

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMÍA SOCIAL Y EL DIÁLOGO ENTRE LOS ACTORES PÚBLICOS Y  
LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA

*Samuel Barco Serrano\**

### 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* en inglés), 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 –supraestatal europeo, estatal, regional y municipal. 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 Andalucía y en parte la Vasca por ejemplo) 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, 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

---

\**Samuel Barco Serrano*, Experto en Políticas sobre Emprendimiento Social y Economía Social y Solidaria; Miembro del Consejo de Asesor de la Red Europea REVES; Socio y Vicepresidente de la Cooperativa Servicio de Conocimiento Asociado.

de las entrevistas realizadas, así como de los cuestionarios a personas directamente implicadas en la Economía Social y Solidaria ya sea como investigador, emprendedor, responsable de organizaciones representativas. Pero antes de abordar dicho análisis daremos algunas pinceladas sobre la realidad socio política de España que ayuden a comprender mejor el estudio.

### **Algunos elementos descriptivos del estado español relevantes**

En primer lugar convendría exponer brevemente la realidad política del Estado español. Se trata de una Monarquía constitucional cuyas características principales de cara al presente estudio son: su estructura quasi-federal, con unas Comunidades Autónomas 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, y en la que los senadores son elegidos en circunscripciones provinciales (en 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 (competencias) cómo en visibilidad y relevancia públicas. 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.

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 (Comunidades y Ayuntamientos).

Otro dato importante es que nuestro Sistema Legal se incluye en de los calificados como Derecho Continental Europeo 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 calibrar 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.

Según Chaves y Monzón (2000) España se encuentra dentro de lo que se ha calificado modelo mediterráneo-latino (representado por Italia, Francia, España y Portugal) dónde 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, se refleja en un mayor peso relativo del empleo en este subsector, con respecto al subsector que califica cómo “Sin Ánimo de Lucro”.

Por esta razón, a continuación abordamos en un primer momento las políticas públicas (Capítulo III) siguiendo la tipología de Chaves (2002) (véase el cuadro más abajo). 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 mismas.

Tipología de políticas:

<p>Políticas de Oferta, dirigidas a la estructura de las organizaciones de la Economía Social</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Políticas institucionales</li> <li>● Políticas de orden cognitivo</li> <li>● Políticas financieras</li> <li>● Políticas de asistencia técnica</li> </ul> <p>Políticas de Demanda, dirigidas a la actividad de las organizaciones de la Economía Social (no se analizan aquí por su escasez en España)</p>
<p><i>Ordnungspolitik</i> (visión holística) Economía Social como objetivo en sí misma</p> <p><i>Prozesspolitik</i> (visión instrumental) Economía Social como instrumento (Empleo, cohesión social o desarrollo rural)</p>

Fuente: Chaves (2002, 457)

### Políticas que favorecen a la economía social en España

En primer lugar hay que señalar que el presente trabajo proviene de una visión sistémica del desarrollo de la economía social. Hasta ahora la mayoría de los análisis de los sistemas de políticas públicas tienden a dar una imagen dual de los mismos, en las que dos actores se enfrentan en la arena política desde unos intereses medianamente rígidos y preexistentes. Nosotros preferimos otro acercamiento basado en una epistemología de carácter constructivista. Utilizando una metáfora apropiada podríamos señalar que se trata de ecosistemas en los que determinadas especies pueden desarrollarse más si se producen las condiciones adecuadas. Algunas de estas condiciones pueden ser de carácter no agentivo, involuntario o tener origen fuera del sistema. Otras, las que podrían interesar más en este capítulo son de carácter agentivo y además los agentes no son sólo dos y enfrentados, sino que se trata de una estrategia de una red de actores. En este punto podríamos apuntar otra metáfora adecuada para nuestra propuesta: la de la red, puesto que los actores se relacionan en red dentro del sistema de políticas determinado. 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 adoptados por autores que operan con diferentes modelos de distribución del poder en las democracias liberales' (Rhodes y Marsh 1992; cf. Jordan and Schubert 1992; van Waarden 1992; Kriesi 1994).”

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 (conocidas también como Coaliciones de Incidencia Política) de Sabatier (1993) o las Coaliciones de discurso de Singer (1993).

Sin embargo, 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 echaremos mano de algunos instrumentos teóricos de una de las corrientes con mayor debilidad en el apartado de los marcadores antes señalados: el Neoinstitucionalismo Sociológico (Peters, B. Guy 2000) 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 para extraer conclusiones que puedan servir para comprender no sólo por qué surge una determinada política, sino incluso la naturaleza real de la misma.

