

---

# *Las políticas públicas y las cooperativas*

El propósito del presente artículo es abordar los fundamentos teóricos de las políticas públicas dirigidas a las cooperativas y, más en general, a la economía social. A tal fin, encuentra en la teoría económica de los fallos de mercado e institucionales y de las externalidades unas sólidas justificaciones. Por otro lado, realiza una evaluación y taxonomía de los objetivos y de los instrumentos disponibles. Otro objetivo es analizar y evaluar el despliegue en España de dos grupos de políticas públicas dirigidas a las cooperativas; uno de carácter institucional, la valoración de la participación de las cooperativas en los órganos de elaboración de las políticas y otro, de carácter estructural, el de fomento de la competitividad empresarial.

*Artikulu honen helmuga kooperatibei eta oro har gizarte ekonomiari zuzendutako politika publikoen zimendu teorikoak aztertzea da. Horretarako, merkatu, instituzio eta kanpokotasunaren akatsen teoria ekonomikoa oinarri sendoak aurkitzen ditu. Bestalde, helburu eta eskuragarri dauden tresnen ebaluaketa eta taxonomia burutzen du. Beste helburutako bat Espainian hedatu diren kooperatibei zuzendurik politika publikoen multzo bi aztertzea eta ebaluatzea da: lehenengoa, izaera instituzionalekoa, kooperatiben parte hartzearen balorazioa arestiko politikak egiteko diren organoetan, eta bestea, egiturazko izaerakoa, enpresa-lehiakortasuna sustatzearena.*

This paper aims to address the theoretical basis of public policies related to cooperatives and to social economy in general. To this end, strong justifications are found in the economic theory of market and institutional failures and externalities. On the other hand, it assesses and classifies the objects and instruments available. This paper also seeks to analyse and assess the deployment in Spain of two groups of public policies aimed at cooperatives: the first is of an institutional nature for evaluating the participation of cooperatives on the policy-making organs and the second, of structural nature, is aimed at boosting business competitiveness.

## Índice

---

1. Introducción
2. La fundamentación económica de las políticas públicas dirigidas a las cooperativas
3. La participación de las cooperativas en los consejos consultivos de las políticas públicas
4. Las políticas de fomento empresarial de las cooperativas
5. Conclusiones

### Referencias bibliográficas

Palabras clave: políticas públicas, cooperativas, fomento empresarial, proceso político, consejos consultivos.

Keywords: public policy, co-operatives, boosting business competitiveness, advisory councils.

Nº de clasificación JEL: L10, L88, M50.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

En contextos de crisis es cuando el comportamiento diferencial de las cooperativas y de la economía social, en relación a la empresa privada capitalista, se hace más patente y demuestra más claramente su función reguladora del sistema.

La literatura científica ha evidenciado esa función macroeconómica en tres ámbitos principales: el empleo, el crédito y la oferta de bienes y servicios preferentes (Demoustier, 1999). Así, en los países desarrollados, las empresas cooperativas de trabajo asociado han mostrado históricamente una mayor resistencia y capacidad de recuperación económica y laboral en los procesos de ajuste, también en la actual crisis (Monzón, 1989, CICOPA, 2009). Las cooperativas de crédito no se han visto involucradas en la responsabilidad de la última crisis financiera internacional, ni han acusado tan duramente su impacto como otras instituciones financieras. Han pre-

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se beneficia de la ayuda financiera del Ministerio de Ciencia e Innovación al proyecto «La economía social en las políticas públicas. Perspectiva de política económica» DER2009-14462-C02-02, del que el autor es investigador principal.

170

sentado en cambio, situaciones más saneadas y continuado desplegando su función crediticia y de inclusión financiera en el sistema (Ayadi *et al.*, 2010; Palomo *et al.*, 2010, Melián *et al.*, 2010). Las cooperativas de vivienda, de consumo, de servicios sociales, sanitaria y de enseñanza han continuado ofreciendo respuestas a las demandas de bienes preferentes de la sociedad, ante las insuficiencias del sector privado capitalista y del sector público (EESC, 2008). Las cooperativas agrarias, por su parte, han sido históricamente agentes clave para el ajuste estructural del sector agrario y para el desarrollo rural, han protagonizado importantes procesos de reestructuración, modernización e industrialización de la agricultura y mantenido y diversificado el tejido productivo y social en las zonas rurales (Melià y Julià, 2010).

Esta función macroeconómica de las cooperativas no ha pasado desapercibida a los poderes públicos nacionales e internacionales. Así, numerosos gobiernos han involucrado históricamente a las distintas formas de cooperativas en sus políticas sectoriales, en concreto, en las políticas agrarias y de desarrollo rural, en las políticas activas de empleo, en las políticas de vivienda, en las políticas financieras y en las políticas sociales. El apoyo a las cooperativas es explícito en numerosas constituciones nacionales, como lo es en la española en su artículo 129.2 y en múltiples estatutos de autonomía.

No obstante, esta atención pública a las cooperativas debe ser relativizada, porque en la práctica, raramente las cooperativas –y la economía social en general– han sido el objetivo preponderante en estas políticas. Y ello a pesar de que también múltiples instituciones internacionales han respaldado ese apoyo público, como la Asamblea General de Naciones Unidas, con informe de su Secretario General, la cual aprobó en el año 2001 una resolución de reconocimiento de la función de las cooperativas en las sociedades que impele a los gobiernos a poner en marcha políticas de promoción. La Organización Internacional del Trabajo aprobó en 2002 una recomendación sobre promoción de las cooperativas (Recomendación 193/2002) que ha sido adoptada por la totalidad de los gobiernos europeos. En el viejo continente, la Comisión Europea emitió en 2004 una significativa comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre fomento de las cooperativas en Europa (23 febrero 2004, COM(2003)18). En otras latitudes otros organismos internacionales, como MERCOSUR, han adoptado posiciones similares.

El interés de los gobiernos por las cooperativas ha aumentado en los últimos años en el contexto de la crisis debido a la necesidad de diseñar nuevas políticas dirigidas a implantar un nuevo modelo de desarrollo capaz de perdurar. Ante este desafío, de nuevo, la respuesta cooperativa y de la economía social ha sido una alternativa, respaldada también por prestigiosos economistas (Stiglitz, 2009). Para unas propuestas políticas la alternativa se concibe como un instrumento de corrección de desequilibrios y de ajuste del sistema; para otras opciones políticas, como un eje central de un profundo proyecto de transformación del modelo de desarrollo.

A este respecto, en España, las leyes de economía social y de desarrollo sostenible<sup>2</sup> deben situarse a caballo entre ambas opciones políticas, si bien en la práctica se han revelado como políticas de carácter periférico en relación a la centralidad de las políticas de ajuste estructural aplicadas.

La Ley de Economía Social marca un punto de inflexión para las políticas de fomento de cooperativas y de la economía social en España y en Europa en dos ámbitos claves. En primer lugar, el del reconocimiento de este sector socioeconómico como un interlocutor social en los procesos de elaboración de las políticas públicas, y en segundo lugar, en la concepción de toda una batería de políticas de fomento de la economía social. Sobre este último punto, esta ley establece cuatro grupos de políticas (Chaves *et al.*, 2011):

- Medidas institucionales dirigidas a eliminar 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 suprimir 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.
- Medidas de carácter cognitivo dirigidas a difundir, formar, investigar e innovar en este campo, como son: 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.
- Medidas institucionales dirigidas a establecer un órgano público de fomento de la economía social. Se confirma 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. Y por último
- 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

<sup>2</sup> Respectivamente, Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social y Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

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 medidas, establece tres iniciativas especialmente significativas e insta al Gobierno a llevarlas a cabo:

- 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.
- b) Realizar una evaluación de las políticas públicas establecidas en la ley en un plazo de dos años; y finalmente.
- c) Establecer un sistema de información estadística sobre las entidades de la economía social en el Ministerio de Trabajo.

La literatura científica, por su parte, tampoco ha sido ajena a este fenómeno económico y político. Las cooperativas y la economía social constituyen en la actualidad un objeto de investigación consolidado internacionalmente (Quarter *et al.*, 2003, Chaves *et al.*, Monzón y Sajardo *et al.*, 2003, Powell y Steinberg *et al.*, 2005, Gui *et al.*, 1991; Defourny y Monzón, *et al.* 1992, Shragge y Fontan *et al.*, 2004). Asimismo, los estudios que han abordado el papel de las cooperativas y la economía social en las políticas públicas se han multiplicado en el último decenio. Kendall y Anheier (1999), Vaillancourt (2009) y Kendall (2009) han analizado la integración de la economía social en los procesos de elaboración de esas políticas estudiando sus factores condicionantes y determinantes, el proceso de formación de la agenda, las relaciones entre las diversas organizaciones privadas (*coalition advocacy*) en los procesos de construcción de las políticas. Vienney (1985) y Martí *et al.* (2010) se han centrado en el análisis de las políticas dirigidas a las cooperativas, mientras Archambault (1986), Simon (1990), Knapp, Robertson & Donaldson (1990), Kuhnle y Selle (1992), Chaves (2002), Kendall (2005), Danini (2004), Evers y Laville (2004), Demoustier *et al.* (2006), Laville *et al.* (2005), Lyons y Passey (2006) lo han hecho en el papel de las cooperativas y la economía social en políticas sectoriales como la de servicios sociales y la de empleo. Finalmente, Chaves (2002, 2008) ha analizado los instrumentos de las políticas cooperativas y de economía social así como la evaluación de las mismas.

