

ÍNDICE

RESUMEN.....	5
ABSTRACT	9
INTRODUCCIÓN	13
PARTE I.....	23
1. LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL SISTEMA SOCIOECONÓMICO: CONCEPCIÓN Y PAPEL	26
1.1. Revisión conceptual	27
1.2. El papel de la Economía Social en el sistema socioeconómico.....	40
2. PROCESO POLÍTICO Y ECONOMÍA SOCIAL.....	72
2.1. Teorías sobre el proceso político	75
2.2. Teorías sobre el cambio político	87
2.3. Teorías sobre la participación de la Economía Social en el proceso de elaboración de las políticas públicas.....	111
2.4. Modos de participación en el proceso de elaboración de las políticas públicas.....	117
3. LA ECONOMÍA SOCIAL COMO OBJETO DE ACTUACIÓN PÚBLICA.....	127
3.1. Razones que justifican la intervención pública en materia de Economía Social	127
3.2. Tipología de políticas de fomento de la Economía Social.....	129
3.3. Síntesis y conclusiones	136
4. CONCLUSIONES PARTE I	137
PARTE II.....	141
5. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO	145
6. EVIDENCIAS DE UN CAMBIO POLÍTICO RESPECTO A LA ECONOMÍA SOCIAL...	155
6.1. Discurso político de las instituciones internacionales (Naciones Unidas, OIT,...)	155
6.2. Discurso político de la Unión Europea (comunicaciones, dictámenes,...) ..	160
6.3. Discurso político en España: análisis de la Ley de Economía Social	165
6.4. Discurso político en Valonia: análisis del <i>Décret relatif à l'Économie Sociale</i>	169
6.5. Leyes de la Economía Social en distintos países	171
6.6. Síntesis y conclusiones	179

7. ELEMENTOS DE CAMBIO POLÍTICO PARA LA EMERGENCIA DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	182
7.1. El contexto político a nivel europeo	183
7.2. Elementos de cambio político en España	195
7.3. Elementos de cambio político en Valonia (Bélgica).....	283
7.4. Síntesis y conclusiones	320
8. LAS CONSECUENCIAS DEL CAMBIO POLÍTICO, EJEMPLOS DE POLÍTICAS DE FOMENTO	325
8.1. Las políticas de fomento de la Economía Social a nivel internacional.....	325
8.2. Las políticas de fomento de la Economía Social en la Unión Europea	336
8.3. Las políticas de fomento de la Economía Social en España.....	343
8.4. Las políticas de fomento de la Economía Social en Valonia (Bélgica)	364
8.5. Síntesis y conclusiones	373
9. CONCLUSIONES PARTE II	376
CONCLUSIONES FINALES	383
FINAL CONCLUSIONS	389
BIBLIOGRAFÍA	393
RELACIÓN DE TABLAS, FIGURAS Y GRÁFICOS.....	413
ANEXO.....	419

RESUMEN

Desde la pasada década se ha evidenciado un incremento de la importancia de la Economía Social, en su concepción más amplia, en las economías, haciendo emerger nuevas respuestas a los problemas del sistema. Esta realidad ha suscitado un creciente interés de los poderes públicos, de los investigadores y de la sociedad en general. En los contextos de crisis y de inestabilidad política, económica y social, es cuando se originan los mayores cambios políticos y cambios en la agenda política. Por ello se considera de interés científico analizar si en el actual periodo de crisis la Economía Social ha incrementado su presencia en el proceso político y por tanto, ha sido incluida en la agenda política principal.

El objetivo general del trabajo es contrastar si se ha producido un cambio político a favor de la Economía Social en los últimos años, determinar cuáles han sido los elementos que han provocado que se produzca dicho cambio político, y finalmente identificar en qué políticas se ha materializado dicho cambio.

Las preguntas concretas que se plantean en esta investigación son las siguientes:

1. ¿Está emergiendo la Economía Social como campo de actuación en las políticas públicas en Europa en los últimos años?
2. ¿Qué elementos explican ese cambio en la orientación de las políticas públicas?
3. ¿Cómo se han materializado las nuevas políticas públicas que están prestando atención a la Economía Social?

En la primera parte de la tesis, el marco teórico, se analizan las principales aportaciones teóricas respecto de la Economía Social y las políticas públicas, al objeto de presentar el estado de la cuestión y establecer las categorías analíticas del estudio.

En la segunda parte de la tesis, la contrastación empírica, se recogerán las evidencias empíricas que ofrecen respuesta a las distintas preguntas planteadas. Concretamente, para contrastar si se ha dado cambio político respecto a la Economía Social, emergiendo éste como objeto político, se acopiará la relación de todas aquellas declaraciones, comunicaciones, leyes, etc. que evidencian un incremento del interés por parte de los poderes políticos hacia la Economía Social.

Respecto a los elementos condicionantes del cambio político se considerarán distintas realidades, el caso español, la región valona (Bélgica) y las instituciones europeas. Para detectar dichos elementos se realizará un análisis de las “corrientes” (*streams*) y elementos descritos en la Teoría del Marco de las Corrientes Múltiples (Kingdon, 2011), complementándose con otras teorías que perfeccionan el análisis de los emprendedores políticos (Sabatier et al, 2009; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

Para analizar en qué se ha materializado dicho cambio político, se identifican y valoran las políticas de fomento de la Economía Social de las distintas realidades analizadas, así como también se estudiará la evolución de los recursos económicos destinados a las medidas de fomento identificadas.

Respecto a la respuesta de la primera pregunta, con el estudio se concluye que, después del momento de inflexión en el desarrollo socioeconómico, identificado con el inicio de la crisis en 2008, sí que ha emergido la Economía Social como objeto en las políticas públicas. Se constata un cambio en el discurso político materializado en los nuevos textos legislativos aprobados, los cuales suponen un claro incremento del nivel de reconocimiento institucional.

Entre los elementos que han coadyuvado a que se produzca un cambio político, destacar los factores externos, vinculados a los problemas generados por la situación de crisis y a las reacciones sociales, políticas y científicas que ello ha suscitado; la fortaleza y resistencia que ha demostrado la Economía Social frente a la situación de crisis; y la representación estructurada que presenta la Economía Social, con acceso a los canales de participación institucionales y con una opción política trabajada, viable y con respaldo empírico.

De los elementos que obstaculizan el cambio político hacia la Economía Social destacar el incremento del déficit público, cobra una relevancia importante dentro de la agenda política, dando lugar a políticas de austeridad presupuestaria, condicionando el desarrollo de las políticas en general y de la política dirigida a la Economía Social en particular; el desconocimiento por parte de la sociedad en general del concepto de Economía Social, no siendo un concepto que forme parte del paradigma dominante actual; y debilidades del propio sector, en cuanto a la organización representativa, por la confusión terminológica (Economía Social, Tercer Sector, Empresas Sociales,...), que deriva en la división del mismo, no aprovechando sinergias que se pueden producir de la acción conjunta.

Finalmente, se concluye que en la práctica no se ha visto materializado el cambio político detectado, dado que las políticas de fomento vigentes continúan siendo las mismas que antes del año de inflexión considerado, y los recursos económicos destinados a éstas no se han visto incrementados. Además, la concepción de la Economía Social por parte de los *policy makers*, en la práctica, continúa estando vinculada al empleo y la inserción laboral, no abriendo dicha concepción a la recogida en los nuevos textos legales aprobados.

ABSTRACT

It is a well-known fact the Social Economy has acquired a prominent relevance during the last decade because of its potential to provide new solutions to the problems generated by the system.

The potential of Social Economy was evident for the public authorities, researchers and society. In this context, when political, economic and social crisis occur, then changes in the political agenda happen. It is therefore necessary to analyze whether the Social Economy has been included in the mainstream political agenda during this current crisis.

The main objective of this Thesis is to analyze whether any political change has benefited the Social Economy during last years, to study the elements which produced the political change, and finally to identify the policies derived from these changes.

Specifically the research questions proposed are:

1. Are the Social Economy emerging as a field of action in public policies in Europe in recent years?
2. What elements are able to explain the change of direction in public policies?
3. How become real the new public policies which are considering (or taking into account) the Social Economy?

In the first part of the thesis, the theoretical framework, analyses the major theoretical contributions in connection to the Social Economy and public policies, in order to describe the state of the art and establish the analytical categories of the study.

In the second part, empirical evidence required to answer the questions in this research is collected. Specifically, to compare if there exist a political change regarding to the Social Economy, emerging this as political subject, it collects all those statements, communications, laws, etc. That show an increase of interest from the political power toward the Social Economy.

According to other factors related to the political changes, it must be considered different scenarios. In particular, Spain, Walloon region and European institutions will be analyzed. To achieve this objective, we performed an analysis of the streams and the factors described in the Multiple Streams Framework Theory (Kingdon, 2011) improved with others theories of policy entrepreneurs (Sabatier et al, 2009; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

In order to analyse how the political change has been materialized, the policies for the promotion of the Social Economy of the different realities will be identified, analysed and valued. We will also explore the evolution of the economic resources devoted to the promotion measures identified.

Regarding the answer of the first question, the study concludes that, after the turning point in the socio-economic development since the onset of the crisis in 2008, Social Economy has emerged as a priority in public policies. A change in the political discourse is observed, which is materialized in the new legislative texts adopted, as posed the clear increase in the level of institutional recognition.

In relation with the different items that contributed to produce a political change, we have to take into account: the problems generated by the situation of crisis and the social, political and scientific reactions raised; the strength and resistance demonstrated by the Social Economy compared to the crisis situation. Furthermore, a structured representation exist, with Access to the channels of institutional participation, and with empirical support.

The elements which block the political change towards the Social Economy are: the increase of the public deficit, which is gaining importance in the political agenda, giving rise to policies of budgetary austerity, that in turn determines the development of policies in general, and particularly for policy toward the Social Economy; the lack of knowledge about Social Economy by the society in general. Social Economy is not a concept included in the current dominant paradigm; the lack of policy intention; weaknesses of the sector itself, in regard to the division of the sector, not taking advantage of synergies that can be produced in the joint action.

Finally, for the last question it is concluded that in practice the political change is not evident, given that the existing building policies remain the same as they were before the year of inflection considered. Furthermore, the economic resources have not been increases. In addition, the conception of the Social Economy by policy makers continues to be linked to employment and employability, being not collected in the new legal texts.

INTRODUCCIÓN

Es un hecho que la Economía Social, en su concepción más amplia, ha adquirido desde la pasada década una mayor importancia en las economías, tanto de los países del Norte como los del Sur, se ha transformado y ha hecho emerger nuevas respuestas a los problemas del sistema. Esta realidad no ha quedado oculta a los ojos de los poderes públicos, de los investigadores y de la sociedad en general.

La situación actual de crisis económica ha generado críticas por parte de la comunidad científica y política en el modelo de desarrollo vigente hasta el momento, y en este contexto, se ha puesto de manifiesto desde algunos círculos científicos relevantes, la confianza en el desarrollo de la Economía Social como nuevo vector de un modelo de desarrollo sostenible capaz de perdurar en el tiempo.

Desde la perspectiva política, se detecta un creciente número de leyes de Economía Social aprobadas en distintos países y de dictámenes y comunicaciones procedentes tanto de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo como de diferentes instituciones internacionales (OIT, ONU,...) que defienden el apoyo tanto institucional como económico a la Economía Social y que proporcionan un nuevo escenario institucional al sector. Concretamente en el caso de España, con la aprobación de la ley de Economía Social (Ley 5/2011), se produce un cambio en el contexto de apoyo a la Economía Social potencial. En dicha ley se recoge, como aspecto principal, el reconocimiento institucional de la Economía Social como actor del sistema socioeconómico, lo cual proporciona visibilidad y refleja el incremento del interés en que esta realidad adquiera una mayor presencia en distintos ámbitos dentro de la sociedad.

En los contextos de crisis y de inestabilidad política, económica y social, es cuando tienden a fraguarse los mayores cambios políticos y cambios en la agenda política. Por ello se considera de interés científico analizar si en el actual periodo de crisis la Economía Social ha sido incluida en la agenda política principal.

La procedencia de la inclusión de la Economía Social en la agenda política principal se justifica por la aportación a la consecución tanto de objetivos de política económica, como otros de carácter social y político.

Esto se puede justificar a través del análisis que nos proporcionan estudios previos de las funciones que realiza la Economía Social dentro del sistema socioeconómico (Tomas-Carpi, 1997; Monzón, 1997; Demoustier, 1999; Monzón y Chaves, 2008; Chaves y Monzón, 2012). Estos estudios empíricos recientes han demostrado la mayor resistencia de las cooperativas frente a la destrucción de empleo (Díaz y Marcuello, 2010), la rápida respuesta de las cooperativas de vivienda, de consumo, de servicios sociales, sanitarias y de enseñanza a las nuevas demandas sociales provocadas por la situación de crisis y la insuficiente oferta desde el sector público y privado capitalista (Monzón y Chaves, 2008), la capacidad de las cooperativas agroalimentarias de haber protagonizado un ajuste estructural del sector agrario y luchado por el desarrollo rural (Melià y Julià, 2010) y la resistencia de las entidades financieras de la Economía Social (cooperativas de crédito, cajas rurales) a la crisis financiera internacional (Palomo et al, 2010; Melián et al, 2010). Todos estos valores añadidos constituyen de la Economía Social un aspecto clave para el presente estudio, dado que delimitan el grado de presencia de la Economía Social en el proceso político e influyen en que se produzca una recuperación de la atención de los *policy makers* hacia la Economía Social.

La literatura científica ha abordado, a lo largo de los últimos veinte años, cuestiones como la definición, naturaleza y características de la Economía Social (Chaves et al, 2007; Defourny y Monzón et al, 1992; Bouchard, 2009; Monzón, 2006; Defourny et al, 1997). También ha analizado el papel que juega la Economía Social dentro del sistema socioeconómico, así como distintos aspectos relacionados con las políticas públicas, centrándose en elementos como la implicación del sector en el proceso político, la participación en la elaboración de las políticas públicas y la introducción de asuntos relacionados con el sector en la agenda política, entre otros (Kendall y Anheier, 1999; Vaillancourt, 2009; Kendall, 2008; Vienney, 1985; Martí et al, 2010; Archambault, 1986; Downing, 2012; Simon, 1990; Kuhnle y Selle, 1992; Chaves, 2002b; Kendall, 2009; Danini, 2004; Demoustier, 2006; Laville et al, 2005; Lyons y Passey, 2006; Chaves, Savall y Monzón, 2014; Barco, 2012; CIRIEC-Internat, 2007; Kendall, 2000; Savall, 2011; Tremblay, 2009a, 2009b; Zimmer, 2010).

También se han realizado aportaciones al análisis del tipo de políticas dirigidas al fomento del sector tanto a nivel nacional como internacional (Chaves y Demoustier, 2013; Chaves, 2012; IGOP, 2010; Fajardo, 2012; Vidal y Claver, 2006; Herrero y Chaves, 2012; Martí et al, 2010; Castelao y Srnc, 2012; Hintze, 2010), así como la relacionada con la evaluación de dichas políticas (Chaves et al, 2011; Chaves y Savall, 2013).

Esta literatura científica deja la puerta abierta a nuevos estudios empíricos y teóricos como el que a continuación se propone, dado que ofrece un marco teórico sobre el cual trabajar. No obstante, esta literatura no ha abordado una de las áreas que se considera fundamental, la de los elementos de cambio político relacionados con la Economía Social. La importancia que presenta el análisis del cambio político y los elementos que lo condicionan está relacionada con la necesidad de conocer los factores coadyuvadores y la estrategia seguida por la Economía Social para introducirse como prioridad en la agenda política, para así detectar qué facilita o dificulta esa introducción en esa agenda.

El presente estudio incluye también una dimensión prescriptiva y pragmática, en tanto que pretende ser una herramienta para los representantes de la Economía Social que deseen introducir en la agenda política el fomento al sector. Este trabajo ayudará a identificar cuáles son los problemas que obstaculizan el cambio político y cuáles son las ventajas que presenta la naturaleza del sector para poder introducirse en la agenda política.

Objetivo e hipótesis

El objetivo general del presente trabajo es contrastar si se ha producido un cambio político a favor de la Economía Social en los últimos años, determinar cuáles han sido los elementos que han provocado que se produzca dicho cambio político, y finalmente identificar en qué políticas se ha materializado dicho cambio.

Se pretende conocer el alcance del incremento de atención hacia la Economía Social, tanto en el ámbito del discurso político como en las políticas económicas realmente implementadas, así como especificar cuáles son los aspectos que han influido positiva y negativamente en este cambio político hacia la Economía Social.

El objetivo general se desarrolla en tres objetivos específicos:

1. Determinar si los *policy makers* han prestado mayor atención a la Economía Social y han apostado políticamente por ella introduciéndola en sus agendas políticas.
2. Estudiar los elementos que han coadyuvado a generar un cambio político en favor de la Economía Social. Es decir, determinar las causas que han provocado que se incremente el interés por parte de los poderes públicos en relación a la Economía Social, así como también detectar si ha habido elementos que han dificultado u obstaculizado dicho cambio político.

3. Identificar cuáles han sido las nuevas políticas públicas en las que se ha materializado la creciente atención a la Economía Social por parte de los *policy makers*.

Las preguntas concretas que se plantean en esta investigación son las siguientes:

1. ¿Está emergiendo la Economía Social como campo de actuación en las políticas públicas en Europa en los últimos años?
2. ¿Qué elementos explican ese cambio en la orientación de las políticas públicas?
3. ¿Cómo se han materializado las nuevas políticas públicas que están prestando atención a la Economía Social?

Como **hipótesis**, con las reflexiones previas a la realización del estudio, se establece que sí que ha habido un cambio en el discurso político a favor de la Economía Social materializado en textos legislativos y se ha introducido al sector en la agenda política, debido en gran parte a la situación socioeconómica que se ha generado con la crisis, en la que se han acentuado los problemas que conlleva el libre funcionamiento de un mercado de índole capitalista. Por lo que aumenta el interés por parte de los agentes políticos en las formas alternativas de modelos de desarrollo económico y social, como es el caso del sector de la Economía Social.

Además, se presupone que los resultados en los que se debería haber materializado el cambio del discurso político a favor de la Economía Social no se han producido o han sido muy modestos, siendo el discurso político mucho más ambicioso que las políticas de fomento del sector que finalmente se han implementado.

Respecto a los elementos condicionantes del cambio político, se prevé que existan tanto elementos coadyutores, probablemente relacionados con factores externos ligados a los efectos de la crisis socioeconómica, como elementos obstaculizadores, relacionados con la propia organización y naturaleza del sector de la Economía Social, y con elementos de carácter cognitivo.

Metodología

El contraste de las hipótesis del presente estudio se efectúa mediante el análisis tanto cualitativo como cuantitativo, para obtener un mejor resultado. Se considera apropiada la utilización del método “triangulación de métodos y técnicas o Método de triangulación” (Yin, 2003), que consiste en combinar distintas técnicas metodológicas para que se complementen unas con otras y así corregir los posibles defectos de cada una de ellas.

Para la primera parte de la tesis, el marco teórico, se realiza un análisis documental de la producción científica más teórica, es decir, una revisión bibliográfica de la literatura relacionada con el objeto de estudio. Para la recopilación de la literatura necesaria se recurre a diferentes fuentes, como son: publicaciones, revistas especializadas, aportaciones a congresos y documentos oficiales. Se analizan los textos científicos obtenidos para poder ofrecer una síntesis ordenada y comparada de los principales aspectos teóricos relacionados con el estudio que se presenta.

En la segunda parte de la tesis, el análisis empírico se centra en aquellas políticas que están relacionadas o dirigidas a las entidades que se consideran y se incluyen (por parte de los *policy makers*) dentro del campo de la Economía Social.

El periodo temporal de referencia para esta investigación abarca desde el año 2008 hasta la actualidad, si bien por razones obvias, se estudian los años inmediatamente anteriores como representación de la situación anterior al “cambio”. La justificación es que el año 2008 se considera un año de inflexión por el comienzo de la crisis económica en Europa, lo cual provoca una situación problemática que requiere soluciones de índole política, previéndose así que se producen cambios políticos hacia la Economía Social a raíz de esa situación de inestabilidad social y económica. También es importante destacar que existen antecedentes previos que han estimulado que se produzca un incremento en el interés hacia la Economía Social, aunque se vislumbra una mayor aceleración a partir del momento de inflexión identificado, el inicio de la actual crisis.

Se ha optado por abordar tres realidades significativas, correspondientes a tres niveles de gobierno, el estatal, el regional y el supraestatal:

- El caso de España, por tratarse de la realidad más próxima y ser uno de los primeros países en aprobar un texto legislativo relativo a la Economía Social poniendo de manifiesto un incremento del interés hacia el sector. Se prioriza el nivel estatal de análisis en tanto que es en este nivel donde se han urdido y desplegado las líneas generales de las políticas de fomento de la Economía Social del país.
- La región belga de Valonia, por tratarse del primer gobierno que aprueba una ley de Economía Social en Europa. Poner de manifiesto que en este caso el estudio se centra en una región y no en el conjunto del país porque las competencias tanto de regulación como de implementación están transferidas a los gobiernos de las regiones, y se carece de una estructura de políticas comunes en la materia para todo el país.

- La realidad europea a nivel supraestatal (instancias comunitarias), por su capacidad estructuradora de las políticas de todos los Estados miembros. Las directrices que se aprueban desde Europa influyen en todos los ámbitos políticos a los gobiernos estatales y por tanto también al ámbito de la Economía Social.

La metodología empleada para contrastar que se ha producido un incremento del interés por parte de los poderes públicos hacia la Economía Social es de carácter cualitativo, basada como ya se ha indicado en el análisis documental.

Concretamente se analizan todos aquellos documentos o informes que puedan suponer la expresión del discurso político de las distintas autoridades públicas analizadas. Las fuentes de información a las que se ha accedido son del tipo: textos legislativos procedentes de las tres regiones que se analizan, documentos políticos como son las comunicaciones, directrices, recomendaciones, etc., las memorias anuales de diferentes instituciones y organismos, y otros documentos de interés relacionados.

Para abordar el análisis de los elementos de cambio político se parte de método del “informante clave” (Campbell, 1955) para la recogida de datos. Este método se basa en la existencia de individuos en una organización con determinadas aptitudes, *status* y amplio conocimiento que proveen de información de la colectividad. Este método se materializa en la realización de entrevistas en profundidad semi-orientadas dirigidas a expertos relacionados con el objeto de estudio. En este caso para salvaguardar la diversidad de opiniones sometidas a debate, se eligen expertos de tres esferas distintas: los representantes de la Economía Social, los académicos expertos en la materia y los responsables políticos, eligiéndose un par de expertos de cada esfera para cada realidad analizada.

El análisis de los elementos de cambio se completa con la utilización de diversas técnicas, tanto de índole cuantitativo como cualitativo en función del elemento que se estudia. Se dedica un capítulo para explicar de manera detallada la herramienta de análisis utilizada, aunque se puede resumir que las técnicas metodológicas más destacadas son, por una parte, el análisis documental como técnica cualitativa, y por otra, para el análisis cuantitativo se recurre a fuentes de datos ya publicadas (como indicadores económicos y sociales, bases de datos de distintos departamentos ministeriales, presupuestos, entre otros), por lo que se realizan análisis cuantitativos secundarios.

Por último, para obtener la información correspondiente de las políticas existentes hacia la Economía Social, se recurre a documentos de distinta naturaleza, desde textos legislativos a artículos científicos, pasando por la información recogida en las páginas web institucionales.

Estructura

En la primera parte de la tesis, el marco teórico, se analizan las principales aportaciones teóricas respecto de la Economía Social y las políticas públicas, al objeto de presentar el estado de la cuestión y establecer las categorías analíticas del estudio.

En primer lugar, se abordan las teorías más relevantes relacionadas con la concepción de la Economía Social, tanto aquellas que se centran en la definición del sector como en las que tratan de describir el papel de la Economía Social en el sistema socioeconómico, para así aprehender el amplio abanico de posibilidades que se pueden generar en la realidad de las distintas sociedades.

Seguidamente, se profundiza en aquellas aportaciones teóricas relacionadas con el proceso político y el cambio político, para así conocer cómo, por qué y qué actores participan en el proceso de las políticas públicas, así como también conocer cuáles pueden ser los elementos que suscitan el cambio político. Además, se analizan las principales aportaciones teóricas que sostienen que la Economía Social debe tener un papel activo dentro del proceso de las políticas públicas y aquellas que examinan de qué manera puede participar el sector en dicho proceso. Finalmente, se estudia la tipología de políticas de fomento de la Economía Social, así como determinados aspectos que influyen en la elección de los distintos instrumentos.

En la segunda parte de la tesis, la contrastación empírica, se recogen las evidencias empíricas que ofrecen respuesta a las distintas preguntas planteadas. Concretamente, para contrastar si se ha dado cambio político respecto a la Economía Social, emergiendo éste como objeto político, se acopiará la relación de todas aquellas declaraciones, comunicaciones, leyes, etc. que evidencian un incremento del interés por parte de los poderes políticos hacia la Economía Social.

Respecto a los elementos condicionantes del cambio político a favor de la Economía Social se consideran distintas realidades, el estudio se centra en el caso español, el caso de la región valona (Bélgica) y en el de las instituciones europeas. Para detectar dichos elementos se realiza un análisis de las “corrientes” (*streams*) y elementos descritos en la Teoría del Marco de las Corrientes Múltiples (Kingdon, 2011).

Además, como el modelo no profundiza en los elementos de cambio internos, se complementa el análisis de los emprendedores políticos basándonos en las teorías de otros autores analizados en la parte teórica del trabajo (Sabatier et al, 2009; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

Para analizar en qué se ha materializado dicho cambio político, se identifican y valoran las políticas de fomento de la Economía Social de distintos países, así como también se analiza la evolución de los recursos económicos destinados a las medidas de fomento identificadas.

Finalmente, se desarrolla el capítulo final de conclusiones el cual sintetiza los principales resultados obtenidos en la presente tesis.

PARTE I

En esta primera parte, se exponen los principales aspectos teóricos relacionados con el objetivo de investigación que nos ocupa, de manera que se pueda obtener la base teórica necesaria para entender los distintos elementos de análisis que se utilizan en el desarrollo del estudio empírico.

El primer grupo de teorías abordan el objeto de estudio, describiendo y comparando las principales concepciones del sector de la Economía Social que existen, para obtener una imagen general desde los principales enfoques teóricos que existen acerca del objeto de estudio. Además, se analizará cual es el papel de la Economía Social en el sistema socioeconómico, aspecto muy importante en el ámbito de las políticas públicas, dado que determinará la concepción y lugar que se le otorgue al sector dentro del proceso político.

A continuación, se analizan distintas teorías que tratan de explicar el proceso político y el cambio político, así como también, diferentes aportaciones teóricas que analizan el papel activo de la Economía Social en el proceso político y los diversos modos de participación que se pueden producir.

Finalmente, se analiza a la Economía Social como objeto de actuación pública, por lo que se expone la clasificación teórica de los instrumentos de fomento de la Economía Social y se profundiza en algunos aspectos que condicionan o influyen en la elección de dichos instrumentos.

1. LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL SISTEMA SOCIOECONÓMICO: CONCEPCIÓN Y PAPEL

La concepción o visión de la Economía Social constituye un elemento clave dentro del estudio del cambio político, dado que a la hora de analizar y determinar si se ha producido un cambio político respecto al sector, es importante conocer qué se entiende por este campo objeto de estudio y qué denominaciones se utilizan para referirse a él, así como también conocer o saber qué papel se le otorga al sector en función del sistema socioeconómico en que esté interactuando.

Concretamente, para determinar si se ha producido un cambio político en favor de la economía social, se analizará el discurso político de las diferentes instituciones públicas o gubernamentales, por lo que se necesitará saber las distintas locuciones con las que se hace referencia al sector y a qué se refiere e implica cada una de ellas.

En este primer capítulo dentro del marco teórico se analizan, en primer lugar, los enfoques teóricos más relevantes relacionados con el concepto de economía social, es decir, se estudian diferentes concepciones que tratan de definir al sector. Cada una de ellas utilizará una locución y/o concepto distinto y hará referencia a una realidad concreta que no tiene por qué coincidir con las demás concepciones o enfoques teóricos.

Seguidamente se indagará acerca del papel que juega o se le otorga al sector de la economía social dentro de los distintos sistemas socioeconómicos que se consideran. Esto se analizará desde distintas perspectivas; empezando por el análisis general desde los distintos tipos de enfoques económicos y las funciones macroeconómicas de la economía social, pasando por el análisis de los distintos tipos de Estados del Bienestar y los tipos de relaciones entre la economía social y el Estado, hasta llegar al análisis de nuevos enfoques teóricos que defienden un papel activo del sector dentro del sistema socioeconómico.

El estudio de todas estas teorías nos proporcionará un marco teórico adecuado para entender la definición, caracterización y el papel del objeto de estudio de esta tesis, la Economía Social.

1.1. Revisión conceptual

En este primer apartado del marco teórico se intentará esclarecer la confusión conceptual que existe alrededor del término de Economía Social, dado que se considera un aspecto clave para entender el objeto de fomento que establecen los poderes públicos cuando diseñan las políticas públicas.

Algunos de los términos o locuciones utilizadas o vinculadas al sector son: Economía Social, Tercer Sector, Empresa Social, Economía Solidaria, Economía Alternativa, Sector Voluntario, Sector No Lucrativo, Economía Informal, Economía Popular, Economía Autogestionaria.

Además, en las últimas décadas han aparecido nuevas experiencias empresariales muy afines o cercanas al originario concepto de economía social que ha provocado que aparezcan numerosas terminologías relacionadas.

Se abordan a continuación los cinco principales enfoques teóricos relacionados con el concepto de la economía social en la literatura científica: el de la Economía Social, el de las Organizaciones No Lucrativas, el de la Economía Solidaria, el de Empresas Sociales y el de Tercer Sector, que aun coincidiendo en amplios espacios, divergen considerablemente en otros aspectos.

1.1.1. Enfoque de la Economía Social

El concepto de Economía Social es el concepto más antiguo de los que se analizan. La aparición del término Economía Social en la literatura económica se remonta al siglo XIX, de la mano del economista liberal francés Charles Dunoyer, que publicó en el año 1850 un *Traité d'économie sociale*, en el que defendía un enfoque moral de la economía. En el periodo 1820-1860 se desarrolló una corriente de pensamiento en Francia, influida por los análisis de T.R. Malthus y de S. de Sismondi, que delimitaban el verdadero objeto de la economía, el “hombre y no la riqueza”, y se agrupaban bajo la denominación de *economistas sociales* (Monzón y Chaves, 2012).

En la segunda mitad del siglo XIX, con la influencia de John Stuart Mill y Leon Walras, dos grandes economistas, se produce una reorientación de la concepción de la Economía Social.

J. S. Mill en su obra *Principios de economía política*, analiza las ventajas e inconvenientes de las cooperativas de trabajadores, concluyendo que se debían fomentar dado sus ventajas económicas y sociales.

Por otra parte, Leon Walras, en su obra *Estudios de Economía Social: Teoría del reparto de la riqueza social*, 1896, consideraba a la Economía Social como parte de la Ciencia Económica, como disciplina económica que introduce la justicia social en la actividad económica.

Tradicionalmente se ha identificado a la Economía Social con tres tipos de entidades, las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones, conformando el núcleo duro del sector, y por lo tanto son sus valores los que inspiran y perfilan las principales características del concepto actual de Economía Social.

La más reciente delimitación del concepto por parte de sus propios protagonistas fue realizada en el año 2002 en la *Carta de Principios de la Economía Social*, promovida por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF).

Los principios que se recogen en la Carta son los siguientes:

- Primacía de la persona y del objeto social sobre el capital.
- Adhesión voluntaria y abierta.
- Control democrático por sus miembros (excepto para las fundaciones, que no tienen socios).
- Conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general.
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad.
- Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos.
- Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a los miembros y del interés general.

El actual concepto de Economía Social desde la perspectiva académica lo proporciona CIRIEC-Internacional (*International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy*) principal referencia académica de estudios acerca de la Economía Social.

La definición más reciente aparece en el estudio de 2012 de Monzón y Chaves encargado por el propio Consejo Económico y Social Europeo (CESE), aunque cabe destacar que previamente se han hecho contribuciones científicas importantes que han contribuido a que la delimitación conceptual de la Economía Social sea notablemente precisa. Entre esas aportaciones desatacar: Desroche (1983), Defourny y Monzón (1992), Barea y Monzón (1995), Vienney (1994), Defourny et al. (1999), y Demoustier (2003, 2006).

La definición de Economía Social más reciente es la siguiente:

“Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando, y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos, o se llevan a cabo en todo caso mediante procesos democráticos y participativos de toma de decisiones. La Economía Social también agrupa a aquellas organizaciones privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios no de mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden apropiarse los agentes económicos que los crean, los controlan o los financian” (Monzón y Chaves, 2012:23).

Se trata de una definición acorde con la Carta de Principios de la Economía Social del CEP-CMAF y adecuada a los criterios de los sistemas de Contabilidad Nacional.

En esta definición se distinguen dos subsectores (Monzón y Chaves, 2012):

- a) Subsector de mercado, constituido principalmente por cooperativas y mutuas, grupos empresariales controlados por cooperativas, mutuas y entidades de la Economía Social, otras empresas similares y ciertas instituciones sin fines de lucro al servicio de las empresas de la Economía Social. Las características más relevantes de las entidades que forman parte de este subsector son:
 - Se crean para satisfacer las necesidades de sus socios, es decir, habitualmente se produce la doble condición de socio y usuario de la actividad.
 - Son productoras de mercado, operan en el mercado vendiendo productos a precios económicamente significativos y de él obtienen la mayoría de sus recursos.

- Pueden distribuir excedentes entre sus socios-usuarios, pero no en proporción al capital aportado, sino de acuerdo con la actividad que éstos realizan con la entidad.
- b) Subsector no de mercado, está constituido mayoritariamente por asociaciones y fundaciones, que ofrecen servicios a terceros (familias y hogares) que pueden comercializar en los mercados pero a precios económicamente no significativos. La mayoría de entidades de este subsector tienen un funcionamiento democrático y reúnen las características de la Economía Social. Incluyen asociaciones de beneficencia, de ayuda y de asistencia, sindicatos, asociaciones profesionales o científicas, asociaciones de consumidores, partidos políticos, iglesias o asociaciones religiosas, y clubes sociales, culturales, recreativos y deportivos. Como excepción se incluye a las entidades del “Tercer Sector de Acción Social”, que aun no teniendo una estructura democrática, se incluye por suministrar bienes preferenciales o de interés general.

Las características comunes a los dos subsectores se resumen en siete (Monzón y Chaves, 2012):

- Son entidades privadas.
- Organizadas formalmente, están dotadas de personalidad jurídica propia.
- Con autonomía de decisión.
- Con libertad de adhesión.
- Con una eventual distribución de beneficios no vinculada al capital aportado.
- Que ejercen una actividad económica en sí misma considerada.
- Son organizaciones democráticas. A excepción de algunas entidades voluntarias productoras de servicios de no mercado en favor de las familias (entidades del tercer sector de acción social).

Destacar que para este enfoque, el principal criterio discriminante es el carácter democrático de las entidades, el principio de “una persona, un voto”, sobre todo para aquellas entidades del subsector de mercado en las que su utilidad social no se apoya en la actividad económica realizada sino en que proviene de su propia finalidad y de los valores democráticos y participativos que incorporan en su funcionamiento. Sin embargo se acepta la inclusión de las entidades del Tercer Sector de Acción Social que producen bienes sociales o preferentes de indudable utilidad social.

1.1.2. Enfoque *Non Profit Sector*

La literatura del *Non-profit Sector* o del *Non-profit Organizations* (NPO) ha estado ligada al mundo anglosajón, promovida desde Estados Unidos, cuyas raíces históricas están vinculadas a las ideas filantrópicas y caritativas, muy arraigadas en la sociedad inglesa del siglo XIX y en los países de su ámbito de influencia.

El estudio más completo que analiza y define el concepto de *Nonprofit Sector* es el realizado por la Johns Hopkins University de Baltimore (Estados Unidos), bajo la dirección de Salamon y Anheier (1997).

El concepto que se propone en dicho estudio las entidades que conforman el sector cumplen los siguientes cinco criterios:

- Son organizaciones formalmente constituidas.
- Son privadas, separadas de los poderes públicos aunque pueden recibir subvenciones públicas.
- Son autónomas, con capacidad de autogobierno.
- No reparten beneficios, pueden obtener beneficios pero deben ser reinvertidos en la misión principal, no pueden ser distribuidos entre los titulares, los miembros fundadores u órganos directivos de la organización.
- Con participación voluntaria, lo cual implica que, por una parte, existe libre adhesión, y por otra, que la organización debe tener una parte de trabajo voluntario.

En este enfoque se identifica el principio discriminante con la ausencia de ánimo de lucro, por lo que no se considerarán entidades del *Nonprofit Sector* a aquellas entidades que distribuyan los beneficios, aplicando de manera estricta el “principio de no distribución de beneficios” (PDNB).

Desde este enfoque se incluyen dentro del sector entidades con múltiples formas legales, mayoritariamente asociaciones y fundaciones, que se crean para el logro de objetivos como: dar servicios a las personas o empresas que las controlan o financian, desarrollar actividades caritativas o filantrópicas en favor de personas necesitadas, ofrecer servicios de mercado sin ánimo de lucro como salud, educación, ocio, u otros, defender intereses de grupos de presión o programas políticos de ciudadanos afines, etc.

1.1.3. Enfoque de la Economía Solidaria

La Economía Solidaria nace de la concepción de Economía Social, aunque desde los años 70 se empieza a desvincular, relacionándose con una forma diferente de entender el papel de la economía y los procesos económicos en las sociedades contemporáneas.

Se plantea como una alternativa a la economía de capital, que persigue construir relaciones de producción, distribución, consumo y financiación basadas en la justicia, cooperación, reciprocidad y ayuda mutua; poniendo a las persona y su trabajo en el centro del sistema económico, otorgando a los mercados un papel instrumental al servicio del bienestar de todas las personas, llegando a denominarse un “proyecto ético de vida” (Da Ros, 2007).

No existe una definición de Economía Solidaria común aceptada, pero sí que existe cierto consenso entre la escasa literatura que todavía existe acerca del carácter multidimensional del concepto de Economía Solidaria.

De los autores relacionados con este enfoque se distinguen tres dimensiones complementarias (Coraggio, 2011; Guerra, 2013, 2011; Martínez y Álvarez, 2008): la dimensión teórica, que pretende establecer un nuevo paradigma alternativo sobre la economía; la dimensión política de transformación social hacia un modelo socioeconómico basado en formas de sociabilidad no capitalista; y la dimensión económica está relacionada con un tipo específico de organización basada en la democracia, la autogestión y el empresariado colectivo (Pérez de Mendiguren y Etxezarreta, 2015).

Además, no existen criterios claros y aceptados para determinar de una manera precisa la delimitación de la realidad que engloba, recurriendo a elementos discursivos y formas organizativas típicas de la Economía Social (Pérez de Mendiguren et al, 2009).

La mayoría de autores coincide en distinguir dos enfoques. Por un lado el enfoque europeo, de origen francés y belga con importantes vínculos en Quebec, y por el otro, el enfoque latinoamericano, desarrollado principalmente en Chile, Argentina y Brasil.

Según el enfoque europeo la Economía Solidaria presenta tres características distintivas (Monzón y Chaves, 2012):

- a. las demandas sociales a las que pretende dar respuesta.
- b. los actores que promueven estas iniciativas.

c. el deseo explícito de un cambio social.

Desde esta concepción, la forma jurídica es poco relevante y el posicionamiento económico es híbrido, pues entiende que la economía solidaria se sitúa a caballo entre tres polos: el mercado, el estado y la reciprocidad, polos que se corresponden a los principios de mercado, redistribución y reciprocidad (Laville, 1994).

En la práctica, las cooperativas y asociaciones son las formas dominantes de esta economía solidaria, aunque se excluye, por ejemplo, a las cooperativas más institucionalizadas y 'banalizadas por el mercado' por su escaso carácter de transformación social.

Para el enfoque iberoamericano, la Economía Solidaria está más ligada al concepto de economía popular e insiste más en la idea de constituir una fuerza de transformación social portadora de un proyecto de sociedad alternativa a la globalización neoliberal, respondiendo además en mayor medida a los problemas de pobreza, subdesarrollo y exclusión social (Razeto, 1993, 2007).

En definitiva, se trata de un enfoque que tiene su origen en el enfoque de la Economía Social, que llegado el momento (años 70) abre su alcance introduciendo otro tipo de organizaciones socioeconómicas ajenas, y se acoge a un discurso más transformador de la realidad socioeconómica.

Actualmente también se utiliza la denominación Economía Social y Solidaria con la que se pretende unir al enfoque de la Economía Social el de la Economía Solidaria, tratando de combinar el carácter preciso de la definición de la Economía Social con el carácter transformador que conlleva la Economía Solidaria.

1.1.4. Empresas Sociales

El concepto de Empresa Social es un concepto emergente, dado que aparece tanto en Europa como en los Estados Unidos en los años 90, aunque se cuenta con una vasta literatura con una gran diversidad de planteamientos .

La consolidación académica del término Empresa Social en Europa está ligada a la importancia que adquiere la Red Europea de Investigación EMES, creada en 1996 y que reúne a centros de investigación de la mayoría de los países de la UE-15. Las publicaciones más relevantes que de su actividad se derivan, y que son las principales referencias teóricas sobre el tema a nivel europeo, son los libros colectivos de Borzaga y Defourny (2001) y Nyssens et al (2006).

En el caso de Estados Unidos, el auge académico del concepto de Empresa Social despegó cuando desde la escuela de negocios de la Universidad de Harvard se lanzó la “*Social Enterprise Initiative*”. Desde ese hito, otras universidades como la Columbia, Stanford y Yale han establecido programas de estudio y apoyo a la Empresa Social (Defourny y Nyssen, 2006).

Se generan dos corrientes o enfoques diferentes en la concepción de Empresa Social, el enfoque europeo y el estadounidense. El enfoque europeo pone el énfasis en la dimensión colectiva de las empresas sociales, en su carácter democrático y en su forma diferente de entender y hacer economía. El enfoque de los Estados Unidos, pone el acento en la no distribución de beneficios y considera a las empresas sociales como una alternativa de generación de ingresos para organizaciones no lucrativas, derivado de la mayor relación con la tradición *non-profit*.

Por lo que respecta a la definición, no existe un consenso claro, el concepto Empresa Social no está formalmente definido. Una de las definiciones más utilizadas es la propuesta por la red EMES. En esta definición se proponen criterios, que no se presentan como condiciones que una organización debe cumplir para ser considerada una empresa social, sino que se trata de criterios prescriptivos que describen el “tipo ideal” de Empresa Social en términos de Weber, lo cual permitirá discernir cuánto se acercan o se alejan organizaciones particulares del tipo ideal propuesto (Defourny y Nyssens, 2012).

Los criterios que se establecen se dividen en tres grupos (Defourny y Nyssens, 2012):

1. Dimensiones económicas y empresariales de las empresas sociales:
 - Una actividad continua que produce bienes y/o vende servicios.
 - Un nivel significativo de riesgo económico.
 - Una mínima cantidad de trabajo remunerado.
2. Dimensiones sociales de las empresas sociales:
 - Un objetivo explícito para beneficiar a la comunidad.
 - Una iniciativa lanzada por un grupo de ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil.
 - Una distribución de beneficios limitada.
3. Gobierno participativo de las empresas sociales:
 - Un alto grado de autonomía.
 - Una facultad de decisión no basada en la propiedad del capital.
 - Una naturaleza participativa, que involucra a diferentes partes afectadas por la actividad.

Esta definición de Empresa Social y los criterios que la acotan permiten, en palabras de Defourny y Nyssens (2006), tender un puente entre dos tradiciones del Tercer Sector: el movimiento cooperativo y la tradición de asociaciones y colectivos sin ánimo de lucro.

Otra de las definiciones más usadas es la del Departamento de Comercio e Industria del Gobierno Británico (DTI), que considera que *“una Empresa Social es un negocio que persigue fundamentalmente objetivos sociales, y cuyos excedentes son principalmente reinvertidos en la propia empresa, o en la comunidad, para conseguir esos objetivos sociales, en vez de estar guiada por la necesidad de maximizar los beneficios para accionistas o propietarios”* (DTI, 2002).

Existen muchos más intentos de definición del concepto Empresa Social (Borzaga y Defourny, 2001; Demoustier, 2005; Travaglini, Bandini y Mancinone, 2010; Campos, 2011; Dees, 2011; Contreras y González, 2011; Moreira, Urriolagoitia y Vernis, 2011; Spear y Johnson, 2006).

Sin embargo, como indican Peattie y Morley (2008), comparando la mayoría de las definiciones se llega a la conclusión de que las empresas sociales se caracterizan por cumplir estas dos condiciones:

- a) Generan ingresos en el mercado a través de la venta de bienes y servicios (en este sentido son “empresas” y no asociaciones u organizaciones comunitarias).
- b) Sus objetivos explícitos son de orden social y no comercial, es decir, su lógica no es la de la obtención de beneficios.

En definitiva, destacar que el enfoque de Empresa Social es un enfoque emergente, cuya definición aún no cuenta con la formalización suficiente, lo cual genera problemas a la hora de establecer comparaciones o evaluar resultados.

1.1.5. Enfoque del Tercer Sector

El concepto de Tercer Sector emerge en los países anglosajones para designar a la realidad socioeconómica que no es ni el sector público ni el mercado (Carrasco, 2009). Es decir, aparece el Tercer Sector entre dos polos: el público, constituido por el Estado, y el privado, cuya expresión es el mercado.

Concretamente con esta perspectiva Anheier y Seibel (1990) en su obra llegan a las siguientes conclusiones:

- Público y privado no son dicotómicos.
- Las organizaciones del Tercer Sector son organizaciones que median intereses a la par que elaboran servicios.
- Los modelos nacionales referentes a la estructuración del Tercer Sector dependen más de las funciones de integración socio-política que de criterios de eficiencia económica.
- La regulación societaria dominante en cada contexto nacional influencia la orientación del Tercer Sector (los países de la Europa Continental tienen un Tercer Sector más orientado hacia el Estado, mientras que los países anglosajones poseen un Tercer Sector más próximo al mercado).

Otra interpretación del enfoque del Tercer Sector es la que aborda Donati (1996) desde la perspectiva de la sociología. Según este autor, la sociedad se concibe como un sistema compuesto de cuatro subsistemas o polaridades, frente al dualismo Estado-mercado: el mercado, entendido como el sistema de las empresas que actúan por beneficio; el Estado; el Tercer Sector, entendido como el conjunto de organizaciones autónomas no de beneficio que actúan motivadas por objetivos solidarios y que en primer término, aunque no exclusivamente, usan medios solidarios; y las redes primarias, que engloban a la familia, parientes, grupos de amigos y redes informales.

Bajo esta interpretación, las organizaciones del Tercer Sector se caracterizan por poseer (Herrera, 1998):

- Una cultura propia: altruismo, don, solidaridad, confianza y reciprocidad.
- Una normatividad propia: se crean y utilizan formas autónomas de cambio social.
- Un modo de funcionamiento propio: una operatividad que expresa formas organizativas propias, caracterizadas por el hecho de movilizar recursos particulares y de combinarlos de acuerdo con modelos propios.
- Un papel social propio: se especializa en la producción de nuevos bienes que no son ni públicos ni privados, denominados bienes relacionales.

Este enfoque está muy vinculado al de las Organizaciones No Lucrativas, compartiendo la visión de la organización de la realidad socioeconómica (mercado, Estado, Tercer Sector), así como las características propias de las organizaciones que lo integran. La diferencia entre los dos enfoques está relacionada con la incorporación en el enfoque del Tercer Sector de las entidades que operan en el mercado y que cumplen las características mencionadas, mientras que en el enfoque de las Organizaciones No Lucrativas, solamente se integra a las organizaciones que no reparten beneficios y que no operan bajo la lógica del mercado.

Destacar que el término Tercer Sector, aunque se empieza a utilizar desde una perspectiva anglosajona y relacionada con las entidades no lucrativas, muchas veces también se emplea en Europa para referirse a la Economía Social, actuando así como punto de encuentro entre los dos enfoques, aunque haciendo referencia a realidades diferentes (Mertens, 1999).

1.1.6. Otros enfoques o teorías

También existen otros enfoques que desarrollan otra forma alternativa de concebir y describir al sector, entre éstos destaca el enfoque de la Economía Popular y la Economía Alternativa, o de la Economía del Bien Común.

En el caso de los enfoques de Economía Popular y Economía Alternativa, se trata de enfoques que proponen directamente sustituir las economías de mercado en las que los medios de producción son privados por otras formas de organización del sistema de producción, entrando muchas veces en actividades de carácter informal y familiar.

La Economía Alternativa (Archimbaud, 1995) tiene su origen en los movimientos contestatarios que se desarrollaron en Francia después de Mayo del 1968. Con esta acepción se hace referencia al *“sistema socioeconómico, cultural y ambiental desarrollado de forma individual o colectiva a través de prácticas solidarias, participativas, democráticas, humanistas y sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano a través de la economía”* (Carrasco, 2009:132). Se entiende como una forma de gestionar la economía y la sociedad, englobando todas las actividades de la cadena productiva, comercial y financiera, así como también incluyendo el consumo.

La Economía Popular (Coraggio, 1995; Razzeto, 1993) se promueve desde varios países de Latinoamérica desde 1980, recogiendo en esencia las mismas características y principios que presenta la Economía Alternativa.

En cuanto al enfoque de la Economía del Bien Común, se trata de un concepto emergente que empieza a difundirse en el año 2010 de la mano del economista austríaco Christian Felber. Se presenta como una alternativa tanto a la economía capitalista como a la economía planificada, desarrollándose un modelo práctico de implantación. Este modelo trata de adaptar la economía real capitalista a través de la implantación de un proyecto en el que se incorporan los principios del enfoque a los *balances del bien común* que realizarán las empresas que se unan al proyecto. Los principios que rigen este enfoque son: confianza, honestidad, responsabilidad, cooperación, solidaridad, generosidad y compasión, entre otros (Felber, 2012). En definitiva, trata de introducir en la lógica capitalista de funcionamiento ciertos criterios de índole social y medioambiental para poner en valor la función social de las empresas comprometidas con el proyecto.

1.1.7. Síntesis y conclusiones (aportación, comparación)

Con el análisis de los distintos enfoques se puede percibir el elevado grado de confusión terminológica que existe alrededor de un mismo sector. Se utilizan multitud de locuciones para referirse a una realidad muy cercana, de manera que existen solapamientos entre unas definiciones y otras, generando confusión tanto en el propio sector, como en la sociedad en general como en los poderes públicos. Para establecer una comparación entre todas ellas hay que atender a los pequeños matices que las distintas definiciones presentan.

El enfoque desde el cual se aborda este trabajo es el de la Economía Social, por lo que las comparaciones entre los distintos enfoques se referirán al enfoque escogido. A continuación se presenta una breve comparación entre los distintos enfoques descritos.

En primer lugar, el enfoque *Non profit sector* presenta como principal similitud con el enfoque de Economía Social la coincidencia de cuatro de los cinco criterios que se establecen para delimitar al sector: organizaciones privadas y organizadas formalmente, con autonomía de decisión y con libertad de adhesión (participación voluntaria).

En cuanto a las diferencias, existen tres criterios de delimitación en los que difieren: el criterio de la no lucratividad, el criterio democrático y el criterio de servicio a las personas.

En esencia esto lleva a que se consideren distintas las funciones que tiene el sector según el enfoque se utilice. Por un lado, el enfoque *non profit* sitúa al sector entre el estado y el mercado, teniendo como función satisfacer una importante cantidad de necesidades sociales que no cubre ni el estado ni el mercado. Por otro lado, sitúa al sector entre el mercado capitalista y el estado, asignando una función de satisfacción de necesidades sociales en general, constituyendo así un polo de utilidad social (Monzón y Chaves, 2012).

En palabras de Monzón y Chaves (2012:38) se concluye que *“las similitudes y diferencias señaladas entre el enfoque Organizaciones No Lucrativas y el enfoque Economía Social, junto a la existencia de un espacio común de organizaciones incluidas en ambos enfoques, permiten apreciar importantes divergencias conceptuales y metodológicas que no hacen posible la configuración del Tercer Sector como una simple suma de los grupos de entidades contemplados por ambos enfoques”*.

En la comparación con el enfoque de empresas sociales se obtiene que, bajo la perspectiva de CIRIEC, la realidad que abarca el concepto de Empresa Social es una parte de la Economía Social, representando la economía social una variedad más amplia de agentes. Aunque desde la EMES se aboga por defender que ajustarse a las formas jurídicas que se establecen en la concreción de la Economía Social dificulta el análisis de otras empresas que tienen objetivos sociales (Pérez de Mendiguren et al, 2009). Por lo que se puede afirmar que el alcance de las empresas sociales está dentro casi totalmente (a excepción de determinadas entidades que no cumplen los principios de la Economía Social) del alcance de la Economía Social, que es más amplio.

En cuanto al enfoque de la Economía Solidaria, el ámbito que este enfoque determina estaría dentro del alcance de la Economía Social en cuanto a tipo de entidades se refiere. Ahora bien, cabe resaltar que existen diferencias en cuanto a la forma de plantear el papel o función dentro de la realidad socioeconómica. Mientras que la Economía Social concibe a la misma como parte de una sociedad y una economía plural, la Economía Solidaria se concibe como una alternativa de cambio social, una alternativa al capitalismo, un sector transformador de la sociedad con capacidad de cambiar la estructura socioeconómica (Pérez de Mendiguren y Etxezarreta, 2015).

El resto de enfoques, el de Economía Popular y la Economía Alternativa, y el de la Economía del Bien Común, se pueden considerar, como en el caso de la Economía Solidaria, que coinciden con la realidad que describe la Economía Social aunque bajo planteamientos distintos desde el punto de vista del papel o funciones que este sector tiene en el conjunto del sistema socioeconómico.

Entender y conocer las distintas definiciones y delimitaciones de los diferentes enfoques es un aspecto muy relevante dentro del ámbito de las políticas públicas, dado que dependerá de qué enfoque se utilice para determinar la realidad que se vea afectada por las distintas decisiones políticas.

En el análisis empírico se tendrán en cuenta las distintas terminologías para estudiar determinados elementos, tales como el discurso político o la concepción del sector.

El hecho de escoger el enfoque de economía social como concepción de partida del estudio que se presenta se debe a que se considera que es el enfoque más riguroso y que mejor refleja la realidad en Europa, concretamente en las realidades que son caso de estudio, España y Valonia (Bélgica).

1.2. El papel de la Economía Social en el sistema socioeconómico

Una vez revisadas las distintas definiciones que existen de la Economía Social, se analiza el papel que se le otorga dentro de los distintos sistemas socioeconómicos, un aspecto muy importante a tener en cuenta en el ámbito de las políticas públicas.

El papel que a cada sector se le confiera dentro del sistema socioeconómico, es decir, las funciones o espacio que se le concede o reconoce a cada sector, concretamente al de la Economía Social, influirá en la percepción y por tanto en el modo de actuar de los poderes públicos frente al sector y, por consiguiente, en las políticas públicas que se diseñen e implementen.

Este aspecto ha sido objeto de estudio de numerosos autores, estableciendo cada uno de ellos distintas, pero a la vez relacionadas, teorías acerca de los diferentes roles que puede tener la Economía Social dentro del sistema socioeconómico.

En primer lugar, se abordará el análisis desde una perspectiva económica, determinando el rol que juega el sector dentro de cada sistema socioeconómico en función del enfoque económico que se utilice.

En segundo lugar, desde la perspectiva de las funciones macroeconómicas se exponen distintos enfoques que describen el papel que juega la Economía Social en el sistema a partir del análisis de sus funciones macroeconómicas.

Desde la perspectiva de estudio del Estado del Bienestar también existen autores que se centran en el estudio de la realidad objeto de análisis. Aparecen distintas teorías que establecen el rol de la Economía Social en función del tipo de Estado de Bienestar que exista.

El rol que juegue la Economía Social también está estrechamente vinculado con los diferentes tipos de relaciones que se pueden producir entre el Estado y el sector, dado que el papel que desempeñe el sector condicionará el tipo de relación que se produzca entre ambos agentes socioeconómicos. Por lo que el tipo de relaciones entre el Estado y la Economía Social también ha sido objeto de estudio para muchos expertos.

Otros autores, sin embargo, se han centrado en la descripción de modelos socioeconómicos “óptimos”, desde su punto de vista, de manera que con éstos se defiende un papel activo de la Economía Social.

1.2.1. Enfoques económicos

Para entender e interpretar cuál es el papel de la Economía Social es necesario empezar haciendo referencia a los distintos enfoques económicos, determinando qué papel se le confiere en cada uno de ellos (Monnier y Thiry, 1997).

Para el enfoque neoclásico, paradigma dominante en los años 90, la mejor manera de organizar la producción de bienes y servicios y generar desarrollo económico y bienestar general es mediante desarrollo de la actividad eficiente de los actores de mercado y del Estado. Se argumenta que los mercados deben ser lo más competitivos posible y la intervención pública debe ser dirigida bajo criterios democráticos, de manera que sea el mercado el que produzca y distribuye y el estado el que asegure el marco legal e institucional para que se desarrollen con seguridad las transacciones económicas (Borzaga et al, 2011).

El papel que se le confiere a la Economía Social desde el enfoque neoclásico es un papel residual, no contemplando que pueda participar dentro del mercado y considerando que cubren la demanda insolvente de la sociedad y que se trata de entidades ineficientes.

Por lo que la Economía Social por una parte, queda excluida del concierto de los desafíos claves de la economía, y por otra, es elemento de mantenimiento y legitimación del sistema dual: en las actividades de mercado, fomenta 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, fomenta el cuestionamiento del Estado como máximo regulador y redistribuidor a favor de la filantropía, el voluntariado y la economía informal.

En el caso del enfoque socialdemócrata tradicional, los aspectos sociales están incluidos exclusivamente en el Estado, siendo la expresión de la función de redistribución. La producción del resto de bienes y servicios se producen y distribuyen en el mercado por parte de las empresas de manera más o menos eficientes, corregidos los fallos de mercado por las políticas públicas.

La Economía Social se considera una herencia del pasado, por lo que el espacio sistémico que se le concede es marginal o residual dado que los aspectos sociales aparecen 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 (Monzón y Chaves, 2012).

Por último hacer referencia a nuevos enfoques teóricos económicos como es el caso del enfoque de la economía plural. En este enfoque se argumenta que las actividades productivas (de mercado) se realizan por múltiples formas empresariales (lucrativas, de Economía Social, públicas e híbridas), dejando espacio a las entidades de la Economía Social como productor dentro del mercado.

Los aspectos o demandas sociales se cubren a la vez por el Estado (mediante el desarrollo de la función de redistribución) y mediante formas organizativas que provienen de la sociedad, aunque el Estado continúa siendo el principal regulador y redistribuidor.

El grado de despliegue y por tanto de fomento de la Economía Social está supeditado a la existencia de adecuados mecanismos de evaluación de su potencial de generación de valor añadido social y de sus límites.

En definitiva, este breve análisis quiere poner de manifiesto que el paradigma económico que domine en cada momento y en cada sociedad será relevante para determinar el papel que se le otorgará a la Economía Social dentro del sistema

socioeconómico. Esto a la vez influirá en la cantidad y el tipo de políticas públicas que se dirigirán al fomento de la economía social.

Por otra parte, Favreau (2006) en base a Vaillancourt y Laville (1998), establece una tipología de relaciones establecida en función de los diferentes enfoques de desarrollo económico y social, titulada *enfoques que rigen la relación del Estado con la Economía Social*. Estos tres enfoques son: el neoliberal, en social-estadista y el de colaboración democrática.

Para describir el tipo de relación que se produce entre el Estado y la Economía Social (tabla 1), el autor detalla los roles que adoptan los distintos agentes sociales y económicos (estado, mercado, asociaciones y sociedad civil y ciudadanos) para cada enfoque económico que se contempla.

Tabla 1. Enfoques que rigen la relación del Estado con la Economía Social

Enfoque de desarrollo económico y social	Enfoque neoliberal	Enfoque social-estadista	Colaboración democrática
Rol del Estado y los servicios públicos	Los servicios colectivos de la red pública son auxiliares. Separación entre económico y social.	El estado central domina el desarrollo de los servicios colectivos.	El estado da soporte al desarrollo comunitario; hay un cooperación activa entre socios; nueva relación entre las esferas económica y social.
Rol del mercado	El sector privado es dominante: desarrollo económico abierto. El desarrollo social depende de la capacidad del mercado.	Empresas y los servicios colectivos públicos conforman el mercado.	El sector privado juega un rol complementario. Los servicios colectivos son mixtos (público, economía social y privado) y coordinados a nivel nacional, pero descentralizados.
Rol de las asociaciones y de la sociedad civil	Gestión social de la pobreza a través de programas dirigidos por el Estado para contrarrestar los efectos negativos del mercado. Subcontratación confiada a la economía social.	Papel complementario, pero no subordinado, de la economía social en el desarrollo de los servicios colectivos.	Desarrollo conjunto del suministro y de la demanda de los servicios colectivos. Producción y decisión de elaboración conjunta.
Rol de los ciudadanos	Consumidores.	Usuarios de los servicios.	Proveedores conjuntos de servicios y actores colectivos del desarrollo.

Fuente: Favreau (2006:13)

En el *enfoque neoliberal*, se detecta que existe una relación de contrato en la que el estado subcontrata la gestión de los programas dirigidos a paliar los efectos negativos del mercado. Consistirá en una relación subordinada, en la que la Economía Social actuará en aquellos casos en los que les sea confiados.

En el *enfoque social-estatista*, la relación que se produce entre los dos sectores es complementaria a la hora de desarrollar los servicios colectivos. En este caso la Economía Social actuará para satisfacer las demandas que queden insatisfechas por parte de los poderes públicos.

Y por último, el *enfoque de colaboración democrática*, contempla una relación de colaboración tanto en la producción como en la toma de decisiones de los servicios colectivos. Esto implica una fuerte movilización de varios de los componentes de la sociedad civil, entre los que se encuentra la Economía Social, además de requerir que las instituciones apropiadas permitan desarrollar, no solo la democracia, representativa, sino también la democracia deliberativa.

Esta teoría también pone de manifiesto la gran importancia que tiene el paradigma dominante para determinar el rol que se le conferirá a la Economía Social dentro del sistema socioeconómico.

En torno a este planteamiento existe una propuesta teórica de Chaves y Demoustier (2013) en la que se reflexiona acerca de la concepción o papel de la Economía Social en los distintos contextos económicos.

Se determina que existen dos tipos de enfoques que le confieren un rol distinto a la Economía Social:

- Enfoque social: parte de una perspectiva solidaria y considera a la Economía Social como reparadora. Se basa en las teorías de los fallos del mercado y del Sector Público para asignarle dicho papel en el sistema socioeconómico.
- Enfoque económico: parte de una perspectiva democrática respecto al modo de organizar la producción, por lo que considera a la Economía Social partícipe del sector productivo, lo considera un sector más del sistema socioeconómico que puede y debe participar.

Con esta propuesta se resumen los dos tipos de concepciones de la Economía Social más habituales en las sociedades actuales, los cuales reflejan las diferencias en el rol que juega la Economía Social en cada sistema socioeconómico.

1.2.2. Las funciones macroeconómicas de la Economía Social

Existen diferentes teorías que desde enfoques distintos defienden o argumentan que la Economía Social desempeña determinadas funciones macroeconómicas dentro del sistema socioeconómico.

Las distintas teorías que a continuación se analizan concretan el papel que la Economía Social juega dentro del sistema socioeconómico, aportando argumentos que justifican que debe estar presente y ser activa dentro del sistema, y por tanto los poderes públicos deben fomentarla.

1. Desde el punto de vista teórico del **sector *non profit* y el enfoque de los fallos institucionales**, se establecen diferentes teorías que analizan el papel de las entidades no lucrativas (ENL en adelante) en el sistema socioeconómico, delimitando el rol económico de éstas como un actor institucional.

En términos generales, se argumenta que las ENL tienen una mayor capacidad que los otros dos sectores institucionales (público y capitalista) para satisfacer ciertas demandas de bienes públicos y privados. Por ello, se basan en los fallos de los sectores capitalista y público para destacar la mayor capacidad económica del sector *nonprofit* en la oferta de determinados bienes públicos y privados.

Basada en los *fallos del sector privado* destaca la teoría del autor Hansmann (1980). La teoría de la información asimétrica o, también denominada, modelo de “Fallos del Contrato”, que argumenta que la existencia de las ENL se debe a la aparición de un fallo en el contrato, la asimetría informativa, que provoca que el demandante no pueda valorar el output ni vigilar que se cumpla el contrato. El autor sostiene que las entidades tradicionales capitalistas, debido a su objetivo de maximizar beneficios, tratarán de explotar la ventaja de asimetría informativa, generando resultados no óptimos. Por el contrario las ENL, que se rigen por el “Principio de No Distribución de Beneficios”, no tendrán incentivos para utilizar dicha ventaja. Por lo que se llega a la conclusión de que el demandante de servicios sociales tendrá más confianza en el sector de las ENL en situaciones de información asimétrica.

Por el lado de los *fallos del sector público* destaca el trabajo de Weisbrod (1975), con su modelo de “Fallos del Sector Público”. En este modelo se sostiene que las ENL tienen mayor capacidad para ofrecer bienes públicos y colectivos, dada la existencia de fallos de oferta del Sector Público (insatisfacción con la oferta pública en términos cantidad, tipología, precio o sistema impositivo...).

Estas teorías basadas en el enfoque *nonprofit* refuerzan la justificación de que la Economía Social (en este último caso el subsector de no mercado) debe ser un objetivo político por sí mismo, dado que por su naturaleza se le puede asignar un rol económico exclusivo dentro del sistema.

2. La teoría de la economía participativa desarrollada por Weitzman (1984) y seguidores como Kruse (1994) argumentan que las empresas de participación de beneficios tienen potencial para incrementar tanto el rendimiento macroeconómico como microeconómico.

En este tipo de empresas los trabajadores participan en los beneficios, en el proceso de decisión y en la definición de los objetivos. Debido a estas características microeconómicas, este tipo de empresas corrigen dos de los principales fallos de mercado a nivel macroeconómico: en primer lugar, dada su mejor asignación de recursos de producción consigue menos niveles de desempleo, y, en segundo lugar, debido al mantenimiento de una estabilidad empresarial, logran amortiguar los ciclos económicos.

