyen en otras transversales, esta dificultad a la hora de evaluar se agrava. También se apunta que queda mucho por hacer, y que tampoco por parte del sector parece haber un impulso decidido en esta línea: se señala que “*presuponemos mucho*” Infor. G.

No obstante, a la valoración positiva (unánime) de los entrevistados se pueden añadir algunos datos más o menos objetivos: más de 45.000 entidades de economía social cuya facturación representa el 10% del PIB. (2009), 2310 empresas creadas y más de 13.000 empleos en medio de la crisis (2009), una ratio de casi el 40% del empleo de supervivencia a los 16 años y del 17% de las empresas a la misma fecha (ambos datos superiores a las empresas mercantiles) y más de 2.300.000 personas vinculadas económicamente a estas entidades y más de 10 millones de socios (2009). Además, desde el punto de vista cualitativo, la existencia de empresas de economía social en casi todos los sectores y ámbitos, incluyendo sectores punteros de tecnología y de servicios avanzados, demuestra una importancia objetiva de este tipo de hacer economía claro. A estos datos habría que añadir los relativos al objeto específico de este estudio: presencia institucional, diálogo con las instituciones, marcos legales desarrollados, innovación en el tipo de medidas, etc.

<sup>43</sup> Que no se encuentran incluidos en este cuadro.



Con respecto a los objetivos de la política pública abordados en España, los principales señalados por los entrevistados han sido el **empleo, la creación de empresas o fomento del espíritu empresarial, y el desarrollo local/rural**. A las demás políticas/objetivos a menudo se llega de manera indirecta. Igualmente, en el ámbito del desarrollo local se le considera un factor clave para potenciar el desarrollo endógeno y ajeno a “modas”.

En el debe es importante señalar que la dimensión comunitaria está ausente en muchos discursos de los entrevistados y sólo emerge en aquellos más cercanos a la economía solidaria. Por último, señalar que pocos entrevistados han hablado de la capacidad de la economía social como vector de cambio social, y casi ninguno ha mencionado su capacidad para la innovación social.

Para terminar, nos gustaría concluir que el importante desarrollo de la economía social en nuestro país es fruto de una serie de factores que hemos intentado dilucidar sobre la base del análisis de los discursos de una serie de actores clave. Así, si la exposición del subsistema de políticas presenta una batería de medidas de todo tipo que nos permite afirmar sin dudas que la selección de España como buena práctica está más que justificada, el análisis de los discursos nos permite comprender mejor el proceso que lleva a esa situación. En esta línea, hemos apuntado elementos tales como la importancia del proceso, la de la cultura política, hemos intentado arrojar luz sobre el impacto en la co-construcción de su identidad o el papel que juega la vertebración de la economía social o la organización del espacio público y las inercias derivadas de las opciones elegidas en el pasado (*Path dependency*)<sup>44</sup>. Pero es que además, dicho análisis tiene también poder explicativo para conocer la realidad del subsistema, ya que defendemos que el discurso y las relaciones recrean el sistema, y también arroja luz sobre el posible impacto de unas políticas que trasladadas a otro contexto podrían no producirlo. Asimismo, hemos intentado desarrollar algunos conceptos que pueden ayudar al estudio de co-construcción de políticas, como son el de la co-construcción de la identidad o el de empatía organizacional, y que a nuestro modo de entender puede servir no sólo como desarrollo teórico, sino también como claves de aplicación práctica en aquellos procesos dirigidos a conseguir un mundo más justo, un mundo en donde las iniciativas de personas como nosotros permitan, no sólo nuestra autorrealización y bienestar, sino también la de los demás miembros de nuestras comunidades.

---

<sup>44</sup> Si acaso el elemento menos analizado es el de la relación con los partidos políticos. No obstante, cabe resaltar que incluyendo a los altos funcionarios, hemos entrevistado representantes de cuatro partidos que en actual parlamento nacional suman el 90% de los escaños y todos tienen un discurso positivo hacia la economía social.

## **VI. LA LEY DE ECONOMÍA SOCIAL DE ESPAÑA.**

### **VI.1. VALORACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

Rafael Chaves

El pasado 16 de marzo de 2011 fue aprobada por el Congreso de los Diputados de España, por primera vez en Europa, la Ley de Economía Social de ámbito nacional. Se trata de una ley corta, apenas 9 artículos, pero de profundo calado para el sector de la economía social y gran proyección internacional, pues nace con la credencial de un consenso político total, con 326 votos a favor, una abstención, ningún voto en contra, y ninguna oposición social o empresarial, cristaliza las principales reivindicaciones históricas de este sector socioeconómico en materia de políticas institucionales, sienta unos cimientos muy sólidos para el desarrollo de políticas de fomento hacia este sector y presenta un gran potencial de réplica en otros países.

Como sucede generalmente en el ámbito del derecho, y en este caso en concreto, la aprobación de una ley presenta un doble objetivo: en primer lugar, reconocer institucionalmente una realidad viva ya existente, recogiendo su propia autorregulación, y en segundo lugar, trazar vías por las que pueda desarrollarse esta realidad social cómodamente. Éste ha sido el caso de la Ley de Economía Social española.

Esta nueva regulación ha sido una reivindicación histórica del movimiento de la economía social, no sólo a nivel español sino a nivel europeo, constituyendo uno de los pilares centrales de las políticas de apoyo: el de romper con la invisibilidad institucional de este sector socioeconómico. Esta regulación es deudora de dos grandes fuentes, el referente de las instituciones comunitarias europeas y el referente nacional español.

