



Las políticas de economía social en Europa

** Rafael Chaves Avila
** José Luis Monzón*

La Economía Social europea constituye una realidad humana y económica muy significativa: emplea a más de 11 millones de personas, equivalentes al 6'7% de la población asalariada de la Unión. La familia de las asociaciones, fundaciones y entidades afines constituye globalmente el componente mayoritario. En cambio, para los nuevos países miembros y para Italia, España, Finlandia y Suecia, es la 'familia' de cooperativas y afines la mayoritaria. ¿Qué atención le prestan a este sector social los poderes públicos europeos? Es éste el objeto del presente artículo.

** Profesor Titular de Universidad. Departamento de Economía Aplicada Universidad de Valencia y Presidente de la Comisión Científica para la Economía Social y Cooperativa del CIRIEC-Internacional.
** Catedrático de Economía Aplicada de la Universitat de Valencia Presidente del Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC).*

SUMARIO

1. Introducción
2. La justificación de las políticas de economía social
3. El despliegue de políticas de economía social en Europa
4. Administración pública competente en materia de Economía Social
5. Las políticas públicas de la Economía Social en las instancias comunitarias
6. Referencias bibliográficas

1 La justificación de las políticas de economía social

A lo largo del último cuarto de siglo han sido numerosos los gobiernos nacionales y regionales del territorio de la Unión Europea los que han desplegado políticas públicas con referencias explícitas a la *Economía social* en su conjunto o a sus componentes. La justificación de estas políticas se ha basado en dos líneas principales, por un lado, en la especificidad de la Economía Social y los costes y beneficios sociales que ella conlleva, y por otro, en los beneficios sociales de este sector.

La especificidad de las entidades de Economía Social está basada en unos valores y principios característicos. Las normas que regulan estas entidades tienen por objeto recoger dicha especificidad, contemplando, entre otros, el principio de decisión democrático y las limitaciones en la forma de distribución de excedentes y beneficios. Pero este *modus operandi* específico no es neutral, ocasiona unas mayores cargas operativas relativas a los grupos promotores y agentes económicos por la utilización de estos estatutos jurídicos en relación a las otras formas empresariales privadas. Las cargas que conlleva la especificidad de las entidades de ES obedece a la internalización de costes sociales que realizan, costes ligados al proceso decisional democrático, al modo de distribución y a la naturaleza de los bienes y servicios que producen, básicamente de interés social y/o general, en contraposición a la externalización de costes privados que realizan las empresas privadas tradicionales lucrativas.

Estas cargas pueden presentar distintas dimensiones, como las restricciones en el modo de afectación de los excedentes y reservas de estas entidades, la sujeción a organismos de control y revisión a los que deben afiliarse ciertas entidades (como las cooperativas en Austria o en Alemania) o las limitaciones al desarrollo de actividades económicas de gran envergadura, caso del Estatuto Asociativo en Italia, o en el número mínimo de socios o de capital inicial necesario. En consecuencia, a partir de cálculos coste-beneficio, donde se valoran posibilidades, ventajas e inconvenientes, los grupos promotores o los socios pueden tener desincentivos a utilizar ciertos estatutos jurídicos en beneficio de otras formas (lo que los economistas denominan 'economías de opción entre formas jurídicas').

Desde la perspectiva de garantizar una igualdad de oportunidades entre las diferentes formas organizativas, y dado que se ha de realizar un tratamiento desigual ante situaciones desiguales, el marco legal debe de establecer medidas dirigidas a compensar las dificultades de operar de aquellos Estatutos jurídicos en situación de inferioridad de oportunidades. Estas medidas pueden ser ayudas, pero también medidas de tipo fiscal. Pero, asimismo, el legislador debe establecer

Existe un amplio consenso en el reconocimiento de que las aportaciones de valor añadido social de la Economía Social 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 mecanismos adecuados para evitar que ciertos agentes económicos desarrollen comportamientos oportunistas, beneficiándose de las compensaciones por tener esos estatutos, sin cargar con sus correspondientes costes.

Por otro lado, el concepto de Economía Social viene íntimamente ligado a los conceptos de progreso y de cohesión social. La aportación que a la sociedad europea realizan las Cooperativas, las Mutualidades, las Asociaciones, las Fundaciones y otras Empresas sociales trasciende con creces la contribución que en términos estrictamente económicos el P.I.B. es capaz de reflejar, lo que no es poco. El potencial de generación de *valor añadido social* de este sector social es grande y su concreción multidimensional y marcadamente cualitativa, razón por la cual no siempre resulta de fácil percepción y cuantificación: de hecho, continúa desafiando a los métodos de evaluación de la riqueza y el bienestar¹.

Esa aportación neta de valor añadido social ha sido evidenciada y analizada a lo largo de los dos últimos decenios por numerosos estudios científicos e informes oficiales, incluidos aquellos emanados de las Instituciones Comunitarias². Estos estudios no sólo han contrastado la capacidad de la Economía Social para generar nuevas oportunidades para la sociedad, para regular importantes desequilibrios sociales y económicos, mejorando con ello el funcionamiento del sis-

tema aliviando tensiones y problemas, y para contribuir a la consecución de múltiples objetivos de interés general, sino que también han reconocido a este sector social como un sector portador de un estilo de desarrollo que confiere primacía a las personas. Esa aportación, no siempre bien reconocida, contrasta con la del Sector Privado Tradicional Lucrativo, el sector institucional que, aunque eficiente económicamente, genera lo que los economistas denominan *fallos de mercado*, entre ellos, externalidades negativas (como las actividades contaminantes del medio ambiente), una creciente desigualdad en la distribución de la renta, desequilibrios regionales y desequilibrios en los mercados de trabajo y de servicios, especialmente en los servicios de bienestar social.

Desde el enfoque de la teoría económica ortodoxa, un adecuado reconocimiento de las externalidades positivas generadas por la

1. CIRIEC-International publicará en breve un estudio internacional desarrollado por más de una veintena de investigadores y coordinado por la profesora Marie Bouchard sobre 'Métodos e indicadores de evaluación de la Economía Social'. Véase también Chopart et al (2006).