A nivel microeconómico, las mismas características que definen este tipo de empresas generan un estímulo de esfuerzo, involucración y cooperación de los trabajadores y miembros, así como un intercambio de información e ideas y buena voluntad para el sacrificio (salario, horas de trabajo, compromiso) que genera un incremento de la productividad, del producto y de la calidad (Chaves y Monzón, 2012).

3. Desde el enfoque socioeconómico y de función reguladora del sistema se sostiene que la Economía Social puede complementar la actividad de los otros dos sectores institucionales, contribuyendo con nuevas respuestas, innovando en productos, procesos y formas de organización, y fomentando la participación y el control por parte de los trabajadores y los usuarios (Chaves y Monzón, 2012).

De esta manera se argumenta que la Economía Social proporciona respuestas no solo cuando los sectores público y capitalista fallan, sino que juega un papel importante actuando de manera simultánea en el sistema.

En la literatura se señalan tres funciones importantes que desempeña la Economía Social dentro del sistema, tres objetivos colectivos fundamentales que se pueden conseguir mediante el desarrollo del sector de la economía social.

En el trabajo de Demoustier (1999) se hace referencia a que la Economía Social puede regular la oferta de servicios, el mercado de trabajo y el mercado de capitales.

- a. Respecto a la *oferta de servicios*, las entidades de la Economía Social actúan en aquellas actividades en las que falla el sector público y el mercado, cubriendo nuevas demandas o demandas insatisfechas. Pero además, estas entidades aportan una respuesta diferente ofreciendo una “coproducción de servicios” entre productores y usuarios, que afectarán positivamente a la calidad y a la relación con el usuario.
- b. En la función de *regulación del mercado de trabajo*, la Economía Social ha actuado en épocas de crisis combatiendo la destrucción de empleo, pese a no ser el objetivo principal del sector (excepto en las cooperativas de trabajadores). Además, la intervención de la Economía Social en el mercado de trabajo ha influido en tres niveles:
 - en la fluidificación (acceso a las personas consideradas “*inempleables*”, inserción, precalificación y cualificación);
 - en su flexibilización (gestión colectiva de los horarios y espacios laborales);
 - en su recomposición (promoción del estatuto del coempresario,...).
- c. Finalmente, la *regulación del mercado de capitales* se materializa mediante el control colectivo del ahorro, vigilando los flujos financieros generados por el trabajo y la actividad económica, que permite la inmovilización del capital invertido en un territorio o actividad y la protección de las olas especulativas; y mediante el acceso a financiación pública o privada de actores sin recursos mediante procesos privilegiados (por el reconocimiento de la utilidad social).

En otros trabajos como el de Monzón y Chaves (2008), mediante análisis empíricos y teóricos se pone de manifiesto la capacidad de la Economía Social para generar empleo, tejido productivo y cohesión social, es decir, de generar valor añadido social, aspecto clave en la determinación de los objetivos políticos generales. Otro aspecto relevante que se resalta, es que debido al carácter democrático que presentan las entidades de la Economía Social en su forma de decidir, estas entidades se presentan como un instrumento con el cuál poder desarrollar la democracia participativa.

4. El **enfoque de las externalidades de la economía social** se basa en la teoría económica de las externalidades, de manera que se defiende que se debe gravar aquel emisor de externalidades negativas y compensar al emisor de externalidades positivas. En relación a la Economía Social, en la literatura (Fraise et al, 2001; Greffe, 2007) se sostiene que las empresas de este sector son generadoras de externalidades positivas, generando así beneficios sociales.

En la siguiente tabla se establecen los ámbitos en los que la Economía Social proporciona beneficios sociales, es decir, se hace referencia a las funciones económicas, políticas y sociales del sector en el sistema.

Tabla 2. Funciones de la Economía Social

FUNCIONES	CONTENIDOS
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> - Corrección de los fallos de asignación en la oferta de bienes y servicios (bienes privados y públicos). - Distribución más equitativa de la renta y la riqueza y lucha contra la pobreza. - Corrección de los fallos de asignación de los recursos (capital, trabajo, función empresarial). - Regulación de los ciclos económicos. - Lucha contra las prácticas restrictivas de la competencia y contra los monopolios. - Corrección de la distribución desigual del crecimiento en el espacio y desarrollo local. - Generación de externalidades positivas e internalización de externalidades negativas. - Corrección de fallos ligados al cambio tecno-productivo (innovación, restructuración de sectores productivos y tejido empresarial).
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la democracia (extensiva y cualitativa) y de la ciudadanía activa: <ul style="list-style-type: none"> • permite expresión y representación de intereses infrarrepresentados. • genera espacios públicos de deliberación. • son espacios de adquisición de competencias y virtudes públicas (escuelas de democracia). - Mejora de la eficacia de las políticas públicas.
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Generación y mantenimiento de capital social y relacional. - Generación de cohesión social frente a la exclusión social, de consumo y financiera. - Generación de compromiso, voluntariedad y cooperación social. - Generación y preservación de valores sociales basados en la reciprocidad, la equidad social, la responsabilidad colectiva, el compromiso y la solidaridad.

Fuente: Chaves y Monzón (2012:20)

Con la definición de todas estas funciones se atribuyen beneficios positivos más allá de la esfera económica al sector de la Economía Social en el sistema socioeconómico, asignándole un papel activo dentro del sistema.

Los distintos enfoques teóricos a los que se ha hecho referencia aportan argumentos que ponen de manifiesto que la Economía Social desempeña funciones importantes dentro del sistema socioeconómico, corrigiendo fallos que cometen los otros dos sectores institucionales (el sector público y el sector privado capitalista) así como aportando nuevas formas de actuación que complementan su acción y generan externalidades positivas en los ámbitos económico, social y político.

1.2.3. Regímenes del Estado del Bienestar y Economía Social

Una de las perspectivas más utilizadas para teorizar el papel de la Economía Social dentro de los modelos socioeconómicos es la del bienestar, mediante la caracterización de los diferentes tipos de Estados de Bienestar (EDB en adelante).

Los diferentes autores han tratado de caracterizar el papel que tiene la Economía Social dentro de cada tipo de EDB obteniendo de este modo la descripción de los distintos roles que puede jugar dentro del sistema socioeconómico.

La principal y primera referencia en la que se basan casi la totalidad de los autores es la propuesta por **Esping-Andersen** (1993). En su obra *Los tres mundos del Estado del Bienestar* el autor establece y caracteriza los diferentes modelos de EDB, determinando tres regímenes del EDB.

Para ello, el autor se basa en el concepto de desmercantilización. Como cita el autor: *“la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado”* (Esping-Andersen, 1993:41).

Es decir, el grado de desmercantilización dependerá de la cantidad y condiciones de la prestación de servicios sociales, alcanzando una desmercantilización completa cuando los servicios sociales se presten con carácter universal y cubran muchas de las necesidades de bienestar social.

El primer régimen que se establece es el *régimen liberal*, en el que predomina la ayuda social a aquellos a los que se confirma que no tienen medios, por lo que hay transferencias universales modestas y los planes de seguros sociales también son modestos. Por tanto, en este tipo de régimen el nivel de desmercantilización es mínimo, dado que no prevalece un alcance universal de los derechos sociales y además, se genera un dualismo de clases, diferenciándose claramente las clases sociales entre los que sí que reciben protección y los que no la reciben.

En el segundo régimen, el *régimen conservador*, los derechos sociales están vinculados a la clase y al estatus social. Se trata de sociedades muy afines a la Iglesia en las que prima la conservación de la familia tradicional. Esto implica que el Estado sólo intervendrá en la prestación de servicios sociales cuando la familia ya no pueda hacerse cargo de la atención de sus miembros.

Y el último tipo de régimen es el *régimen socialdemócrata*, en el que el grado de desmercantilización es el máximo, ya que la prestación de servicios sociales es universal. Se busca promover una igualdad plena y no una igualdad en las necesidades mínimas. El elevado coste de mantener este sistema de EDB obliga a que se promueva el pleno empleo, dado que es con las aportaciones por rentas del trabajo con lo que se sostiene.

En esta teoría no se hace mención expresa a la Economía Social o a algún término relacionado, pero introduce agentes socioeconómicos informales como la familia, rompiendo así con la tendencia anterior en la que únicamente se consideraba al mercado y al estado como agentes socioeconómicos (Etxezarreta y Bakaikoa, 2012). De esta manera se rompe con la dicotomía que había hasta el momento dejando la puerta abierta a que entren a ser considerados agentes socioeconómicos las entidades no lucrativas de la Economía Social. Por tanto, los autores que se dedican al estudio del sector se basan en la clasificación de Esping-Andersen (1993).

En el estudio de **Adda** (2008) se caracterizan los tres modelos propuestos por Esping-Andersen, analizando diversos criterios que reflejan cuál es el papel de las entidades no lucrativas dentro de cada modelo de EDB:

- gasto público en materia social
- posición del sector asociativo dentro de la política social
- prestador más importante de servicios sociales
- impacto del modelo en las organizaciones del sector

Esta caracterización se puede resumir en la siguiente tabla:

Tabla 3. Descripción modelos Estados del Bienestar de Esping-Andersen

	Régimen Liberal	Régimen Socialdemócrata	Régimen Conservador
Gasto público en materia social	Bajo	Elevado	En promedio elevado
Posición del sector asociativo dentro de la política social	En competición con las empresas lucrativas	Poco importante	Posición privilegiada/protegida contra la competición comercial
Prestador más importante de servicios sociales	El sector asociativo y el mercado igual	Gobierno	Sector asociativo
Impacto del modelo en las organizaciones del sector	Profesionalización y mercantilización de las asociaciones	Marginación de las asociaciones dentro del sector de los servicios sociales	Desarrollo de <i>cartels</i> sin ánimo de lucro dentro de los servicios sociales

Fuente: Adda (2008:9)

A partir de la descripción de estos criterios el autor concluye que:

- En el *régimen liberal* la relación entre el sector no lucrativo y el Estado es muy formal, y se organiza en base a criterios comerciales y un entorno muy competitivo.
- En el *régimen socialdemócrata* el elevado gasto público en materia social deja poco espacio al sector no lucrativo prestador de servicios sociales.
- En el *régimen conservador* se caracteriza por tener unas entidades no lucrativas privilegiadas seleccionadas por el Estado.

Salamon y Anheier (1998), basándose en las teorías previas de Esping-Andersen, plantean cuatro tipos de regímenes del tercer sector (*nonprofit regimes*), basándose en la posición que adquiere el Tercer Sector en el ámbito socioeconómico de la sociedad, analizando las fuerzas del Estado, del mercado y de la sociedad. Es decir, se describe la dimensión y composición del Tercer Sector a partir de sus orígenes sociales.

En la siguiente tabla se determinan cuatro tipos de regímenes fundamentándose en la caracterización de dos dimensiones, el volumen de gasto social que realiza el Estado, y la dimensión del Tercer Sector. A partir de estas características, los autores establecen cuáles son los cuatro tipos de regímenes.

Tabla 4. Modelos de régimen del Tercer Sector

Gastos sociales del Estado	Dimensión del sector	
	limitado	grande
débil	<i>Estatista</i>	<i>Liberal</i>
elevado	<i>Socialdemócrata</i>	<i>Corporativista</i>

Fuente: Salamon y Anheier (1998:228)

1. El *régimen liberal* se caracteriza por tener un bajo nivel de gasto social y un tercer sector relativamente grande. Se produce en sociedades en las que la clase media ha predominado siempre, no habiendo existido o siendo muy débiles los movimientos de la clase obrera y la élite terrateniente. Se apuesta por establecer una protección social basada en el voluntariado y no protegida por el gobierno.
2. En el otro extremo se encuentra el *régimen socialdemócrata*, que se califica por tener un elevado nivel de gasto social por parte del Estado y un Tercer Sector pequeño. Este tipo de régimen aparece en sociedades en las que la clase trabajadora ha ejercido un poder político efectivo habitualmente, aliándose con otras clases sociales. En este régimen la protección social viene de la mano del gobierno, por lo que el Tercer Sector no tiene una función de provisión de servicios, sino que se consideran vehículos de expresión política, social o incluso de intereses de ocio.
3. El *régimen corporativista* caracterizado por un elevado nivel de gasto social por parte del Estado y por tener un Tercer Sector grande. En este modelo el Estado y las entidades del Tercer Sector actúan de manera conjunta, ya que mientras el Estado trata de cubrir las necesidades sociales más extremas para proteger el bienestar social, la actividad de las entidades del Tercer Sector se preserva deliberadamente para que las principales élites sociales continúen ofreciendo su apoyo a la mejora del bienestar social.
4. Y por último el *régimen estatista*, se distingue por un tener bajo nivel de gasto social por parte del gobierno y un tamaño reducido del Tercer Sector. Este modelo se reproduce en sociedades en las que el Estado tiene un elevado poder, teniendo la competencia plena de las políticas sociales, pero no porque provenga de un movimiento obrero organizado, sino que representa a las élites empresariales y económicas. Se trata de sociedades con una larga tradición de respeto.

Como ejemplo de las múltiples propuestas que se han desarrollado en torno a la descripción de los diferentes modelos de EDB se expone la clasificación realizada por **Adda** (2008). En este trabajo se presentan los diferentes modelos de EDB que coexisten en Europa, y se analiza la relación que tiene el sector asociativo dentro de cada modelo.

En el estudio se diferencian siete modelos de EDB distintos. De manera breve, la clasificación que se presenta es la siguiente:

- *El modelo escandinavo*: también denominado universal o socialdemócrata. Está extendido en Dinamarca, Finlandia y Suecia. Se caracteriza por ofrecer un importante apoyo a las políticas sociales por parte del Estado. Tiene un sector asociativo que actúa de manera suplementaria a las funciones del Estado, de manera que está menos desarrollada la parte del sector asociativo que presta servicios, siendo más importante la parte del sector que tiene funciones representativas. Existe una estrecha colaboración entre la sociedad civil y el Estado.
- *El modelo corporativista*: se desarrolla en Alemania, Austria, Bélgica, Francia y Países Bajos. Se caracteriza por tener un sector asociativo amplio y profesionalizado que juega un papel muy importante en la prestación de servicios dentro del sector social y sanitario. El financiamiento de los servicios lo proporciona el Estado.
- *El modelo liberal*: existe en el Reino Unido. Se caracteriza por tener un bajo gasto en política social por parte del Estado y una privatización de los servicios sociales. Prevalece un sector asociativo bien estructurado y profesionalizado que interviene cuando el Estado no lo hace, y por tanto, existe un diálogo fluido entre el Estado y las asociaciones.
- *El modelo mediterráneo*: extendido en España, Italia y Portugal. Se caracterizan por tener una historia (dictadura) y una cultura (importancia de la religión y la familia) que no permitieron una aparición temprana del sector asociativo, actualmente en plena estructuración. Existe una inversión pública bastante importante. El diálogo entre el sector asociativo y el gobierno adquiere una mayor importancia en los niveles locales y regionales (excepto Portugal).

- *El caso de Europa Central:* existe en Hungría, Polonia, República Checa, Eslovenia y Eslovaquia. Estos países tienen una herencia comunista que no ha permitido la aparición del sector asociativo, que está en plena estructuración. Las políticas se desarrollan entre el modelo corporativista y el modelo liberal y además existe falta de financiamiento público y de una regulación adecuada.
- *El modelo báltico:* se desarrolla en Estonia, Letonia y Lituania. Se caracteriza por tener un sector asociativo poco desarrollado y muy influenciado por Europa central (herencia comunista). Además no hay tradición asociativa ni medios técnicos adecuados.
- *El modelo balcánico:* existe en Bulgaria, Grecia y Rumanía. Existe un sector asociativo sostenido por las donaciones extranjeras, por tanto se trata de un sector muy poco estructurado dentro de un entorno de gobierno poco eficaz y poco transparente.

A modo de análisis conjunto, en el estudio se destaca que los elementos que determinan la importancia que se le otorga al sector asociativo son el trabajo horizontal inter-asociativo y la voluntad política o gubernamental, por encima de las condiciones históricas y culturales de cada país, que también son esenciales para la aparición del sector.

Estas referencias teóricas nos ofrecen una visión general, aunque no exhaustiva, de las corrientes existentes que abordan la cuestión de la importancia que tienen las variables sociopolíticas en la definición del papel que toma o puede tomar el sector de la economía social dentro de un sistema socioeconómico. O expresado de distinto modo, se determina cuál es el papel del sector de la economía social dentro de cada modelo de Estado del Bienestar en función de criterios sociopolíticos.

Cabe mencionar que muchas de estas teorías se centran en el aspecto concreto de los servicios sociales, lo que provoca que se identifique a la Economía Social con el subsector no lucrativo (no de mercado).

En definitiva, el papel o rol que tenga el sector, revela cuál es la percepción y concepción que el Estado y la sociedad en general tienen de éste, siendo un aspecto muy influyente en el modo en el que se incorpore a la Economía Social en el proceso político y en por lo tanto, en el tipo de políticas de fomento del sector que finalmente se implementarán en cada sociedad.

1.2.4. Tipos de relaciones entre la Economía Social y el Estado

Otra manera de analizar cuál es el papel del sector de la economía social dentro del sistema socioeconómico es mediante el análisis del tipo de relaciones que se pueden originar entre el Estado y dicho sector.

Para justificar que el Estado debe relacionarse con los diferentes actores de la sociedad, cabe hacer referencia a la *Teoría de los Recursos* (Bernier y Turgeon, 2013), en la que se sostiene que las organizaciones deben relacionarse de una manera proactiva con los grupos de interés que las rodean, ya que estos grupos son el contexto político-social fuente de los recursos financieros, materiales y de información que las organizaciones necesitan para sobrevivir.

Por lo tanto diremos que el Estado, como toda organización, debe relacionarse con los grupos de interés que le rodean para así obtener los recursos necesarios para que su actividad se desarrolle de manera sostenida y eficiente en el tiempo.

Dentro del proceso político es muy importante tener en cuenta el tipo de relación que se produzca entre el Estado y la Economía Social tanto en la fase de elaboración de las políticas como en su posterior implementación. Dependerá del tipo de relación que tenga el sector con el Estado para que se encuentre en mejor situación tanto para influir como para intervenir en el proceso político.

Este tipo de estudios tienen su origen a finales de la década de los setenta destacando los trabajos de Comité Wolfenden (1977), Abrams (1980), Kramer (1981) y Gladstone (1979), aunque este trabajo se centrará en el examen de los trabajos más relevantes y recientes.

El objetivo común de los autores que analizan la relación entre el Estado y el sector no lucrativo es establecer una clasificación de tipos de relación basada en determinadas variables. Cada uno de ellos se centrará en aspectos distintos, apareciendo así múltiples clasificaciones de tipos de relación.

Uno de los trabajos más relevantes es el presentado por los autores Kuhnle y Selle (1992). Estos autores establecen una clasificación de cuatro escenarios (tabla 5) para poder definir los diferentes tipos de relaciones que se pueden dar entre el Estado y las Entidades No Lucrativas. Para establecer estos cuatro escenarios o tipos de relaciones se establecen dos dimensiones desde lo que los autores denominan una ***perspectiva relacional***.

1. La *primera dimensión* hace referencia a cómo de cerca están el Estado y las ENL respecto al alcance, la frecuencia y la facilidad de comunicación y contacto entre ambos. Se considera que las organizaciones pueden estar cerca e integradas dentro del estado, o estar lejos y separadas. La tradición política y cultural de cada país será la que determinará cuál será la distancia ideológica entre los dos sectores.
2. La *segunda dimensión* hace referencia a la independencia de las organizaciones frente al estado en términos de financiación y control, pudiendo ser dependientes o independientes del estado. Aunque es importante señalar que el grado de control es independiente del grado de financiamiento.

En la tabla 5 aparecen recogidos los cuatro escenarios que plantean los autores, y en los que se deben ubicar todas las ENL, y por consiguiente todas las sociedades en un momento concreto del tiempo.

Tabla 5. Relaciones entre Estado y Entidades No Lucrativas

En términos de financiación y control	En términos de comunicación y contacto	
	Proximidad	Separación
Dependencia	1 <i>DEPENDENCIA INTEGRADA</i>	2 <i>DEPENDENCIA SEPARADA</i>
Independencia	3 <i>INDEPENDENCIA INTEGRADA</i>	4 <i>INDEPENDENCIA SEPARADA</i>

Fuente: Kuhnle y Selle (1992:30)

La casilla 4 representa una situación de confrontación entre los dos sectores, ya que tanto en términos de relación y comunicación como en términos de financiación y control los dos sectores están separados y son independientes.

En las casillas 1 y 2 el Estado domina a las ENL, teniendo éstas poca influencia y muy limitada su acción en las políticas públicas.

Mientras que en la casilla 3, se considera que es la situación ideal del pluralismo, ya que los grupos sociales organizados pueden influir en las políticas públicas que les afectan, pero sin llegar a estar integrados en los procesos de decisión-elaboración y de implementación.

Otra clasificación sobre los tipos de relaciones entre el Sector Público (SP en adelante) y ENL la realiza Sajardo (1995). El criterio que se utiliza para caracterizar los diferentes modelos, es el ***criterio de división funcional***. Se trata de analizar los distintos tipos de relaciones en base a la división de las funciones públicas (producción y financiación) entre el SP y el sector de las ENL.

En la siguiente tabla se representan los diferentes modelos de relación que se establecen según el criterio funcional.

Tabla 6. Modelos de relación Sector Público-Entidades No Lucrativas según criterio funcional

MODELOS										
FUNCIONES	S. PÚBLICO HEGEMÓNICO	MODELO DUAL	DISTINTOS MODELOS DE COLABORACIÓN						S. ENL HEGEMÓNICO	
			S. Público ENL	S. Público	ENL	S. Público ENL	ENL	S. Público		S. Público ENL
PRODUCCIÓN	S. Público	ENL S. Público	S. Público ENL	S. Público	ENL	S. Público ENL	ENL	S. Público	S. Público ENL	ENL
FINANCIACIÓN	S. Público	ENL S. Público	S. Público ENL (I)	S. Público ENL(II)	S. Público ENL(III)	S. Público (IV)	S. Público (V)	ENL (VI)	ENL (VII)	ENL

Fuente: Sajardo (1995:93)

Tanto el modelo de Sector Público Hegemónico como el modelo de Entidades No Lucrativas Hegemónico, son modelos extremos considerados *Modelos Puros*, ya que en ambos las dos funciones públicas son implementadas por uno de los dos sectores, convirtiéndose así en único implementador de bienestar social.

En el *Modelo de Sector Público Hegemónico*, las ENL tienen un papel muy marginal o nulo. Se considera que este modelo puede establecerse en dos contextos diferentes: que haya estrategias de nacionalización por parte del SP o en contextos en que las ENL constituyen un obstáculo para el SP. Por tanto, se asume que sólo el SP puede administrar un sistema de protección social reconocido como derecho, bajo las características de universalidad, responsabilidad y equidad.

En el *Modelo de Entidades No Lucrativas Hegemónico*, no se puede determinar a priori qué nivel de bienestar se alcanzará, ya que pueden darse dos situaciones extremas: una sociedad desasistida, con bajos o nulos niveles de bienestar, o una sociedad del bienestar, con altos niveles de bienestar. Los contextos en los que suele predominar este modelo son: sociedades que estén en un período previo a la implantación de la protección social como derecho públicamente reconocido; con la existencia de una fuerte oposición a la intervención pública en las funciones de bienestar social; en las situaciones en las que existe una gran heterogeneidad en la demanda por lo que las necesidades de bienestar social no se hallan extensamente aceptadas social y públicamente, por eso no pueden ser satisfechas por el SP; y también puede ser el resultado de estrategias privatizadoras fundamentadas en base a orientaciones políticas conservadoras.

El otro tipo de modelos que se presenta en esta teoría son los *Modelos Híbridos o Mixtos*. Éstos se sitúan entre los dos modelos puros, y dependiendo de la implicación que tenga cada sector en las funciones se determinarán distintas tipologías, quedando integrada en dos estructuras básicas: el modelo colaborativo y el modelo dual o paralelo.

Dentro del *Modelo Colaborativo* se recoge un conjunto de submodelos de tipos de relación entre el SP y las ENL. En este tipo de modelos se dan distintas formas de colaboración entre los dos sectores a través de la división de las funciones de producción y financiación. El sector de la ENL se caracteriza por representar actividades particulares, individuales, selectivas y especializadas, mientras que el SP ubica sus funciones en un marco de globalidad y universalidad.

Según Sajardo (1995) existen dos estrategias relevantes de relación: la contratación, mediante la que se reduce el papel del SP en la producción directa de los servicios sociales, permitiendo el desplazamiento de los recursos públicos a otras funciones, incrementando con ello la eficiencia de estos recursos; y la descentralización, que permite una adaptación más efectiva a los cambios del entorno, favoreciendo la especialización, expansión e innovación.

La segunda estructura básica es el *Modelo Dual o Paralelo*, en el que tanto el SP como el sector de las ENL tienen funciones de financiación, producción y distribución del bienestar social, pero cada uno de manera independiente.

Siguiendo con las distintas clasificaciones de tipos de relaciones entre el SP y el sector de las ENL, Najam (2000) propone el **Modelo de las cuatro-C's**.

En este modelo las razones o factores de clasificación para que se produzca un tipo u otro de relación están basadas en razones de fondo o estratégicas, es decir, se establecen los diferentes tipos de relación entre el Estado y el sector de las SNL en base a las similitudes y diferencias entre los objetivos o fines y las estrategias o medidas.

En la siguiente tabla se reflejan los diferentes tipos de relaciones que se establecen en el modelo de las cuatro C's y que a continuación se describen.

Tabla 7. Las cuatro C's de la relación Estado-SNL

Estrategias y medidas	Objetivos y fines	
	Iguales	Diferentes
Iguales	<i>Cooperación</i>	<i>Cooptación</i>
Diferentes	<i>Complementariedad</i>	<i>Confrontación</i>

Fuente: Najam, (2000:383)

- *Cooperación*: este tipo de relación se produce cuando el Sector Público y el sector no lucrativo (SNL) coinciden tanto en un objetivo político como en la manera de conseguirlo, es decir, existe una convergencia entre los fines y los medios preferidos de ambos sectores. En la literatura se utilizan diferentes términos para designar este tipo de relación, con conceptos como por ejemplo colaboración o coproducción.

- *Confrontación*: en este tipo de relación los dos sectores consideran que los objetivos y estrategias del otro sector son la antítesis de los suyos. Existe una divergencia total entre los dos sectores en fines y medios. Las relaciones de confrontación suelen aparecer en aquellas situaciones donde numerosas ONG surgen, precisamente, como fuerzas de la reacción o resistencia a determinadas políticas gubernamentales (Najam, 1996), o para presionar por el cambio de política (Young, 1999).
- *Complementariedad*: cuando los dos sectores tienen los mismos objetivos pero distintas estrategias para conseguirlos. Este modelo define la complementariedad como una función de los fines, es decir, objetivos. Se argumenta que, cuando las metas del gobierno y las ONG son similares, es probable que graviten hacia un acuerdo, ya sea de forma independiente o por contrato, en el que se complementan mutuamente para la consecución de un fin común, incluso a través de medios diferentes.
- *Cooptación*: se produce cuando los dos sectores difieren en los fines pero tienen estrategias similares, de manera que las dos partes persiguen cambiar los objetivos de la otra parte. Este tipo de situaciones suelen ser transitorias. La relación puede permanecer en la manipulación mutua, y se convierte muchas veces en confrontación directa. La situación es inestable, o artificial, ya que son los fines los que están en conflicto. La inestabilidad se resuelve moviéndose a uno de los otros tres tipos de relación descritos en el modelo.

Para concluir, el autor destaca que en este modelo la actitud de las agencias gubernamentales acerca del sector voluntario es muy importante a la hora de determinar qué tipo de relación se dará entre los dos sectores. Y destaca que el factor clave que determina la naturaleza de la relación es la decisión estratégica institucional de los dos sectores.

El siguiente modelo lo presenta Young (2000). El autor identifica tres **modelos de relación entre el Estado y el SNL basándose en la función que tienen las ENL en la prestación de servicios**. Los tres modelos que presenta son:

1. *Modelo suplementario*: las ENL cubren la demanda de bienes públicos insatisfecha por el gobierno. Esto se debe a que los gobiernos persiguen cubrir las preferencias de los votantes medios o de la coalición política dominante, escogiendo las tasas de los impuestos, el nivel, el tipo y la calidad de los servicios públicos. Pero si las preferencias de la ciudadanía no son homogéneas, algunos ciudadanos se quedarán insatisfechos, por lo que éstos estarán

dispuestos a proporcionarse niveles adicionales (complementarios) de bienes públicos mediante la movilización de recursos en forma colectiva voluntaria, a través del SNL.

2. *Modelo complementario*: Las ENL se ven como socias del gobierno, ayudan a llevar a cabo el suministro de bienes públicos en gran parte financiado por el gobierno. Tanto aspectos de la teoría económica de los bienes públicos (fenómeno del *freeriding*), como aspectos de la teoría económica de las organizaciones (costes adicionales e ineficiencia de la burocracia), sustentan la existencia del modelo complementario.
3. *Modelo de confrontación*: Las ENL alientan al gobierno a realizar cambios en las políticas públicas y recíprocamente, el gobierno intenta influir en el comportamiento de las ENL mediante la regulación de sus servicios. La justificación teórica del modelo de confrontación viene por una parte apoyado por la idea de que los grupos minoritarios que no ven reflejadas sus preferencias en las políticas públicas, por lo que se organizan en ENL, no sólo para proveerse de servicios públicos, sino para influir en las decisiones del gobierno mediante presiones, creándose así ENL “*think tanks*”. Por otra parte, la presión que ejerce el gobierno sobre las ENL en términos de control (para que se cumpla el principio de no distribución de beneficios y en general el principio no lucrativo) se debe a que el gobierno debe de asegurar la fiabilidad de las ENL, ya que se supone que paliar el efecto de la información asimétrica.

Estos modelos no son excluyentes entre sí, sino que puede darse el caso en que coexistan los tres, ya que una ENL al mismo tiempo puede financiar y prestar los servicios que el gobierno no proporciona, puede prestar servicios que ya son financiados o suministrados por el gobierno de otra manera diferente, puede abogar por cambios en las políticas y prácticas del gobierno y ser afectado por la presión gubernamental y la supervisión.

Finalmente, Spear (2012), basándose también en la provisión de servicios, describe distintos mecanismos mediante los cuales se ofrecen los servicios públicos, por lo que describe distintos tipos de relación entre el gobierno y la Economía Social. Establece el ***modelo de relación según los mecanismos mediante los cuales se ofrecen los servicios públicos.***

En primer lugar, el autor apela al valor añadido que proporciona la Economía Social cuando actúa en el mercado mediante las externalidades positivas que incorporan valor social a los contratos de mercado, para justificar la intervención del sector en la provisión de servicios públicos, dado que en la provisión de este tipo de servicios se deben combinar los aspectos económicos (competencia, ayuda estatal y mercado interno) con los aspectos sociales (servicio público, interés general y cohesión social).

El primer mecanismo de provisión de servicios públicos al que se hace referencia y que contempla la opción de que se priorice la contratación con entidades de la Economía Social es el de los *acuerdos de asociación*. En este mecanismo existen dos modos de articular este tipo de acuerdos:

- Los *nichos protegidos*: se hace mediante cláusulas sociales y sistemas de registros. La condición para que empiece este proceso es la predisposición a hacerlo por parte de la autoridad contratante. Las principales barreras son su motivación (o escasa motivación) y cualquier coste adicional. Sin embargo, aunque el “*best value*” suele ser el criterio oficial de asignación, es fácil ver que se otorga en función del menor precio.
- Las *medidas fiscales*: en muchos países las entidades de Economía Social disfrutaban de ventajas fiscales, pero la tendencia es que vayan disminuyendo, dado que se considera que estas ventajas legales/fiscales son ayudas de Estado y van en contra de la ley de la competencia.

La segunda manera de proveer los servicios públicos es mediante los *quasi-markets*. En este mecanismo se da una relación de comercialización, en la que el Estado contrata a empresas o entidades.

Y el último mecanismo al que se hace referencia es el *mercado de consumidores: sistema de bonos o vales*. El objetivo es que los usuarios puedan adquirir directamente los servicios, mediante ayudas que reciben por parte del Estado con el mecanismo de bonos o vales.

En este caso, el comportamiento o actuación de las ENL respecto a la función de provisión de servicios públicos será distinta en función del tipo de mecanismo que se utilice para proveerse, por lo que la relación entre el Estado y la Economía social también variará en función del mecanismo que se utilice.

Las teorías analizadas, tanto las referentes a los modelos socioeconómicos como a las de relación entre Estado y sector de la economía social, proporcionan una base explicativa acerca del papel del sector de la economía social en las economías.

Además decir, que el contexto político, es decir el entorno socioeconómico, es un aspecto muy relevante a la hora de determinar qué políticas serán las que se incluirán en la agenda política, y serán el determinante clave de cómo se desarrollen las relaciones entre el Estado y los diferentes actores sociales, entre ellos los agentes de la Economía Social.

1.2.5. Nuevos enfoques teóricos

Otros autores proponen un modelo o sistema socioeconómico plural, es decir, un modelo en el que se puedan establecer en la esfera socioeconómica y se reconozcan institucionalmente a todo tipo de organizaciones procedentes de la sociedad civil, y no que sólo se establezca como actor principal y prácticamente exclusivo el sector de entidades tradicionales capitalistas.

Se rompe con la clasificación clásica de que existen tres sectores institucionales dentro del sistema (público, privado capitalista y Economía Social o Tercer Sector), dejando abierta la posibilidad a que nuevas formas de organización procedentes de la sociedad civil de participar en la esfera institucional.

En el artículo de Chaves y Monzón (2012), se parte de la idea de que el paradigma del fundamentalismo de mercado se ha puesto en cuestión como consecuencia de la última crisis que ha afectado de manera profunda al sector financiero y a las economías nacionales en general para justificar la necesidad de establecer una ***economía plural***.

Los problemas que se han generado con la implantación del paradigma del fundamentalismo de mercado son estructurales (el medioambiente, la lucha contra el hambre y la pobreza, y la imposibilidad de estar todos en la misma senda o camino de desarrollo), pero no sólo de carácter económico sino también políticos y de calado ético y social.

En definitiva, se plantea la idea de repensar o reinventar el modelo institucional basado en una visión plural y más equilibrada de la economía, idea que empieza a aparecer en círculos científicos, políticos e institucionales (por ejemplo Stiglitz, 2009).

El elemento clave de esta nueva corriente es la visión pluralista, en la que otras formas de empresas privadas que no se guían por la lógica de la maximización de beneficios (cooperativas, entidades no lucrativas y empresas sociales) coexistan con las empresas capitalistas y el sector público, ocupando un espacio más equilibrado y teniendo las mismas oportunidades para actuar dentro del sistema socioeconómico.

Otro modelo que se plantea en la misma línea es el modelo de **Estado Dinamizador** (Barroso y Castro, 2009). Éste parte de la idea de que el EDB a partir de la década de los setenta entra en crisis, siendo los fallos del Estado la principal razón. Uno de los fallos son los límites fiscales (crisis fiscal del Estado), debido a la falta de ingresos tributarios consecuencia de la menor actividad económica que se produce en tiempos de crisis. Y el segundo fallo relevante es la falta de eficiencia del sector público, que conduce a una pérdida de legitimidad de su actuación y a la ruptura del consenso social.

En esta teoría se establece que los límites del EDB dependen de la fase del ciclo económico, y que por tanto es conveniente establecer unos límites razonables para no depender de ellos. La alternativa que se propone es una reestructuración desde abajo, desde la sociedad civil (pluralismo del bienestar).

Concretamente se define el concepto de Estado Dinamizador como: *“un EDB más dinámico en su funcionamiento interno, que además se convierte en dinamizador de los agentes sociales y económicos”* (Barroso y Castro, 2009:12). Se basa en la participación y activación de los ciudadanos, apostando por la inversión social en educación y la formación, y la movilización de todos los grupos sociales inactivos para convertirlos en ciudadanos económica y socialmente útiles.

Los aspectos positivos que el Tercer Sector aporta en dicha reestructuración del EDB son esenciales. Entre ellos destaca que el Tercer Sector: mejora la eficiencia en su gestión, atiende de una forma más rápida y ágil las diferentes demandas, provee y fomenta el fortalecimiento del tejido social y la participación ciudadana en la acumulación de capital social, se basa en los valores de la solidaridad, la justicia social y el bienestar colectivo, incidiendo en los sectores más vulnerables de la sociedad. Aunque es importante que el Estado coordine, ordene y dinamice el importante papel de la sociedad civil.

En definitiva, las autoras destacan que, “*las reformas del EDB deberán venir dadas por una política social mixta en la que cada uno de los agentes (Estado, Mercado y Tercer Sector) desempeñen las funciones para las cuales están mejor capacitados, siempre con la coordinación y liderazgo del Estado como agente dinamizador del propio Estado del Bienestar*” (Barroso y Castro, 2009:15).

De esta manera, con la exposición de estos nuevos enfoques teóricos, se está justificando que el sector de la Economía Social debe ser considerado un actor de pleno derecho que pueda participar en todos los ámbitos socioeconómicos, sin que se dicha participación esté condicionada por trabas de diversa índole.

También existen diversos autores que ofrecen fundamentos teóricos para defender que la relación entre el Estado y la sociedad civil debe ser de cooperación. Se identifica en muchos casos a la sociedad civil con el subsector asociativo de la Economía Social, dado que las asociaciones desempeñan un papel importante en lo referente a la representación ciudadana.

Pestoff (2009) hace alusión al concepto de ***coproducción***. Con este concepto se hace referencia a la aplicación o implementación (de organización o de producción) de las políticas públicas de manera conjunta. La situación de coproducción se desencadena cuando el Estado no es el único en participar en la implementación de una política pública, sino que comparte la responsabilidad con organizaciones no estatales, del sector privado, del Tercer Sector o de los dos sectores a la vez.

Se identifican cuatro modelos de coproducción, dado que es importante tener en cuenta que la coproducción adopta diferentes formas en los distintos regímenes de bienestar y sectores políticos, incluso dentro del mismo país (Vaillancourt, 2009).

1. En el primer modelo no existe coproducción, se produce la *monoproducción*, en este caso la política es financiada con dinero público, administrada por organizaciones del sector público y proporcionada por empleados públicos. Identificándose con el modelo público puro.
2. En el segundo escenario, existe coproducción exclusivamente o principalmente por organizaciones del sector privado capitalista. Esto da lugar a una forma de asociación público-privada (*Public-Private Partnership*, PPP). Este tipo de coproducción se basa en la perspectiva neoliberal, y lo que pretende es dar prioridad a la lógica de mercado frente a la creciente desaparición de la intervención pública.

3. En el tercer escenario, existe coproducción principal o exclusivamente con la participación de organizaciones del tercer sector. Destacar que varios investigadores han puesto de manifiesto la contribución potencial que tienen las ONG en la implementación de políticas sociales: "*Las ONG pueden desempeñar un papel crucial en la coproducción y cogestión de los servicios de valor social*" (Vaillancourt, 2009:286).
4. En el cuarto escenario existe coproducción con participación mixta de organizaciones del sector privado y del tercer sector, con diversas proporciones. Este tipo de coproducción ha sido descrito como "*economía mixta de bienestar*" por algunos autores.

La característica más significativa que se le asigna a este tipo de relación de coproducción es que contribuye a la democratización de las políticas públicas, incrementando por tanto la democratización de la economía y de la sociedad, siempre que se acontezcan los escenarios en los que existe una participación plural. Se matiza en esta teoría que dicha contribución a la democratización depende en mayor medida de la calidad en la relación entre Tercer Sector y Estado, que del número de *stakeholders* del Tercer Sector que participen en el proceso.

Mendoza y Vernís (2008) hacen referencia al modelo del "Estado relacional" basado en el concepto de **co-responsabilidad**. La premisa desde la que se parte es que el Estado ha dejado de ser omnipotente y autosuficiente dentro del sistema socioeconómico, por lo que admite la complejidad e interdependencia que se produce en muchos problemas sociales y reconoce que sólo puede solucionarlos con la colaboración activa de la sociedad.

El término co-responsabilidad implica el reconocimiento de las interdependencias y la identificación de intereses comunes que conducen a objetivos compartidos, llegando a un acuerdo sobre las respectivas contribuciones necesarias para su consecución, y la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas por cada parte.

En definitiva, se establece que el "Estado relacional" está caracterizado por tener la habilidad de articular interrelaciones sociales y aspectos intangibles que ello representa (producir y difundir información, sensibilizar a la sociedad de su responsabilidad, promover de autorregulación social, actuar como intermediario entre los diferentes actores sociales...). En esencia se trata de movilizar recursos públicos y privados para responder a los problemas y necesidades sociales de una manera conjunta.

Se puede concluir que todas las teorías presentadas defienden de diferentes maneras y con bases teóricas distintas, la importancia que tiene el hecho de que la Economía Social participe activamente como agente socioeconómico dentro de cada sociedad.

Respecto al proceso de las políticas públicas, los nuevos enfoques teóricos a los que se ha hecho referencia representan un elemento clave de justificación de la introducción del sector de la economía social en el proceso político, dado que argumentan que con la aplicación del pluralismo político se fomenta la activación de la sociedad civil, se corrigen desequilibrios, etc.

1.2.6. Síntesis y conclusiones

Del análisis de los enfoques económicos predominantes, se infiere que el paradigma dominante en cada momento y en cada lugar es determinante a la hora de identificar qué concepción de la economía social es imperante. Ello afectará a la vez, a la participación y trato que ésta tenga dentro del proceso político.

Con el análisis de los distintos enfoques o teorías relacionadas con las **funciones macroeconómicas**, se pone de manifiesto que la Economía Social juega un papel importante dentro del sistema socioeconómico.

La Economía Social, según el enfoque del sector *nonprofit*, juega un rol económico exclusivo cuando el sector público y el privado capitalista cometen fallos, ya que tiene una capacidad económica exclusiva para satisfacer determinadas demandas de bienes y servicios que la que presentan los otros dos sectores.

Según la teoría de la economía participativa, las entidades propias de la Economía Social poseen características propias que permiten corregir fallos de mercado, tanto macroeconómicos (produce menores niveles de desempleo y amortigua los ciclos económicos) como microeconómicos (genera un incremento de la productividad, del producto y de la calidad).

Desde el enfoque de la función reguladora del sistema se hace referencia a que la Economía Social puede regular la oferta de servicios, el mercado de trabajo y el mercado de capitales, complementar la actividad de los otros dos sectores institucionales, contribuyendo con nuevas respuestas, innovando en productos, procesos y formas de organización, y fomentando la participación y el control por parte de los trabajadores y los usuarios. En definitiva, se defiende que la Economía Social juega un papel importante actuando de manera simultánea a los otros dos sectores en el sistema.

El enfoque de las externalidades de la Economía Social sostiene que las empresas de este sector son generadoras de externalidades positivas, generando así beneficios sociales. Dichas externalidades se identifican con las funciones económicas, políticas y sociales que el sector desempeña dentro del sistema, atribuyéndole beneficios positivos más allá de la esfera económica y asignando un papel activo a la economía social dentro del sistema.

La primera referencia que se presenta respecto al papel que juega el sector de la economía social en el modelo socioeconómico son los **enfoques teóricos sobre el Estado del Bienestar** de carácter general, es decir, se trata de enfoques que no se posicionan acerca de qué tipo de modelo socioeconómico se debe establecer en una sociedad, sino que tratan de describir los diferentes tipos de modelo que se pueden suceder, de manera que quedan especificados los distintos roles que puede adoptar la Economía Social en función del tipo de modelo o sistema socioeconómico que exista en cada sociedad.

El modelo Esping-Andersen presenta una de las clasificaciones más importantes de los EDB dentro de la literatura científica que se utiliza como base sobre la cual establecer nuevas clasificaciones. Identifica tres regímenes del EDB (liberal, conservador y socialdemócrata), en los que, aunque no contemple específicamente a la Economía Social como tal, se considera una primera aproximación, dado que rompe con la dicotomía estado-mercado, introduciendo sectores informales dentro del sistema socioeconómico.

La descripción de esta clasificación en relación a la Economía Social se enriquece con la aportación de Adda (2008) en la que se caracterizan los tres regímenes identificados por Esping-Andersen en función de criterios relacionados con el papel del Tercer Sector dentro de cada EDB (gasto público en materia social, posición del sector asociativo dentro de la política social, prestador más importante de servicios sociales e impacto del modelo en las organizaciones del Tercer Sector).

Tanto el trabajo de Salamon y Anheier (1998) como el de Adda et al (2008), que aparecen consecutivamente, son dos ejemplos de la gran cantidad de aportaciones teóricas que tratan de proporcionar nuevas clasificaciones de EDB, con la peculiaridad de que incluyen como sector participante a la Economía Social.

El siguiente modo de analizar el papel de la Economía Social dentro del sistema sociopolítico que se identifica es mediante el estudio del **tipo de relaciones entre el Estado y la Economía Social**.

En este caso se identifican diferentes aportaciones teóricas que ofrecen distintas clasificaciones acerca del tipo de relación que se puede producir entre el Estado y la Economía Social. Cada uno de estos modelos se basa en un criterio de clasificación distinto conformando así un abanico suficientemente amplio de tipos de relación que se pueden producir. Las distintas clasificaciones junto con sus criterios y tipos de relación aparecen resumidas en la siguiente tabla:

Tabla 8. Tipos de relación entre el Estado y la Economía Social

MODELO	CRITERIO DE CLASIFICACIÓN	TIPOS DE RELACIÓN
<i>Perspectiva racional (Kuhnle y Selle, P.)</i>	Se basa en dos dimensiones: relación en términos de financiación y control, y relación en términos de comunicación y contacto.	Dependencia Integrada Dependencia Separada Independencia Integrada Independencia Separada
<i>Criterio de división funcional (Sajardo, A.)</i>	En base a la división de las funciones de producción y financiación.	Modelos hegemónicos Modelo Dual Modelos de colaboración
<i>Modelo de las cuatro C's (Najam, A.)</i>	Razones estratégicas. En función de las similitudes y diferencias entre los objetivos o fines y las estrategias o medidas.	Cooperación Cooptación Complementariedad Confrontación
<i>Modelo de Young, D. R.</i>	En base a la función que tienen las ENL en la provisión de servicios.	Modelo suplementario Modelo complementario Modelo de confrontación
<i>Modelo de Spear, R.</i>	En función de los mecanismos utilizados para la provisión de servicios públicos.	Acuerdos de asociación Quasi-markets Mercado de consumidores (sistema de bonos/vales)
<i>Modelo de Favreau, L.</i>	En función de los diferentes enfoques de desarrollo económico y social (neoliberal, social-estatista y de participación democrática)	Subordinación Complementariedad Cooperación

Fuente: elaboración propia en base a las teorías analizadas

La diferencia entre las distintas teorías o clasificaciones se deriva del criterio de clasificación utilizado en cada una de ellas. Mientras que algunas teorías se centran en las múltiples funciones que puede desempeñar la Economía Social en los ámbitos de financiación, producción y provisión, otras establecen la diferenciación en la determinación de objetivos o estrategias y en los tipos de desarrollo económico y social.

Se puede concluir que, pese a la gran variedad de tipos de relaciones susceptibles de ser materializados entre el estado y la Economía Social, el elemento clave que determina el tipo de relación que se produzca en cada país está relacionado con la concepción que el estado tenga de la Economía Social y con la importancia que éste le quiera conceder.

Los **nuevos enfoques teóricos** citados que defienden un papel activo de la Economía Social dentro del sistema socioeconómico, constituyen la base teórica sobre la cual defender que en la realidad se produzca la inclusión de la Economía Social dentro del sistema como un agente de pleno derecho.

En las teorías que defienden un modelo socioeconómico plural analizadas, se han destacado como argumentos relevantes de justificación, el cuestionamiento del fundamentalismo de mercado debido a la última crisis económica y el cuestionamiento de la eficiencia y eficacia del Estado del Bienestar provocada por los desequilibrios que producen los ciclos económicos.

Como alternativas que se presentan, de la mano del enfoque de la economía plural, se propone que coexistan de una manera equilibrada el sector público, el sector tradicional capitalista y el sector de la Economía Social, que se caracteriza porque sus empresas o entidades no se guían por el principio de maximización de beneficios. Y por parte del modelo del estado dinamizador, se plantea que se establezca un EDB participativo en el que todos los sectores tengan cabida para que cada uno realice aquellas funciones que mejor saben realizar.

Con los conceptos de co-producción y de corresponsabilidad se defiende con fundamentación teórica, que el Estado debe mantener una relación de cooperación con la Economía Social, apoyando por tanto un papel activo del sector dentro del sistema político.

En general, el estudio de todos los enfoques teóricos acerca del análisis del papel de la Economía Social en el modelo socioeconómico, servirán para poder establecer cuál será la base sobre la que se desarrollará el proceso político que se analiza en los próximos apartados. Considerando que, en función del papel que juegue el sector en el sistema socioeconómico, se producirá un tipo de participación u otra dentro del proceso político, tanto en la elaboración como en la posterior implementación de políticas públicas.

2. PROCESO POLÍTICO Y ECONOMÍA SOCIAL

El objetivo de este apartado es establecer el marco teórico referente al proceso político en general y a la participación de la Economía Social en particular. Para ello se exponen algunas de las teorías más relevantes que tratan de ofrecer una explicación acerca de qué es, cómo y por qué funciona, y qué elementos intervienen en el proceso político. Así como se identifican aquellas teorías que tratan de aportar una explicación a por qué la Economía Social

- a) debe participar en el proceso de elaboración de las políticas públicas y
- b) de qué modo puede o debe darse esta participación.

Determinar cuáles son las teorías que justifican la participación de la economía social en el proceso de elaboración de las políticas públicas proporciona una base sólida sobre la que sustentar parte de la investigación empírica que se presenta en la segunda parte de la tesis.

En primer lugar, se ofrece una visión general de cómo y porqué se elaboran las políticas públicas y qué actores participan en este proceso político, es decir, se detalla y define qué se entiende por proceso político a través de la descripción de modelos teóricos concretos con una capacidad heurística significativa.

Seguidamente, se hace referencia a distintos enfoques teóricos que analizan los múltiples elementos que pueden generar un cambio político, obteniendo la herramienta teórica de análisis necesaria para desarrollar el estudio empírico.

A continuación, se desarrollan diferentes teorías que, a través de la exposición de distintos argumentos, tratan de justificar la participación activa de los agentes de la economía social en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

Finalmente, se determinan los distintos modos de participación, formal e informal, definiendo y caracterizando cada uno de ellos. Así como también se hace referencia a la participación desde el ámbito de la investigación, desarrollando una teoría que describe la relación entre los investigadores sociales y los *policy makers* (los encargados de formular políticas), estableciendo un modelo de actuación para cada uno de ellos.

Antes de pasar a exponer los aspectos a los que se ha hecho referencia, se presentará de manera resumida el marco teórico general en el que se inscriben las distintas teorías o enfoques teóricos que se irán presentando a lo largo de este apartado, es decir, se explicarán las diferentes corrientes de análisis de las políticas públicas que existen.

El primer aspecto al cual se debe hacer referencia es qué se entiende por análisis de políticas públicas. La mayoría de los autores coinciden en que el análisis de las políticas públicas consiste en “el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig, 1989:10), tratándose de un campo multidisciplinar.

En líneas generales se distinguen tres grandes corrientes en función de las distintas perspectivas teóricas y normativas (Subirats et al, 2012):

1. El análisis de las políticas públicas y las teorías del Estado. En esta corriente se tiene interés por interpretar el papel del Estado en la sociedad, relacionando el análisis de las políticas públicas con la filosofía política y la Teoría del Estado. Esta corriente a la vez se clasifica en tres modelos teóricos, no excluyentes entre sí:

- El primer enfoque se basa en una perspectiva pluralista, se entiende al Estado como una especie de “ventanilla” en que se atienden toda clase de demandas sociales, por lo que las políticas públicas serán la respuesta a dichas demandas sociales que se deberán analizar desde una lógica de optimización de las decisiones colectivas y de la racionalización. Línea de la escuela del *public choice* y de la teoría de la racionalidad limitada.
- En el segundo enfoque se entiende que el Estado es como un instrumento al servicio de una clase social (enfoque neomarxista) o de grupos específicos (enfoque neomanagerial), por lo que se evidencia la poca autonomía del Estado.
- El tercer enfoque se centra en cómo se distribuye el poder entre los distintos actores y en las interacciones entre ellos. El enfoque neocorporativista analiza la organización y representación de los distintos actores o intereses, y el enfoque neoinstitucionalista analiza las organizaciones y las reglas institucionales.

2. La explicación del funcionamiento de la acción pública: se explica el funcionamiento de la acción pública como un medio para comprender la operatividad o la lógica de la acción pública. Se considera al Estado no como un actor único, sino como un sistema administrativo complejo y heterogéneo. Dentro de esta corriente también existen diversos enfoques o perspectivas desde las que se analiza la acción pública:

- Algunos autores se centran en el análisis de los procesos de toma de decisiones y en las estrategias de los actores (*management* público).
- Otros se centran en el análisis de las herramientas o instrumentos. Unos desde un punto de vista macroeconómico, analizando las formas de acción pública en función de su eficacia (Pareto, Keynes y Musgrave) y otros desde un punto de vista microeconómico, tomando el enfoque de cliente de los servicios públicos (*New Public Management*).
- Un tercer grupo se interesa por el estudio de las estructuras, procedimientos y formas institucionales, centrándose en la descripción de las formas de funcionamiento de las instituciones administrativas.
- Por último, recientemente aparece el enfoque cognitivo, en el que se analiza el papel de las ideas y de las representaciones en la formación y definición de los problemas públicos.

En definitiva, esta corriente se caracteriza por querer comprender la complejidad de los procesos de decisión pública al descomponerlos en las diferentes variables del objeto de análisis (la racionalidad de los actores, los procesos de toma de decisiones en el interior de las organizaciones...).

3. La evaluación de los efectos de la acción pública: esta corriente de pensamiento trata de explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y/o en sus efectos indirectos o no previstos. En el ámbito de la evaluación existen dos líneas de trabajo:

- El desarrollo de una metodología.
- El proceso de evaluación y su ejecución en términos de mejora de la gestión pública y de influencia sobre el proceso de toma de decisiones.

La descripción de estas tres corrientes de análisis nos ofrece una perspectiva amplia del campo de estudio en el que a continuación se va a profundizar.

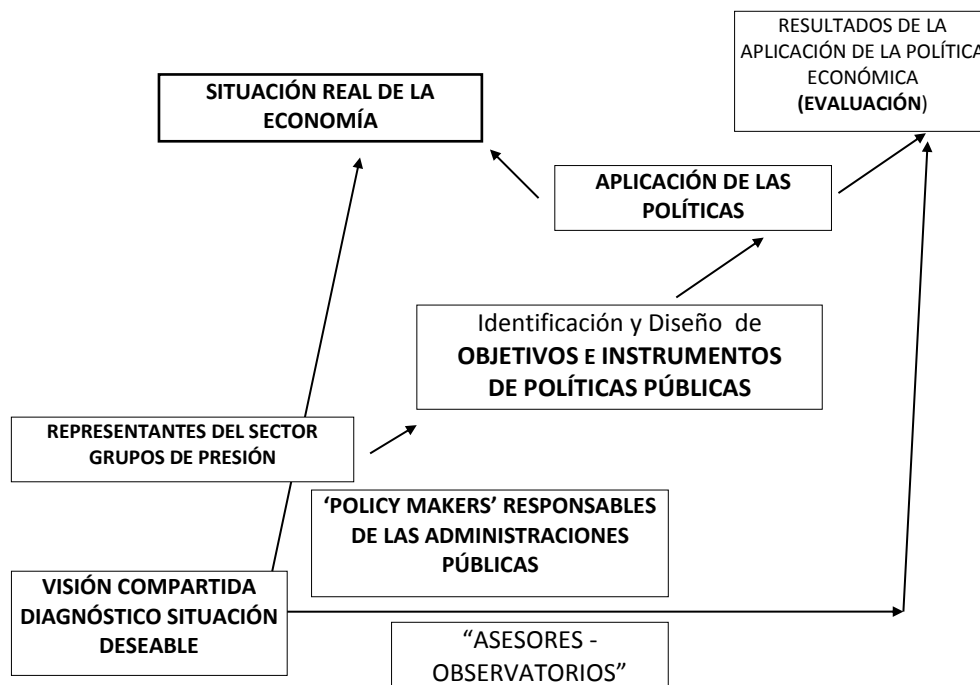
2.1. Teorías sobre el proceso político

Cuando hablamos de proceso político se hace referencia a aquellas teorías que tratan de comprender y explicar el funcionamiento del sistema político-administrativo en su conjunto y sus interacciones con los actores no gubernamentales (Subirats et al, 2012).

C. E. Lindblom apunta que *“vamos a estudiar la elaboración de las políticas públicas como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado políticas públicas”* (Lindblom y Zapico, 1991:23).

En su teoría establece un modelo de proceso político complejo en el que intervienen muchos elementos y actores de diferentes perfiles que tienen intereses e intenciones diferentes entre sí. El autor no se centra en el análisis de las diferentes fases del proceso político, sino que analiza los temas o fenómenos comunes que aparecen en las diferentes fases. Con esto consigue que su modelo tenga una elevada capacidad heurística. Este proceso se puede resumir en la siguiente figura:

Figura 1. El proceso de las políticas públicas



Fuente: Chaves et al. (2011).

Por tanto, se parte de la base de que el proceso político es extremadamente complejo por la existencia de un amplio conjunto de elementos que interactúan al mismo tiempo. Estos elementos identificados por Sabatier (2007) son:

- La gran cantidad de actores (grupos de interés, agencias gubernamentales y legislativas de diferente nivel, investigadores, periodistas) que están involucrados en uno o más aspectos del proceso.
- Estos actores tienen diferentes intereses, valores, percepciones de la situación y preferencias políticas, que generarán conflictos.
- Existen debates intensos entre actores, que suponen muchas desavenencias técnicas sobre la gravedad de un problema, sus causas y los posibles impactos de las diferentes soluciones políticas. Por lo que se debe prestar atención al rol que juegan estos debates en el proceso global.
- Se dan intervalos muy largos de tiempo desde que se detecta el problema hasta que se evalúan los efectos producidos por el programa implementado.
- Se involucran muchos programas de diferentes niveles de gobierno.

En síntesis, entender el proceso político requiere el conocimiento de intereses y percepciones de cientos de actores. Esto implica conocer factores muy técnicos de carácter científico y legal que se dan durante décadas, sabiendo que los actores están intentando de manera activa dar un vuelco a los acontecimientos en favor de sus intereses y percepciones.

2.1.1. Teoría del proceso de elaboración de las políticas económicas

La primera perspectiva desde la que se aborda la descripción del proceso político es desde la disciplina de la economía, concretamente de la política económica. Las siguientes aportaciones teóricas tratan de explicar cómo se desarrolla el proceso de elaboración de la política económica y qué actores intervienen en dicho proceso.

Xosé Carlos Arias (1996) propone un modelo para explicar el proceso de elaboración de políticas económicas, el cual, en base a diferentes teorías existentes, establece un esquema del proceso y enuncia algunas premisas que se deducen y que repercuten en el transcurso del proceso político.

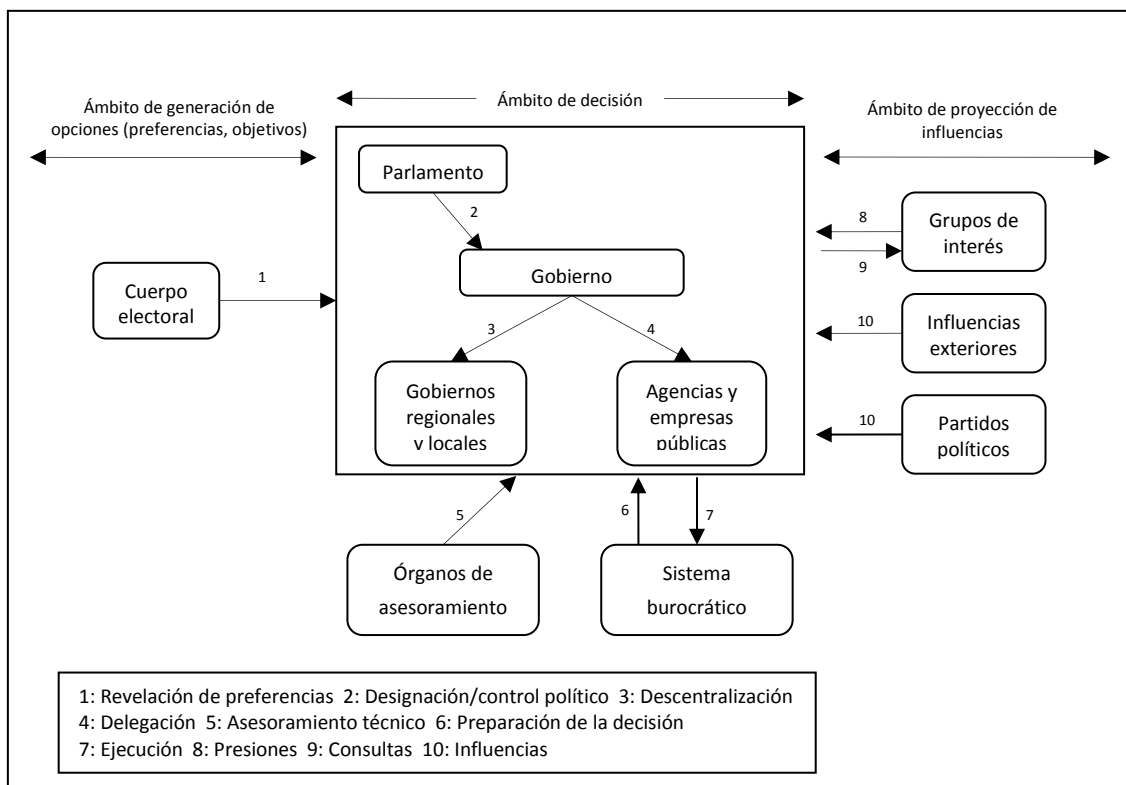
El autor se sustenta, en un principio, en el enfoque convencional de la teoría de la política económica para después añadir elementos de distorsión que explican con una mayor rigurosidad el proceso, reflejando una imagen más fiel de la elaboración de las políticas económicas en las sociedades actuales.

Según el autor Tinberger, enmarcado dentro del enfoque convencional de la teoría política, la política económica es el fruto de un proceso racional de elaboración, consistente en *“la manipulación deliberada de un cierto número de instrumentos para alcanzar unos determinados objetivos”* (Tinberger, 1952:38).

Por lo cual se establece un modelo meramente técnico, basado en el enfoque de instrumentos-objetivos, en el que se considera que para elaborar una política se debe determinar la función de bienestar colectivo, la cual recoge las preferencias del conjunto de la sociedad mediante las votaciones, que se tiene que maximizar mediante el establecimiento de aquellos instrumentos o intervenciones políticas que sean técnicamente más solventes. Por tanto, se acepta como hipótesis de partida que cada agente que participa en la elaboración de las políticas actuará sólo de acuerdo a la búsqueda del bienestar colectivo.

En la siguiente figura se representa el proceso de elaboración de la política económica con los flujos de actuaciones y los agentes que en él participan.

Figura 2. Proceso de elaboración de políticas públicas según el enfoque convencional



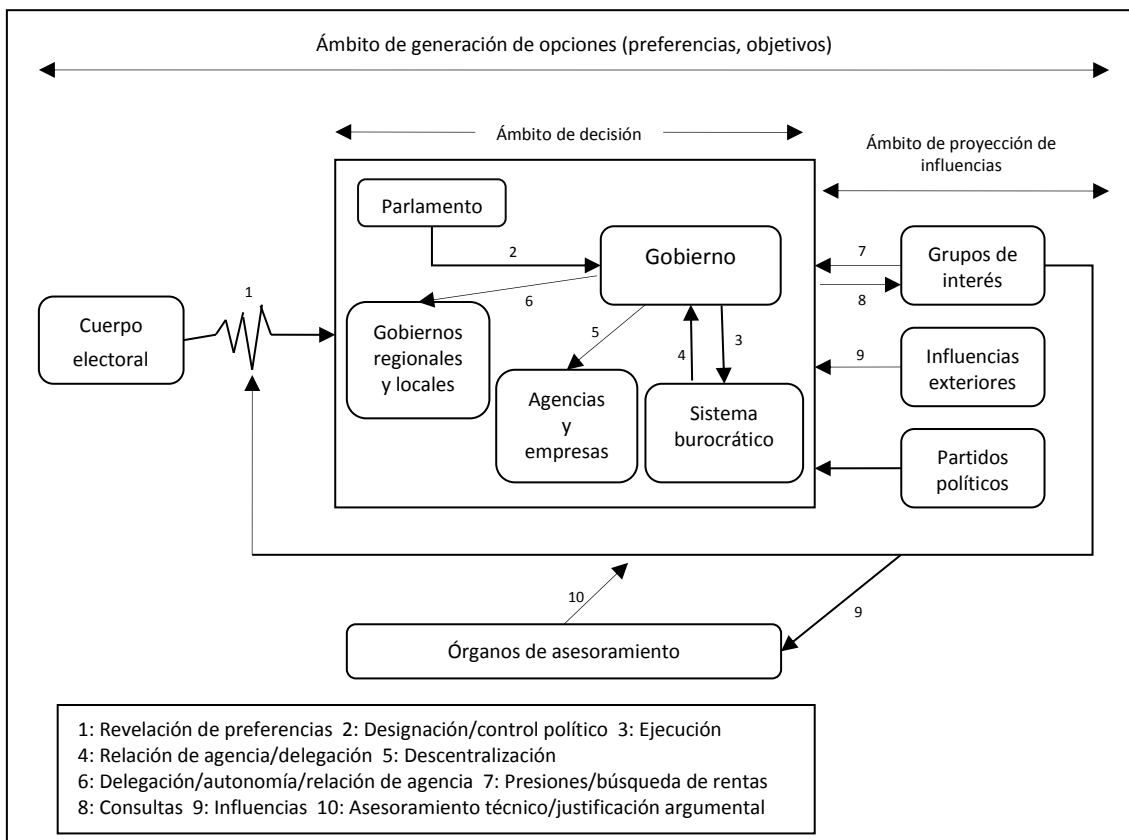
Fuente: Arias (1996:63)

En este esquema se identifican tres ámbitos que se distinguen de manera muy clara:

1. **Ámbito de generación de preferencias u objetivos:** se incluye a la sociedad en general que expresa sus preferencias mediante el voto electoral.
2. **Ámbito de decisión:** se incluyen al gobierno, al parlamento, a los órganos territoriales y a diversos organismos subordinados como las agencias, empresas públicas o el banco central. Éstos se encargan de tomar las decisiones.
3. **Ámbito de proyección de influencias:** se incluyen a los agentes sociales y políticos que intentan influir y presionar desde fuera en las decisiones que se adopten.