### **VI.2. EL REFERENTE DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS EUROPEAS**

Podemos considerar la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de febrero de 2009 sobre economía social (DOUE, 25.3.2010), que recoge los contenidos del Informe Toia, como el texto máximo en el que cristaliza el arduo trabajo urdido a lo largo de más de tres décadas por instituciones europeas, como el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo. Estos trabajos, plasmados en forma de numerosos dictámenes, resoluciones y otros documentos oficiales, han reconocido oficialmente el papel desempeñado por las empresas y entidades que integran la economía social europea en distintos ámbitos, en general para mejorar el bienestar de los europeos, y por otro lado, han solicitado a las instituciones europeas con capacidad real de implementar políticas, en concreto, la Comisión y el Consejo, a adoptar medidas de reconocimiento institucional y de apoyo a este sector socioeconómico.

La piedra angular, como punto de partida, han sido siempre las medidas institucionales, las cuales apuntan a cinco frentes (ver Monzón, 2010:106)<sup>45</sup>:

a) al reconocimiento de la economía social como actor privado, es decir, como actor socioeconómico con identidad propia,

---

<sup>45</sup> Monzón, J.L. (coord) (2010). *Informe para la elaboración de una ley de fomento de la Economía Social*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid. (Capítulo IV: Las políticas públicas de fomento de la Economía Social en España y en Europa.)

- b) al reconocimiento de la capacidad de operar de la economía social en todo sector de actividad económica, rompiendo los obstáculos jurídicos al libre ejercicio económico de estas formas empresariales,
- c) al reconocimiento de la economía social como actor político, es decir, como interlocutor en los procesos de elaboración de las políticas públicas,
- d) al reconocimiento de la economía social como actor ejecutor de las políticas, y
- e) a la creación de organismos públicos de fomento de la economía social.

En este contexto, cuando ha existido voluntad política por parte del Consejo y de la Comisión en materia de fomento de la economía social, con una inclusión de esta problemática en su agenda política, se han producido avances. Así, es histórica la comunicación de la Comisión al Consejo sobre “las empresas de economía social y la creación de un mercado sin fronteras” de 18 de diciembre de 1989. Marcó por primera vez el reconocimiento por parte de las instituciones europeas del concepto de economía social (medida institucional de tipo a) y la aceptación de que forman parte de ella las cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones. También supuso la activación de un organismo público de fomento de la economía social de ámbito europeo, la Dirección General XXIII de la CE, y varias políticas de fomento.

Pues bien, esta resolución del Parlamento Europeo vuelve a incidir en estas medidas institucionales que considera las bases desde las cuales edificar las políticas de fomento de la economía social en Europa. En la resolución hace explícito que “considera que la Unión Europea y los Estados miembros deberían incluir la economía social y sus interlocutores (cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones) en su legislación y políticas (...)”, que “es necesario que se reconozcan unos estatutos europeos para asociaciones, mutualidades y fundaciones, con el fin de garantizar que las empresas de economía social se beneficien de un trato igualitario con respecto a la normativa de mercado interior (...)”, que “se apoye la creación de registros estadísticos nacionales de las empresas de la economía social” a efectos de reconocimiento estadístico, que “se reconozcan en el diálogo social sectorial e intersectorial de la Unión y sugiere que tanto la Comisión como los Estados miembros impulsen enérgicamente el proceso de inclusión de los agentes de la economía social en la concertación social y el diálogo civil” y que se incluya la economía social en las diferentes políticas europeas, en concreto, que la economía social sea un agente clave para el logro de los objetivos de la “Estrategia de Lisboa”.

### **VI.3. EL REFERENTE ESPAÑOL**

Análoga lógica de comenzar por las políticas institucionales se desarrolla en España a lo largo de esta última década, primero en el ámbito regional hasta alcanzar al ámbito estatal con la Ley de Economía Social. En efecto, en esta década, en varias regiones denominadas comunidades autónomas, que gozan de amplias competencias, se han desplegado importantes políticas institucionales de apoyo a la economía social. En primer lugar, deben destacarse las reformas de los Estatutos de Autonomía, auténticas Constituciones de estas regiones, acaecidas entre 2006 y 2008, las cuales han incluido en su articulado explícitas referencias a la economía social y a su fomento por los gobiernos regionales (casos de Andalucía, Valencia, Cataluña, Castilla y León, Aragón y Castilla La Mancha). En segundo lugar, en varias de estas regiones se han desarrollado políticas concertadas de largo alcance entre la administración pública y el sector, y a veces los sindicatos, como los Pactos por la Economía Social de Andalucía (2002-5, 2006-10), el Plan regional de Economía Social de Murcia (2009-11) y el acuerdo de colaboración entre el gobierno y el movimiento cooperativo del País Vasco (2005). Ello ha obligado a dar contenido jurídico a este sector y ha mostrado la voluntad política de los gobiernos regionales de actuar en este campo.

Tres han sido las claves para la aparición de estas políticas de gran calado institucional:

- a) la cohesión del movimiento de la economía social alrededor de un proyecto común compartido, con una estrategia clara y una unidad de acción,
- b) convencer al interlocutor político sobre la utilidad de la economía social para la consecución de objetivos estratégicos de la región, como el empleo o el desarrollo del territorio,
- c) lograr la implicación del interlocutor político, independientemente de su color político, tanto en el reconocimiento de la economía social como en el diseño e implementación de medidas de fomento.