Justificada la actualidad económica y política del objeto de estudio así como su pertinencia científica, interesa concretar los objetivos del mismo. En primer lugar, pretende fundamentar económicamente las políticas públicas de apoyo a las cooperativas al objeto de ofrecer un respaldo sólido a las mismas, más allá de los asideros argumentales de carácter jurídico y moral. La intervención pública en apoyo a las cooperativas se fundamenta básicamente en la necesidad de corrección de los fallos

del mercado e institucionales. No menos importante, se ofrece un marco teórico de los objetivos e instrumentos de las políticas dirigidas a las cooperativas y la economía social. El segundo objetivo del trabajo es de carácter empírico. Pretende analizar las políticas dirigidas a las cooperativas desplegadas en España en la actualidad, momento en que se acaba de aprobar la Ley de Economía Social. El análisis aborda los dos ámbitos centrales de esta ley, ya citados más arriba, por un lado, el espacio conferido a las cooperativas en los procesos de elaboración de políticas públicas, y por otro lado, los principales dispositivos de fomento de las cooperativas desplegados por la Administración central. A tal fin este trabajo ofrece una síntesis de resultados procedentes de diversas investigaciones desarrolladas o dirigidas por el autor en los últimos años.

## 2. FUNDAMENTACIÓN ECONÓMICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LAS COOPERATIVAS

### 2.1. La justificación de la intervención pública en materia de cooperativas

Desde la perspectiva económica los poderes públicos cumplen dos cometidos básicos con el objetivo general de satisfacer del modo más eficaz y eficiente las necesidades sociales y lograr el máximo de bienestar económico y social para toda la población:

- a) Establecer el marco institucional en el cual van a operar los agentes económicos privados.
- b) Intervenir activamente en el proceso económico con la finalidad de corregir los fallos en el funcionamiento del mercado.

En las sociedades desarrolladas, los gobiernos deben asegurar las condiciones de un pluralismo económico, esto es, reconocer mediante la normativa las distintas formas de emprender económicamente y garantizar la igualdad de oportunidades entre ellas. El marco institucional constituye, pues, el primer campo de actuación económica pública. En lo que respecta a las cooperativas y la economía social, este marco normativo ha de reconocer la especificidad de las mismas: el principio de decisión democrático y las limitaciones en la forma de distribución de excedentes y beneficios que les caracterizan. Ahora bien, tal peculiar *modus operandi* no es neutral, ya que ocasiona unas mayores cargas operativas a los sujetos económicos que optan por esta naturaleza jurídica. En efecto, las formas jurídicas cooperativas internalizan los costes sociales en que incurren, costes ligados al citado proceso decisional democrático, al modo de distribución, al modo de distribución y destino del excedente empresarial, y a la naturaleza de los bienes y servicios que producen, generalmente bienes preferentes. Por el contrario, las empresas privadas basadas en el principio de lucro tienden a externalizar

(socializar) costes privados de diverso signo. El resultado de esta situación es que, a partir de cálculos coste-beneficio, donde se valora posibilidades, ventajas e inconvenientes, los sujetos económicos (emprendedores) tienden a estar desincentivados a utilizar estos estatutos jurídicos en beneficio de otras formas empresariales, identificando economías de opción jurídicas. Desde la perspectiva de garantizar una igualdad de oportunidades entre las diferentes formas organizativas, los poderes públicos han de corregir estos desequilibrios mediante un marco institucional equilibrador, estableciendo medidas que compensen esos mayores costes sociales relativos de las cooperativas. Desde esta perspectiva del marco institucional, también debe eliminarse todo tipo de traba jurídica que dificulte las operaciones de cualquier forma de empresa en todo tipo de sector de actividad económica.

El segundo ámbito de justificación de la intervención pública en materia de cooperativas es el de la corrección de diferentes fallos de mercado, aunque en el caso de las cooperativas, su complejidad es mayor debido a su diferente naturaleza institucional, fuente de nuevos 'fallos institucionales'. Los fallos a que ha de hacer frente la intervención pública son de diversa naturaleza: las asimetrías de información, las asimetrías en la financiación, los problemas ligados a la formación del capital humano, los problemas de asignación de recursos en los procesos de innovación tecnológica y organizativa y los problemas de acceso a los mercados públicos e internacionales (Fonfría, 2006). La mayor parte de los fallos de mercado de las pymes lo son también de las cooperativas, dado que éstas últimas son casi todas empresas de reducida dimensión. No obstante, su naturaleza institucional, basada en procesos de decisión democráticos y un modo de distribución de excedentes y beneficios específicos, le confiere dificultades añadidas.

Así, estas empresas encuentran asimetrías informativas añadidas en cuanto a información y asesoramiento empresarial y legal, debido a su especificidad jurídica. El capital humano, por su parte, requiere de formación adicional en aspectos organizativos y decisionales debido a su estructural implicación en la organización y la gestión empresarial. A las dificultades propias de las pymes en el acceso a la financiación, ligadas básicamente al mayor coste relativo de acceso a esa financiación y a las garantías y condiciones exigidas para su obtención, se suma el menor incentivo de los inversores capitalistas a invertir en las cooperativas. Esto último se justifica en las limitaciones de acceso a los procesos de decisión empresarial que encuentra el factor capital y de apropiación de los beneficios en proporción a sus inversiones. En lo relativo a las innovaciones tecnológicas y de acceso a los mercados públicos y extranjeros, además de las dificultades propias ligadas a su condición de pymes se añaden las debidas a su genuina lógica de comportamiento empresarial, más propensa a valorar el factor trabajo en los procesos de cambio tecnoorganizativo –en detrimento de innovaciones ahorradoras del factor trabajo– y en los procesos de deslocalización o descentralización productiva. La consecuencia es su tendencia a optar por estra-

tegrías empresariales muy vinculadas a la satisfacción de las demandas del territorio de origen y con menores expectativas de crecimiento, en detrimento de estrategias que podrían ser más rentables económicamente. Las políticas de fomento empresarial de las cooperativas tendrían por cometido la corrección de este elenco de fallos de mercado e institucionales.

El tercer ámbito de justificación de la intervención pública es el de la satisfacción de las necesidades sociales. La teoría económica justifica la actuación fiscal y redistributiva del Estado también en la teoría de las externalidades. Pigou, en los años veinte, defendía la acción pública sobre el emisor de la externalidad, gravándolo con impuestos si la externalidad era negativa y subvencionándole o compensándole si la externalidad era positiva. Con ello se internalizaban las externalidades generadas por cada actor privado en las economías. A este respecto, en el contexto del Estado social, donde las constituciones reconocen valores fundamentales como la igualdad social y se impele a los poderes públicos a garantizar derechos sociales fundamentales, si los estados, por sus propios medios, son incapaces o se juzgan menos eficientes para dar respuestas adecuadas a las múltiples demandas sociales, deben organizar los mecanismos que faciliten que, desde los ámbitos privados, se contribuya a dar respuestas positivas. Estimar qué parte del sector privado satisface más eficazmente las múltiples necesidades sociales deviene la clave. A este respecto, procede un análisis comparativo entre los dos sectores institucionales privados, el capitalista tradicional y el cooperativo y de la economía social. La literatura científica ha evidenciado que el primero, aunque eficiente económicamente, genera fallos de mercado de bienestar, como son las externalidades negativas, la creciente desigualdad en la distribución de la renta, desequilibrios regionales y desequilibrios en los mercados de trabajo y de servicios, así como ineficiencias en la asignación de recursos en contextos de demandas sociales poco solventes, como son las que se dan a menudo en los servicios de bienestar social. Ello contrasta con el comportamiento de las cooperativas, altamente generador de externalidades positivas (Fraisie *et al*, 2001; Greffe, 2007). Como se ha indicado al inicio del presente artículo, los ámbitos donde las aportaciones de valor añadido social son mayores son el empleo, la cohesión social, la generación de tejido social y económico, el desarrollo de la democracia, la innovación social y el desarrollo local. Los beneficios sociales disfrutados por la sociedad pero cuyos costos son asumidos por las cooperativas justifican una intervención compensadora en favor de este tipo de empresas sociales.

## 2.2. **Objetivos e instrumentos de las políticas dirigidas a las cooperativas**

Fundamentada la necesidad de la intervención pública en materia de cooperativas interesa a continuación analizar los objetivos e instrumentos de esa actuación pública.



176

La coerción pública, la información y los incentivos constituyen los tres principales instrumentos de intervención en el sector privado de que disponen las autoridades públicas (Salamon, 2002, Enjolras, 2008). El primer grupo de instrumentos se materializa en forma de regulación del marco institucional de los países, con normas que prohíben, condicionan o impulsan a que ciertos actores privados desarrollen actividades económicas o también integrando a los representantes de grupos de agentes privados en los órganos de elaboración de las decisiones públicas. El segundo grupo de instrumentos se materializa en forma de políticas de índole cognitiva, proporcionando información y formación, y apoyando la investigación, tanto hacia el público en general como hacia sectores privados concretos. El tercer grupo de instrumentos lo conforman los incentivos económicos (subvenciones, contrataciones públicas, fiscalidad) que establecen los poderes públicos para condicionar u orientar el comportamiento de los agentes privados en materia económica.