Este modelo teórico falla en el momento en que no se consideran variables políticas e institucionales que dificultan las relaciones entre los distintos agentes y complican el proceso de elaboración de políticas. Estos factores a los cuales se hace referencia, hacen que el esquema que se recoge en la figura 2 se vea alterado, obteniendo como resultado el siguiente esquema (figura 3).

Figura 3. Proceso de elaboración de políticas según nuevo enfoque (factores de distorsión)



Fuente: Arias (1996:65)

En este nuevo esquema se pueden destacar cinco diferencias respecto al esquema basado en el enfoque convencional.

La primera diferencia viene determinada porque en este nuevo enfoque se amplía el ámbito de generación de preferencias u objetivos, incorporando a todos los agentes y entidades que participan de alguna manera en el proceso de elaboración de políticas, ya no se reduce sólo al cuerpo electoral.

En segundo lugar, se detecta y refleja la existencia de distorsiones que aparecen en el proceso de revelación de las preferencias, es decir, las restricciones que suponen el hecho de que exista un sistema de reglas que limita las posibilidades de actuación discrecional de los decisores.

La siguiente diferencia viene determinada por el ámbito de decisión, ya que en este enfoque se amplía incorporando al sistema burocrático dentro de esta fase del proceso de elaboración de políticas.

La cuarta diferencia relevante es el alto grado de condicionamiento al cual están sometidas las actuaciones del gobierno y del parlamento por parte de la intervención del sistema burocrático y de los grupos de presión.

Y finalmente, se asume que el comportamiento de los actores que participan en el proceso de creación de políticas tiene motivaciones más amplias y complejas que la simple persecución del bienestar general.

En este segundo esquema, que refleja el proceso de creación de las políticas públicas, se pone de manifiesto que dicho proceso no es tan sistemático como se describe en el enfoque convencional, ya que aparecen elementos que distorsionan y dificultan el proceso político.

Desde la perspectiva teórica de las políticas públicas, el autor destaca diversos enfoques teóricos (enfoques racionales, teorías sistémicas, teorías de grupos, enfoque institucional de políticas comparadas, teorías Estado-céntricas, y el argumento incrementalista) que tratan de explicar cómo afectan tales elementos políticos e institucionales al proceso de creación de políticas, generándose por tanto diferentes teorías. Cada uno de estos enfoques resalta o se centra en un aspecto concreto, complementándose entre sí para proporcionar una explicación adecuada y completa del proceso de elaboración de las políticas económicas.

Las premisas que obtiene el autor a partir del análisis de los distintos enfoques teóricos citados son:

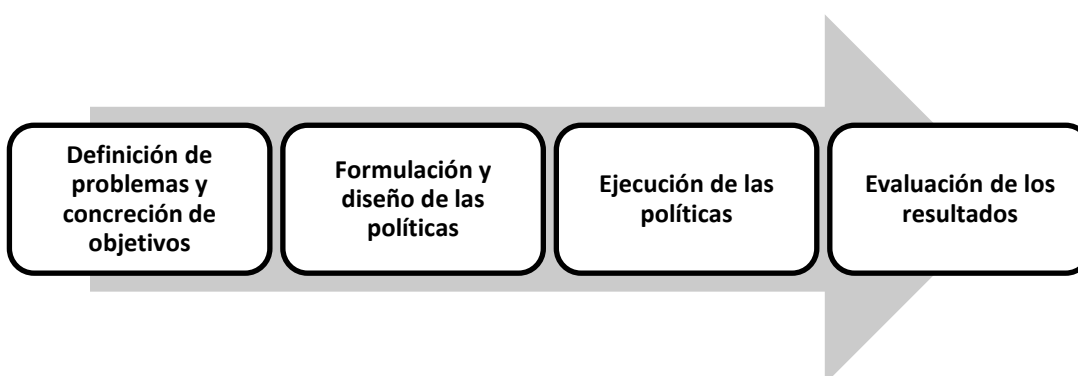
- Se considera que el comportamiento propio de cada agente decisor influye en el resultado de la creación de la política.
- Se tendrá que tener en cuenta el contexto social, ya que influirá en el proceso debido a que la política será el resultado de la negociación entre agentes sociales diversos (grupos de interés, sistema burocrático,...) y agentes políticos decisores.
- Y serán decisivas también, las normas y formas de comportamiento que adopten las instituciones existentes, ya que delimitará las posibilidades de que existan determinadas políticas.

Se considerará que estas tres premisas se tienen que tener en cuenta a la hora de analizar el proceso de formación de las políticas. Y por tanto, se establece que dicho proceso no es simple, sino que intervienen muchos agentes con intereses propios y aparecen dificultades a la hora de transmitir la información de unos ámbitos a otros.

Otros autores (Antuñano et al, 1999; Antuñano y Sánchez, 2009; Cuadrado et al, 2010; Sánchez, 2010) de la corriente de la política económica describen el proceso político definiendo cuatro fases o etapas concretas y añadiendo algunos elementos de distorsión que matizan el esquema por fases o etapas.

En este proceso por fases o etapas, también denominado enfoque funcional (Sánchez, 2010), se distinguen cuatro etapas (Figura 4) formando un esquema que representa de forma simplificada la cronología del proceso político, de manera que se pone de relieve los aspectos más significativos.

Figura 4. El proceso político según el enfoque funcional de la política económica



Fuente: elaboración propia en base a Sánchez (2010).

Dentro de cada una de las etapas se analizan distintos aspectos que pueden causar distorsiones y alterar el proceso político (Cuadrado et al, 2009; Sánchez, 2010):

1. Definición de problemas y concreción de objetivos: un aspecto que se considera clave en esta fase es la obtención de información, concretamente la información estadística en el caso de la política económica. Una vez que se dispone de la información, se detectan las desviaciones respecto a los objetivos perseguidos, los cuales se consideraran problemas económicos. Estos problemas se concretarán en objetivos concretos que entrarán en la agenda política del gobierno.
2. Formulación y diseño de las políticas: dados los objetivos que se pretenden alcanzar se establecen las propuestas de política económica correspondientes. La factibilidad de la política dependerá tanto de factores técnicos (escasez de recursos económicos o ausencia de apoyo político suficiente) como de la coherencia que haya entre los programas de política económica, debido a la posible existencia de incompatibilidades en la consecución de varios objetivos simultáneamente.
3. Ejecución de las políticas: las políticas se transforman en acciones, se concretan las medidas en términos legales y se dotan de los recursos financieros necesarios. Es necesaria la participación activa de la burocracia estatal y la implicación de la sociedad.
4. Evaluación de los resultados: se establece una valoración sobre la consecución de los objetivos perseguidos y se evalúa el impacto de los resultados obtenidos.

Dentro de este enfoque se contemplan los problemas derivados de la interconexión entre fases y de los retardos, ya que se reconoce que el proceso político es complejo y no se siguen las etapas una tras otra sin alteración alguna.

En relación con la interconexión de fases, se contempla que (Cuadrado et al, 2009):

- El orden de las fases puede experimentar cambios.
- Algunas medidas se llevan a cabo con gran rapidez y automatismo, lo cual implica que no se produzcan todas las fases descritas.
- Pueden generarse retroalimentaciones hacia fases anteriores.
- Las fases pueden superponerse parcial o totalmente.
- El proceso puede verse interrumpido por acontecimientos externos y reconsiderarse la política previamente diseñada.

En cuanto al problema de los retardos, se contempla que desde que se detecta un problema económico hasta que las medidas de política económica adoptadas surten efectos pueden pasar largos periodos de tiempo que disminuyen la eficacia de las actuaciones públicas. Se hace referencia a dos tipos de retardos:

- El retardo interno: depende de la capacidad de los *policy makers* para responder ante cambios económicos. Esto puede deberse al retardo de reconocimiento (*recognition lag*), que hace referencia al tiempo que transcurre desde que aparece un problema económico hasta que se observan cambios en las variables económicas, o puede deberse al retardo de acción (*action lag*), en este caso se trata del tiempo que transcurre desde el momento en que se reconoce la necesidad de tomar las medidas hasta que se adoptan.
- El retardo externo (*effect lag*): se define como el tiempo que transcurre desde que se adoptan las medidas hasta que se producen efectos sobre la actividad económica.

El enfoque funcional, visión tradicional de la política económica, ofrece una visión simple y sintética del proceso de las políticas públicas, ya que determina de forma muy concisa las distintas etapas en la que éste se divide, estableciendo el contenido que en cada una es relevante y los actores que en ellas participan, lo cual permite entender de manera sencilla el complejo proceso político. Ahora bien, es importante subrayar la importancia que tienen los problemas derivados de la interconexión entre fases y los retardos, ya que matizan este enfoque, dejando la puerta abierta a que entren nuevas teorías que expliquen de forma más extensa dichos problemas.

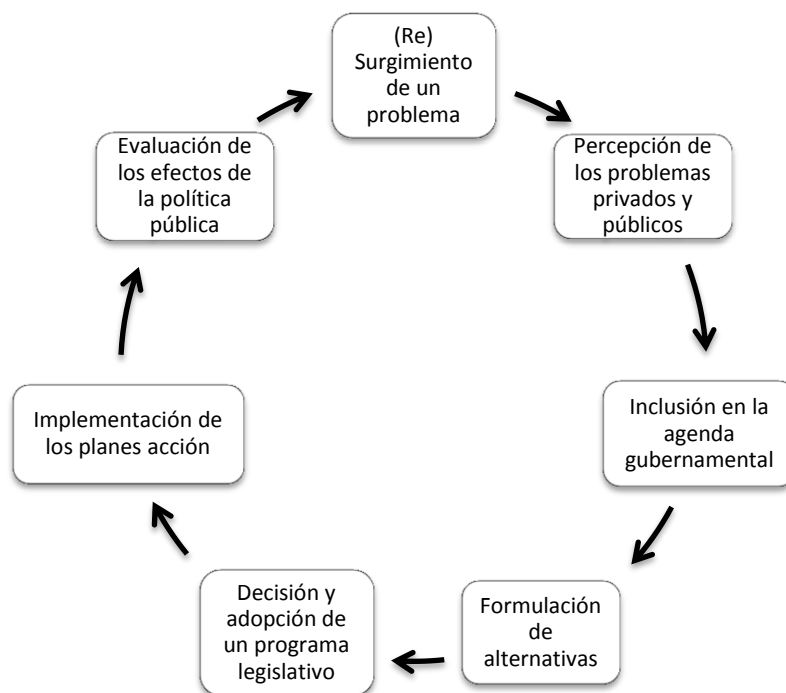
2.1.2. El ciclo de una política pública y sus productos

Otro modo de explicar el proceso político apoyándose en la perspectiva cíclica de la política pública es a través del modelo de análisis de los autores Subirats et al (2012).

Desde este modelo de análisis se entiende por política pública: “*como un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las reglas institucionales generales (concernientes al funcionamiento global del sistema político) y específicas (propias del ámbito de intervención en cuestión)*” (Subirats et al, 2012:115).

El modelo de análisis que se presenta se basa en la idea general de un “ciclo” de las políticas públicas (Gráfico 1), que se inicia con la aparición de los problemas y se prolonga hasta la evaluación de los resultados.

Gráfico 1. El ciclo de una política pública



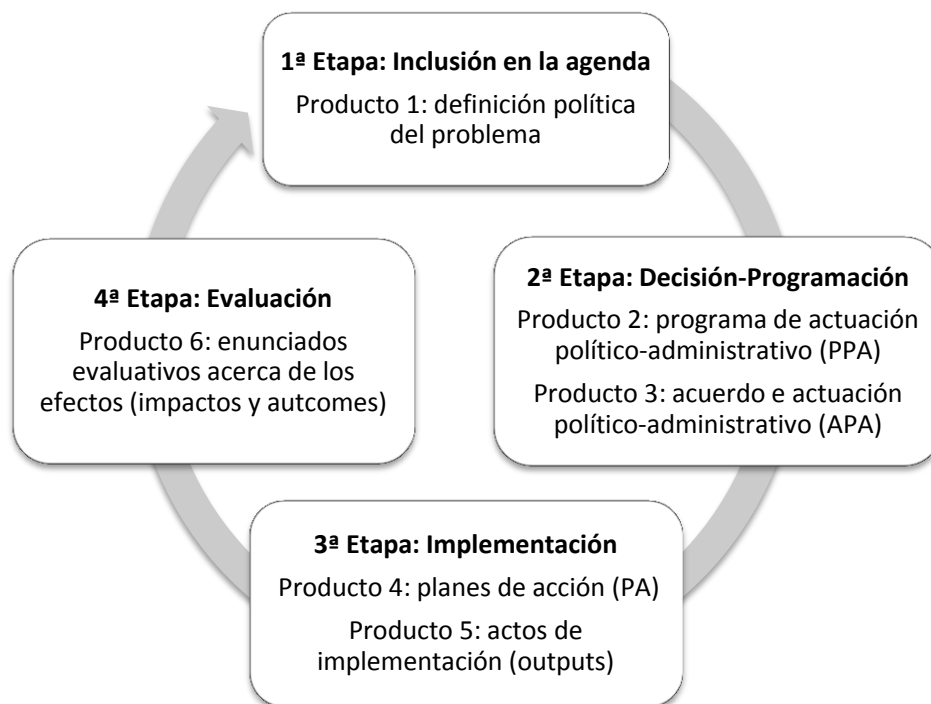
Fuente: Subirats et al. (2012:44)

A partir de esta concepción cíclica de las políticas públicas (*policy cycle*) se extrae que el desarrollo secuencial del proceso político se divide en cuatro etapas:

1. Inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental.
2. La programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública (con las decisiones pertinentes).
3. La implementación del programa político-administrativo a través de planes de acción y de los actos formales que resulten de ello.
4. La evaluación de los efectos generados (impactos).

A cada etapa establecida se le vincula determinados productos que surgen de las interacciones continuadas y repetidas entre actores que movilizan diversos recursos (Gráfico 2).

Gráfico 2. Etapas y productos de una política pública



Fuente: Subirats et al. (2012:116).

Aunque teóricamente los distintos productos, actores y recursos de cada etapa se pueden analizar por separado, el modelo de análisis contempla las siguientes afirmaciones (postulado 1 y 2) que, como en el enfoque de política económica, constituyen problemas para que se produzca el proceso de forma cíclica tal y como se describe.

Postulado nº 1: *“los resultados sustantivos e institucionales de una etapa de una política pública tiene una influencia directa sobre el contenido de las etapas subsiguientes”* (Subirats et al, 2012:118).

En otras palabras, este primer postulado significa que los resultados sustantivos e institucionales de una etapa son directamente influenciados por las decisiones y las acciones efectuadas durante las etapas precedentes de una misma política pública.

Postulado nº 2: *“los actores involucrados en una política pública pueden, en cada una de las etapas, servirse de las reglas institucionales vigentes y de los recursos que aún no se han explotado para tratar de influir el contenido de la etapa en cuestión”*

(Subirats et al, 2012:119). Esto se da particularmente en las fases de inclusión en la agenda y de programación de las políticas públicas.

Este segundo postulado significa que los resultados sustantivos e institucionales de una etapa se ven también influidos por las modificaciones en el marco institucional, en los recursos, en la constelación y las conductas de los actores directamente involucrados en la etapa en cuestión y no solamente por las decisiones tomadas durante la etapa precedente (primer postulado).

Este modelo por tanto, simplifica el análisis empírico del proceso político al fragmentarlo en cuatro etapas, en las cuales se pueden identificar y analizar los productos y actores que se desarrollan y participan en cada una de ellas. Pero además, al añadir los dos postulados se amplía el modelo, para que en el análisis empírico de cada etapa se tenga en cuenta el resultado obtenido en la etapa anterior y los nuevos actores, combinación de recursos, interacciones y reglas institucionales que pueden intervenir en cada etapa modificando su contenido que se derivaba del resultado de la etapa anterior.

2.1.3. Síntesis y conclusiones

Con el análisis de estos modelos teóricos se obtiene una visión general de qué es y cómo se estructura el proceso político, cuáles son los actores que participan y qué elementos y productos intervienen.

Se parte de un enfoque convencional de la política económica en el que se considera que el proceso político se rige por el esquema objetivos-instrumentos, un enfoque técnico, sin contemplar elementos de distorsión que afectan al proceso y por tanto al resultado que de él se extrae, dando por supuesto que los *policy makers* persiguen el interés general y que tratarán de maximizar la función de bienestar.

Se pasa a continuación al enfoque funcional de la política económica, en el que se divide el proceso político en etapas, determinando en cada una de ellas el contenido y los actores que intervienen, así como también se hace referencia a problemas derivados de la interconexión entre fases y los retardos, los cuales son considerados elementos de distorsión.

El siguiente modelo de análisis del proceso político que se analiza parte de un enfoque cíclico de las políticas públicas, y también introduce elementos que distorsionan el comportamiento cíclico del proceso, la influencia de los resultados de las etapas anteriores y los nuevos factores que pueden incidir en cada etapa.

Del resumen y análisis de dichas teorías se obtiene que el proceso político se caracteriza por ser un proceso complejo en el que participa una gran diversidad de actores, en el que influyen muchos elementos externos, en el que los intereses juegan un papel fundamental y en el que las reglas o normas institucionales condicionan el proceso de manera significativa.

El análisis de estas teorías permite entender el proceso de las políticas públicas en general de una manera sintética y sencilla pudiendo detectar los actores y elementos más relevantes, para posteriormente analizar otras teorías que se centran en los aspectos relacionados con el cambio político, que a continuación se describe, y poder situar los elementos que en ellas se detectan dentro del proceso político en general.

Adelantar que dichas teorías se centran en analizar elementos relacionados, mayoritariamente, con las dos primeras etapas que se han descrito, la inclusión en la agenda y el proceso de decisión-programación.

En definitiva, con este análisis se ofrece una visión general de la descripción y funcionamiento del proceso político, aspecto que es necesario conocer y entender para poder desarrollar el análisis empírico que se presenta, pues se trata de los conocimientos base desde los que parte la elaboración de la herramienta de análisis utilizada en el estudio empírico.

2.2. Teorías sobre el cambio político

Una vez revisadas las teorías que explican de manera general el proceso político, cabe centrarnos en aquellas aportaciones teóricas que tratan de analizar la dinámica y el cambio político (*policy change*). Es decir, que explican los elementos que provocan cambios en las políticas públicas.

El análisis del cambio político es distinto al análisis del proceso político, ya que no se trata de analizar cómo se produce el proceso sino qué elementos hacen que se dé un cambio en las decisiones de los *policy makers*. En definitiva, que haya un cambio en el resultado de dicho proceso.

Las teorías que existen acerca del cambio político tienen distintas perspectivas que buscan responder a diferentes cuestiones planteadas. Por ejemplo, el marco de las coaliciones promotoras y el de corrientes múltiples tratan de responder a la pregunta de por qué se adoptan determinadas políticas y otras no, mientras que la teoría del equilibrio interrumpido trata de identificar qué elementos clave determinan la dinámica política.

En definitiva, cada corriente o teoría se centra o privilegia un tipo de factores, confiriéndoles el peso explicativo de por qué y cómo sucede el cambio político, o lo que es lo mismo, cada teoría se basa en los elementos de cambio que considera más influyentes en el proceso político.

A continuación se presentan de manera abreviada las teorías que se han considerado más relevantes a la hora de explicar la dinámica y el cambio político. De las distintas teorías que se presentan se pueden destacar como teorías sintéticas: el marco de las corrientes múltiples, el marco de las coaliciones promotoras y la teoría del equilibrio interrumpido.

Estas tres teorías se consideran sintéticas porque combinan elementos de una o más teorías, porque se centran en los cinco procesos causales fundamentales (instituciones, redes, procesos socioeconómicos, elección e ideas), y porque tratan de explicar la formación de las políticas, la agenda y el *policy change* (Cruz, 2010).

En cambio, la teoría de redes de políticas públicas, la de inclusión en la agenda y la de los grupos de interés, se centran en explicar parte de los elementos explicativos del proceso político. La teoría de redes de políticas se centra en explicar la formación de las políticas mientras que la teoría de inclusión en la agenda se centra en explicar, como su propio nombre indica, el proceso de creación de la agenda política y la de grupos de interés se centra en explicar la acción de un tipo de actores dentro del proceso.

2.2.1. Marco de las corrientes múltiples

El marco de corrientes múltiples (*multiple streams*), diseñado por Kingdon (2011) integra como explicación de la formación de la política el rol de las ideas, de los intereses, de las instituciones y de los factores externos al sistema político.

Este marco analítico que se presenta como una adaptación de la teoría del “*garbage can model*” (modelo del cubo de basura) de Cohen et al (1972), en el cual se sostiene que las decisiones son el resultado del encuentro casual en el tiempo: problemas que buscan solución, soluciones que buscan problemas, actores que van buscando problemas que resolver, intereses que satisfacer y alianzas.

El modelo identifica tres corrientes (*streams*), independientes entre ellas, que cuando coinciden en el tiempo generan “ventanas de oportunidad” (*policy windows*) y permite que los emprendedores políticos (*policy entrepreneur*) puedan introducir dentro de la agenda política aquellos asuntos que defienden o promueven.

Las tres corrientes que se identifican son (Kingdon, 2011):

- *Problem stream*: en esta corriente, la corriente de los problemas, se hace referencia a por qué los *policy makers* prestan atención a unos determinados problemas y a otros no. Esta mayor atención puede verse influida por la magnitud de los indicadores, por eventos dramáticos o relevantes, o por el *feedback* procedente de programas ya implementados.
- *Policy stream*: en esta corriente dominan las ideas. Concretamente el autor lo describe como cóctel de ideas (*policy primeval soup*) que fluyen entre los actores políticos, implicados, redes, *think tanks*,... que comparten una preocupación común sobre un área de las políticas y que ponen en común en foros de debate. Los criterios de selección de ideas que normalmente suelen utilizarse son la viabilidad técnica y su aceptabilidad de acuerdo a determinados valores.

- *Political stream*: esta corriente está compuesta por tres elementos: el “ánimo nacional” (*national mood*), que hace referencia a que una amplia mayoría de la población en un país tiende a pensar en términos generales de la misma forma; las fuerzas políticas organizadas y los cambios de directivos o de miembros del poder legislativo y administrativo (*administrative and legislativeturnover*).

La “ventana de oportunidad”, a la que se ha hecho referencia, se abre porque se produce un cambio en la *political stream* o porque un nuevo problema atrae la atención de los *policy makers*. El cambio político se ocasionará cuando se abra la ventana de oportunidad y los emprendedores políticos sepan introducir sus asuntos en la agenda política.

Por tanto, la agenda se verá afectada por la corriente de problemas (cuando un problema consiga atraer la atención de los *policy makers*) y por la *political stream* (cuando se dé un cambio en el *national mood*, influyan las campañas de los grupos de presión o cuando se den cambios en los miembros del poder legislativo y/o administrativo), mientras que la *policy stream* afectará a las alternativas políticas que se implanten.

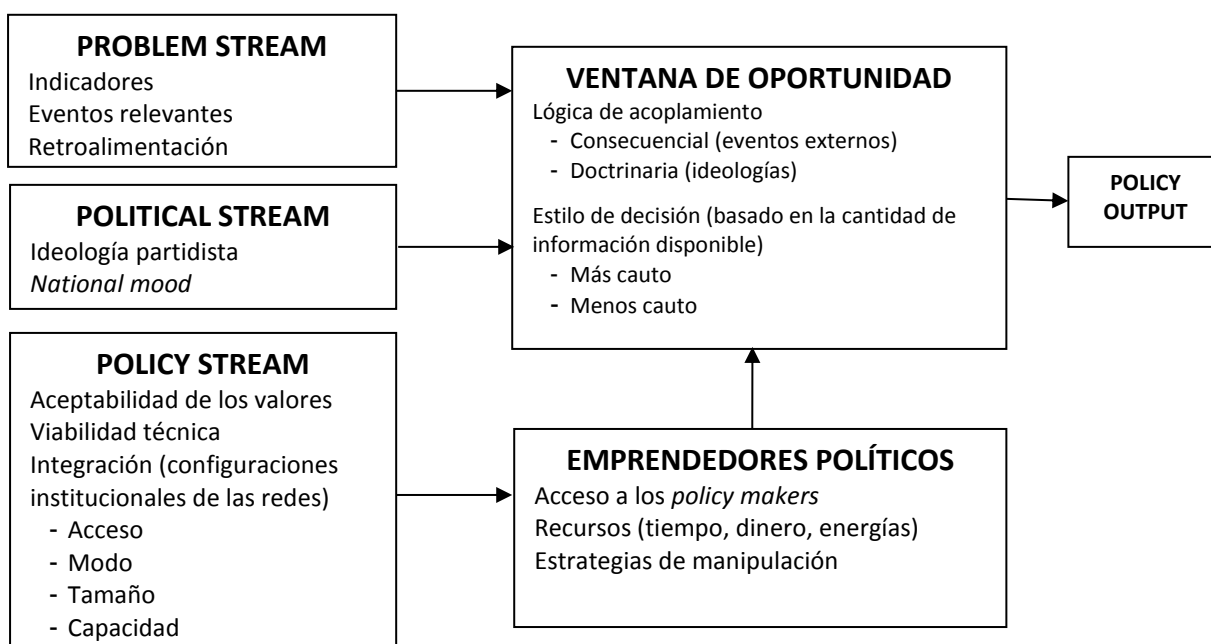
Este modelo asume que se opera dentro de un marco de manipulación política, ya que desde la *political stream* se permite que los actores puedan presentar la solución al problema mediante el mecanismo de *lobby* u otros, a la espera de que dicha solución sea adoptada como política por los *policy makers*.

Por tanto, en este enfoque se destaca el papel del factor humano (manipulación y emprendedores políticos) para que se den cambios políticos, así como el papel de las ideas, ya que proporcionan justificación a la acción de los emprendedores políticos actuando como instrumento de manipulación.

Estos emprendedores políticos deben tener acceso a los *policy makers*, recursos (tiempo, dinero, energías) y buenas estrategias de manipulación para poder incorporar sus problemas e intereses en la agenda política cuando exista un ventana de oportunidad. Por lo que la habilidad de los emprendedores políticos es fundamental para que se produzcan cambios políticos y poder introducirlos asuntos que defienden y representan en la agenda política.

En la siguiente figura se representa en un diagrama cómo se explica la dinámica y el cambio político según el marco teórico de las corrientes múltiples, quedando reflejados los distintos elementos que se consideran generadores del cambio político.

Figura 5. Diagrama del marco *Multiple Streams*



Fuente: Zahariadis (2007:71), en base a Kingdon (2011).

Dada su gran capacidad heurística para explicar la dinámica y el cambio político se utilizará este marco teórico para elaborar la herramienta de análisis necesaria para realizar el análisis empírico que se plantea en el trabajo. Este marco teórico permite identificar de manera sencilla los elementos de cambio más relevantes dentro del proceso político, al diferenciar tres corrientes concretas que engloban los distintos elementos de cambio que se pueden ocasionar, y por considerar de gran relevancia la actuación de los emprendedores políticos.

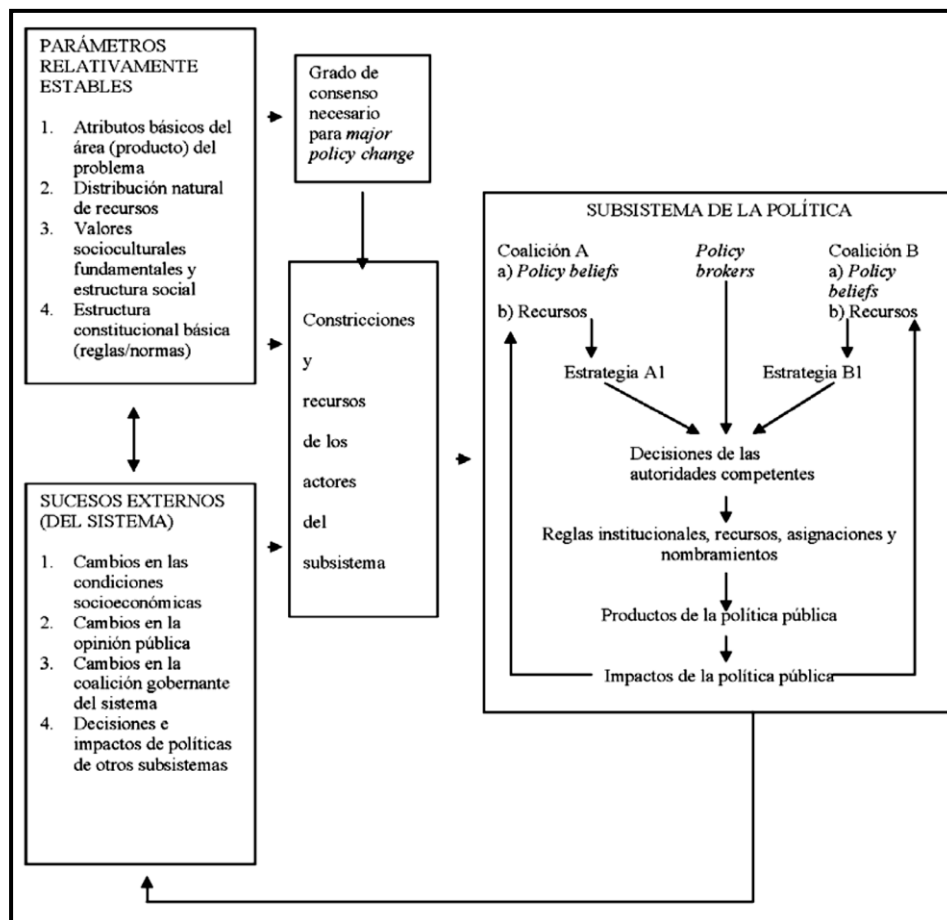
2.2.2. Marco de las coaliciones promotoras

El marco de las coaliciones promotoras o *Advocacy Coalition Framework* (en adelante ACF), fue diseñado por Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith en los años ochenta. Este modelo trata de explicar cómo se producen el cambio en las políticas públicas. Para ello se centra de manera especial en el papel que juegan los aspectos cognitivos (ideas, valores, creencias, aprendizaje, conocimiento, etc.), no considerando que el cambio en las políticas públicas proviene simplemente de la competición entre diversos intereses (Martínón, 2005; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

El modelo distingue dos subsistemas para detectar de dónde procede el cambio en las políticas públicas (ver figura 6):

- el subsistema de la política, formado por actores de diferentes organizaciones públicas y privadas que están implicados activamente en un problema o cuestión de política que comparten;
- el sistema político global, en el que se inserta el subsistema de la política y se distingue entre factores estables y dinámicos.

Figura 6. The Advocacy Coalition Framework



Fuente: Sabatier y Jenkins-Smith (1999:149)

Los elementos de cambio de las políticas públicas que determina la teoría de las coaliciones promotoras son fundamentalmente tres y se encuentran dentro de dos subsistemas diferenciados:

1. Los parámetros relativamente estables del sistema: atributos básicos del área del problema o del producto, distribución básica de los recursos naturales, valores socioculturales fundamentales y estructura social, estructura básica constitucional, y reglas.

2. Los elementos externos de carácter dinámico: cambios socioeconómicos, cambios en la opinión pública, y cambios en las coaliciones de gobierno del sistema.
3. La propia dinámica interna del subsistema de la política.

El último factor de cambio es el más complejo y además es el que está relacionado con la participación de los distintos actores que participan en el proceso político, por lo que requiere una mención más exhaustiva.

Dentro del subsistema de política los actores se organizan en coaliciones promotoras, "*definidas como los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras*" (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999:130).

Pero no todos los actores que están dentro del subsistema de la política pertenecen a alguna de las coaliciones promotoras, los "*policy brokers*" o "intermediarios de la política", que son expertos o burócratas, les interesa que exista un cierto grado de conflicto político dentro del subsistema para poder ofrecer sus competencias y poder alcanzar una solución razonable al problema (Martinón, 2005).

Cada coalición tiene en común un *sistema de creencias* (conjunto de creencias básicas respecto a los fines de la política) que se divide en tres niveles (Bernier y Turgeón, 2013):

- los valores esenciales que constituyen el núcleo duro (*deep core*), incluye creencias normativas y ontológicas básicas.
- las creencias acerca de la teoría de la intervención para su uso en la formulación de las políticas públicas (*policy core*).
- las medidas concretas, de carácter más técnico que se apliquen, también denominados aspectos secundarios (*secondary aspects*).

Las coaliciones promotoras de dentro del subsistema de la política buscan trasladar sus creencias a las políticas públicas de manera que se alcancen los fines políticos en los que creen. Éstas tratarán de trasladar tanto los aspectos del núcleo como los aspectos secundarios de su sistema de creencias a los programas gubernamentales, influyendo en el comportamiento de diferentes instituciones gubernamentales a lo largo del tiempo (Martinón, 2005).

La capacidad para conseguirlo estará en función de los recursos que posean, los cuales dependen de hechos externos al subsistema, y del aprendizaje orientado a las políticas.

El aprendizaje orientado a las políticas se define como un proceso de incremento del conocimiento de las políticas públicas que trata de modificar el núcleo duro de las mismas, o al menos a los factores secundarios importantes, es decir, el aprendizaje se manifiesta en la modificación de los sistemas de creencias.

Concretamente el aprendizaje orientado a las políticas incluye *“los flujos de retroalimentación interna, las percepciones concernientes a las dinámicas externas y el conocimiento creciente del estado de los parámetros del problema y los factores que les afectan. La integración de este conocimiento con los valores básicos y las asunciones causales que comprenden el núcleo de las creencias de las coaliciones promotoras es el punto central del aprendizaje de políticas (policy learning)”* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993:19).

Por lo tanto el aprendizaje jugará un papel en el cambio de la política pública cuando se consigan trasladar alteraciones de índole cognitivo (relacionado con el proceso de adquisición de conocimiento) a las coaliciones promotoras y éstas a los sistemas de creencias que configuran la política pública. Por lo que será relevante determinar qué condiciones son necesarias para que se produzca el aprendizaje, dado que será el elemento inicial de cambio político (Martinón, 2005).

Para concluir se puede decir que, según el marco de las coaliciones promotoras, el cambio político procede de dos tipos de procesos (Martinón, 2005):

- De las perturbaciones externas del sistema global, las cuales afectan a los recursos y constricciones de los actores del subsistema de la política.
- De la capacidad que tengan las coaliciones promotoras de trasladar las ideas de su sistema de creencias a los programas gubernamentales, a través de los recursos y del aprendizaje orientado a las políticas.

Por lo que se plantea que las perturbaciones externas son necesarias pero no suficientes para que se produzcan cambios grandes, sino que se generan oportunidades que deben aprovechar las coaliciones minoritarias para introducir su sistema de creencias dentro de la política pública.

Con este planteamiento final se observa que existe una estrecha relación con el planteamiento que establece el marco de las corrientes múltiples, en el que se considera también como elemento principal el hecho de que exista una ventana de oportunidad generada por factores externos o exógenos del entorno, pero no será solamente la aparición de esa oportunidad la que generará el cambio, sino que son los actores promotores de las políticas, llámense emprendedores políticos o coaliciones promotoras, los que deben actuar de una manera correcta para aprovechar dicha oportunidad.

De este planteamiento teórico, el marco de las coaliciones promotoras, también se encuentran elementos de utilidad para diseñar la herramienta de análisis para el estudio empírico. Estos elementos están relacionados con el proceso de aprendizaje que se analiza en la teoría, de manera que se analizará empíricamente qué procesos de aprendizaje o de captación y difusión del conocimiento utilizan los actores del sector de la economía social para, por un lado, hacer más fuerte la estrategia política que defienden, y por el otro, transmitir los valores e ideas propias al resto de actores que participan en el proceso político. El hecho de que existan o no estrategias relacionadas con el proceso de aprendizaje por parte de los propios actores del sector determinará si se están haciendo esfuerzos para promover el cambio hacia la alternativa política que se presenta.

2.2.3. Teoría del equilibrio interrumpido

La teoría del Equilibrio Interrumpido o Puntuado (*Punctuated Equilibrium Theory*) aparece en la década de los noventa de la mano de los autores B. D. Jones y F. R. Baumgartner.

Esta teoría aparece como reacción contra el modelo predominante, el incrementalismo, el cual describe el cambio en las políticas públicas como un proceso gradual, continuo y permanente (Lindblom, 1959). Sin embargo, la teoría del equilibrio interrumpido defiende que las políticas públicas experimentan periodos largos de estabilidad interrumpidos por episodios abruptos y desarticulados (Jones y Baumgartner, 1993).

El argumento central es que existe una estabilidad sustentada por los “*monopolios políticos*” (instituciones políticas) que sólo permiten cambios modestos en las políticas que controlan, amortiguando así las fuerzas de cambio político (Peña, 2012).

Se entiende por *monopolios políticos* los grupos que disfrutan de un "*monopolio de la comprensión*", cuando los políticos aceptan su *imagen* (conjunto de información empírica y apelaciones emotivas) escogida para enmarcar un problema durante mucho tiempo. Este monopolio puede ser "institucionalizado" cuando se crean reglas y recursos dedicados a la solución del problema de política que ellos plantean.

El cambio se produce como resultado de la interacción entre las imágenes y las instituciones. Cuando la imagen de una política acordada es impugnada, discutida o cuestionada (sobre todo por la nueva información que se va acumulando), el monopolio político que la defiende se ve atacado, y aumenta la posibilidad de que aparezcan nuevas movilizaciones que traten de introducir nuevas imágenes políticas en la agenda macro política. La nueva política que se adopte estará sustentada en aquella imagen que más apoyo social tenga (True, Jones y Baumgartner, 2007).

Por lo tanto, se puede establecer que en esta teoría se considera como elemento de cambio más relevante el conocimiento y la información, ya que mediante los cuales se crean las imágenes políticas. Se sustenta que se producirá un cambio político relevante cuando se produzca el cuestionamiento de la "imagen" política que impera en el momento.

Por lo que para el análisis que se presenta se considera relevante analizar cuál es la imagen política del sector de la economía social, es decir, cuál es la visión que se tiene de la economía social, tanto desde dentro del sistema político dominante (monopolio de política) como desde dentro del propio sector, dado que será muy importante tener un buen diseño de la imagen que se quiere incorporar a la agenda política, con argumentos válidos y que se valoren positivamente, para que así sean aceptados por gran parte de la sociedad.

2.2.4. Enfoque de redes de políticas públicas

Otro modelo que gira en torno a la manera en que se elaboran las políticas públicas es el *Modelo de redes de políticas (the Network Approach)*. El modelo se presenta como un mecanismo para agregar y articular preferencias e intereses ciudadanas e incorporarlas en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Empezando por la definición, "*las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos*" (Klijn, 1998:5).

El autor Klijn compara y analiza el resto de la literatura sobre redes (Negandhi, 1975; Godfroy, 1981; Rhodes y Marsh, 1992), y obtiene que las tres características importantes que pueden observarse en las redes de políticas públicas son:

- Las redes existen debido a las interdependencias entre actores: los actores son interdependientes entre sí porque necesitan los recursos de los demás para alcanzar sus metas.
- Las redes constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas y estrategias: una política es resultado, por tanto, de la interacción entre una gran variedad de actores, no existe un actor central que determine las acciones estratégicas y la meta a priori. Las organizaciones gubernamentales no se analizan como un actor central, sino como uno de los actores en el proceso político.
- Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores.

A pesar de que se puede llegar a una definición común del concepto, existen diferentes corrientes de pensamiento en cuanto al valor teórico que se asigna a las redes de políticas (Arenilla, 2011).

1. La primera corriente se defiende mediante modelos neo-corporativos (*policy community*), y afirma que las políticas surgen de la interacción entre las organizaciones gubernamentales y una red de grupos, principalmente de interés económico y profesional.
2. La segunda se basa en modelos neo-pluralistas (*policy network*), en esta corriente se considera que la política es un proceso que involucra a muchas y diversas organizaciones públicas y privadas, de manera que sostiene un modelo con el que se consiguen movilizar recursos dispersos en la sociedad mediante la interacción entre los actores públicos y los privados de manera no jerárquica.

Hay que tener en cuenta que pueden aparecer limitaciones en este modelo referentes al debilitamiento del Estado, que provoca que los intereses y necesidades de los ciudadanos no representados en las redes no sean tenidos en cuenta en los procesos de las políticas públicas, y por consiguiente que los intereses particulares se impongan sobre la legitimidad democrática.

En relación con el cambio político, en esta teoría se postula que la estructura de las redes determina el tipo de cambio político que se dará. La estructura de las redes de políticas se caracteriza a partir de la distribución del poder (concentración o fragmentación) y del tipo de interacción y de cooperación entre actores (conflicto, negociación o cooperación).

Considerando estas dos características de las redes de políticas, se puede ofrecer una clasificación de tipos de cambios potenciales sobre las políticas públicas (ver tabla 9) (Adam y Kriesi, 2007).

Tabla 9. Tipos de estructuras de las redes de políticas públicas y tipos de cambio político

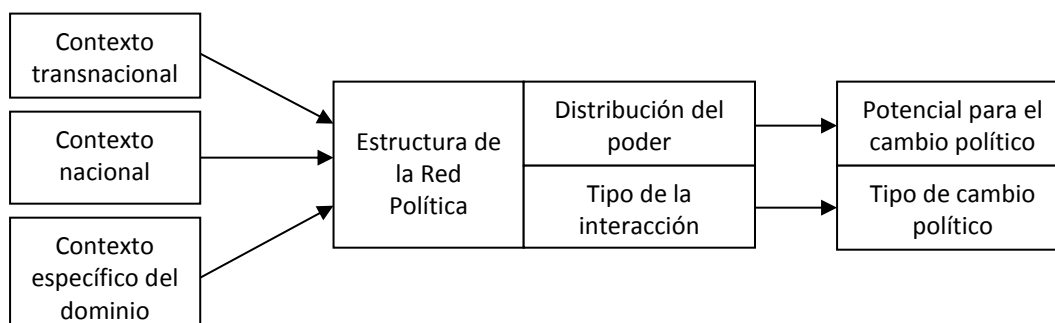
Distribución del poder	Tipo de la interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentración	<i>estructura de dominación</i> Potencial moderado para ajustes rápidos (en serie).	<i>estructura de negociación asimétrica</i> Potencial de bajo a moderado para el cambio incremental.	<i>estructura jerárquica de cooperación</i> Bajo potencial para el cambio. Mantenimiento del status quo.
Fragmentación	<i>estructura de competición</i> Potencial elevado para ajustes rápidos (en serie).	<i>estructura de negociación simétrica</i> Potencial de moderado a elevado de cambio incremental.	<i>estructura de cooperación horizontal</i> Potencial de bajo a moderado para el cambio. Mantenimiento del status quo.

Fuente: Adam y Kriesi (2007:135)

Según esta clasificación, se obtiene que habrá más cambios políticos potenciales a mayor conflicto y fragmentación en la estructura de la red. Por tanto, el valor que se le asigna a las redes de políticas está relacionado con la capacidad de interconectar recursos dispersos en la sociedad y establecer un objetivo común entre muchos y diversos actores que participan en la red.

El esquema que resume el enfoque de las redes de políticas es el siguiente:

Figura 7. El enfoque de las redes políticas (*policy networks*)



Fuente: Adam y Kriesi (2007:148)

Por tanto, se considera que con la aplicación del modelo de redes de políticas públicas se consigue una ciudadanía activa que canaliza sus recursos hacia un interés común determinado mediante las redes y que si están bien diseñadas en un buen contexto se puede decir que se canalizan los esfuerzos de gran parte de la ciudadanía hacia la consecución del interés general (Arenilla, 2011).

2.2.5. Inclusión en la agenda política

En este caso, no se presenta una teoría como tal, sino que se trata de un análisis de las diferentes aportaciones teóricas en el campo de la inclusión en la agenda política. Es interesante el desarrollo de este estudio para el trabajo, dado que identifica cuáles son los factores y actores que influyen e intervienen en el proceso de inclusión de la agenda política.

Cuando se habla de inclusión en la agenda, se está haciendo referencia a la fase inicial que se da dentro del proceso de la elaboración de las políticas públicas, en esta fase se determinan los problemas públicos que se tratarán de resolver mediante la actuación pública (Subirats et al, 2012).

Pero volviendo al inicio, es importante determinar qué se entiende por *problema público*, dado que se trata del punto de partida. El autor especifica que un problema público es aquella situación juzgada políticamente como problemática y que es objeto de debate político, es decir, se trata de un problema social que se incluye en la agenda política.

Las investigaciones que giran en torno a la inclusión en la agenda política tratan de dar una explicación acerca de cuáles son los factores que influyen en un problema social para que éste se convierta en un problema público. En definitiva, tratan de identificar los actores y procesos de inclusión en la agenda de los problemas (*agenda setting*).

Las formas o procesos de inclusión en la agenda política que recoge el autor son las siguientes:

1. La *“Mediatización”*: se considera que los medios de comunicación (prensa escrita, radio, televisión e internet) y los institutos de encuestas (a través por ejemplo de las encuestas de opinión) juegan un papel determinante a la hora de convertir un tema de interés social en una situación problemática. Estos actores movilizan los recursos de información y estructuras de comunicación para conseguir convertir una situación en problema público, basándose en el derecho de libertad de expresión. Este proceso de inclusión en la agenda política no se considera una demanda social articulada, dado que procede de un grupo reducido que no representa a la base social.

2. La *“Movilización”* o *“Iniciativa externa”*: en este caso los actores que promueven la inclusión en la agenda son los grupos de presión y/o los movimientos sociales. En este caso sí que se trata de demandas sociales articuladas, ya que estos grupos o movimientos provienen directamente de la sociedad y representan en muchos casos a un gran colectivo. Los recursos utilizados son la organización y el apoyo político, para así poder crear una estructura organizativa que represente y defienda los intereses de sus miembros y así poder convertir sus intereses en un problema público. La regla institucional a la que se acogen es la democracia directa (iniciativa popular o iniciativa legislativa popular), aunque en algunos casos van más allá de las reglas institucionales adoptando acciones ilegales (llamamiento a la desobediencia civil, ocupaciones, manifestaciones ilegales,...).

3. *“Oferta política”* o *“Competencia electoral”*: en este caso son los partidos políticos los actores principales del proceso de inclusión en la agenda. Éstos toman la iniciativa y definen los problemas públicos que incluyen en la agenda política, confeccionando así una agenda política basada en los programas y campañas políticas. Los recursos que se movilizan son la información, que se proporciona mediante los programas políticos; la organización y el apoyo político, bien por obtención de mayoría absoluta o bien por coaliciones gubernamentales. Las reglas institucionales en las que se basan son el reconocimiento institucional como partidos, la democracia directa (iniciativa popular y referéndum), las reglas electorales (sistemas mayoritarios versus

proporcional) y las gubernamentales. En este caso tampoco se puede considerar una demanda articulada, pues no procede de una base social amplia.

4. *“Anticipación interna”*: tienen un gran peso los actores administrativos y las autoridades públicas, que son los actores encargados de implementar las políticas vigentes. Este tipo de inclusión se caracteriza porque este tipo de agentes está en una posición privilegiada para valorar el resultado de las políticas y así detectar cuáles son los problemas no resueltos y proponer modificaciones o nuevas estrategias. Las principales reglas institucionales utilizadas son los principios del derecho administrativo y las reglas decisorias tradicionales.

5. *“Acción corporativista silenciosa”*: los actores principales son determinados grupos de interés bien organizados, poseedores de redes de influencia y con una actuación directa y discreta. Éstos tratan de incluir un problema relacionado con sus intereses, que suelen ser a corto plazo, en la agenda política de manera discreta, de modo que se puede hablar de una relación de “clientelismo” con los poderes públicos. Los recursos que se utilizan son los de organización, consenso y apoyo político y se basan en reglas informales, para así mantener la relación y el problema ocultos.

Estos cinco modelos parciales ofrecen una visión global acerca de los procesos de inclusión en la agenda política, es decir, describen las distintas formas que existen para que los grupos sociales o la sociedad puedan participar en la definición de la agenda política, introduciendo en ella problemas públicos que provienen de situaciones problemáticas sociales identificadas.

En la siguiente tabla (Tabla 10) se recogen las principales características de cada uno de los modelos de manera comparada.

Tabla 10. Variables para el análisis de la inclusión de los problemas públicos en la agenda política

Modelos	<i>Mediatización</i>	<i>Movilización (iniciativa exterior)</i>	<i>Oferta política (competencia electoral)</i>	<i>Anticipación interna</i>
Variables				
<i>¿Actores: “propietarios” del problema o precursores del proceso?</i>	Diversos medios de comunicación y encuestas opinión	Grupos de presión y movimientos sociales	Partidos políticos y otras organizaciones	Autoridades político-administrativas
<i>¿Demanda social claramente articulada?</i>	No	Si	No	No
<i>¿Impacto social o audiencia del problema?</i>	Amplia	Amplia	Amplia	Restringida
<i>¿Conflicto mediatizado, opinión pública interesada?</i>	Si	Si	Si	No necesariamente
<i>¿Explotación partidista? Principales recursos movilizados</i>	No necesariamente Información, infraestructura y tiempo	No necesariamente Organización y apoyo político	Si Información, organización y apoyo político	No Información y derecho
<i>Principales reglas institucionales utilizadas</i>	Garantía constitucional a la libertad de expresión	Democracia directa y/o acciones ilegales	Garantías constitucionales, democracia directa y reglas electorales y gubernamentales	Principios del derecho administrativo y reglas decisorias tradicionales

Fuente: Subirats et al (2012:147)

De la comparación entre los cinco modelos analizados, en el estudio de Subirats et al (2012), se extraen tres variables que se deben tener en cuenta a la hora de realizar un estudio del proceso de inclusión en la agenda política empírico. Las tres variables a las que se hace referencia son:

1. Análisis de los *actores involucrados*: ¿Quiénes son los activistas-emprendedores, “propietarios” y/o depositarios legítimos del problema? ¿Cuál es la historia causal que se propone? ¿Qué historias causales propuestas por los otros actores compiten con ella?
2. Análisis de los *procesos de tematización*: ¿Qué recursos y qué reglas institucionales son utilizadas por quién y con qué nivel de éxito, para acceder a la arena de toma de decisiones?

3. Análisis del *contenido sustantivo*: ¿Qué influencia tienen la composición de los actores implicados y las estrategias utilizadas para la inclusión en la agenda sobre la manera en la que el (perímetro social, geográfico y temporal del) problema se define finalmente?

En el estudio además se recoge la idea de que los diversos problemas sociales que existen compiten entre sí para entrar en la agenda política, dada la limitación de recursos del aparato estatal y de los actores intermediarios (partidos, movimientos sociales, grupos de presión). Esta competencia entre problemas se tiene que tener en cuantas a la hora de analizar la inclusión en la agenda política de un determinado problema, no se tienen que tener solamente en cuenta los aspectos propios del problema que se analiza, sino que se debe considerar las condiciones más generales que condicionan la elección entre problemas para su inclusión en la agenda política.

Esta teoría de las formas de inclusión en la agenda política, nos proporciona, además de un modelo de análisis para la investigación empírica, una perspectiva teórica acerca de la primera de las etapas dentro del proceso elaboración de las políticas públicas, y la posibilidad de ubicar al sector de la economía social dentro de este proceso.

En el estudio empírico que se presenta en la segunda parte del estudio se utilizarán algunas de las preguntas planteadas para analizar las variables que se consideran relevantes en este modelo (actores involucrados, procesos de tematización y contenido sustantivo), de manera que complemente la teoría de las corrientes múltiples (Kingdon, 2011) dado que ésta no profundiza en el análisis de los *emprendedores políticos*.

Con el modelo de análisis de las formas de inclusión en la agenda política se consigue un marco teórico que nos permitirá obtener los elementos clave (relacionados con la naturaleza de los actores, y con los recursos y reglas institucionales que utilizan) que inciden en la capacidad o no de que los actores de la economía social consigan incluir en la agenda política su iniciativa. Este modelo complementará la herramienta de análisis empírico basada en el marco de las corrientes múltiples.

2.2.6. Grupos de interés

Otro de los aspectos clave para analizar la naturaleza de los emprendedores políticos (agentes promotores de alternativas políticas) es el análisis teórico acerca de los grupos de interés. Dado que para profundizar en el análisis de los emprendedores políticos es inevitable hacer referencia a las teorías que describen y analizan el papel de éstos.

Según aparece en el manual de Arias (1996), los grupos de interés son “*grupos que nacen con el fin de ejercer una influencia efectiva sobre la vida social y política, organizando la defensa del interés común de sus miembros*” (Arias, 1996:171).

Otra definición se recoge en el manual de Antuñano y Sánchez (2009), y se define a los grupos de interés como agrupaciones de individuos que tienen determinados intereses comunes y se organizan para defenderlos e influir en la elaboración y ejecución de las políticas públicas con el fin de acercarlas lo más posible hacia los intereses que representan.

Se pueden distinguir dos tipos de grupos de interés:

1. *Los masivos*: agrupan a un número muy grande de miembros. Sus intereses tienen un carácter difuso y necesitan establecer una estructura organizativa interna, normalmente una organización jerárquica (ej. sindicatos, organizaciones empresariales, asociaciones de consumidores).
2. *Los específicos*: el número de miembros es muy pequeño y se organizan para defender intereses muy concretos (ej. grupos reducidos de grandes empresas, de algún sector en concreto), se dan relaciones horizontales entre los miembros.

Existen distintos modos de actuación para conseguir que las ideas de los grupos de interés lleguen a promocionarse, en general, se puede hablar de los siguientes mecanismos de presión (Antuñano y Sánchez, 2009):

- *Incidencia sobre cargos políticos*: la forma más efectiva es la promoción de personas afines a los grupos a altos cargos públicos donde se decidan sus intereses. Colocar a miembros cercanos a los grupos de interés en puestos estratégicos del gobierno o en los parlamentos, en los partidos políticos más importantes, o en las estructuras burocráticas donde se discuten aspectos destacados que les afecten.

- *Persuasión política*: suministro de información a las instituciones donde se adoptan las decisiones políticas trascendentes, a los gobiernos y a los parlamentos, a través de entrevistas con miembros de las instituciones políticas, mediante la participación en comisiones asesoras, en la elaboración de informes técnicos,... Es en este modo de acción en el que aparecen los *lobbies*, que son un tipo de gabinete especializado en contactar con las autoridades políticas o funcionarios relevantes para promover los objetivos planteados.
- *Difusión de ideas*: consiste en dar a conocer y publicitar los intereses de los grupos de interés entre la población, influyendo sobre la opinión pública. Los medios de comunicación juegan un papel importante en la transmisión y difusión de las pretensiones de los grupos de interés.
- *Financiación de actividades políticas*: suelen hacer referencia a la financiación de partidos políticos. Puede desarrollarse de manera regular o concentrarse en los periodos de campañas electorales. Puede ajustarse a la legalidad o sobrepasarla apareciendo como corrupción.
- *Intimidación*: reacción de los grupos de interés cuando el gobierno no contempla sus propuestas. Suelen adoptar la forma de amenazas en apoyar a la oposición o de retirar el apoyo electoral. Se utiliza este tipo de vía cuando las otras han fracasado.
- *Acción directa*: asociada a huelgas y cierres empresariales, pueden ser de diversos tipos: movilizaciones de trabajadores, no acometer inversiones, objeciones fiscales o huelgas de celo. Estas acciones inciden en la opinión pública y por tanto condicionan la conducta del gobierno.
- *Sabotaje*: consiste en enfrentamientos directos con el gobierno, orientadas a cuestionar la eficacia de las autoridades públicas para gobernar, pretendiendo poner en entredicho su legitimidad política.

En cuanto a la interpretación de la acción de los grupos de interés, se efectúa desde distintos enfoques teóricos, fundamentándose cada uno de ellos en distintos argumentos (Arias, 1996; Cuadrado et al, 2006; Antuñano y Sánchez, 2009).

En primer lugar, el *enfoque pluralista* destaca que los grupos de interés constituyen un elemento importante dentro del proceso político, ya que son los que actúan como mediadores entre la sociedad y los poderes públicos. J. K. Galbraith enuncia la *Teoría del poder compensador* (Galbraith et al, 1972), en la que argumenta que los diferentes grupos que existen en una sociedad actúan de manera múltiple y simultánea, por eso aparece el equilibrio global, ya que se compensarán los intereses de los diferentes grupos sociales.

El *corporativismo* es otro enfoque que interpreta la acción de los grupos de interés, éste constituye una derivación del pluralismo, y defiende un sistema de gobierno en el que la representación institucionalizada de los diferentes intereses ocupa una posición central. Por lo que se considera que las políticas son el fruto de continuas negociaciones y acuerdos entre el poder político y los principales grupos de interés organizados. En este caso entrarían en juego los consejos económico-sociales que cumplen con el objetivo de mediación permanente y facilitación de información. La actuación de estos grupos bien articulados e institucionalizados se consideran una forma de expresión de las preferencias sociales, que permite desarrollar la participación ciudadana en el proceso político, favorece la vertebración de la sociedad e impulsa formas de pluralismo social (Arias, 1996).

Otro enfoque teórico que interpreta la intervención de los grupos de interés es el proporcionado por Olson (1986) en la *Teoría de la acción colectiva*. El punto de partida de esta teoría es caracterizar la acción colectiva como un bien público. Se argumenta que como no es posible excluir a ningún individuo individualmente de los beneficios derivados de la acción colectiva por tratarse de un bien público, aparecerán comportamientos de tipo *free rider*.

Pero este fenómeno no afectará de la misma manera a todos los tipos de grupos, entrando en juego como variable clave el tamaño del grupo. En los grupos más grandes se dará en mayor medida este tipo de fenómeno, mientras que en los grupos pequeños, en los que la aportación de cada individuo influye en mayor grado en la consecución del objetivo será menor la existencia de este tipo de comportamiento. Por lo que se afirma que existe una relación directa entre el tamaño del grupo y su grado de eficiencia a la hora de conseguir sus objetivos (Arias, 1996).

Por lo tanto, con esta teoría se contradice la idea del equilibrio global, argumentando que no existe una organización simétrica de todos los grupos de la sociedad, por eso, no todos los grupos pueden defender sus intereses con la misma intensidad, rompiéndose así el equilibrio compensatorio al que se refiere J. K. Galbraith. Esto provoca ineficiencias y problemas de equidad en las políticas que se deciden finalmente y que dependen o están influenciadas por los grupos de presión que más poder de influencia tienen en el proceso de elaboración.

Otra idea que aparece en esta teoría, es que los grupos de interés actúan según su propio beneficio, lo cual afecta de forma negativa a la consecución del bienestar global. Se afirma que con su actuación se está defendiendo una redistribución con efectos positivos para los propios miembros, y no se está considerando una estrategia para incrementar la producción a nivel global. Aunque también aparecen críticas, en las que se plantea que existen grupos que ejercen presión teniendo en cuenta el beneficio para la colectividad.

2.2.7. Síntesis y conclusiones

Con el estudio comparado de los enfoques teóricos más relevantes que tratan de explicar el cambio político, se consigue aprehender los principales factores o vectores de cambio político dentro del proceso político.

El primer factor de cambio político que se detecta son los **grupos sociales organizados**. A partir del análisis de las distintas teorías, se pone de manifiesto que los grupos sociales organizados son elementos clave dentro del proceso, dado que en todas las teorías se le considera como un factor relevante.

En todos los modelos analizados aparecen los grupos sociales organizados como factor interviniente, aunque en cada uno se le asigna un peso distinto como factor de cambio político. Además, cada teoría determina un nombre y unas características concretas a dichos grupos sociales organizados:

- En el marco de las corrientes múltiples, los grupos sociales organizados que pueden influir o participar en el proceso político se denominan *emprendedores políticos (policy entrepreneur)*. En este modelo se asume una lógica de manipulación política dentro del sistema que viene de la mano de los emprendedores políticos, los cuales deben de disponer de recursos (tiempo, dinero, energías), acceso a los *policy makers* y buenas estrategias de

manipulación para poder introducir sus problemas e intereses en las agendas políticas cuando se abra la “ventana de oportunidad”.

- En el marco de las coaliciones promotoras, se considera que la participación de las *coaliciones* es un elemento estructural del proceso de elaboración de políticas públicas, ya que participan en aquellos subsistemas de políticas en los que están involucrados activamente, intentando influir en los programas gubernamentales mediante el traslado, tanto de los aspectos del núcleo como de los aspectos secundarios, de su sistema de creencias.
- En la teoría del equilibrio interrumpido se hace referencia a los *monopolios de políticas*, que son los grupos de interés que controlan determinadas políticas. Estos grupos pueden jugar dos papeles contrapuestos, ya que pueden ser amortiguadores del cambio, si su política es la que está activa en ese momento, o promotores del cambio, en el caso en que se trate de grupos de interés que quieren introducir una política propia dentro del subsistema político.
- En el enfoque de redes de políticas públicas se identifica a los grupos sociales como *miembros de la propia red* y se les otorga una gran importancia, ya que esta teoría sostiene que las políticas serán el resultado de la convergencia de recursos y estrategias de todos los miembros de la red.
- En la descripción de la etapa inicial de elaboración de las políticas públicas, la inclusión en la agenda política, en la que se identifican los tipos de actores que pueden influir en la agenda política, se identifica a los grupos sociales organizados con los conceptos de *movilización* y con el de *acción corporativista silenciosa*. Estas dos formas de incluirse en la agenda política presentan diferencias en su actuación, pero las dos se consideran elementos promotores del cambio político.
- Por último, los grupos sociales organizados se identifican con los *grupos de interés*, a los cuales también se les asigna un papel activo en la formación de las políticas públicas.

El segundo de los vectores de cambio político detectado son los **factores cognitivos**. Los diferentes enfoques teóricos asignan una elevada importancia a los factores cognitivos (ideas, valores, creencias, ideología, conocimiento, etc.) en el proceso político, con particularidades en cada una de las teorías:

- En el marco de las corrientes múltiples, se considera que el cambio en la *political stream*, provocado por un cambio en el *national mood* (opinión pública), por la influencia de las campañas de los grupos de presión o por cambios en los miembros del poder legislativo y/o administrativo, es uno de los dos vectores relevantes del cambio político. En este caso los factores cognitivos se ven reflejados en el *national mood*, el cual estará influenciado por la *mainstream*, y en la presión de los grupos de interés, ya que éstos basan o utilizan las ideas como instrumento para influir.
- En el marco de las coaliciones promotoras, los aspectos cognitivos se ven reflejados en el “aprendizaje orientado”, que es uno de los factores de cambio político que se contempla. En este caso el “aprendizaje orientado” consiste en un proceso de modificación del sistema de creencias mediante la utilización de ideas o idearios, el cual provocará el cambio político.
- Y por último, en la teoría del equilibrio interrumpido las ideas juegan un papel relevante, ya que son la base de las imágenes políticas, y en esta teoría se sostiene que es muy importante cuidar la imagen de las políticas activas para que no se produzcan cambios, pero también tienen una labor substancial como elementos promotores del cambio político, ya que si se quiere influir en él se debe atacar a las imágenes políticas mediante otra imagen sustentada por distintas ideas.

El tercer factor de cambio son los **elementos exógenos**. Los elementos exógenos al sistema político, como por ejemplo la irrupción de una crisis económica y social, es decir, los acontecimientos que se producen en el entorno externo se destacan y se analizan en las teorías presentadas como un elemento clave para el cambio político.

En el marco de las coaliciones promotoras, se consideran importantes estos elementos exógenos, dado que se suponen elementos de cambio político tanto los parámetros relativamente estables del sistema global, como los sucesos externos del sistema. Además, se considera que la capacidad para trasladar el sistema de creencias estará en función de los recursos que posean las coaliciones, los cuales dependen de hechos externos al subsistema.

Por tanto, con el análisis de las teorías sobre el cambio político se obtiene como una de las conclusiones relevantes para el presente estudio, que los grupos sociales organizados, las ideas o elementos cognitivos y los elementos externos al sistema son considerados elementos o vectores de cambio político muy importantes dentro del proceso político.

Además, del análisis de la literatura científica referente al cambio político se extrae el marco teórico esencial mediante la cual se diseña la herramienta de análisis necesaria para realizar el estudio empírico planteado, obteniendo los elementos clave que explican el cambio político.

La teoría de las corrientes múltiples es el enfoque teórico que se utilizará como base para crear la herramienta de análisis dada su capacidad heurística a la hora de analizar el cambio político y la sencillez con la que permite identificar en la realidad los distintos elementos de cambio político. Aunque dicha herramienta de análisis será complementada con aspectos considerados en otras teorías.

Para obtener los resultados necesarios se analizará cada corriente por separado, incorporando en cada una de ellas elementos utilizados en otras teorías para complementar y ampliar el análisis de cada una de ellas.

Concretamente se utilizará el marco teórico de análisis de la entrada en la agenda política (Subirats et al, 2012) para desarrollar el estudio de los emprendedores sociales que se plantea en el marco de las corrientes múltiples (Kingdon, 2011).

Estos dos marcos teóricos se consideran modelos complementarios de análisis porque la teoría de las corrientes múltiples (Kingdon, 2011), por una parte, considera que los problemas son una corriente independiente a las opciones políticas que son promovidas por diferentes emprendedores políticos, es decir, los problemas que existen en una sociedad son los que son y cada grupo de emprendedores políticos lo acomete con una opción política diferente que intentará introducir en la agenda política, defendiendo que es importante que se solucione el problema y que la solución que se propone es la mejor (es técnicamente viable y se adapta a la corriente de pensamiento que exista en el momento). Por lo que la teoría se centra en analizar los factores generales del entorno (corriente de problemas y corriente de pensamiento) y considera clave para entrar en la agenda política que la opción política que se presente por los emprendedores políticos se adecúe a los parámetros más generales, siendo viable técnicamente y compatible con la corriente de pensamiento del momento.

Mientras que en el caso del modelo de análisis de inclusión en la agenda política (Subirats et al, 2012) se vincula cada problema a un grupo de actores determinado y éstos son los que tratan de hacerlo público utilizando distintas formas de inclusión. Este modelo se centra o parte del análisis de los distintos grupos de actores que pueden promover la inclusión de problemas en la agenda política, analizando la naturaleza de los actores, los recursos y reglas institucionales que utilizan cada uno de ellos.