En el ámbito estatal español la estrategia política seguida por el movimiento de la economía social, a través de su Confederación, CEPES, ha sido análoga: lograr el reconocimiento explícito por parte de los partidos políticos parlamentarios tanto de la utilidad social de la economía social como de sus señas de identidad, por un lado, y de la necesidad de una ley específica reguladora de este sector que reconozca este sector, definiéndolo y delimitándolo, que reconozca su capacidad para ser un actor político en la vida política general del país en el sentido recogido más arriba, y que establezca políticas que faciliten el desarrollo de este sector.

La andadura comienza con una labor de lobby en los partidos políticos en la anterior legislatura (2004-2008). Fruto de ello es la constitución en marzo de 2007, en el seno de la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, de una Subcomisión Parlamentaria para estudiar la situación de la economía social. Sus trabajos se desarrollan con intervenciones de personalidades del movimiento de la economía social, parlamentarios y expertos académicos en el Parlamento ante sus señorías ilustrándoles sobre la realidad de la economía social en España y el gran valor añadido social que genera en el país, así como el interés de una iniciativa legislativa al respecto. Este proceso recaba el consenso de todos los grupos parlamentarios, con mayor o menor grado de apoyo. Así, en las elecciones generales de 2008, todos los partidos políticos incluyen en sus programas electorales como objetivo aprobar una Ley de fomento de la Economía Social. El nuevo Gobierno salido de las urnas recoge el testigo. Para ello, a través del Consejo Español de Fomento de la Economía Social, se encomienda en febrero de 2009 a un grupo de expertos la elaboración de un informe y un borrador de anteproyecto de ley. Sus resultados, obtenidos con la participación de diferentes entidades representativas de la economía social española, serán presentados al Gobierno español, a través del Ministro de Trabajo, el 14 de diciembre de 2009 y publicados en Monzón (2010). Pocas semanas después, el Ministerio de Trabajo presenta un borrador de anteproyecto que va a seguir el proceso institucional habitual: consulta al Consejo de Fomento de la Economía Social, Comisión Sectorial de Trabajo de representación de las regiones, Congreso y Senado. El texto final, con numerosas modificaciones, se aproxima mucho a la propuesta inicial realizada por los expertos.

#### **VI.4. LA LEY DE ECONOMÍA SOCIAL DE 2011**

Tres son los objetivos explícitos de la ley, siendo todas medidas de marcado carácter institucional:

- 1) Establecer un marco jurídico común para el conjunto de entidades que integran la economía social, ofreciendo una definición de economía social, precisando sus principios orientadores comunes e identificando las formas empresariales que la integran. A este respecto cabe destacar que la definición recogida enlaza con la tradición histórica europea de raíz francófona del concepto amplio de economía social, que incluye dos tipos de entidades, unas definidas jurídicamente, en particular, las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las fundaciones, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las sociedades

agrarias de transformación, las cofradías de pescadores, la ONCE –organización de ciegos- así como determinadas entidades singulares, y otras formas jurídicas no incluidas en las anteriores categorías que cumplen los principios orientadores y que se encuentren incluidas en un catálogo de entidades elaborado por el Ministerio de Trabajo en colaboración con otros órganos públicos.

2) Reconocer a la economía social, a través de sus entidades representativas intersectoriales, como actor político, esto es, como interlocutor social que participe en los procesos de elaboración de las políticas públicas de ámbito estatal, en particular, en todas aquellas que afecten a las actividades de sus empresas y en aquellas políticas de fomento del sector.

3) Establecer varias políticas de apoyo a la economía social, más allá de las dos anteriores.

Estas políticas de fomento pueden ser agrupadas en cuatro grupos:

- 3.1. Medidas institucionales dirigidas a remover obstáculos jurídicos al desarrollo de la economía social, en particular la simplificación de los trámites administrativos para la creación de entidades de la economía social, la revisión de la normativa a fin de eliminar las limitaciones de las entidades de la economía social de forma que éstas puedan operar en cualquier actividad económica sin trabas injustificadas, la revisión de la Ley de sociedades laborales y la revisión de la normativa de desarrollo de la Ley General de Subvenciones para las entidades de acción social;

- 3.2. Medidas de carácter cognitivo dirigidas a difundir, formar, investigar e innovar en este campo, como son el promover los principios y valores de la economía social, promocionar la formación y readaptación profesional en el ámbito de las entidades de la economía social, introducir referencias a la economía social en los planes de estudio de las diferentes etapas educativas, y facilitar el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa a los emprendedores de las entidades de economía social;

- 3.3. Medidas institucionales dirigidas a establecer un órgano público de fomento de la economía social, confirmando al Ministerio de Trabajo en esta tarea, y a un órgano de participación e interlocución social en materia de economía social, el Consejo de Fomento de la Economía Social, en el que están representadas las administraciones estatal, regional y municipal, los sindicatos, las entidades representativas de la economía social de ámbito estatal, así como expertos.

- 3.4. Medidas institucionales de inclusión explícita de la economía social en diversas políticas sectoriales, en concreto, en las políticas activas de empleo, especialmente aquellas a favor de los sectores más afectados por el desempleo, mujeres, jóvenes y parados de larga duración, en las políticas de desarrollo rural, de servicios sociales a personas dependientes y de integración social, así como la integración de las empresas de la economía social en las estrategias para la mejora de la productividad y la competitividad empresarial.