A partir de estos elementos, las políticas de promoción de las cooperativas pueden ser categorizadas en dos grandes grupos: por un lado las dirigidas a establecer un entorno o marco ambiental institucional y cultural propicio en el que nazcan, operen y se desarrollen este tipo de empresas (las políticas llamadas *soft*), que incluyen los anteriores instrumentos de carácter coercitivo e informativo; y por otro lado, las políticas dirigidas a las propias cooperativas en su condición de unidades empresariales (las políticas llamadas *hard*) (Chaves, 2002, 2010). Las políticas *soft* se concretan en medidas que van desde aquellas dirigidas a eliminar los obstáculos normativos al establecimiento de cooperativas en cualquier sector de actividad económica a las dirigidas a incluir materias de economía social en los planes de estudios universitarios, pasando por aquellas dirigidas a institucionalizar la participación de las organizaciones representativas de las cooperativas en los procesos de elaboración de políticas públicas. Las segundas, las políticas *hard*, van dirigidas a intervenir en el proceso económico de las empresas cooperativas con incentivos, tanto desde el lado de la oferta, promoviendo su competitividad económica en las distintas funciones empresariales de la cadena de valor, como desde el lado de la demanda, mejorando el acceso de las cooperativas a los mercados públicos y a los mercados internacionales. El cuadro nº 1 sintetiza este elenco de medidas disponibles por los gobiernos para fomentar las cooperativas.

**Cuadro nº 1. TIPOS DE POLÍTICAS DE FOMENTO DE LAS COOPERATIVAS****1. Políticas *soft*. Políticas dirigidas a crear un entorno favorable a las empresas***Medidas institucionales*

- Dirigidas a la forma jurídica en tanto que actor privado.
- De reconocimiento de la capacidad de operar de las cooperativas en todo sector de actividad económica, eliminando los obstáculos si los hubiere.
- De reconocimiento de las cooperativas como actor político, interlocutor en la elaboración y en la ejecución de políticas públicas.
- De impulso de organismos públicos de fomento de las cooperativas.

*Medidas de carácter cognitivo*

- De difusión y conocimiento de las cooperativas por la sociedad.
- De fomento de la formación en materia de cooperativas.
- De fomento de la investigación sobre cooperativismo.

**2. Políticas *hard*. Políticas económicas de fomento empresarial***Medidas de oferta, dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas cooperativas*

- Medidas presupuestarias, fiscales y de apoyo financiero; medidas de apoyo técnico, formativo, etc. Se distinguen atendiendo al ciclo de vida de la empresa (según sea la fase de creación o de desarrollo empresarial) y a la función empresarial a fortalecer (financiación, consultoría/asesoramiento, formación, empleo y gestión de recursos humanos, cooperación y redes, I+D e innovación, calidad, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, espacio físico, etc.).

*Medidas de demanda, dirigidas al nivel de actividad de las cooperativas*

- Facilitar el acceso a los mercados extranjeros y los mercados públicos.

Fuente: Adaptado de Chaves (2010:573).

A continuación se analizan dos de estas políticas aplicadas en España, por un lado, una medida de carácter institucional, la presencia de las organizaciones representativas de las cooperativas en los procesos de elaboración de las políticas públicas, y por otro lado, las políticas de fomento empresarial dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas cooperativas.

### 3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COOPERATIVAS EN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La integración de las cooperativas en los procesos de elaboración de las políticas públicas, en los que interviene como agente social representativo de un sector socioeconómico, junto a otros agentes sociales del país, constituye una política de carácter institucional clave para el fomento de este sector social.

Las ventajas para los poderes públicos de integrar a las cooperativas y a la economía social en el proceso político son varias (Chaves, Monzón y Tomás-Carpi, 1999; Casey, 1996; Enjolras, 2010).

En primer lugar, con la integración de las cooperativas se profundiza en la democratización del proceso político. En efecto, por un lado, las cooperativas son instrumentos de participación social y económica de sectores sociales que generalmente aparecen insuficientemente representados en los procesos políticos. Por otro lado, por su forma institucional, las cooperativas definen una lógica de representación y de decisión más acorde con unos objetivos democratizadores que la de los grupos de presión tradicionales. A diferencia de estos últimos, donde impera la asimetría de poder entre agentes económicos que encierra el germen de la desigualdad política y económica, en las cooperativas impera el principio democrático. Pero su alcance democratizador trasciende lo anterior abarcando también un tercer ámbito cual es el educativo: las cooperativas son escuelas prácticas en el ejercicio de la democracia y en la gestión de la *res pública*, generan experiencias y cultura de participación, debate y corresponsabilidad de los ciudadanos en actividades económicas no estrictamente lucrativas. Contribuye a construir ciudadanía en el sentido de Cunill (2004), es decir, sujetos autónomos y miembros de la comunidad a los que no sólo se les reconocen derechos civiles en condiciones igualitarias sino también deberes sociales, como el de la responsabilidad social y la participación política, base del pluralismo político, la democracia, la equidad y la eficiencia de las decisiones públicas.

En segundo lugar, con la integración de las cooperativas en el proceso político se mejora la eficacia de la actuación económica pública. En efecto, las cooperativas se hallan en contacto directo con la sociedad civil, sus intereses y necesidades, pues surgen para responder precisamente a estas demandas. Esa intensa conexión le confiere un nivel de información superior sobre los problemas reales y una intensa sensibilidad para canalizar respuestas inmediatas y eficaces, promoviendo implicación ciudadana y corresponsabilidad. Por otro lado, por su mayor sensibilidad hacia los intereses y necesidades de la sociedad, las cooperativas son capaces de detectar más rápidamente las nuevas demandas sociales así como de experimentar respuestas satisfactorias inmediatas –fenómeno también conocido como innovación social-. En conclusión, por su mayor proximidad, conocimiento y capacidad de respuesta innovadora y contrastada, involucrar a las cooperativas en la fase de diseño de las políticas permite acertar mejor en la elección de objetivos e instrumentos. Finalmente, consecuencia de la implicación

ciudadana en el proceso, el grado de aceptación de las políticas públicas se incrementa, y con él la eficacia en la aplicación de las mismas.

¿Cómo y en qué grado participan los agentes sociales, la sociedad civil y las cooperativas en las políticas públicas?

La ciencia política ha ofrecido diversas teorías sobre el modo de participación de los actores externos en la administración o los agentes de la sociedad civil en los procesos de elaboración de las políticas, como son las teorías de las redes de políticas públicas (Rhodes, 1997) o de las coaliciones (Sabatier, 1998). Estas últimas, por ejemplo, ponen de relieve las asimetrías de poder existentes entre los diferentes grupos de interés, que son portadores asimismo de heterogéneos valores e intereses. Las políticas finalmente adoptadas pueden depender de las relaciones de poder presentes en un momento dado.

Atendiendo al modo de integración de los actores externos, Vaillancourt (2008) identifica cuatro modelos de construcción de las políticas públicas:

1. Modelo de «monoconstrucción». En este modelo no existe integración de ningún actor externo en el proceso de elaboración de las políticas, reservándose el propio Estado y sus actores internos (políticos, burocracia, asesores) al monopolio de *policy makers*. Este modelo se contrapone a los restantes tres modelos, en todos los cuales sí participan actores externos, siendo modelos de co-construcción.
2. Modelo de «co-construcción» neoliberal. En este modelo el Estado elabora las políticas con la única complicidad de aquellos actores privados externos dotados de mayor poder e influencia, sesgando las políticas a favor de estos sectores en detrimento del interés general. El marco institucional se adecua para canalizar este tipo de participación, por ejemplo, dando prioridad a determinados mecanismos de mercantilización de la actuación pública o mediante la participación informal.
3. Modelo de «co-construcción» corporativista. Este tercer modelo se caracteriza por integrar en el proceso político nuevos actores externos, principalmente los sindicatos, atendiendo a criterios de desigual representatividad de la pluralidad de actores externos. Es el conocido modelo de la negociación colectiva y del diálogo social en el que participan exclusivamente patronal, sindicatos y gobierno. De este modo, múltiples actores externos permanecen subrepresentados o directamente excluidos, presentando la política aplicada, como en el modelo anterior, sesgos en detrimento del interés general.
4. Modelo de «co-construcción» democrática. Finalmente este modelo pretende maximizar la democracia y la consecución del interés general. Se basa en la pluralidad social, política y económica, por tanto persigue la integración de todos los sectores sociales en los procesos de elaboración de las decisiones, al menos, que cada sector social pueda intervenir en el diseño de todas aquellas políticas que le atañan. El cuadro siguiente sintetiza estos cuatro modelos.

**Cuadro nº 2. MODELOS DE CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

| Modelos de proceso político    | Agentes intervinientes en el proceso político |                                  |   |  |
|--------------------------------|---|----------------------------------|---|--|
|                                | Actores internos                              | Actores externos con mayor poder | Actores externos institucionalizados (sindicatos) | Otros actores externos – tercer sector |
| Monoconstrucción               | X   |                                  |   |  |
| Co-construcción neoliberal     | X   | X                                |   |  |
| Co-construcción corporativista | X   | X                                | X   |  |
| Co-construcción democrática    | X   | X                                | X   | X                                      |

Fuente: Elaboración propia basado en Vaillancourt (2008).

España se caracteriza por disponer de un modelo formalizado de participación de tipo corporativista, donde los agentes sociales participan en el proceso político por medio de órganos de participación institucionalizada de diversa índole, unos de asuntos generales y otros de asuntos más sectoriales. Su presencia relativa en estos órganos es desigual, dependiendo de criterios de representatividad que aparecen regulados en la legislación al efecto (Valdés, 2009). En la actualidad gozan de presencia hegemónica las asociaciones empresariales y los sindicatos de trabajadores.

La pluralidad y asimetría política entre los actores externos puede ser canalizada y reconducida por los poderes públicos mediante canales de participación que pueden ser más o menos formalizados. Así, la integración de los agentes sociales en los procesos de elaboración de políticas públicas puede realizarse de modo informal, con mesas de negociación no institucionalizadas, o de modo formal, más propio de los países democráticos más avanzados, donde existen canales de participación institucionalizada como son consejos y comités de carácter consultivo, vinculante o no.