Otro aspecto clave derivado del análisis de las distintas teorías y que es relevante poner de manifiesto, es que el hecho de que un tema entre en la agenda política no implica que se produzca el desarrollo e implementación de una política relacionada con el tema. Esto se debe a que no todos los asuntos de las agenda política se terminan desarrollando en políticas concretas, los objetivos menos prioritarios se quedarán en el tintero por falta de tiempo o recursos mayoritariamente.

En este estudio se relaciona la entrada en la agenda política con el discurso político plasmado o materializado en textos legislativos que implican un incremento del reconocimiento institucional. Y el desarrollo e implementación de la política se identifica con las políticas o medidas de fomento en vigor. De esta manera se puede detectar de manera empírica si el cambio político está solamente vinculado a un cambio de discurso o si se produce un cambio político más profundo con el diseño y desarrollo de nuevas medidas.

2.3. Teorías sobre la participación de la Economía Social en el proceso de elaboración de las políticas públicas

Las teorías que a continuación se desarrollan, son teorías que se centran en el papel que la Economía Social puede jugar dentro del proceso de las políticas públicas, enunciando razonamientos teóricos que justifican dicha intervención. Es decir, son teorías que defienden que la Economía Social debe tener un papel activo dentro del proceso político, por razones que van más allá de la mera existencia dentro del sistema socioeconómico.

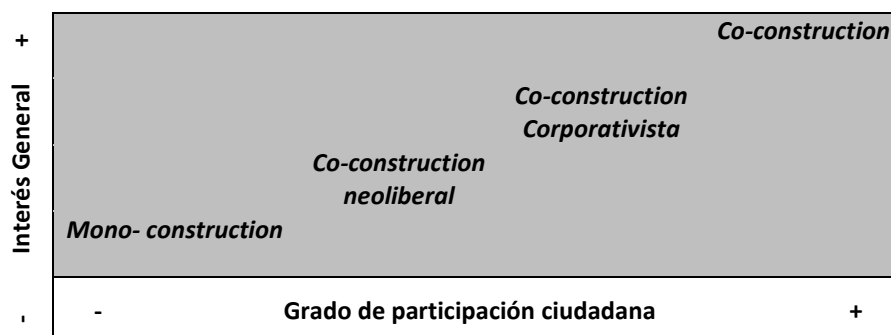
2.3.1. Concepto de co-construction

Desde este marco teórico, se utiliza el concepto de *co-construction* (Vaillancourt, 2009) para hacer referencia al momento o proceso de diseño de las políticas públicas. En esta teoría se destaca la idea de que si el Estado colabora con los agentes sociales y de mercado en el proceso de la *co-construction*, se producirá una democratización de la política que beneficiará a las sociedades que lo apliquen.

Por tanto, se confiere una especial importancia al hecho de que la creación de la política sea un proceso democrático en el que los poderes públicos cuenten con la participación de los agentes sociales y de mercado.

Ahora bien, aun siendo un proceso democrático, existen varios escenarios en los que se cuenta con la participación de diferentes agentes, pero no todos tienen los mismos efectos sobre el bienestar social. Se pueden diferenciar cuatro tipos de escenarios (figura 8) en función del grado de participación ciudadana y del grado en que se persiga el interés general.

Figura 8. Escenarios de *co-construction*



Fuente: elaboración propia en base a Vaillancourt (2009)

– *Mono-construction de las políticas públicas*: este tipo de escenario se produce cuando la ideología predominante de la sociedad está basada en la idea del *laissez-faire*, o en aquellas sociedades en las que existe una dictadura militar. En este escenario la elaboración de la política pública está en manos exclusivamente del Estado, éste tomará las decisiones de manera unilateral sin consultar ni dejar participar a los agentes sociales y de mercado, por tanto, este escenario se identifica con el modelo opuesto a la idea de la *co-construction*. Otro aspecto relevante que cabe señalar dentro de este escenario es que toda la responsabilidad respecto al tipo de políticas que se adopten será del Estado, no habrá responsabilidad compartida. En este caso la participación del sector capitalista y el tercer sector se limitará a la implementación de las políticas que el Estado decida. En definitiva, en este escenario no se puede hablar de que exista, por la naturaleza del procedimiento de la toma de decisiones, una orientación de las políticas públicas hacia el interés general, sino que esto dependerá de la ideología que tenga el Estado en cada sociedad.

– *Co-construction neoliberal*: en este escenario el Estado elabora las políticas públicas teniendo en cuenta la opinión de aquellos grupos sociales del sector privado que tienen un mayor poder socio-económico. Es decir, el Estado no es neutral, sino que se posiciona más hacia ciertos grupos sociales en función de la clase, el género, la cultura y otras características. Este escenario se puede identificar con la teoría de *lobby*, en la que se establece que los grupos de interés o de presión con una mejor organización y con mayores recursos, son los que determinan la dirección de la política, ya que el Estado basará sus decisiones en los intereses que estos grupos manifiesten. Es importante señalar que se establece por parte del Estado la lógica de “compartir responsabilidades” con otros agentes sociales, de manera que el resultado que la aplicación de las políticas genere no será exclusivamente responsabilidad del Estado. Por lo tanto, en este escenario se establece la práctica de la *co-construction*, pero de manera que sólo beneficia a aquellos grupos sociales elegidos que participan en el proceso, abandonando el objetivo del interés general.

– *Co-construction corporativista*: en este escenario el Estado da la oportunidad de que los agentes sociales participen, es decir, se ocasiona la práctica de la *co-construction*. Pero cabe resaltar que existe una representación desigual de grupos sociales, ya que sólo participan en el diálogo para la elaboración de políticas aquellos grupos que tienen una mayor capacidad de organización para ejercer presión en la toma de decisiones del Estado. Se trata de un modelo institucionalizado, ya que se establece una estructura institucional en la que están representados determinados sectores económicos y grupos relacionados con los trabajadores. Por tanto, en este

escenario la elaboración de las políticas públicas está monopolizada por intereses particulares de los grupos que participan, se desvía el objetivo de las políticas públicas del interés general, aunque en este caso los intereses particulares de cada grupo serán más representativos a nivel social, debido a que la elección de los grupos sociales que participan en el diálogo para la elaboración de políticas se hace, en muchos casos, mediante indicadores de representatividad social.

– *Co-construction basada en la democracia y la solidaridad*: este escenario se basa en la perspectiva de una economía plural en la que el Estado no considera sólo la existencia del mercado y el estado, sino que también considera actor importante a los agentes de la sociedad civil, incluidos los agentes de la economía social. Por tanto el Estado cuenta con la participación tanto de los agentes de mercado como de la sociedad civil en el proceso de la elaboración de políticas, aunque será el Estado el que tome la última decisión y el que impondrá su criterio en situaciones de desacuerdo. Este tipo de *co-construction* conlleva a una situación más democrática, ya que se considera necesario que en este tipo de modelo se adopte una actitud mediadora y de deliberación tanto por parte de los representantes del Estado como por parte de los representantes sociales. Por tanto, en este tipo de *co-construction* se persigue el interés general de la sociedad, ya que en el diálogo para la elaboración de políticas estarán representados todos los grupos socio-económicos de la sociedad.

Cabe establecer que en este último escenario se reconoce la participación de los agentes de la Economía Social, ya que son representantes de una parte importante de la sociedad (ENLs) y de determinados agentes de mercado (cooperativas, sociedades laborales,...). Uno de los problemas que se pueden detectar en la aplicación de este modelo, es que no se establezcan mecanismos adecuados para recoger los intereses de todos los grupos socio-económicos, y que por ello se obstaculice el proceso de elaboración de políticas debido a dificultades a la hora de tomar decisiones debido a la falta de acuerdos entre los diferentes grupos.

Los beneficios que se obtienen al aplicar el último escenario revelan que, la participación de los agentes de la Economía Social en el proceso de elaboración de políticas públicas es muy importante, ya que pone de manifiesto la gran relevancia que tiene el hecho de que participen todos los agentes sociales y de mercado para obtener una política democrática, de calidad y orientada a satisfacer el interés general.

Además el autor en otro artículo (Jette y Vaillancourt, 2011) identifica el potencial de la Economía Social en términos de mejora y democratización de la política pública relacionándolo con su utilidad social. Y también establece que las condiciones para la emergencia del proceso de *co-construction* requiere de los agentes de Economía Social una capacidad de establecer una relación de poder que surge de una visión clara de sus condiciones de desarrollo, así como una fuerte conciencia de su papel y las características que los distinguen de los sectores público y mercantil.

2.3.2. Concepto de ciudadanía y corresponsabilidad

En la línea de incrementar la democratización en los procesos de formulación de políticas y decisiones políticas, aparece la aportación de Cunill (2004a), la cual basa su teoría en la necesidad de construir una ciudadanía que permita configurar un Estado más democrático y eficiente en las sociedades actuales.

Identifica el concepto de ciudadanía, de acuerdo con la visión clásica de T. H. Marshall, con el conjunto de sujetos autónomos a los cuales se les reconocen derechos civiles, políticos y sociales, que son miembros de la comunidad y que tienen una condición social igualitaria. Aunque amplía este concepto con otras aportaciones teóricas en las que se afirma que para adquirir la condición de ciudadanos no sólo se tienen que reconocer los derechos sociales, sino que se deben considerar los deberes sociales, enmarcados dentro de la solidaridad y la responsabilidad social.

La autora establece que la participación ciudadana, desde la perspectiva de la igualdad y el pluralismo político, refuerza los derechos y los deberes sociales, ya que se incrementa la equidad y la eficiencia de las decisiones públicas y se incentiva una ciudadanía políticamente más activa y crítica.

Por tanto, se reconoce que la participación ciudadana es una herramienta clave en la construcción de la ciudadanía, ya que se desarrolla el sentido de la responsabilidad pública (deberes sociales), y contribuye a constituir una autoridad plural que establezca sus decisiones teniendo en cuenta la diversidad social (derechos sociales).

El sector de la economía social, con sus características propias de elevado grado de compromiso e identificación con el grupo, permite reforzar responsabilidad colectiva, ya que en este tipo de entidades se aprende a defender intereses de un colectivo, no sólo intereses individuales, y a reconocer como propias responsabilidades de dicho colectivo. Se puede afirmar que las entidades de la Economía Social constituyen escuelas de democracia para la sociedad (Tocqueville, 2002; Putnam, 1993).

Otra aportación de Cunill (2004b) plantea que la democracia en la administración pública mejora su control y su eficiencia, así como, fortalece a la ciudadanía. Para que la democratización sea viable, la ciudadanía tiene que estar dotada de medios de influencia sobre la administración pública, entre ellos destaca la representación social, la elección entre servicios públicos y la coproducción pública.

De los distintos mecanismos de influencia que propone la autora, destaca el de la representación social, dado que está ligado al proceso de elaboración de políticas. Acerca de la representación social, se sostiene que ésta debe ser democrática para que se considere un buen mecanismo de influencia y control de la administración pública.

Se identifica la concepción de participación democrática con tres criterios:

- *igualdad y pluralismo político*: implica que nadie que se sienta afectado o quiera intervenir resulte excluido de los procesos de participación.
- *deliberación*: hace referencia a que las diferencias de posicionamiento ante un tema deben resolverse a través del diálogo y no mediante el poder.
- *control*: se requiere autonomía a los órganos de representación social y que éstos actúen en ámbitos relevantes para la realidad socioeconómica.

Por tanto, de esta teoría se deduce que el proceso de elaboración de políticas públicas, en el que se cuenta con los organismos o entes de representación social, debe ser democrático para que mejore el control y no se desvíe el objetivo del interés general, y que mejore de esta manera la eficiencia de la administración pública, poniéndola al servicio de la ciudadanía.

Para que este proceso sea democrático se necesitan organismos que cumplan los criterios de igualdad y pluralismo político entre otros, obteniendo la justificación de que los agentes de la economía social deben participar en el proceso de elaboración de políticas públicas, dado que es un sector activo en la realidad socioeconómica.

2.3.3. Síntesis y conclusiones

A partir del análisis de las teorías sobre la participación en el proceso político que centran su atención de manera especial en la Economía Social, se obtienen argumentos contrastados teóricamente apoyando el hecho de que la Economía Social esté presente en el proceso político.

Estos argumentos se pueden resumir, en primer lugar, haciendo referencia a los beneficios que ofrece un escenario de *co-construction* de las políticas públicas, en el que si el Estado colabora con los agentes sociales y de mercado en el proceso de la elaboración de políticas, se obtendrá una política democrática, de calidad y orientada a satisfacer el interés general.

En este caso, la Economía Social se le asigna un papel activo dentro de este proceso, tanto al sector de no mercado (asociaciones que representan intereses sociales), como al sector de mercado (por el peso en la actividad económica), ya que aglutina a una importante parte de la sociedad civil.

En segundo lugar, se encuentra la justificación por parte de Cunill (2004) que establece que la participación ciudadana es un elemento clave en el proceso político, ya que refuerza los derechos y los deberes sociales, incrementando la equidad y la eficiencia de las decisiones públicas e incentivando una ciudadanía políticamente más activa y crítica.

Por lo que se justifica la participación de la Economía Social en el proceso político, aludiendo a que las entidades por su forma de funcionar y principios constituyen escuelas de democracia para la sociedad y además se sostiene que se trata de un sector activo en la realidad socioeconómica.

2.4. Modos de participación en el proceso de elaboración de las políticas públicas

Otro aspecto relevante dentro del proceso político es el referente a los tipos de participación ciudadana que se pueden producir en el proceso de elaboración de políticas públicas, ya que al tratarse de un proceso complejo, como se ha señalado anteriormente, pueden producirse varios tipos de participación.

Además, en este apartado se hará referencia a algunas de las razones que justifican que la Economía Social puede y debe participar a través de los distintos tipos de participación en el diálogo social.

Los tipos de participación que se identifican son dos, la participación institucional y la participación informal, a la cual utilizando el concepto de Calvo (2009) también se le denomina “participación asociativa” o “espacios de participación”.

Asimismo, como modo de participación de la Economía Social en el proceso de elaboración de las políticas públicas también se hace referencia a la intervención de los científicos sociales en este proceso, aportando conocimientos teóricos y estudios empíricos, actuando como *think tanks*.

2.4.1. Participación institucional

El tipo de participación ciudadana de representación institucional tiene un carácter formal, dado que consiste en crear organismos de participación ciudadana mediante instrumentos legales que regulan su funcionamiento y composición.

Concretamente, los organismos de participación ciudadana se pueden definir como órganos de participación y consulta de las administraciones públicas que ejercen sus funciones en las materias que les competen (Valdés, 2009). Es decir, se trata de órganos institucionales creados para integrar a distintos grupos sociales en el funcionamiento organizativo público, creando así espacios de participación ciudadana.

Las funciones que se le atribuye, con algunas variaciones, son canalizar flujos de información, institucionalizar una mediación permanente y elaborar dictámenes, siempre relacionado con la materia que les compete (Valdés, 2009).

Los organismos de participación se pueden instrumentar a través de dos vías (Valdés, 2009), diferenciando entre:

- organismos de representación ciudadana *ad hoc*, es decir, que se crean de manera expresa y directa, a los que se les puede pedir la colaboración en los procesos de toma de decisiones o la participación en la gestión de actuaciones administrativas, éstos tendrán normalmente una composición más diversificada;
- organismos de participación que son necesarios para el buen funcionamiento del sector público en los que también participa el Estado.

Uno de los aspectos clave de este tipo de participación es la composición de cada organismo de participación ciudadana, ya que el hecho de formar parte de estos órganos permite participar en el proceso político, y por tanto, dar a conocer y defender los intereses del grupo al que se representa delante de los poderes públicos. Junto con el hecho de ser componente, la proporción de representantes que se asignen también es importante, dado que se tendrá un mayor peso a la hora de tomar las decisiones. Por lo que se considera relevante determinar razones que justifiquen que la Economía Social pueda y deba entrar a formar parte de dichos organismos de participación.

Un aspecto clave aspecto que justifica la participación del sector, está relacionado con el contexto institucional, ya que tanto a nivel europeo como a nivel nacional (en el caso español) existen textos legales donde aparece de manera expresa la intención de las autoridades públicas de que la Economía Social debe ser un interlocutor social activo dentro del ámbito de las políticas públicas.

Por ejemplo, a nivel europeo, en el Informe sobre Economía Social, realizado por el Parlamento Europeo mediante la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales el 26 de enero de 2009 (conocido con el nombre de Informe Toia), se reconoce, entre otros aspectos, a la Economía Social como agente influyente en el diálogo social.

En el caso de España, existe normativa específica, Ley de Economía Social de 29 de marzo del 2011, que dota de un marco institucional favorable para la participación de la Economía Social en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Concretamente, en el artículo 7.3 de esta ley, se hace referencia expresa al reconocimiento de los agentes de representación de la Economía Social como interlocutor social.

Como componente relevante de los organismos de participación, cabe destacar a los actores o entidades de representación, que son aquellos entes que asocian o agrupan a diferentes entidades de un mismo sector o naturaleza. En general, tienen como función representar, defender y fomentar a aquellas entidades a las que asocia delante de la sociedad en general (Chaves, 2002a).

Estos actores juegan un papel esencial en el proceso de elaboración de políticas públicas, ya que el hecho de que entidades que comparten ciertas características o que están dentro de un mismo sector se agrupen, proporciona ventajas que provienen de las economías de escala, ya que al juntar esfuerzos y recursos, dichas entidades agrupadas consiguen hacerse más visibles y por tanto tienen una mayor posibilidad de participar en el diálogo social institucionalizado.

Uno de los criterios más utilizados para justificar la participación de un sector en los organismos de participación es el criterio de representatividad al que se refiere Valdés (2009), y que se sintetiza en que, serán elegidos para participar de manera institucionalizada en el diálogo social aquellos actores que, evaluados mediante diferentes criterios, tengan un nivel más elevado de representatividad de la sociedad. Los criterios utilizados para determinar el nivel de representatividad de las entidades representativas suelen estar relacionados con la intersectorialidad, el ámbito de actuación y la cantidad de entidades o parte de la sociedad a la que se representa. Por tanto, el hecho de que las entidades se agrupen en entes de representación aumenta la posibilidad de participación.

Otro aspecto relevante de la participación institucional que influye en la capacidad de influencia, es la actividad que tenga el consejo u organismo de participación, ya que muchas veces se constituyen consejos que permanecen inactivos, no desempeñando la función para la que se ha creado. Por lo que es muy importante a la hora de valorar la participación institucional tener en cuenta el nivel de actividad del consejo, para poder contrastar que realmente es un canal activo de participación.

En definitiva, la representación institucional es un tipo de participación ciudadana muy útil, ya que, de una manera organizada, los diferentes segmentos de la sociedad pueden participar en el proceso político, aportando ideas y defendiendo sus intereses, por lo que se crean espacios de participación ciudadana que tendrán como resultado un incremento de la democratización del proceso político.

Aunque también existen críticas al funcionamiento de este tipo de participación, ya que se expone que se produce un alto nivel de formalismo, un marcado carácter simbólico y se le otorga una función legitimadora abriendo espacios de participación en ámbitos que pueden resultar no relevantes.

Se apela que el modelo de participación se apoya en un sólido fundamento teórico-ideológico que describe la gran importancia de la participación ciudadana, pero en la práctica este tipo de participación cuenta con numerosas dificultades de aplicación, asociándole diversos aspectos negativos (Gutiérrez, 2005).

Entre estos aspectos negativos se destacan los siguientes:

- la carencia de conocimientos institucionales, que provoca que haya colectivos que no estén representados o estén representados por alguien que se atribuye sus intereses;
- la falta de confianza en los resultados de la participación colectiva;
- la adopción de formas colaborativas más que participativas, limitando la actuación de los representantes a la colaboración en la ejecución y no a la participación en la decisión;
- y la falta de seguimiento e interés de las autoridades por el funcionamiento de los organismos de participación ciudadana.

Pero, a pesar de estos aspectos negativos, la autora Gutiérrez (2005) considera que se trata de dificultades que se pueden superar haciendo a los organismos más participativos y, por tanto, se defiende la validez del modelo de participación institucional.

2.4.2. Participación informal o asociativa

Otro tipo de participación en el proceso de elaboración de las políticas públicas es la participación informal o asociativa, la cual se caracteriza por materializarse a través de espacios de participación ciudadana distintos a los de los organismos formales o institucionales. En este caso no existe una regulación para que exista un canal de participación, sino que se trata de relaciones informales entre los *policy makers* y los distintos actores del proceso político.

Una de las justificaciones que se utiliza, a nivel español, para hablar de la posibilidad de nuevos canales de participación ciudadana, es la que se basa en el artículo 9.2 de la Constitución Española de 1978, *“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural”*.

Se argumenta que, a través de este texto se está haciendo un llamamiento a la participación ciudadana de manera amplia, tanto con referencia a los temas en los que los ciudadanos deben de participar (en la vida política, económica, social y cultural) como del conjunto de la ciudadanía que debe participar en dichos procesos (todos los ciudadanos).

Uno de los argumentos que defienden la participación de la Economía Social en el proceso político se basa en el concepto de diálogo social que establece la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El “diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas - e incluso el mero intercambio de información - entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales” (OIT)¹.

En base a esta definición, se puede establecer que cuando se hace referencia al diálogo social, se está haciendo referencia a la participación de los diferentes agentes sociales, bien sean empleadores o trabajadores, en el proceso de debate o de elaboración de políticas públicas en sentido amplio, ya que se habla tanto de políticas económicas como sociales.

Por lo que cabe matizar que el concepto de diálogo social muchas veces se confunde o identifica con el concepto de negociación colectiva, pero ambos implican agentes y ámbitos diferentes (ESMED-CEPES, 2004).

Por tanto, si se considera que en el concepto de diálogo social se incluyen como participantes, no sólo a los sindicatos y organizaciones empresariales, sino a más agentes sociales, obtendremos como resultado la justificación de que los agentes de la Economía Social deben participar en el diálogo social.

¹ Fuente: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/sd/>

Calvo (2009) defiende que, mediante el asociacionismo, se puede establecer un canal de participación e interlocución con los poderes públicos muy interesante, ya que este tipo de entidades tienen una base asociativa amplia que llega a todos los segmentos de la sociedad.

Aunque cabe matizar, que el tipo de asociaciones a las que se refiere el autor, son asociaciones de interés general, que en el caso de la legislación española se denominan asociaciones de utilidad pública.

Se señala que este tipo de asociaciones son especialistas en la gestión de muchas de las políticas sociales existentes, y que por ello son entidades muy aptas para colaborar con los poderes públicos. Se le asigna a la participación asociativa tanto la función de colaboración con los poderes públicos en el desarrollo de las políticas sociales, como la función de reivindicación, entendida como la denuncia de insuficiencias y la propuesta de soluciones.

Los aspectos positivos que aporta al proceso de elaboración de las políticas públicas la participación asociativa son varios, entre ellos destacar:

- la información que pueden facilitar a los poderes públicos.
- la elevada experiencia de asociaciones de interesados.
- la disminución de la conflictividad administrativa y judicial.
- el fortalecimiento democrático.

Conjuntamente, se establece que las empresas asociativas juegan un papel muy importante en el diálogo social, ya que aproximan al trabajador a los centros de decisión, reforzando su grado de participación (Calvo, 2006).

En esta misma dirección de empresas asociativas, el autor Tomás Carpi (1997) sostiene que las entidades de la Economía Social destacan por las relaciones con la sociedad civil, las cuales introducen la posibilidad de que aquellos ciudadanos miembros de este tipo de entidades puedan influir sobre el proceso económico, dado que participan directamente en la definición de objetivos y gestión de la empresa.

Por tanto, esta relación estrecha que se establece con la sociedad civil, dota a este tipo de entidades de un potencial socializador y de activación social, características clave en la participación informal dentro del proceso de elaboración de políticas públicas.

En definitiva, se puede deducir que las entidades de la Economía Social, tanto las correspondientes al sector de mercado como al de no mercado, juegan un papel clave en los procedimientos de participación informal dentro del proceso de elaboración de políticas públicas.

2.4.3. Participación desde los investigadores sociales

Otro aspecto relevante que se analiza en la literatura relativa a la elaboración de las políticas públicas, es el grado y tipo de participación de los científicos sociales, es decir, el estudio de la relación entre los científicos sociales y los *policy makers*.

En este análisis se centra el autor Hernes (2008). Concretamente estudia cuáles son las diferencias, similitudes y complementariedades entre la ciencia social y la elaboración de políticas, determinando cuál es el fundamento teórico que caracteriza la relación entre los investigadores sociales y los *policy makers*.

Este autor establece que las actividades de los *policy makers* y los investigadores sociales son diferentes, dado que, mientras que los científicos sociales analizan la sociedad, los políticos actúan en ella cambiándola. En palabras del autor: *"The aim of the scientist is to explain reality, the aim of the politician is to turn something into reality."* (Hernes, 2008:262).

Pero a la vez sus actividades están interconectadas, ya que las acciones hechas por los políticos son los objetos de estudio de los investigadores sociales, y los políticos están influenciados por la ciencia social a la hora de tomar decisiones y analizar la realidad.

En base a estas deducciones, el autor elabora un modelo (tabla 12) en el que se identifican cuatro fases de actuación que diferencian, pero a la vez conectan, la lógica de actuación de los científicos sociales, desde un enfoque teórico (basándose en la construcción de modelos), con la de los políticos.

1. En la *primera fase o etapa*, la actividad de los científicos se identifica con la observación, es decir, con la identificación de algún fenómeno social que necesita una explicación, mientras que los políticos se centran en detectar un tema político, un asunto que necesite ser corregido. En esta etapa también se difiere en la habilidad requerida, ya que mientras los científicos tienen que tener la capacidad de ver lo que otros pasan por alto basándose en la curiosidad, los políticos deben identificar y hacer relevante un tema que otros han ignorado, apelando a la indignación o el entusiasmo.

2. En la *segunda etapa*, los científicos se centran en construir un modelo posible o dar explicaciones del fenómeno observado, y los políticos tienen que proponer un mecanismo que pueda dar una solución al fenómeno observado.
3. En la *tercera etapa*, los científicos identifican las consecuencias empíricas y las implicaciones lógicas derivadas del modelo propuesto. Los políticos trabajan en las implicaciones políticas que se pueden dar si se implementan las medidas diseñadas.
4. Y en la *cuarta etapa*, los científicos descartan modelos que son posibles pero no sostenibles, comparando las implicaciones del modelo con la realidad. Los políticos descartan aquellas políticas no factibles o no viables, apoyándose en los criterios de posibilidad de financiación y apoyo político, y ponen en marcha las que consideran válidas.

Tabla 11. El paralelismo entre la investigación científica y la elaboración de políticas

	Ciencia	Política
Etapa 1	<i>Hacer una observación</i> Ver lo que otros pasan por alto: percepción	<i>Identificar un problema</i> Establecer una agenda diferente Elocuencia
Etapa 2	<i>Proponer posibles modelos explicativos</i> Imaginación teórica	<i>Proponer posibles mecanismos que puedan modificar</i> Inventiva práctica
Etapa 3	<i>Detectar implicaciones: consecuencias empíricas</i> Imaginación empírica Si se mantiene entonces . . .	<i>Evaluar las opciones: trabajar implicaciones políticas</i> Astucia política Si lo logramos entonces . . .
Etapa 4	<i>Probar</i> Competencia metodológica Eliminación de los modelos insostenibles	<i>Realizar</i> Habilidades estratégicas y tácticas operativas Identificar opción viable

Fuente: Hernes (2008:265)

Sintetizando, la tarea del científico es elaborar explicaciones y validarlas, mientras que la tarea de los políticos es elaborar intervenciones y aplicarlas. El autor, por tanto, identifica las tareas de los científicos y los políticos diferentes pero similares estructuralmente.

Se llega a la conclusión de que los dos mundos, aun siendo distintos por naturaleza, deben estar interconectados para así obtener beneficios los unos de los otros, ya que se afirma que sin la intervención política, los resultados se pueden considerar interesantes pero no políticamente relevantes, y sin los resultados científicos, las intervenciones pueden parecer imaginativas, pero no basadas en la evidencia (Hernes, 2008).

Otro enfoque relacionado con la investigación social lo aporta Teasdale (2012, 2013), quien indaga sobre el rol de la evidencia científica en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

Según este autor, la evidencia científica aportada por los investigadores sociales trasciende el simple contenido de esa evidencia, siendo sobre todo la propia legitimidad del investigador social la que le confiere una mayor credibilidad respecto de otras fuentes (como centros de investigación del propio sector privado). Esa legitimidad resulta de gran utilidad a los *policy makers* en defensa de sus posiciones ideológicas, cuando son coincidentes. En consecuencia, las ideas (evidencias científicas) más acordes o que son capaces de adaptarse a las ideologías dominantes presentan una mayor probabilidad de ser aceptadas por los legisladores.

Con estos dos enfoques teóricos se obtiene una justificación teórica de la necesidad de que los científicos participen, es decir, que se tengan en cuenta sus resultados en el proceso de elaboración de las políticas públicas, dado que su intervención dará veracidad y legitimidad a las medidas que finalmente se adopten, ya que estarán basadas en resultados o evidencias científicas.

2.4.4. Síntesis y conclusiones

En relación a la participación institucional, la participación de la Economía Social en el proceso político se justifica mediante el concepto de diálogo social, en el que se contempla que deben participar en un debate los diferentes agentes sociales involucrados en el asunto político que se discute.

Además, el marco legal también proporciona razones, al menos en los ejemplos utilizados, España y la Unión Europea, para que la Economía Social participe activamente en el proceso político, dado que se le reconoce el papel de interlocutor social.

Respecto al modo de participación informal, enfatizar la ventaja que presenta la Economía Social, debido a que la forma asociativa es la que caracteriza a una gran parte de las entidades por lo que está consolidada en el sector, tanto por parte de las entidades de no mercado (principalmente las asociaciones), como las de mercado (donde se da el principio de intercooperación y el asociacionismo empresarial), teniendo, por tanto, interiorizadas las reglas de actuación necesarias para efectuar una buena participación informal.

Debido a los problemas que presenta la participación institucional, ya expuestos, se puede afirmar que los espacios de participación informal suelen ser efectivos y activos, aunque también pueden ser más inestables e inciertos por no disponer de una normativa o legislación que los ampare. Mientras que la participación formal goza de una legitimación institucional, pero es menos activa por las distintas dificultades de aplicación que presenta.

Destacar también la influencia de la participación de los investigadores sociales en el proceso de elaboración de políticas, dado que su intervención proporciona veracidad y legitimidad a las medidas que finalmente adopten los *policy makers*, ya que estarán basadas en resultados o evidencias científicas.

En conclusión se puede afirmar que existe una especie de autoridad académica relacionada con la importancia que radica de la opinión de los académicos, es decir, de las evidencias científicas, dado que es lo que proporciona veracidad y legitimidad científica a los estudios o análisis utilizados en el proceso político.

3. LA ECONOMÍA SOCIAL COMO OBJETO DE ACTUACIÓN PÚBLICA

Una vez analizado y revisado el marco teórico referente a la concepción y papel de la Economía Social y al proceso político, concretamente a aspectos relacionados con el cambio y los modos de participación, en este último capítulo del marco teórico se detalla el análisis teórico de los instrumentos de fomento de la economía social, para así cerrar la exposición de los elementos teóricos necesarios para desarrollar el análisis empírico planteado.

En primer lugar, se profundiza en las razones que justifican la intervención pública en favor de la economía social, que afectan de manera directa a la elección de los instrumentos que harán los *policy makers* cuando quieran fomentar al sector.

A continuación, se expone y analiza la clasificación teórica de las distintas políticas de fomento de la economía social que se pueden adoptar, recogiendo así de manera clara y concisa las distintas opciones entre las que pueden escoger los *policy makers* para fomentar al sector de la economía social.

3.1. Razones que justifican la intervención pública en materia de Economía Social

Reflexionar acerca de la percepción que tengan los *policy makers* de la Economía Social en sentido político es la primera cuestión que cabe plantarse antes de analizar el tipo de políticas de fomento del sector.

Se trata de identificar qué peso adquieren las razones que justifican la intervención pública en materia de Economía Social en el seno del proceso político, dado que serán éstas las que otorgan una justificación para que el Estado considere oportuno direccionar la política a favor del fomento de la Economía Social como objeto en sí mismo o bien considere que puede actuar como instrumento político para alcanzar diferentes objetivos de carácter general.

Si los *policy makers* consideran a la Economía Social objeto político, se puede hablar de una percepción amplia de las cualidades, mientras que si se considera un instrumento político, el reconocimiento de sus propiedades será estrecho, dado que el Estado sólo prestará atención a aquellas entidades de Economía Social que ayuden a alcanzar el objetivo que previamente se ha establecido (empleo, inserción laboral, pobreza,...).

Existe un gran abanico de estudios (analizados en el capítulo de “el papel de la economía social en el sistema socioeconómico”) que tratan de exponer y analizar las diferentes razones que justifican dicha intervención pública, de manera que se establece una sólida base teórica sobre la cual defender que la Economía Social debe ser considerada un objetivo político y por tanto ser fomentada.

Si los gobiernos perciben a la economía social de manera amplia, conociendo y aceptando todas las razones justificativas señaladas, éstos considerarían que la Economía Social es un objetivo colectivo en sí mismo, apreciando al sector capaz de constituir un modelo social y económico deseable (Chaves et al, 2011).

Por otro lado, la Economía Social puede ser concebida como un instrumento capaz de conseguir otros objetivos colectivos, convirtiéndose de esta manera en un objetivo intermedio. En la literatura se señalan diferentes objetivos colectivos importantes que se pueden conseguir mediante el fomento de la Economía Social: oferta de servicios, regulación del mercado de trabajo y regulación del mercado de capitales (Demoustier, 1999).

En otros trabajos como el de Chaves y Monzón (2008), mediante análisis empíricos y teóricos, se pone de manifiesto la capacidad de la Economía Social de generar empleo, tejido productivo y cohesión social, es decir, de generar valor añadido social, aspecto clave en la determinación de los objetivos políticos generales. Así como también se considera como un instrumento con el cuál poder desarrollar la democracia participativa.

El fomento del sector en este caso dependerá de si los *policy makers* quieren conseguir los objetivos colectivos a los que se ha hecho referencia y que se logran, en parte, con la actuación de la Economía Social.

Por tanto, en función de la percepción que cada gobierno tenga de la Economía Social (objetivo o instrumento), el tipo de políticas de fomento que se diseñen e implementen posteriormente será distinto, diferenciando entre:

- ✓ políticas de ordenación, situadas en el marco institucional y estructural del país (largo plazo).
- ✓ políticas de proceso, dirigidas a aquellas entidades del sector que están ligadas a la consecución de objetivos específicos (corto y medio plazo).

Conexo con esta reflexión y con un carácter más empírico, se puede hacer referencia al estudio de Chaves y Monzón (2008), en el que se pone de relieve la elevada pluralidad de realidades nacionales en lo referente a concepciones y reconocimiento de la Economía Social.

De este estudio se extraen tres importantes conclusiones:

1. se detecta que los componentes del sector varía significativamente entre los distintos países, existiendo además formas originales dentro de cada país.
2. se extrae que la concepción más reconocida de la Economía Social es la que integra a las Cooperativas, Mutuas, Asociaciones y Fundaciones.
3. revela que existe un consenso generalizado en considerar a las cooperativas como componentes de la Economía Social.

Para el estudio que nos ocupa, la concepción de los distintos *policy makers* se determinará en función del área o aspecto con el que se relacione a la Economía Social (empleo, integración laboral, asuntos sociales,...) así como con el tipo de entidades que incluyan en las medidas concretas de fomento.

3.2. Tipología de políticas de fomento de la Economía Social

Una vez establecidas las razones teóricas que proporcionan soporte a la intervención pública en la Economía Social, se continúa indagando acerca de los diferentes tipos de medidas o instrumentos que se pueden diseñar para conseguir fomentar a la Economía Social, es decir, sobre el amplio abanico de políticas públicas en que se pueden apoyar los *policy makers* a la hora de elegir los instrumentos de fomento que se implementarán posteriormente.

A continuación, se presenta una de las clasificaciones teóricas más completa de las políticas dirigidas a la Economía Social, con la que se consigue establecer todas las políticas potenciales que los *policy makers* pueden implementar para fomentar al sector de la economía social (Chaves, 2010).

En esta clasificación se distinguen claramente dos grupos:

1. las políticas *soft*, dirigidas a establecer un entorno institucional y cultural favorable para que se creen, crezcan y desarrollen empresas de la Economía Social;
2. las políticas *hard*, de contenido económico-empresarial y con el doble objetivo de promover la creación de nuevas empresas de la Economía Social y de establecer sistemas de apoyo sólidos para el desarrollo económico de estas empresas.

Dentro del primer grupo, las políticas *soft*, se incluyen en primer lugar, las medidas de carácter institucional, con las que se trata de institucionalizar a la Economía Social dentro del sistema jurídico y económico mediante distintos tipos de medidas:

- Reconocimiento de la identidad jurídica de las entidades de la Economía Social, de manera que se dé visibilidad social al sector.
- Reconocimiento de la capacidad de las empresas del sector para actuar en cualquier sector de actividad económica, eliminando obstáculos normativos que lo impidan.
- Reconocimiento de la Economía Social como actor político, es decir, como participante en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas.
- Creación de organismos públicos que fomenten y ayuden a las empresas de la Economía Social.

Y en segundo lugar, dentro de las políticas *soft*, se encuentran las políticas de carácter cognitivo, con las cuales se pretende dar visibilidad general y aceptación social a la economía social. Dentro de este tipo de políticas se recogen medidas de difusión y fomento de la formación e investigación en materia de Economía Social.

Dentro del grupo de medidas *hard*, se hallan en primer lugar, las medidas de oferta, dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas de la Economía Social. Se trata de medidas presupuestarias, fiscales y de apoyo financiero o de medidas de apoyo técnico o formativo, que se producen en las distintas fases del ciclo de vida de la empresa y en distintas funciones empresariales de la cadena de valor.

En segundo lugar, se encuentran las medidas de demanda, dirigidas a incrementar el nivel de actividad económica de este tipo de empresas, facilitándoles el acceso a los mercados extranjeros y mejorando la accesibilidad a la condición de proveedor de bienes y servicios para las administraciones públicas. Esto se puede llevar a cabo utilizando mecanismos de preferencia hacia las empresas de la Economía Social en el proceso de adjudicación de contratos públicos (por ejemplo, mediante cláusulas sociales).

En la Figura 9, se recoge de manera sintética la clasificación del tipo de políticas que se ha presentado. A partir de esta clasificación teórica se estructuran todas aquellas medidas que los *policy makers* pueden diseñar y posteriormente implementar para fomentar a la Economía Social. El hecho de que se escojan unas u otras medidas

dependerá, como se había determinado en las reflexiones anteriores, de la concepción y del grado de desarrollo de la Economía Social en cada territorio.

Figura 9. Tipología de políticas dirigidas a la Economía Social

1. Políticas *soft*. Políticas dirigidas a crear un entorno favorable a las empresas de Economía Social

Medidas institucionales, dirigidas al margen de operatoria institucional

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

Medidas de carácter cognitivo, dirigidas al grado de receptividad, visibilidad y conocimiento de la economía social

- De difusión y conocimiento de las empresas de la economía social por la sociedad.
- De fomento de la formación en materia de empresas de la economía social.
- De fomento de la investigación sobre economía social.

2. Políticas *hard*. Políticas económicas de fomento empresarial de la Economía Social

Medidas de oferta, dirigidas a mejorar la competitividad empresarial

- 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.

Medidas de demanda, dirigidas al nivel de actividad económica

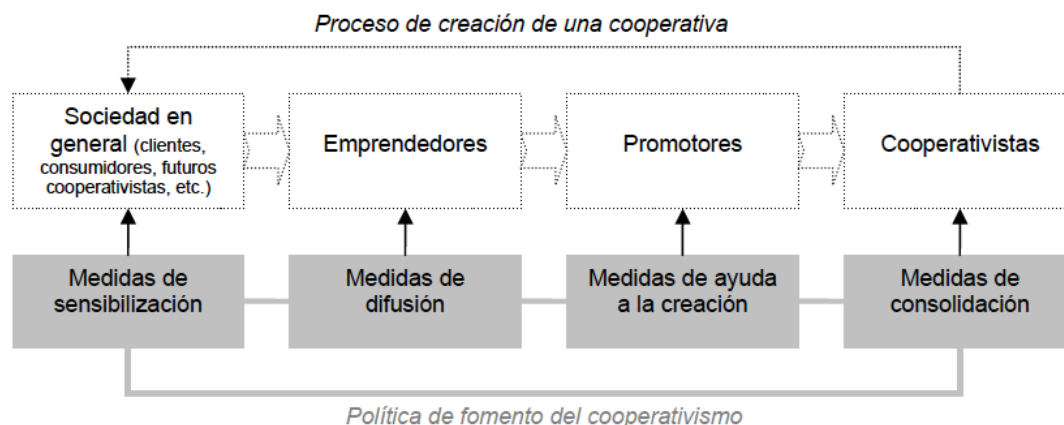
- Facilitar el acceso a los mercados extranjeros y los mercados públicos.

Fuente: Chaves (2010:573)

Otra clasificación interesante de los distintos instrumentos de fomento de la Economía Social es la que aparece en el estudio de Martí (2010), que aunque se centre en el caso concreto de las cooperativas tiene un valor heurístico importante y puede hacer referencia al conjunto de la Economía Social.

En este caso la clasificación se realiza en función de los públicos objetivos y los momentos críticos del proceso de creación y consolidación de una cooperativa, incluyendo también todas las acciones de fomento desarrolladas por parte de las organizaciones sectoriales que tienen el apoyo directo o indirecto, normalmente financiero, de la administración pública (Figura 10).

Figura 10. Políticas de fomento del cooperativismo en relación a los públicos objetivos en el proceso de creación de una cooperativa



Fuente: Martí (2010:21)

En esta clasificación se contemplan cuatro tipo de medidas:

- **Medidas de difusión.** Se incluyen todas aquellas acciones dirigidas a difundir el modelo cooperativo a los potenciales emprendedores (estudiantes universitarios y de ciclos de formación profesional, desempleados, trabajadores de empresas mercantiles con posibilidades de reconversión, etc.) y a los prescriptores de empresas (agentes de desarrollo local, agencias de empleo, asesorías y consultorías privadas, etc.) que entran en contacto con los emprendedores, para que el modelo cooperativo este en pie de igualdad frente a otras formas jurídicas empresariales.
- **Medidas de ayuda de creación.** Comprende las acciones dirigidas a los promotores, es decir, a los emprendedores que ya han decidido la fórmula cooperativa como su fórmula jurídica y que se enfrentan a la tarea de constituirla y hacerla empezar a funcionar como tal: desarrollo del plan de empresa, asesoramiento para la constitución, ayudas económicas a la creación o a la incorporación de socios, seguimiento durante el primer año de vida, etc.
- **Medidas de ayuda a la consolidación.** Por un lado, aquí se incorporan las acciones para mejorar la gestión (financiera, administrativa, comercial, etc.), la formación y dinamización de los trabajadores de la empresa ya constituida y, por el otro, todos los instrumentos para mejorar las inversiones y la financiación de las empresas.

- **Medidas de ayuda a la sensibilización.** Abarca las acciones dirigidas a mejorar la visualización del sector y a la difusión de los valores del cooperativismo a la sociedad en general. En este sentido dos canales son fundamentales para la consecución de este objetivo: la escuela y los medios de comunicación. Entendiendo que estas acciones revierten tanto en el desarrollo de futuros cooperativistas y en mejorar la visibilidad y las oportunidades de negocio de las empresas ya que las medidas de sensibilización aumentan también la valoración de las cooperativas, así como sus productos y servicios.

En esta clasificación se ofrece otro razonamiento acerca de cómo clasificar los instrumentos de fomento, no diferenciando por la naturaleza de las medidas (económicas, no económicas, oferta, demanda, cognitivas o institucionales), sino que lo importante es conocer cómo se combinan e interrelacionan para conseguir mejores resultados: en las políticas de sensibilización aumentar la masa crítica a favor de las cooperativas y la Economía Social; en política de difusión incentivar a personas para que sean emprendedores colectivos en la Economía Social; en medidas de ayuda a la creación superar y facilitar las dificultades en los momentos iniciales y, finalmente, en las ayudas a la consolidación, asentar y desarrollar el proyecto empresarial y reforzar, por lo tanto, el sector en su conjunto (Martí, 2010).

A continuación se desarrollan dos de los instrumentos de fomento a los que se ha hecho referencia, las administraciones públicas con competencias en materia de Economía Social y las estructuras de apoyo o representación, por considerarse relevante conocer con más detalle las características y propiedades que presentan para su posterior utilización en el estudio empírico.

Las Administraciones Públicas con competencias en materia de Economía Social será un elemento determinante para conocer qué concepción se tiene de la Economía Social y a qué problemas o asuntos políticos generales se vincula en función del área de gobierno a la que esté vinculada.

Si se integra a la Economía Social dentro de administraciones públicas sectoriales, esto dará a entender que las autoridades públicas consideran al sector como un objetivo intermedio para conseguir cumplir objetivos de carácter colectivo, mientras que si la administración pública en la que se integra el sector es propia de la Economía Social, se estará considerando que el fomento del sector es un objetivo de fomento en sí mismo.

En el estudio de Monzón y Chaves (2008), aparecen recogidos los organismos de las administraciones públicas de los países de la Unión Europea activos en el año 2006, con lo que se consigue establecer cuál es el panorama general a nivel europeo de los diferentes tipos de administraciones públicas en materia de Economía Social.

Se puede concluir a partir de dicho estudio que predominan las administraciones públicas de carácter sectorial, es decir, aquellas administraciones que pertenecen a ministerios que gestionan políticas sectoriales como la política de empleo o la política de bienestar social y acción social. Por tanto, se constata que la realidad de la Economía Social está sectorializada a través de las diferentes políticas sectoriales.

También se pone de manifiesto que en algunos países de la Unión Europea, como Francia y Bélgica, existen organismos públicos con competencias explícitas en materia de Economía Social que tienen carácter interministerial. Esto implica que el sector no sólo goce de un reconocimiento institucional en la sociedad, sino que se impulsa su visibilidad e imagen sociopolítica.

El hecho de que exista un tipo u otro de administraciones públicas en un país implica que los *policy makers* consideren a la Economía Social como un objetivo en sí mismo o como un instrumento político para la consecución de objetivos más generales.

Por tanto, con esta reflexión se quiere establecer que la determinación del objetivo de la política de fomento de la Economía Social de cada país o territorio, y por consiguiente las políticas que se diseñen e implementen, dependerá tanto de la concepción que se tenga de la Economía Social como del tipo de administraciones públicas que tengan competencia en materia de Economía Social.

El otro instrumento relevante que cabe detallar son las estructuras de apoyo o representación. Se considera un aspecto clave para que las entidades de la Economía Social se adapten bien al entorno en el que operan e interactúan, es la existencia de dichas estructuras de apoyo de calidad.

Este tipo de estructuras se definen como instituciones de naturaleza privada o mixta público-privada que prestan apoyo a las empresas del sector respondiendo así a las necesidades que aparecen en cada contexto o territorio.

Cuentan con la ayuda, en la mayoría de casos, de las administraciones públicas, a través de ayudas al fomento, difusión, formación e investigación.

Las estructuras de apoyo tienen diferentes funciones, las cuales se pueden dividir en dos grandes grupos (Chaves, 2010):

1. *Función política y representativa*: en la que se integran las actividades de promoción y difusión del modelo empresarial de referencia, las actividades políticas de defensa y representación de intereses ante otros interlocutores, y la autorregulación de sus propias señas de identidad, su imagen y su proyección social e interna.
2. *Función económica*, la cual a la vez se subdivide en dos subgrupos:
 - En función de la *naturaleza del servicio prestado* pueden ser: actividades de apoyo técnico a los factores de producción (formación del factor trabajo, financiación) o actividades de apoyo económico y social a la consolidación y desarrollo empresarial (redes de relaciones e intercambio de información; marketing, comercialización, producción en común, logística, aprovisionamiento; creación y desarrollo de redes de cooperación entre empresas; desarrollo de vínculos comunitarios; apoyo administrativo, en la gestión, jurídico, contable, fiscal; consultoría e investigación).
 - En función de la *fase del ciclo de vida de la empresa*, los servicios pueden ser: servicios prestados en la fase de creación de la empresa (formación e información, financiación, estructuras de apoyo como viveros de empresas, centros de asistencia y desarrollo, *clusters*, redes de cooperación entre centros, empresas, etc.) o servicios prestados en la fase de crecimiento empresarial (servicios básicos integrados, formación y financiación, ayudas al funcionamiento de redes empresariales, fomento del desarrollo económico y de la cooperación).

Como pincelada de carácter empírico, destacar que el modelo de estructura de apoyo que predomina es el de las entidades asociativas representativas de grandes familias de formas jurídicas, las cuales desempeñan el doble rol de función política y función económica. Aunque las características propias de cada estructura son variadas, coexistiendo por ejemplo, estructuras muy dinámicas en la oferta de servicios de contenido esencialmente económico, con otras estructuras más pasivas en esa función y especializadas en la función representativa, o estructuras de naturaleza estrictamente privada del ámbito de la Economía Social frente a estructuras de carácter mixto donde participan activamente otros agentes sociales y del sector público. (Chaves, 2010).

3.3. Síntesis y conclusiones

El aspecto teórico más relevante que influye en este ámbito de investigación, instrumentos de fomento de la Economía Social, es el del establecimiento de las razones que justifican la intervención pública en este sector (analizadas en el primer capítulo), ya que este razonamiento teórico ofrece la base argumental sobre la cual se sustenta la necesidad de que existan este tipo de instrumentos.

Una vez establecidos los argumentos justificativos de la intervención pública, se pasa a analizar la importancia de la concepción que se tiene del sector por parte de los *policy makers*, dado que en función de ésta, la Economía Social pasará a ser un objetivo por sí mismo o un instrumento político con el que conseguir otros objetivos generales. Esta elección determinará a la vez el tipo de políticas de fomento que se diseñen e implementen, pudiendo ser políticas de ordenación (largo plazo) o políticas de proceso (corto plazo).

El tipo de administraciones públicas responsables en materia de Economía Social, ayuda a detectar qué tipo de políticas de fomento se implantarán en función de si se trata de administraciones públicas sectoriales o intersectoriales, ya que pone de manifiesto las áreas con las que se vincula a la Economía Social.

Respecto a la clasificación teórica de tipologías de políticas de fomento de la Economía Social, se detecta una corriente bastante consensuada en la literatura existente. En el desarrollo del apartado se ofrece la clasificación de las políticas, *soft* y *hard*, (Chaves, 2010) describiendo dentro de cada una el tipo de medidas que se pueden desarrollar y señalando a qué ámbito van dirigidas. También se recoge otra clasificación basada en los públicos objetivos y los momentos críticos del proceso de creación y consolidación de una cooperativa (Martí, 2010).

De esta manera se establece el amplio abanico de potenciales instrumentos en el cual se pueden basar los *policy makers* a la hora de elegir las medidas de fomento de la Economía Social.

Este análisis teórico de los instrumentos de fomento de la Economía Social proporciona una visión panorámica del conjunto de políticas de fomento que pueden existir en la realidad, actuando así como herramienta de análisis para desarrollar la parte empírica en que se determinarán los resultados del cambio político, es decir, las políticas de fomento del sector existentes.

4. CONCLUSIONES PARTE I

Con el estudio del marco teórico que se presenta se pretende establecer los aspectos teóricos necesarios para desarrollar el estudio empírico que se plantea y que se desarrolla a continuación. Se acomete hacer una revisión a las teorías más relevantes relacionadas con el objetivo de la tesis para así poder entender y conocer el campo de investigación y utilizar aquellos enfoques teóricos que se consideran más apropiados como herramienta de análisis empírico.

En esta primera parte se ha realizado una revisión de los distintos enfoques teóricos relacionados con el concepto de la Economía Social. Entenderlos resulta imprescindible, pues determina a qué realidad van dirigidos tanto el discurso político como las políticas de fomento que implementan los *policy makers*.

Se concluye que existen múltiples enfoques teóricos, en concreto, el enfoque de la Economía Social, el del *Non Profit*, el de la Economía Social y Solidaria, el de las Empresas Sociales y el del Tercer Sector, entre otros, que aunque coinciden en amplios aspectos de la realidad, son divergentes en sustancia en otros. Los dos enfoques que gozan de una rigurosidad científica mayor por su precisión en la definición y la abundante literatura al respecto son el enfoque de la Economía Social y el enfoque del *Non Profit Sector*, muy vinculado este último a la utilización del término Tercer Sector. La principal diferencia entre ambos enfoques es la siguiente: mientras que para el enfoque de la Economía Social el principio de democracia es esencial, para el enfoque *Non Profit* prevalece el principio de la no distribución de beneficios. Esto provoca que la delimitación de las entidades que se incluyen dentro del sector difiera, introduciéndose por parte de la Economía Social a las cooperativas y por parte del *Non Profit* entidades no lucrativas que no cumplen el criterio de democracia.

Las teorías que analizan el papel de la Economía Social en el sistema socioeconómico ponen de manifiesto que el rol que se le confiera a aquella constituye un elemento clave que determina en qué grado y de qué manera participa dicho sector dentro del proceso político.

Se concluye que la Economía Social desempeña múltiples funciones, que abarcan desde un rol subsidiario dentro del sistema socioeconómico (en las perspectivas del neoliberalismo, central-estatista, EDB liberal, *monoproduction*,...) hasta un rol activo y participativo (pluralismo económico, *co-construction*, corresponsabilidad,...). Estos roles varían en función de las características propias del sistema socioeconómico, así como también del rol sistémico que se le confiera al sector en cada sociedad.

Del análisis de las teorías sobre el proceso político se concluye que el proceso político se caracteriza por ser un proceso complejo en el que participa una gran diversidad de actores, en el que influyen varios elementos externos, en el que los intereses juegan un papel fundamental y en el que las reglas o normas institucionales condicionan el proceso de manera significativa.

Respecto del análisis del cambio político se constata que los grupos sociales organizados, las ideas o elementos cognitivos y los elementos externos al sistema constituyen factores o vectores de cambio político claves dentro del proceso político.

Cada teoría estudiada proporciona claves para que el sector participe de modo más eficaz en el proceso político a través del vector de cambio de grupos sociales organizados. Entre estas claves se destaca que los grupos organizados que integran la Economía Social deben estar dotados de suficientes recursos (tiempo, financiación, energías), disponer de acceso a los *policy makers* y adecuadas estrategias de manipulación para poder introducir sus problemas e intereses en las agendas políticas cuando se abra la “ventana de oportunidad”; argumentos discursivos para influir en los programas gubernamentales mediante el traslado, tanto de los aspectos del núcleo como de los aspectos secundarios, de su sistema de creencias (entendido como las ideas que se defienden); una organización interna y unidad en los intereses y objetivos que se quieren defender.

En referencia a los elementos cognitivos (ideas, valores, creencias, aprendizaje, conocimiento, etc.), se constata la relevancia de la *mainstreaming* (corriente principal) de pensamiento que domine en la sociedad. Ésta determinará qué problemas, soluciones y actores se consideran importantes y se incluyen en el proceso político. En consecuencia la Economía Social debe diseñar estrategias que le permitan dar a conocer cuál es su realidad y su valor añadido social al objeto de ser conocida y eventualmente ser incluida en la *mainstreaming* de pensamiento dominante de la sociedad.

El último elemento de cambio relevante son los factores externos, que se relacionan con los aspectos relacionados con los acontecimientos que se producen en el entorno externo del proceso político. En este caso las diferentes teorías consideran que existen acontecimientos o situaciones que afectan de manera directa al proceso sin ser parte de él, como por ejemplo la irrupción de una crisis económica y social.

El conjunto de teorías que se presentan como teorías sobre la participación de la Economía Social en el proceso de elaboración de las políticas públicas, constituyen razones teóricas de justificación de la participación del sector en el proceso político. Estas justificaciones están relacionadas con el concepto de co-construcción de políticas públicas y con la idea de que la participación ciudadana es un elemento clave en el proceso político. Una vez justificada la participación se puede avanzar hacia la obtención de conocimientos relacionados con el grado y tipo de participación de la Economía Social en el proceso político.

Respecto a los modos de participación se identifica por una parte, la participación institucional mediante la articulación en consejos consultivos, y por otra, la participación informal o asociativa, a través de procesos no regulados de interacción con los *policy makers*. De su análisis se concluye que la participación informal suele ser más activa y efectiva que la institucional, por los problemas que presenta relacionados con las dificultades de aplicación, aunque presenta la ventaja de considerarse una participación institucionalmente reconocida por estar regulada.

En relación con la relevancia de la participación de los investigadores sociales, concluir que es muy importante, dado la opinión de los académicos, es decir, las evidencias científicas, proporciona veracidad y legitimidad científica a los estudios o análisis utilizados en el proceso político, dada la legitimidad del investigador social la que le confiere una mayor credibilidad respecto de otras fuentes (como centros de investigación del propio sector privado). Esa legitimidad resulta de gran utilidad a los *policy makers* en defensa de sus posiciones ideológicas.

Es importante destacar que las razones teóricas que justifican la intervención pública en la Economía Social se considera un elemento clave, que debe ser difundido para que los poderes públicos lo conozcan y tengan una concepción amplia de ésta y que, consecuentemente, se considere oportuno direccionar la política a favor del fomento de la Economía Social, tanto si se considera como objeto en sí mismo y como si el sector se supone un instrumento político para alcanzar otros objetivos generales.

Además, se analizan dos clasificaciones de tipologías de políticas de fomento de la Economía Social existentes en la literatura. En la primera de ellas se distingue entre políticas *soft*, relacionadas con la creación de un entorno favorable y políticas *hard*, haciendo referencia a las políticas económicas; y la otra se basa en el tipo de público objetivo y en el proceso de creación y consolidación de una cooperativa. Estas clasificaciones presentan un gran abanico de medidas potenciales de fomento de la

Economía Social entre las que los *policy makers* pueden seleccionar aquellas que consideren más adecuadas en función de sus necesidades y recursos.

En cuanto a la **utilidad empírica** del marco teórico expuesto, destacar que, en primer lugar, los distintos enfoques teóricos relacionados con el concepto de la Economía Social serán útiles para detectar las referencias que se hacen al sector en los distintos discursos políticos analizados, ya que en ellos se pueden encontrar distintas locuciones que hagan referencia a la misma realidad.

Además, el análisis de las teorías acerca del papel de la Economía Social en el sistema socioeconómico permitirá conocer los distintos escenarios que se pueden ocasionar, para así comprender el contexto sociopolítico y las características institucionales generales en que se enmarca el análisis empírico.

En segundo lugar, los distintos enfoques teóricos que tratan de explicar el cambio político permitirán que se diseñe una herramienta teórica que se pueda aplicar directamente al análisis empírico.

La teoría de las corrientes múltiples (Kingdon, 2011) es el enfoque teórico principal que se utilizará como base para crear la herramienta de análisis dada su capacidad heurística a la hora de analizar el cambio político y la sencillez con las que permite identificar en la realidad los distintos elementos de cambio político. Aunque dicha herramienta de análisis será complementada con aspectos considerados en otras teorías, concretamente con el marco teórico de análisis de la entrada en la agenda política (Subirats et al, 2012).

Finalmente, las teorías que se analizan en torno a los instrumentos de fomento de la Economía Social, concretamente la clasificación teórica de las políticas de fomento, se utilizará para entender y ubicar las distintas políticas de fomento detectadas en el análisis empírico.

PARTE II

El objeto de esta segunda parte es analizar el cambio político respecto a la Economía Social en tres realidades territoriales: un país, España, por ser el primer país europeo en aprobar una Ley de Economía Social, una región, Valonia (región de Bélgica), por haber sido el primer gobierno en aprobar un texto legal relevante (decreto ley) con referencia concreta a la economía social, y una institución supranacional, la Unión Europea, por tratarse del contexto político superior que condiciona las políticas de todos los Estados miembros.

El objetivo del estudio es triple: evaluar si se ha gestado un cambio político respecto a la Economía Social en estas tres realidades territoriales de referencia; identificar los elementos de cambio político y tres, valorar en qué políticas se ha materializado el cambio político detectado.

El análisis se dirige a aquellas políticas que estén relacionadas o dirigidas a las entidades que se consideran dentro del término Economía Social en cada realidad analizada. Es decir, el estudio se centrará en aquellas entidades que se consideren parte de la Economía Social dentro del ámbito político de la región.

El periodo de tiempo en el que se enmarca el estudio empírico va desde el año 2008, dado que se considera un año de inflexión por el comienzo de la crisis económica y de cuestionamiento del modelo económico y del modelo productivo predominante hasta el momento, hasta la actualidad. Sin embargo, es importante remarcar que existen antecedentes que se destacan para cada una de las realidades, existiendo por tanto ya un impulso al fomento de la Economía Social anterior al año de inicio seleccionado.

Las preguntas concretas que se plantean para iniciar la investigación son las siguientes:

1. ¿Está emergiendo la Economía Social como objeto en las políticas públicas en las realidades territoriales de España, Valonia y la Unión Europea en los últimos años?
2. ¿Qué elementos explican ese cambio en la orientación de las políticas públicas con atención a la Economía Social?
3. ¿Cómo se han materializado esas nuevas políticas que están prestando atención a la Economía Social?

Como **hipótesis** de partida establecer que se ha incrementado el interés por parte de los poderes públicos hacia la Economía Social, reconociéndose como objeto de fomento en textos legales de distinta índole, entrando por tanto en las agendas políticas. Pero por otra parte, se presupone que la materialización en medidas concretas no se produce con la misma intensidad, siendo el discurso político mucho más ambicioso que las políticas de fomento del sector que finalmente se han implementado.

Respecto a los elementos condicionantes del cambio político, se prevé que existan tanto elementos coadyuvadores, probablemente relacionados con factores externos ligados a los efectos de la crisis socioeconómica, como elementos obstaculizadores, posiblemente relacionados con la propia organización y naturaleza del sector de la economía social, y con elementos de carácter cognitivo.

5. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

Seguidamente se detalla el planteamiento metodológico que se ha seguido en el análisis empírico. Se hace referencia de manera separada a la metodología utilizada para desarrollar cada una de las preguntas de investigación, que están divididas a la vez por capítulos.

En líneas generales, como ya se ha señalado al principio, se combinan técnicas metodológicas cualitativas con cuantitativas siguiendo el razonamiento de Yin (2003) del método de triangulación, en el que se plantea que la mejor opción es combinar varias técnicas metodológicas para compensar las deficiencias entre ellas.

Análisis de las evidencias de un cambio político

Para contrastar si existen evidencias empíricas que reflejen un cambio político hacia la Economía Social, se aplica una metodología de carácter cualitativo, el análisis documental. Se considera que existirá una evidencia de cambio político hacia la Economía Social si se detecta que existe un incremento del interés por parte de los poderes públicos. Ese incremento del interés se vinculará a la aparición de un nuevo discurso político a favor de la Economía Social. Por discurso político se entiende que *“es el discurso producido dentro de la ‘escena política’, es decir, dentro de los aparatos donde se desarrolla explícitamente el juego del poder”* (Giménez, 1983:126).

En el caso que nos ocupa, el discurso político se centrará en su expresión máxima que es el desarrollo de legislación y textos oficiales como los distintos informes, comunicaciones, dictámenes o leyes con los que las instituciones hacen público su posicionamiento respecto a la Economía Social.

Concretamente se analizan todos aquellos documentos, informes, comunicaciones o leyes que puedan suponer el resultado de la expresión del discurso político de las distintas autoridades públicas analizadas. Realizando así un análisis interpretativo para poder precisar si el discurso hacia la Economía Social es positivo o negativo, y por tanto poder contrastar si se ha producido un cambio político.

Las fuentes de información a las que se ha accedido son del tipo: textos legislativos procedentes de las tres realidades territoriales que se analizan, documentos políticos como son las comunicaciones, directrices, recomendaciones, etc., las memorias anuales de diferentes instituciones y organismos, y otros documentos de interés relacionados.

Para poder recoger bien las opiniones de las distintas instituciones, se examinarán, no solamente los textos o documentos en los que se utilicen el término “Economía Social”, sino que se considerarán también aquellos términos relacionados con el sector que se han analizado en la primera parte del marco teórico (cooperativas, empresas sociales, tercer sector,...), dado que, como se ha podido comprobar, se trata de una realidad compleja en la que existen muchos términos que hacen referencia a una realidad muy parecida.

A partir de este análisis documental correspondiente a las tres realidades territoriales se pretende:

- Identificar si existe un nuevo discurso político a partir del año 2008 y compararlo con los anteriores.
- Conocer cuál es la concepción de Economía Social imperante.
- Determinar qué utilidad se le asigna a la Economía Social, qué reconocimiento.
- Cómo se contempla su fomento.

Con toda esta información se puede verificar si se ha producido un cambio político hacia la Economía Social en cuanto a incremento del interés político por parte de las distintas autoridades públicas de las tres realidades analizadas.

Análisis de los elementos de cambio político

En segundo lugar, se presenta el estudio relacionado con los elementos que han propiciado u obstaculizado el cambio político en las distintas realidades analizadas. Para ello se ha diseñado una herramienta de análisis basada en las teorías analizadas en la parte de revisión teórica de la tesis.