Junto a las anteriores, se establecen tres iniciativas especialmente significativas:

- Se imple al Gobierno a adoptar un carácter proactivo en la materia, aprobando en un plazo corto de tiempo (6 meses) un programa de impulso de las entidades de economía social, con especial atención a las de singular arraigo en su entorno y a las que generen empleo en los sectores más desfavorecidos;
- Se imple al Gobierno a realizar una evaluación de las políticas públicas establecidas en la ley en un plazo de dos años.
- Se imple al Ministerio de Trabajo a establecer un sistema de información estadística sobre las entidades de la economía social.

Las limitaciones a toda esta programación política se encuentran, a nuestro juicio, en dos ámbitos. En primer lugar, adolece de suficiente respaldo financiero que responda a las expectativas del articulado de la ley, pues no se contempla esfuerzo presupuestario más allá del ya existente y no se diseñan nuevos dispositivos, como sí propusieron el grupo de expertos en su borrador de anteproyecto de ley. En

segundo lugar, España es un Estado con comunidades autónomas con amplia capacidad de actuación en materia de economía social, que es reconocida también en esta ley. Ello plantea desafíos y riesgos, como los ligados a dificultades de coordinación entre los niveles estatal y regional, por un lado, y de ser una nueva oportunidad para el despliegue de un mosaico de políticas de fomento de la economía social a nivel regional de nuevo cuño, que acentúe, de nuevo, las disparidades regionales.

En conclusión, la presente Ley de Economía Social constituye un excelente cimiento a partir del cual construir nuevas políticas que redunden en un mayor desarrollo de la economía social y con ella del nivel de bienestar del país.

ANEXO A

**COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

**Artículo 3**

Composición

1. El Consejo estará compuesto por:
  - a) El Presidente, que lo será el Secretario general de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, por delegación, el Director General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo, que será Vicepresidente del Consejo.
  - b) Diecisiete vocales, con rango de Director General, con la distribución siguiente: cuatro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; dos por cada uno de los Ministerios de Hacienda, de Fomento, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Sanidad y Consumo y de Economía; y uno por cada uno de los Ministerios de Educación, Cultura, y Deporte, de la Presidencia y de Administraciones Públicas.
  - c) Un vocal, en representación de cada comunidad autónoma y de cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla, si así lo solicitasen.
  - d) Un vocal en representación de la asociación de entidades locales más representativa.
  - e) Diecinueve vocales en representación del movimiento asociativo de la economía social de ámbito estatal, en la forma siguiente: quince de ellos, a propuesta de las confederaciones intersectoriales más representativas que agrupen conjuntamente asociaciones de cooperativas, de sociedades laborales y de mutualidades de previsión social; y los otros cuatro, a propuesta de asociaciones sectoriales de cooperativas, de sociedades laborales y de mutualidades de previsión social.
  - f) Cinco vocales designados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales entre personas de reconocido prestigio en el ámbito de la economía social, oídas las confederaciones más representativas a que se refiere el párrafo e) anterior.
2. Cada vocal del Consejo tendrá un suplente, salvo los del párrafo f), que lo sustituirá cuando el titular no asista. En el caso de los representantes de los departamentos ministeriales, los suplentes deberán tener rango, al menos, de Subdirector General.
3. El Secretario del Consejo será el Subdirector General de Fomento y Desarrollo Empresarial y Registro de Entidades.
4. El Director General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo podrá disponer la asistencia de funcionarios y expertos, que tendrán voz, pero no voto.
5. Los vocales del Consejo y sus suplentes son nombrados por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales a propuesta de los respectivos departamentos ministeriales, asociaciones o entidades y, en su caso, por los órganos competentes de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, produciéndose su cese en la misma forma que su nombramiento.

## **ANEXO B**

Para las entrevistas (semiestructuradas) se utilizó como guión las preguntas propuestas en los Términos de Referencia del Estudio y recogidas de la siguiente manera en nuestra propuesta de investigación:

- 1.- ¿Cuáles son las “políticas públicas” que favorecen la economía social y solidaria?
- 2.- ¿Cuáles son las “condiciones que hacen posible el éxito del diálogo” y la asociación público/comunidad “para la elaboración conjunta” de estas políticas y la implantación de las iniciativas?
- 3.- ¿Cuáles son los “resultados de las políticas públicas” implementadas para promover o fortalecer la economía social? ¿Qué “evaluación” podemos hacer?
- 4.- ¿Cuál es la “contribución” de la economía social y solidaria a los “objetivos de desarrollo buscados” por las políticas públicas determinadas?

Debido a que salió en la primera entrevista realizada y nos interesó hacerla a los demás entrevistados, incluimos una pregunta más:

- 5.- ¿Por qué habiendo un marco legal similar al de Italia en nuestro país desde mediados de los años noventa, las cooperativas sociales no se han desarrollado como en dicho país?

Por lo que se refiere al cuestionario, el mismo se componía de los siguientes apartados y preguntas.

### **A. IDENTIFICACIÓN**

Para el presente trabajo es fundamental abordar las opiniones y valoraciones de los distintos grupos que forman las redes de apoyo a las políticas públicas de economía social. Por este motivo esta sección es fundamental para el análisis adecuado de los datos de la encuesta y el estudio. Le recordamos que esos datos se usarán exclusivamente para dicho estudio.