Dado que en España la participación de los actores externos en los procesos de elaboración de las políticas públicas se canaliza por órganos institucionalizados, analizaremos a continuación la integración de las cooperativas en esos procesos mediante su presencia en los órganos consultivos, ya sean consejos o comités institucionalizados. El análisis se realizará a dos escalas, estatal y de una comunidad autónoma, la valenciana, de la que disponemos de información por un estudio reciente (Chaves y Savall, 2011).

A efectos del análisis se han categorizado los órganos consultivos atendiendo a tres criterios: su ámbito de actuación, su carácter vinculante o no y su grado de vitalidad. En cuanto al ámbito de actuación se han considerado tres: de política general; especializados en cooperativas o economía social; y especializados en políticas sectoriales. El método seguido ha sido el análisis documental y legislativo, el análisis de

los sitios-Web de estos órganos y de las administraciones públicas a las que tienden a estar adscritos así como las consultas telefónicas a responsables o técnicos de dichos órganos. Por otra parte, se ha analizado la presencia de los representantes de las cooperativas y de la economía social en estos órganos.

### 3.1. **Órganos consultivos de ámbito estatal y de carácter general: los Consejos Económicos y Sociales**

Los Consejos económicos y sociales son órganos consultivos de concertación contemplados en la Constitución española. Sus funciones, con algunas variaciones entre sí, son canalizar flujos de información, institucionalizar una mediación permanente y elaborar dictámenes. En la actualidad existe este tipo de órgano en todas las comunidades autónomas y a escala estatal. El cuadro nº 3 refleja la presencia en ellos de las cooperativas y de la economía social.

**Cuadro nº 3. REPRESENTANTES DE LAS COOPERATIVAS Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE ESPAÑA**

| Ámbito               | Denominación                         | Nº consejeros total | Consejeros de Economía social (en grupo 3º)                                  |
|----------------------|--------------------------------------|---------------------|--|
| NACIONAL             |                                      |                     |  |
| España               | Consejo Económico y Social           | 61 miembros         | 4 consejeros por las asociaciones de cooperativas y sociedades laborales     |
| AUTONÓMICO           |                                      |                     |  |
| Andalucía            | Consejo Económico y Social           | 37 miembros         | 2 consejeros por el sector de la economía social                             |
| Aragón               | Consejo Económico y Social           | 27 miembros         |  |
| Asturias             | Consejo Económico y Social           | 25 miembros         | 1 consejero designado por la Fundación para el Fomento de la Economía Social |
| Baleares             | Consell Econòmic i Social            | 37 miembros         | 1 consejero en representación del sector de la economía social               |
| Canarias             | Consejo Económico y Social           | 18 miembros         |  |
| Cantabria            | Consejo Económico y Social           | 25 miembros         |  |
| Castilla - La Mancha | Consejo Económico y Social           | 31 miembros         |  |
| Castilla y León      | Consejo Económico y Social           | 36 miembros         | 1 consejero por parte de las cooperativas y SAL                              |
| Cataluña             | Consell de Treball Econòmic i Social | 49 miembros         |  |

|             |                             |              |   |
|-------------|-----------------------------|--------------|---|
| Ceuta       | Consejo Económico y Social  | 19 miembros  |   |
| Extremadura | Consejo Económico y Social  | 25 miembros  | 1 consejero de las asociaciones regionales de cooperativas y sociedades laborales |
| Galicia     | Consello Económico e Social | 35 miembros  |   |
| Madrid      | Consejo Económico y Social  | 28 miembros  |   |
| Melilla     | Consejo Económico y Social  | 13 miembros: |   |
| Murcia      | Consejo Económico y Social  | 21 miembros  | 1 consejero de las asociaciones regionales de cooperativas y sociedades laborales |
| Navarra     | Consejo Económico y Social  | 28 miembros  | 2 consejeros en representación de la economía social                              |
| País Vasco  | Consejo Económico y Social  | 32 miembros  | 2 consejeros, uno de las cooperativas y otro de las sociedades laborales          |
| La Rioja    | Consejo Económico y Social  | 22 miembros  |   |
| Valencia    | Comité Económico i Social   | 29 miembros  | 1 consejero de la economía social   |

Fuente: Elaboración propia.

La primera conclusión que se obtiene es que en la mitad de estos órganos, y de modo especialmente significativo en las comunidades de Madrid y de Cataluña, no se contempla la representación de las cooperativas como agente social. En los casos en que sí hay representación de las cooperativas, ésta es mínima. Hay que destacar que en el ámbito estatal sí que existe representación de las cooperativas.

### 3.2. **Órganos consultivos especializados en las cooperativas y la economía social en España**

Junto a los anteriores órganos de participación de carácter general, existen órganos de participación institucionalizada de carácter sectorial, como son los asuntos agrarios, sociales, de vivienda, etc., y otros especializados en asuntos que afectan exclusivamente a las cooperativas y a la economía social.

A continuación se analiza la existencia de los órganos especializados en materia de cooperativas y economía social. El cuadro nº 4 ofrece los resultados. Se constata que la mayoría de las comunidades autónomas cuenta con uno de esos órganos, consecuencia de la existencia de leyes de cooperativas de carácter autonómico. Se puede concluir que la mayoría de las comunidades autónomas y la propia Administración central

cuentan con instrumentos participativos, los cuales son estratégicos para involucrar a las cooperativas en los procesos de elaboración de políticas públicas.

**Cuadro nº 4. CONSEJOS DE ECONOMÍA SOCIAL Y DE COOPERATIVAS DE ESPAÑA**

| ÁMBITO               | Consejo de Economía Social o de Cooperativas  |
|----------------------|---|
| NACIONAL             |   |
| España               | Consejo para el Fomento de la Economía Social. Art. 120.- Disposición adicional 2ª Ley 27/1999                            |
| AUTONÓMICO           |   |
| Andalucía            | Consejo Andaluz de Cooperación. Título IV-Cap. II, de la Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas |
| Aragón               | Consejo Aragonés del Cooperativismo. Disposición Adicional 4ª Ley 9/1998  |
| Baleares             | Órgano Asesor Consultivo. Disposición Adicional 7ª Ley 1/2003   |
| Castilla - La Mancha | Consejo Regional de Economía Social de Castilla La-Mancha. Art. 143 Ley 20/2002   |
| Castilla y León      | Consejo Superior Regional para el Fomento del Cooperativismo. Título IV, Cap. II Ley 4/2002                               |
| Cataluña             | Consell Superior de la Cooperació. Titulo IV. Cap. I Ley 18/2002  |
| Extremadura          | Consejo Superior del Cooperativismo de Extremadura. Art. 186 Ley 2/1998   |
| Galicia              | Consejo Gallego de Cooperativas. Título IV. Cap. II Ley 5/1998  |
| Madrid               | Consejo Superior del Cooperativismo. Título III. Cap. II Ley 4/1999   |
| Navarra              | Consejo Cooperativo de Navarra. Art. 81 Ley Foral 12/1996   |
| País Vasco           | Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Título IV. Cap. II Ley 1/2000  |
| La Rioja             | Órgano Asesor Consultivo. Disposición Adicional 8ª Ley 4/2001   |
| Valencia             | Consejo Valenciano del Cooperativismo. Art. 122 Ley 8/2003  |

### 3.3. Mapa de órganos consultivos de ámbito autonómico. La Comunidad Valenciana

En el nivel autonómico de gobierno, todas las comunidades autónomas reproducen el modelo de participación en el proceso político de tipo corporativista canalizando esta participación mediante múltiples órganos consultivos<sup>3</sup>. A continuación se procede a identificar estos órganos en una comunidad representativa, la Comuni-

<sup>3</sup> Órganos que abordan asuntos de interés general, sectoriales o especializados en asuntos propios de las cooperativas y la Economía social.



dad Valenciana, se analiza su grado de importancia en el proceso de elaboración de las políticas, medido en términos de si la consulta a este órgano es preceptiva o no y si su opinión es vinculante o no, y finalmente, se examina su nivel de dinamismo medido en términos de reuniones celebradas al año. Los resultados son los siguientes emanados del reciente trabajo de Chaves y Savall (2011).

**Cuadro nº 5. CONSEJOS CONSULTIVOS DE POLÍTICA GENERAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

| Nombre del Organismo   | Nº miembros            | Consulta obligatoria | Opinión vinculante | Nº reuniones al año |
|--|------------------------|----------------------|--------------------|---------------------|
| Comité Económico y Social  | 29                     | Sí                   | No                 | 24                  |
| Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana   | 6 + consejeros natos   | Sí                   | No                 | 48                  |
| Observatorio de la Industria y de los Sectores Económicos Valencianos Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo (PAVACE) | 20                     | No                   | No                 | 2                   |
| Consejo Asesor del Instituto de la Pequeña y Mediana Industria Valenciana (IMPIVA)   | 22 + 1 por universidad | No                   | No                 | 0                   |
| Consejo de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de la Comunitat Valenciana  | 13                     | No                   | No                 | 4                   |
| Consejo Valenciano de Estadística  | 19 <sup>1</sup>        | No                   | No                 | 1                   |
| Comité Estratégico de Política Territorial   | 16                     |                      |                    |                     |
| Alto Consejo consultivo en Investigación, Desarrollo e Innovación  | 102                    | Sí                   | No                 | 1                   |

Fuente: Chaves y Savall (2011).

En relación a los órganos consultivos de interés general, es posible constatar que dos de ellos son los que presentan, con mayor diferencia, mayor nivel de dinamismo. Son también aquellos cuya consulta es preceptiva. Ninguna de las opiniones de estos órganos es de carácter vinculante.