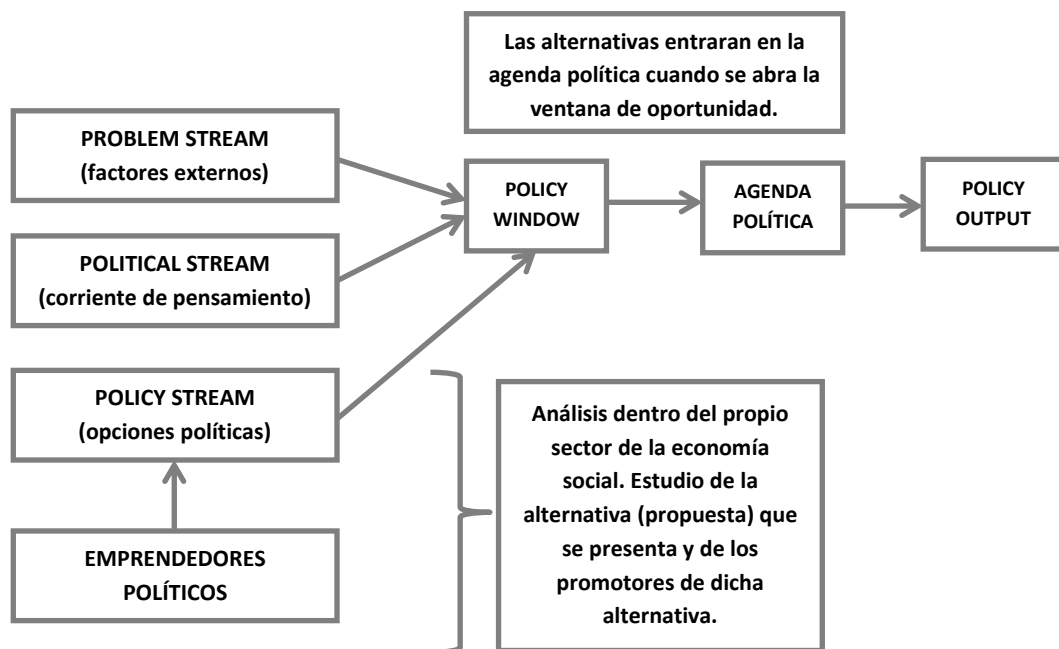
La herramienta de análisis a utilizar se basa en la teoría del marco de las corrientes múltiples (Kingdon, 2011), complementando el estudio de determinados elementos con factores de otras aportaciones teóricas. Esta teoría presenta una elevada capacidad heurística, ya que describe en un esquema sintético cuáles son los elementos de cambio político, explicando cómo se sucede el cambio político y qué elementos influyen en él. Esta teoría contiene los tres elementos básicos de cambio político que se han determinado a partir del estudio global de las teorías sobre el cambio político: los elementos exógenos, los factores cognitivos y los grupos sociales organizados.

Los elementos exógenos se aprehenden mediante la *problem stream*, los factores cognitivos quedan incluidos en la *political* y la *policy stream*, y los grupos sociales organizados mediante los emprendedores políticos. Se investigan las tres corrientes que plantea la teoría, para así profundizar en los elementos que las integran, así como también se analiza la naturaleza y comportamiento de los emprendedores políticos con el soporte de otros enfoques teóricos (inclusión en la agenda; grupos de presión; modos de participación; proceso de aprendizaje (teoría de las coaliciones promotoras)...) para así completar el análisis por separado de los elementos más importantes del cambio político.

Con el análisis de cada corriente y de los emprendedores políticos se pondrán de manifiesto qué elementos han influido positivamente en el cambio político y cuáles se pueden considerar obstáculos o elementos que se pueden mejorar para incrementar la influencia en el cambio político.

A continuación se representa el esquema de la herramienta teórica de análisis seleccionada para realizar el estudio empírico.

Figura 11. La herramienta de análisis de los elementos de cambio político



Fuente: elaboración propia en base a Kingdon (2011)

Problem stream (factores externos)

En esta corriente, en general, se analizan los problemas socioeconómicos que se puedan ocasionar en una sociedad determinada. Se consideran efectos externos del proceso, pero suponen un elemento de cambio político clave, dado que cuando un problema consiga atraer la atención de los *policy makers* se producirá un cambio político, pues éstos tomarán medidas (políticas) para solucionarlo.

Las tres fuentes esenciales a partir de las cuales se detectan los problemas son:

1. **Eventos relevantes:** acontecimientos con fuerte impacto social que provocan que los poderes públicos tengan que actuar para hacer frente a una situación problemática o una situación en la que la sociedad demanda que se produzcan cambios.

Para saber si el cambio político procede de este elemento se analizará en cada realidad o sociedad si se han producido movilizaciones sociales o acontecimientos que puedan tener alguna relación con el sector de la economía social que hayan producido efecto en la opinión pública o se hayan establecido en el debate público.

2. **Indicadores:** proporcionan visibilidad a los problemas y a las situaciones problemáticas a través de la cuantificación de macro magnitudes que son el reflejo de la realidad social. Éstos tienen un papel muy importante en la función de manipulación, dado que se utilizan de manera selectiva para presentar evidencias de un cambio y así poder capturar la atención de los *policy makers*.

En este caso se analizará en primer lugar la situación socioeconómica general del país a partir del estudio de los distintos indicadores de las principales macro magnitudes (tasa desempleo, evolución del PIB, precios, déficit público, índice pobreza,...), a partir de estos datos se obtendrá cuáles son los problemas más relevantes en cada realidad.

En segundo lugar, se analizará el propio sector de la economía social a partir de los principales indicadores existentes (nº de entidades, % PIB, empleo que genera...), consiguiendo así una descripción del sector en cada realidad analizada.

3. **Feedback o retroalimentación:** se considera relevante que se recoja la percepción e impacto de las de las políticas puestas en funcionamiento con anterioridad, mediante técnicas de evaluación para así conocer qué situaciones se mantienen problemáticas y necesitan un cambio político para solucionarse.

Se estudiarán si existen complicaciones o dificultades con la implementación o con la naturaleza de las medidas de fomento de la Economía Social puestas en funcionamiento, ya que de esa manera se pondrán de manifiesto problemas que pueden provocar una reacción por parte de los poderes públicos para corregirlos.

Political stream (corriente de pensamiento)

Esta corriente hace referencia a los factores cognitivos que influyen en el cambio político, es decir, se corresponde con las ideas, con la *mainstream* del pensamiento de un país o sociedad.

Existen tres elementos que condicionan la corriente:

- **National mood** (opinión pública, *state of public opinion*): hace referencia a que una amplia mayoría de la población en un país tiende a pensar en términos generales del mismo modo, pero la *national mood* cambia con el tiempo y esto provoca impactos importantes en la agenda política y las políticas diseñadas.
- **Fuerzas políticas organizadas**: hace referencia a los grupos de presión, a las movilizaciones políticas y a las elites políticas. Entran en juego los conceptos de consenso y conflicto entre los intereses organizados que proporcionarían un entorno favorable o desfavorable a la idea o propuesta política que se presente. Se sostiene que si se tiene un apoyo en líneas generales por parte de las fuerzas políticas organizadas más importantes, se tendrá un contexto general positivo que proporcionará la energía necesaria para mover el interés político en esa dirección.
- **Administrative and legislative turnover** (cambios en los mandos administrativos y legislativos): en este caso la pregunta que se debe analizar es si se han producido cambios en el personal en las cúpulas o mandos medios de la administración pública, dado que estos provocarían cambios en el Gobierno y por consiguiente se puede producir un cambio de idea o de pensamiento dentro del gobierno o en los *policy makers*. Si cambia el gobierno pueden cambiar las preferencias políticas, por lo que se puede ocasionar un cambio en el diseño o configuración de la agenda política.

En definitiva, en esta corriente se analizará la opinión pública respecto al sector de la economía social, así como la opinión que tienen las fuerzas políticas organizadas más relevantes y los *policy makers*. De esta manera se determinará si el entorno correspondiente a los factores cognitivos es favorable o no.

Policy stream (opciones políticas)

En esta corriente dominan las ideas, concretamente el autor lo describe como cóctel de ideas (*policy primeval soup*) que fluyen entre los actores políticos, implicados, redes, *think tanks*,... que comparten una preocupación común sobre un área de las políticas y que ponen en común en foros de debate.

Se considera relevante que las redes que conforman los distintos especialistas alrededor de una idea sea una red muy unida, no fragmentada, y que se exista consenso entre todos los miembros, de esta manera la idea que se presenta gozará de un entorno de apoyo beneficioso.

Dentro de esta corriente conviven un gran número de posibles iniciativas políticas, que quedarán reducidas a una corta lista de propuestas seriamente consideradas o tenidas en cuenta por los *policy makers*.

Los criterios de selección de ideas que propone el autor son:

- **Viabilidad técnica:** la propuesta que se presenta tiene que estar bien elaborada y debe ser capaz de ser implementada. Se deben tener en cuenta las restricciones presupuestarias.
- **Aceptabilidad de los valores:** se puede resumir con la frase “*Consiguen atención aquellas ideas que son capaces de adaptarse a las ideologías dominantes*” (Teasdale et al, 2013). Los valores que implica la idea desarrollada deben ser aceptados, es decir, deben ser compatibles con los valores que sostienen los miembros de la comunidad política. Estos valores incluyen no sólo las nociones de la función adecuada y el tamaño del gobierno, sino también los conceptos de equidad y eficiencia.

En definitiva, se sostiene que tener una alternativa viable y disponible para ser adoptada facilita la colocación de una iniciativa en un programa gubernamental, y aumenta las posibilidades de introducción en la agenda política.

Por lo tanto, en base a esta corriente se analizará cuál es la opción política que presenta el sector de la economía social, tanto desde sus representantes como desde los académicos, determinando las iniciativas políticas que se demandan que entren en la agenda política. El estudio de la idea presentada se centrará en la descripción de dicha idea, y en el análisis de su viabilidad técnica y en la aceptabilidad de los valores que representa.

Además, se analizará la red de actores (políticos, implicados, redes, *think tanks*) que diseñan y sugieren esta propuesta política, determinando sus características principales, las cuales nos revelarán si la composición de la red se presenta como un elemento positivo o un obstáculo a la implantación del cambio político en favor del sector de la economía social.

Emprendedores políticos

El papel de emprendedores políticos de la economía social se le otorga principalmente a las entidades o estructuras representativas del sector, que actúan como grupos de interés representando las preferencias e intereses del sector. Pero además, se considera que juegan papel relevante los académicos o investigadores sociales que se dedican al campo de estudio de la economía social.

En este caso se analiza quiénes son los emprendedores políticos, cuáles son sus características más relevantes y funciones, cómo se organizan, y qué recursos y estrategias tienen.

- 1. Análisis de la organización del sector:** se estudiarán las estructuras de representación o entidades representativas del sector que existen en cada país haciendo referencia a sus características (sectoriales, intersectoriales) y a sus funciones.
- 2. Recursos** con los que se cuenta (tiempo, dinero, energía): la cantidad de recursos con los que cuentan dichas entidades se considera un aspecto fundamental, que condicionará la influencia final que éstos tengan sobre los poderes públicos y en el proceso político en general. Por lo que se analizará si las entidades representativas disponen de los recursos necesarios (recursos humanos, conocimiento del sector, implicación, grado de interés, recursos económicos,...) para desarrollar bien su función.
- 3. Acceso a los *policy makers*:** los canales mediante los cuales se participa en el proceso político también influyen en la calidad y cantidad de participación. Por ello se analizará, en primer lugar, la naturaleza y características de los distintos ***modos de participación*** (institucional e informal).

Además, se considera muy importante el papel que juega el ***proceso de aprendizaje***, tanto para captar conocimiento procedente de los investigadores sociales, como para difundir conocimiento (valores e ideas) hacia el resto de actores que están dentro del proceso político. El hecho de que existan estrategias específicas relacionadas con el proceso de aprendizaje, significará

que se están haciendo esfuerzos en la buena dirección para influir en el sistema de creencias de las otras coaliciones promotoras y por tanto en el resultado final de las políticas públicas. Cada política está influenciada por distintos sistemas de creencias que corresponden a distintas coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

En este momento entran en juego **los investigadores sociales** (como *think tanks*), ya que son los que proporcionan los conocimientos o argumentos necesarios para hacer una buena defensa del sector. La pregunta que se plantea para el análisis empírico es si se puede considerar que los investigadores del campo de la economía social están conectados por una parte con el propio sector a través de las entidades representativas, y por otra parte con los políticos a la hora de elaborar políticas y en qué grado se da esta conexión.

La metodología predominante que se utiliza para el estudio de cada uno de los elementos que propone la teoría escogida es de carácter cualitativo. Se utiliza el método del análisis documental, centrándose en el estudio de textos legislativos, documentos políticos, memorias anuales de las entidades representativas, y otros documentos científicos de interés. Así como también, se analiza información obtenida a partir de sitios web, de bases de datos con información cualitativa (bases de datos de prensa, ejemplo Factiva) y de encuestas de organismos oficiales (ejemplo el CIS).

También se emplea la técnica de entrevistas a informantes clave. Se realizan entrevistas a tres grupos distintos que pueden tener diferentes puntos de vista para así recoger la diversidad de opiniones existentes respecto al tema. Los grupos escogidos son: los representantes políticos o personas vinculadas a los *policy makers*, personas clave de las entidades representativas de la economía social más relevantes y a expertos académicos especialistas en temas de Economía Social (tabla 12).

Se elige la entrevista en profundidad, ya que se busca, a modo de contraste, la visión en profundidad de expertos en el tema, que puedan ofrecer en un periodo de tiempo limitado una visión global y sustantiva de la realidad que se analiza. Se calcula una duración aproximada para cada entrevista de una hora.

Tabla 12. Relación de personas entrevistadas

REGIÓN	NOMBRE	INSTITUCIÓN	CARGO	
ENTIDADES DE REPRESENTACIÓN				
España	1	Carmen Comos	CEPES	Directora
	2	Elena Rodríguez	Plataforma del Tercer Sector	Coordinadora
	3	Pepe Albors	FEVECTA	Director de proyectos
	4	Paco Abad	CONFESAL/FEVES	Coordinador general
Unión Europea	5	Víctor Meseguer	Social Economy Europe	Head of mission
Bélgica (Valonia)	6	Stéphane Boulanger	FEBECOOP	Presidente
	7	Sébastien Perea	CONCERTES	Presidente
	8	Marie-Caroline Collard	SAW-B	Directora
THINK TANKS (ACADÉMICOS)				
España	9	José Luis Monzón	CIRIEC	Presidente
Unión Europea	10	Rocío Nogales	EMES	miembro experto individual GESE
Bélgica (Valonia)	11	Jacques Defourny	EMES/CES	Director
RESPONSABLES POLÍTICOS				
España	12	Esther María Pérez Quintana	Subdirección General de la Economía Social y de la RSE	Subdirectora General
	13	José Ignacio Martínez	Registro Cooperativas Comunidad Valenciana	Jefe de Servicio
Unión Europea	14	Miguel Ángel Cabra de Luna	CESE	Consejero que representa a CEPES
Bélgica (Valonia)	15	Dimitri Coutiez	DG. Economie sociale, Ministeri de l'Economie, de l'Industrie, de l'Innovation et du Numérique	Conseiller Cabinet de Monsieur Jean-Claude Marcourt

Fuente: elaboración propia

En cuanto al cuestionario, se realizan preguntas² con respuestas abiertas para poder obtener cualquier matiz que se pueda poner de manifiesto debido a la posición privilegiada de las personas elegidas para las entrevistas.

Las preguntas del guión de las entrevistas se diseñan siguiendo la lógica planteada en el desarrollo del estudio empírico. El primer bloque se dedica a indagar acerca de la concepción de la Economía Social, para esclarecer el objeto de estudio. En segundo lugar, se pregunta de una manera abierta acerca de la opinión al respecto de la existencia o no de una evidencia de cambio política, para a continuación plantear la cuestión de cuáles creen que han sido los elementos que han propiciado dicho cambio y cuáles lo han dificultado, ofreciendo una mínima referencia a los elementos detectados en el análisis de la literatura científica. Las siguientes cuestiones están relacionadas con las medidas dirigidas a la Economía Social, para obtener información acerca de las nuevas políticas que se hayan podido derivar del cambio político detectado en cada realidad. Y finalmente, se pide la opinión acerca de la vertebración

² Se adjunta el guión de las entrevistas como anexo.

y la participación de la Economía Social en el proceso político, así como la coordinación dentro del mismo sector.

Por otra parte, algunos de los elementos propuestos en la teoría escogida como herramienta de análisis precisan de una metodología cuantitativa para ser analizados. Concretamente se analizan datos correspondientes a indicadores macroeconómicos y social, así como datos que reflejan la realidad de la Economía Social en cada territorio (número de empresas, empleo generado, VAB,...).

Análisis de las consecuencias del cambio político

Finalmente, en la última parte del estudio empírico se busca establecer cuáles han sido los resultados del cambio político. Para ello se analizan las distintas políticas de fomento de la Economía Social existentes actualmente en las distintas realidades territoriales analizadas, determinando si se trata de medidas de nuevo cuño (diseñadas como consecuencia del cambio de discurso político) o de medidas ya vigentes con posterioridad al momento de inflexión considerado, el inicio de la crisis económica.

La metodología utilizada para determinar las políticas de fomento en cada realidad ha sido el análisis documental (metodología de carácter cualitativo) tanto de artículos científicos como de textos legales y publicaciones oficiales en páginas web.

Además, para determinar la evolución de los recursos económicos destinados a cada medida, se requiere el uso de técnicas de carácter cualitativo, como es el análisis de datos. Concretamente se ha accedido a bases de datos oficiales y a datos de los presupuestos de cada región analizada para evaluar la evolución y la distribución de los recursos económicos destinados al fomento de la Economía Social.

6. EVIDENCIAS DE UN CAMBIO POLÍTICO RESPECTO A LA ECONOMÍA SOCIAL

Para contrastar las evidencias que determinan que se ha producido un cambio político respecto a la Economía Social, a continuación se analizan los diferentes discursos políticos materializados en textos legales que existen en las realidades territoriales seleccionadas respecto a la Economía Social. Previo a este análisis se hace una revisión a cuál es el posicionamiento que toman las principales instituciones internacionales (ONU, OIT,...) respecto a la Economía Social; y para terminar el capítulo se indaga acerca de las distintas leyes de Economía Social aprobadas en diferentes países.

De esta manera, el hecho de que aparezcan nuevas declaraciones que proporcionen apoyo a la Economía Social pondrá de manifiesto el incremento del interés político hacia el sector, pudiendo concluir que se ha producido un cambio político hacia la Economía Social.

6.1. Discurso político de las instituciones internacionales (Naciones Unidas, OIT,...)

Con el análisis del discurso político de las instituciones internacionales se pretende determinar cuál es el contexto en el que se ven inmersas las diferentes realidades que se analizan en este trabajo (Unión Europea, España y Valonia (Bélgica)).

Múltiples instituciones internacionales han respaldado el apoyo público a la Economía Social mediante informes y recomendaciones. En este trabajo se analiza concretamente el discurso político de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Mercosur.

La **Asamblea General de Naciones Unidas (ONU)**, mediante informe³ de su Secretario General, aprobó en el año 2001 una resolución de reconocimiento de la función de las cooperativas en las sociedades, que alienta a los gobiernos a poner en marcha políticas de promoción.

Concretamente en dicho informe se establecen directrices (relacionadas con el reconocimiento público; las disposiciones jurídicas, judiciales y administrativas; la investigación, estadísticas e información; la educación; la provisión de fondos públicos; las disposiciones institucionales para la colaboración y la asociación) con las que se pretende enunciar los principios generales en que convendría basar la política de cooperativas.

³ Disponible en: http://www.un.org/es/events/cooperativesday/pdf/a5673_directices

Además se pueden destacar como acciones de apoyo público al sector las siguientes actividades⁴:

- Mención en diferentes actos públicos del importante papel que juegan las cooperativas en distintos aspectos. Importante papel de las cooperativas en la eliminación de la pobreza, papel de las cooperativas agrícolas para combatir el hambre, papel que desempeñan las cooperativas en el desarrollo social y económico y su contribución a la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la integración social.
- Con ocasión de la clausura del Año Internacional de las Cooperativas en octubre de 2012, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, dijo que el movimiento cooperativista, que es un importante asociado en el desarrollo, colabora con las Naciones Unidas día a día para empoderar a las personas, promover la dignidad humana y contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- La División de Política Social y Desarrollo Social (DPSDS) del DAES de las Naciones Unidas está realizando actualmente un estudio mundial de las cooperativas. Dicho estudio permitirá confeccionar una base de datos consolidados y sectoriales sobre las cooperativas en distintos sectores e industrias, como los servicios financieros, la agricultura, las cooperativas de ahorro y crédito, los servicios sociales y públicos, las ventas y la comercialización, la vivienda y los servicios de utilidad pública (Noticia de marzo 2014).
- El Secretario General de la ONU instó a los gobiernos a promover políticas que apoyen y fomenten las cooperativas, para que puedan contribuir activamente al desarrollo inclusivo y sostenible (Noticia Julio 2013).

Todas estas expresiones y actividades de apoyo público por parte de las Naciones Unidas a la Economía Social se considera un cambio político positivo respecto al sector, dado que su posicionamiento marca e influencia la agenda política de las instituciones políticas tanto nacionales como internacionales.

En cuanto a la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, en 2002 aprobó una recomendación sobre la promoción de las cooperativas (Recomendación 193/2002), poniéndose de manifiesto el discurso político a favor del sector.

⁴ Disponible en la página web de las Naciones Unidas:
<http://www.un.org/es/development/desa/news/social/cooperatives-2.html>

La Recomendación núm. 193 sobre la promoción de las cooperativas (2002)⁵ que ha sido adoptada por la totalidad de los gobiernos europeos mediante la revisión de su legislación sobre cooperativas en conformidad con sus disposiciones, proporciona orientación acerca de políticas y legislación en materia de cooperativas, destacando la necesidad de proporcionar igualdad de condiciones entre distintos tipos de empresas.

Destacar entre las directrices de la OIT sobre la promoción de las cooperativas que los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función con miras a⁶:

- a) establecer un marco institucional que permita proceder al registro de las cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible;
- b) promover políticas destinadas a permitir la creación de reservas apropiadas, que en parte por lo menos podrían ser indivisibles, así como fondos de solidaridad en las cooperativas;
- c) prever la adopción de medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, que respeten su autonomía y sean conformes con la legislación y la práctica nacionales y no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social;
- d) facilitar la adhesión de las cooperativas a estructuras cooperativas que respondan a las necesidades de los socios, y
- e) alentar el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que, de otra forma, no existirían.

Además, dentro de la propia organización de la OIT existe la Unidad de Cooperativas dentro del Departamento de Empresas, la cual presta asistencia a los propios dirigentes de la OIT y a las organizaciones de cooperativas en cuatro áreas principales:

- las campañas de concienciación pública, mediante actividades de promoción basadas en datos empíricos y en la sensibilización acerca de los valores y los principios cooperativos;
- el refuerzo de la competitividad de las cooperativas, por medio de la divulgación de sus valores y principios y la creación de herramientas específicas

⁵ Disponible en: http://www.ilo.org/actrav/info/pr/WCMS_213345/lang--es/index.htm

⁶ En: <http://www.ilo.org/empent/units/cooperatives/lang--es/index.htm>

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312531

para las partes interesadas en dicho ámbito; por ejemplo, en materia de gestión, auditorías, integración vertical, etc.;

- la inclusión de los principios y las prácticas cooperativas en todos los niveles de los sistemas nacionales de educación y formación;
- el asesoramiento en materia de políticas y legislación sobre cooperativas, con inclusión de las políticas participativas, la creación de legislación y la garantía de que la legislación sobre cooperativas sea comprendida en su sentido más amplio.

Se puede considerar que la OIT conserva un discurso político favorable al sector, dado que a raíz de la recomendación a favor de las cooperativas (aprobada en el año 2002) establece una estrategia de apoyo al sector mediante la actividad de la Unidad de Cooperativas que mantiene activa en la actualidad.

Otros organismos internacionales, como **Mercosur**, han adoptado posiciones similares de apoyo público al sector de la economía social, concretamente a las cooperativas.

Dentro de la propia organización existe la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM), órgano con representación gubernamental de los Estados Parte, que actúa en coordinación con las entidades privadas del sector cooperativo de carácter nacional de cada país. Tiene como objetivos: armonizar y perfeccionar la legislación; eliminar las asimetrías en aspectos referidos a registro, fiscalización, materia tributaria, definición del acto cooperativo; unificar la base de datos con información general; y coordinar y cooperar en políticas de promoción, formación, asistencia técnica y capacitación.

Además, la RECM lleva adelante la implementación del PROYECTO “Promoción de los Movimientos Cooperativos del Cono Sur como instrumentos de inclusión social, generación de trabajo digno y como actores de desarrollo y profundización del MERCOSUR” (PROCOOPSUR), el cual abarca las líneas principales de actuación del Plan Estratégico para el período 2010/2011 de la RECM⁷.

Tiene como objetivo principal el diseño e instrumentación de políticas de incidencia en los organismos del MERCOSUR, los gobiernos y Estados nacionales, y generación de condiciones adecuadas para la promoción y fortalecimiento de la economía social y

⁷ En: http://www.mercosur.coop/?page_id=2412

solidaria con énfasis en cooperativas como instrumento de inclusión social, laboral y de desarrollo regional.

Con la ejecución del proyecto PROCOOPSUR se pone de manifiesto el discurso político favorable hacia el sector de la Economía Social por parte del Mercosur en los últimos años, produciéndose por tanto un cambio político favorable hacia la Economía Social.

6.2. Discurso político de la Unión Europea (comunicaciones, dictámenes,...)

Para poder tener alguna referencia del discurso hacia la importancia de la Economía Social por parte de las autoridades comunitarias europeas, es necesario hacer referencia a comunicaciones emitidas por parte de instituciones de la Unión Europea, como son la Comisión, el Parlamento y el Comité Económico y Social Europeo (CESE). Esto se debe a que no existe un reconocimiento explícito de la Economía Social en los textos fundamentales de la Unión Europea, los Tratados constitutivos (Fajardo, 2009).

Haciendo un repaso histórico del discurso empleado por las autoridades de la Unión Europea, cabe remitirse al año 1989, en el que la Comisión, crea un nuevo servicio en la Dirección General XXIII dedicado específicamente a la Economía Social y publica una Comunicación de la Comisión al Consejo bajo el título de “Las empresas de la Economía Social y la realización del mercado europeo sin fronteras” de 18 de diciembre de 1989. Esta primera comunicación tiene como objetivo definir el concepto de Economía Social y pone de relieve el carácter social de las empresas que pertenecen a este sector.

A esta comunicación le sigue otra, la Comunicación de la Comisión, de 6 de junio de 1997, titulada “El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa”. En ésta se pretende fomentar a las asociaciones y fundaciones, impulsando así el diálogo civil y haciendo partícipes a los ciudadanos en el diseño e implementación de las políticas sociales.

El 22 de julio de 2003, se publica el Reglamento por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea. Con este reglamento se crea una nueva forma jurídica de naturaleza cooperativa y con un ámbito de aplicación europeo. También se crea una nueva Directiva para así poder armonizar las legislaciones de los diferentes países europeos respecto a la implicación de los trabajadores en las cooperativas, ya que con esto se exige la adaptación del derecho interno que corresponde a este tema.

A continuación aparece la Comunicación de 23 de febrero de 2004 de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Fomento de las cooperativas en Europa (COM (2004)0018). Se describen las características de las cooperativas y se fijan unos objetivos que se justifican con los beneficios que proporcionan las cooperativas realizando su actividad, y con las funciones sociales que hacen con el simple hecho de realizar su propia actividad de la manera que las caracteriza.

En 2009, aparece el Informe sobre Economía Social, aprobado por el Parlamento Europeo mediante la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (Informe sobre Economía Social. Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (2008/2250(INI) de 26 enero 2009. Ponente: Patrizia Toia). Este informe es más bien conocido con el nombre de *Informe Toia*, haciendo referencia a su ponente Patricia Toia. Por la relevancia de este informe se analiza a continuación de forma más detallada.

En este informe se determina, en primer lugar, el concepto de Economía Social, reconociéndolo e integrando a las distintas denominaciones que existen en los diferentes países de la Unión Europea: como “economía solidaria”, “tercer sector”, “plataforma” o también “tercer sistema”. Además, afirma que *“la Economía Social engloba las cooperativas, las mutuas, las asociaciones y las fundaciones, así como otras empresas y organizaciones que comparten las características fundamentales de la economía social”*, estableciendo de esta manera una visión amplia del concepto de Economía Social.

A continuación, expone algunos de los beneficios o virtudes propias de las entidades de Economía Social, reconociendo que contribuye a la consecución de los objetivos de la política de trabajo, debido a que crea puestos de trabajo y además éstos son de calidad; y también contribuye a conseguir los objetivos de cohesión social y ciudadanía activa, ya que las entidades de Economía Social se caracterizan por el anclaje territorial y por fomentar la participación activa de los socios, y en consecuencia de la sociedad.

En tercer lugar, en el informe se expone la falta de reconocimiento jurídico que tienen las entidades de Economía Social, la cual cosa les perjudica, ya que no hay una visibilidad de esta forma de empresas y supone un obstáculo a la hora de actuar a escala europea. Por eso se propone que se hagan estatutos europeos de las asociaciones, las fundaciones y las mutuas.

Seguidamente, se recomienda que se realice un registro a nivel europeo de las empresas de Economía Social según rama de actividad y país miembro, mediante cuentas satélite que permite introducir dichos datos en el EUROSTAT. Esto permitirá dar visibilidad a la Economía Social, ya que se cuantifica y la información se puede obtener fácilmente.

En el informe Toia, también se hace referencia a la importancia que tiene la Economía Social para conseguir implantar el modelo social europeo, ya que la manera de funcionar de sus entidades tiene como características ciertos valores que se quieren conseguir con la aplicación del modelo social europeo.

Además, se establecen diferentes medidas que se deberían aplicar para conseguir los objetivos propuestos, entre las que cabe destacar la de tener en consideración a la Economía Social a la hora de hacer las políticas tanto comunitarias como estatales, por considerarse un objetivo en sí mismo. Y finalmente, se reconoce a la Economía Social como agente influyente en el diálogo social intersectorial a escala europea por tratarse de un actor económico y social fundamental.

En el año 2011, se aprueba la Comunicación de la Comisión sobre la **Iniciativa en favor del emprendimiento social** (*Social Business Initiative*) (COM (2011) 0682)⁸ por el Parlamento Europeo, el cual recoge recomendaciones para los Gobiernos de los Estados miembros en materia de mejora de las condiciones generales para las empresas sociales, a fin de crear nuevas oportunidades y empleos.

En la comunicación aparece una definición de empresa social, tomando así posición acerca de la concepción, relacionándolo con el de la Economía Social (concepción europea de empresa social).

Se afirma que la empresa social es una empresa que, independientemente de su forma jurídica, presenta las siguientes características:

- a) tener como objetivo primordial la consecución de un impacto social positivo y medible, de conformidad con su escritura de constitución, sus estatutos o cualquier otro documento fundacional de la empresa, siempre que:
 - proporcione servicios o bienes a personas vulnerables, marginadas, desfavorecidas o excluidas.
 - emplee un método de producción de bienes o servicios que incorpore su objetivo social.
- b) utilizar sus beneficios principalmente para la consecución de sus objetivos primordiales, en lugar de repartirlos, y haber implantado procedimientos y normas predefinidos que regulen todas las circunstancias en las cuales se repartan beneficios a los accionistas y propietarios, garantizándose que dicho reparto de beneficios no socave su objetivo primordial.
- c) ser objeto de una gestión responsable y transparente, en especial involucrando a los empleados, los clientes y los interesados afectados por su actividad empresarial.

⁸ Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0429+0+DOC+XML+V0//ES>

En definitiva, en la comunicación la Comisión se trata de establecer un marco institucional inicial para las empresas sociales, definiendo el concepto, proponiendo medidas de apoyo y promoción, así como también haciendo patente la necesidad de que se cree un grupo de expertos sobre emprendimiento social (GECES) con la finalidad de seguir y evaluar los avances de las medidas contempladas en su Comunicación.

En el año 2013 se aprueba la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de julio de 2013, sobre la **Contribución de las cooperativas a la salida de la crisis (2012/2321(INI))**⁹, en el que se señala que las cooperativas, junto con otras empresas de la Economía Social, desempeñan un papel esencial en la economía europea, en especial en tiempos de crisis, al combinar la rentabilidad con la solidaridad, crear puestos de trabajo de calidad, reforzar la cohesión social, económica y regional y generar capital social; reconoce asimismo que las empresas de la economía social deberían contar con un marco legislativo más claro y coherente, que tenga debidamente en cuenta la gran diversidad existente entre las entidades de la Economía Social, así como sus características específicas.

Con la aprobación de las distintas comunicaciones e informes de las instituciones europeas se pone de manifiesto que el discurso político de las autoridades europeas respecto a la importancia de la Economía social es muy ambicioso, ya que se establece un concepto de Economía Social amplio y se considera necesario tanto un reconocimiento jurídico, estadístico, como de interlocutor social, la cual cosa indica un elevado interés en proporcionar visibilidad a la Economía Social y en fomentar la creación de empresas que empleen su manera de funcionar y organizarse.

Además, se introduce con la comunicación sobre la iniciativa en favor del emprendimiento social, el posicionamiento de las instituciones europeas acerca del concepto de empresa social y de la estrategia a seguir para fomentar y apoyar a este tipo de entidades.

Por lo tanto, se detecta un cambio en el discurso político que se puede traducir como un incremento del interés por parte de las instituciones europeas hacia el sector de la Economía Social en general, aunque utilizando distintos términos para referirse a la misma realidad.

⁹ Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0301&language=ES&ring=A7-2013-0222>

Como conclusiones del análisis de la evolución del discurso de las instituciones europeas se puede afirmar en primer lugar, que se ha producido un cambio en el discurso de la Unión Europea hacia la Economía Social a partir del año 2008, año de inflexión seleccionado. Pese a que anteriormente ya había habido referencias y avances en la definición y el reconocimiento (existencia del Servicio de Economía Social en los años 90), con la aparición de la Comunicación del 2009, el Informe Toia, y la posterior aprobación de la Social Business Initiative y la Comunicación del 2013 sobre la contribución de las cooperativas a la salida de la crisis, se rompe con un periodo de escasez y ausencia de referencias relevantes específicas a la Economía Social.

En cuanto a la concepción y reconocimiento que tienen las instituciones europeas acerca de la Economía Social, se concluye que la concepción es amplia y existe un reconocimiento ambicioso de las virtudes que presenta la Economía Social, llegando a reconocerle la condición de interlocutor social, materializado en el denominado Informe Toia. Aunque es importante resaltar que se ha introducido en el discurso el término empresa social, el cual se define mediante la concepción europea (cercana a la Economía Social), provocando en muchas ocasiones una confusión terminológica que afecta al desarrollo e implementación de nuevas políticas de fomento, dado que se utilizan los dos términos indistintamente.

Y por último, con el análisis del discurso político de las instituciones europeas se concluye que existe una intención proactiva de fomentar a la Economía Social, destacando como medidas propuestas el incremento de la visibilidad mediante la inclusión en las estadísticas nacionales y europeas, mejora del acceso a la financiación y la introducción en el diálogo social intersectorial.

6.3. Discurso político en España: análisis de la Ley de Economía Social

La expresión más importante del discurso de las autoridades públicas españolas hacia la Economía Social es la Ley de Economía Social, dado que se considera el texto legal más importante con el que se reconoce institucionalmente al sector. Por lo que a continuación se analizará con más detenimiento la Ley de Economía Social de España.

Con anterioridad a la actual Ley de Economía Social, en España, ha habido muy poca legislación en la que se identificara y definiera a la Economía Social como un componente más de la realidad empresarial.

El principal antecedente legal que reconoce a una parte de la Economía Social es la Constitución Española de 1978. En los artículos 22 y 34 de la Constitución se reconoce el derecho de asociación y de fundación, y en el artículo 129.2 se exige que los poderes públicos presten una atención especial a las sociedades laborales y cooperativas, para fomentar su constitución y facilitar su desarrollo.

Las demás manifestaciones legales hacen referencia a las diferentes entidades de la Economía Social por separado, existiendo legislación específica de cada tipo de entidad integrada en el sector.

Además, es importante destacar que en 1990 se creó el Instituto Nacional de Economía Social, que tenía como objetivo fomentar las entidades de Economía Social, aunque se limitaba a las cooperativas y sociedades laborales.

Pero con la aprobación de la Ley de Economía Social, Ley 5/2011, de 29 de marzo, el contexto legislativo da un vuelco, ya que se muestra de manera específica y unificada la concepción que se tiene de la Economía Social por parte de los poderes públicos.

En dicha ley, en primer lugar, aparece en el artículo 2 el concepto de Economía Social, que textualmente dice *“Se denomina Economía Social al conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos”*.

Se trata de un concepto bastante amplio de la Economía Social, aunque no llega a recoger con total exactitud todas las matizaciones que se establece en la definición que proporciona la doctrina científica.

En Chaves y Monzón (2012) o en Monzón et al (2008) se establece que la Economía Social es el *“Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian”*.

Una primera diferencia que se puede observar es que la Ley considera Economía Social a las *actividades económicas y empresariales* mientras que en la doctrina se hace referencia al *conjunto de empresas privadas organizadas formalmente* y a las *entidades privadas organizadas formalmente*. Es decir, en la primera definición se identifica Economía Social con actividad económica y en la segunda con las entidades que realizan dicha actividad.

También se puede percibir, que en la Ley se remite a otro artículo de ésta para hacer referencia al cumplimiento de los principios de la economía social, que considera que deben cumplir las entidades que forman parte de este sector, sin matizar ninguna excepción o peculiaridad. Sin embargo, en la definición de la doctrina, se matizan aspectos concretos de cada subgrupo, diferenciando a las entidades de mercado de las de no mercado; de este modo se incluyen dentro de la Economía Social entidades que no cumplen estrictamente los principios pero que tienen otras cualidades específicas de una gran utilidad social, que hacen que se éstas se puedan aceptar dentro del sector.

Aun apreciando estas diferencias se puede afirmar que el concepto de Economía Social que aparece en la ley española es bastante amplio, y representa de manera bastante acertada a la Economía Social.

Otro aspecto que aparece en la Ley son los principios que rigen el funcionamiento de las entidades de Economía Social, de esta manera se están poniendo de manifiesto muchas de las buenas cualidades que tienen las entidades de este sector.

Además, también se establecen en el artículo 5 cuáles son las entidades que se consideran de la Economía Social, textualmente cita *“Forman parte de la economía social las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior”*.

Se trata de una concepción amplia del ámbito de Economía Social, ya que recoge a todas las entidades que forman parte del sector. También se menciona que el Ministerio de Trabajo e Inmigración mantendrá un catálogo actualizado de los diferentes tipos de entidades de la Economía Social.

A continuación, aparece la declaración expresa en la que se reconoce a los agentes de la Economía Social interlocutores en el diálogo social mediante la intervención en los órganos de participación institucional. Para poder participar en dichos órganos se reconoce el derecho y se establecen las condiciones de la creación de confederaciones intersectoriales representativas.

Y por último, se hace referencia a la tarea de fomento y difusión de la Economía Social por parte de los poderes públicos. En la ley se establece toda una batería de políticas de fomento de la Economía Social, que se divide en cuatro grupos de políticas:

- Medidas institucionales dirigidas a eliminar obstáculos jurídicos al desarrollo de la Economía Social.
- Medidas de carácter cognitivo dirigidas a difundir, formar, investigar e innovar en este campo.
- Medidas institucionales dirigidas a establecer un órgano público de fomento de la Economía Social, el Ministerio de Trabajo, y a un órgano de participación e interlocución social en materia de Economía Social, el Consejo de Fomento de la Economía Social.
- Medidas institucionales de inclusión explícita de la Economía Social en diversas políticas sectoriales (políticas activas de empleo, políticas de desarrollo rural, de servicios sociales a personas dependientes y de integración social), así como la integración de las empresas de la Economía Social en las estrategias para la mejora de la productividad y la competitividad empresarial.

Junto a las anteriores 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.
- c) Establecer un sistema de información estadística sobre las entidades de la Economía Social en el Ministerio de Trabajo.

En definitiva esta ley, Ley 5/2011 de Economía social, de 29 de marzo, dota de un marco institucional favorable a la Economía Social, dado que define el concepto estableciendo un marco jurídico común para todas las entidades conforman el sector; recoge el reconocimiento de la Economía Social como un interlocutor social en el proceso de elaboración de políticas públicas; y establece que los poderes públicos deben implementar políticas para el fomento y evaluarlas posteriormente.

La primera conclusión que se extrae de este análisis es que se ha producido un cambio importante en el discurso político en España hacia la Economía Social con la aprobación de la Ley de Economía Social, rompiendo con la inexistencia de un reconocimiento institucional explícito en el contexto legislativo. Los antecedentes están relacionados con la legislación específica de cada una de las entidades que conforman el sector, pero no se reconocía a la Economía Social como tal.

En cuanto a la concepción y reconocimiento, se concluye que existe una concepción amplia y un reconocimiento ambicioso de las características y beneficios que presenta la Economía Social con el desarrollo de su actividad.

Y por último concluir que también se recoge en el discurso político materializado en la ley la necesidad de fomentar a la Economía Social mediante políticas de diversa naturaleza, que van desde medidas institucionales dirigidas a eliminar obstáculos jurídicos, hasta medidas de fomento de carácter económico.

6.4. Discurso político en Valonia: análisis del *Décret relatif à l'Économie Sociale*

En Noviembre de 2008 el parlamento de la Región de Valonia aprueba un decreto (ley) relacionado con la Economía Social (*Décret relatif à l'Économie Sociale*, 20 de Noviembre de 2008), se trata del primer texto legal europeo que se aprueba en el que se utiliza el concepto de Economía Social.

Como antecedentes legales al decreto-ley de Economía Social destacar que no existía ningún texto legal con referencia explícita a la Economía Social, sino que existía legislación correspondiente a las entidades que conforman el sector.

Este decreto-ley es muy importante dado que con él se reconoce por parte de las autoridades públicas que existe interés por proporcionar apoyo y reconocer a la Economía Social como alternativa al sistema capitalista tradicional.

Las principales aportaciones de este decreto-ley están relacionadas con su capacidad de reunir a los actores dentro de una perspectiva de concertación. Proporciona también más visibilidad a la Economía Social y facilita la incorporación de las principales propuestas a la agenda gubernamental.

Concretamente, del contenido del decreto-ley del 20 de noviembre del 2008 destacar que:

- se establece una definición de la Economía Social.
- se instituye un órgano de consulta y de opinión, el denominado Consejo Valón de la Economía Social (*Conseil Wallon de l'Économie sociale*, C.W.E.S.) en el seno del Consejo Económico y Social Valón, que logra crear una plataforma de concertación representativa de actores de la Economía Social, reconocida y financiada por el gobierno para acordar posiciones comunes entre actores de la Economía Social y representarles, labor asumida por ConcertES.
- se identifican una serie de dispositivos de apoyo y de financiación a la Economía Social.

La definición que aparece en el decreto-ley que regula a la Economía Social en la región Valona de Bélgica es una definición amplia del concepto de Economía Social, integrando en la definición a las cooperativas, asociaciones, mutualidades y fundaciones y describiendo los principios que siguen las empresas de la Economía Social.

Literalmente la definición que aparece en el artículo 1 del decreto-ley es:

“Par Économie Sociale, au sens du présent décret, on entend les activités économiques productrices de biens ou de services, exercées par des sociétés, principalement coopératives et/ou à finalité sociale, des associations, des mutuelles ou des fondations, dont l'éthique se traduit par l'ensemble des principes suivants:

- 1. finalité de service à la collectivité ou aux membres, plutôt que finalité de profit;*
- 2. autonomie de gestion;*
- 3. processus de décision démocratique;*
- 4. primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.”*

Además el decreto-ley también recoge los dispositivos que utiliza el gobierno para dinamizar la actividad de las empresas de la Economía Social. Los principales dispositivos que se recogen son:

- ✓ Decreto de 18 de diciembre de 2003, sobre las condiciones en que están aprobadas y subvencionadas las empresas sociales.
- ✓ Decreto de 27 de mayo de 2004, sobre las agencias de consultoría en la Economía Social.
- ✓ Decreto de 14 de diciembre de 2006, sobre la aprobación y la subvención de iniciativas de desarrollo de empleo en los servicios locales con un propósito social, IDESS.
- ✓ El campo de intervención de Sociedad Valona de Economía Social Comercial, SOWECSOM (*Société Wallonne d'Économie Sociale Marchande*) según lo especificado por el Gobierno.
- ✓ Decreto de 6 de abril de 1995 sobre la integración de las personas con discapacidad, incluido el artículo 24, y las órdenes del Gobierno valón de 04 de julio 1996 de aplicación del Decreto de 6 de abril de 1995 sobre la integración de las personas con discapacidad y 07 de noviembre 2002 en las condiciones en que las empresas tienen licencia y obra adaptada subvencionados.

Como conclusión del análisis del discurso político de las autoridades públicas valonas materializado en textos legales se puede afirmar que el año 2008, con la aprobación del *Décret relatif à l'Économie Sociale*, constituye un momento de cambio político en el que por primera vez se reconoce institucionalmente y mediante texto legislativo a la Economía Social.

En cuanto a la concepción y el reconocimiento se llega a la conclusión de que existe una concepción amplia, incluyendo a todas las entidades que conforman la realidad de la Economía Social dentro del concepto, y se reconoce explícitamente mediante los principios sus características, llegando a considerar a la Economía Social como la alternativa al sistema capitalista tradicional.

Y por último, en el discurso también se contempla el fomento de la Economía Social que se concretan en dispositivos de apoyo y en el reconocimiento y vertebración como interlocutor social.

En definitiva, se puede afirmar que existe un discurso político materializado en el *Décret relatif à l'Économie Sociale* favorable a la Economía Social por parte de las autoridades políticas valonas, ya que en el decreto-ley aprobado se dota, además de un marco institucional estable para el sector, de un compromiso por parte de los poderes públicos de fomentar y apoyar el desarrollo del sector.

6.5. Leyes de la Economía Social en distintos países

A continuación, se profundizará en el discurso político, materializado en leyes, acerca de la Economía Social a nivel estatal de una representación de países de todo el mundo, para así poder obtener una visión general de cuál es la concepción que se tiene del sector, haciendo referencia al concepto utilizado y su definición, y a las instituciones públicas y entidades representativas que se contemplan.

Para ello se presenta un breve análisis representativo de las distintas leyes de Economía Social que se han ido aprobando en los últimos años en distintos países.

Portugal

En Portugal la sesión plenaria de la Asamblea de la República aprobó el 15 de marzo 2013, por unanimidad, la Ley 30/2013, Ley Marco de la Economía Social. La ley portuguesa persigue proporcionar reconocimiento institucional a la Economía Social, establecer las bases generales del régimen jurídico y marcar las líneas generales para el fomento y la consolidación del sector.

Destacar que la ley define el concepto de Economía Social, establece los principios orientadores del sector, determina las entidades que integran al sector, destaca la importancia de que se establezca una relación del sector con el Estado y hace referencia a la necesidad de fomento del sector.

Francia

La Asamblea Nacional francesa aprobó el 21 de julio de 2014 el texto final y definitivo de la Ley ‘relativa a la Economía Social y Solidaria’¹⁰.

Los principales objetivos de la ley son reconocer y legitimar la Economía Social y Solidaria en términos de sus actores, sus objetivos y su contribución a la economía nacional, desarrollar el sector mediante la modernización de las diversas disposiciones legislativas, formalizar y fortalecer el marco legal para garantizar un mejor reconocimiento en las instituciones y políticas públicas. Destacar que en la ley francesa se ha introducido una guía de buenas prácticas para que se respeten los principios y valores de la Economía Social y Solidaria.

Quebec (Canadá)

El 10 de octubre 2013, la Asamblea Nacional en Quebec aprobó por unanimidad la Ley sobre la Economía Social. En ella se reconoce y regula la Economía Social en Quebec y establece un espacio permanente de diálogo con el gobierno con el fin de seguir desarrollando nuevas políticas en favor de la Economía Social.

Los tres objetivos principales de la ley son:

- 1) Promover la Economía Social como palanca de desarrollo económico y social.
- 2) Apoyar el desarrollo de la Economía Social mediante el desarrollo o la adaptación de herramientas de intervención, desde una perspectiva de coherencia gubernamental y de transparencia.
- 3) Favorecer, para las empresas de Economía Social, el acceso a las oportunidades y los programas de la Administración.

Ecuador

La “Ley Orgánica de la Economía Popular Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario” entró en vigor el 10 de Mayo del 2011. Los objetivos de esta ley es reconocer, estimular y fortalecer el sector que genera empleo e ingresos, pero que nunca se había tenido en cuenta hasta ahora.

Además, la ley establece un marco legal para aquellos que la componen; las cooperativas, las asociaciones y la comunidad. También define un sistema de derechos, obligaciones y beneficios para los individuos o las organizaciones e implementa las instituciones públicas que tienen la tarea de regulación, supervisión, promoción y apoyo al bienestar y el bien común.

¹⁰ Disponible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0387.asp>

Los objetivos que presenta la ley son los de:

- Reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario.
- Potenciar las prácticas de la Economía Popular y Solidaria que se desarrollan en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y en sus unidades económicas productivas para alcanzar el Sumak Kawsay (buen vivir).
- Establecer un marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas que integran la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.
- Establecer el régimen de derechos, obligaciones y beneficios de las personas y organizaciones sujetas a dicha ley.
- Establecer la institucionalidad pública que ejercerá la regulación, control, fomento y acompañamiento, Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS).

México

La ley mexicana de Economía Social y Solidaria se publica en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2012. Los objetivos de dicha ley son: establecer mecanismos para fomentar el desarrollo, fortalecimiento y visibilidad de la actividad económica del Sector Social de la Economía, y definir las reglas para la promoción, fomento y fortalecimiento del Sector Social de la Economía, como un sistema eficaz que contribuya al desarrollo social y económico del país, a la generación de fuentes de trabajo digno, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución del ingreso y a la mayor generación de patrimonio social.

Para ello define al sector, establece los principios y valores orientadores, insta a la creación del Instituto Nacional de la Economía Social y además se diseña en líneas generales el Programa de Fomento a la Economía Social.

España y Valonia (Bélgica)

Ambas realidades cuentan con una ley de Economía Social en la que se establece la definición, el reconocimiento como interlocutor social, así como la necesidad de fomentar a la Economía Social. No se entra en más detalles, dado que se trata de las dos realidades elegidas para el análisis, y la información más detallada aparece en los capítulos siguientes.

Tabla 13. Comparación de distintas leyes de Economía Social a nivel internacional

PAÍS	DENOMINACIÓN	DEFINICIÓN	ENTIDADES	INSTITUCIÓN PÚBL/ ENTIDADES REPRESENT	LEGISLACIÓN
PORTUGAL	Economía Social	<p>Se entiende por Economía Social todas las actividades económicas y sociales libremente llevadas a cabo por las entidades mencionadas en el artículo 4 de esta ley.</p> <p>Las actividades establecidas en el apartado 1 están destinadas a perseguir el interés general de la sociedad, ya sea directamente, o a través de la búsqueda de los intereses de sus miembros, usuarios y beneficiarios cuando sea socialmente relevante.</p>	<p>Cooperativas; mutualidades; <i>misericórdias</i>; fundaciones; instituciones privadas de solidaridad social no incluidas en las ya mencionadas; asociaciones sin fines de lucro que operan en las áreas de la cultura, el ocio, el deporte y el desarrollo local; entidades de la comunidad y de trabajo colectivo y; otras entidades con personalidad jurídica y en cumplimiento de los principios que rigen la economía social.</p>	Consejo Económico y Social	Ley 30/2013, de 8 de mayo, Ley de Bases da Economía Social.
FRANCIA	Economía Social y Solidaria	<p>La Economía Social y Solidaria es una forma de emprendimiento y de desarrollo económico adecuado a todas las áreas de la actividad humana, en la que los miembros son personas jurídicas de derecho privado que cumplan las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un objetivo que no sea sólo distribuir los beneficios; 2. La gobernabilidad democrática, definida y organizada por los estatutos, que prevé la información y la participación, y en la que la expresión no sólo se relaciona con la aportación de capital o el monto de la contribución financiera de los socios, empleados y los interesados a los logros de la compañía; 3. Una gestión que cumple los principios. 	<p>Cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones que se rigen por la ley de contratos de asociación y las empresas comerciales que a través de sus estatutos cumplan con los principios establecidos, busquen la utilidad social y apliquen los principios de gestión contemplados.</p>	<i>La chambre française de l'économie sociale et solidaire</i> (Consejo superior de la Economía Social y Solidaria).	Ley 387/2014 de Economía Social y Solidaria.

PAÍS	DENOMINACIÓN	DEFINICIÓN	ENTIDADES	INSTITUCIÓN PÚBL/ ENTIDADES REPRESENT	LEGISLACIÓN
CANADÁ (QUEBEC)	Economía Social	<p>Por Economía Social se entiende, todas las actividades económicas con un propósito social llevada a cabo por las empresas cuyas actividades consisten, en particular, en la venta o intercambio de bienes o servicios, y que operan de acuerdo con los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El propósito de la empresa es satisfacer las necesidades de sus miembros o de la comunidad. 2. La empresa no está bajo la autoridad de toma de decisiones de uno o más organismos públicos. 3. Las normas aplicables a la empresa prevén la gobernabilidad democrática de sus miembros. 4. La empresa aspira a la viabilidad económica. 5. Las normas aplicables a la empresa prohíben la distribución de los ingresos excedentes generados por sus actividades o establecen que los ingresos excedentes se distribuirán entre sus miembros en proporción a las operaciones de cada uno de los miembros ha llevado a cabo con la empresa. 6. Las normas aplicables a una persona jurídica que opera la empresa establecen que en el caso de su disolución, los activos restantes de la empresa deben delegar a otra persona jurídica que comparta objetivos similares. 	Cooperativas, mutualidades y asociaciones con personalidad jurídica.	Chantier de l'économie sociale (órgano de participación) Conseil québécois de la coopération et de la mutualité	Ley de Economía Social, Octubre 2013.

PAÍS	DENOMINACIÓN	DEFINICIÓN	ENTIDADES	INSTITUCIÓN PÚBL/ ENTIDADES REPRESENT	LEGISLACIÓN
ECUADOR	Economía Popular y Solidaria	Se entiende por Economía Popular y Solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.	Integran la Economía Popular y Solidaria las organizaciones conformadas en los Sectores Comunitarios, Asociativos y Cooperativistas, así como también las Unidades Económicas Populares.	Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (organismo de apoyo) Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) (organismo de fomento y promoción). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (organismo de control).	Ley orgánica de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario, Mayo de 2011.
MÉXICO	Economía Social y Solidaria	Sistema socioeconómico creado por organismos de propiedad social, basados en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano, conformados y administrados en forma asociativa, para satisfacer las necesidades de sus integrantes y comunidades donde se desarrollan, en concordancia con los términos que establece la presente Ley.	Estará integrado por las siguientes formas de organización social: Ejidos, Comunidades, Organizaciones de trabajadores, Sociedades Cooperativas, Empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores, y en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.	Instituto Nacional de la Economía Social (organismo para el fomento del sector). Consejo consultivo de fomento de la economía social (organismo de participación).	Ley de la economía social y solidaria, Mayo de 2012.

PAÍS	DENOMINACIÓN	DEFINICIÓN	ENTIDADES	INSTITUCIÓN PÚBL/ ENTIDADES REPRESENT	LEGISLACIÓN
ESPAÑA	Economía Social	Se denomina Economía Social al conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos	“Las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior”	Ministerio de Trabajo (órgano público de fomento) Consejo de Fomento de la Economía Social (órgano público de interlocución social) CEPES, Confederación Empresarial Española de la Economía Social	Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.
BÉLGICA (VALONIA)	Economía Social	Por Economía Social se entiende, las actividades económicas que producen bienes o servicios, llevados a cabo por empresas, ..., cuyo filosofía se refleja en los siguientes principios: 1. propósito de servicio a la comunidad o a los miembros en lugar de fines de lucro; 2. autonomía de gestión; 3. toma democrática de decisiones; 4. primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en la distribución del ingreso.	<i>...principalement coopératives et/ou à finalité sociale, des associations, des mutuelles ou des fondations...</i> (cooperativas con finalidad social, asociaciones, mutualidades y fundaciones).	Consejo Wallon de la Economía Social (órgano de participación). Concertes (entidad representativa).	Decreto del 20 de noviembre del 2008.

Fuente: elaboración propia

En la tabla se observa, en primer lugar, que en cuanto al término utilizado existen diversas opciones (Economía Social, Economía Social y Solidaria, Economía Popular y Solidaria), siendo el más utilizado el término Economía Social. Respecto a la definición, en todos los casos se hace referencia a que se trata de un modo de emprendimiento o de desarrollo de una actividad económica, añadiendo la condición del cumplimiento de los principios que se pueden resumir en general en: el objetivo ha de ser satisfacer necesidades de los miembros o de la comunidad, gobernabilidad democrática y autonomía de gestión, y primacía de las personas respecto al capital en la toma de decisiones en general. Se detectan ciertos matices en las definiciones recogidas en la ley de Ecuador, en la que se alude a aspectos medioambientales y del “buen vivir”, lo cual recoge una concepción de la Economía Social más transformadora del sistema socioeconómico.

Las entidades que se contemplan como parte de la realidad de la Economía Social también son similares, incorporando a las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones, recurriendo a las formas jurídicas clásicas de identificación. Aunque es importante destacar que en España, Portugal, Francia y México se contempla la opción de que entren a formar parte de la Economía Social cualquier tipo de entidad que se rija por los principios delimitados en las correspondientes leyes. Como diferencia destacar que en el caso de Ecuador se hace referencia a las Unidades Económicas Populares.

Otro aspecto importante que se recoge en casi todas las leyes de los países analizados es el reconocimiento y establecimiento de instituciones públicas de apoyo y de participación, quedando reconocido institucionalmente la condición de interlocutor social de la Economía Social. Además, en algunos casos también se menciona de forma explícita a la entidad representativa de la economía Social que actúa como interlocutor en el país.

A partir del análisis de los distintos países se detecta que se ha dado una expansión en la aparición de textos legales referentes al sector de la Economía Social en los últimos años, después del 2008, deduciendo que se ha producido un incremento del interés por parte de los poderes públicos de dotar de un marco institucional a la Economía Social, proporcionándole así visibilidad y relevancia dentro del sistema socioeconómico. Por lo tanto, se puede concluir que se ha producido un cambio político respecto a la Economía Social en varios países, al menos, desde el punto de vista del incremento del reconocimiento institucional, ampliándose las posibilidades de que la Economía Social se convierta en un objetivo situado en la agenda política.

6.6. Síntesis y conclusiones

En primer lugar, se ha analizado el discurso político de algunas de las instituciones internacionales más importantes e influyentes (ONU, OIT) a través del análisis de las recomendaciones y resoluciones emitidas más relevantes, llegando a la conclusión de que tienen un discurso favorable al fomento de la Economía Social, concretamente a las cooperativas.

En las distintas resoluciones e informes emitidos se constata que dichas instituciones reconocen la gran importancia de las funciones que tiene la Economía Social en el conjunto de la sociedad, y recomiendan y alientan a los distintos gobiernos a que regulen y fomenten al sector en los distintos países, proporcionando directrices a las cuales se pueden acoger.

En segundo lugar, se analiza el discurso político de las autoridades europeas. En este caso se observa una tendencia creciente del interés por parte de las autoridades públicas hacia la Economía Social a partir del año de inflexión seleccionado, año 2008. La Comisión Europea emite comunicaciones e informes en los cuales define al sector, reconoce la función que realiza dentro del Mercado Social Europeo, establece directrices para que los gobiernos estatales legislen en la materia y se propone fomentar y dar visibilidad al sector a nivel europeo.

Destacar que términos utilizados para referirse a la realidad de la Economía Social tiene una evolución en el tiempo. Se empieza utilizando los conceptos de cooperativa, mutualidad, asociación y fundación, pero a partir del Informe Toia en el año 2009 se define y utiliza el término de Economía Social, y más recientemente, en el año 2011 con la aprobación de la *Social Business Initiative*, se emplea el concepto de empresa social. Esto provoca en muchas ocasiones una confusión terminológica que afecta al desarrollo e implementación de nuevas políticas de fomento, dado que se utilizan los términos indistintamente.

En cuanto a la concepción y reconocimiento, se concluye que la concepción es amplia y existe un reconocimiento ambicioso de las virtudes que presenta la Economía Social, llegando a reconocer que se considera una realidad muy importante para el desarrollo del modelo social europeo, materializado en el denominado Informe Toia.

En último lugar, se analiza el discurso político de algunas autoridades públicas estatales, ofreciendo una representación del conjunto de países que ha legislado en materia de Economía Social. Dentro de este conjunto se detectan dos denominaciones distintas, Economía Social (España, Portugal, Bélgica, Quebec) y Economía Social y Solidaria (Francia, México, Ecuador), aunque la definición y delimitación de la realidad a la que se hace referencia es similar, atañendo a establecer que se trata de actividades económicas sujetas a unos principios y determinando en esencia las mismas entidades dentro del concepto. En definitiva, se puede concluir que en todos estos países se detecta un discurso político favorable respecto a la Economía Social, siendo esto indicio de un cambio político.

Entre los principales objetivos que se recogen en las distintas legislaciones se encuentran: definir el concepto, establecer los principios y valores orientadores, reconocer las funciones que desempeñan en la sociedad, establecer las líneas generales que se deben seguir para el fomento del sector, reconocer al sector como interlocutor social y determinar la creación de organismos públicos de fomento o intermediación.

En definitiva desde el año 2008, año en el que irrumpe la crisis, se produce un incremento del interés por parte de las autoridades públicas respecto a la Economía Social. Dicho interés se materializa en un discurso político favorable que se plasma en distintos tipos de textos legales que van apareciendo en todos los niveles de poder (internacional, europeo y nacional), considerando así que se ha producido un cambio político favorable para la Economía Social.

Con la aprobación y publicación de las distintas leyes, comunicaciones y reglamentos se pone de manifiesto el creciente interés por parte de las autoridades públicas por establecer un marco institucional para la Economía Social, dándole así mayor visibilidad e importancia al sector.

Respecto a los casos concretos de España y Valonia (Bélgica), con la aprobación en el primer caso de la Ley de Economía Social y en el segundo del *Décret relatif à l'Économie Sociale*, se concluye que se ha incrementado el interés por parte de las autoridades políticas de dotar de un marco institucional al sector, así como comprometerse a fomentarlo, dado que con anterioridad al año 2008 no existía un contexto legal que regulara y reconociera a la Economía Social como tal, sino que se regulaba la actividad de las entidades integrantes.

Respecto al concepto y reconocimiento de la Economía Social, en ambos casos se concluye que en los discursos se contempla una concepción amplia integrando a todas las entidades dentro de la definición, y se produce un reconocimiento amplio de las características y funciones que posee la Economía Social.

Por tanto, se puede afirmar que este incremento en la aprobación de nuevas legislaciones del sector es la evidencia de que se ha producido un cambio político hacia la Economía Social, un cambio que va en el camino de fomentar y reconocer institucionalmente al sector.

Los motivos por los que se produce este incremento de interés por parte de las autoridades públicas hacia el sector de la economía social es lo que se investigará en el siguiente apartado.

7. ELEMENTOS DE CAMBIO POLÍTICO PARA LA EMERGENCIA DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En este capítulo se presenta el estudio empírico de los elementos que influyen en el cambio político, es decir, se estudia el por qué se ha producido un incremento del interés de los poderes públicos hacia la Economía Social, como se ha constatado en el capítulo anterior.

A continuación, se realiza el estudio empírico de las tres realidades escogidas, el caso de las instituciones europeas (desde una visión supranacional), ya que se considera el contexto político que marca las pautas generales e influye en las políticas nacionales, el caso de España, por tratarse del país de origen, y el caso de Valonia (región de Bélgica), por ser la primera región en aprobar un texto legislativo importante (decreto ley) en materia de Economía Social.

Este análisis permitirá detectar qué elementos han coadyuvado a que se genere un cambio político favorable para el sector de la economía social y cuáles han dificultado u obstaculizado dicho cambio político. Con ello se pretende extraer las debilidades y fortalezas que presenta la Economía Social respecto a la participación e influencia en el proceso político, para que sirva de reflexión y posterior mejora de la organización y estrategia seguida por el sector.

7.1. El contexto político a nivel europeo

A continuación se analizan los elementos más relevantes que han podido influir en el cambio de discurso político detectado, con los que se pretende ofrecer una visión general de cuál es la situación dentro del contexto de las instituciones de la Unión Europea, sin entrar en el análisis completo de los elementos de cambio político, dado que el contexto europeo es una realidad compleja y heterogénea difícil de encuadrar dentro de la herramienta teórica seleccionada.

Los elementos escogidos para el análisis en el ámbito del contexto europeo se extraen de herramienta teórica escogida para realizar el análisis empírico, seleccionando aquellos elementos que se pueden unificar a nivel europeo y que por tanto se puede obtener información de ellos.

En primer lugar se analizará, a modo de introducción, cuál es la realidad de la Economía Social a nivel europeo, haciendo referencia a los indicadores más relevantes que describen la magnitud del sector. Así como también se hará referencia a cuál es la concepción que tienen los poderes públicos de la Economía Social a nivel europeo, elemento muy importante que determina el alcance de la acción política desarrollada.

Seguidamente, se estudiarán cuáles son las instituciones europeas con foros de trabajo a favor de la Economía Social, describiendo sus funciones y características concretas. Este análisis permitirá establecer tanto la importancia que se le otorga al sector, como la vinculación que se hace de él con los distintos ámbitos políticos.

Por último, también se hará un análisis de las entidades representativas de la Economía Social para determinar la organización del sector a la hora de hacerse visible y relacionarse con los *policy makers*, estableciendo también las principales prioridades que se defienden frente a los poderes públicos.

7.1.1. Indicadores de la Economía Social en Europa

El primer aspecto relevante a tener en cuenta para analizar la situación actual de las políticas de fomento de la Economía Social de la Unión Europea es la realidad que representa la Economía Social a nivel europeo.

Los datos que nos muestran dicha realidad se obtienen del informe de los profesores Monzón y Chaves encargado por el Comité el Comité Económico y Social Europeo del año 2012. En este informe se pueden encontrar datos relativos al conjunto de la Economía Social en la Unión europea referentes al periodo 2009-2010.