### **Red de actores de política pública**

#### *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, entendido como órgano en el ejecutivo del nivel en cuestión (estatal, regional o local) que tiene competencias tanto exclusiva como compartida en materia de Economía Social, 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. Es asimismo relevante que el cargo ha habido pocos cambios en los responsables (en los últimos veinte años, tres directores).

Existe un organismo consultivo: el Consejo para el Fomento de la Economía Social, creado por la Ley 27/1999 como órgano asesor y consultivo. 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.

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. Igualmente, cabe señalar que la gran mayoría de los referentes se encuentran en las Consejerías de Empleo o Industria y similares, salvo el caso Andalúz que se encuentra en la Consejería de Economía.

Existen igualmente órganos consultivos específicos similares al Consejo para el Fomento de la Economía Social (aunque en algún caso están referidos al Cooperativismo) en la mayoría de las Comunidades.

### **Organizaciones Representativas de la Economía Social**

En este caso encontramos que existe una organización representativa única (Confederación Empresarial Española de la Economía Social, CEPES) 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 Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria RIPESS: la REAS. REAS<sup>1</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, que no están presentes en todas las comunidades autónomas. 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>1</sup> [www.economiasolidaria.org](http://www.economiasolidaria.org)

## **Organismos de investigación y similares**

Aparte 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 que 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 podría incluir los estudios y análisis que con cargo generalmente a ayudas provenientes 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.

## **Otras políticas públicas para la economía social en España**

Siguiendo la tipología antes señalada abordaremos las políticas de oferta y haremos también alguna referencia a las políticas de demanda.

En el caso de las políticas de oferta comenzaremos por las de tipo institucional, para pasar a ver las de Asistencia Técnica, las Financieras y las Cognitivas.

### **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 esta 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 en 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 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. Dicho programa ha estado elaborado bajo la coordinación de la cooperativa andaluza SCA-Innomades<sup>2</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 abajo.

Es una legislación amplia que otorga un marco legal bastante consolidado para el desarrollo de fórmulas jurídicas protegidas para los emprendedores sociales. Existe una exuberancia en lo referido a la cooperativa con legislación específica en 13 comunidades autonómicas (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, cómo se puede verificar mirando las fechas de aprobación de las distintas leyes mencionadas, está bastante actualizada, salvo quizás, lo cual no es un asunto menor, 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. Aparte de esto cabe mencionar que no existe una ley específica de Empresas Sociales o empresas de Economía Social, cómo ya empieza a ocurrir en algunos países, léase Italia con su Ley sobre la Empresa Social o Bélgica con su Sociedad con Finalidad Social.

---

<sup>2</sup><http://www.innomades.com/index.php/component/content/article/72-estrategia-de-innovacion-de-la-economia-social-andaluza>

En el marco legal cabe resaltar que tanto la Constitución de 1978, como muchos de los primeros estatutos de autonomía (es decir las normas fundamentales que desarrollan las competencias de las Regiones Autónomas) incluían a la Cooperativa como fórmula empresarial a ser promovida por las autoridades públicas. En la ola reformista de los Estatutos de la segunda mitad de la década pasada, se incluyó por primera vez a la Economía Social como tal en los siguientes Estatutos de Autonomía: Andalucía (2007), Aragón (2007), Cataluña (2006), Castilla y León (2007) y Comunidad Valenciana (2006).

En cuanto a las leyes estatales se han desarrollado y adaptado principalmente dos: la Ley de Cooperativas (de 1999) referida a Cooperativas que operan en más de una región y la Ley de Sociedades Laborales (1997, pero en proceso de reforma desde 2007). Igualmente existen y se han ido reformando en la década pasada Leyes para Mutuas, Asociaciones y Fundaciones. Por último cabe señalar la primera Ley de Empresa Social, la Ley de Empresas de Inserción (2007), que permite dicha calificación a toda sociedad mercantil (incluido por tanto las Sociedades Laborales) o Cooperativa que cumpla una serie de requisitos en materia de inserción laboral de colectivos desfavorecidos.

Igualmente señalar que, a la par que se han desarrollado Leyes Cooperativas de ámbito autonómico, en este nivel también existen leyes tan relevantes como las primeras experiencias en materia de Empresas de Inserción (con Navarra, en 1999 de región pionera en este ámbito). Es por tanto significativo el papel de las regiones en la experimentación y el desarrollo del marco legal.

Por último reseñar la erogación de la Primera Ley de Economía Social en Europa (2011), con un carácter de paraguas y cuyo objeto es reforzar el reconocimiento institucional de la misma (declarando qué es y quienes son sus representantes legítimos) y plantear una estrategia de apoyo.

### **Políticas Cognitivas**

En el caso español existen políticas coordinadas por el 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 estas 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.

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, sería planteable elaborar 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.

### **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 existen 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.