En cuanto a los restantes órganos consultivos, hay 6 especializados en materia de economía social (cuadro nº 6) y 25 de carácter sectorial<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Estos órganos consultivos son los siguientes: Comité Asesor del sistema Valenciano para la Autonomía y Atención a la dependencia, Consejo Valenciano de la Mujer, Consejo Valenciano de Bienestar Social, Consejo Valenciano de Personas Mayores, Consejo Valenciano de la Juventud,

**Cuadro nº 6. CONSEJOS CONSULTIVOS ESPECIALIZADOS EN COOPERATIVAS Y ECONOMÍA SOCIAL Y AFINES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

| Nombre del Organismo   | Nº miembros            | Consulta Obligatoria | Opinión Vinculante | Nº reuniones al año |
|--|------------------------|----------------------|--------------------|---------------------|
| Consejo Valenciano del Cooperativismo                        | 10                     |                      |                    | 3                   |
| Comisión del Cooperativismo Agrario Valenciano               | 20                     | s/n                  | No                 | 1                   |
| Consejo de Ciudadanía Corporativa                            | No consta              | Sin constituir       |                    |                     |
| Consejo Valenciano de Asociaciones                           | No consta              | No                   |                    |                     |
| Consejo Superior de Fundaciones de la Generalitat Valenciana | 19 + 1 por conselleria | No                   | No                 | 0                   |
| Consejo Valenciano del Voluntariado                          | 22                     | Sí                   | No                 | 2                   |

Fuente: Chaves y Savall (2011).

A partir del análisis anterior es posible realizar una evaluación del grado de apertura de estos órganos a los actores externos de los procesos de elaboración de políticas públicas del ámbito valenciano y ello sobre tres campos de actuación. El cuadro nº 7 sintetiza los resultados de los cuadros precedentes y otra información obtenida: 39 órganos consultivos materializan la participación ciudadana. De ellos 8 son inactivos, de los que 2 dedicados a asuntos generales y 3 a materias especializadas en economía social y afines. Son poco activos, es decir, realizan reuniones con periodicidad anual o inferior, sólo 5 de estos 39 órganos, entre ellos 2 de asuntos generales y 1 especializado en asuntos de economía social. Desde otro punto de vista, es posible constatar que la mitad de los órganos consultivos que tratan asuntos generales o especializados en temas de economía social se encuentran de hecho inactivos o poco activos, frente al 25% de éstos en el caso de consejos con competencias en asuntos sectoriales.

Consejo de Centros Valencianos en el Exterior, Consejo Asesor de la Generalitat Valenciana en materia de drogodependencias, Comité Asesor en materia política y gestión Aeroportuaria Valencia, Alicante y Castellón, Consejo Valenciano de Consumo, Consell Escolar de la Comunitat Valenciana, Consejo Valenciano de Universidades y Formación Superior, Consejo Valenciano de Formación Profesional, Consejo de Formación de Personas adultas en la Comunidad Valenciana, Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo, Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo, Comité Permanente de Ayuda Humanitaria y de Emergencia de la Comunitat Valenciana, Consejo de Turismo de la Comunidad Valenciana, Consejo Asesor y de Participación de Medio Ambiente, Consejo de Salud de la Comunidad Valenciana, Consejo Asesor de la Vivienda de la Comunidad Valenciana, Consejo Asesor de la Agencia Valenciana de la Energía, Consell Asesor de l'Esport, Consell Valencià de Cultura, Comisión de Espectáculos y Actividades Recreativas de la Comunidad Valenciana.

**Cuadro nº 7. MAPA DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA**

| Campo de actuación        | Nº total de órganos | Activos   | Poco activos | Inactivos |
|---------------------------|---------------------|-----------|--------------|-----------|
| GENERAL                   | 8                   | 4         | 2            | 2         |
| ÁMBITO ECONOMÍA SOCIAL    | 6                   | 2         | 1            | 3         |
| SECTORIALES               | 25                  | 16        | 2            | 3         |
| Servicios Sociales        | 7                   | 5         | 1            | 1         |
| Transportes               | 1                   |           |              | 1         |
| Consumo                   | 1                   |           |              | 1         |
| Enseñanza                 | 2                   | 2         |              |           |
| Empleo                    | 3                   | 1         |              |           |
| Internacional             | 1                   | 1         |              |           |
| Cooperación al desarrollo | 2                   | 1         |              |           |
| Turismo                   | 1                   | 1         |              |           |
| Medioambiente             | 1                   | 1         |              |           |
| Salud                     | 1                   |           |              |           |
| Vivienda                  | 1                   | 1         |              |           |
| Energía                   | 1                   |           | 1            |           |
| Deporte                   | 1                   | 1         |              |           |
| Cultura                   | 2                   | 2         |              |           |
| <b>TOTAL</b>              | <b>39</b>           | <b>22</b> | <b>5</b>     | <b>8</b>  |

Fuente: Chaves y Savall (2011).

Finalmente, interesa conocer la presencia de los representantes de las cooperativas, que a menudo aparecen subsumidos bajo la rúbrica de ‘economía social’, en los anteriores órganos consultivos. En el apartado siguiente se muestran los resultados.

### 3.4. Presencia de las cooperativas en los órganos de participación ciudadana

**Cuadro nº 8. PRESENCIA DE LAS COOPERATIVAS EN LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

| Nombre del Organismo                                     | Campo de actuación           | Participantes de la economía social  | Nº participantes de las cooperativas |
|--|------------------------------|--|--------------------------------------|
| Comité económico y social                                | Intersectorial               | 1 Economía social  | 1                                    |
|  |                              | 1 Cofradías de pescadores  |                                      |
|  |                              | 1 Organizaciones sociales agrarias   |                                      |
| Comité estratégico de política territorial               | Intersectorial               | 1 presidente de la Confederación de Cooperativas de la C.Valenciana.                                       | 1                                    |
| Consejo valenciano del cooperativismo                    | Ámbito de la economía social | 1 presidente Confederación Coop. CV  | 5                                    |
|  |                              | 1 presidente Federación Coop. Agrarias   |                                      |
|  |                              | 1 presidente de FEVECTA  |                                      |
|  |                              | 1 presidente Federación Cajas Rurales y Coop. de Crédito   |                                      |
|  |                              | 1 representante Federación Coop. Consumo   |                                      |
| Comisión del cooperativismo agrario valenciano           | Ámbito de la economía social | 15 representantes del Consejo Rector de la Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunitat Valenciana. | 15                                   |
| Consejo de ciudadanía corporativa                        | Ámbito de la economía social | Las organizaciones del sector de la economía social más representativas.                                   | No se concreta                       |
|  |                              | Las asociaciones de consumidores y usuarios.   |                                      |
|  |                              | Las fundaciones y asociaciones que actúen en el ámbito de la ciudadanía corporativa.                       |                                      |
| Consejo Asesor de la Vivienda de la Comunidad Valenciana | Sectorial (Vivienda)         | 3 representantes designados por las organizaciones de consumidores   | 4                                    |
|  |                              | 3 representantes de la Federación de Cooperativas de Viviendas de la CV                                    |                                      |
|  |                              | 1 representante Gestora de Cooperativas de Viviendas de la CV  |                                      |

Fuente: Chaves y Savall (2011).

Los resultados que se obtienen son los siguientes:

Las cooperativas únicamente se hallan representadas en 6 de los 39 órganos consultivos valencianos. De estos 6 órganos donde tienen presencia, la mitad lo son de derecho, porque se trata de órganos especializados precisamente en asuntos que atañen a las cooperativas, economía social y afines. Únicamente se encuentran repre-

sentados en un órgano consultivo de carácter sectorial, el Consejo Asesor de la Vivienda. De los consejos consultivos dedicados a asuntos generales, las cooperativas disponen de una mínima representación (1 consejero) en el Consejo económico y social valenciano y en el Comité estratégico de política territorial, recién creado.

Las cooperativas están ausentes de la práctica totalidad de órganos de participación ciudadana de carácter sectorial y de los órganos consultivos de asuntos generales de mayor calado político, como el PAVACE - Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo.

#### 4. LAS POLÍTICAS DE FOMENTO EMPRESARIAL DE LAS COOPERATIVAS

En aplicación del mandato constitucional de fomento de las cooperativas (Art. 129.2), las administraciones públicas españolas central y autonómicas han desplegado varias medidas de apoyo a estas empresas de economía social. De acuerdo con los tipos de políticas de fomento de las cooperativas que figura en el cuadro nº 1, se trata principalmente de medidas de carácter cognitivo y de medidas de oferta dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas cooperativas, con un sesgo a favor del empleo en estas formas empresariales.

El núcleo principal de medidas de fomento de las cooperativas en España emana de la Administración central y desde ella marca las principales directrices seguidas por las medidas de fomento puestas en marcha por los gobiernos autonómicos. Es importante destacar que estas medidas se caracterizan por una fuerte inercia institucional dado que fueron activadas durante los años ochenta y han experimentado escasas modificaciones en su arquitectura principal. Estas medidas son las siguientes: en primer lugar, un tratamiento fiscal específico para las cooperativas, en segundo lugar, un programa de apoyo presupuestario específico para cooperativas y sociedades laborales dependiente del Ministerio de Trabajo, y en tercer lugar, una medida única en Europa consistente en la posibilidad de que trabajadores desempleados que se incorporen como socios de cooperativas de trabajo y de sociedades laborales puedan percibir en forma de pago único la prestación contributiva por desempleo para financiar su inversión o cotización a la Seguridad Social.

En lo que se refiere a la fiscalidad, las cooperativas gozan desde 1990 de un tratamiento específico, el de la Ley 20/1990 de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas. Este régimen especial contempla dos tipos de protección a efectos tributarios, el de las cooperativas protegidas y el de las cooperativas especialmente protegidas, incluyéndose entre estas últimas, las cooperativas de trabajo asociado, las agrarias y las de consumidores y usuarios. Ambos tipos de protección se caracterizan por otorgar una presión fiscal inferior a la de las empresas privadas capitalistas. Una síntesis de este tratamiento comparado se expone en el cuadro nº 9.