Las principales conclusiones que se destacan en el informe y que proporcionan una imagen de la Economía Social en Europa son (Monzón y Chaves, 2012):

1. *La principal conclusión que puede extraerse es que la Economía Social en Europa es muy importante en términos humanos y económicos, ya que proporciona empleo remunerado a más de 14,5 millones de europeos, cerca del 6,5% de la población ocupada de la UE 27 y cerca del 7,4% de la de los antiguos 15 Estados miembros de la UE. En países como Suecia, Bélgica, Italia, Francia y los Países Bajos representa entre el 9% y el 11,5% de la población ocupada. Estos agregados subrayan el hecho de que se trata de una realidad que no pueden ni deben ignorar la sociedad y sus instituciones.*
2. *La segunda conclusión que cabe destacar es que la Economía Social es relativamente pequeña en los nuevos Estados miembros de la UE, con algunas excepciones, en comparación con los 15 Estados miembros más antiguos. Por lo tanto, para que la economía social desarrolle su máximo potencial en estos países debe alcanzar al menos el mismo nivel que en los otros países de la UE.*
3. *La tercera conclusión es que la Economía Social ha crecido con mayor rapidez que la población en conjunto en 2002-03 y 2009-10, pasando del 6% de la fuerza laboral remunerada total europea al 6,5%, y de 11 millones de empleos a 14,5 millones de empleos.*
4. *La cuarta conclusión es que las asociaciones, las fundaciones y otros tipos similares constituyen la principal «familia» de la Economía Social, que engloba a la mayoría de las entidades o empresas sociales y a casi el 65% del empleo en este sector social, tanto remunerado como voluntario.*

Con estas afirmaciones se pone de manifiesto que la Economía Social a nivel europeo tiene un peso relevante, que pese a la crisis ha ido incrementando, por lo que se puede considerar que existen argumentos relevantes para que se produzca un cambio político favorable para la Economía Social, un incremento del interés hacia el sector.

7.1.2. Concepción de la Economía Social por parte de los poderes públicos

En cuanto a la concepción de la Economía Social por parte de los poderes públicos, con el análisis de las distintas comunicaciones y dictámenes se detecta, en primer lugar, que existe una gran confusión terminológica, dado que se utilizan conceptos diferentes sin distinguir entre unos y otros, indistintamente: *social economy*, *social business*, *social enterprise*.

En la entrevista realizada a un miembro representante de la Economía Social frente a las autoridades públicas se refuerza esta idea:

“El problema de todo es la confusión terminológica y la confusión que se introduce en el discurso y en la realidad. La Comisión utiliza como sinónimos tres conceptos que no lo son: social business, social economy y social enterprise. Eso ha sido así. Hoy la Comisión, y eso es muy importante, reconoce que el social business y el social enterprise son parte de la economía social.” (CES)

Otro elemento que proporciona información acerca de la concepción es la definición de Economía Social que aparece en la página web de la DG GROW (institución con competencias en economía social), de la Comisión Europea.

“Known as the ‘social economy’, it includes cooperatives, mutual societies, non-profit associations, foundations and social enterprises.”

Esta definición es muy cercana a la que establece el propio sector a través de la entidad representativa *Social Economy Europe*, estableciendo como entidades propias de la Economía Social a las cooperativas, las mutuas, las asociaciones no lucrativas, las fundaciones y las empresas sociales.

Respecto a esto en la entrevista al representante de la principal entidad representativa del sector se recoge:

“Esta definición se puede considerar la oficial dado que es la que está publicada en la página web, pero en la realidad la Comisión Europea no es monolítica, y el Parlamento Europeo tampoco, hay gran diversidad de opiniones. Ha habido un cierto equilibrio entre una visión Social Business y Social Economy. Algunos cargos de la Comisión Europea tienen como interlocutor a Social Business (a través de Muhammad Yunus principalmente). Nosotros trabajamos por ser el interlocutor legítimo de la Comisión Europea”(SEE).

Por lo tanto, pese a que en un principio se podría considerar que existe una concepción clara y coincidente con *Social Economy Europe*, dado que así aparece en la página web de una de las instituciones con competencia en Economía Social, en la realidad aparecen dos corrientes de concepciones, la relacionada con las Empresas Sociales y la de Economía Social, teniendo cada una de ellas sus propios interlocutores procedentes de los poderes públicos.

7.1.3. Instituciones europeas con foros de trabajo a favor de la Economía Social

A continuación se analizan aquellas instituciones europeas que cuentan con foros de trabajo a favor de la Economía Social, es decir, aquellos organismos que trabajan para que se actúe en beneficio de la Economía Social dentro de las principales instituciones europeas: el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo Económico y Social Europeo.

Parlamento Europeo

En primer lugar, en el seno del Parlamento Europeo, existe el Intergrupo de la Economía Social¹¹, que se crea por primera vez en 1990, aunque no mantiene una activación continuada, sino que existe un periodo de tiempo, entre el 2000 y 2005 que no se constituye, perdiendo presencia institucional (Chaves, 2015).

Se trata de una plataforma de intercambios informales de información referente a la Economía Social entre los diputados del Parlamento Europeo que conforman el Intergrupo y la sociedad civil, pudiéndose considerar un organismo consultivo del Parlamento.

Está formado por más de 80 miembros, entre diputados del parlamento de seis partidos políticos distintos (el partido popular, los socialistas, los liberales, la izquierda, los verdes y los conservadores), y otras organizaciones.

Dicho Intergrupo tiene como objetivos:

- promover el intercambio de puntos de vista sobre las políticas y la legislación de la UE vinculados a temas de Economía Social.
- proporcionar oportunidades regulares para el diálogo entre los diputados, los expertos en Economía Social, los funcionarios de la Comisión Europea, los representantes de la sociedad civil y otros *stakeholders*.
- reunir a los diputados de todos los partidos políticos y todos los Estados miembros.
- garantizar que el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo de Ministros tengan en cuenta la Economía Social y sus actores cuando están desarrollando sus políticas.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/00c9d93c87/Intergrupos%C2%A0.html>

Los temas que se tratan son de carácter intersectorial, es decir, se analiza información que afecta a la Economía Social desde distintas áreas políticas: política empresarial, de mercado interno, de servicios de interés general, de salud y de dependencia. Este aspecto es muy importante dado que se fomenta que se tenga una concepción amplia de la Economía Social, relacionándola con una multitud de sectores y no limitándose a asuntos laborales y de servicios sociales.

Las actividades mediante las cuales se pretende alcanzar los objetivos establecidos son variadas y van desde la organización de reuniones (cada dos meses) en las que confluyen diputados de la Comisión, actores representativos de otras instituciones europeas y los representantes de sector; el monitoreo de la legislación que puede afectar a la Economía Social y la realización de memorándums; la organización de eventos; hasta establecer relaciones con la prensa para informar de temas relevantes a la sociedad.

En definitiva, el Intergrupo de Economía Social pretende ser la plataforma mediante la cual se pueda establecer comunicación e intercambio de información entre el Parlamento Europeo y los distintos actores que conforman el sector para poder incidir en las políticas que se diseñen que estén vinculadas a la actividad que desarrolla la Economía Social.

Comisión Europea

En el caso de la Comisión Europea, las Direcciones Generales (DG) con competencias en materia de economía social son la DG *Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs* (DG GROW)¹² y la DG *Employment, Social Affairs and Inclusion* (DG EMPL)¹³.

Respecto a la DG de mercado interno, industria, emprendimiento y pymes (DG GROW), destacar que los temas referentes a la Economía Social están dentro de la línea de “emprendimiento y pymes” y a la vez dentro de “promoción del emprendimiento”. Concretamente se trata de la Unidad “emprendimiento y economía social” (F1), dirigida por Marko Curavic, jefe de unidad.

En esta dirección general se utiliza el concepto Economía Social y tiene parte de la competencia para implementar la *Social Business Initiative*, vinculando a la Economía Social con el desarrollo y crecimiento sostenible.

¹²http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/social-economy/index_en.htm

¹³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=656>

Por otra parte la DG de empleo, asuntos sociales e inclusión (DG EMPL), también tiene competencias en Economía Social, pero en este caso relacionados con temas de inserción sociolaboral y de servicios de interés general. También se habla de actores de la Economía Social y la respuesta política mediante la que se actúa en materia de inclusión social es el *Social Investment Package*.

Además dentro de la Comisión Europea y como desarrollo de la *Social Business Initiative (SBI)*¹⁴, se crea en 2012 el Grupo de expertos en empresas sociales, GECES,¹⁵ (*Expert Group of Social Entrepreneurship*).

El grupo GECES se crea para que tenga una duración de 6 años (2012-2017), y es consultado por la Comisión en temas sobre la oportunidad, el desarrollo, la creación y aplicación de todas las acciones mencionadas en la SBI, o para un mayor desarrollo del emprendimiento social y la Economía Social.

Las áreas políticas en las que trabaja son: Empleo y Asuntos Sociales, y Empresa y Mercado Interior. Los componentes del grupo de expertos provienen de: Sector académico, Investigación, Asociaciones, Empresas (Asuntos públicos, Economía, Finanzas, Investigación, Salud pública, otros (*Entrepreneuriat Social, Trade Union, SB*)), Organismo de la UE, Entidad financiera y Administraciones nacionales.

Las tareas concretas que tiene asignadas el GECES son:

- ✓ Asistir a la Comisión en la preparación de la legislación o en la definición de políticas.
- ✓ Coordinar con los Estados miembros, el intercambio de puntos de vista.
- ✓ Supervisar el desarrollo de políticas nacionales y la aplicación de la legislación de la UE por las autoridades nacionales.
- ✓ Preparación de actos delegados.
- ✓ Proporcionar experiencia a la Comisión en la preparación de medidas que pueden implementarse.

¹⁴ "the Commission ... shall ... set up a consultative multi-stakeholder group on social business to examine the progress of the measures envisaged in this Communication ... this group could be made up of representatives of the Member States, local authorities, social entrepreneurs' organisations, the banking and finance sector and the academic and university sector."

¹⁵ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2753>

En definitiva se trata de un organismo asesor o de consulta experto en Economía Social que se crea para asegurar la puesta en marcha o implementación correcta de la SBI, convirtiéndose por tanto en otro canal de participación mediante el cual la Economía Social puede introducir sus prioridades políticas e influir en el proceso político.

Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social Europeo (CESE), órgano consultivo de la Unión Europea, incluye en su Grupo III (*Various Interests*) representantes de la Economía Social, los cuales se articulan bajo la denominada 'Categoría Economía Social'¹⁶.

La 'Categoría Economía Social' reúne a 39 miembros procedentes de las cooperativas, mutualidades, asociaciones, fundaciones y ONGs. Y destaca desde su propia organización que el sector de la Economía Social abarca una serie de conceptos utilizados en los diferentes Estados miembros, tales como "la Economía Solidaria" y "Tercer Sector". Más allá de las diferencias nacionales respecto a las formas de terminología y legales, se identifica a la Economía Social por los valores comunes en los que está inspirada como la solidaridad, la cohesión social, la primacía de la persona sobre el capital, la responsabilidad social, la gestión democrática y el hecho de que no son impulsados por el lucro y las ganancias se reinvierten en la empresa y en la sociedad.

La actividad de la Categoría Economía Social ha sido especialmente prolífica en los últimos años, emitiendo diversos Dictámenes de gran relevancia para el reconocimiento y fomento de la Economía Social, convirtiéndose así en un emprendedor político muy importante dentro del proceso político a nivel europeo.

En la entrevista se ratifica esta información:

“Es la institución que más han hecho a nivel europeo para promover a la Economía Social. El papel del CESE es importantísimo, ha sabido que había una falta de estudios y ha sabido identificar las prioridades y las contribuciones y se ha centrado mucho en eso. Se ha centrado en promover a la Economía Social en Europa y en promover una definición de la Economía Social” (SEE).

¹⁶ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.categories-social-economy>

Estas instituciones europeas con foros de trabajo a favor a la Economía Social se pueden considerar canales de participación reconocidos institucionalmente a través de los cuales los agentes de la Economía Social pueden incidir e introducir sus opciones políticas en el proceso político, mediante el contacto directo con los poderes públicos.

El otro modo de incidir o participar en el proceso político, es mediante la participación informal. Acerca de este aspecto se obtiene información en la entrevista, de la cual como principal afirmación cabe destacar:

“Somos un lobby muy activo, pero no somos un lobby fuerte, no somos un gran lobby europeo. La realidad es que nuestros competidores de otros sectores nos ganan en capacidad, en recursos y en recursos humanos. Pero a veces con muchos menos recursos conseguimos un impacto político importante” (SEE).

“Para nosotros no es fácil llamar por teléfono llamar a una Comisaria, para Business Europe (patronal europea) debe ser fácil, es el lobby con más influencia en la política económica de la comisión.” (SEE)

Con estas declaraciones se puede afirmar que el canal informal o no institucional no se puede considerar un canal activo de participación dado que no existe una relación de confianza y complicidad entre las entidades representativas de la Economía Social y los actores políticos mediante la cual incidir en sus decisiones políticas.

7.1.4. Entidades representativas

A continuación se analiza cuáles son las entidades representativas de la Economía Social más representativas a nivel europeo para establecer cuál es el grado de estructuración del sector por lo que a la función representativa y de interlocución política se refiere.

El interlocutor europeo en materia de Economía Social de máximo nivel es la entidad **Social Economy Europe** (SEE)¹⁷, actuando como entidad representativa de la Economía Social a nivel europeo, y teniendo como objetivo hacer llegar las necesidades del sector a las autoridades públicas, para que sea reconocido institucionalmente y fomentado.

¹⁷ <http://www.socialeconomy.eu.org>

Los miembros de SEE son: AEIP, *European Association of Paritarian Institutions* (asociaciones paritarias), AIM, *Association of Mutual Benefit Societies* (mutuas de salud), AMICE, *Association of Mutual Insurers and Insurance Cooperatives in Europe* (mutuas y cooperativas de seguros), CASES (Portugal), CEDAG, *European Council of Associations of General Interest* (asociaciones de interés general), CEPES, Confederación Empresarial Española de Economía Social (España), EFC, *European Foundation Centre* (fundaciones), ENSIE, *European Network of Social Integration Enterprises* (Integración laboral), ESS-France, *French Chamber of Social and Solidarity Economy* (Francia), REVES, *European Network of cities and regions for Social Economy* (Regiones y ciudades por la ES), SAW-B, *Solidarité des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises* (Economía social Wallonia y Bruselas).

La principales prioridades políticas u opciones políticas que presenta *Social Economy Europe* en representación del sector frente a los poderes públicos son:

- re-establecimiento de una unidad de Economía Social.
- una nueva iniciativa para promover la Economía Social y su modelo (que integre al conjunto de la Economía Social y no solo a las Empresas Sociales).
- reconocimiento jurídico europeo para todas las familias de la Economía Social (un estatuto para las mutuas, fundaciones y asociaciones y una simplificación del estatuto de la sociedad cooperativa).
- mejorar el acceso a la financiación de las empresas de la Economía Social.
- educar y formar en la economía social y en sus valores.

Se puede considerar que el hecho de que exista *Social Economy Europe* es un aspecto positivo para que se produzca un cambio político a favor de la Economía Social, dado que se consigue aunar fuerzas para se produzca una interlocución activa con los poderes públicos.

Además existen otras organizaciones representativas que se organizan en torno a familias de la Economía Social (Monzón y Chaves, 2012):

1. Familia de cooperativas:

- EUROCOOP: Comunidad europea de cooperativas de consumidores
- CECODHAS: Comité Europeo de Coordinación de la Vivienda Social – sección de cooperativas
- CECOP: Confederación Europea de Cooperativas de Trabajo, Cooperativas Sociales y Empresas Participativas
- COGECA: Confederación General de Cooperativas Agrarias
- GEBC: Grupo Europeo de Bancos Cooperativos
- UEPS: Unión Europea de Farmacias Sociales

Cooperatives Europe es la organización que agrupa a todos estos órganos representativos de las cooperativas europeas.

2. Familia de mutuas:

- AIM: Asociación Internacional de la Mutualidad
- AMICE: Asociación de Mutuas y Cooperativas de Seguros de Europa

3. Familia de asociaciones y organizaciones de acción social:

- CEDAG: Consejo Europeo de Asociaciones de Interés General
- EFC: Centro Europeo de Fundaciones
- Plataforma Europea de ONG Sociales

4. Plataformas de empresas sociales:

- CEFEC: Confederación Europea de Empresas Sociales, Iniciativas de Empleo y Cooperativas Sociales (*Social Firms Europe*)

Las agrupaciones también han seguido otros criterios para organizarse en su representación, apareciendo redes conjuntas de plataformas que representan a la Economía Social, a organismos gubernamentales (como ayuntamientos) y/o a empresas y otras organizaciones sociales que están promoviendo activamente la Economía Social. Este es el caso de las siguientes redes:

- ESMED, la Red Euro mediterránea de la Economía Social, que está compuesta por las plataformas nacionales de cooperativas o de la Economía Social de Portugal, Francia, España, Italia, Marruecos y Túnez.
- REVES, la Red Europea de Ciudades y Regiones para la Economía Social.
- ENSIE, la Red Europea de Empresas de Integración Social.
- FEDES, la Federación Europea de Empleadores Sociales.

Destacar además el caso de CIRIEC-International, que es un ejemplo inusual de entidad con una base societaria que aúna a organizaciones representativas de empresas del sector público y la economía social y cooperativa de muchos países europeos, con investigadores que se especializan en este ámbito.

En definitiva, se observa que existe una estructura organizada de representación de la Economía Social, llegando a tener una organización intersectorial que representa a distintas familias del sector, aunque es relevante destacar que la organización *Cooperative Europe* no es miembro de *Social Economy Europe*, quedando fuera de esta organización intersectorial una parte importante de la Economía Social, las cooperativas, así como también cabe destacar que el número de miembros que conforma la entidad es reducido comparado con el tamaño de la Economía Social a nivel europeo y procede de pocos países, sobre todo de países del sur como España o Francia.

7.1.5. Conclusiones

Una vez analizados los elementos más importantes que pueden incidir en el cambio político en el ámbito europeo, destacar, en primer lugar, que el hecho de que la Economía Social haya sido capaz de incrementar su importancia dentro del sistema socioeconómico creando más empresas y generando más empleo pese a la situación de crisis, ha sido un aspecto fundamental para que se produzca el cambio en el discurso político.

Las autoridades públicas europeas han fundamentado el discurso favorable a la Economía Social con la capacidad que ésta ha demostrado de seguir contribuyendo tanto social como económicamente al desarrollo del modelo europeo pese a la mala situación económica que se ha ocasionado en el conjunto de la Unión Europea.

Este primer elemento de cambio favorable se corresponde con la denominada *problem stream*, ya que es porque aparece un problema en el entorno o externo por lo que se detecta un cambio en la voluntad política.

El segundo de los elementos relacionados con la *political stream* es la concepción de la Economía Social. Pese a que la herramienta teórica requiere que se realice un estudio más extenso de la opinión de la sociedad en general acerca de la Economía Social, el análisis de la concepción de la Economía Social proporciona una aproximación que se puede generalizar al resto de la sociedad.

El elemento clave a destacar en lo que se refiere a la concepción de la Economía Social es que existe una importante confusión terminológica (*social business, social economy y social enterprise*) que refleja el desconocimiento del sector por parte de las autoridades europeas y por consiguiente de la sociedad en general, así como la falta

de unión del propio sector para defender bajo un mismo término sus intereses dentro del proceso político.

Tanto el desconocimiento como la falta de unión en cuanto a la terminología utilizada se consideran elementos obstaculizadores del cambio político, dado que dificultan el conocimiento y la concepción del sector dentro del ámbito de las ideas.

Como elemento positivo dentro de la *political stream* destacar el hecho de que se intenta introducir a la Economía Social en temas transversales o intersectoriales a través del Intergrupo de Economía Social del Parlamento, aunque esto no tiene su reflejo en la creación de una unidad propia de la Economía Social en la Comisión, quedando bajo las direcciones generales relacionadas con el empleo y el emprendimiento.

Por último, respecto a las entidades representativas, la opción política presentada y los canales de participación, decir que el sector presenta una estructura bastante bien organizada a través de la entidad representativa *Social Economy Europe*, la cual está considerada el interlocutor oficial de la Economía Social y tiene un acceso relativamente importante a través de los canales de participación institucional, y presenta a lo poderes públicos europeos una opción política clara, viable técnicamente y de acuerdo al modelo de desarrollo europeo.

Como aspectos negativos destacar que *Social Economy Europe* debería recoger bajo su paraguas de representación a un mayor número de entidades, entre ellas *Cooperatives Europe*, para que el índice de representatividad fuera el adecuado para la realidad que constituye la Economía Social a nivel europeo; así como también se debería mejorar la participación desde una perspectiva no institucional, ganando presencia como lobby en el proceso político europeo.

En definitiva, el análisis de los elementos más relevantes del contexto europeo revelan que el cambio en el discurso político ha sido propiciado mayoritariamente por un cambio en el contexto, es decir, ha sido favorecido por elementos externos relacionados con la buena evolución de la Economía Social frente a un contexto de crisis generalizada.

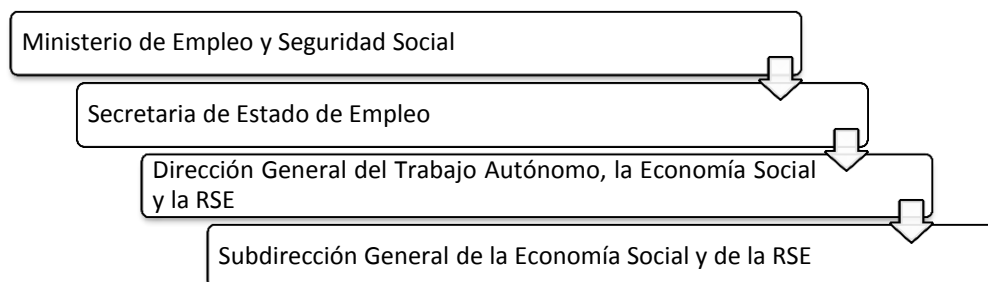
7.2. Elementos de cambio político en España

El primer aspecto clave que cabe delimitar antes de analizar los elementos que han influido en el cambio político es la concepción práctica que los poderes públicos tienen de la Economía Social, dado que esto determinará cuál es el objeto de análisis, pues serán el conjunto de entidades que se conciben de la Economía Social las que se analizarán con mayor detenimiento.

En España, las razones de la administración pública que justifican el fomento de la Economía Social están estrechamente relacionadas con la mejora del empleo y la mejora de la competitividad de las empresas, entendiendo de esta manera a la Economía Social desde una perspectiva estrecha, considerando solamente objeto de fomento a las cooperativas, las sociedades laborales, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo, que son las entidades que contribuyen de manera más relevante a la consecución de los objetivos propuestos. Este aspecto condiciona, por tanto, qué tipo de medidas se diseñan para fomentar a la Economía Social y proporciona información acerca de qué entienden y cómo conciben los poderes públicos a la Economía Social.

Por tanto se concluye que en el caso de España los *policy makers* incorporan como entidades de la Economía Social a las cooperativas, las sociedades laborales, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo, y conciben a la economía social desde una perspectiva más restringida que la concepción científica de economía social (p.ej. de la asociación científica CIRIEC) o que la concepción aprobada por la nueva Ley 5/2011 de Economía Social.

Otro aspecto que determina la concepción que tienen los poderes públicos de la Economía Social es mediante la determinación de las administraciones públicas con competencias en el sector, concretamente en la que aparece el término específico Economía Social. En el caso de España la consecución de administraciones a nivel estatal de las que depende la Economía Social son:



Esto confirma que los poderes públicos en España vinculan a la Economía Social con el sector de mercado, concretamente con aspectos relacionados con el empleo. Esto se ve reforzado con la afirmación de una de las personas entrevistadas vinculada a la administración pública:

Los poderes políticos cuando hablan de Economía Social *“están pensando en cuestiones relativas al empleo, piensan en la Economía Social como un recurso de generación de puestos de trabajo o de mantenimiento de puestos de trabajo”*.

En definitiva, el concepto de Economía Social para los poderes públicos en España está relacionado con el ámbito laboral y de inserción socio laboral mayoritariamente, por lo que se dejarán fuera del análisis muchos aspectos relacionados con sectores como la agricultura, el sector financiero y la acción social, ya que no se recogen bajo el término Economía Social por parte de los *policy makers*.

Por parte del propio sector, se produce una división del sector, por una parte se considera que existe la Economía Social, en la cual se incluyen a las entidades de mercado (cooperativas, sociedades laborales, mutualidades de previsión social, cofradías de pescadores y empresas de inserción), y por el otro existe el Tercer Sector, que se relaciona con parte de las entidades de no mercado, concretamente con las asociaciones de acción social.

Esto se ratifica con algunas de las declaraciones que se obtienen a partir de las entrevistas realizadas.

Como ejemplo destacar las declaraciones de la representante de la Plataforma del Tercer Sector:

“Respecto a la Economía Social los competentes son CEPES, ellos te pueden dar una orientación. Yo te puedo contar la historia desde el Tercer Sector, entidades sin ánimo de lucro.” (PTS)

“La Economía Social, CEPES concretamente, impulsó muchísimo la ley de la Economía Social que terminaron aprobando en el 2011. Y ahora nuestro sector está apoyando el proyecto de ley del Tercer Sector.... Con eso lo que te está diciendo ya, es que en España se entienden como cosas diferentes, por una parte la Economía Social, por otra parte Tercer Sector” (PTS).

Por parte de CEPES, la representante se ciñe a la definición de la Ley de Economía Social, por lo que sí que considera que *“el movimiento asociativo y fundacional con*

actividad económica y que cumplan los criterios que acabo de comentar (principios de la Economía Social)” sí que están dentro del concepto de Economía Social, pero este tipo de entidades no está bajo el paraguas de CEPES.

Incluso una de las personas entrevistadas representante del sector a nivel europeo opina que *“la ley (de Economía Social) no abarca lo que el profesor Barea denomina la Economía Social de no mercado...y que conforma el denominado Tercer Sector”* (M. A. Cabra de Luna).

Otra de las personas entrevistadas relacionadas con el mundo académico afirma que *“la Economía Social por un lado y el Tercer Sector por otro... Esta división responde a las características, a cómo ha evolucionado cada sector”* (R. Nogales).

Por lo tanto en la práctica se considera que existen dos realidades distintas, dividiendo por tanto el sector y existiendo dos propuestas políticas distintas, la del sector “empresarial” de la Economía Social y la del sector de “acción social”, denominado también Tercer Sector, llegando a reclamar dos leyes distintas.

A continuación, se analizan los distintos elementos de cambio político relacionados con la Economía Social siguiendo la herramienta de análisis seleccionada para realizar el estudio que nos ocupa, para poder determinar cuáles se pueden considerar elementos que favorecen el cambio político y cuáles se pueden considerar obstáculos.

7.2.1. Problem stream

La primera corriente a la que hace referencia el modelo teórico es la de los problemas. Dentro de esta corriente se identifican tres elementos de cambio, los eventos relevantes, los indicadores y el *feedback*. En definitiva, en esta corriente se trata de analizar los elementos del entorno que describen cuál es la situación socioeconómica en España.

Eventos relevantes

Los eventos relevantes que se identifican y que pueden relacionarse de alguna manera con la Economía Social, están relacionados con las consecuencias de la crisis: desahucios, crisis sector financiero, crisis preferentes,... Estas situaciones generan descontento en la sociedad en general, lo cual a través de movilizaciones sociales se reclama un cambio en el modelo socioeconómico que sea más inclusivo, en el que se tenga más en cuenta a las personas y los problemas que éstas pueden sufrir (Simsa, 2015).

Se podría afirmar, en base a las características analizadas en el apartado teórico, que el modelo que representa la Economía Social puede ajustarse a estas nuevas demandas, ya que se trata de un sector que presenta como característica más relevante que las personas prevalecen sobre el capital, siendo así entidades que con su actividad pretenden cubrir necesidades relacionadas con los socios o con la sociedad en general, proporcionando cohesión social y desarrollo económico a la vez.

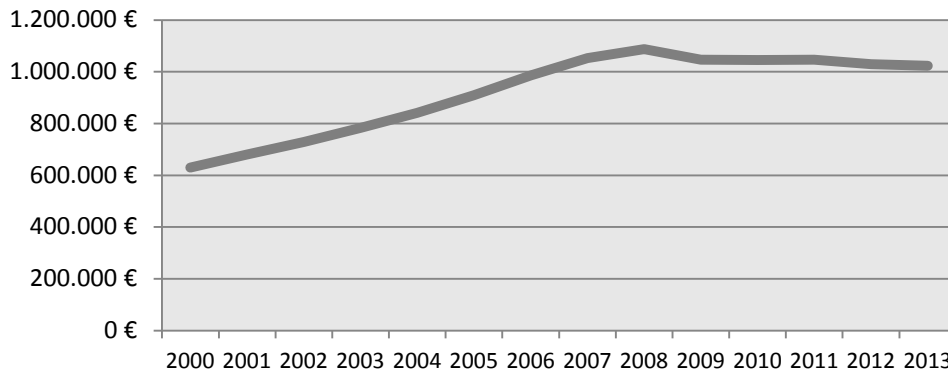
Indicadores

Los indicadores macroeconómicos y sociales nos proporcionan una visión simplificada de la realidad socioeconómica de una sociedad o país, pudiendo detectar problemas existentes, por lo que a continuación se realiza un análisis de los principales indicadores para describir y detectar qué problemas existen y pueden actuar como elemento de cambio político.

En primer lugar, se hace un análisis de la situación socioeconómica general del país para detectar los principales problemas que pueden actuar como elemento de cambio, haciendo referencia a indicadores como: evolución del PIB, déficit público, tasa desempleo, índice pobreza. A continuación se presentan los distintos gráficos de los indicadores más relevantes.

En el primer gráfico se representa la evolución del PIB español en millones de euros en el periodo 2000-2013. En el gráfico se observa que el PIB ha tenido una evolución creciente desde el año 2000 al 2008, año en el que irrumpe la crisis y a partir del cual disminuye el volumen del PIB.

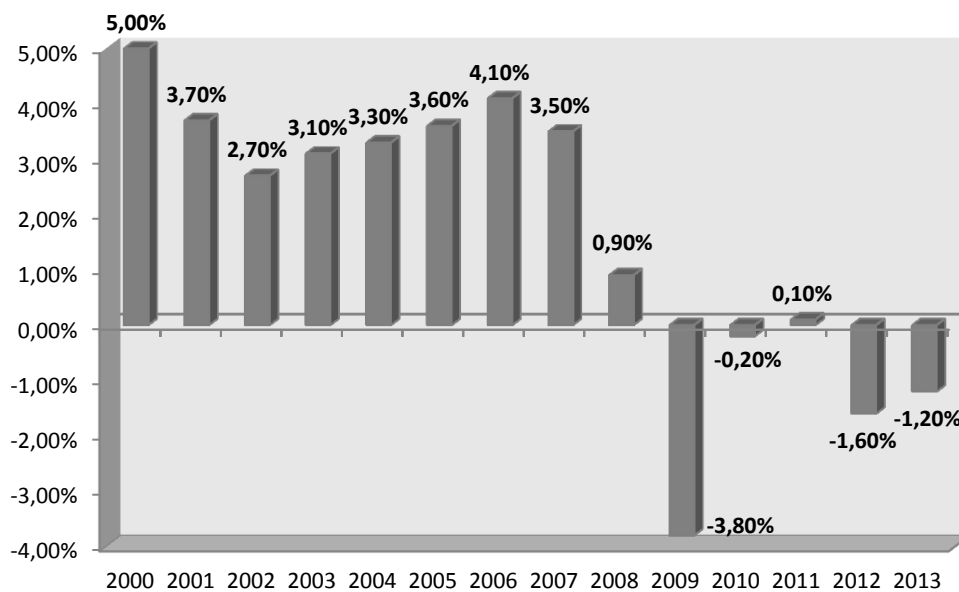
Gráfico 1. Evolución del PIB en mill. € (2000-2013)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE

Para esclarecer la evolución del PIB, se presenta otro gráfico con los datos de la tasa de variación anual. Con estos datos se confirma que la evolución negativa del PIB a partir del año 2008, llegando a decrecer un 3,8% el año 2009, poniendo de manifiesto, por lo tanto, la situación de crisis económica que sufre el país durante dicho periodo.

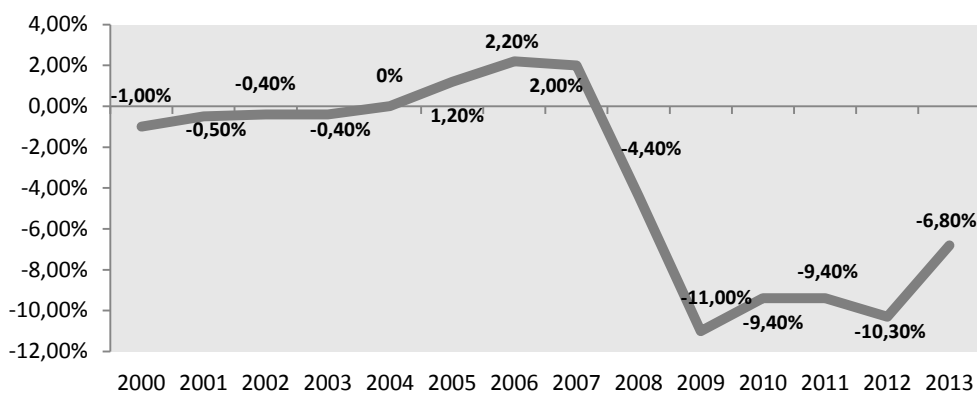
Gráfico 2. Tasa de variación anual del PIB (2000-2013)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE

Otro elemento económico clave que se ve alterado con el inicio de la crisis es el déficit público. En el gráfico se aprecia como del año 2007 al 2009 el porcentaje baja un 13%, lo cual implica que se produce un incremento del déficit público muy importante. Este indicador cobra una relevancia importante dentro de la agenda política, dado que rápidamente se impone como prioridad reducir el déficit público aplicando políticas de austeridad presupostaria, reduciendo las partidas de gasto público. Este aspecto es relevante, ya que condiciona el desarrollo de las políticas en general y de la política dirigida a la Economía Social en particular, convirtiéndose en un obstáculo para que se produzca un cambio político favorable para la Economía Social.

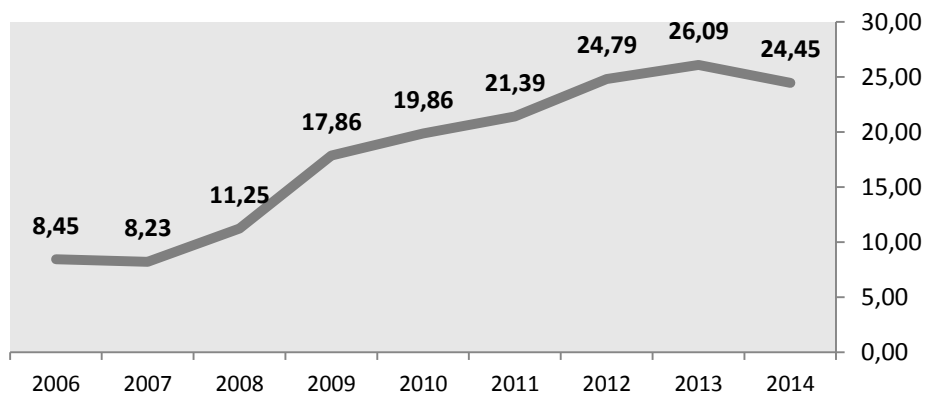
Gráfico 3. Déficit público sobre el PIB (2000-2013)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE

La negativa evolución del PIB ocasiona consecuencias negativas en el mercado de trabajo, traduciéndose dichas consecuencias en un aumento de la tasa de paro. La evolución se presenta en el siguiente gráfico, en el cual se aprecia un incremento de la tasa de paro muy pronunciado, llegando a superar la tasa del 26% en el año 2013.

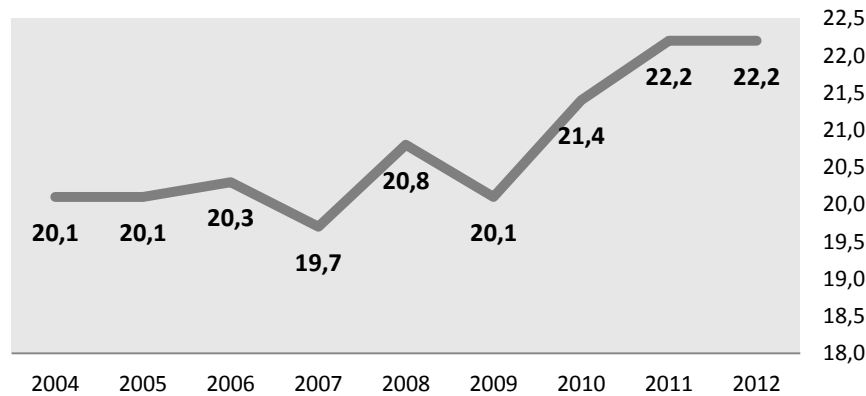
Gráfico 4. Tasas de paro (2006-2014)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE

Unido al problema del desempleo, la crisis ha provocado un incremento de la pobreza en la sociedad española. En el siguiente gráfico se observa que la tasa de riesgo de pobreza se ha incrementado de una manera relevante a partir del inicio de la crisis de 2008.

Gráfico 5. Tasa de riesgo de pobreza (2004-2012)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE

Con la descripción y representación de los principales indicadores se revela la situación problemática que atraviesa el país, con la existencia tanto de problemas económicos como sociales.

Con el estallido de la crisis, que se pone de manifiesto con el descenso del PIB, se produce un deterioro de la economía española considerable, afectando particularmente al mercado de trabajo y a las cuentas públicas, así como también, como consecuencia de las políticas de austeridad o restrictivas, se ven disminuidos los niveles de bienestar social, llegando a producirse un incremento de la tasa de riesgo de pobreza.

Estos problemas que se revelan a partir del análisis de los indicadores suponen potenciales elementos de cambio de cambio político, ya que exponen a la opinión pública problemas socioeconómicos que deben tratar de mejorar los poderes públicos, dado que son problemas que atañen al conjunto de la sociedad.

Al mismo tiempo juega en contra de que se produzca un cambio político el hecho de que se establezca como prioridad política la reducción del déficit público mediante políticas de reducción del gasto público, ya que actúa como restricción para que se desarrollen nuevas políticas que incrementen el montante total del gasto público.

A continuación se presentan los indicadores más relevantes con los que se trata de describir cuál es la situación de la Economía Social en España, determinar qué importancia tiene dentro del sistema socioeconómico.

Dado que no existen datos estadísticos oficiales publicados del conjunto de la economía social, se recurre a otras publicaciones que han tratado de calcular o cuantificar al sector, concretamente al estudio “Las grandes cifras de la economía social” publicado el año 2008 bajo la dirección del profesor José Luis Monzón (2008) y al “Informe sobre las grandes cifras de la economía social en España (periodo 2011-2012)” también dirigido por José Luis Monzón (2013), en el cual se actualizan parcialmente los datos obtenidos en el primer informe; y a datos parciales de entidades que forman parte de la Economía Social. Con el análisis de estos datos se proporciona una descripción de la situación de la Economía Social en España.

La primera tabla que se presenta recoge las principales magnitudes de la economía social en España en el año 2008, concretamente se presenta el número de entidades, el número de socios, los empleos directos y el volumen de ventas (en euros) por tipos o clases de entidades de la economía social. Esta tabla conforma una fotografía del sector, mostrando la relevancia que la Economía Social tiene en el conjunto del sistema socioeconómico de la sociedad española en el año 2008.

Tabla 14. Principales magnitudes de la Economía Social en España, 2008

	Nº de entidades	Nº de socios	Empleos directos	Ventas (€)
Cooperativas	24.738	6.774.716	456.870	66.285.893.350
Coop. agrarias	3.757	1.264.013	90.308	20.141.549.046
Coop. explotación com. tierra	428	4.887	3.835	162.394.017
Coop. de trabajo asociado	18.019	155.179	221.844	14.793.789.115
Coop. consumidores y usuarios	332	2.858.925	65.618	12.467.647.816
Coop. de servicios	419	45.032	9.830	12.298.694.951
Coop. de transportes	546	23.057	17.038	1.218.518.330
Coop. de enseñanza	303	39.648	14.828	567.261.093
Coop. sanitarias	1	180.000	807	59.187.302
Coop. de viviendas	626	84.900	2.981	688.000.112
Coop. de crédito	81	2.096.531	20.940	3.020.000.000
Otras Cooperativas	226	22.544	8.841	868.851.568
Sociedades Laborales	17.637	82.894	133.756	12.095.806.704
Mutuas y Mutualidades	428	N.D.	8.700	6.141.836.456
Mutuas	35	N.D.	6.091	3.739.902.832
Mutualidades	393	2.450.000	2.609	2.401.933.624
Centros Especiales de Empleo	1.775	52.631	52.631	1.067.303.310
Empresas de Inserción	183	3.140	3.140	54.142.735
Cofradías de Pescadores	90	45.000	442	320.706.792
Entidades Singulares	3	924.276	65.603	2.818.296.000
Asociaciones	151.725	28.357.403	470.348	22.642.225.200
No Lucrativas de Acción Social	27.345	5.295.927	287.285	13.439.053.448
Otras Asociaciones	124.380	23.061.476	183.062	9.203.171.752
Fundaciones Privadas al Servicio de los Hogares	4.279	-	52.106	4.878.036.000
No Lucrativas de Acción Social	1.644	-	28.868	1.052.094.605
Otras Fundaciones Privadas al Servicio de los Hogares	2.548	-	18.082	1.766.970.395
Obra Social Cajas Ahorros	87	-	5.156	2.058.971.000
Total	200.858	38.694.060	1.243.596	116.304.246.547

Fuente: Monzón (2008:72)

En la tabla se observa que en términos generales la Economía Social cuenta y representa más de 116.000 millones de euros de facturación, 200.000 entidades, 1,2 millones de empleos directos y alrededor de 24 millones de socios.

Como relevante destacar que el volumen de empleo directo que genera la Economía Social representa aproximadamente el 6% de la población total ocupada, y si se tiene en cuenta, como apunta el estudio de referencia (Monzón, 2008), que existen empleos inducidos por el cooperativismo de viviendas y también el hecho de que de las 819.000 personas ocupadas en el sector agrario en 2008, el 75% se benefician en sus empleos de forma decisiva del apoyo de las estructuras empresariales cooperativas en las

actividades de transformación, comercialización y aprovisionamiento. Puede afirmarse, en conclusión, que la Economía Social es determinante para el mantenimiento de más de 2 millones de empleos en España, algo más del 10% de la población ocupada total.

Si se analizan los resultados por subsectores, el subsector de mercado de la Economía Social agrupa a más de 45.000 empresas, 700.000 empleos directos y consolida un volumen de facturación superior a los 87.000 millones de euros en 2008.

Respecto al subsector de no mercado, destacar los datos relativos al Tercer Sector de Acción Social núcleo duro del mismo. Éste agrupa a 29.000 asociaciones y fundaciones, con un volumen de gasto que alcanza los 14.500 millones de euros y un nivel de empleo próximo a los 320.000 trabajadores remunerados, además de movilizar la acción de más de 460.000 voluntarios. Si se añade a los 232.000 voluntarios de Cruz Roja y de Cáritas (entidades singulares) se alcanza una cifra próxima a los 700.000 voluntarios en el Tercer Sector de Acción Social.

La tabla que aparece a continuación profundiza la fotografía del sector aportando el Valor Añadido Bruto (VAB) que genera la Economía Social en España en el año 2008 por tipo de entidades, dato muy relevante para fortalecer la idea de que la Economía Social es un sector decisivo dentro del sistema socioeconómico español.

Tabla 15. Valor Añadido Bruto de las entidades de la ES en España, 2008 (miles de €)

CLASE DE ENTIDADES	VAB
Cooperativas	10.407.801
Cooperativas agrarias	2.215.570
Cooperativas explot. comun. Tierra	51.966
Cooperativas de trabajo asociado	2.958.758
Cooperativas de consumidores y usuarios	2.119.500
Cooperativas de servicios	614.935
Cooperativas de transportes	48.741
Cooperativas de enseñanza	488.428
Cooperativas sanitarias	24.859
Cooperativas de viviendas	41.280
Cooperativas de crédito	1.717.780
Otras cooperativas	125.984
Sociedades Laborales	3.070.658
Cofradías de Pescadores	56.124
Entidades singulares	1.799.200
Centros especiales de empleo y Empresas de inserción	669.435
Mutualidades de previsión social y mutuas	355.698
Fundaciones al servicio de los hogares	1.424.121
Fundaciones de acción social	531.492
Otras fundaciones privadas al servicio de los hogares	892.629
Asociaciones privadas al servicio de los hogares	8.945.645
Asociaciones de acción social	5.665.422
Otras asociaciones privadas al servicio de los hogares	3.280.223
Otras entidades no lucrativas al servicio de los hogares	171.881
Total	26.900.563

Fuente: Monzón (2008:74)

Los datos de tabla revelan que la mayor aportación al VAB la hacen las cooperativas con 10.408 millones de euros, que representa el 40% del total del valor que aporta la Economía Social en su conjunto. También destacar que las entidades de acción social aportan más de 6.000 millones de euros, que representan el 23% de la aportación total, y las entidades singulares (ONCE, Cruz Roja y Cáritas) representan un 6,7% del VAB total de la economía social.

Si comparamos los datos con el conjunto de la economía española, el valor añadido bruto de toda la Economía Social con relación al PIB era en 2008 del 2,47%, un porcentaje que refleja una sólida estabilidad con tendencia al alza en los primeros ocho años del siglo XXI.

A continuación se presentan los datos obtenidos en el segundo informe de las grandes cifras, en el cuál se actualizan los datos del número de entidades, del número de socios, de los empleos, del volumen de ventas y del VAB de las cooperativas y las sociedades laborales para el año 2012 (Monzón et al, 2013). En la siguiente tabla se recogen los principales indicadores:

Tabla 16. Principales magnitudes de las cooperativas y las sociedades laborales, 2012

Tipo de entidad	Nº entidades	Nº socios (personas físicas)	Empleos (directos)	Ventas (2)
Coop. agroalimentarias	3.425	1.136.426	74.261	20.921.148.830 €
Coop. explot. Común. Tierra	450	7.960	2.843	193.010.092 €
Coop. de trabajo asociado	15.790	131.790	188.673	13.367.091.193 €
Coop. de consumidores y usuarios	295	3.465.050	30.342	12.089.109.391 €
Coop. de servicios	376	40.815	10.142	10.893.206.282 €
Coop. de transportistas	522	14.900	13.502	886.815.987 €
Coop. de enseñanza	289	41.374	14.923	818.599.604 €
Coop. de viviendas	582	57.878	3.198	759.344.625 €
Cooperativas de crédito	68	2.554.627	19.674	2.447.103.000 €
Otras cooperativas	248	93.108	3.421	828.313.324 €
TOTAL COOPERATIVAS	21.715	7.543.928	360.979	63.203.742.328 €
Soc. Anónimas Laborales	1.483	-	17.942	-
Soc. Limitadas Laborales	10.793	-	49.414	-
TOTAL SOCIEDADES LABORALES	12.276	-	67.356	8.798.748.089 €
TOTAL ECONOMÍA SOCIAL (coops y soc. lab.)	33.991	7.543.928	428.335	72.002.490.417 €

Fuente: Monzón et al (2013:9 y 15)

En la tabla se observa que el número de entidades asciende a 33.991, de las cuales 21.715 son cooperativas y 12.276 sociedades laborales; que el número de socios en las cooperativas es de 7.543.928; las cooperativas y sociedades laborales generan 428.335 empleos directos y tienen un volumen de ventas de más de 72 millones de euros.

En el informe se destaca que se ha producido una *“resistencia de las cooperativas a la pérdida de empleo, ya que entre 2010 y 2012 sólo han perdido un 2,6% del empleo, frente a un 15,5% de pérdida de empleo entre los trabajadores asalariados del sector privado”*.

En el caso de las sociedades laborales se afirma que ha habido *“una disminución de 2.265 entidades con respecto a las registradas en la misma fecha de 2010, lo que supone una tasa de variación negativa del -15,6%. Esta misma tasa referida al periodo comprendido entre 2008 y 2010 alcanzó una cifra negativa del -17%.”* Aunque se matiza que la desaparición de sociedades laborales del registro no siempre se debe a que se cesa la actividad, sino que muchas veces se produce un cambio de forma jurídica de la entidad.

En la siguiente tabla se presentan los datos de Valor Añadido Bruto (VAB), profundizando así en la relevancia de la Economía Social dentro del sistema socioeconómico.

Tabla 17. Valor añadido por clase de Coop. y Sociedades Laborales (en miles de €), 2012

Tipo de empresa	Valor Añadido
Cooperativas agroalimentarias	2.390.989
Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra	57.539
Cooperativas de trabajo asociado	2.723.749
Cooperativas de consumidores y usuarios	2.201.130
Cooperativas de servicios	534.384
Cooperativas de transportistas	33.464
Cooperativas de enseñanza	562.980
Otras cooperativas	39.852
TOTAL COOPERATIVAS NO FINANCIERAS	8.544.087
Sociedades Anónimas Laborales	983.384
Sociedades Limitadas Laborales	1.996.569
TOTAL SOCIEDADES LABORALES	2.979.953
VAB sector no financiero	11.524.040
Cooperativas de crédito	1.817.218
VAB sector financiero	1.817.218
VAB ECONOMÍA SOCIAL (Coop. y S.Lab)	13.341.258

Fuente: Monzón et al (2013:17)

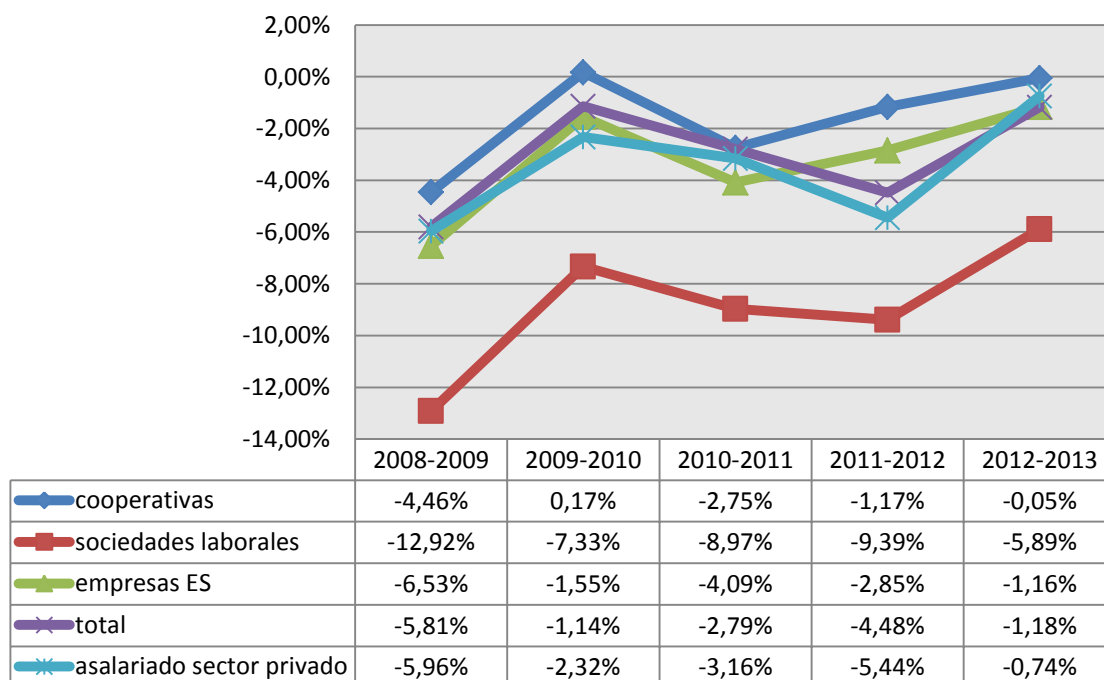
En esta tabla se observa que el 86% del VAB se aporta por parte del sector no financiero, desatacando la aportación de las cooperativas, concretamente de las agroalimentarias, las de trabajo asociado y las de consumidores y usuarios. El valor total del VAB de las cooperativas y sociedades laborales asciende a más de 13 millones de euros.

El conjunto de datos que se exponen ofrecen una fotografía de los años 2008 y 2012 del peso de la Economía Social en el conjunto socioeconómico de la realidad española, poniendo de manifiesto que se trata de un sector que contribuye al desarrollo económico y social de la sociedad, por lo que esta realidad no puede ni debe ser ignorada por la sociedad y las instituciones que la representan.

A continuación se presenta un análisis de la evolución del empleo en cooperativas y sociedades laborales (núcleo del subsector de mercado de la Economía Social), comparada con la evolución del empleo total y del empleo asalariado del sector privado en España para poder evaluar el desarrollo de la realidad de la Economía Social durante el periodo analizado. Concretamente el gráfico recoge la variación del empleo desde el año 2008 al 2013, pudiendo establecer la valoración de si las empresas de la Economía Social (cooperativas y sociedades laborales) han destruido más o menos empleo.

El análisis se centra en cooperativas y sociedades laborales porque son los datos publicados que existen y a los que se puede acceder a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. De esta manera se vuelve a poner de manifiesto cuál es la concepción que tienen los poderes públicos en España acerca de la Economía Social.

Gráfico 6. Evolución del empleo en cooperativas y sociedades laborales y en el conjunto de España, 2008-2013 (variación del empleo en %)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPA y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social

En el gráfico se observa que durante el periodo analizado se produce una destrucción de empleo todos los años, siendo así la tasa de variación de empleo negativa. Destacar que es en el año 2009 en el que se ocasiona la mayor destrucción de empleo, en general, y a continuación se percibe un intento de creación de empleo que no llega a cuajar porque los siguientes años vuelve a bajar la tasa de variación que después se verá incrementada pero con una tendencia más suave.

Lo más relevante de estos datos y se quiere destacar es que la destrucción de empleo en las cooperativas ha sido proporcionalmente menor durante todo el periodo que en el conjunto de la economía, corroborando la virtud atribuida tradicionalmente al sector. Mientras que en el año 2013 el nivel de empleo de las cooperativas representa aproximadamente el 90% del empleo en cooperativas el año 2008, perdiendo así el 10% del empleo que había antes de iniciarse la crisis, en el caso del empleo total, se ha perdido un 15% de puestos de trabajo.

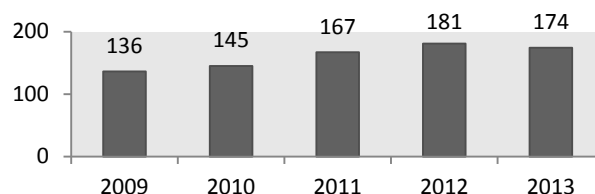
No pasa lo mismo en el caso de las sociedades laborales, en las que se observa unas tasas de variación del empleo bastante más bajas, provocando una destrucción de empleo importante, se destruye un 35% de puestos de trabajo. Recordar que parte de esta destrucción de empleo no es real, ya que, como ya se ha hecho referencia anteriormente, una parte significativa de las sociedades laborales que desaparecen no se debe al cese de la actividad, sino que se produce un cambio de forma jurídica. Esta tendencia está relacionada con lo que se denomina “oportunisto de las ayudas públicas”, que determina que la tendencia de crear nuevas empresas de trabajo asociado está vinculada, en parte, a las ayudas puestas en marcha para el fomento de creación de las mismas, por lo que si dichas ayudas se extienden a los autónomos, mermará la creación de este tipo de empresas en pro de la de autónomos (Monzón, 2010).

Es debido a esto que el indicador del total de empresas de la Economía Social no es mayor durante todo el periodo al de empleo total, aunque cabe destacar que en el año 2012 alcanza una cierta ventaja gracias a la significativa menor destrucción de empleo por parte de las cooperativas.

A continuación se analizan los indicadores relacionados con las empresas de inserción, un tipo de entidades muy importante dentro de la Economía Social por su gran labor de inserción sociolaboral y, por tanto, de contribución a la cohesión social.

Para obtener indicadores acerca de las empresas de inserción, se recurre a las memorias sociales anuales que presenta FAEDEI (Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción), entidad representativa del colectivo de empresas de inserción a nivel del estado español.

Gráfico 7. Nº de empresas de inserción en España (2008-2013)



Fuente: elaboración propia en base a datos de las memorias sociales de FAEDEI (2012,2013)

En el caso del número de empresas de inserción, la evolución ha sido creciente desde el año 2008 hasta la actualidad, como se muestra en el gráfico anterior, aunque existe un punto de inflexión en el que desciende el número de empresas de inserción, en el año 2013.

Si se analiza el número de empresas de inserción por CCAA, se observa que la mayor parte de las empresas de inserción se encuentran en Cataluña y el País Vasco, dándose un nivel de concentración muy elevado, ya que entre las dos comunidades concentran aproximadamente al 60% de las empresas de inserción de España. En la siguiente tabla se muestra la distribución de empresas de inserción por CCAA en el año 2013.

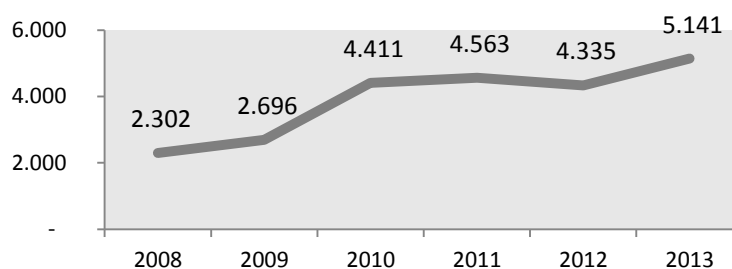
Tabla 18. Distribución de empresas de inserción por CCAA, año 2013

CCAA	nº	%
Andalucía	8	4,60%
Aragón	9	5,17%
Cantabria	1	0,57%
Castilla y León	10	5,75%
Castilla-La Mancha	5	2,87%
Cataluña	59	33,91%
Comunidad de Madrid	8	4,60%
Comunidad Valenciana	5	2,87%
Extremadura	2	1,15%
Galicia	2	1,15%
Islas Baleares	2	1,15%
Islas Canarias	6	3,45%
Murcia	4	2,30%
Navarra	5	2,87%
País Vasco	45	25,86%
Principado de Asturias	3	1,72%
TOTAL	174	100,00%

Fuente: elaboración propia en base a datos de las memorias sociales de FAEDEI (2012, 2013)

Otro aspecto relevante a analizar es el volumen de la plantilla total de personas trabajadoras en empresas de inserción. En el gráfico que aparece a continuación se muestra la evolución de la plantilla total de trabajadores, incluyendo personas de inserción y de no inserción, en el periodo 2008 a 2013.

Gráfico 8. Evolución de la plantilla total de personas trabajadoras en empresas de inserción en España (2008-2013)



Fuente: elaboración propia en base a datos de las memorias sociales de FAEDEI (2012, 2013)

Se observa que la evolución ha sido creciente durante el periodo analizado, pasando de 2.302 personas inicialmente a 5.141 en el año 2013, produciéndose en el año 2012 se produce una disminución de personas trabajadoras en las empresas de inserción.

En cuanto a la facturación de las empresas de inserción, la evolución también ha sido positiva. Se muestran los datos en la siguiente tabla:

Tabla 19. Evolución de la facturación de las empresas de inserción en España (2008-2013)

	facturación en €	Incremento respecto al año anterior
2008	49.374.000€	-
2009	54.254.172€	9,88%
2010	58.922.832€	8,61%
2011	62.681.851€	6,38%
2012	63.928.218€	1,99%
2013	68.728.243€	7,51%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la memoria social de FAEDEI (2013)

En la tabla se observa que todos los años se ha ido incrementando el volumen de facturación de las empresas de inserción, pasando de un volumen de 49.374.000€ a 68.728.243€. Además en la memoria de FAEDEI se destaca que la contribución en el año 2013 de las empresas de inserción al PIB se valora en 53.896.958€ (Añadido Bruto Generado VAB).

Por lo que se puede afirmar que, pese a la época de recesión económica por la que está atravesando el país, la importancia de las empresas de inserción dentro del sistema socioeconómico ha sido creciente, produciéndose un crecimiento del 27,94% en cuanto al número de empresas de inserción, un crecimiento del 123,33% del número de trabajadores en plantilla y un incremento del volumen de facturación del 39,20%.

A continuación se presentan los datos actualizados, año 2012, de los Centros Especiales de Empleo. Para ello se recurre al estudio realizado por CIRIEC España “Informe sobre el impacto económico y social de los centros especiales de empleo en España” (Monzón et al, 2014).

En la siguiente tabla aparecen recogidos los principales datos de los CEE en España para el año 2012.

De los datos que aparecen en la tabla y los resultados del informe destacar las siguientes conclusiones:

- Aun aumentando el empleo de las personas con discapacidad en España en el periodo 2009-2012 (de 306.500 a 355.500), incrementándose la tasa de paro de dichas personas del 21,8% al 33,1% en los CEE el crecimiento del empleo ha sido del 33% mientras que en el resto operadores económicos ha sido de un 12,5%.
- Los CEE, en donde trabaja el 19% de las personas con discapacidad empleadas en España, constituyen un eje fundamental en los procesos de inserción de dichas personas, que presentan unas tasas de actividad y de empleo inferiores en un 50% a las de las personas sin discapacidad y unas tasas de paro superiores a ocho puntos porcentuales a las de dichas personas.
- Los CEE de la Economía Social suponen el 48% de todos los CEE, el 57% de las personas con discapacidad empleadas en el conjunto de CEE y el 41% de los ingresos comerciales (cifra neta de negocios + otros ingresos de explotación = 1.747,8 millones de euros) de todos los CEE, que ascienden a 4.212,8 millones de euros.

Tabla 20. Cifras relevantes de los CEE en España, año 2012

- Número total de CEE (establecimientos).....	2.104
- Empleo total en los CEE	75.906
• Personas con discapacidad empleadas (88%)	66.790
• Personas sin discapacidad empleadas (12%)	9.116
• Personas con discapacidad en CEE respecto al total de personas con discapacidad empleadas en España	18,8%
- CEE de la economía social	1.020
- CEE de la economía capitalista.....	1.084
- Empleo estimado en los CEE de la economía social.....	43.760
• Personas con discapacidad empleadas	38.004
• Personas sin discapacidad empleadas	5.756
- Empleo estimado en los CEE de la economía capitalista	32.146
• Personas con discapacidad empleadas	28.786
• Personas sin discapacidad empleadas	3.360
- Empleo total en CEE de personas con discapacidad con especiales dificultades de inserción	34.063
- Proporción estimada de personas con discapacidad con especiales dificultades de inserción empleadas en los CEE de la economía social	62%
- Proporción estimada de personas con discapacidad con especiales dificultades de inserción empleadas en los CEE de la economía capitalista.....	38%
- Ingresos comerciales de los CEE (cifra neta de negocios + otros ingresos de explotación)	4.212.805.917 €
- Ingresos comerciales de los CEE de la economía social (cifra neta de negocios + otros ingresos de explotación).....	1.747.858.897 €
- Ingresos comerciales de los CEE de la economía capitalista (cifra neta de negocios + otros ingresos de explotación)	2.464.947.020 €

Fuente: Monzón et al (2014:15)

Los resultados obtenidos con el análisis de los indicadores disponibles se pueden consolidar con resultados obtenidos por otros estudios empíricos que han tratado de medir cuantitativamente cuál es el impacto socioeconómico de la Economía Social en la sociedad española.

En el estudio de Díaz y Marcuello (2010) que tiene como objetivo analizar la relación existente entre el PIB y el sector cooperativo en el periodo 1995-2008, se obtiene como conclusión principal que la influencia que ejerce el PIB sobre el empleo que de

las sociedades cooperativas es menor que el que esta variable tiene sobre el número de ocupados totales en la economía española. Aunque no se puede derivar la aceptación de un efecto sustitución entre empleo cooperativo y el PIB.

Los autores señalan que de esta conclusión se pueden derivar en tres aspectos (Díaz y Marcuello, 2010:42):

- La menor dependencia del empleo cooperativo ante las variaciones mostradas por el PIB. Esto supone que ante un crecimiento del PIB, el empleo total crece más que el cooperativo, pero, por otro lado, cuando el PIB se reduce, en el sector cooperativo se destruyen menos puestos de trabajo que en el total de la economía.
- Se constata que las sociedades cooperativas ofrecen una mayor calidad en el empleo, medida a través de la fortaleza en el mantenimiento del empleo ante periodos recesivos. Como apunta Díaz (2000): "(...) el desarrollo del sector cooperativo se debe, no tanto a la estrecha relación entre la creación de cooperativas y la búsqueda de una solución en situaciones de desempleo, sino más bien al aspecto cualitativo de la oferta de trabajo que realiza, ya que se promueven unas mejores condiciones laborales para el trabajador (menor riesgo de despido...) que otro tipo de empresas."
- No se puede corroborar que el sector cooperativo presente un efecto refugio ante situaciones de recesión económica. No se ha mostrado evidencia de que, ante una evolución decreciente del PIB, se produzcan incrementos en el empleo generado por el sector cooperativo. Esto no significa que éste no exista, la intuición del análisis descriptivo apunta hacia ello.

Esto nos permite defender la idea de que el sector cooperativo es más resistente a periodos recesivo en cuanto a empleo se refiere, ya que se destruyen menos empleos proporcionalmente que en el conjunto de la economía.

En cuanto al estudio de Castro et al. (2013), se tiene como objetivo hacer una medición de los efectos diferenciadores de las empresas de Economía Social que a la vez permite estimar el impacto de su actividad sobre la cohesión social en España.

Como principales resultados del estudio destacar que se demuestra que las entidades de la Economía Social presentan una generación positiva de utilidad social en España, especialmente en lo referente a la inclusión laboral y a las condiciones de trabajo, incluyendo la igualdad de oportunidades de determinados colectivos y a la prestación de determinados servicios determinados servicios de especial interés social. Concretamente valoran los efectos diferenciadores en 3.360 millones de euros anuales. Aunque destacan que la valoración realizada no recoge la totalidad de la

utilidad social que se genera, dado que existen ciertos efectos intangibles y otros de los que no se dispone de información estadística para su medición, como son los efectos indirectos sobre el entorno más cercano a los trabajadores y sobre la sociedad.

Otros artículos con estudios empíricos que se podrían citar y que respaldan el hecho de que la Economía Social resiste a ciclos económicos recesivos y contribuye al interés general son: Calderón y Calderón, 2012, Clemente et al, 2009; Morales, 1996; García et al, 2010.

Feedback (retroalimentación)

Con *feedback* o retroalimentación se está haciendo referencia a la posibilidad que existe de obtener información a partir del análisis de las políticas que ya se están implementando. Para ello se utilizan técnicas de evaluación de políticas, las cuales permiten identificar qué situaciones se mantienen problemáticas, que serán susceptibles de provocar un cambio político.

Para obtener información relacionada con las políticas que ya están en funcionamiento se utilizarán los resultados de un estudio del año 2010 de evaluación del programa presupuestario destinado al fomento de las cooperativas y las sociedades laborales que se encuentra en vigor, titulado “Evaluación de las políticas de fomento de la Economía Social en España. Las cooperativas y sociedades laborales en el marco de las políticas activas de empleo” (Chaves et al, 2011).