2. Uno de los últimos informes hecho público es el del Parlamento Europeo (Parlement, Commission de l'emploi et des affaires sociales (2006): Rapport sur un modèle social européen pour l'avenir) en el que se reconoce explícitamente a la Economía Social como el tercer pilar del Modelo social europeo. Le antecederon múltiples informes de ésta y otras Instituciones comunitarias.

Economía Social a la sociedad (Fraisie et al, 2001), en el sentido de beneficios sociales disfrutados por la sociedad pero cuyos costos son asumidos por grupos reducidos de individuos, justificaría la articulación de mecanismos compensadores hacia este sector, particularmente medidas de política pública.

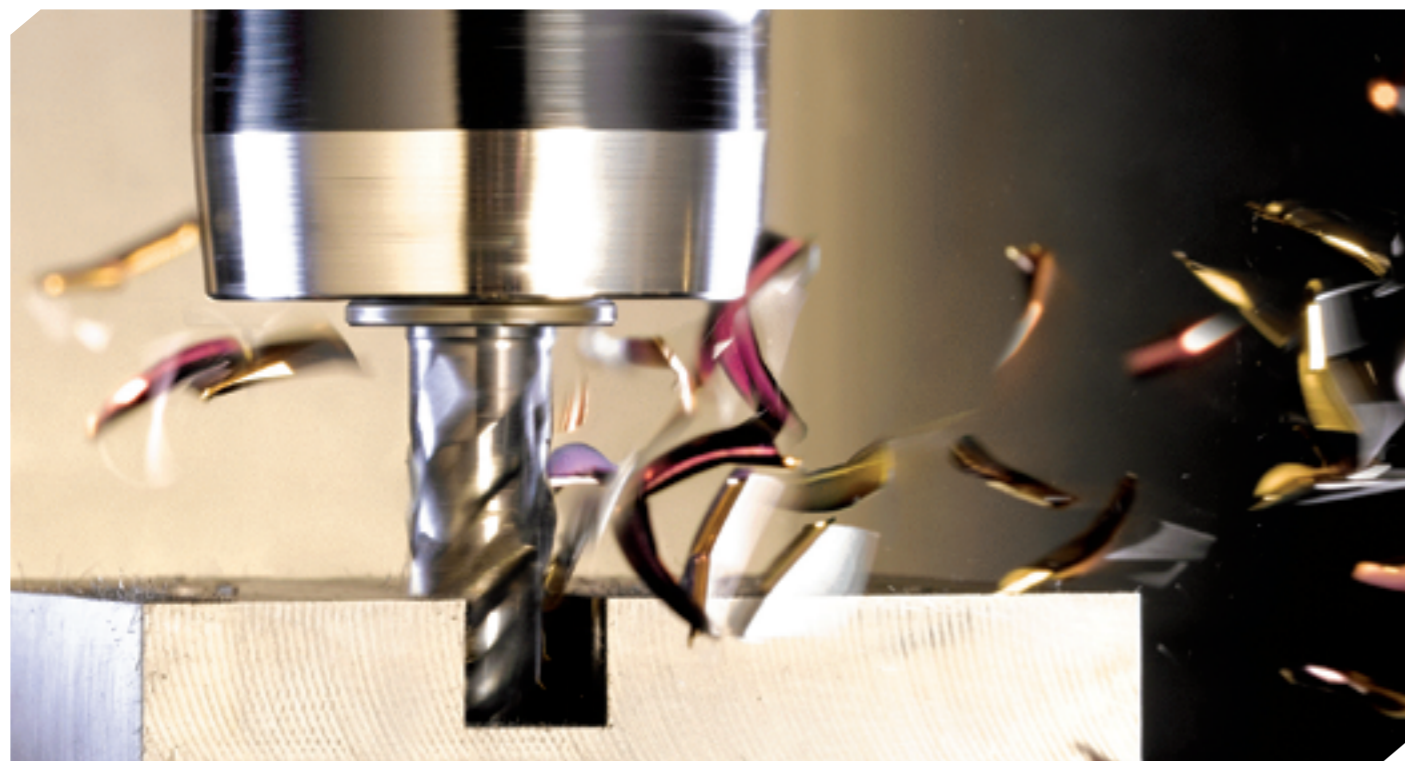
Pero el papel de la Economía Social en las sociedades modernas no se reduce a su rol paliativo de las deficiencias de los otros dos sectores institucionales, el Público y el Privado Tradicional, ni a la generación de valores añadidos sociales de carácter sectorializados, sino que la Economía Social también conforma un espacio regulador del sistema³, en aras a alcanzar un modelo de desarrollo social y económico más equilibrado (Demoustier, 2001).

Los ámbitos donde mayor consenso científico, social y político existe en cuanto a reconocimiento de aportaciones de valor añadido social de la Economía Social 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 apartados siguientes tienen por objeto abordar con más detalle esas contribuciones de la Economía Social.

2 El despliegue de políticas de economía social en Europa

En general en los países europeos se han articulado *políticas sectoriales* que han incluido referencias explícitas a las formas institucionales que integran la *Economía Social*, aunque con plasmación fragmentaria e inconexa: Son los casos de las políticas activas de empleo en las que han sido involucradas las cooperativas de trabajadores y las empresas de inserción, de las políticas de servicios sociales, donde las asociaciones, fundaciones y otras entidades sin fin de lucro han desempeñado un papel clave, de las políticas agrarias y de desarrollo rural, en las que las cooperativas agrarias han sido implicadas, o la referencia a las mutualidades de previsión social en el marco de los sistemas de previsión social. Más recientemente y singularmente han emergido *políticas específicas de Economía Social*, unas centradas en las empresas que operan en el mercado y otras dirigidas a las entidades sin fines de lucro, que operan fuera del mercado, pocas veces de modo transversal.

3. El papel regulador de la Economía Social se manifiesta en diferentes planos: en la definición de las actividades, en la accesibilidad a los servicios (geográfica, social, financiera y cultural), en su capacidad de ajuste entre servicios y necesidades, y en su capacidad para generar estabilidad en un contexto de economías eminentemente cíclicas.