\*1. A.1.-Comunidad Autónoma (marcar la que corresponda):

- Andalucía
- Aragón
- Canarias
- Cantabria
- Castilla y León
- Castilla La Mancha
- Cataluña
- Comunidad de Madrid
- Comunidad Foral de Navarra
- Comunidad Valenciana
- Extremadura
- Galicia
- Islas Baleares
- La Rioja
- País Vasco
- Principado de Asturias



Región de Murcia  
Ciudad Autónoma de Ceuta  
Ciudad Autónoma de Melilla

\*2. A.2.-Tipo de organización en la que trabaja en la actualidad (puede marcar más de una opción):

Empresa/Entidad de Economía Social  
Empresa/Entidad de Economía Solidaria  
Organización representativa de Economía Social (CEPES, COCETA, etc.)  
Organización representativa de Economía Solidaria (REAS, XARXA DE ECONOMÍA  
SOLIDARIA, etc.)

Organización de Investigación  
Administración Pública Nacional  
Administración Pública Regional  
Administración Pública Local  
Legislador nacional  
Legislador Regional

## **B. CONCEPCIÓN GENERAL SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL**

\*1. B.1.-Indique para cada una de las siguientes afirmaciones su grado de acuerdo/desacuerdo

(1. Totalmente en desacuerdo    2. Bastante en desacuerdo    3. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo  
4. Bastante de acuerdo    5. Totalmente de acuerdo    6. No tengo una opinión fundada)

La Economía Social y la Economía Solidaria son la misma cosa

La Economía Solidaria es una parte de la Economía Social

La Economía Social, la Economía Solidaria son sectores distintos con ciertos puntos, elementos u organizaciones en común.

Las políticas públicas en España apoyan tanto a la Economía Social como a la Economía Solidaria

Las políticas públicas en mi región apoyan tanto a la Economía Social como a la Economía Solidaria.

## **C. PERCEPCIÓN DEL PAPEL ACTUAL DE LOS SECTORES DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN SU PAÍS Y/O REGIÓN**

1. C.1.-Valore a su juicio el PROTAGONISMO (incidencia actual en el sector económico en el que desarrollan su actividad) percibido por Vd respecto a los diferentes tipos de ORGANIZACIONES a nivel ESTATAL (1: Muy Bajo; 2: Bajo; 3: Medio; 4: Alto; 5: Muy alto)

1. Muy Bajo    2. Bajo    3. Medio    4. Alto    5. Muy alto    6. No te opinión fundada  
Cooperativas agropecuarias

Cooperativas de ahorro y crédito

Cooperativas de seguros y mutuas

Estudio de casos españoles

Cooperativas de transporte

Cooperativas de servicios (empresariales, profesionales,...)

Cooperativas de servicios públicos (energía, agua,...).

Cooperativas de pescadores

Cooperativas de trabajo asociado

Cooperativas de consumo

Cooperativas de vivienda

Cooperativas sociales

Sociedades laborales

Fundaciones

Asociaciones

Empresas de inserción

Mutuas

Otras empresas sociales (especificar)

2. Si ha escogido en la pregunta anterior la opción "OTRAS" especifíquela:

3. C.1.-Valore a su juicio el PROTAGONISMO (incidencia actual en el sector económico en el que desarrollan su actividad) percibido por Vd. respecto a los diferentes tipos de ORGANIZACIONES a nivel de su COMUNIDAD AUTÓNOMA (1: Muy Bajo; 2: Bajo; 3: Medio; 4: Alto; 5: Muy alto)

(1. Muy Bajo    2. Bajo    3. Medio    4. Alto    5. Muy alto    6. No te opinión fundada)

Cooperativas agropecuarias

Cooperativas de ahorro y crédito

Cooperativas de seguros y mutuas

Cooperativas de transporte

Cooperativas de servicios (empresariales, profesionales,...)

Cooperativas de servicios públicos (energía, agua,...).

Estudio de casos españoles

Cooperativas de pescadores

Cooperativas de trabajo asociado

Cooperativas de consumo

Cooperativas de vivienda

Cooperativas sociales

Sociedades laborales

Fundaciones

Asociaciones

Empresas de inserción

Mutuas

Otras empresas sociales (especificar)

4. Si ha escogido en la pregunta anterior la opción "OTRAS" especifíquela:

5. C.1.-Valore a su juicio el IMPACTO SOCIAL (incidencia actual en el bienestar de la comunidad en la que se inserta) percibido por Vd. respecto a los diferentes tipos de ORGANIZACIONES (1: Muy Bajo; 2: Bajo; 3: Medio; 4: Alto; 5: Muy alto)

(1. Muy Bajo    2. Bajo    3. Medio    4. Alto    5. Muy alto    6. No te opinión fundada)

Cooperativas agropecuarias

Cooperativas de ahorro y crédito

Cooperativas de seguros y mutuas

Cooperativas de transporte

Cooperativas de servicios (empresariales, profesionales,...)

Cooperativas de servicios públicos (energía, agua,...).

Cooperativas de pescadores

Cooperativas de trabajo asociado

Cooperativas de consumo

Cooperativas de vivienda

Estudio de casos españoles

Cooperativas sociales

Sociedades laborales

Fundaciones

Asociaciones

Empresas de inserción

Mutuas

Otras empresas sociales (especificar)

6. Si ha escogido en la pregunta anterior la opción "OTRAS" especifíquela:

7. C.5.-Valore la IMAGEN que a su juicio tiene la ECONOMÍA SOCIAL por parte de los siguientes ACTORES SOCIALES (1: Muy MALA; 2: MALA; 3: NORMAL; 4: BUENA; 5: MUY BUENA):

(1. MUY MALA 2. MALA 3. NORMAL 4. BUEN 5. MUY BUENA 6. NO TENGO  
OPINIÓN FUNDADA)

La opinión pública en general

Los partidos políticos

El mundo académico

Las empresas

La administración estatal

La administración regional

La administración local

Los sindicatos

Los bancos/el sector financiero

Las organizaciones sociales (especifique a continuación)

8. Si ha introducido en la pregunta anterior la opción LAS ORGANIZACIONES SOCIALES, especifique aquí qué tipo de organización se trata.