**Cuadro nº 9. FISCALIDAD COMPARADA DE LAS COOPERATIVAS PROTEGIDAS, DE LAS COOPERATIVAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS, DE LAS EMPRESAS DE REDUCIDA DIMENSIÓN Y DE LAS EMPRESAS DE RÉGIMEN GENERAL, 2010**

| FORMA JURÍDICA   | CEP            | CP             | ERD            | ERG   |
|--|----------------|----------------|----------------|-------|
| <b>Impuesto sobre sociedades</b>   |                |                |                |       |
| 1. Tipo impositivo en Actividad Cooperativizada                                  | 20%            | 20%            | 25%            | 30%   |
| 2. Bonificación cuota íntegra positiva   | 50%*           | -----          | -----          | ----- |
| 3. Libertad de amortización  | 3 años         | 3 años         | ----           | ----  |
| <b>Tributos locales</b>  |                |                |                |       |
| Impuesto sobre Actividades Económicas  | 95% o Exención | 95% o Exención | Sí, o exención | Sí    |
| <b>Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados</b> |                |                |                |       |
| 1. Gastos de constitución, aumento capital..)                                    | Exención       | Exención       |                |       |
| 2. Gastos de adquisición de bienes   | Exención       | Exención       | -----          | ----- |
| 3. Cumplimiento fines sociales.  | Exención       | Exención       | -----          | ----- |

CEP: cooperativa especialmente protegida a efectos de la Ley 20/1990;

CP: cooperativa protegida; ERD: empresas de reducida dimensión; ERG: empresas de régimen general.

Fuente: Elaboración propia.

Dos cuestiones de actualidad en relación a la fiscalidad española de las cooperativas son las siguientes: en primer lugar, la presión fiscal es variable según las comunidades autónomas dependiendo de la legislación sustantiva aplicable a las cooperativas; en segundo lugar, por imperativo de las instancias comunitarias, la fiscalidad cooperativa, que fue cuestionada por concebirse como ayuda de Estado, está destinada a ser revisada (Alguacil, 2010).

Un segundo dispositivo de fomento es el presupuestario. El Estado consigna anualmente en los Presupuestos Generales del Estado créditos en las aplicaciones presupuestarias del programa «Desarrollo de la Economía Social y del Fondo Social Europeo». Desde la aprobación de la Orden de 29 de diciembre de 1998, este programa constituye una partida presupuestaria objeto de transferencia directa del Estado a las comunidades autónomas (excepto el País Vasco y Navarra, que disfrutaban de un sistema propio, así como las ayudas directamente gestionadas por el propio Ministerio de Trabajo) que tienen asumidas competencias en materia de gestión –y por tanto de concesión– de dichas ayudas<sup>5</sup>. La distribución de estos créditos a las co-

<sup>5</sup> ORDEN TAS/3501/2005, de 7 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales.

munidad autónomas es establecida anualmente por la conferencia sectorial de asuntos laborales atendiendo a criterios basados en indicadores de paro registrado y creación de empleo en cooperativas y sociedades laborales, y en grado de ejecución de los créditos asignados.

Las acciones subvencionables con cargo a dichas partidas presupuestarias se hallan en el cuadro nº 10.

**Cuadro nº 10. MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPLEO Y DE LA COMPETITIVIDAD DE COOPERATIVAS Y SOCIEDADES LABORALES DEL MINISTERIO DE TRABAJO**

| Líneas de ayudas   | Conceptos subvencionables   |
|--|---|
| 1. Ayudas y subvenciones para el fomento del empleo en CTA y SLab  | Subvención por incorporación de desempleados como socios trabajadores                                 |
| 2. Prestaciones de asistencia técnica  | 1. Estudios de viabilidad, auditoria y asesoramiento<br>2. Contratación de directivos y gerentes      |
| 3. Realización de inversiones que contribuyan a la creación, consolidación o mejora de la competitividad de cooperativas y sociedades laborales. | 1. Ayudas directas para financiar inversiones<br>2. Bonificación de los tipos de interés de préstamos |
| 4. Formación, difusión y fomento   | Formación, difusión y fomento de la economía social vinculadas directamente a la promoción del empleo |
| 5. Apoyo a las asociaciones de ámbito estatal  | Subvenciones a las estructuras representativas de la economía social                                  |

Para el año 2007 se dispone de información desagregada por comunidad autónoma sobre ejecución presupuestaria de estas líneas de fomento, apareciendo agregadas las cooperativas y las sociedades. Los datos aparecen recogidos en los cuadros nº 11 al 14, los cuales reflejan la ejecución realizada por las comunidades autónomas con el presupuesto transferido por la Administración central.

**Cuadro nº 11. AYUDAS POR INCORPORACIÓN DE SOCIOS EN COOPERATIVAS Y SOCIEDADES LABORALES, PRESUPUESTO ESTATAL OBLIGACIONES PRESUPUESTARIAS. 2007**

| Comunidades Autónomas         | Incorporación de socios |           |           |
|-------------------------------|-------------------------|-----------|-----------|
|                               | Nº trabajadores         | Nº ayudas | Importe   |
| Andalucía                     | 865                     | 716       | 2.922.603 |
| Aragón                        | 67                      | 47        | 315.940   |
| Asturias                      | 50                      | 22        | 352.878   |
| Baleares                      | 24                      | 9         | 141.909   |
| Canarias                      | 48                      | 28        | 351.452   |
| Cantabria                     | 5                       | 3         | 29.000    |
| Castilla - La Mancha          | 167                     | 89        | 984.250   |
| Castilla y León               | 0                       | 0         | 252.452   |
| Cataluña                      | 160                     | 84        | 1.059.617 |
| Galicia                       | 163                     | 89        | 941.900   |
| Madrid                        | 156                     | 73        | 958.712   |
| Murcia                        | 354                     | 71        | 889.662   |
| La Rioja                      | 2                       | 1         | 9.000     |
| Gestión Ministerio de Trabajo | 24                      | 1         | 140.000   |
| Totales                       | 2.085                   | 1.233     | 9.349.379 |

Fuente: DG de fomento de la ES, TA y RSE.

**Cuadro nº 12. AYUDAS POR ASISTENCIA TÉCNICA Y FORMACIÓN EN COOPERATIVAS Y SOCIEDADES LABORALES. OBLIGACIONES PRESUPUESTARIAS**

| Comunidades Autónomas | Asistencia técnica |         | Formación |         |
|-----------------------|--------------------|---------|-----------|---------|
|                       | Nº ayudas          | Importe | Nº ayudas | Importe |
| Aragón                | 1                  | 1.247   | 0         | 0       |
| Canarias              | 0                  | 0       | 2         | 19.900  |
| Cantabria             | 0                  | 0       | 4         | 59.512  |
| Castilla - La Mancha  | 0                  | 0       | 0         | 0       |
| Castilla y León       | 5                  | 27.925  | 3         | 47.243  |
| Cataluña              | 13                 | 170.615 | 0         | 0       |
| Madrid                | 2                  | 11.220  | 7         | 32.379  |
| Totales               | 21                 | 211.007 | 16        | 159.034 |

Fuente: DG de fomento de la ES, TA y RSE.



**Cuadro nº 13. AYUDAS POR INVERSIONES DIRECTAS EN COOPERATIVAS Y SOCIEDADES LABORALES. PRESUPUESTO ESTATAL. OBLIGACIONES PRESUPUESTARIAS**

| Comunidades Autónomas | Inversiones directas |           | Subvención de intereses |           |
|-----------------------|----------------------|-----------|-------------------------|-----------|
|                       | Nº ayudas            | Importe   | Nº ayudas               | Importe   |
| Andalucía             | 0                    | 0         | 36                      | 1.100.000 |
| Aragón                | 13                   | 78.702    | 1                       | 270       |
| Asturias              | 9                    | 119.708   | 1                       | 12.554    |
| Baleares              | 10                   | 53.119    | 0                       | 0         |
| Canarias              | 22                   | 231.897   | 0                       | 0         |
| Cantabria             | 9                    | 40.017    | 0                       | 0         |
| Castilla - La Mancha  | 10                   | 212.273   | 0                       | 0         |
| Castilla y León       | 61                   | 232.452   | 3                       | 6.237     |
| Cataluña              | 67                   | 425.666   | 0                       | 0         |
| Valencia              | 25                   | 434.392   | 0                       | 0         |
| Galicia               | 17                   | 386.977   | 0                       | 0         |
| Murcia                | 12                   | 213.708   | 0                       | 0         |
| La Rioja              | 2                    | 27.054    | 3                       | 2.995     |
| Totales               | 257                  | 2.455.969 | 44                      | 1.122.057 |

Fuente: DG de fomento de la ES, TA y RSE.

**Cuadro nº 14. AYUDAS POR DIFUSIÓN Y FOMENTO DE COOPERATIVAS Y SOCIEDADES LABORALES. PRESUPUESTO ESTATAL. OBLIGACIONES PRESUPUESTARIAS**

| Comunidades Autónomas | Difusión y fomento |           |
|-----------------------|--------------------|-----------|
|                       | Nº ayudas          | Importe   |
| Canarias              | 6                  | 46.575    |
| Cantabria             | 10                 | 31.690    |
| Castilla - La Mancha  | 1                  | 55.650    |
| Castilla y León       | 10                 | 237.153   |
| Cataluña              | 17                 | 216.036   |
| Valencia              | 15                 | 1.262.918 |
| Madrid                | 6                  | 36.910    |
| Murcia                | 13                 | 141.000   |
| Totales               | 78                 | 2.027.934 |

Fuente: DG de fomento de la ES, TA y RSE.