El despliegue de estas políticas ha sido irregular tanto en amplitud como en contenido en los países de la Unión. Como se señalaba en Chaves y Monzón (2000), la diversidad de las políticas y la irregularidad de su despliegue se explican, principalmente, por el contexto político, económico, histórico, social, cultural e institucional propio de cada una de las situaciones nacionales y regionales en que fueron concebidas.

Más concretamente, entre los principales elementos que explican el alcance y la importancia de las políticas realmente desplegadas, además de la intensidad y manera de insertar la Economía Social en dichas políticas, figuran el reconocimiento social y político de esta realidad institucional (la Economía Social), la visibilidad del sector y la imagen que proyecta hacia la sociedad y hacia los formuladores de políticas en relación con el papel que desempeñan en el desarrollo multidimensional (económico, social y cultural) de la nación, el peso económico y la tradición de esta realidad y, finalmente, su capacidad de representarla en los distintos procesos de elaboración y aplicación de las políticas públicas.

Uno de estos factores, el papel que la *Economía social* puede desempeñar en el desarrollo multidimensional de los países, remite al modelo de sociedad en su dimensión ideológica, y constituye la piedra angular para la implicación de las diversas fuerzas sociales y económicas que conviven en un país. A este respecto se han planteado tres principales modelos de sociedad en los cuales el rol de la *Economía social* es sistémicamente antagónico (Laville y Vaillancourt, 1998; Lévesque y Mendell, 1999 y Demoustier, 2001):

Un primer modelo, el *socialdemócrata tradicional*, donde lo social estaría incluido exclusivamente en el Estado y la función de redistribución. La *Economía Social* resultaría de una herencia del pasado y ocuparía una posición residual. Lo social aparece por lo tanto casi exclusivamente como problema social exigente de las inversiones por parte del Estado, financiado por impuestos sobre el capital el cual es considerado como el instrumento privilegiado de producción de riquezas.

Existe una fuerte relación entre la existencia de un elevado grado de reconocimiento social del concepto de Economía Social en un país y la existencia de un órgano de alto rango dentro de las administraciones públicas nacionales con competencias reconocidas y explícitas en materia de Economía Social

Un segundo modelo, el *modelo neoliberal*, donde la economía se reduce al mercado, ocupado exclusivamente por empresas tradicionales lucrativas, y donde lo social sólo se refiere a quienes no participan en la economía de mercado y que constituyen así una demanda insolvente. La *Economía social* no sólo quedaría excluida del concierto de los desafíos claves de la economía, sino que contribuiría a la dualización social y económica en dos ámbitos, en las actividades de mercado, fomentando la dependencia y la precarización de las relaciones laborales y de producción de crecientes segmentos de población, y en las actividades de no mercado y redistributivas fomentando el cuestionamiento del Estado como máximo regulador y redistribuidor a favor de la filantropía, el voluntariado y la economía informal (Chaves, 2005).

Un tercer modelo, el *modelo de la democracia económica y social*, o de economía plural, donde lo social estaría incluido a la vez en el Estado (de la redistribución) y en la sociedad, donde el Estado continuaría siendo el principal regulador y redistribuidor, y donde la *Economía Social* operaría tanto en actividades de mercado como de no mercado. En este modelo, el fomento del despliegue de la Economía Social exigiría, por un lado, adecuados mecanismos de evaluación de su potencial de generación de valor añadido social y de sus límites, y

por otro, de importantes transformaciones socioeconómicas e institucionales (Lévesque, 1997).

Por otra parte, en aquellos países donde el sector de la Economía Social goza de mayor reconocimiento social (apareciendo incluso recogido y apoyado en su respectiva Carta Magna, la Constitución), tradición, dinamismo económico y capacidad de interlocución, existe una riqueza de dispositivos de políticas públicas en este ámbito que gozan además de una dilatada historia. En cambio, en países donde es sólo recientemente cuando se está 'descubriendo' políticamente este sector institucional (aunque no alguno de sus componentes, como las cooperativas), las medidas específicas dirigidas al sector son aún escasas y a menudo inducidas por dispositivos supranacionales, en concreto, aquellos emanados de la Unión Europea (Chaves y Monzón, 2000).

En muchos países de la Unión existe un **órgano de alto rango dentro de las administraciones públicas** nacionales con competencias reconocidas y explícitas en materia de Economía Social y cuyo nombre recoge la denominación (marca) de este sector social. Lejos de contribuir a una guetización de este sector de la sociedad, la existencia de este tipo de órgano constituye un indicador de primer orden del nivel de reconocimiento y de priorización en la agenda de los *policy makers* de un país. En efecto, implica no sólo un reconocimiento institucional de la importancia de este sector en la sociedad sino también un impulso a su visibilidad e imagen sociopolítica amén de otros efectos sobre el proceso político, como información coordinada, etc. De hecho, constituye también una forma de institucionalización de políticas específicas –transversales– de Economía Social.

En Europa este tipo de órganos públicos presentan en algunos casos un carácter interministerial y se encuentran en países como Francia, cuyo gobierno incluye un Ministerio de la Juventud, del deporte y

de la vida asociativa así como una Delegación Interministerial sobre Innovación Social y Economía Social, Bélgica, cuyo gobierno disponía de una Secretaría de Estado sobre Desarrollo Sostenible y Economía Social y ahora de una Secretaría de Estado para la Economía Plural, o España, donde existió durante parte de la década de los años noventa el interministerial Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social. La existencia de estos órganos depende, no obstante, en gran medida, de los cambios y reestructuraciones en los gobiernos de los respectivos países. Un ejemplo reciente es el de la Comisión nacional para las cooperativas de la República Checa: fue creada por el gobierno a principios de 2006, y desactivada a finales del mismo año, tras las elecciones, por el nuevo gobierno.