**D. PERCEPCIÓN DE la incidencia potencial DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

1. D.1.-Indique el nivel de importancia de los siguientes DESAFÍOS para el desarrollo socioeconómico de cara a los próximos CINCO años (1: Muy Baja; 2: Baja; 3: Media; 4: Alta; 5: Muy alta).

(1. Muy Baja    2. Baja    3. Media    4. Alta    5. Muy alta)

LUCHA CONTRA LA POBREZA

LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN

LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO

MEJORA DE LA EDUCACIÓN

PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO

ACCESO A VIVIENDA DIGNA

MEJORA DE LA SALUD DE LA POBLACIÓN

SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL

DESARROLLO RURAL

AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD

TRANSFORMACIÓN SOCIAL HACIA OTRO SISTEMA SOCIO-ECONÓMICO SUPERADOR DE LAS FALLAS DEL CAPITALISMO

COHESIÓN SOCIAL

OTROS 1: Especificar a continuación.

OTROS 2: Especificar a continuación.

OTROS 3: Especificar a continuación.

2. Si elegido en la pregunta anterior una o varias de las opciones "OTROS", especifíquelas aquí:

OTROS 1

OTROS 2

OTROS 3

3. Indique los TRES MÁS IMPORTANTES

LUCHA CONTRA LA POBREZA

LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN

LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO

MEJORA DE LA EDUCACIÓN

PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO

ACCESO A VIVIENDA DIGNA  
MEJORA DE LA SALUD DE LA POBLACIÓN  
SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL  
DESARROLLO RURAL  
AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD  
TRANSFORMACIÓN SOCIAL HACIA OTRO SISTEMA SOCIO-ECONÓMICO SUPERADOR DE  
LAS FALLAS DEL CAPITALISMO  
COHESIÓN SOCIAL  
OTROS 1: Especificar a continuación.  
OTROS 2: Especificar a continuación.  
OTROS 3: Especificar a continuación.

4. D.2.-Indique el nivel de RELEVANCIA QUE PUEDE DESEMPEÑAR LA ECONOMÍA SOCIAL en relación con dichos DESAFÍOS para el desarrollo socioeconómico de cara a los próximos CINCO años (1: Muy Baja; 2: Baja; 3: Media; 4: Alta; 5: Muy alta).

(1. Muy Baja    2. Baja    3. Media    4. Alta    5. Muy alta    6. No tengo opinión fundada)

LUCHA CONTRA LA POBREZA

LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN

LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO

MEJORA DE LA EDUCACIÓN

PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO

ACCESO A VIVIENDA DIGNA

MEJORA DE LA SALUD DE LA POBLACIÓN

SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL

DESARROLLO RURAL

AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD

TRANSFORMACIÓN SOCIAL HACIA OTRO SISTEMA SOCIO-ECONÓMICO SUPERADOR DE LAS  
FALLAS DEL CAPITALISMO

COHESIÓN SOCIAL

OTROS 1: Especificar a continuación.

OTROS 2: Especificar a continuación.

OTROS 3: Especificar a continuación.

5. Indique los tres desafíos en donde LA ECONOMÍA SOCIAL puede ser más relevante:

LUCHA CONTRA LA POBREZA

LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN

LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO

MEJORA DE LA EDUCACIÓN

PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO

ACCESO A VIVIENDA DIGNA

MEJORA DE LA SALUD DE LA POBLACIÓN

SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL

DESARROLLO RURAL

AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD

TRANSFORMACIÓN SOCIAL HACIA OTRO SISTEMA SOCIO-ECONÓMICO SUPERADOR DE

LAS FALLAS DEL CAPITALISMO

COHESIÓN SOCIAL

OTROS 1: Especificar a continuación.

OTROS 2: Especificar a continuación.

OTROS 3: Especificar a continuación.

6. D3 ¿Cuáles de estos actores son clave para afrontar esos desafíos?

(LUCHA CONTRA LA POBREZA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN LUCHA CONTRA EL  
DESEMPLEO MEJORA DE LA EDUCACIÓN PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO  
ACCESO A VIVIENDA DIGNA MEJORA DE LA SALUD DE LA POBLACIÓN  
SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL DESARROLLO RURAL AUMENTO DE LA  
COMPETITIVIDAD TRANSFORMACIÓN SOCIAL HACIA OTRO SISTEMA SOCIO-ECONÓMICO  
SUPERADOR DE LAS FALLAS DEL CAPITALISMO COHESIÓN SOCIAL)

OTROS 1: Especificar a continuación.

OTROS 2: Especificar a continuación.

OTROS 3: Especificar a continuación.

Partidos políticos

Administración pública

Empresas (excepto LAS DE ECONOMÍA SOCIAL)

Investigadores

ONGs

Sindicatos

Estudio de casos españoles

Otros (especificar)

7. Si ha escogido la opción "OTROS" en la pregunta anterior, especifíquela a continuación.

## **E. POLÍTICAS DE APOYO A LA ECONOMÍA SOCIAL**

\*1. E.1.-Valore las siguientes medidas en el desarrollo de la Economía Social:

(1. Irrelevante 2. Escasa incidencia 3. Necesaria 4. Fundamental 5. No tengo opinión fundada)

Ley de Economía Social (Estatal)

Inserción en la constitución (Cooperativas) o en los Estatutos de Autonomía (Cooperativas y/o Economía Social)

Marco Legal (Leyes de Cooperativas, Sociedades Laborales, Empresas de Inserción, etc.)