La principal conclusión que se puede obtener es el reducido impacto de estas medidas tanto en número de personas beneficiarias como en número de empresas y expedientes.

Los datos revelan que durante 2007 hubo 2.085 beneficiarios de subvenciones por incorporación de socios en cooperativas y sociedades laborales. La cuantía media percibida por beneficiario se sitúa en los 4.500 €. Al objeto de relativizar este dato, cabe señalar que en ese mismo año se incorporaron como socios de las nuevas cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales 8.878 personas, todos ellos potenciales beneficiarios de la subvención de fomento de empleo, a los que habría que unir aquellos trabajadores que se incorporan como socios de empresas de trabajo asociado ya en funcionamiento. Ese mismo año 10.900 personas fueron también beneficiarias de la capitalización de la prestación contributiva por desempleo en forma de pago único para integrarse en empresas de trabajo asociado. Ello significa que estas subvenciones han alcanzado a sólo una quinta parte de los potenciales beneficiarios, probablemente debido a lo restrictivo de los requisitos de acceso a la subvención y a las otras ayudas concedidas por las CCAA.

En cuanto al número de subvenciones concedidas por los conceptos de inversión, de asistencia técnica y formación, constatamos que son escasos si se les compara con la población potencialmente beneficiaria: en España existían 45.451 empresas de economía social activas (fuente: MTIN), siendo 25.714 cooperativas. En lo relativo a ayudas a la inversión, apenas han sido concedidas 301 ayudas a empresas beneficiarias, por unos importes medios también muy reducidos (una media de 10.000 €).

Es importante añadir que los gobiernos autonómicos, dependiendo de su apuesta política por las cooperativas, complementan estas subvenciones de ámbito estatal con nuevas ayudas con cargo a sus propios presupuestos. Ahora bien, el esfuerzo presupuestario que realizan las comunidades autónomas es muy desigual, la media tiende a duplicar la aportación estatal con cargo a sus presupuestos mientras algunas regiones la multiplican por 5, 6,8 y hasta 13,7: son los casos respectivos de Castilla-La Mancha, Murcia y Andalucía. En estas regiones no sólo el esfuerzo presupuestario es mayor sino también la diversidad e innovación en las medidas de apoyo. Coexisten así dos patrones de políticas de fomento regional, un modelo de mínimos, con menor apoyo, y uno avanzado (Chaves, 2010). El Gobierno vasco, por ejemplo, se caracteriza por desplegar una amplia variedad de medidas de fomento (Morandeirae *et al.*, 2010).

La tercera medida de fomento es la posibilidad de que trabajadores desempleados que se incorporen como socios de cooperativas de trabajo y de sociedades laborales puedan percibir en forma de pago único la prestación contributiva por desempleo.

Por R.D. 1044/1985, el Gobierno activó una medida innovadora de fomento simultáneo del empleo y de la capacidad emprendedora que relacionaba una política laboral de carácter pasivo, la prestación contributiva por desempleo que habrían de

costrar los trabajadores en paro, con una de carácter activo, la concesión de financiación para activar o desarrollar actividad empresarial. Esta medida, plenamente vigente, permite que los beneficiarios de la prestación contributiva de desempleo pagada a quienes resten al menos tres meses de la misma puedan acceder al abono total en forma de pago único o parcial de esta prestación pendiente de percibir cuando el trabajador se integre como socio o ponga en marcha una empresa de trabajo asociado, contemplándose en España como tales la cooperativa de trabajo asociado (CTA) y la sociedad laboral (SLab).

**Cuadro nº 15. EFICACIA DE LA MEDIDA ‘ABONO EN CAPITALIZACIÓN EN PAGO ÚNICO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO’ (CAPD)**

| Año  | Trabajadores beneficiarios de la CAPD |                |                      |         | Nº de socios trabajadores totales de las nuevas CTA y SLab constituidas |                     |
|------|---------------------------------------|----------------|----------------------|---------|---|---------------------|
|      | Autónomos                             | Socios de coop | Socios trab. de SLab | Total   | Socios trab de CTA  | Socios trab de SLab |
| 1991 | 75.444                                | 2.485          | 3.584                | 81.513  | 6.261   | 4.473               |
| 1992 | 37.337                                | 3.956          | 3.316                | 44.609  | 8.409   | 4.928               |
| 1993 | 613                                   | 5.298          | 4.887                | 10.798  | 12.188  | 6.336               |
| 1994 | 135                                   | 5.632          | 5.168                | 10.935  | 13.491  | 6.805               |
| 1995 | 86                                    | 4.785          | 3.303                | 8.174   | 12.449  | 4.930               |
| 1996 | 93                                    | 4.568          | 2.880                | 7.541   | 10.463  | 3.422               |
| 1997 | 38                                    | 3.927          | 3.179                | 7.144   | 9.375   | 4.779               |
| 1998 | 20                                    | 3.348          | 5.563                | 8.931   | 7.447   | 11.307              |
| 1999 | 38                                    | 3.432          | 5.914                | 9.384   | 6.870   | 11.814              |
| 2000 | 93                                    | 4.198          | 6.542                | 10.833  | 8.483   | 12.306              |
| 2001 | 119                                   | 4.504          | 7.327                | 11.950  | 7.790   | 13.654              |
| 2002 | 573                                   | 3.612          | 7.688                | 11.873  | 6.631   | 14.983              |
| 2003 | 20.919                                | 2.453          | 7.423                | 30.795  | 5.727   | 13.770              |
| 2004 | 50.250                                | 3.176          | 8.134                | 61.560  | 5.211   | 11.281              |
| 2005 | 78.869                                | 3.260          | 8.339                | 90.468  | 4.648   | 8.982               |
| 2006 | 114.776                               | 3.380          | 7.788                | 125.944 | 3.014   | 6.488               |
| 2007 | 143.573                               | 3.598          | 7.302                | 154.473 | 2.891   | 5.987               |
| 2008 | 153.932                               | 3.838          | 6.426                | 164.196 | 2.463   | 4.164               |
| 2009 | 150.005                               | 3.612          | 5.335                | 158.952 | 2.637   | 3.526               |
| 2010 | 145.666                               | 3.262          | 4.940                | 153.868 | 2.673   | 3.382               |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e Inmigración.

Se trata de una medida de fomento de empleo, que ha favorecido indirectamente a las cooperativas de trabajo asociado a lo largo de los últimos 25 años. Anualmente una media de 3.800 socios de cooperativas se han beneficiado de esta medida

durante el periodo 1991-2010, computando en total 76.324 personas. Más de la mitad de los nuevos trabajadores socios de las cooperativas de trabajo asociado constituidas año a año han sido beneficiarios de esta medida. El cuadro nº 15 sintetiza las principales magnitudes de esta medida para este periodo.

## 5. CONCLUSIONES

La prolongación e intensidad de la crisis económica y la necesidad de explorar nuevas políticas económicas, por un lado, y por otro, el creciente interés por las cooperativas manifestado por diversas instituciones internacionales como Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo o el Comité Económico y Social Europeo parecen haber coadyuvado a que nuestros *policy makers* decidan valorar la alternativa cooperativa y de la economía social como una apuesta política viable. La reciente aprobación de la Ley 5/2011 de Economía Social es indicativa al respecto.

Si los poderes públicos pretenden adoptar una actitud proactiva en esta materia, incluyendo decisivamente a las cooperativas en sus agendas políticas, es necesario, previamente contar con unos sólidos fundamentos teóricos, con un marco analítico de objetivos e instrumentos disponibles (la *paleta* de dispositivos de intervención) y con un balance de la situación *ex ante* a la adopción de las medidas, al objeto de, en un futuro próximo, evaluar el impacto de los dispositivos puestos en marcha. Sobre estas cuestiones ha versado el presente artículo.

La política económica cumple tres funciones: primera, establecer el marco institucional en el cual van a operar los agentes económicos privados; segunda, intervenir activamente en el proceso económico con la finalidad de corregir los fallos en el funcionamiento del mercado; y tercera, satisfacer sistémicamente del modo más eficaz y eficiente las necesidades sociales y lograr el máximo de bienestar económico y social para toda la población. Fallos de mercado e institucionales, así como las externalidades constituyen las líneas argumentales claves para justificar la intervención.

Se han analizado también los instrumentos de intervención sobre el sector privado de las autoridades públicas. Se han diferenciado dos categorías de políticas, por un lado, las políticas *soft*, dirigidas a crear un entorno institucional y cultural favorable a las cooperativas, y las políticas *hard*, dirigidas a intervenir más directamente en el proceso económico-empresarial de las cooperativas.