La Tabla siguiente recoge los órganos de la administración pública de los países miembros de la Unión que responden a los criterios anteriormente señalados y activos a principios del año 2006, identificados en el trabajo de campo de este estudio. Son a destacar el ejemplo francés así como la fuerte relación entre la existencia de un elevado grado de reconocimiento social del concepto de Economía Social en un país y la existencia de este tipo de órgano de la administración pública.

3 Administración pública competente en materia de Economía Social

No siempre la existencia de un órgano del tipo anterior es condición necesaria para la activación de políticas específicas y transversales de Economía Social. Varias experiencias, como las descritas en Chaves y Monzón (2000) así lo confirman. En este mismo contexto, en algunos de los nuevos países miembros de la Unión, a pesar de carecer de los susodichos órganos especializados, están emergiendo iniciativas en dirección a la institucionalización de políticas específicas de Economía Social. Son los casos de Polonia y la República Checa. Para el primero,





el Plan Nacional de Desarrollo para los años 2007-2013 del gobierno polaco cita repetidamente a la Economía Social como instrumento efectivo

País	Nombre de la Autoridad Pública
BÉLGICA (BE)	Secrétariat d'Etat au Développement Durable et à l'Economie Sociale
CHIPRE (CY)	Cooperative Societies' Supervision and Development Authority
ESPAÑA (ES)	DGES - Dirección General de Economía Social, del trabajador autónomo y del fondo social europeo, una en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y otra en el Ministerio de Agricultura Estas administraciones se reproducen a nivel de la mayoría de gobiernos regionales
FRANCIA (FR)	DIIEES (Délégation Interministérielle à l'Innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale) du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative Au niveau régional, des services Economie sociale et solidaire dans les conseils régionaux Au niveau municipal ou intercommunal, des élus et des techniciens
IRLANDA (IE)	Social Economy Unit, FAS.
ITALIA (IT)	Direzione generale per gli enti cooperative, Ministero dello sviluppo economico Agenzia per le Onlus (Agency for Socially Responsible Non-Profit Organizations).
MALTA (MT)	NGO Liaison Unit, Department for Social Welfare Standards, Ministry for the Family and Social Solidarity.
PORTUGAL (PT)	Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (INSCOOP).
REINO UNIDO (UK)	Social Enterprise Unit antes en el DTI ahora en el Cabinet Office, y la Charity and Third Sector Finance Unit with the HM Treasury

para combatir la pobreza y la marginación social. Estas menciones deben interpretarse en un contexto de participación de los interlocutores sociales en el proceso consultivo, incluyendo las empresas sociales y las ONG, y en la percepción positiva de la Economía Social por parte del Gobierno. Realidad análoga se ha producido con el Plan Nacional de Desarrollo para los años 2007-2013 de la República Checa. Por otra parte, a menudo la ES permite articular diferentes tipos de políticas sectoriales, como la social, la de empleo y la de desarrollo local, de ahí el interés de disponer de unidades administrativas competentes en materia de ES de carácter interministerial.

No obstante lo anterior, como ya se indicó al principio de este epígrafe, la realidad que predomina en Europa, cuando la Economía Social o sus componentes son tenidos en cuenta en la agenda política de los gobiernos, es la introducción sectorializada de esta realidad social en el marco de las diferentes políticas sectoriales, por ejemplo, en la política de empleo del respectivo Ministerio de Trabajo⁴ o en la política de bienestar social y acción social del correspondiente Ministerio de Asuntos Sociales. Este último hecho no es sorprendente, pues, a fin de cuentas, estas políticas sectoriales son las respuestas del Sector Público a las múltiples demandas y problemas sustantivos de su sociedad de referencia, de modo análogo al hecho de que la aparición de las múltiples formas de Economía Social son las respuestas espontáneas de la sociedad civil organizada a análogos problemas en ausencia de respuestas eficaces tanto por parte del Sector Público como del Sector Privado tradicional. En muchos casos las iniciativas de la Economía Social preceden a la actuación del sector Público a la hora de resolver problemas, proponiendo soluciones creativas, revelando así una potente capacidad de innovación socioinstitucional.

La Economía Social y sus componentes son considerados, a menudo pero no siempre, en las políticas de los Estados. Atendiendo a su inclusión, o no, como actor en las políticas, cabe distinguir las políticas específicas, de las políticas generales y de las excluyentes. Las *políti-*

cas específicas son aquellas dirigidas exclusivamente al sector de la *Economía Social*, ya sea en su concepción amplia o a sus familias internas, excluyendo de su campo de intervención al resto de empresas del Sector Privado. Las *políticas generales* son aquellas políticas públicas dirigidas a cualquier tipo de empresa o entidad, sin distinción. Las *políticas excluyentes* son aquellas políticas dirigidas al Sector Privado pero que excluyen, explícitamente (en la regulación) o económicamente⁵, a las empresas y entidades de *Economía Social*. Un ejemplo de política excluyente ha sido la política energética española, en su vertiente de distribución, en la cual se ha excluido, hasta recientemente, la posibilidad de que las cooperativas puedan ser agentes distribuidores de energía eléctrica o de carburantes en gasolineras cooperativas, o también, la exclusión de las cooperativas, en este mismo país, de los fondos de formación continua hasta el año 2005. El *concepto de discriminación positiva y negativa* hacia la *Economía Social* se concibe en este marco dependiendo de si se aplican políticas específicas o excluyentes. Cambios institucionales en la concepción de políticas que alteran su modo de operativización y/o que alteran la naturaleza institucional de los beneficiarios son medidas que pueden favorecer o impedir el despliegue de la Economía Social en la economía.

En Europa las políticas dirigidas a la Economía Social presentan un variado elenco de formas. Atendiendo a la naturaleza de sus instrumentos se distinguen cinco principales tipos de políticas (Chaves, 2002): las políticas institucionales, las políticas de difusión, formación e investigación, las políticas financieras, las políticas de apoyo con servicios reales y las políticas de demanda.

Como ya fue explicado, las **políticas institucionales** confieren espacio sistémico a las empresas de la *Economía Social* desde el orden institucional vigente, reconociéndoles como actor tanto en la economía como en el diálogo social.