Políticas públicas de formación (FP, FPO, Educación primaria, secundaria, formación universitaria, iniciativas "especiales" en Escuelas de Negocio, etc.)

Políticas públicas de ampliación del conocimiento (estudios, estadísticas, etc.)

Políticas de sensibilización y difusión

Políticas de apoyo a las organizaciones representativas de la Economía Social tanto a nivel nacional, como regional (asociacionismo, etc.).

Políticas de asistencia técnica (incubadoras, asesoramiento directo a emprendedores o a empresas)

Políticas públicas financieras (subvenciones, créditos, incentivos fiscales, etc.)

PACTO ANDALUZ POR LA ECONOMÍA SOCIAL (I y II)

\*2. E.1.-Valore el impacto (cara a la elaboración de políticas más adecuadas y eficaces) del diálogo entre autoridades públicas y la economía social en los siguientes niveles:

(1. Irrelevante 2. Escasa incidencia 3. Necesaria 4. Fundamental 5. No tengo opinión fundada)

A nivel estatal

A nivel regional

A nivel local

3. E.2.-Valore el nivel de compromiso actual en el FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL por parte de



Estudio de casos españoles

los siguientes NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN (1: Muy Bajo; 2: Bajo; 3: Medio; 4: Alto; 5: Muy alto):

(1. Muy Bajo    2. Bajo    3. Medio    4. Alto    5. Muy alto    6. No tengo una opinión fundada)

ADMINISTRACIÓN LOCAL

ADMINISTRACIÓN REGIONAL

ADMINISTRACIÓN ESTATAL

\*4. E.3.-Indique para cada una de las siguientes afirmaciones su grado de acuerdo/desacuerdo

(1. Totalmente en desacuerdo    2. Bastante en desacuerdo    3. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo  
4. Bastante de acuerdo    5. Totalmente de acuerdo    6. No tengo una opinión fundada)

La existencia de una organización representativa de la Economía Social (CEPES) ha sido fundamental en el desarrollo de las políticas de promoción a la Economía Social.

La existencia de una organización representativa de la Economía Social (CEPES) ha podido dificultar el desarrollo de políticas de apoyo a la ECONOMÍA SOLIDARIA.

Las organizaciones de representación de la Economía Social corren el riesgo de transformarse en organizaciones clientelares o pasivas como los sindicatos.

La participación de las organizaciones representativas de la Economía Social en el Diálogo Social democratiza este Diálogo y hacen que el mismo tenga más vocación social.

Las organizaciones representativas de la Economía Social deberían estar más abiertas a otros movimientos sociales (ONGs de lucha contra la pobreza, Sindicatos, Movimientos feministas, etc.) y que estos tuvieran más peso en su estrategia política.

5. Valore la importancia de los PRINCIPALES PROBLEMAS que tiene la Economía Social (1: Muy Baja; 2: Baja; 3: Medio; 4: Alta; 5: Muy alta).

(Muy baja    Baja    Media    Alta    Muy Alta    No tengo opinión fundada)

ESCASEZ DE RECURSOS FINANCIEROS

FALTA DE PRESCRIPTORES (ASESORES, DESPACHOS, FUNCIONARIOS, ETC.) QUE CONOZCAN LA REALIDAD DEL SECTOR

FALTA DE RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL

FALTA DE FORMACIÓN EMPRESARIAL EN LA BASE SOCIAL

MOVIMIENTO COOPERATIVO POCO DESARROLLADO

ESCASA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL

MALA REPUTACIÓN A NIVEL SOCIAL Y ECONÓMICO

INCOMPENSIÓN DE ESPÍRITU EMPRESARIAL

LA SOCIEDAD NO FOMENTA LA COOPERACIÓN Y ESO DIFICULTA EMPRENDIMIENTOS COLECTIVOS

EXISTEN EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL QUE EN REALIDAD SON TAPADERAS DE EMPRESAS ORIENTADAS AL CAPITAL

OTROS (ESPECÍFICAR)

6. Escoja las tres más importantes

ESCASEZ DE RECURSOS FINANCIEROS

FALTA DE PRESCRIPTORES (ASESORES, DESPACHOS, FUNCIONARIOS, ETC.) QUE CONOZCAN LA REALIDAD DEL SECTOR

FALTA DE RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL

FALTA DE FORMACIÓN EMPRESARIAL EN LA BASE SOCIAL

MOVIMIENTO COOPERATIVO POCO DESARROLLADO

ESCASA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL

MALA REPUTACIÓN A NIVEL SOCIAL Y ECONÓMICO

INCOMPENSIÓN DE ESPÍRITU EMPRESARIAL

LA SOCIEDAD NO FOMENTA LA COOPERACIÓN Y ESO DIFICULTA EMPRENDIMIENTOS COLECTIVOS

EXISTEN EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL QUE EN REALIDAD SON TAPADERAS DE EMPRESAS ORIENTADAS AL CAPITAL

OTROS (ESPECÍFICAR)

7. Si ha escogido la opción "OTROS" en la pregunta anterior, especifíquela a continuación.

8. E.4.-Valore el nivel de importancia de las siguientes MEDIDAS DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL de cara a afrontar los RETOS ACTUALES (1: Muy Baja; 2: Baja; 3: Medio; 4: Alta; 5: Muy alta) y Señale las TRES MÁS IMPORTANTES (+IMPORTANTE)

(Muy Baja      Baja      Media      Alta      Muy Alta      No tengo opinión fundada)

Desarrollar medidas de índole económico-financiero

Fortalecimiento institucional

Apoyo a la gestión empresarial

Tratamiento fiscal adecuado

Acceso a mercados

Tratamiento preferencial como cliente de las administraciones públicas (clausulas sociales, etc.)