La segunda parte del artículo ha estudiado las políticas públicas dirigidas a las cooperativas en España centrándose en dos de ellas. Ha analizado el grado de integración de las cooperativas en los procesos de elaboración de las políticas públicas mediante el estudio de su participación en los Consejos consultivos de las políticas. El resultado obtenido revela que el espacio conferido a las cooperativas es reducido y generalmente en órganos menos decisivos y dinámicos. Se ha analizado finalmente

las políticas de fomento de tres de las cooperativas desplegadas por la Administración central por medio de tres dispositivos centrales: en primer lugar, el tratamiento fiscal específico para las cooperativas, en segundo lugar, el programa de apoyo presupuestario específico para cooperativas y sociedades laborales dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y en tercer lugar, el cobro en forma de pago único de la prestación contributiva por desempleo para crear cooperativas de trabajo asociado. En lo que respecta a la fiscalidad y a esta tercera medida, se ha evidenciado que su eficacia es elevada y muestra claras ventajas para las cooperativas, aunque esas ventajas relativas estén erosionándose estos últimos años. En lo que respecta a las subvenciones ligadas a las políticas de fomento, debe destacarse su carácter limitado y su fuerte diversidad geográfica a lo largo del país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALGUACIL, P. (2010): «Condicionantes del régimen de ayudas de estado en la fiscalidad de cooperativas», *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 69: 27-52.
- AMIN, A., CAMERON, A. AND HUDSON, R. (2002): *Placing the Social Economy*, London, Routledge.
- ANHEIER, H.K. y KENDALL, J. (ed) (2001): *Third Sector Policy at the crossroads. An international nonprofit analysis*, Routledge, London.
- ARCHAMBAULT, E. (1986): «L'Économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions des pouvoirs publics?», *Revue internationale de l'Économie sociale*, 18: 23-43.
- ARIAS, X.C. (1996): *La formación de la política económica*, Madrid, Cívitas.
- AYADI, R. et al. (2010): *Investigating diversity in the banking sector in Europe*, Centre for European Policy Studies, Bruselas.
- CASEY, J. (1996): «Las organizaciones no gubernamentales: su papel en las políticas públicas», *Gestión y análisis de políticas públicas*, 5 (6): 175-188.
- CHAVES, R. (1999): «Creadores de redes empresariales: la política de promoción de la cooperación», *Economía industrial*, 329: 143-154.
- «Las actividades de cobertura institucional: infraestructuras de apoyo y políticas públicas de fomento de la economía social», en Monzón, J.L. (dir), op. cit., 565-592.
- CHAVES, R. et al (2011): «La loi espagnole de l'économie sociale», *Revue internationale de l'économie sociale*, 321.
- CHAVES, R. y SAJARDO, A. (1997): «Le partenariat public-OSBL dans les services sociaux», *Annals of Public and Co-operative Economics*, 68 (1): 61-82.
- CHAVES, R., MONZON, J.L., TOMAS-CARPI, J.A. (1999): «La Economía Social y la política económica», en Jordán J.M. et al., (coord), *Política económica y actividad empresarial*, Tirant lo Blanch ed, 143-170, Valencia.
- (2002a): «Políticas públicas y estructuras de apoyo a la Economía Social en España»; En: Barea, J. y Monzon, J.L. (dir): *La Economía Social en España en el año 2000*, CIRIEC edl, 128-142, Valencia.
- (2002b): «Politiques publiques et économie sociale en Europe: le cas de l'Espagne », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73 (3): 453-480.
- CHAVES, R. (dir) y SAVALL, T. (2011): *La economía social en las políticas públicas. Perspectiva de política económica*, documento para MICINN, Valencia.
- CICOPA (2009): *Efectos de la crisis sobre las cooperativas de trabajo y las cooperativas sociales*. Disponible en: [http://www.cicopa.coop/public\\_docs/RaportCriseES.pdf](http://www.cicopa.coop/public_docs/RaportCriseES.pdf).
- CIRIEC (2000): *Economía Social y Empleo en la UE*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2007): *The role of the co-operatives in the social dialogue in Europe*, Outcomes of the social partner program (SPP).
- CUNILL, N. (2004): «Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico», en ZICCARDI, A. (ed.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, 57-75.
- DANINI, A. (2004): *Política social y Economía Social. Debates fundamentales*, Buenos Aires, edl. Altamira - OSDE.

- DEMOUSTIER, D. (1999): «La economía social: una economía privada, colectiva y no lucrativa, activa en la oferta de servicios, en el mercado de trabajo y en el mercado de capitales», *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 33: 29-41.
- EESC (2008): *La economía social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.
- ENJOLRAS, B. (2010): «Fondements normatifs des organisations d'économie sociale et solidaire et évaluation du point de vue des politiques publiques», *Economie et solidarités*, 39 (1): 14-34.
- ESMED – CEPES (2004): *La participación en el diálogo social de las organizaciones de economía social del sur de Europa*, ESMED (Red euro-mediterránea de la economía social) y CEPES, Madrid.
- ETZIONI, A. (1973): «The third sector and domestic missions», *Public administration review*, 314-323.
- FAVREAU, L. (2005): *Économie sociale et politiques publiques*. Cahier CRDC, UQO.
- FONFRÍA, A. (2006): «Un análisis taxonómico de las políticas para pyme en Europa: objetivos, instrumentos y empresas beneficiarias», *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid.
- FRAISSE, L., GARDIN, L. y LAVILLE, J.L. (2001): «Las externalidades positivas en la ayuda a domicilio», en Lavelle, J.L.; Nyssens, M. y Sajardo, A. (ed): *Economía social y servicios sociales*, Ciriec-España edl, Valencia, 233-251.
- GIDRON, B. y BAR, M. (ed) (2010): *Policy initiatives towards the third sector in international perspective*, Springer, London.
- GREFFE, X. (2007): «The Role of the Social Economy in Local Development», en Noya, A. y Clarence, E. (ed) (2007): *The social economy. Building inclusive economies*, OECD, Paris, 91-118.
- HAUGH, H. Y KITSON, M. (2007): «The Third Way and the third sector: New Labour's economic policy and the Social Economy», *Cambridge Journal of Economics*, 31, 973-994
- HOOD, C.C. (1983): *The tools of government*, Londres, MacMillan press.
- KENDALL, J. (ed) (2009): *Handbook on Third Sector Policy in Europe. Multi-level processes and organized civil society*, Edward Elgar Publ., Massachusetts.
- KENDALL, J. Y ANHEIER, H.K. (1999): «The third sector and the European Union policy process», *Journal of European Public Policy*, 6 (2): 283-307.
- KUNHLE, S. Y SELLE, P. (ed.) (1992): *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective*, Aldershot, Avebury.
- LAVILLE, J.L., MAGNEN, J.P., FRANÇA, G. et al. (dir.) (2005): *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Ed. Eres.
- LINDBLOM, C.H.E. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid Ministerio de Administraciones Públicas.
- LYONS, M. y PASSEY, A. (2006): «Need Public Policy Ignore the Third Sector? Government Policy in Australia and the United Kingdom», *Australian Journal of Public Administration* 65(3):90-102.
- MELIA, E. y JULIA, J. (2010): «Las cooperativas agroalimentarias», en MONZÓN, J.L. (dir) (2010), op. cit., 219-252.
- MELIAN, A., SANCHIS, J.R., SOLER, F. (2010): «El crédito cooperativo como instrumento financiero para el fomento del emprendimiento en tiempos de crisis», *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 68: 111-140.
- MONZÓN, J.L. (1989): *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- (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).
- (2010): *La Economía social en España en el año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*, CIRIEC-España, Valencia.
- MONZÓN, J.L. y CHAVES, R. (2008): «The European Social Economy: concept and dimensions of the third sector», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79-3, 549-577.
- MORANDEIRA, J., BAKAIKOA, B. y ELIZAGARRATE, V. (2010): «El fomento de la intercooperación en la economía social», *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 67: 157-183.

- OIT (2001): *Informe V. Promoción de las cooperativas*, OIT, Ginebra.
- OSBORNE, S.P. (ed) (2008): *The Third Sector in Europe*, Routledge, London.
- PALOMO, R. et al (2010): «Las entidades financieras de economía social ante la crisis financiera: un análisis de las cajas rurales españolas», *Revista de estudios cooperativos*, 100: 101-133.
- PARSONS, W. (1995): *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot, Edward Elgar.
- PETERS, B.G. y VAN NISPEN, F. (1998): *Public policy instruments*, Cheltenham, Edward Elgar.
- RIVERO, A. (2003): *Evaluación de políticas activas de empleo*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.
- RHODES, R.A.W. (1997): *Understanding governance*, Buckingham, Open Univ. Press.
- SABATIER, P.A. (1998): «The advocacy coalition network: revisions and relevance for Europe», *Journal of European public policy*, 5 (1): 98-130.
- SABATIER, P.A. y JENKINS, H.C. (1999): «The advocacy coalition framework: an assessment», en Sabatier, P.A. (dir): *Theories of the policy process*, Boulder, Westview press, 117-166.
- SALAMON, L. (1987): «Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State», *Journal of Voluntary Action Research*, 16-2: 29-49.
- SALAMON, L. (dir) (2002): *The tools of government. A Guide to the New Governance*, New York, Oxford Univ. Press.
- SIMON, J.G. (1990): «Modern welfare state policy toward the nonprofit sector: some efficiency-equity dilemmas», en: Anheier H., Seibel W., (ed.), *The Third Sector: comparative studies of nonprofit organizations*, Berlin, W. De Gruyter, 31-52.
- SPEAR, R. (2000): Organismos de Apoyo, Cap. III en CIRIEC: *Economía Social y Empleo en la Unión Europea*, CIRIEC-España, Valencia, 83-133.
- STIGLITZ, J. (2009): «Moving beyond market fundamentalism to a more balanced economy», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (3): 345-360.
- SUBIRATS, J. et al. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- TINBERGER, J. (1952): *Política Económica: principios y formulación*, F.C.E., México, 1961.
- TOMAS-CARPI, J.A. (1997): «The prospects for a social economy in a changing world», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68 (2): 247-279.
- VAILLANCOURT, Y. (2009): «Social economy in the co-construction of public policy», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (2): 275-313.
- VALDÉS, F. (2009): «La representación institucional de la Economía Social: una aproximación desde el derecho vigente y desde el derecho propuesto», *CIRIEC - España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 66: 37-60.
- VEDUNG, E. (2000): *Public policy and program evaluation*, Brunswick, Transaction publishers.
- VIENNEY, C. (1985): «L'organisation coopérative comme instrument de politique économique», *Revue internationale de l'Economie sociale*, 16: 55-64.