Las políticas institucionales atañen también al reconocimiento de la

4. El estudio de CIRIEC-International (2000) analizó en profundidad el papel de la Economía Social en las políticas de empleo de Europa.

5. La exclusión económica se justifica en determinadas exigencias económicas, como son el tamaño empresarial o la capacidad de movilización de recursos humanos estratégicos (gestores de proyectos), que las empresas de este sector social tienen dificultades en cumplir para acogerse a determinadas políticas.

Economía Social como actor en el proceso de elaboración y aplicación de las diferentes políticas públicas. En los países donde la Economía Social se halla más reconocida existen órganos institucionalizados de participación y diálogo social con representación de la Economía Social. Se trata de los consejos económicos y sociales, análogos al Comité Económico y Social Europeo, a nivel estatal y regional, y de Consejos estatales de la Economía Social en España y en Francia. Se aprecian también incipientes iniciativas en este sentido en los nuevos países miembros de la Unión, como Lituania, donde la estrategia económica señala explícitamente que la Economía Social es un actor clave, y en Malta, donde en julio de 2005 se publicó un Libro Blanco sobre "El reforzamiento del sector Voluntario".

Las **políticas de difusión**, formación e investigación van dirigidas a proporcionar, por un lado, visibilidad y receptividad social, y por otro lado, a desarrollar competencias en materia de formación e investigación en beneficio del sector. En varios países europeos existen líneas estables de apoyo a la formación y a la investigación especializada en Economía Social.

Las universidades y las organizaciones federativas suelen ser las encargadas de llevar a cabo estas funciones. En algunos casos, como Suecia, Portugal, Italia, España y Francia, han aparecido centros de investigación y de formación especializados articulados en redes, siendo una de las más activas la red de CIRIEC. También han aparecido otras redes, como la red EMES, la red del Proyecto internacional de la Universidad Johns Hopkins y redes interuniversitarias nacionales (como las redes alemana de cooperativas, la red interuniversitaria francesa de la economía social y solidaria, la red española de CIRIEC de investigadores en economía social, la red portuguesa del tercer sector, entre otras). Todas ellas han contribuido a difundir el concepto y los conocimientos sobre Economía Social a lo largo del territorio europeo. También en el ámbito de la formación en Economía Social los centros universitarios más consolidados han sido activos. En los últimos años, varias universidades, generalmente ligadas a dichas redes, en el marco de la conocida reforma europea de Bolonia, cuyo objetivo es constituir un espacio europeo de estudios superiores, han puesto en marcha títulos de postgrado en Economía Social.

Los poderes públicos también promueven y desarrollan la Economía Social a través de instrumentos financieros. En unos casos, con la política presupuestaria, movilizan fondos de naturaleza pública, como

el programa portugués Prodescoop, de promoción de las cooperativas. Análogos programas de subvenciones de promoción de las cooperativas y del empleo en las cooperativas, y programas análogos en Alemania, Italia, Chipre y España. En otros casos son fondos mixtos o paritarios, gestionados por la administración y por organizaciones de la Economía Social, siendo ejemplos los fondos Franceses Fondo Nacional de desarrollo de la vida asociativa (FNDVA) y el Fondo Nacional de desarrollo del deporte (FNDS). Otras veces, la procedencia de la financiación es extrapresupuestaria: en unos casos, como el de la Ray y de la Oy Veikkaus AB de Finlandia y la ONCE de España, los recursos proceden de la recaudación de la explotación de los juegos de azar (loterías, máquinas de premio). También se asignan fondos públicos poniendo en relación políticas de distinta naturaleza, por ejemplo, políticas pasivas de empleo con políticas activas, caso de la posibilidad de cobrar en un pago único la prestación por desempleo si el desempleado decide poner en marcha una cooperativa o una sociedad laboral en España o también de las políticas de ayuda al empleo en asociaciones y los cheques-empleo en Francia.

Las **políticas de apoyo** con servicios reales tienen por objeto ofrecer una variedad de servicios reales (no financieros) al sector, como son información técnica, asesoramiento, competencias en materia de comercialización, *networking*, reestructuración y fomento de la creación de estructuras de 2º grado, etc. Estos servicios tienden a ser ofrecidos por las federaciones sectoriales con apoyo de la financiación pública.

Como se sabe, a través del gasto público, las administraciones públicas son grandes *demandantes* de bienes y servicios ofrecidos por el sector privado. Este gasto determina el nivel de actividad del sector privado, como argumentó el economista Keynes en los años treinta. En este contexto, los poderes públicos pueden fomentar las empresas de ES facilitando su acceso a la condición de proveedor del sector público, considerando que la administración puede ser el demandante final o el demandante intermedio (caso de los servicios de bienestar social, como los servicios sociales, educativos o sanitarios, en los que los ciudadanos son sus usuarios finales).

En estas **políticas de demanda** el modo de provisión de los servicios tiene incidencia directa sobre las oportunidades de desarrollo de la Economía Social. Pueden contratarse de modo estable anualmente entre la administración y las organizaciones del sector, como la contratación anual en Portugal del tipo y cuantía de las subvenciones estata-

les para guarderías, preescolar y atención a los ancianos. Pueden entrar en situación de cuasi-mercados, abiertos a la competencia, donde los operadores de la Economía Social han de competir con las empresas privadas tradicionales lucrativas. Este último escenario, en expansión, se encuentra en proceso de regulación a nivel europeo. Al objeto de contemplar objetivos de interés social y general, pueden establecerse cláusulas sociales en las contrataciones de las administraciones públicas. Este tipo de cláusulas, cuestionadas hasta hace pocos años por distorsionar la competencia, han sido finalmente aceptadas por las instancias comunitarias, como revela la aprobación de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, a la que debe adaptarse la normativa de los Estados miembros, y que asume y regula explícitamente la introducción de criterios sociales en estas contrataciones.