El objetivo de dicho estudio es el de realizar una evaluación de las políticas de fomento de la Economía Social vigentes en la actualidad en España. El ámbito de evaluación se centra en el programa de apoyo a cooperativas y sociedades laborales del Ministerio de Trabajo e Inmigración, gestionado por los gobiernos autonómicos, así como en los programas complementarios de las propias Comunidades Autónomas.

La tabla que se muestra a continuación pone de manifiesto los principales datos obtenidos en el estudio, datos relacionados con el presupuesto ejecutado, el número de empresas y las personas beneficiadas, que ponen de manifiesto el grado de ejecución de las medidas de fomento de las cooperativas y las sociedades laborales (reguladas por la ORDEN TAS3501/2005) .

Tabla 21. Síntesis del grado de ejecución de las medidas de fomento de las cooperativas y las sociedades laborales (ORDEN TAS3501/2005)

MEDIDA		Presupuesto total ejecutado	%	nº empresas beneficiadas	%	nº de personas beneficiadas	%
Subvenciones Incorporación de socios a cooperativas o sociedades laborales		9.127.516,00 €	18,52%	1.280	42,61%	1.914	18,13%
Subv. Inversiones en inmovilizado	Subv. Directas (adq. de activos)	15.462.345,34 €	98,33%	877	97,55%	-	
	Bonificaciones tipo de interés	263.125,52 €	1,67%	22	2,45%	-	
	Microcréditos	- €	0,00%	0	0,00%	-	
	TOTAL	15.725.470,86 €	31,91%	899	29,93%	-	
Subv. asistencia técnica	Subv. Contratación directores y gerentes	1.033.352,72 €	26,35%	162	35,76%	166	100,00%
	Subv. Estudios de viabilidad, organ., comer.,...	2.552.714,54 €	65,09%	161	35,54%	-	
	Subv. Realización informes eco y auditorias	53.838,05 €	1,37%	33	7,28%	-	
	Subv. Asesoramiento gestión empresarial	281.736,11 €	7,18%	97	21,41%	-	
	TOTAL	3.921.641,42 €	7,96%	453	15,08%	166	1,57%
Subv. Actividades de formación, fomento y difusión	Actividades de formación	6.687.825,40 €	56,33%	70	23,65%	8.479	100,00%
	Actividades fomento y difusión	5.184.368,99 €	43,67%	226	76,35%	-	
	TOTAL	11.872.194,39 €	24,09%	296	9,85%	8.479	80,30%
Subvenciones gastos de estructura de entidades asociativas		8.629.379,07 €	17,51%	76	2,53%	-	
TOTAL		49.276.201,74 €	100,00%	3.004	100,00%	10.559	100,00%

Fuente: Chaves et al (2011)

Los principales resultados que se obtienen del estudio realizado son los siguientes:

1. El presupuesto total ejecutado y destinado al fomento de la Economía Social, sumando los fondos procedentes del Ministerio de Trabajo e Inmigración y de los presupuestos propios de las Comunidades Autónomas, asciende a 65.539.298 euros, siendo 40,48 millones de euros fondos propios y 25,05 millones de euros transferidos, revelando así el esfuerzo presupuestario realizado por las Comunidades Autónomas.
2. Se han destinado 49.276.201,74 euros a la ejecución de las medidas de fomento de la Economía Social reguladas por la ORDEN TAS/3501/2005 en el año 2010 en España, contando con fondos transferidos del Estado y con una parte de los presupuestos autonómicos.
3. La ejecución de las medidas de fomento (empleo, inversión y asesoramiento técnico) ha beneficiado a 2.632 empresas, que representan el 7,08% del total de empresas de cooperativas y sociedades laborales.
4. El total de personas beneficiadas asciende a 2.080, siendo 1.914 beneficiarias de subvenciones por incorporación de socios y 166 mediante la contratación de directores o gerentes.
5. Se ha mejorado la competitividad de 1.352 empresas, mediante subvenciones por inversiones en inmovilizado y asistencia técnica, lo que representa un 3,64% del total de empresas de la Economía Social en el año 2010. Destacar que la media de ayuda por inversión en inmovilizado, por empresa, ascendió a 17.630 euros.

En los datos del estudio, se observa que en el año 2010 se continuó apostando por el fomento del sector de la Economía Social en España mediante el programa presupuestario «Desarrollo de la Economía Social y del Fondo Social Europeo». Aunque se considera que esta apuesta es limitada, dado que existe un reducido alcance de las medidas de fomento, refutando la hipótesis consistente en considerar este sector empresarial como aptamente subvencionado.

Se obtienen porcentajes bajos de empresas y personas beneficiadas si se compara con el volumen del sector de la Economía Social y si se contrasta con los datos de población activa, candidato potencial a recibir subvenciones destinadas al fomento del empleo, siendo los porcentajes de cobertura todavía son más bajos.

Además, si se comparan estos resultados con los recursos destinados a otras políticas de fomento del empleo (Fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E, Promoción del empleo autónomo, Integración laboral del minusválido y Trabajadores autónomos), se detecta que existe una intención reducida para fomentar a la Economía Social y así cumplir con los objetivos propuestos (empleo y competitividad empresarial).

Respecto al tipo de medidas diseñadas, los resultados muestran que existen medidas que se han quedado por ejecutar o cuya ejecución ha sido muy baja (microcréditos, bonificaciones del tipo de interés y subvenciones para la realización de informes económicos y auditorías) por lo que se deduce que se deberían revisar tanto los criterios que delimitan la concesión de las ayudas, que pueden no reflejar la realidad del momento actual y por tanto ser muy restrictivos, como los procesos de solicitud, que pueden estar obstaculizando la demanda de subvenciones.

Se obtiene una herramienta para futuras modificaciones de las medidas de fomento de la Economía Social, en concreto, y para las próximas y cercanas renovaciones de las políticas activas de empleo y de fomento de la competitividad, en general. Poniendo de manifiesto la necesidad de revisión de las medidas analizadas para mejorar su cobertura y las cantidades presupuestadas destinadas.

Con este estudio de evaluación se consigue poner de manifiesto los problemas que presenta una de las medidas o políticas más relevantes del fomento de la Economía Social, por lo que dichos resultados pueden ser considerados un elemento de cambio político. El hecho de que se detecten problemas en la implementación y en los resultados de una política constituye un elemento esencial de cambio, dado que frente a la existencia de errores se deben tomar medidas para subsanarlos.

Síntesis

Dentro de la corriente de los problemas se detectan tanto elementos que pueden ser coadyuvadores del cambio político hacia la Economía Social, como otros elementos que pueden obstaculizar dicho cambio, propiciando que se produzca un cambio político hacia otra opción política.

Respecto a los elementos que se pueden considerar positivos para el cambio a favor de la Economía Social, destacar que las consecuencias de la crisis reflejadas por los indicadores pueden suponer una oportunidad para que la opción política de la Economía Social entre en la agenda política, dado que con su desarrollo se pueden solucionar problemas que se han puesto de manifiesto como son el aumento de la tasa de desempleo, el incremento del riesgo de pobreza, mejora de la actividad económica, problemas que son muy importantes e influyentes para la composición de la agenda política. Esto tiene su justificación en las razones aportadas en la parte teórica del trabajo, sintetizando decir que, a la Economía Social se le puede atribuir tres funciones dentro del sistema socioeconómico, la función económica, la política y la social (ver apartado del papel de la Economía Social en el sistema socioeconómico).

Este elemento de cambio, los problemas (desempleo, decrecimiento, pobreza) generados por la crisis, también es considerado relevante para las personas entrevistadas. Algunas de las afirmaciones que se recogen en las entrevistas son:

“Ha habido mayor atención a la Economía Social a nivel de discurso... Una de las causas ha sido el aumento del desempleo, en la medida en que se ha visto que la Economía Social se adapta mejor a los cambios resistía mejor los zarpazos del desempleo” (JL Monzón).

“...en momentos de crisis el sector ha sabido poner en valor su modelo de empresa. Ha destacado más para dar solución a problemas. La flexibilidad, la toma de decisiones, esa primacía de las personas sobre el capital, la no maximización de beneficios a toda costa... ha hecho que se mantenga el empleo” (CEPES).

Otro elemento positivo de cambio, catalogado como eventos relevantes, está relacionado con las movilizaciones sociales (ejemplo el movimiento 15M) que se han llevado a cabo en España como rechazo a las medidas de austeridad que ha aprobado el gobierno y como reivindicación en contra de un modelo económico excluyente. En este caso la Economía Social puede presentarse como la alternativa, dado que centra su objetivo en las personas y no en el capital, como ya se ha descrito.

Y por lo que respecta al estudio de evaluación presentado como ejemplo de *feedback*, se puede afirmar que los resultados pueden suponer un elemento de cambio, dado que se detectan problemas en la ejecución y diseño que se podrían solventar con un nuevo desarrollo de la política analizada.

El elemento que obstaculiza el cambio político hacia la Economía Social, viene ligado al hecho de que el déficit público se haya disparado. El mandato legal existente que limita el nivel de déficit del gobierno ha provocado que se establezca como prioridad política la reducción del déficit, derivando en actuaciones de disminución del gasto público que ha afectado a los recursos destinados a las distintas medidas políticas, entre ellas el fomento de la Economía Social. Como apunta una de las personas entrevistadas: *“La política ha dado prioridad a la disminución del déficit público y el pago de la deuda ha debilitado el discurso político siempre benevolente hacia la Economía Social, pero que después, por dicha causa, no puede traducirse a la práctica”* (MA Cabra de Luna).

Por lo tanto, por una parte dentro de la *problem stream* existen elementos coadyuvadores a que se produzca un cambio político favorable a la Economía Social relacionados con los problemas generados por la situación de crisis que se sitúan dentro de la agenda política y pueden ser solucionados, al menos en parte, con el desarrollo de la Economía Social; y por otra parte, la prioridad política de disminución del déficit público a través de la reducción del gasto público obstaculiza que en la práctica se implementen medidas favorables para la Economía Social, dada la reducción generalizada de las partidas de gasto público.

7.2.2. Political stream

Dentro de la *political stream*, corriente relacionada con las ideas, existen tres elementos que condicionan la corriente: la *national mood*, las fuerzas o grupos de oposición y los cambios en los gobiernos, que se analizan a continuación.

National mood (opinión pública)

El concepto de *national mood* hace referencia a la opinión pública de la sociedad. En el caso de análisis que nos ocupa, se trata de analizar cuál es la opinión de la sociedad acerca de la Economía Social en España, es decir, se tiene que determinar cuál es el grado de reconocimiento y de percepción de la Economía Social por parte de la sociedad.

Un primer acercamiento hacia la determinación de dicha opinión pública de la Economía Social se recoge en el artículo de Chaves et al (2013), en el que se analiza cuál es el nivel de aceptación nacional del concepto de Economía Social en distintos países.

En este estudio se determina que en España “*existe un nivel elevado de reconocimiento*” tanto por parte de las autoridades públicas, por las empresas de la economía social, como por el mundo académico y científico, lo cual “*denota un reconocimiento institucionalizado del concepto en España*”.

Por lo tanto, se concluye en primer lugar que, como se ha comprobado con el análisis del discurso político, existe un reconocimiento de la Economía Social a nivel institucional, que produce que exista un reconocimiento elevado del concepto de Economía Social por parte de las autoridades públicas, del propio sector y de los académicos.

Otra manera de analizar cuál es la opinión pública acerca de la Economía Social, es mediante el **estudio de las publicaciones en prensa**, ya que la opinión pública se conforma y a la vez se refleja en las opiniones que se recogen en los artículos de prensa.

Este análisis permitirá conocer si la Economía Social está en el debate público en la sociedad española y qué trato se le otorga al sector, caracterizando así la corriente de pensamiento de la sociedad respecto a la Economía Social.

A continuación se realiza un análisis de los artículos publicados en prensa en España que contienen o hacen referencia al concepto Economía Social, examinando tanto el número de artículos publicados como la naturaleza de los mismos. De esta manera se podrá establecer cuál ha sido la evolución de las publicaciones y con qué temas se vincula la Economía Social.

Como herramienta de obtención de datos se ha utilizado la base de datos FACTIVA¹⁸, que es una base de datos documental cuyo contenido está basado en artículos y noticias aparecidas en cualquier medio de comunicación, incluyendo prensa nacional, regional e internacional. Es un proveedor de noticias e información económica a nivel mundial que da acceso al texto completo de más de 9.000 recursos, de 200 países, en 28 idiomas.

Se introduce como palabra clave el término “economía social”, se delimita la búsqueda a la región española e idioma español, y se analiza tanto el periodo de crisis, del 2008 al 2014 (periodo que analiza el estudio), como el previo a la crisis, del 2000 al 2007, para poder detectar cambios de tendencia en las publicaciones respecto a la Economía Social.

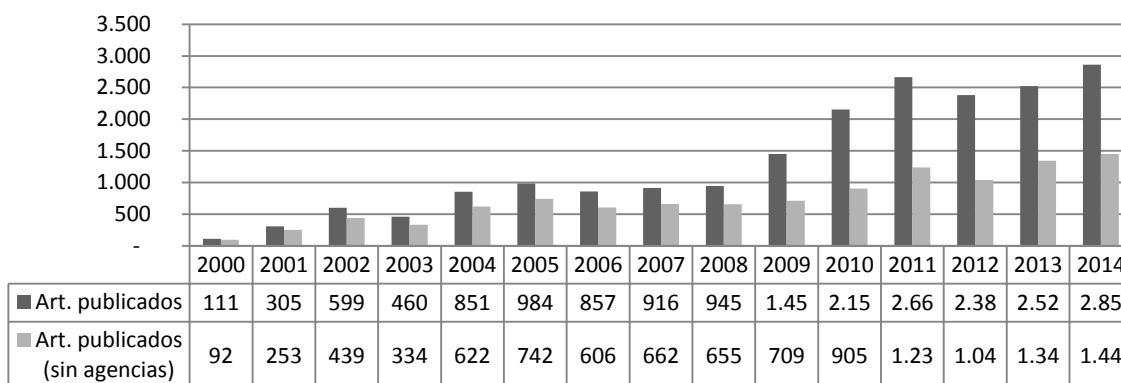
Además, para poder relativizar la evolución de las publicaciones relacionadas con la Economía Social, se han introducido como términos clave complementarios “cooperativa”, “cooperativas” y “tercer sector”, determinando su evolución en las mismas condiciones y periodo. Así como también se analiza bajo los mismos requisitos la evolución del total de publicaciones en España.

En el gráfico que aparece a continuación se presenta la evolución del número de publicaciones o artículos publicados en prensa que hace mención al término Economía Social en España desde el año 2000 al año 2014.

Se diferencian dos series, la primera tiene en cuenta todas las fuentes de información que publican en español o catalán en España, y la segunda se obvian aquellas fuentes que son agencias de noticias, para así obtener la cantidad de artículos publicados realmente en prensa, artículos que llegan a la sociedad día a día.

¹⁸ Más información en: <http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2003/enero/4.pdf>

Gráfico 9. Nº de artículos publicados en prensa con el término economía social (2000-2014)



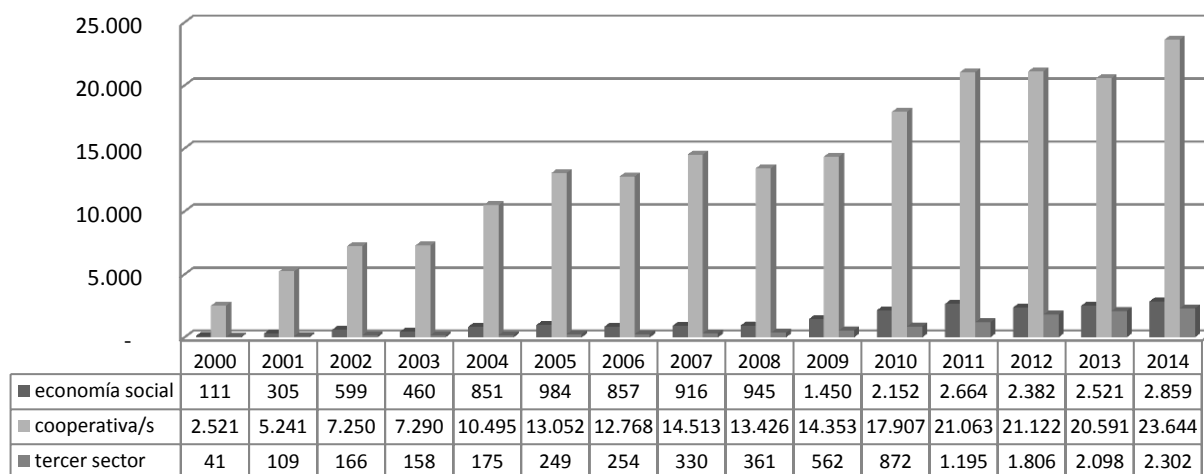
Fuente: elaboración propia con datos de Factiva

En el gráfico se observa una tendencia creciente del número de publicaciones, viendo un claro crecimiento a partir del año 2009, año siguiente al comienzo de la crisis. Esto se puede traducir en que se ha producido un incremento del interés hacia la Economía Social por parte de la prensa, y por tanto se ha incrementado la presencia del sector en el debate público. Pero si se observa en términos absolutos, el número de artículos publicados (sin agencias) es muy bajo, dado la media de noticias publicadas en la primera parte del periodo analizado (2000-2007) es de algo más de 1 noticia al día o 39 al mes, y en la segunda parte (2008-2014) sube a casi 3 noticias al día o 87 noticias al mes de media.

Cabe destacar que existe una diferencia importante entre la evolución de las publicaciones en general y las publicaciones sin tener en cuenta los artículos publicados por las agencias de noticias. El despegue del número de publicaciones a partir del año 2009 es mucho más acentuado en el caso de las agencias de noticias que en el resto de prensa española. Esto pone de manifiesto que pese a que existen más noticias registradas por las agencias de prensa, la prensa en general, aunque sí que incrementa las publicaciones relacionadas con la Economía Social, no las aumenta en la misma proporción en que lo hacen las agencias.

Para valorar si el volumen de publicaciones que utilizan el término Economía Social es relevante o no, se ha comparado con el número de publicaciones en el que se utiliza el concepto cooperativa o cooperativas y el concepto tercer sector. Los resultados aparecen en el siguiente gráfico:

Gráfico 10. Nº de publicaciones con el término economía social, cooperativa/s y tercer sector (2000-2014)



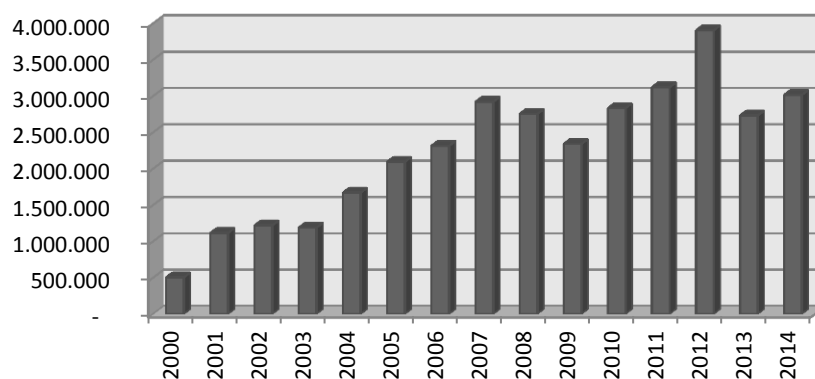
Fuente: elaboración propia con datos de Factiva

En el gráfico se observa que existe una importante diferencia entre el número de publicaciones relacionadas con la Economía Social y el relacionado con las cooperativas, dado que en la primera parte del periodo el número de publicaciones relacionadas con las cooperativas es 15,5 veces mayor que las publicaciones vinculadas con la Economía Social; y en la segunda parte el número de veces mayor desciende, pero sigue siendo, de 9,3 veces. En cuanto a las publicaciones relacionadas con el concepto de tercer sector, se observa que tanto la importancia como la evolución del número de artículos publicados están muy cerca de las publicaciones relacionadas con la Economía Social y como diferencia destacar que las publicaciones relacionadas con la Economía Social tienen más presencia que las relacionadas con el tercer sector.

Esto indica que en el debate público están mucho más presentes los temas relacionados con las cooperativas que con la Economía Social en general. Respecto a la evolución del número de publicaciones relacionadas con las cooperativas también se observa una evolución creciente durante todo el periodo y un repunte más acentuado en la segunda mitad, coincidiendo con el periodo de crisis.

Para descartar que el incremento de noticias relacionadas con la Economía Social se deba al incremento generalizado de noticias publicadas por factores como la difusión del uso de las publicaciones electrónicas, se analiza cuál ha sido la evolución del número total de artículos que se han publicado durante el mismo periodo en España. A continuación se refleja dicha evolución en un gráfico.

Gráfico 11. Nº de publicaciones totales en España



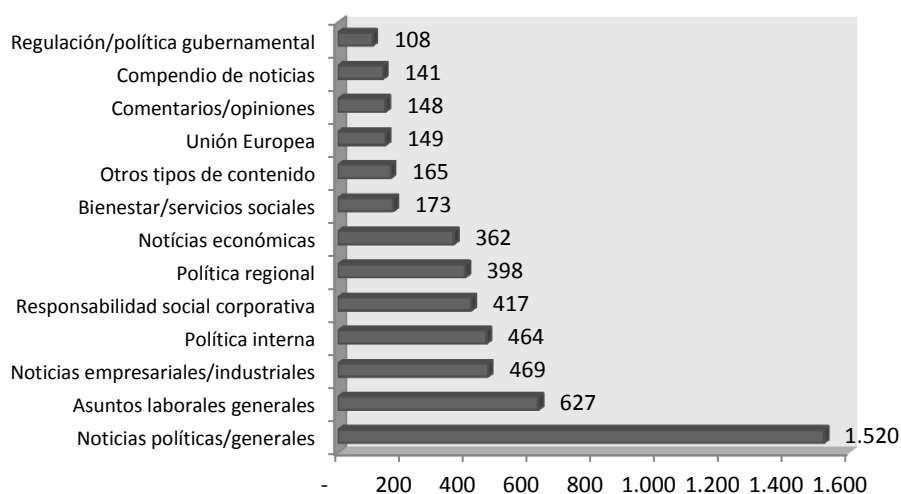
Fuente: elaboración propia con datos de Factiva

En el gráfico se puede observar que el número de publicaciones en España ha tenido una evolución positiva hasta el año 2007, año a partir del cual empieza a oscilar el número de artículos publicados. Pero lo interesante es comparar esta evolución con la de las publicaciones referentes a la Economía Social, y para ello se utiliza la tasa de crecimiento de ambas series.

La tasa de crecimiento del número de publicaciones de la primera mitad del periodo (2000-2008) es muy alta en los dos casos, para las publicaciones relacionadas con la Economía Social es de 751% y para el total de publicaciones en España es de 446%, por lo que en los dos casos hay una tendencia creciente que puede deberse a la expansión de medios de comunicación electrónicos. La diferencia entre los dos tipos de publicaciones se observa en la segunda mitad del periodo (2008-2014) en el que las publicaciones totales presentan una tasa de crecimiento de un 9%, mientras que las relacionadas con la Economía Social presentan un crecimiento del 203%, confirmándose que se ha incrementado la presencia de la Economía Social en el debate público.

Otro aspecto que interesante para analizar es la naturaleza de las noticias publicadas en prensa, en este caso se obtiene la distribución de publicaciones en función de los temas más mencionados dentro de los artículos publicados. Para esto se ha considerado oportuno analizar por separado los periodos que se detectan en la evolución de las publicaciones, el periodo antes de la crisis (2000-2007) y el periodo una vez se ha entrado en crisis (2008-2014). Se exponen los resultados en los siguientes gráficos.

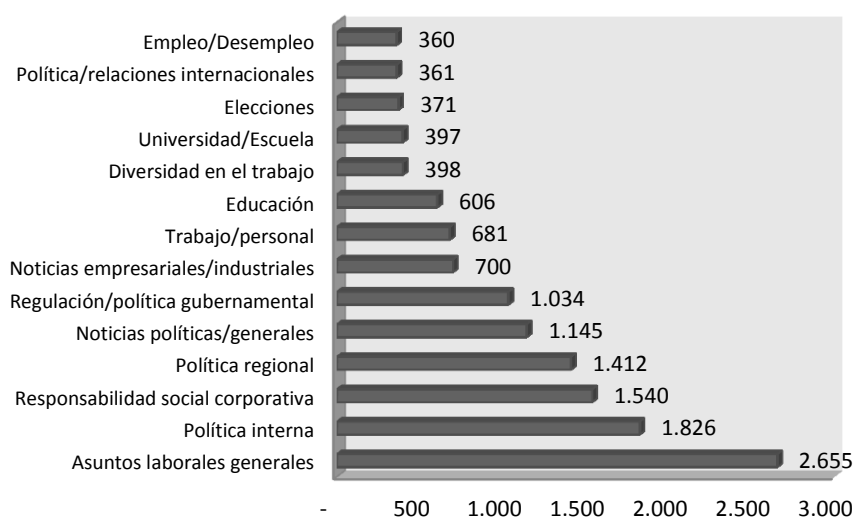
Gráfico 12. Nº de artículos publicados por temas (2000-2007)



Fuente: elaboración propia con datos de Factiva

En este gráfico se observa que entre los años 2000 y 2007 el tema más mencionado en las noticias en las que se habla de la Economía Social es el de noticias políticas o generales, seguido por los asuntos laborales y noticias empresariales. Destacar también la relevancia del tema de la responsabilidad social corporativa. Esto implica que la opinión pública relaciona la Economía Social con asuntos laborales y empresariales, identificando por tanto la Economía Social con el subsector de mercado o empresarial, quedando en una posición inferior los temas relacionados con el bienestar y los servicios sociales, temas más afines al subsector de no mercado de la Economía Social.

Gráfico 13. Nº de artículos publicados por temas (2008-2014)



Fuente: elaboración propia con datos de Factiva

En el periodo de 2007 a 2014 los tres temas más mencionados son los de asuntos laborales generales, de política interna y de responsabilidad social empresarial. En este caso los temas laborales se ponen a la cabeza, destacando también temas empresariales. La diferencia es que desaparecen de los temas más destacados los relacionados con el bienestar y los servicios sociales.

En general con el análisis de las publicaciones en prensa se observa que la Economía Social, como tal, tiene una presencia muy débil en el debate público, tanto si se estudia desde una perspectiva absoluta, dado que el número de publicaciones al mes es muy baja (87,38 de media en el periodo 2008-2014), como si se considera en términos comparados, ya que el número de publicaciones relacionados con las cooperativas es muy superior (9,3 veces más publicaciones de media en el periodo 2008-2014).

Respecto a los temas con los que se relaciona a la Economía Social, destaca la vinculación con aspectos laborales seguido de aspectos relacionados con la responsabilidad social empresarial y empresariales en general, quedando menos vinculado con temas de bienestar y servicios sociales. Esto indica que la concepción de la opinión pública acerca de la Economía Social está vinculada al sector de mercado, quedando desvinculado del concepto el subsector de no mercado, y conectado con aspectos laborales.

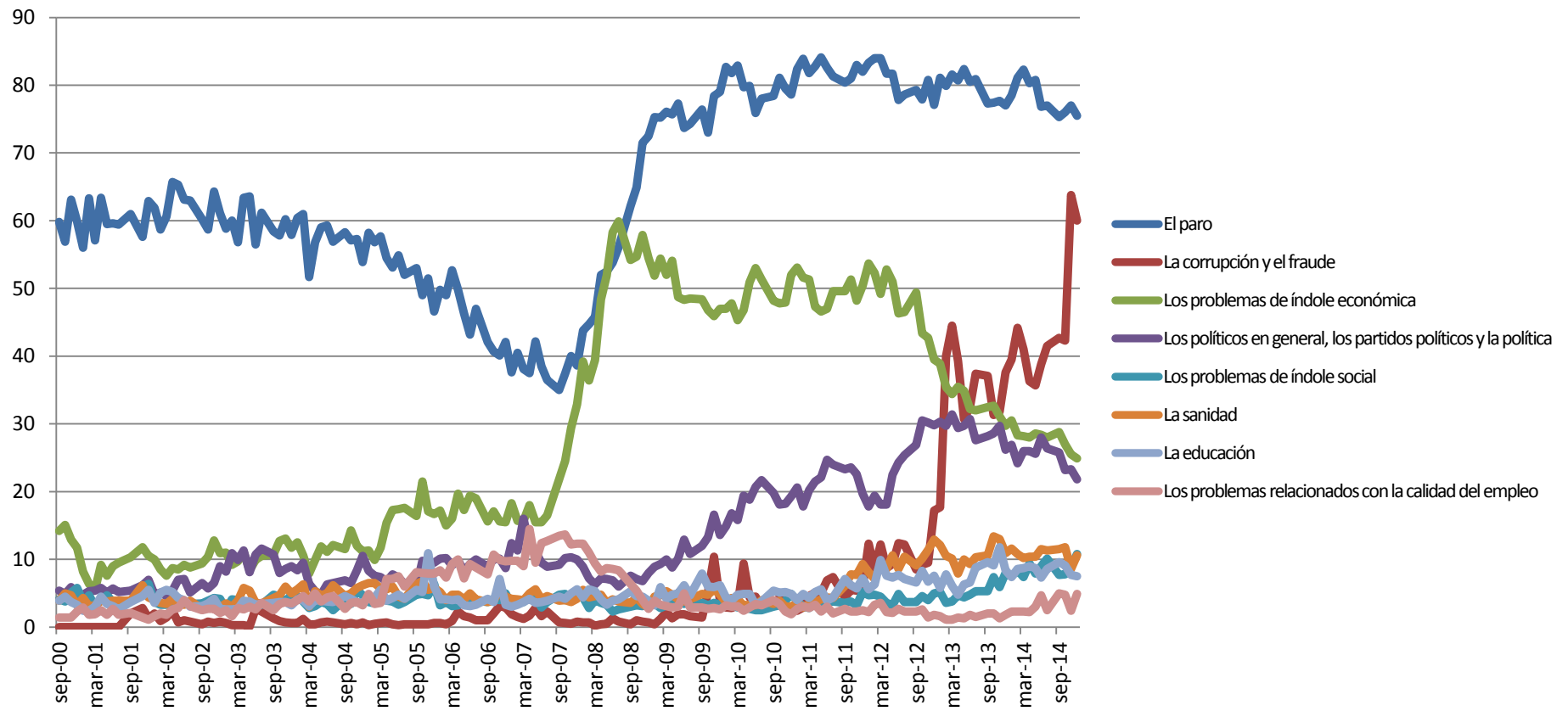
Otro aspecto que refleja cuál es la opinión pública de la sociedad es el **análisis de los principales problemas que se perciben por parte de la sociedad en España**, ya que de esta manera se conocerá qué cuestiones preocupan más a la sociedad, y por tanto los poderes políticos deberían prestar una mayor atención.

Para conocer los principales problemas que preocupan a la sociedad española se analizan los datos relativos a la “percepción de los principales problemas en España” uno de los indicadores del barómetro del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), que se realiza con una periodicidad mensual –excepto los meses de agosto– y tiene como principal objetivo medir el estado de la opinión pública española del momento¹⁹.

A continuación se presenta un gráfico que recoge los primeros 8 problemas que percibe la sociedad española como más importantes desde el año 2000 al año 2014.

¹⁹ http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/indicadores.html

Gráfico 14. Percepción de los principales problemas en España



Fuente: elaboración propia en base a datos del CIS

El principal problema que destaca sobre el resto durante todo el periodo analizado es el problema del paro. En la primera mitad del periodo (del 2000 al 2007) se observa una evolución decreciente, aunque en ningún momento deja de ser el primer problema y con una diferencia destacada. A partir del año 2008, con el inicio de la crisis, la importancia que se le otorga al problema del paro se incrementa considerablemente, no produciéndose ningún descenso notable hasta el final del periodo analizado.

Respecto al resto de problemas representados, destacar los problemas de índole económico que adquieren un gran peso a partir del año 2007, llegando a superar puntualmente al problema del paro, aunque sí que se observa un decrecimiento de la importancia en los dos últimos años.

El problema de la corrupción y el fraude empieza a tener un peso significativo a partir del año 2009 que se dispara en el año 2012, año en el que empieza una tendencia creciente hasta situarse como segundo problema. A este problema va ligado el de los partidos en general, los partidos políticos y la política, en este caso durante la primera parte del periodo se considera más relevante que la corrupción y el fraude, y se observa una tendencia creciente a partir del 2009, pero suavizada los últimos años.

A los problemas de índole social, sanidad y educación se les concede una importancia parecida y tienen una tendencia semejante, observándose un incremento a partir del año 2011. Y por último, los problemas relacionados con la calidad del empleo, presentan una mayor importancia en los años de 2005 a 2008, a partir del cual empieza a decrecer.

En general los problemas que más preocupan a la sociedad española están relacionados con el empleo, con el fraude y la corrupción y con los servicios sociales, lo cual pone de manifiesto la preocupación por la crisis económica, política y social por la que atraviesa el país.

La pregunta que se puede plantear a continuación es si estos problemas están relacionados con la Economía Social de algún modo, y si se puede considerar un elemento de cambio dentro del proceso político.

El elemento clave que relaciona las preocupaciones de la sociedad española y la Economía Social es el empleo, ya que, como ya se ha evidenciado, la Economía Social es capaz de generar empleo de calidad y estable, por lo que desde el propio sector se puede o ha podido utilizar como elemento justificativo de cambio político a favor de la Economía Social, atañendo a un creciente interés por parte de la opinión pública.

Otro elemento clave es el de la preocupación por los problemas sociales. En este caso el sector de no mercado de la Economía Social también encuentra un argumento que justifica su mayor presencia y por tanto se convierte en un elemento que puede ser utilizado para demandar un incremento de la atención política y por tanto un cambio político a su favor.

Se puede concluir que tanto el sector de mercado con el problema del empleo como el de no mercado con problemas de índole social, pueden encontrar un elemento que sirve de punto de encuentro entre la opinión pública y la Economía Social, pudiéndose utilizar como argumentos justificativos para que se incremente el interés político y las políticas a su favor generando un cambio político.

Otro elemento clave para establecer cuál es la opinión pública acerca de la Economía Social en España es conocer **qué papel se le otorga al sector dentro del sistema socioeconómico**. Con tal de establecer dicho papel, a continuación se hace referencia de manera sintética a los resultados de dos estudios que aportan evidencias al respecto.

En primer lugar, cabe remitir al estudio que se presenta en el próximo apartado de análisis de la participación institucional. Los resultados de este estudio, sirven como evidencia empírica de cuál es el papel de la Economía Social en el sistema socioeconómico, ya que se determina que dentro del proceso político, y concretamente en los canales institucionales de participación, se tiene en cuenta a la Economía Social en aspectos relacionados con políticas de ámbito sectorial, dejándola al margen de aspectos intersectoriales que afectan al conjunto de la sociedad y a la economía y al funcionamiento de ellas.

Por lo tanto se puede concluir que el papel de que se le otorga a la Economía Social no se corresponde con el papel de un agente relevante e imprescindible dentro del sistema socioeconómico, sino que se cuenta con el sector para aspectos concretos de índole sectorial, dejándolo fuera de los debates de carácter general.

El segundo estudio con el que se pretende esclarecer cuál es la percepción por parte de la sociedad que se tiene acerca de la economía social, es un estudio publicado en el Anuario del Tercer Sector de Acción Social del año 2012, de la Fundación Luís Vives (2012).

El estudio se centra en lo que denominan Tercer Sector y tiene como objetivo analizar la imagen y el grado de conocimiento del Tercer Sector en la sociedad a partir de las respuestas proporcionadas por las propias entidades.

Como principales resultados se obtiene que, el 72% de las entidades encuestadas considera que el sector de acción social está bien valorado por la sociedad y transmite confianza y buena imagen, pero existe un 27% de las entidades que piensan que la imagen que se transmite hacia la sociedad no es buena.

En cuanto a las percepciones sobre el conocimiento, el 65,5% de las entidades considera que son conocidas dentro de su ámbito de actuación, aunque esto implica que una tercera parte no tiene esta percepción y piensa que la sociedad desconoce este sector.

Este estudio revela que, pese a las limitaciones que presenta por tratarse de las percepciones de las entidades del propio sector, la valoración no es negativa y la sociedad sí que conoce al sector, aunque hay que destacar que el porcentaje de entidades que no percibe la cuestión de esta manera es importante y, si tenemos en cuenta de que se trata de un sector que actúa bajo el principio de la no lucratividad, sería de esperar que el porcentaje de percepciones positivas hacia el sector fuera mayor.

La información más relevante que se ha podido recabar en las entrevistas acerca de cuál es la opinión pública respecto a la Economía Social se destacan las siguientes afirmaciones:

“Las teorías favorables a la Economía Social pues, aunque con mucha dificultad, se van abriendo paso también, pero no son teorías dominantes ni muchísimo menos, no lo son, ni en la academia ni en ningún sitio” (JL Monzón).

“No creo que la opinión pública respecto a la Economía Social haya cambiado” (CONFESAL).

“...la opinión pública...cada vez conoce más al sector, pero nos queda muchísimo por hacer. Si tú sales a la calle y preguntas ¿qué opinas de las empresas de Economía Social? El gran porcentaje de la población no sepa de lo que le estás hablando” (CEPES).

“El desconocimiento del sector existe” (CONFESAL)

“...yo creo que hay una cierta imagen cada vez más positiva de la Economía Social, porque de alguna manera ha calado que son empresas más resistentes al desempleo, que han sido capaces de afrontar la crisis de una forma diferente” (FEVECTA).

Con las opiniones recogidas en las entrevistas se puede deducir que se considera que la Economía Social no ha llegado a todo el conjunto de la sociedad, se desconoce la realidad del sector, más que afirmar que se tiene una mala percepción de la Economía Social.

Fuerzas políticas organizadas

En esta ocasión consiste en analizar si la propuesta política de la Economía Social goza de un apoyo en líneas generales por parte de las fuerzas políticas organizadas más importantes, o si por el contrario existe un entorno desfavorable.

Por lo que atañe a la Economía Social, no se detecta de una manera contundente el hecho de que existan fuerzas o grupos de presión contrarios al sector, pero sí que se reconoce que las teorías relacionadas con la Economía Social no son las dominantes, por lo que pueden estar cuestionadas (de forma negativa) por otras teorías que sí que forman parte de la *mainstream* del pensamiento.

Cuando aparecen nuevas opciones políticas que no son coincidentes con el paradigma dominante de la sociedad en un momento determinado, los “monopolios políticos”, a los que se hace mención en la Teoría del Equilibrio Interrumpido o Puntuado (*Punctuated Equilibrium Theory*), cuestionarán las nuevas opciones, dado que sólo permiten cambios modestos en las políticas que controlan, amortiguando así las fuerzas de cambio político.

Por tanto, se puede afirmar que el hecho de que la Economía Social no sea capaz de responder satisfactoriamente para la *mainstream* las cuestiones que se le plantean o no sea capaz de hacer llegar sus respuestas, provoca que existan voces contrarias a la Economía Social que dificultan que exista un cambio político positivo para el sector.

Por otro lado, con la evidencia de los casos Fagor y PSV (Promoción Social de Viviendas), se pone de manifiesto que en los medios de comunicación españoles sobredimensionan las crisis que se producen en determinadas entidades de la Economía Social, provocando que se difunda una mala imagen del sector en general, y por tanto desprestigiando la opción política que se presenta desde la Economía Social. Con esta evidencia se concluye que existen voces contrarias a la Economía Social suponiendo un obstáculo para su desarrollo.

Administrative and legislative turnover

Otro elemento que puede provocar un cambio político, es el hecho de que se haya producido una alteración en el gobierno, ya que esto puede incidir en la valoración o concepción que se tenga del sector por parte de los *policy makers* y a la vez cambiar las preferencias dentro de la agenda política.

En noviembre del año 2011, en España, se celebran elecciones generales en España y produce un cambio de gobierno, pasa de gobernar el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) a gobernar el Partido Popular (PP). El hecho de que se produzca un cambio en el gobierno se considera un factor de cambio político, dado que cambian las prioridades de la agenda política.

Pese al cambio de gobierno que se produce en noviembre del año 2011, existe un argumento que contradice que eso tenga que suponer un cambio político (no aplicar la ley aprobada) respecto a la Economía Social. Dicho argumento es el hecho de que cuando se aprueba la Ley de Economía Social en el Congreso de los Diputados, el 6 de marzo de 2011, se aprueba con 326 votos a favor y 1 abstención, es decir, que se trata de una ley consensuada por todos los grupos parlamentarios y por tanto, todos los partidos políticos. Esto conlleva a que todos los partidos políticos, y en particular el del nuevo gobierno, debería estar incluida en la agenda política la Economía Social, ya que en la ley se establecen mandatos y plazos que acuerdan todos los partidos.

Después de la aprobación de la Ley de Economía Social se esperaba que se diesen cambios positivos a favor de la Economía Social con la puesta en marcha de nuevas medidas para cumplir con los mandatos y plazos que se establecen en la ley, ya que pese a que se avecinaba un cambio de gobierno, la ley había sido consensuada por todos los partidos políticos. La evaluación del cumplimiento de ejecución de esta ley se analiza en el estudio “Las políticas económicas dirigidas a la Economía Social en España durante la crisis: de las expectativas a la realidad” (Chaves, Savall y Monzón, 2014), y se llega a las siguientes conclusiones:

“Con la aprobación de la ley de Economía Social se generan unas expectativas que no se ven cumplidas, dado que se han quedado por desarrollar las medidas concretas de apoyo al sector que se establecían en líneas generales en el contenido de la ley, quedando en una situación de espera o *“sleeping beauties”* (Levesque, 2013), esperando a que la política económica no esté marcada por el criterio de la austeridad y que los poderes públicos apuesten por la Economía Social con hechos concretos cumpliendo así con los objetivos establecidos en los discursos políticos.”

Por lo que se puede concluir que pese a la aprobación de la nueva ley no se han dado cambios en las medidas de fomento que es lo que se esperaba y el cambio de gobierno se podría decir que ha provocado el cambio pero negativo para la Economía Social, ya que no ha adoptado las medidas que se habían aprobado con la ley.

En las entrevistas frente a la pregunta de ¿por qué se cree que no se ha desarrollado/implementado la Ley de Economía Social?, aparecen comentarios relacionados con la falta de voluntad política:

“No veo un aumento de la atención de los poderes públicos...Probablemente porque los postulados de la Economía Social no tienen fuerza en los decisores del gobierno” (JL Monzón).

“La falta de voluntad política ha sido el principal obstáculo. Por otro lado, detrás de esa falta de desarrollo también están razones ideológicas” (MA Cabra de Luna).

“Es muy probable que dentro de las prioridades que había, tenían muchas leyes y esta no era urgente” (CONFESAL).

Así es que en general se apela a una falta de voluntad política, para que la Economía Social no se encuentra entre las prioridades del gobierno, por lo que el cambio de gobierno no produce un cambio político a favor de la Economía Social por sus propias prioridades políticas.

Síntesis

Respecto al elemento denominado *national mood*, se observa que por lo que respecta a la opinión pública, más que una mala percepción lo que se detecta es un desconocimiento por parte de la sociedad de la realidad de la Economía Social, tanto su concepto como la realidad que representa.

Este desconocimiento por parte de la sociedad en general se verifica con el análisis que se hace de las publicaciones en prensa, dado que refleja que la poca presencia de la Economía Social en el debate público y con los estudios acerca de la percepción del sector, en los que se obtiene que se cuenta con la Economía Social en los aspectos sectoriales quedando fuera del debate más general, siendo por tanto excluida del debate público.

Por otro lado, se puede considerar como aspecto positivo, o al menos útil para utilizar en un futuro, el hecho de que la Economía Social, tanto el sector de mercado como el de no mercado, se considere apta para solucionar, al menos en parte, los problemas que más preocupan a la sociedad en general. Esto puede suponer un punto de encuentro entre la opinión pública y la Economía Social, un argumento que justifique que tenga un papel más activo dentro del sistema socioeconómico.

Respecto a las fuerzas políticas organizadas, el hecho de que la Economía Social no forme parte del paradigma dominante de la sociedad produce que aparezcan voces que cuestionan la opción política presentada por el sector. La Economía Social ha de argumentar bien las cuestiones que se le plantean para que las preguntas no se conviertan en críticas. Además se evidencia que existe un sobredimensionamiento de malas prácticas puntuales de entidades del sector (ej. Fagor, PSV) por parte de los medios de comunicación que desprestigia a la Economía Social en su conjunto, dificultando el desarrollo de su opción política.

Y finalmente, en relación con el cambio de gobierno se detecta que el cambio de gobierno que se produce en noviembre de 2011, no lleva consigo un cambio político favorable para la Economía Social, pese al consenso que se produce en el momento de la aprobación de la Ley. Las razones que se deducen de por qué no se desarrolla la Ley de Economía Social están relacionadas con la voluntad política, dado que se priorizan otras opciones en la agenda política.

En conclusión, dentro de la *political stream*, la corriente más relacionada con las ideas y los elementos cognitivos, se encuentran elementos que obstaculizan el cambio, ya que por una parte la opinión o valoración que se tiene de la Economía Social no coincide con los principios de las teorías dominantes, y por otra, existe una invisibilidad del sector frente a la opinión pública en general, quedando presente en determinados sectores muy concretos.

7.2.3. Policy stream

En la corriente denominada *policy stream*, se integran aquellos elementos de cambio relacionados con la opción política que defiende el sector frente a los *policy makers*, concretamente se analizan aspectos como la viabilidad técnica, la aceptabilidad arreglo a valores y la integración de las redes que defienden la misma idea política.

Opción política

Para poder analizar cuáles son los elementos de cambio que corresponden a la corriente de la *policy stream*, se requiere que se haga referencia a cuál es la opción política que desde el sector se presenta, es decir, cuáles son las medidas que la Economía Social propone que adopten los poderes públicos para fomentarla. Además, también es importante determinar cuáles son las razones que se utilizan desde la propia Economía Social para justificar que se fomente, dado que permitirá establecer a través de qué problemas se pretende introducir la opción política en la agenda política.

La información necesaria para determinar cuál es la opción política y las razones que se presentan para justificarlas se obtendrá mediante el análisis de distintos documentos elaborados por las entidades representativas del sector más importantes, CEPES y la Plataforma del Tercer Sector (se analizan posteriormente), que van destinados a los poderes públicos para hacer patentes las demandas del sector.

En primer lugar, se hará referencia a las razones que se utilizan desde el propio sector para justificar frente a los poderes públicos el fomento de la Economía Social. Por parte de CEPES a través de las distintas proposiciones²⁰ que se presentan a los poderes públicos desde el año 2008 (publicadas en su página web) se pueden conocer cuáles son las razones que sostienen para el fomento.

Algunos de los argumentos más utilizados son:

- “La Economía Social ha contribuido a crear nuevos empleos, a mantener puestos de trabajo en sectores de actividad y en las empresas en crisis y/o amenazadas de cierre, a incrementar el nivel de estabilidad del empleo, a extender el derecho del trabajo a todas las personas, a mantener oficios y explorar nuevas profesiones y a desarrollar trayectorias de inserción laboral de

²⁰Propuesta elecciones generales, 2011; Batería de Medidas para la Creación de Empleo Estable, 2010; Propuestas a la Ley de Economía Sostenible, 2010; Propuestas a la Estrategia Europea UE 2020, 2010; Propuestas a la Comisión europea sobre la estrategia UE2020, 2010; Propuestas elecciones europeas, 2009; II Batería de Medidas contra la Crisis, 2009; I Batería de Medidas contra la Crisis, 2008

colectivos especialmente desfavorecidos y ubicados en procesos de exclusión social.”

“La Economía Social contribuye a corregir tres principales desequilibrios del mercado de trabajo: el paro, la inestabilidad del empleo y la inempleabilidad y exclusión sociolaboral.”

“La Economía Social, genera esencialmente externalidades positivas, ya que cubre deficiencias que el Estado de Bienestar no atiende.”²¹

- “Es importante destacar su capacidad para CREAR y MANTENER EMPLEO, ya que son un modelo de producción sostenible que soporta con más flexibilidad los momentos económicos difíciles.”²²
- “Ha continuado siendo un actor generador de empleo en España incluso en momentos de crisis económica. El Balance es optimista y la empresa de Economía Social sigue siendo una “fórmula atractiva para el emprendedor”. Asimismo, los índices de temporalidad en la contratación en las empresas de Economía Social son muy inferiores al de otras modalidades empresariales, pues cerca del 80% de los contratos son indefinidos.”²³
- “Las empresas de Economía Social promueven la solidaridad interna y con la sociedad para favorecer el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.”²⁴

En estas argumentaciones se observa una clara inclinación a la justificación del fomento de la Economía Social por su contribución a solucionar problemas relacionados con el empleo. Se afirma que la Economía Social contribuye a la creación de empleo, a generar empleo estable y de calidad, empleo en igualdad de condiciones y de inserción de personas en riesgo de exclusión. Además, pero en menor medida, se hace referencia razones de cohesión social y de corrección de carencias del Estado del Bienestar.

²¹ Propuestas elecciones europeas, 2009

²² II Batería de Medidas contra la Crisis, 2009

²³ Bateria de Medidas para la Creación de Empleo Estable, 2010

²⁴ Propuesta elecciones generales, 2011

Se trata de argumentaciones ligadas al desarrollo económico y al empleo, dejando a un lado los argumentos de índole social y política que también se le atribuyen a la Economía Social, como se ha visto en el apartado del contexto teórico en el que se hace referencia a las funciones que tiene la Economía Social en el contexto socioeconómico.

En cuanto a los argumentos que utiliza la otra gran entidad representativa del sector, la Plataforma del Tercer Sector, se analiza su propuesta a los poderes públicos para afrontar el impacto social de la crisis²⁵. Los principales argumentos a los que se hace referencia en dicho documento son:

- “Los actores sociales integrados en el Tercer Sector y en la Economía Social somos una herramienta eficaz y un aliado necesario de las políticas públicas para actuar en situaciones de precariedad.”
- “Nuestro sector crea además cohesión social, redes sociales que constituyen una malla de seguridad contra los riesgos de exclusión que afrontan los sectores más fragilizados y desprotegidos de la sociedad.”
- “Teniendo presentes las medidas de promoción y participación social, inherentes a cualquier sociedad democrática que persiga unos estándares básicos de cohesión social. La participación social es una de las claves para la inclusión y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.” “...las entidades sociales necesitan ser consideradas interlocutoras en la construcción de las respuestas.”

En este caso la Plataforma del Tercer Sector hace referencia a argumentos relacionados con problemas sociales, problemas como la pobreza y la exclusión social, aunque también hace alusión a la capacidad del Tercer Sector movilizar la participación social, aludiendo así a argumentos de índole político.

Respecto a las propuestas concretas de medidas de fomento que se reivindican desde la propia Economía Social se hará la misma diferenciación entre las dos principales entidades de representación del sector.

²⁵Propuestas de la Plataforma del Tercer Sector para afrontar el impacto social de la crisis, 2012

Con el inicio de la crisis CEPES presenta el documento “Propuestas de la confederación empresarial española de la Economía Social, para potenciar al tejido empresarial de la economía social y combatir los efectos de la crisis en este tejido empresarial”. Con este documento se traslada a los poderes públicos cuáles son las demandas que tiene el sector, por tanto, cuál es la opción política que se presenta. Las medidas concretas que se desarrollan son las siguientes:

1. Fomento y potenciación de la Economía Social. En este punto se desarrolla una batería de medidas de fomento empresarial amplia.
2. Eliminación de restricciones que introducen elementos distorsionadores del acceso a las ayudas por parte de las empresas de Economía Social.
3. Admitir en el régimen especial de autónomos a los socios de trabajo o trabajadores de las Cooperativas que no son de Trabajo Asociado (Cooperativas Mixtas, Consumo, 2º grado etc.).
4. Ampliar hasta 3 años el plazo de permanencia como trabajadores por cuenta ajena en una cooperativa podrá tener derecho a la capitalización del desempleo.
5. Bonificación temporal de seguridad social a las cooperativas por la incorporación de Trabajadores por cuenta ajena como socios indefinidos.
6. Permitir la contratación de trabajadores por las cooperativas agrarias.
7. Reformas fiscales y contables en las sociedades cooperativas.
8. Potenciación de la iniciativa emprendedora
9. Implementar la aprobación de la estrategia global para el empleo de las personas con discapacidad.
10. Atender las demandas del cooperativismo de viviendas.
11. Implantar medidas de impulso de la actividad económica en el sector del transporte por carretera ante la situación de desaceleración de la economía española.
12. Potenciar el papel de las empresas de economía social en el sector de la dependencia y en el de “0 a 3 años”.
13. Reconocimiento de las organizaciones de Economía Social como agente con derecho a la presencia sistemática en dialogo institucional. Ley de la economía social.

En el año 2009 CEPES presenta otro documento de propuestas similar al del año anterior, titulado “Batería de medidas de choque de las empresas de Economía Social de aplicación inmediata para combatir la crisis”. En este caso se dividen las medidas propuestas en tres bloques distintos:

1. Medidas para el mantenimiento y creación del empleo: se proponen medidas diversas para flexibilizar y fomentar el empleo en las empresas de la Economía Social y favorecer el empleo de difícil inserción.
2. Medidas de carácter económico y financiero: en este bloque se desarrollan medidas relacionadas con la fiscalidad de las entidades de la Economía Social y con el acceso al crédito.
3. Medidas de reformas legislativas: se hace referencia a la necesidad de aprobar la Ley de Economía Social y a las reformas legislativas de las distintas leyes de cada familia de la Economía Social.

Finalmente en el año 2011, antes de las elecciones generales, CEPES presenta el documento “Batería de propuestas de CEPES a los partidos políticos para el fomento de la Economía Social en los programas electorales elecciones generales 2011”.

En este caso se presentan de una forma más detallada las medidas que se proponen por parte de CEPES, para así poder conocer con una mayor exactitud cuál es la opción política que se defiende frente a los poderes públicos y se pretende que entre en la agenda política.

Concretamente se desarrollan 30 medidas divididas en 11 bloques temáticos. Las medidas que se defienden son:

1. Medidas para la mejora y la competitividad de las empresas de economía social, así como para potenciar la creación y mantenimiento del empleo.
 - Desarrollar acciones, iniciativas de mediación e incentivos fiscales que favorezcan la concentración empresarial en las empresas de Economía Social.
 - Promocionar y potenciar el establecimiento de alianzas, fusiones y consorcios.
 - Establecimiento de medidas de apoyo y de creación de planes de recuperación empresarial.
 - Facilitar el acceso a una financiación adecuada.

- Proteger a las pequeñas y micro-empresas de la Economía Social de la morosidad.
 - Diseñar medidas que refuercen las fórmulas de autoempleo no sólo individual, sino también el autoempleo basado en la acción colectiva.
 - Potenciar la aplicación efectiva de cláusulas sociales para el acceso a los concursos públicos basados en compromisos efectivos de creación de empleo, desarrollo local, cohesión social, RSE etc.
2. Medidas para potenciar la participación institucional de la Economía Social.
- Articular los mecanismos necesarios para que la Economía Social participe en todas las administraciones donde se diseñen políticas públicas.
 - Generar mecanismos de diálogo permanentes entre el Gobierno y CEPES para la elaboración anual de los Programas de Reforma
3. Medidas de carácter legislativo.
- Analizar las reformas a realizar en leyes, órdenes y decretos de tal forma que no se discrimine negativamente a las empresas de Economía Social.
 - Reforma de la Ley de Sociedades Laborales.
 - Reforma de la Ley 27/1999 de Cooperativas y de la Ley 20/1990 Fiscal de las cooperativas.
 - Aplicabilidad de una reducción lineal en el Impuesto de Sociedades a las empresas cooperativas y sociedades laborales.
 - Desarrollo del catálogo de entidades de Economía Social.
 - Aprobación por parte del Gobierno del Programa de impulso de las entidades de Economía Social.
4. Medidas para potenciar las empresas de inserción.
- Implementar la incentivación de la contratación de personas en riesgo de exclusión social por parte de las Empresas de Inserción mediante el incremento de las bonificaciones de esos contratos.
5. Medidas para potenciar el desarrollo local.
- Establecer medidas de apoyo para la promoción de la participación de las empresas de Economía Social en los programas de desarrollo local.
6. Medidas para mejorar la inclusión laboral y social de las personas con discapacidad.
- Aprobar en la próxima Legislatura una nueva Ley de Promoción de la Inclusión Laboral de las personas con discapacidad.

- Modificación legislativa (Ley de Contratos del Sector Público): cumplimiento legal de la reserva de puestos de trabajo a favor de personas con discapacidad.
 - Modificación normativa (Ley general de Subvenciones): prohibición de otorgar ningún tipo de ayuda pública incluidas subvenciones a empresas y entidades que estando obligadas no acrediten el cumplimiento de la cuota de reserva para personas con discapacidad.
 - Modificación normativa (Ley de Contratos del Sector Público): reservar el 10% de los contratos públicos que convoquen anualmente a favor de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y sin ánimo de lucro, y posibilitar la reserva de contratos a las Empresas de Inserción y las Cooperativas de Iniciativa Social.
7. Medidas para promover las mutualidades de previsión social.
- Promover una Ley de Previsión Social Complementaria. Se propone un desarrollo normativo conjunto de los sistemas de previsión social complementaria a la Seguridad Social pública.
 - Implantar incentivos fiscales para el ahorro – previsión.
 - Aplicación de la directiva solvencia II a las mutualidades de empleo o de trabajadores.
8. Medidas para mejorar e implantar políticas en materia de formación para el empleo y mejora de los procesos formativos.
- Establecimiento de una Comisión de Seguimiento a nivel estatal, en el marco de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (FTFE), para organizar la participación institucional del sector en relación a las convocatorias específicas de Planes de Economía Social, que hasta ahora no cuentan con ningún canal de comunicación, participación, interlocución.
 - Ajustar mejor las titulaciones y enseñanzas a los perfiles profesionales demandados por el mercado laboral y el sistema productivo.
 - Incorporar a la economía social en los diferentes programas de formación ocupacional, continua y reglada.
9. Medidas para mejorar la participación de la Economía Social en la cooperación al desarrollo.
- Promover una reforma de la Ley de Cooperación de 1998 que reconozca expresamente a la Economía Social como un actor que contribuye efectivamente a la lucha contra la pobreza.

10. Medidas para potenciar la presencia de la Economía Social en el sector de la dependencia.

- Establecer un marco claro y estable de relación entre el sector público y el privado en la provisión y desarrollo de servicios de atención a la dependencia, y en ese marco se debe facilitar que las Empresas de Economía Social operen en el mismo como proveedores y prestadores de servicios. Incluir el desarrollo de cláusulas sociales de contratación que permitan que el valor diferencial de la Economía Social sea tenido en cuenta en los procesos de contratación pública.

11. Medidas para mejorar la participación de las empresas de Economía Social en el sector energético.

- Potenciar medidas para mejorar la participación de las empresas de Economía Social en el Plan de Energías Renovables.

Como se puede observar, se trata de medidas muy diversas, que atañen a distintas familias de la Economía Social y a distintos sectores, así como también se pueden percibir distintos tipos de políticas o instrumentos (medidas institucionales, de carácter cognitivo y de fomento empresarial, tanto de oferta como de demanda).

Por lo que respecta a las propuestas presentadas por la Plataforma del Tercer Sector, dado que se crea a principios de 2012, se utiliza la propuesta de medidas presentada en diciembre de 2012 y titulada “Propuestas de la plataforma del tercer sector para afrontar el impacto social de la crisis”. Las medidas se agrupan en cinco ejes:

1. Aprobación inmediata de un plan de choque contra la pobreza y la exclusión social.
 - Medidas en materia de ingresos mínimos.
 - Propuestas para el mantenimiento y la sostenibilidad de la estructura social.
 - Medidas de refuerzo desde el tercer sector de acción social.
 - Propuestas encaminadas al establecimiento de itinerarios personalizados de inserción dirigidos a las personas más vulnerables.
 - Propuestas de capacitación y formación como apoyo a la transición del desempleo al empleo y retorno al sistema educativo.
 - Propuestas encaminadas a garantizar la equidad, la calidad, la suficiencia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad del sistema nacional de salud.
 - Propuestas relacionadas con el acceso y mantenimiento de la vivienda.

2. Elaboración y aprobación de una estrategia de desarrollo económico social.
 - Potenciar la economía social (hace referencia al sector empresarial de la Economía Social).
 - Fomentar el emprendimiento y la creación de empresas, así como apoyar la contratación.
 - Luchar contra la economía sumergida.
 - Mejorar la empleabilidad.
 - Trabajar con colectivos específicos.
 - Explorar nuevos yacimientos de empleo.
 - Evitar la cronificación.
 - Mejorar la formación.
 - Suprimir trabas legales a la activación.
3. Elaboración y aprobación de un Plan de Sostenibilidad del Tercer Sector de Acción Social.
 - La contratación pública debe tener en cuenta la especificidad del Tercer Sector de Acción Social mediante medidas como: introducción de cláusulas sociales, valoración de los precios finales con el IVA incluido, facilitar el acceso al crédito, actualizar o renovar leyes y normativas específicas reguladoras de la figura jurídica, especialmente la ley de empresas de inserción 44/2007 y los centros especiales de empleo...
 - Incorporar de forma real y operativa, a través de procesos de participación, a destinatarios y a organizaciones sociales, en cuanto sujetos de la intervención social unos y miembros de la sociedad civil organizada otros, como actores de pleno derecho del sistema de Servicios Sociales.
 - Se necesita un nuevo marco legislativo más acorde con la realidad y la evolución que el sector ha tenido en los últimos años, es decir, una norma marco en consonancia con el papel que el TSAS cumple hoy en nuestra sociedad, la función social que tiene y el apoyo y el valor diferencial que puede prestar a la misma, especialmente en el apoyo a las personas más vulnerables.
 - Asimismo es necesario el desarrollo de una ley de subvenciones adaptada a las entidades del Tercer Sector de Acción Social.
 - Las organizaciones del Tercer Sector deben estar en condiciones tanto de canalizar eficientemente los fondos públicos hacia las personas como de crear valor social, pero también económico; en este sentido es necesario acometer un profundo proceso de renovación que asegure que los niveles

de calidad de los servicios prestados son acordes a lo requerido por la sociedad y homogéneos entre organizaciones. La financiación de este esfuerzo tendría que contemplarse en los procesos de transferencia de recursos desde la Administración y resto de financiadores.

- Desarrollo y fomento de una estrategia de incentivación y formación a la acción voluntaria.
 - Fomento de los procesos orientados a la calidad y apoyo al Instituto para la Calidad de las ONG.
4. Potenciación y facilitación de la Interlocución institucionalizando el diálogo civil y promoviendo la participación social.
- Institucionalizar el diálogo civil, es decir, la interlocución entre los poderes públicos y la sociedad civil organizada, en un órgano estable, permanente y resolutorio, que avance en las políticas de inclusión y de igualdad.
 - Participación del Tercer Sector en todos los Órganos consultivos del Estado de participación social que puedan afectar a las materias planteadas en este documento.
 - Fomento de las medidas de promoción y participación social, inherentes a cualquier sociedad democrática que persiga unos estándares básicos de cohesión social.
5. Propuestas para trabajar con el entorno y garantizar la cohesión social. Intensificación de actuaciones de comunicación, difusión, sensibilización..., dirigidas tanto a la población en general como a grupos sociales concretos (medios de comunicación, profesionales...) y encaminadas a:
- Transmitir las noticias sin alarmismos y sin crear psicosis entre la población, dando cuenta también de las políticas que se están promoviendo y de los pequeños avances que se producen.
 - Reforzar la vigencia, especialmente en contextos de crisis económica, del papel que el empleo cumple como una de las principales estrategias para la inclusión social.
 - Aprobación de una Ley de Transparencia homologable con nuestro entorno en donde el no acceso a la información y el silencio negativo sean verdaderas excepciones.
 - Promover la necesidad de mercados inclusivos abiertos a todas las personas que quieran y puedan trabajar.
 - Contrarrestar un discurso social que, en tiempos de crisis, suele tender a negar derechos (en este caso de acceso al empleo) a quienes habitualmente

tienen menos oportunidades (bien por su procedencia, bien por su ubicación en las posiciones inferiores de la escala social...).

Se puede observar que los eje 1,2 y 5 son de carácter más general, es decir, en ellos se proponen medidas que no están directamente relacionadas con el Tercer Sector para su aplicación pero sí que comparten objetivo, mientras que en los ejes 3 y 4 se proponen medidas que atañen directamente al sector, medidas que fomenten y apoyen al sector para que ésta tenga un buen desarrollo y pueda hacer frente a las consecuencias sociales que ha causado la crisis.

En general, se detecta que las propuestas políticas que se han reivindicado con más energía han sido las medidas institucionales, aquellas relacionadas con el establecimiento de un marco legal adecuado que reconozca institucionalmente como actor socioeconómico a la Economía Social, y las relacionadas con la eliminación de trabas legales para el desarrollo de actividades empresariales desde las entidades de la Economía Social.

Una vez establecida la opción política que presenta el sector, a continuación, se analizan las características que ésta conlleva y que influyen en la posibilidad o no de que se produzca un cambio político.

Viabilidad técnica

Una de las cualidades que se requiere que posea la opción política que se presenta a los poderes públicos, es que sea viable técnicamente. En el caso de la opción que se presenta por parte de la Economía Social se puede considerar que sí que es técnicamente viable, ya que el tipo de medidas que se reivindican con más intensidad, como ya se ha afirmado, son medidas de carácter institucional, las cuales no requieren una dotación de presupuesto ni presentan ninguna dificultad técnica para desarrollarse.

Por otro lado, para justificar la idoneidad o viabilidad económica de las medidas o políticas que sí que requieren una dotación económica se recurre al estudio de FAEDEI (2003) que justifica de una manera cuantitativa que el retorno que producen las empresas de inserción y los propios trabajadores de inserción compensa el gasto en ayudas o medidas dirigidas a dichas personas en inserción.

Concretamente se establece un resultado netamente positivo para la sociedad de 15.507,89 euros anuales por trabajador de inserción, comparando el coste de las políticas sociales dirigidas a un trabajador de inserción con las aportaciones de dicho trabajador por su salario recibido y los flujos generados por la propia empresa de inserción.

Con este ejemplo se pone de manifiesto que en general las ayudas que reciben las empresas de la Economía Social revierten en la sociedad de manera incrementada, dado que con su actuación contribuyen a que exista una mayor cohesión social, solucionando problemas que requieren una actuación política que a la vez necesita recursos económicos.