Estudio de casos españoles

Sensibilización

Formación-Educación

Fomento de la investigación

Desarrollo del marco legal

Reconocimiento del papel del cooperativismo en políticas instrumentales (Empleo, lucha contra la pobreza, inclusión social, etc.)

OTRAS (especifique a continuación)

9. Escoja las tres más importantes

Desarrollar medidas de índole económico-financiero

Fortalecimiento institucional

Apoyo a la gestión empresarial

Tratamiento fiscal adecuado

Acceso a mercados

Tratamiento preferencial como cliente de las administraciones públicas (cláusulas sociales, etc.)

Sensibilización

Formación-Educación

Fomento de la investigación

Desarrollo del marco legal

Reconocimiento del papel del cooperativismo en políticas instrumentales (Empleo, lucha contra la pobreza, inclusión social, etc.)

OTRAS (especifique a continuación)

10. Si en la pregunta anterior ha escogido la opción "OTRAS", especifíquela a continuación.

## COMENTARIOS

1. Gracias por tu colaboración te mantendremos informado de los resultados del trabajo en el que has colaborado.

A continuación te agradeceríamos que introdujeses cualquier comentario que consideres oportuno respecto a la encuesta, al trabajo que estamos realizando o sobre algún tema que consideres que se haya quedado pendiente o no suficientemente abordado.

## **G. DATOS DEL ENCUESTADO** (en el caso que quiera suministrarlo)

1. Nombre y apellidos

2. Puesto de trabajo

3. E-mail

4. Teléfono

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BAREA, J. & MONZÓN, J.L. (DIR.) (2002). *Informe de síntesis sobre la economía social en España en el año 2000*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Dirección General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo / CIRIEC.
- BÖRZEL, T. A. (1997). *What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance*. En: European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 N° 016. Documento en formato electrónico extraído el 12 de marzo de 2006 de <http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/issue/archive>
- CHAVES, R. & MONZÓN, J.L. (2000). *Políticas públicas*. En: Monzón, J.L. *Economía Social y Empleo en la Unión Europea*. Madrid, CIRIEC.
- CHAVES, R. (2002). *Politiques publiques et économie sociale en Europe: Le cas de l'Espagne*. En: Annals of Public and Cooperative Economics, Volume 73, Number 3, September 2002, pp. 453-480(28).
- CHAVES, R. (DIR.) (2007). *La economía social en las políticas públicas en España*. Ed. Ciriec-España, Valencia.
- DEFOURNY, J. & NYSENS, M. (2006). *Defining social enterprise*. En: Nyssens, M. *Social Enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*. Londres, Routledge.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.
- HAAS, P. M. (1992). *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*. En: International Organization, Vol. 46, No. 1, *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Winter, 1992, pp. 1-35.
- MARTÍ-COSTA, M. (DIR.) (2010). *Políticas públicas de promoción de cooperativas en España. Una visión comparada entre Comunidades Autónomas*. IGOP. Barcelona.
- MENDELL, M. & LÉVESQUE, B. (2004). *THE SOCIAL ECONOMY. DIVERSE APPROACHES AND PRACTICES. Proposal for a New CURA on the Social Economy*. Documento de trabajo para la Presidencia del SSHRC. Montreal. Documento en formato electrónico extraído el 8 de noviembre de 2006 de [http://www.sshrc-crsh.gc.ca/web/apply/background/social\\_economy\\_e.pdf](http://www.sshrc-crsh.gc.ca/web/apply/background/social_economy_e.pdf)
- Monzón, J.L. (Coord.) (2010). *Informe para la elaboración de una ley de fomento de la Economía Social*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid. (Capítulo IV: Las políticas públicas de fomento de la Economía Social en España y en Europa.).
- MONTERO, M. (2006). *¿Incentivos fiscales para la cooperativa sin ánimo de lucro?*. En: REVISTA DE ECONOMÍA SOCIAL, N° 32, 23 de noviembre de 2006.
- MORALES, A.C. (2002). *Las Empresas de Trabajo Asociado en Andalucía*. En: Moyano, E., Pérez, M. (Coord.): *Sociedad Andaluza [2000]*. Córdoba, Federación de Cajas de Ahorros de Andalucía e IESA-CSIC.
- OVEJERO, F. (1997). *Tres ciudadanos y el bienestar*. En: *La Política* n° 3, 1997, pp. 93-116.
- PETERS, B. G. (2000). *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. Londres, Continuum.
- RISSE, T. & WIENER, A. (2001). *The Social Construction of Social Constructivism*. EN: Wiener, A., Christiansen, T. & Jørgensen, K. E.: *The Social Construction of Europe*. Londres, Sage., pp. 199-205.
- SERVICIO CONOCIMIENTO ASOCIADO (2007). *Tendencias de innovación en la Economía Social andaluza*.
- WRIGHT, E. O. (2010). *Envisioning Real Utopias*. Londres, Verso.