4 Las políticas públicas de la Economía Social en las instancias comunitarias

Durante las tres últimas décadas, la atención prestada a la Economía Social por parte de las diferentes instancias comunitarias ha sido creciente aunque discontinua en el tiempo y desigual según instituciones. Progresivamente ha ido reconociendo el importante papel de la Economía Social en el desarrollo social y económico de Europa, y con él su naturaleza de pieza fundamental del Modelo Social Europeo.

La larga marcha hacia el reconocimiento institucional de la Economía Social y la articulación de políticas europeas específicas comienza en los años ochenta y culmina en 1989 con la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre "Las empresas de Economía Social y la creación de un mercado sin fronteras", en la que se proponía establecer una base jurídica europea para las cooperativas, asociaciones y mutuas en forma de Estatutos y con la creación de la Unidad de Economía Social en el seno de la Dirección General XXIII de la Comisión Europea. Durante esa década dos instituciones comunitarias, el Parlamento y el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), emiten sucesivos Informes, propuestas y Resoluciones que ponen de relieve el valor añadido social de la Economía Social y que culminan con sendos hitos (Hypman, 2003). El Parlamento emite informes como el de Avgerinos sobre la contribución de las cooperativas al desarrollo regional, Mihr sobre el papel de las cooperativas a la construcción europea, Trivelli sobre las cooperativas y la cooperación al desarrollo así como la proposición de resolución de Eyraud, Jospin, Vayssade (1984) que invita al Consejo y a la Comisión a examinar las posibilidades de establecer un derecho europeo de asociaciones. El CESE, por su parte, auspició en 1986 una conferencia europea de la Economía Social junto con el Comité de Coordinación des Associations Coopératives de la Communauté (CCACC) y editó en ese mismo año el primer estudio europeo sobre las cooperativas, mutuas y asociaciones (ver CESE, 1986).

A partir de 1989 se producen sucesivos avances y ciertos retrocesos en el reconocimiento y despliegue de políticas de Economía Social. Como se ha señalado más arriba, se institucionaliza la primera administración pública especializada en Economía Social, la "Unidad de Economía Social" de la Dirección General XXIII, creada por la Comisión Europea en 1989 bajo la Presidencia de Jacques Delors⁶. Su programa de acción era muy ambicioso, dados los escasos recursos económicos y humanos con los que contaba:

- emprender iniciativas para reforzar el sector de las cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones;



- elaborar una legislación europea de cooperativas, mutuas y asociaciones;
- analizar el sector;
- asegurar la coherencia de las políticas de la UE en cuanto afecten al sector;
- mantener contactos con las federaciones representativas que existan;
- establecer relaciones con los componentes del sector que permanezcan sin organizar;
- concienciar a los decisores sobre el sector de las cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones;
- evaluar los problemas que afronta el sector;
- representar a la Comisión en temas que atañen a las otras instituciones de la UE.

Esta Unidad es reestructurada en el año 2000 cuando sus competencias son escindidas entre dos Direcciones Generales: la DG Empresas e Industria, donde se creó una Unidad B3 de "Artesanía, pequeña empresa, cooperativas y mutuas", centrada en los "aspectos empresariales" de las cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones, y la DG de Asuntos Sociales, con competencias en materia de asociaciones y fundaciones.

Junto a la Unidad anterior, dos instituciones comunitarias han sido importantes valedores de la Economía Social:

- el Comité Económico y Social Europeo (CESE), órgano consultivo de la Unión Europea, el cual tiene en su Grupo III representantes de la Economía Social, los cuales han creado una 'Categoría Economía Social'. Su actividad ha sido especialmente prolífica en los últimos años, emitiendo diversos Dictámenes.
- el Parlamento Europeo. En 1990 crea en su seno por primera vez un 'Intergrupo parlamentario Economía Social', el cual, será desactivado y vuelto a reconstituir en 2005.

Adicionalmente se encuentra el Comité Consultatif de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CMAF), constituido en 1998, cuya función habría de ser la de dar su opinión sobre las diferentes cuestiones relacionadas con la promoción de la Economía Social a nivel de la Unión. Dicho Comité fue suprimido en 2000, tras la reestructuración de la Comisión, pero, a iniciativa de las propias organizaciones sectoriales, se activa inmediatamente la Conférence Permanente Européenne des Coopératives, Mutuelles, Associations et Fondations (CEP-CMAF)⁶ como plataforma europea interlocutora de las instituciones europeas.

A la hora de desplegar sus acciones, las instituciones comunitarias recurrentemente se enfrentan a un doble problema relativo a la Economía Social: el de su escasa base legal y el de su insuficiente precisión conceptual, debatiéndose entre una ausencia de referencia explícita en los textos básicos de la Unión (Tratado de Roma y Tratado de Maastricht), una definición (cuando la hay) basada en las formas jurídicas y no por las actividades que desarrolla, y entre una multiplicación de denominaciones (como Tercer sistema, sociedad civil, etc.) que contribuyen a dificultar el consenso en torno a la denominación de esta realidad.

Desde la perspectiva del reconocimiento jurídico y de la visibilidad de la Economía Social, los principales avances han sido los siguientes:

6. ver : <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/coop/social-history/social-history.htm>
 7. La agenda actual de CEP-CMAF es:
 - estrategia de Lisboa (pretendía conciliar lo económico con lo social y medioambiental), - política de cohesión, - programa 'competitividad e innovación', - servicios de interés general, - ayudas de estado, - responsabilidad social de las empresas.