Aparte 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 como otros tratos preferentes para las cooperativas y las Sociedades Laborales como son una libertad de amortización y algunas exenciones en otros impuestos. Se denota también que las diferencias con otros tipos de empresas no de Economía Social están disminuyendo drásticamente en los últimos años.

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.

### **Políticas de Asistencia Técnica**

En este caso estas políticas se encuentran si cabe más descentralizadas por cuanto el apoyo proveniente 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), era las llamada “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 estas 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 (ARACOOOP). 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 estudio de caso de dichas políticas públicas en España.

## **Discursos sobre la economía social**

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

Ya señalábamos al principio que existe 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 los señalaremos de forma sucinta por motivos de espacio.

### **La importancia del proceso**

Existe un consenso en la red de actores sobre la importancia del proceso, por encima de la búsqueda de resultados inmediatos y el desarrollo de políticas cortoplacistas y basadas en una lógica finalista (del inglés *logic of consequentiality*). De ahí se deriva también la necesidad de tener organizaciones fuertes y la bondad de las políticas dirigidas a tal efecto. Esta afirmación apuntaría contra numerosas estrategias de lobby y contra planteamientos de políticas públicas, especialmente en materia de evaluación.

### **Cultura política**

En este caso cabría señalar elementos positivos tales como un modelo de Estado de Bienestar de desarrollo tardío y escaso y el marcado carácter Neo-corporativista (que ofrece un marco estable de expectativas para el desarrollo del diálogo entre los poderes públicos y la Economía Social).

### **Tipología de la economía social: co-construcción de su identidad**

En este subapartado 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.

Este 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, el contacto va 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 auto-cumplimiento, yo sé qué espero de ti y también veo qué esperas tu de mi, 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. Esto tiene consecuencias positivas (en el desarrollo de las políticas) y negativas (en el control de la arena política por determinado tipo de actores y en las dificultades de discursos transformadores).

### **Vertebración de la economía social**

Este 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 de 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.

### **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. Así facilita el benchmarking, pero a la vez estos subsistemas regionales se han desarrollado mucho, terminan siendo a menudo excesivamente auto-referenciales y eso dificulta a veces el aprendizaje de políticas. De todas formas esto facilita la innovación a nivel más local y facilita que allí donde haya condiciones se avance más deprisa.

#### *Path dependency*

Este elemento en realidad explica más bien la tipología de políticas (centradas inicialmente en el reto del empleo y posteriormente, con el sector ya más desarrollado, en el de su fortalecimiento empresarial) que el éxito inicial de las mismas. No obstante, la cercanía a los retos principales de la sociedad sí puede entenderse como un factor altamente positivo.

## Otros elementos

Relevancia del elemento cognitivo. Muchos entrevistados señalan que la partida se juega muy a menudo en el ámbito del conocimiento (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 (personas o tipo de personas, como por ejemplo los asesores laborales o fiscales, que tienen influencia sobre las tendencias o acciones a nivel de sector, favoreciendo la creación de una fórmula)

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

La participación cada vez 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.

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*). Pero es que además, dicho análisis tiene también poder explicativo para conocer la realidad del subsistema (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 dónde las iniciativas de personas como nosotros permitan no sólo nuestra autorrealización y bienestar, sino también la de los demás miembros de nuestras comunidades.

**Referencias bibliográficas**

- Barea Tejeiro, J., J.L. Monzón Campos (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, Tanja 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. y J.L. Monzón. (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, 2007.
- Defourny, J. and M. Nyssens. (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, Marc (Dir.) (2010) Políticas públicas de promoción de cooperativas en España. Una visión comparada entre Comunidades Autónomas. IGOP. Barcelona, 2010.
- Mendell, M. y B. Levesque. (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. [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) Extraído 8.11.2006.
- Montero Simón, Marta (2006):“¿Incentivos fiscales para la cooperativa sin ánimo de lucro?” en la Revista De Economía Social, N° 32, 2006, 23 de noviembre de 2006.
- Morales Gutiérrez, A.C. (2002). Las Empresas de Trabajo Asociado en Andalucía. En Moyano Estrada, E., Pérez Yruela, M. (Coords): Sociedad Andaluza [2000]. Córdoba Federación de Cajas de Ahorros de Andalucía e IESA-CSIC.
- Ovejero Lucas, 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. y A. Wiener. (2001). *The Social Construction of Social Constructivism*”, en A. Wiener, T. Christiansen, y K.E. Jørgensen: *The Social Construction of Europe*, Londres, Sage.. Pag. 199-205.
- SERVICIO CONOCIMIENTO ASOCIADO (2007) “Tendencias de innovación en la Economía Social andaluza”
- Wright, E. O. (2010): *Envisioning Real Utopias*. Londres, Verso.