- Las Conferencias europeas (París, Lisboa, Bruselas, Roma, Sevilla, Gante, Atenas, Luxemburgo, Salamanca y Tours, entre otras) organizadas por las Presidencias del Consejo de la Unión Europea o en el marco de las mismas,
- Los sucesivos Dictámenes del CESE y las iniciativas y opiniones del Intergrupo Economía Social del Parlamento Europeo, en algún caso, también del Comité de Regiones e incluso de la propia Comisión que han contribuido a dar visibilidad a este sector social y sus componentes;
- El Observatorio europeo de las PYME ha dedicado su 6º informe (2000) a las asociaciones y las fundaciones.
- El Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea, cuyo objetivo es armonizar y favorecer la transnacionalidad, además de dar soporte institucional a ciertas iniciativas empresariales europeas, está generando un efecto demostración positivo tanto hacia los nuevos países miembros de la Unión como hacia aquellos países que, como Reino Unido y Dinamarca, carecen de legislación especializada en materia de cooperativas⁸.
- La reciente aprobación de la regulación sobre las cláusulas sociales,

8. En sentido opuesto, la retirada de la agenda europea de los Estatutos de la Asociación Europea y de la Mutualidad Europea han supuesto una pérdida de oportunidad de dar soporte institucional a estas formas de Economía Social.

inclusión en las políticas comunitarias (estadísticas, formación, investigación y desarrollo). Aprobado por el Parlamento Europeo con un presupuesto de 5,6 millones de ecus, fue rechazado por el Consejo. Análoga suerte tuvo la segunda propuesta de Programa plurianual para la Economía Social. El enfrentamiento entre el Consejo y el Parlamento se constata en la misma línea presupuestaria 'Economía Social', la cual es eliminada en 1997 por el primero y rehabilitada por el segundo.

La participación de la Economía Social en la política presupuestaria de la Unión Europea se ha realizado en el marco de las políticas de empleo y de cohesión social, en concreto a través de los programas presupuestarios plurianuales de promoción de las PME y del empleo, como la iniciativa comunitaria ADAPT, la iniciativa EQUAL de integración social y laboral, los programas "Actuar localmente a favor del empleo", "Capital local con finalidad social" y el Fondo Social Europeo (FSE) en el marco de las medidas de fomento de las iniciativas locales (submedida 10 b) hacen referencia explícita al papel de la Economía Social. Estas referencias se enmarcan en el reconocimiento de la Economía Social en el marco del empleo y el desarrollo local de la Estrategia de Lisboa.

Singularmente, a iniciativa del Parlamento Europeo, la Comisión activó en 1997 una importante acción piloto, la única de gran envergadura enfocada específicamente hacia la Economía Social, denominada "Tercer sistema y empleo" dirigida a explorar y promover el potencial del Tercer sistema (sinónimo de Economía Social) en el campo del empleo. Operativizada por la Dirección General "Empleo y Asuntos Sociales" hasta el año 2001, puso en marcha 81 proyectos por valor de casi 20 millones de euros. No ha tenido continuidad.

Estos programas han tenido unos amplios efectos estructurantes tanto a nivel nacional como internacional para articular y vertebrar la Economía Social Europea a nivel de federaciones, redes, investigaciones, cultural, de políticas. De especial importancia es el programa EQUAL. Apoya a proyectos que implican la participación de entidades de la Economía Social, tales como "Reforzar la Economía Social (Tercer Sector) nacional, especialmente los servicios para las comunidades locales y la mejora de la calidad del empleo". Los proyectos incluyen también conferencias y debates, claves para la difusión del concepto. Su impacto está siendo decisivo en países como Polonia, Irlanda y Austria.

Se espera que estos efectos positivos también se produzcan en los nuevos países miembros de la Unión, contribuyendo así la Economía Social a la construcción europea y al proyecto europeo.

Es importante subrayar, dentro de la arquitectura de la política europea, el protagonismo conferido a los gobiernos nacionales a la hora de trasladar la política de la Unión a los países miembros.

Desde la Dirección General Empresa algunas iniciativas también han sido puestas en marcha (Hypsman, 2003): la Comisión constituyó en 2000 un grupo político de empresa, bajo la Dirección General Empresa, cuya función es aconsejar a la Comisión sobre todas las cuestiones relativas a este campo. Esta institución, integrada por expertos procedentes del sector empresarial y de representantes de los Estados miembros, tiene por objeto examinar las cuestiones generales de empresa y asesorar a la Comisión en la difusión de las buenas prácticas. Este órgano cuenta con representación de la Economía Social. En

- Una creciente política favorable hacia las empresas sociales.

En las políticas desplegadas, los objetivos a los que va ligados la Economía Social son básicamente el empleo, los servicios sociales y la cohesión social, apareciendo, por tanto, sobre todo en dos grandes ejes de políticas públicas: las políticas sociales y de integración laboral y social y las políticas de desarrollo local y de creación de empleo. El interés por parte de las instituciones comunitarias en implicar a la Economía Social en estos objetivos constituye un avance fundamental, sin embargo, revela una concepción estrecha del potencial y de las propiedades que aquella puede generar en la sociedad y la economía europeas.

Una política presupuestaria europea específica de Economía Social no ha podido abrirse. Los dos intentos habidos han fracasado. Así, el primer Programa plurianual de acciones comunitarias en favor de las asociaciones, las mutuas y las fundaciones en la Comunidad Europea (1995-1997) tenía por objeto promover la Economía Social europea mediante acciones específicas transnacionales así como su



su agenda han estado el Libro Verde sobre el espíritu de empresa, el Libro Verde sobre la responsabilidad social de las empresas, así como un Informe sobre los factores de competitividad de las empresas.

Los tímidos avances citados en el reconocimiento y en el despliegue de políticas a nivel comunitario contrastan con dos asuntos que ocupan un lugar central en la política y agenda comunitaria: se trata, por un lado, de las barreras procedentes de la *política de defensa de la competencia* (Pezzini, 2000), al considerar la actividad de las cooperativas como 'ententes', luego prácticas restrictivas de la competencia que han de ser reprimidas, y por otro lado, el actual contexto de revisión de la *política de ayudas de estado*, de financiación de los servicios de interés general: cláusulas sociales, y las asociaciones sin fines de lucro, únicos beneficiarios sin cuestionamiento.

5 Referencias Bibliográficas

- AIM (2003): *Les mutualités en Europe*, Association Internationale de la Mutualité.
- AMIN, A., CAMERON, A. HUDSON, R. (2001): *Placing the Social Economy*. Routledge. London.
- BAKAIKOA, B. ERRASTI, A., BEGIRISTAIN, A. (2004): Governance of the Mondragon Corporación Cooperativa, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 75-1, p. 61-8.
- BAREA, J. (1990): "Concepto y agentes de la economía social", *CIRIEC-ESPAÑA, revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 8, p. 109-117.
- BAREA, J. & MONZON, J.L. (1995): *Las cuentas Satélite de la Economía Social en España; una primera aproximación*, Ed. CIRIEC-ESPAÑA, Valencia.
- BORZAGA, C. And SPEAR, R. (ed) (2004): *Trends and challenges for co-operatives and social enterprises in developed and transition countries*, edizioni 31, Trento.
- BIRKHOELZER, K., LORENZ, G. et al (1999): *The Employment Potential of Social Enterprises in 6 EU Member States*, Technologie-Netzwerk Berlin.
- CECOOP (2006): "Social enterprises and worker cooperatives: Comparing models of corporate governance and social Inclusion", *CECOOP European Seminar*, Manchester.
- CHAVES, R. (2002): « Politiques publiques et économie sociale en Europe: le cas de l'Espagne », *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 73, Nº 3, p. 453-480.
- CHAVES, R. y MONZÓN, J.L. (2001): "Economía Social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas", *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 37, p. 7-33.
- CHAVES, R. y SAJARDO, A. (2006): "Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español", *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, Nº 56, p. 87-116.
- CHAVES, R. and MONZON, J.L. (2000): "Las cooperativas en las modernas economías de mercado", *Economistas*, Nº 83, p. 113-123.
- CHAVES, R., MONZON, J.L., STRYJAN, Y., SPEAR, R. & KARAFOLAS, S. (eds) (2005): *The future of co-operatives in a growing Europe*, Ciriec-España, Valencia.
- CHOPART, J.N., NEYRET, G. & RAULT, D. (dir) (2006): *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire*, La Découverte, Paris.
- CIRIEC (2000): *The Enterprises and Organizations of the Third System: A strategic challenge for employment*. CIRIEC – Directorate General V of the European Union, Liege.
- DEFOURNY, J. & MONZÓN CAMPOS, J. (eds.) (1992): *Économie sociale (entre économie capitaliste et économie publique) / The Third Sector (cooperatives, mutual and nonprofit organizations)*. De Boeck Université – CIRIEC, Bruxelles.
- EESC - Comité Économique et Social des Communautés Européennes (1986): *Les organisations cooperatives, mutualistes et associatives dans la Communauté Européenne*, Office des publications officielles des Communautés Europeennes – Editions Delta, Bruxelles.
- EUROSTAT (1997): *Le Secteur Coopératif, Mutualiste Et Associatif Dans L'union Européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés Européennes.
- EVERS, A. & LAVILLE, J.L. (dir) (2004): *The third sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- MONZON, J.L., DEMOUSTIER, D., SAJARDO, A. & SERRA, I. (dir) (2003): *El Tercer sector no lucrativo en el Mediterráneo. La Economía Social de no mercado. I. España, Francia, Grecia Italy y Portugal*, CIRIEC-España, Valencia.
- DEMOUSTIER, D. & CHAVES, R., HUNCOVA, M., LORENZ, G., SPEAR, R. (2006): "Débats autour de la notion d'économie sociale en Europe", *Revue Internationale de l'économie sociale*, Nº 300, p. 8-18.
- DEMOUSTIER, D. (2001): *L'économie sociale et solidaire*, Alter-éco/Syros, Paris.
- DEMOUSTIER, D. (coord) (2006): *Economie sociale et développement local*, L'Harmattan, Paris.
- DESROCHE H. (1983): *Pour un traité d'Economie sociale*, CIEM, Paris.
- DRAPERI, J.F. (2007): *Comprendre l'économie sociale*, Dunod, Paris.
- FAVREAU, L. (2005): *Économie sociale et politiques publiques*. Cahier CRDC, UQO.
- GUESLIN, A. (1987): *L'invention de l'Economie Sociale*, Economica Paris.
- KENDALL, J. & ANHEIER, H.K. (1999): "The third sector and the European Union policy process", *Journal of European Public Policy*, vol. 6 (2), June, 283-307.
- LÉVESQUE, B. & MENDELL, M. (1999): *L'économie sociale: éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche*, Cahier de recherche du CRISES, UQAM, Montréal.
- LÉVESQUE, B. (2005): « Innovations et transformations sociales dans le développement économique et le développement social : approches théoriques et politiques publiques », Cahier de recherche du CRISES, UQAM, Montréal.
- LIPIETZ, A. (2001): *Pour le tiers secteur. L'économie sociale et solidaire : pourquoi et comment?* Éd. La Découverte/La Documentation française, Paris.
- MARCUELLO, C. (2007): "Empresas de inserción: puentes de inclusión en el mercado laboral", monográfico, *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, Nº 59.
- MELIAN, A., PALOMO, R., SANCHIS, J.R., SOLER, F. (2006): "La investigación en materia de cooperativas de crédito y de grupos cooperativos", *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, Nº 56, p. 25-64.
- MONZON, J.L. (2006): "Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector", *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, Nº 56, p.9-24.
- Parlement, Commission de l'emploi et des affaires sociales (2006): *Rapport sur un modèle social européen pour l'avenir*. (2005/2248 /INI).
- PEREZ DE URALDE, TX. (coord) (2005): *La economía social en Iberoamérica*, Fundibes – Fundación iberoamericana de la economía social, Madrid.
- POWELL, W. (ed.) (1987): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven.
- SHRAGGE, E. & FONTAN, J.M. (ed) (2004): *Social Economy. International debates and perspectives*, Black Rose Books, Londres.
- TOMAS-CARPI J.A. (1997): « The prospects for a Social Economy in a changing world », *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 68, Nº 2, p. 247-279.
- VAILLANCOURT, Y. (dir.) (1999): « Le tiers secteur », *Nouvelles pratiques sociales*, vol.11-12.
- VIENNEY C. (1994): *L'Economie sociale*, Repères, La Découverte, Paris.
- WESTLUND, H. (ed) (2001): *Social ekonomi i Sverige (Social Economy in Sweden)*, Fritzes, Stockholm.