En las entrevistas se refuerzan este resultado con afirmaciones como:

“Hay medidas políticas que no son costosas desde el punto de vista económico, como las reseñadas en materia de contratación pública” (MA Cabra de Luna).

Aceptación de los valores

La esencia de análisis de este elemento de cambio es la de estudiar si los valores implícitos en la opción política de la Economía Social están aceptados o se comparten por parte tanto de la sociedad en general como por los poderes públicos en particular.

Cuando se habla de valores de la Economía Social lo primero a lo que se hace referencia es a los principios por los que se rige, estos son:

- Primacía de la persona y del objeto social sobre el capital.
- Adhesión voluntaria y abierta.
- Control democrático por sus miembros (excepto para las fundaciones, que no tienen socios).
- Conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general.
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad.
- Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos.
- Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a los miembros y del interés general.

Estos principios no son los que predominan en el funcionamiento del sistema económico predominante, el sistema capitalista, dado que en él, el capital es el que tiene el poder, pues es el objetivo en sí mismo, maximizar beneficios, y las decisiones se toman en función del capital, remuneración del capital. Mientras que en la Economía Social el objetivo es paliar una necesidad de los propios miembros o servir al interés general, y las decisiones se toman democráticamente.

La distinta manera de hacer las cosas que tiene la Economía Social puede suponer que produzca cierto rechazo hacia el sector, cuestionando si este tipo de empresas o entidad es capaz de ser competitiva y sostenible dentro de una economía de mercado.

Como sostiene Teasdale (2013), consiguen atención aquellas ideas que son capaces de adaptarse a las ideologías dominantes, y es por ello por lo que la Economía Social, dado que no forma parte del paradigma dominante, tiene que buscar mecanismos (justificaciones tanto teóricas como empíricas) para demostrar que su forma de hacer las cosas y funcionar es eficiente y eficaz, y es capaz de adaptarse a la corriente principal de pensamiento o ideología dominante.

Por otra parte, el hecho de que, tal y como se explica en el capítulo teórico, la Economía Social contribuya al buen funcionamiento del sistema socioeconómico mediante las tres funciones que desempeña, función económica, social y política; le proporciona las justificaciones que se requieren para demostrar que es un actor necesario dentro del sistema socioeconómico, y por lo tanto esto puedo suponer (si se difunde y se hace llegar a la opinión social en general) el argumento clave para que se acepte dentro de la corriente principal de pensamiento.

Una manera de carácter más empírico de determinar si la opción política que presenta la Economía Social es aceptable en cuanto a valores por los poderes públicos y por la sociedad en general, es mediante la comparación entre los principales problemas que percibe la sociedad, analizados anteriormente, y los problemas que se solucionan mediante el desarrollo de la Economía Social y que se presentan como justificación de la necesidad fomento.

Por una parte, se ha obtenido mediante el análisis del barómetro del CIS que en general los problemas que más preocupan a la sociedad española están relacionados con el empleo, con el fraude y la corrupción y con los servicios sociales, lo cual pone de manifiesto la preocupación por la crisis económica, política y social por la que atraviesa el país.

Por otra parte, con el estudio de la opción política, a partir de las propuestas de CEPES se obtiene que la Economía Social contribuye a la creación de empleo, a generar empleo estable y de calidad, empleo en igualdad de condiciones y de inserción de personas en riesgo de exclusión. Además, pero en menor medida, se hace referencia razones de cohesión social y de corrección de carencias del Estado del Bienestar.

Y a partir de las propuestas de la Plataforma del Tercer Sector se obtienen argumentos relacionados con problemas sociales, problemas como la pobreza y la exclusión social, aunque también hace alusión a argumentos de índole político como es la participación social.

Si se ponen en relación las dos fuentes de problemas se observa que son coincidentes en términos generales. Respecto al primer problema que más preocupa la sociedad, el empleo, es el argumento más utilizado por el sector de mercado de la Economía Social, por lo que se puede afirmar que la opción política que presenta el sector será aceptable dado que se consigue paliar el problema que se considera más relevante.

El segundo problema relevante, el fraude y la corrupción, se relaciona con la razón o justificación que presenta la Plataforma del Tercer Sector relacionada con la participación ciudadana, ya que estos problemas derivados de la falta de transparencia se pueden paliar con una participación ciudadana más activa que se puede canalizar a través de las entidades del Tercer Sector, convirtiéndose las movilizaciones sociales en entidades de acción social.

Y respecto al tercero de los problemas más relevantes, los servicios sociales, también aparece entre las reivindicaciones de la Plataforma del Tercer Sector, la cual propone medidas y actuaciones para mejorar los servicios sociales y terminar con las situaciones de pobreza y exclusión social.

En definitiva, se observa que existe una coincidencia bastante importante entre los problemas que más preocupan a la sociedad y los problemas con los que la Economía Social justifica su fomento y por tanto los problemas que es capaz de mejorar con su desarrollo. Por lo que se puede concluir que los valores que se presentan por parte de la Economía Social son aceptados por la sociedad en general, ya que los problemas que se pretende solucionar coinciden.

Para analizar la coincidencia en cuanto a valores entre la opción política que presenta el sector de la Economía Social y los *policy makers* se recurre al análisis de los programas de los partidos políticos, dado que éstos revelarán si los partidos políticos tienen en cuenta en sus planes iniciales de gobierno a la Economía Social.

Concretamente se analizarán los programas electorales de las elecciones del 2011 de los partidos políticos que tienen representación significativa en el parlamento español (legislatura 2011-2015), es decir, aquellos que cuentan con un grupo parlamentario, quedando fuera del análisis el grupo mixto:

- 185 Grupo Popular
- 110 Grupo Socialista
- 16 Grupo Catalán (Convergencia i Unió)
- 11 Grupo IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural
- 5 Grupo de Unión Progreso y Democracia
- 5 Grupo Vasco (EAJ-PNV)
- 18 Grupo mixto

La metodología que se ha seguido consiste en buscar las palabras clave, Economía Social, Tercer Sector y cooperativa, en cada uno de los programas analizados, para después determinar cuántas veces se hace referencia a estos términos, en qué áreas temáticas aparecen y cuáles son las citas concretas. Esto permitirá establecer la importancia que cada partido le otorga al sector, en función del número de veces citado y el área temática en el que se incluya, y la concepción que se tiene del mismo, en función del concepto que se utilice.

El partido con mayor representación parlamentaria y que conforma el gobierno es el **Partido Popular (PP)**. En el programa electoral aparece el término Economía Social en el apartado de empleo, concretamente bajo el título de *emprendimiento para la creación de empleo*. La cita concreta es “*La Economía Social es también fuente de oportunidades, empleo y expresión de solidaridad, y contribuye de manera significativa a enriquecer nuestro tejido productivo*”. También aparece el término cooperativas en el apartado de empleo, pero en este caso bajo el título de *un sector agroalimentario competitivo y vertebrador*. Concretamente proponen que “*potenciaremos las cooperativas y las organizaciones de productores como estructuras integradoras de la oferta y elementos dinamizadores de los distintos sectores productivos*”. Por tanto, en el caso del Partido Popular, el partido del gobierno, se vincula a la Economía Social con la mejora del empleo. El concepto Tercer Sector no aparece en el programa electoral.

El segundo partido político con mayor representación es el **Partido Socialista Obrero Español (PSOE)**. En el programa electoral aparecen los términos Economía Social y cooperativa en tres áreas distintas, en la de crecimiento económico, empleo e igualdad de género.

Dentro del área de crecimiento económico se expone que *“Esta economía será innovadora, sostenible e inclusiva, y en ella tendrán protagonismo las empresas de la llamada Economía Social, lo que multiplicará las opciones de empleo para los ciudadanos porque habrá más sectores que lideren el crecimiento futuro”*, lo cual indica que se defiende un sistema económico plural en el que debe tener protagonismo la Economía Social. Además, dentro de esta misma área también se menciona a la Economía Social en lo que respecta a la reforma fiscal, afirmando que la reforma afectará a todas las formas jurídicas incluidas las propias de la Economía Social. Respecto al término cooperativas, éste se introduce bajo el título de *Los motores del cambio: Innovación, Nuevas Tecnologías, Ciencia y Cultura*, poniendo de ejemplo a las cooperativas y sociedades laborales para aglutinar la cadena de valor de las artes y fomentar el autoempleo. Y por último se hace mención a las cooperativas en el apartado de *Desarrollo rural, agricultura y pesca*, en el que se pone de manifiesto el interés por fomentar la integración cooperativa para concentrar la oferta en el sector agrario.

En el área de empleo se hace referencia a la Economía Social y a las cooperativas en el ámbito del emprendimiento. También existe un sub-apartado específico de *Fomento de la Economía Social*, en el cual se hace patente el compromiso de fomento del sector, citándose como justificación que *“...la Economía Social, un importante sector de nuestra economía que genera empleo de calidad (casi 2,5 millones de personas están vinculados directa e indirectamente) y con una elevada contribución a la mejora de la sostenibilidad de nuestro país, así como a la cohesión social y territorial”*. A continuación se establecen medidas concretas de fomento de la Economía Social, apareciendo también el término cooperativa. Y además se establecen nuevas ayudas para la contratación de colectivos con especiales dificultades de empleo y menciona a Empresas de Inserción, los Centros Especiales de Empleo y las Cooperativas de Iniciativa Social.

Respecto al concepto de Tercer sector, aparece en el área temática de empleo, concretamente en igualdad de oportunidades en el empleo, y en el área de política social, concretamente en temas de dependencia, asistencia y protección social, pobreza y ciudadanía activa.

Con el análisis del programa electoral del PSOE se observa que este partido político cita más veces los términos de búsqueda, utiliza diferentes conceptos y lo incluye en temas relacionados con el crecimiento económico, el empleo, la igualdad de género y la política social.

El tercer partido con más representación es el partido catalán **Convergència i Unió (CIU)**. En su programa electoral se hace referencia a la Economía Social dentro del área de empleo, concretamente bajo el título de *Un mercado de trabajo más inclusivo y menos discriminator, y apoyo a la Economía Social*, donde se establecen medidas de fomento a la Economía Social. El término Tercer Sector aparece en el apartado de crecimiento económico, dentro de la política financiera, en el que se establece que se harán modificaciones del IVA referentes al Tercer Sector; en el área de política social, bajo el título de *lucha contra la pobreza y la inclusión social*, donde se habla de ayudar y reforzar la importante tarea que realiza el Tercer Sector; y en el área de sociedad civil, bajo el título de *Promover la iniciativa de la sociedad civil: mecenazgo y apoyo al Tercer Sector*, en este caso aparece como justificación de este apoyo que “*el Tercer Sector realiza una tarea importante en materia social y medioambiental, como aliado de las administraciones para reforzar y mantener el Estado de Bienestar y también, como sector de ocupación (en el Tercer Sector trabaja el 10% de los ocupados del Estado)*”. Por lo que se detecta que CIU se decanta más por la utilización del concepto Tercer Sector, citándolo en distintos apartados, dejando el término de Economía Social en el área del empleo y no mencionando el concepto de cooperativas.

El siguiente partido es la coalición de la **Izquierda Plural**, en su programa electoral aparece el término Economía Social dentro del área de propuestas económicas, específicamente en la creación de un nuevo modelo productivo, para el que defienden “*introducir la democracia en la economía, desde la planificación sostenible del desarrollo hasta la gestión de cada empresa concreta. Defendemos la participación democrática de los trabajadores en la planificación económica y en la gestión de las empresas. Apostamos decididamente por la economía social*”. Dentro de este mismo sub-apartado hacen propuestas concretas entre las que destacar el apoyo al cooperativismo mediante medidas laborales, fiscales y de crédito, apareciendo así el concepto de cooperativas.

Siguiendo con el término cooperativa, y dentro del ámbito de propuestas económicas, aparece la idea de colaboración con la banca social, en la que se incluyen cooperativas de Crédito, Cajas Rurales democratizadas, secciones de crédito de las Cooperativas y banca cívica para el diseño de un nuevo sistema bancario. También se hace referencia a las cooperativas cuando se habla de cláusulas sociales y cuando se hace referencia a la política agraria.

Respecto al concepto de tercer Sector, se menciona en el área de propuestas económicas y se defiende que se tiene que apoyar al Tercer Sector y reconocerlo como agente económico.

En resumen, después del análisis del programa electoral de Izquierda Unida se puede afirmar que se considera al sector un actor clave y necesario para alcanzar un nuevo modelo productivo y también se utilizan distintos conceptos para referirse a él.

En el caso del partido de **Unión Progreso y Democracia (UPyD)**, no se han encontrado a lo largo de su programa electoral las palabras de búsqueda, por lo que se puede afirmar que entre sus propuestas no se incluye la de fomento de la economía social.

Y por último, el partido político **Partido Nacionalista Vasco (PNV)** en su programa electoral menciona a la Economía Social y al cooperativismo dentro del apartado de propuestas económicas, concretamente cuando hace referencia a la política industrial. Se compromete a apoyar a la Economía Social justificando que *“en el ámbito internacional ha acreditado una gran capacidad de resistencia a los embates de la crisis económica. El ejemplo de las cooperativas en Euskadi constituye una práctica de éxito que resulta un ejemplo a considerar”*. Destacar también que no existe ninguna referencia al concepto Tercer Sector. Por lo que resumimos que en el caso del PNV relaciona el sector con el desarrollo económico e industrial.

En la tabla que aparece a continuación se sintetiza el análisis de los programas políticos desarrollado, estableciendo el número de veces que aparece cada término de búsqueda y relacionándolo con el área con la que se vincula:

Tabla 22. Síntesis del análisis de los programas electorales, elecciones generales, año 2011

	Término de búsqueda	cuántas veces	En qué área/s temática/s (política)
Partido Popular (PP)	Economía Social	1	empleo
	Tercer Sector	0	-
	Cooperativa	1	empleo
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	Economía Social	5	crecimiento eco
			crecimiento eco
			empleo
			empleo
	Economía Social/ Cooperativa		igualdad de género
	Tercer Sector	5	empleo
			política social
			política social
			política social
	Cooperativa	3	crecimiento eco
crecimiento eco			
empleo (colectivos en dificultades)			
Convergència i Unió	Economía Social	1	empleo
	Tercer Sector	3	crecimiento eco
			política social
	Cooperativa	0	-
Coalición "La Izquierda Plural"	Economía Social/Cooperativas	1	propuestas eco
	Tercer Sector	1	propuestas eco
	Cooperativa	4	propuestas eco
			propuestas eco
			política agraria
Unión Progreso y Democracia (UPyD)	Economía Social	0	-
	Tercer Sector	0	-
	Cooperativa	0	-
Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	Economía Social	1	propuestas eco
	Tercer Sector	0	-
	Cooperativa	0	-

Fuente: elaboración propia

En definitiva, se observa que todos los partidos políticos excepto UPyD hacen referencia a la Economía Social en el desarrollo de sus propuestas electorales, haciendo referencia a los distintos conceptos utilizados, Economía Social, cooperativa y Tercer Sector. Todos los partidos políticos analizados, excepto UPyD, hacen referencia a los conceptos Economía Social y cooperativa, mientras que el término Tercer Sector, tanto el partido del gobierno, el PP, como el PNV, no lo incorporan dentro de su programa.

Respecto a las áreas temáticas con las que se vincula, destacar que todos los partidos vinculan a la Economía Social con el empleo, excepto el PNV y UPyD, concretamente aparecen medidas relacionadas con la creación de más y mejor empleo, el emprendimiento y el empleo para colectivos de difícil inserción laboral. Otra área temática con la que se relaciona a la Economía Social es la de medidas económicas o crecimiento económico, concretamente en referencia a nuevos modelos productivos sostenibles, al desarrollo rural, a nuevas propuestas en materia de fiscalidad, y en menor medida a la política industrial, al sistema bancario y a la cultura como motor de cambio. Y por último, se detecta la vinculación del concepto Tercer Sector con el área de la política social, específicamente se relaciona con temas de igualdad de género, pobreza, inclusión social, dependencia y ciudadanía activa. Por lo tanto se observa que los temas con los que se vincula a la Economía Social son variados, incluyendo tanto aspectos económicos y laborales como otros de índole más social.

Por lo que se puede concluir que la Economía Social aparece en las propuestas electorales de casi la totalidad de partidos políticos que conforman el parlamento relacionada con temas diversos y mediante una denominación diversa. Esto se puede considerar un factor de cambio político favorable, dado que se puede considerar que el fomento de la Economía Social entraría en la agenda política por voluntad de los partidos políticos.

Pero este aspecto positivo se ve mermado por el hecho de que el partido del gobierno es de los que menor alusión ha hecho a la Economía Social en su programa electoral y lo relaciona con temas de empleo y desarrollo agrario, dejando de mencionar aspectos tan importantes como el desarrollo de un modelo productivo sostenible y los distintos aspectos sociales. Esto influye de manera negativa a que se produzca un cambio político importante hacia la Economía Social, dado que es el partido del gobierno el que mayor capacidad tiene para proponer nuevas medidas y que éstas sean aprobadas.

En conclusión, se puede decir que se observa una débil coincidencia en cuanto a valores entre la propuesta política que presenta la Economía Social y los *policy makers*, ya que, aunque una gran parte de los partidos del parlamento sí que coinciden en cuanto a valores y presentan propuestas de fomento del sector, el partido del gobierno, que tiene mayoría absoluta, presenta limitaciones en cuanto a la coincidencia de valores.

Integración de las redes que defienden la idea

Y por último, dentro de la *policy stream*, se analiza el grado de integración de las redes que defienden la idea de la Economía Social, tanto la integración o unión en cuanto a entidades representativas se refiere, como a la integración con los *think tanks*, es decir, con los académicos que dedican a estudiar e investigar dentro del campo de la Economía Social.

Por una parte, respecto a la red que conforman las entidades de representación, con el desarrollo de la propuesta política se detecta que la opción política de la Economía Social no se defiende desde una sola entidad representativa, sino que existen dos entidades principales que representan a casi la totalidad del sector, y cada una de ellas presenta sus propias propuestas.

Esto se debe a que cada una de ellas considera que representa a un sector, CEPES a la Economía Social, y la Plataforma del Tercer Sector al Tercer Sector, no considerándose de un mismo sector, la Economía Social, con la matización de que uno representa al subsector de mercado (CEPES) y el otro al de no mercado (Plataforma del Tercer Sector), que es como se considera desde el enfoque teórico de la Economía Social que es en el que se fundamenta este estudio empírico. Esta idea se detecta en la información recogida mediante las entrevistas, ya referenciadas.

Pese a no estar de facto integrada toda la Economía Social en una misma entidad representativa, en las entrevistas también se recoge la idea de que las dos entidades principales mantienen muy buena relación, llegándose a coordinar para realizar ciertos proyectos que les unen, relacionados con la inserción socio-laboral y la dependencia.

“Tenemos convenios de colaboración con ellos (la Plataforma del Tercer Sector), defendemos juntos muchísimas actuaciones concretas de cara a la administración, pero no son socios directos de nuestra entidad” (CEPES).

“Institucionalmente tenemos una buenísima relación con CEPES. ... tenemos convenios de colaboración, y en este momento estamos trabajando juntos conjuntamente para presentar una propuesta al gobierno” (PTS).

Además, desde las dos entidades se mantiene que “la manera de hacer las cosas y de interpretación de la realidad es muy parecida” para las entidades y la realidad que representan.

En principio, según el modelo teórico utilizado, el hecho de que la Economía Social no actúe como una red integrada se considera un elemento obstaculizador, pero se tendría que considerar que, tratándose de una realidad tan heterogénea y que implica a tantos sectores, el hecho de que cada subsector (mercado y no mercado) tenga su propia entidad de representación no supondría un problema, dado se persiguen objetivos distintos y se actúa en ámbitos diferentes.

Ahora bien, se podría considerar problemático el hecho de que no intervengan con una sola voz en las ocasiones en las que las dos realidades confluyen, como por ejemplo en el tema de la integración socio-laboral y la dependencia, o en otros aspectos, como podría ser el desarrollo local, en los que las dos realidades contribuyen y deberían aunar esfuerzos y unir sus reivindicaciones.

En cuanto a la integración en red del propio sector con los *think tanks*, a continuación se realiza una comparación entre las propuestas presentadas para la elaboración de la ley de Economía Social por parte de CEPES, como entidad representativa, y del grupo de expertos, académicos miembros del CIRIEC-España (*think tank* en materia de Economía Social que se analiza en capítulos posteriores), para así determinar si las ideas que se defienden o la opción política que se presenta coinciden o no, y determinar si se puede considerar que están integrados en red a la hora de defender la opción política de la Economía Social.

La diferencia más significativa que se detecta después del análisis de las dos propuestas, es que en la propuesta presentada por los académicos la opción política o medidas de fomento que se demandan están mucho más desarrolladas y aparecen de una forma más concreta, mientras que en la propuesta de CEPES se hace referencia al fomento de la Economía Social sin concretar específicamente mediante qué instrumentos o medidas.

El grupo de expertos que representa a los académicos proponen que los poderes públicos adoptarán políticas de fomento dirigidas a (Monzón et al, 2010):

- a. Remover los obstáculos que impidan el inicio y desarrollo de una actividad económica o empresarial o de una actividad no de mercado, sin ánimo de lucro, de la Economía Social.
- b. Facilitar y apoyar las diversas iniciativas de Economía Social.
- c. Establecer exenciones, reducciones o bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social.
- d. Establecer exenciones, reducciones o bonificaciones tributarias.

- e. Promover los principios y valores de la Economía Social.
- f. Garantizar la formación y readaptación profesionales en el ámbito de las entidades de la Economía Social.
- g. Integrar dentro del sistema educativo el fomento y la promoción de la Economía Social.
- h. Facilitar a las entidades de la Economía Social el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa.
- i. Crear un entorno que fomente el desarrollo de las iniciativas económicas y sociales en el marco de la Economía Social.
- j. Integrar la Economía Social en las distintas políticas sociales y de empleo.

Además de proponer también que se fomente la Economía Social mediante las políticas cognitivas, es decir, mediante la difusión, formación e investigación, y que se proporcione apoyo financiero y crediticio a las iniciativas de creación y desarrollo de empresas y entidades de Economía Social.

Mientras que en la propuesta de CEPES en el apartado de fomento se limita a decir que *“El Gobierno, para la aplicación de esta Ley, actuará en el ámbito de la Economía Social, con carácter general, a través del Ministerio de Trabajo e Inmigración, al que dotará de recursos y servicios necesarios para la realización de sus funciones de promoción, difusión, formación y registro, sin perjuicio de las facultades de otros Departamentos Ministeriales en relación con la actividad económica, empresarial y social que desarrollen las sociedades o entidades de Economía Social para el cumplimiento de su objeto social.”*, presentando así una opción mucho más abierta en lo que se refiere a fomento de la Economía Social.

Respecto al tema de la representación institucional, también relacionado con la opción política, las posiciones son más cercanas, en ambas propuestas se desarrolla la propuesta de que la Economía Social debe estar reconocida institucionalmente y representada a través de entidades representativas para participar en el proceso político institucional. En ambos casos se hace alusión, además, al Consejo de Fomento de la Economía Social como órgano asesor y consultivo para las cuestiones relacionadas con la Economía Social.

Fundamentalmente la diferencia entre las dos propuestas está en dónde ha puesto más énfasis cada una de las partes. Por un lado CEPES centra más la atención en la necesidad de reconocimiento y participación institucional, mientras que los académicos además de centrarse en este aspecto, profundizan también en las políticas de fomento, estableciendo condiciones más concretas.

Por lo que se puede afirmar, si nos basamos en la comparación de propuestas de ley, que la coordinación entre las entidades representativas y el sector académico no ha sido total, ya que por una parte se han presentado dos propuestas distintas y por otra, dichas propuestas no fijan el foco en los mismos objetivos.

Por otra parte, se obtiene otra valoración de la intensidad de coordinación a través de las entrevistas. En éstas se sostiene que sí que existe una coordinación entre los dos colectivos, destacando que desde el propio sector se recurre a los académicos para obtener argumentos teóricos y especificaciones técnicas relacionadas con la Economía Social.

“Sí, sí que lo creo, debería existir más, pero sí que hay un intercambio entre el mundo académico y el mundo empresarial, el mundo de los prácticos” (JL Monzón).

“Hay coordinación puntal. No se han establecido las vinculaciones estándar o institucionales...Pienso que sería bueno tener una relación más estable, pero pienso que eso llegara en una etapa posterior, cuando el sistema de estructuración del sector esté maduro” (PTS).

“Tenemos convenios firmados importantes... Tenemos relaciones directas con todas las entidades universitarias que trabajan con la economía social, CIRIEC es la entidad por excelencia” (CEPES).

Síntesis

Como síntesis de la *policy stream* destacar, en primer lugar, que el hecho de que exista una opción política clara y difundida por los promotores, ya implica en sí un aspecto positivo para el cambio político, dado que los *policy makers* requieren proposiciones específicas y detalladas con la información contrastada. Además, como elemento coadyuvador también se destaca el hecho de que la propuesta sea viable técnicamente.

Respecto a la aceptabilidad en cuanto a valores, existen evidencias tanto positivas como negativas. Por una parte, los valores y virtudes de la Economía Social se aceptan por parte de la sociedad y además los argumentos que se utilizan para justificar el fomento del sector coinciden con los problemas que más preocupan a la sociedad. Por otra parte, con el análisis de los programas electorales se detecta cierto aspecto negativo, dado que el partido del gobierno no contempla a la Economía Social y sus valores como una medida potencial dentro de su programa electoral.

En las entrevistas respecto al aspecto positivo destacar la siguiente afirmación:

“Yo creo que sí. Son viables (las medidas de fomento de la Economía Social) desde el punto de vista económico presupuestario y son muy aceptables, porque al fin y al cabo las medidas de fomento de la Economía Social no cuestionan para nada la existencia de otras formas de empresa, en absoluto. Lo que plantean es que la economía sea mucho más plural” (JL Monzón).

Finalmente, respecto a la integración de las redes que defienden la idea, destaca el hecho de que la representación del sector se estructura en torno a dos entidades, una, CEPES, que bajo el término Economía Social representa al identificado como el subsector de mercado, y la otra, Plataforma del Tercer Sector, que utilizando el término Tercer Sector, representa a parte del subsector de no mercado, concretamente a las asociaciones de acción social. Bajo el prisma de la teoría de análisis utilizada se considera negativo el hecho de que toda la Economía Social no actúe de manera conjunta en su representación y participación en el proceso político, dado que se rompe la integración en red, desaprovechando sinergias que se obtienen con la colaboración. Aunque se trate de una realidad muy heterogénea, en muchas ocasiones deberían articular sus demandas y hacerse visibles de manera conjunta, dando a conocer su forma de entender la realidad de forma unida.

7.2.4. Policy entrepreneur

A continuación se desarrolla el análisis de los emprendedores políticos, en este caso el papel de emprendedores políticos de la Economía Social se le otorga principalmente a las entidades o estructuras representativas, que actúan como grupos de interés representando las preferencias del sector. Pero además, se considera que juegan un papel relevante los académicos o investigadores sociales que se dedican al campo de estudio de la Economía Social.

En este apartado se analiza cómo se estructura el sector, es decir, se determinan cuáles son las principales entidades de representación así como se estudian las características más relevantes respecto a la organización, los recursos y las estrategias.

Organización del sector

En primer lugar se analiza cuál es la organización del sector, cómo se organiza para ser representado frente a los poderes públicos y la sociedad en general. Se determinarán las entidades de representación estatales más importantes de la Economía Social, obteniendo así la información necesaria para entender la organización del sector.

La Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), es la organización representativa a nivel estatal de la Economía Social. Es una organización empresarial, estatal e intersectorial, cuyas funciones son las de coordinar, representar, gestionar, fomentar y defender los intereses de sus miembros. Agrupa a 28 organizaciones que son a la vez confederaciones estatales o autonómicas y grupos empresariales que representan a las cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores y asociaciones del sector de la discapacidad. Representa a más de 44.500 empresas que facturan el 12 por cien del PIB nacional.

Este organismo es muy importante, ya que de esta manera se rompe con la dispersión asociativa del sector, y se consigue darle una mayor visibilidad delante de los poderes públicos y la sociedad en general, ya que se unen esfuerzos y recursos. Sin embargo, esta organización sólo representa al sector empresarial de la Economía Social, no agrupando a las entidades de acción social, las de cooperación al desarrollo y las fundaciones.

Parte del sector de no mercado de la Economía Social, concretamente las entidades más relevantes vinculadas a la acción social, que se auto identifica bajo el término Tercer Sector, cuenta desde el año 2012 con la representación por parte de la Plataforma del Tercer Sector. Es una organización de ámbito estatal que tiene como objetivo unir y representar la voz del tercer sector de acción social y está formada por siete organizaciones, dos de ellas a la vez actúan de entidad de representación de un subconjunto de entidades a nivel estatal y el resto son entidades y redes muy importantes dentro del sector en España (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado español (EAPN-ES), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Cáritas Española, Cruz Roja Española y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)). La Plataforma del Tercer Sector es por tanto una herramienta clave para aglutinar los intereses de gran parte del sector de no mercado de la Economía Social, aunque queda fuera el campo de las fundaciones.

Tanto CEPES como la Plataforma del Tercer Sector se consideran organizaciones paraguas que incluyen en su seno a otras entidades representativas de carácter más sectorial y que a continuación se describen.

Las estructuras u órganos de representación de ámbito estatal más importantes son:

- ✓ COCETA, Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado
- ✓ CONFESAL, Confederación Española de Sociedades Laborales
- ✓ Cooperativas Agro-alimentarias de España
- ✓ CONCOVI, Confederación de Cooperativas de Viviendas de España
- ✓ HISPACOOOP, Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de España
- ✓ UECOPE, Unión Española de Cooperativas de Enseñanza
- ✓ UNACOMAR, Unión Nacional de Cooperativas del Mar
- ✓ FNCP, Federación Nacional de Cofradías de Pescadores
- ✓ UNACC, Unión Nacional de Cooperativas de Crédito
- ✓ CNEPS, Confederación Española de Mutualidades
- ✓ FEDEI, Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción
- ✓ FEACEM, Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo
- ✓ AEDIS, Asociación Empresarial para la Discapacidad
- ✓ REAS, Red de la Economía Alternativa y Solidaria
- ✓ POAS, Plataforma de ONG de Acción Social
- ✓ PVE, La Plataforma de Voluntariado de España
- ✓ AEF, Asociación Española de Fundaciones

Destacar que se trata de organizaciones con carácter sectorial, que representan a un tipo de entidades concreto o a un sector concreto. La gran variedad de este tipo de entidades nos pone de manifiesto el carácter de representación dispersa que ha tenido el sector históricamente, aunque poco a poco CEPES ha ido incrementando el volumen de entidades a las que representa y recientemente se ha creado la Plataforma del Tercer Sector y se ha conseguido estructurar el sector de una manera unificada e intersectorial, aunque aún se queden sin representación una parte importante del denominado subsector de no mercado.

Por una parte la información recogida en las entrevistas confirma que existe una buena estructuración de representación de la Economía Social, algunas de las afirmaciones son las siguientes:

“Creo que en España están bastante bien vertebrada comparada con otros países” (JL Monzón).

“En general yo creo que el sector es un tejido asociativo rico” (CEPES).

“A nivel estatal yo creo que se han dado grandes pasos, todo el movimiento articulado en torno a CEPES. La verdad es que es una representación que creo que es unitaria, coherente, efectiva” (JI Martínez).

Por otra, se recogen opiniones que ponen de manifiesto los puntos débiles de dicha organización, retos que se deben superar para conseguir una vertebración más efectiva.

El primer problema que se ponen de manifiesto es que algunas familias de la Economía Social no están bien vertebradas, presentando problemas en la representación en algunos territorios. Concretamente se afirma que *“Se podrían mejorar algunas cosas en algunos territorios. ...probablemente esa nueva vertebración de algunas familias se pueda corregir”* (CEPES).

Por otra parte se destaca la idea de que, pese a la existencia de CEPES y de la Plataforma del Tercer Sector, cada familia de la Economía Social actúa por su cuenta, estableciendo unas prioridades e intereses propios sin coordinarse con el resto del sector. Algunas de las afirmaciones de las entrevistas son:

“El problema es que cada uno tiene una visión y lucha por sus intereses, no hemos sido capaces de coordinarnos y poner en marcha una estrategia conjunta” (CONFESAL).

“Yo creo que hay demasiados reinos de taifas, demasiados, cada uno defiende sus propios intereses personalistas” (FEVECTA).

“Algunos de los agentes del sector no tienen el menor interés en coordinarse con otros, y menos aún con los académicos. El motivo es simplemente la visión de las particularidades como si fuera lo importante, en lugar de lograr acuerdos y sumar, pues lo que quieren es destacar cada una de las partes por encima de las demás, y eso dificulta que lleguen a acuerdos” (JI Martínez).

“Se trata de crear una cultura de cooperación en el sector, donde prime la actuación global sin dejar de pensar en los objetivos propios, ni interferir en la descentralización de las estructuras organizativas, superando así fórmulas de trabajo individualistas, que no contemplan la posibilidad de operar en red, y por tanto, sumar esfuerzos y no restarlos, haciendo gala de una solidaridad cooperativa, que identifica al sector. En este sentido queda mucho por hacer.” (MA Cabra de Luna).

“Yo creo que el reto dentro de las estructuraciones es el de intentar entre unos y otros hacer estructuras con capacidad de ser permeables” (PTS).

En definitiva, se apela a que la Economía Social debe avanzar en la coordinación y cooperación entre familias, dejando a un lado los intereses particulares y crear una visión conjunta de sector. Algunos entrevistados señalan que:

“Es el momento de establecer necesidades de cada uno (de cada colectivo o subsector de la Economía Social) dada la gran heterogeneidad que presenta el sector y, por tanto, la gran diferencia de demandas y necesidades, para ponerlos en común y actuar conjuntamente” (CONFESAL).

“Se debe avanzar en la cooperación entre entidades que tengan áreas de actividades similares (intercambios de experiencias) y en la colaboración entre todos los agentes para priorizar las actuaciones de mayor interés. Esta coordinación debe presentar ante la sociedad un esquema global de finalidades y actuaciones. El trabajo en equipo, la explotación de sinergias y el aprovechamiento conjunto de esfuerzos son valores en alza” (MA Cabra de Luna).

“Yo creo que una idea bien articulada que incluya muchos puntos de vista y muchas ideas es mucho más potente si se articula y mucha gente la grita, que si se queda en uno solo su mensaje. Entonces yo creo que el punto está en encontrar eso de ser entidades bisagra, que se encarguen de entender esas realidades y realmente conciliar todas las visiones” (R Nogales).

Destacar también que, como ya se ha señalado anteriormente, en las entrevistas se pone de manifiesto que por parte de la PTS se consideran un sector distinto al de la Economía Social, no reconociéndose como parte o como un subsector de la Economía Social. Pero sin embargo, desde ambas partes destacan el buen entendimiento y la similitud y coincidencia muchas veces de las ideas y propuestas que defienden, llegando a tener proyectos comunes en los que trabajan conjuntamente frente a los poderes públicos.

En conclusión, en el ámbito estatal, las entidades de Economía Social forman una red de entidades de representación bien estructurada con una variada representación sectorial, ya que existen órganos de representación de todo tipo de entidades y sectores, y a la vez una representación bastante concentrada mediante la actuación de CEPES y la Plataforma del Tercer Sector. Aunque cabe destacar que la representación de la Economía Social se divide en dos, quedando el subsector de mercado por un lado y parte importante del de no mercado por el otro y bajo otro término, Tercer Sector, correspondiente a otra concepción teórica. Y además, se pone de manifiesto el reto que tiene la Economía Social de una mayor coordinación y cooperación entre los distintos agentes de las familias que la integran, dejando a un lado los intereses particulares, para crear una visión conjunta de todo el sector.

Recursos con los que se cuenta (tiempo, dinero, energía)

Otra característica clave que se requiere que tengan los emprendedores políticos está relacionada con los recursos. Concretamente se requiere que las entidades representativas posean suficientes recursos materiales, humanos y económicos para que puedan desarrollar su actividad de una manera adecuada.

En el caso de las entidades representativas de la Economía Social más representativas, CEPES y la Plataforma del Tercer Sector, se puede considerar que cumplen este requisito, dado que poseen una infraestructura adecuada, pues cuentan con un emplazamiento equipado; tienen recursos humanos preparados, implicados y con un conocimiento del sector alto; y cuentan con recursos económicos con los que poder hacer frente a los gastos conlleva el desarrollo de su actividad, en parte financiados con subvenciones públicas.

Como aspecto negativo resaltar que las políticas de austeridad aplicadas por el gobierno también han afectado a las cantidades recibidas por las entidades representativas, que han visto reducidas sus subvenciones anuales (subvenciones publicadas en el BOE del Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

En definitiva, se puede afirmar que a nivel estatal se cuenta con organizaciones bien estructuradas con los recursos adecuados para costar la actividad desarrollada y cuentan con personal implicado y capacitado para desempeñar la función que les concierne. Este aspecto se puede considerar coadyuvador para que se produzca un cambio político a favor de la Economía Social dado que su actividad se podrá desarrollar con normalidad.

Acceso a los *policy makers*

Una vez analizada la estructura en la que se organiza el sector para ser representada y los recursos con los que cuenta, a continuación se analizará el acceso que estas entidades de representación tienen para incidir en el proceso político. Concretamente se analizan cuáles son los canales de participación, tanto institucionales como informales, en los que está presente la Economía Social y mediante los cuales se puede llegar a la arena política.

Participación institucional

Para determinar cuál es la participación institucional del sector se realiza un estudio de los consejos de participación en los que está representada la Economía Social a través de sus entidades representativas. Estos órganos de participación ciudadana son los principales canales de participación institucional dentro de proceso político para los actores de la Economía Social.

En primer lugar, se presenta un análisis de los organismos de participación ciudadana a nivel estatal, en el cuál se determina qué consejos de participación tienen como miembros a entidades representativas de ámbito estatal de la Economía Social, así como también se especifica si se trata de un organismo sectorial o intersectorial, para así poder establecer si tiene una mayor o menor influencia dentro del proceso político en general.

En la siguiente tabla aparece la relación de órganos de participación ciudadana estatales en los que está representada la Economía Social a través de sus entidades representativas.

Tabla 23. Órganos de participación ciudadana estatales con representación de la ES

Nombre del órgano de participación ciudadana	Ámbito	Organización miembro
Consejo Económico y Social	Intersectorial	Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) Confederación Española de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)
Consejo Estatal de la Pyme y el emprendimiento	Intersectorial	Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)
Consejo Estatal de RSE	Intersectorial	Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)
Consejo para el fomento de la Economía Social	Economía Social	Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)
Junta Consultiva del Régimen Fiscal de Cooperativas	Economía Social (Cooperativas)	Confederación Española de Cooperativas de Viviendas (CONCOVI) Confederación Española de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)
Consejo de Cooperación – AECID	Sectorial (cooperación)	Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)
Consejo Estatal de Personas con Discapacidad	Sectorial (Personas con discapacidad)	Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI)
Junta consultiva de Seguros	Sectorial (Seguros)	Confederación Nacional Española de Entidades de Previsión Social (CNEPS) Confederación Española de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)
Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria	Sectorial (Alimentación)	Confederación Española de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)
Consejo de Consumidores y Usuarios	Sectorial (Consumo)	Confederación Española de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)
Observatorio de Consumo-Empresa	Sectorial (Euro)	Confederación Española de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)
Consejo Estatal de ONG Acción Social	Sectorial (Acción Social)	Plataforma de ONG de Acción Social (POAS) Plataforma del Voluntariado de España (PVE)

Fuente: actualización propia en base a ESMED – CEPES (2004), Anexo I

En la tabla se puede observar que la mayoría de los órganos en los que participan las entidades de Economía Social son de carácter sectorial, en los que se debaten temas concretos, no teniendo representación los agentes de la Economía Social en la toma de decisiones sobre temas de carácter global como las prestaciones sociales, el sistema de pensiones, los mecanismos de formación, etc.

Este resultado genera dos grandes consecuencias: por una parte, se favorece la dispersión asociativa que caracteriza al sector de la Economía Social, ya que se representa a través de organizaciones aisladas entre sí y que corresponden a los diferentes sectores en los que actúan las entidades de la Economía Social; y en segundo lugar, provoca el “espejismo” de estar participando en el proceso político estatal, cuando realmente sólo se está presente en iniciativas parciales del proyecto social.

Con la finalidad de precisar más si los organismos de participación ciudadana pueden considerarse buenos mecanismos de participación en el proceso político para la Economía Social, a continuación se presentan los resultados de un estudio realizado el año 2011 y publicado en 2013 (Savall, 2013), el cuál profundiza más en la determinación de las características de los consejos de participación, concretamente en el nivel de actividad.

El estudio tiene como objetivo analizar la participación de los agentes del sector de la Economía Social en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Concretamente, el estudio empírico se centra en el caso valenciano, y tiene como objetivo detectar en qué comités o consejos de participación y consulta regionales participan miembros representativos de la Economía Social en general o de un sector específico, así como también, establecer el grado de actividad de dichos organismos.

La hipótesis que se plantea previa al estudio, es que, en primer lugar, los agentes de la Economía Social participan poco en el proceso de elaboración de las políticas públicas, y en segundo lugar, que la participación de éstos agentes se da en políticas sectoriales de poco calado socioeconómico y poco dinámicas. De forma que se presupone que los agentes de la Economía Social no son considerados actores de participación importantes en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

El estudio empírico se aborda desde la perspectiva de la representación institucional, es decir, se analiza el grado de presencia que los agentes de la Economía Social tienen en los organismos de participación. Concretamente, se investigan los diferentes organismos de participación ciudadana, clasificándolos según el ámbito al que pertenecen y determinando el dinamismo mediante el análisis del número de reuniones celebradas al año. Considerándose que un organismo es inactivo cuando se encuentre en fase de constitución o si hace más de tres años que no se reúne, poco activo cuando se reúne una vez al año o menos (siempre que no exceda los tres años), y activo cuando se reúne más de una vez al año.

En segundo lugar, se cuantifica la presencia de los agentes de la Economía Social en los diferentes organismos de participación ciudadana, estableciendo el número de miembros del sector de la Economía Social que interviene en cada organismo de participación detectado.

También se analiza la participación de los agentes de la Economía Social desde la perspectiva de los actores de representación, mediante la recopilación de aquellas entidades representativas más relevantes y el estudio de su presencia en los órganos de participación.

Este análisis se realizó en base a un trabajo de campo con cuestionarios *ad hoc*, dirigidos a responsables de los órganos de participación y a miembros de los diferentes organismos de representación analizados, que se han ejecutado a través de correos electrónicos, entrevistas y llamadas telefónicas en el periodo de abril a junio de 2011. Además, se ha analizado la información de las páginas web y los decretos y legislación correspondientes a los diferentes organismos analizados.

En primer lugar, se analiza cuál es la proporción de organismos de participación en los que está representado la Economía Social. Se identifica concretamente, en qué organismos participan los agentes de la Economía Social, y se determina cuáles son buenos canales de participación en función del nivel de actividad.

Tabla 24. Nº de organismos en los que participa la Economía Social

Campo de Actuación		Nº organismos en la CV	Nº organismos en los que participa la Economía Social
INTERSECTORIAL		8	3
ÁMBITO ECONOMÍA SOCIAL		6	6
SECTORIALES		25	13
	Servicios Sociales	7	4
	Transportes	1	0
	Consumo	1	1
	Enseñanza	2	0
	Empleo	3	1
	Internacional	1	0
	Coop. al desarrollo	2	2
	Turismo	1	0
	Medioambiente	1	1
	Salud	1	1
	Vivienda	1	1
	Energía	1	1
	Deporte	1	0
	Cultura	2	1
TOTAL		39	22

Fuente: Chaves y Savall (2013)

De la lectura de la tabla se deduce que la Economía Social participa en 3 de los 8 organismos intersectoriales, de los cuales el Comité Económico y Social es considerado un organismo activo, el Consejo Valenciano de Estadística poco activo y el Comité Estratégico de Política Territorial inactivo. Por tanto, consideraremos que sólo el Comité Económico y Social constituye un canal adecuado para que la Economía Social participe en la elaboración de políticas de ámbito intersectorial.

Dentro del ámbito de la Economía Social, detectamos sólo dos organismos activos, el Consejo Valenciano de Cooperativismo y el Consejo Valenciano del Voluntariado, y uno poco activo, la Comisión del Cooperativismo Agrario Valenciano. Por tanto, en general, los órganos del ámbito de la Economía Social no son canales de participación adecuados ya que sólo en los temas de cooperativas y de voluntariado existe un cierto dinamismo de los órganos de participación.

Respecto a los organismos de ámbito sectorial, los agentes de la Economía Social participan en 13 de los 25 organismos que hay en total, una cifra muy deficiente, ya que las entidades de Economía Social son muy heterogéneas y realizan actividad en todos los sectores en los que hay organismos de participación. De los 13 organismos en los que participan, sólo 8 los podemos considerar activos.

En términos generales, los agentes de la Economía Social están representados en 22 de los 39 organismos de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana y si no se tienen en cuenta los órganos del ámbito propio de la Economía Social, la representación desciende a 16 organismos.

Del análisis realizado destaca la participación en los organismos de ámbito sectorial, ya que participan en 13 de los 25 organismos (52%), mientras que la presencia en los organismos intersectoriales es reducida, tan sólo se cuenta con ellos en 3 de los 8 órganos de participación (37%).

Respecto al análisis del grado de actividad, consideramos que de los 6 organismos de ámbito de la Economía Social sólo 2 son buenos mecanismos de participación. Y de los 16 organismos intersectoriales y sectoriales en los que participa el sector, sólo 10 se pueden considerar canales activos de participación.

Esto pone de manifiesto que no se considera a los agentes de la Economía Social un actor clave en el desarrollo del diseño de las políticas públicas, y todavía con menor relevancia en aquellas políticas de carácter general en las que participan los organismos intersectoriales.

Por tanto como principales resultados del estudio destacar que la participación de la Economía Social en el proceso político desde el prisma de la participación institucional se caracteriza por la representación en aquellos organismos institucionales de participación ciudadana de ámbito sectorial y en los organismos del propio ámbito de la Economía Social, quedando fuera sistemáticamente de aquellos organismos intersectoriales en los que se toman decisiones de ámbito general.

Respecto al nivel de actividad de los organismos de participación ciudadana se detecta que, los organismos del ámbito de la Economía Social tienen un muy bajo nivel de actividad en general, mientras que en el ámbito intersectorial la actividad es un poco mayor, y en el ámbito sectorial se halla un nivel de actividad más alto.

En el estudio también se analizan las entidades de representación del sector y los resultados muestran que la falta de participación de la Economía Social en los organismos de participación ciudadana no se debe solamente a la falta de estructuras de representación de las entidades, ya que existen actores de representación que agrupan a los diferentes tipos de entidades que conforman la Economía Social, aunque como característica más significativa destaque la dispersión asociativa. Sino que entran en juego razones tanto endógenas, en las que impera la lógica de la exclusión de los actores ausentes; como de carácter organizativo, falta de estrategias y vertebración territorial por parte de las organizaciones representativas de la Economía Social (Gallego y Pitxer, 2012).

En conclusión se puede afirmar que, pese a que existen canales institucionales a través de los cuáles la Economía Social tiene la oportunidad de intervenir en el proceso político mediante las entidades de representación, el estudio empírico demuestra que, por una parte, esta participación es de carácter sectorial mayoritariamente, quedándose fuera del debate de cuestiones generales que son las que determinan diseñan el modelo social y económico del país; y por otra, el nivel de actividad de los organismos del ámbito de la Economía Social es muy baja, así como también se demuestra que no es muy elevado el nivel de actividad del resto de organismos de los que es miembro. Por lo que no se puede afirmar que los consejos consultivos constituyan un adecuado canal de participación en el proceso político para la Economía Social.

Con las opiniones de las entrevistas se recoge el hecho de que existe cierta participación por parte de la Economía Social a través de los consejos de participación, destacando sobretodo el Consejo Económico y Social, ya que la opinión acerca del Consejo de Fomento de la Economía Social es negativa.

“CEPES tiene un diálogo permanente, institucional. Participamos en el Consejo Económico y Social a nivel estatal, en el Consejo de Fomento de la Economía Social, en el de cooperación, en el de la RSE, en el de la pyme, en el del emprendimiento...” (CEPES).

“La presencia de CONFESAL en el Consejo Económico y Social es muy importante para la participación, dado que es un canal que nos permite hacer enmiendas a las leyes que se proponen y plantear reflexiones acerca del sector. Además nos permite tener un canal de interlocución con otros agentes y entidades, algo que consideramos muy relevante independientemente de la interlocución que se tenga con los poderes públicos” (CONFESAL).

Acerca de la opinión negativa del Consejo de Fomento de la Economía Social destacar:

“Se trata de un consejo que no se ha puesto en funcionamiento todavía. La razón es que resulta muy complicado convocarlo dada la complicada estructura que presenta y el mecanismo que se tiene que seguir para llevarlo a cabo” (CONFESAL).

“El Consejo para el Fomento de la Economía Social tenía que estar más activo. No se reúne casi” (CEPES).

“Hay un Consejo para el fomento de la Economía Social, pero que en toda la legislatura no se ha reunido” (JL Monzón).

“Su visibilidad política es casi nula. Funciona sólo como un órgano de participación institucional donde se consulta al sector las normas y políticas que le afectan, pero no tiene ni el diseño, ni los recursos o medios para convertirse en un referente político y cultural del mundo de la Economía Social. Su actividad es más burocrática que política y de investigación, que es a lo que debería aspirar” (MA Cabra de Luna).

Otro canal de participación institucional relevante es la Comisión para el Diálogo Civil, creada en enero del año 2013 y que tiene como *“finalidad institucionalizar la colaboración, cooperación y el diálogo permanente entre la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad y la Plataforma del Tercer Sector”*²⁶. Se trata de un mecanismo de interlocución entre la Administración central y las entidades del Tercer Sector de acción social, que va en la dirección de conformar un sistema de diálogo y participación permanente, ya que se establece que como mínimo se celebrarán cuatro reuniones al año.

En la resolución se establece que las iniciativas que la Plataforma del Tercer Sector puede llevar a debate deben estar relacionadas con las materias que sean competencia de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, éstas son las siguientes:

1. Medidas o actuaciones que afecten directamente a grupos de población en riesgo de pobreza y exclusión social o situación de vulnerabilidad social.
2. Medidas legislativas sobre el Tercer Sector del ámbito social.
3. Planes o programas de acción para el apoyo o impulso del Tercer Sector del ámbito social, tanto a nivel nacional como internacional.
4. Sistema de financiación del Tercer Sector del ámbito social.

La Comisión para el Diálogo Civil se puede considerar por tanto un buen mecanismo de participación institucional, ya que se trata de un organismo que por definición debe de ser activo. Las limitaciones que presenta es que las materias que se pueden tratar son muy concretas, de carácter sectorial, no pudiendo llevar a debate otras cuestiones de carácter más general o intersectorial, y además, solo participa la parte de la Economía Social de no mercado del ámbito social, quedando fuera el sector empresarial.

Por lo que pese a ser una buena iniciativa para establecer una participación institucional permanente y efectiva, las características que presenta respecto al carácter sectorial hacen que, como en el caso de los consejos de participación, se quede fuera del debate de cuestiones más generales que son las que determinan el modelo socioeconómico del país.

²⁶ Resolución de 28 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se crea la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector.

La opinión al respecto desde la Plataforma del Tercer Sector es que *“es la primera vez que se tiene una mesa estable, y en esa mesa es donde sí se llevan temas. Hacemos un orden del día consensuado, en el que siempre hay una parte de información desde el ministerio (te informan de cómo van sus temas) y luego nosotros metemos los temas que en ese momento consideramos interesante o importante. Entonces esos son los temas que discutimos y se llega a acuerdos”*.

Por lo tanto, por lo que respecta a la participación institucional, se observa que la Economía Social forma parte de algunos consejos de participación tanto de ámbito sectorial (cooperación, RSE, pyme,...) como intersectorial, como es el caso del Consejo Económico y Social, así como también existe un Consejo para el Fomento de la Economía Social, aunque en los últimos años ha estado inactivo. Esto se considera un elemento de cambio positivo, ya que se tiene la oportunidad de participar en ciertos debates del proceso político. Además, se advierte que el subsector de no mercado del ámbito de acción social a través de la Plataforma del Tercer Sector tiene la oportunidad a través de la Comisión de diálogo civil de debatir sus necesidades e intereses junto con los poderes públicos.

Ahora bien, también existen elementos negativos, y éstos están relacionados con el tipo de debates en el que no se participa, ya que la Economía Social se queda fuera de debates como el sistema de pensiones, las prestaciones sociales, los planes de formación, etc., debates intersectoriales y que realmente definen cómo se organiza la realidad socioeconómica del país.

Participación informal

Respecto a la participación informal, se obtiene información mediante las entrevistas. De éstas se obtiene que por parte de las propias entidades representativas se considera que sí que existe una relación informal fluida con los poderes públicos, se sostiene que existe una buena interlocución informal con el gobierno.

“Sí, se tiene acceso (informal), sin ningún problema. Los canales informales los tenemos todo el mundo. Cada vez tenemos más importancia. En este sentido CEPES ahora mismo está en una situación institucional muy fuerte, entonces yo sí que considero que somos una entidad ahora mismo con una legitimidad importante, credibilidad de cara al gobierno, a los políticos y en el Congreso y Senado” (CEPES).

“Sí, tenemos una relación fluida. Lo que tenemos es una comunicación totalmente fluida con el ministerio competente, desde el ministro a los directores generales. Luego con el resto de poderes públicos fuera de nuestro ministerio, ya siendo más transversal, pues entonces sí, ya tienes que ir y solicitar reuniones” (PTS).

“Existe una relación muy fluida desde hace muchos años con el Ministerio, teniendo una interlocución directa” (CONFESAL).

Por otra parte, aparecen opiniones que reflejan la idea de que realmente la Economía Social, por mucho que tenga relación con el gobierno del momento, no tiene una capacidad de influencia relevante como sector, ni para los poderes públicos ni para la opinión pública en general, no se considera un lobby fuerte capaz de influenciar en la opinión de los actores que participan en el proceso político.

“Sí, se tiene acceso (informal). CEPES es una herramienta clave para ello y tiene una actividad muy tenaz de contacto con los grupos parlamentarios y con el gobierno. Pero no tiene la influencia que merece el peso de la Economía Social en España, no lo tiene. No es un lobby fuerte” (JL Monzón).

“Todavía está por ver que la Economía Social está presente en foros periodísticos (Foros Europa, etc...), ahí están los bancos, las empresas... entonces la Economía Social se tiene que poner las pilas. Si somos organizaciones empresariales, por lo menos formar nuestro lobby, nuestra manera de influenciar en la opinión. La Economía Social está fuera de foros que ya existen, y sobre todo la Economía Social no ha sido capaz de crear su propio foro... Se llama a la Economía Social por una temática muy específica, no como sector, como sector no existimos” (R Nogales).

También se pone de manifiesto que la Economía Social no participa en el diálogo social, no se le tiene en cuenta como un agente social, tal y como sí que se considera a los sindicatos y patronal. Algunas afirmaciones en este sentido:

“Otra cosa es que el sector no participe en el diálogo social tal y como está configurado en el Estado español, en el que ahora mismo está encorsetado a sindicatos y patronal. Históricamente ese diálogo social se creó para favorecer la negociación colectiva, pero es que ahora ese órgano de diálogo social opina de todo, no solamente de la negociación colectiva, sino que ahí pasa todo tipo de cosas, entonces en la medida en que ese diálogo social se ha abierto a muchos más temas, pues tiene que haber otros actores socioeconómicos que generan riqueza y que tienen una presencia incuestionable en la sociedad” (CEPES).

“Pues normalmente siempre hablamos de tripartita, y la tripartita es el gobierno o la administración correspondiente, la patronal y los sindicatos, y casi siempre nos quedamos fuera la economía social. Poco a poco empezamos a estar sentados en ciertos órganos, y empezamos a que se nos tenga en cuenta, tanto a nivel autonómico como estatal” (FEVECTA).

Uno de los motivos a los que se apunta, y al que ya se ha hecho referencia *“es que los llamados agentes sociales de alguna forma, directa o indirecta, consciente o inconsciente, no ven bien la entrada de otros representantes de sectores. Quieren la exclusividad de la representatividad económica y social y no permite que en esas mesas de diálogo o en esos foros de debate entre un tercero que hasta este momento no estaba”* (JI Martínez).

En definitiva se describe que existe una relación fluida e informal con aquellos ministerios competentes en las materias en las que se vincula a la Economía Social (por una parte el ministerio con competencia en materia de empleo, y por otro, el de asuntos sociales), pero realmente la Economía Social no se puede considerar un lobby fuerte con una capacidad de influencia relevante y decisoria que condicione la opinión de los distintos actores o agentes que son partícipes del proceso político. Esto se confirma con el hecho de que se detecta que la Economía Social no está considerada un agente social, por lo que no participa en el diálogo social, perdiéndose también la oportunidad de opinar acerca de muchos aspectos intersectoriales.

Relación con los *think tanks*

Otro actor importante dentro del proceso político son los *think tanks*, en este caso representados por los investigadores sociales, ya que son los que proporcionan los conocimientos o argumentos teóricos necesarios para hacer una buena defensa del sector en general y de la propuesta política que se defiende en particular.

En el caso de España, el *think tank* relacionado con la Economía Social es el CIRIEC (Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa), que es, tal y como se define en su propia página web *“una organización científica internacional no gubernamental, cuyos objetivos son promover la búsqueda de información, la investigación científica y la difusión de trabajos sobre los sectores y actividades que tienen por principal finalidad la de servir al interés general: la acción de los poderes públicos en materia económica; los servicios públicos, las empresas públicas y las entidades de Economía Social como las cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, centros especiales de empleo y otras empresas*

sociales, fundaciones y asociaciones. Su acción persigue, a este respecto, una información y un enriquecimiento mutuo de los profesionales y de los científicos.”

Se trata, en definitiva, de una organización científica que tiene como objetivos la investigación y difusión de los resultados científicos, así como también la información periodística en el ámbito de la Economía Social. Empieza a desarrollar su actividad en el año 1986, realizando investigaciones y organizando eventos científicos, llegando a tener dos revistas propias “CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa” y “CIRIEC-España, revista jurídica de economía social y cooperativa” y a poner en marcha el Observatorio Español de la Economía Social, un boletín semanal de información relacionada con la economía social.

Asimismo, en diversas universidades españolas existen institutos universitarios, como el Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativa de la Universidad de Valencia y el Instituto de Derecho Cooperativo y de la Economía Social, de la Universidad del País Vasco, y otros centros de investigación y formación, como la red de cátedras Cajamar, que existen en varias universidades.

Es muy importante que existan *think tanks* especializados en Economía Social, ya que como se ha señalado en la primera parte del desarrollo teórico, la aportación de los investigadores sociales a los *policy makers* es un elemento clave, fundamental. El hecho de que exista el CIRIEC proporciona solidez a la opción política que pueda presentar la Economía Social, ya que aporta las fundamentaciones teóricas basadas en la evidencia científica necesarias para justificar la intervención política, así como, se desarrollan cuestiones técnicas concretas que sirven como inspiración de futuras medidas. Por todo esto es muy importante que exista una coordinación entre los académicos y el propio sector, representado a través de las entidades representativas.

Como ya se ha hecho referencia en el apartado de integración de las redes que defienden la idea, las entrevistas revelan que sí que existe cierta coordinación entre el propio sector y los académicos, aunque alguna de las opiniones destaca que debería ser una relación más intensa y que debería haber más coordinación.

Síntesis

Como conclusiones de esta parte destacar que respecto a la organización del sector, pese a presentar algunos problemas de coordinación y cooperación entre familias Economía Social y cierta atomización, se puede considerar que la vertebración del sector es adecuada, dado que por un lado están entidades que representan a las distintas familias a nivel estatal, y por el otro, tanto CEPES como la Plataforma del Tercer Sector actúan como organizaciones paraguas que representan a una parte importante de la Economía Social.

En referencia al acceso a los *policy makers*, con el análisis se concluye que, pese a que existen canales institucionales a través de los cuáles la Economía Social tiene la oportunidad de intervenir en el proceso político mediante las entidades de representación, esta participación es de carácter sectorial mayoritariamente, quedándose fuera del debate de cuestiones generales que son las que determinan diseñan el modelo social y económico del país; y por otra, destacar que existe un Consejo para el Fomento de la Economía Social a nivel estatal, que pese a considerarse un aspecto favorable para que se produzca un cambio político, se queda sin efecto por no considerarse un organismo activo.

En cuanto a la participación informal, pese a que el propio sector considera que tiene una relación fluida con el gobierno, en general la Economía Social no se considera un lobby fuerte que sepa influir con sus opiniones. Esto se ve reforzado por el hecho de que no se considera desde los poderes públicos a la Economía Social como un agente social con pleno derecho a participar en el diálogo social.

Por lo que cabe sintetizar que pese a que la Economía Social ha destinado muchos esfuerzos en tener una buena vertebración de la representación, y se puede decir que en gran medida lo ha logrado, el alcance de sus opiniones se queda en foros de debate sectorial, quedándose fuera del diseño de políticas de índole intersectorial. Esto se atribuye a las limitaciones que presenta la participación formal, falta presencia en los organismos intersectoriales, y a la falta de una estrategia efectiva en el terreno de lo informal, dado que no se considera un lobby importante ni influyente dentro de la arena política.

7.2.5. Conclusiones

Una vez detectado en el capítulo anterior que se ha producido un cambio en el discurso político respecto a la Economía Social en España materializado con la aprobación de la ley de Economía Social, en este capítulo se ha analizado cuáles han sido los elementos que han condicionado, positiva o negativamente, dicho cambio.

En primer lugar es importante destacar que existen hechos anteriores al año de inflexión considerado que han propiciado un incremento del fomento de la Economía Social en España. Como elemento anterior importante destacar la existencia de CEPES y de buena parte de las entidades representativas de las distintas familias de la Economía Social, que con sus estrategias han conseguido que durante muchos años haya existido un programa presupuestario de fomento de la Economía Social, y que en definitiva son los que han presionado para que se aprobara una ley.

Para concluir y sintetizar el análisis de los elementos de cambio se clasifican los elementos estudiados en positivos o negativos para el cambio político hacia la Economía Social.

Factores de cambio político positivos:

- La irrupción de la crisis y los problemas que genera pone de manifiesto la necesidad de que se diseñen nuevas políticas. Esto se pone de manifiesto porque:
 - Aparece una demanda ciudadana o social que se manifiesta en movilizaciones sociales, para que se solucionen dichos problemas. Se podría decir que existe un descontento de la sociedad en general con el sistema económico que ha propiciado que se produzca la situación de crisis
 - Los indicadores macroeconómicos o macro magnitudes en general, concretamente la evolución del PIB, la tasa de desempleo y el índice de riesgo de pobreza, revelan o confirman los problemas sociales y económicos que se generan con el inicio de la crisis.
 - Los indicadores referentes a la Economía Social muestran la importancia del sector dentro del sistema socioeconómico y las fortalezas que presenta respecto a la mayor capacidad de resistencia en periodos recesivos.
 - El estudio de evaluación de las políticas de fomento de la Economía Social en vigor muestra que existen fallos en la cobertura y propone una revisión de las mismas.

- Punto de encuentro entre la opinión pública y la Economía Social, derivado de la capacidad de la Economía Social de solucionar, al menos en parte, los problemas que son considerados más relevantes por la sociedad en general.
- La opción política que se presenta por parte de la Economía Social es clara y concisa, es viable técnicamente, los valores que implica son aceptados por la sociedad en general y existe consenso en la defensa por subsectores, mercado y no mercado.
- Los emprendedores políticos presentan las siguientes características positivas para generar un cambio político:
 - Existe una vertebración bastante adecuada de la representación de la Economía Social. Por una parte existen entidades representativas por sectores y familias, y por otro, se cuenta con CEPES y la Plataforma del Tercer Sector, dos entidades sectoriales estatales que actúan como organización paraguas de gran parte de los dos grandes subsectores, el de mercado y el de no mercado, concretamente el de acción social.
 - Respecto a la participación institucional, se cuenta con la Economía Social en determinados consejos de participación, destacando la participación en el Consejo Económico y Social y la existencia del Consejo para el Fomento de la Economía Social.
 - En cuanto a la participación informal, existe una relación fluida entre las entidades representativas y los ministerios competentes.
 - Existe relación con los *think tanks* de la Economía Social, colaborando conjuntamente en cuestiones teóricas y técnicas que atañen al sector.

Factores de cambio político negativos:

- El problema del déficit público se antepone o prioriza frente al resto de problemas generados por la situación de crisis, lo que deriva en una política de reducción del gasto público que afecta al resto de políticas, entre ellas la de fomento de la Economía Social, disminuyendo el presupuesto destinado.
- Existe una invisibilidad del sector frente a la opinión pública en general y los principios y valores de la Economía Social no coinciden con las de las teorías predominantes en el contexto económico y social. Esta idea se sustenta en que:
 - El bajo volumen de publicaciones en prensa relacionadas con la Economía Social revela que el sector no está como tal en el debate público más general.

- La Economía Social no está considerada como un agente social importante e imprescindible dentro del sistema socioeconómico. Se le tiene en cuenta en aspectos sectoriales, quedando fuera del debate general.
 - Las teorías favorables a la Economía Social no son dominantes, por lo que están más cuestionadas por el resto, pudiendo aparecer voces contrarias a su desarrollo.
 - La falta de voluntad política del nuevo gobierno supone un freno al cambio iniciado con la aprobación de la ley de Economía Social.
- La opción política que se defiende por parte de la Economía Social presenta dos problemas:
- Se detecta mediante el análisis de los programas electorales que la Economía Social aparece de una forma muy concreta (empleo) y escasa entre las propuestas electorales del partido del gobierno, por lo que se considera que no existe una coincidencia o aceptabilidad en cuanto a los valores que implica la opción política de la Economía Social.
 - No existe una estrategia conjunta de toda la Economía Social para la defensa de su idea política, de manera que se pueda llegar de manera contundente tanto a los poderes políticos como a la sociedad en general o a los actores que participan en el proceso político.
- Los problemas que presentan los emprendedores políticos y que dificultan el cambio son:
- Falta de coordinación entre las diferentes familias y subsectores. Cada uno tiene sus entidades representativas y defienden sus propios intereses sin coordinarse ni cooperar con el resto de entidades que representan a otras familias, poniéndose de manifiesto la atomización del sector.
 - La participación institucional de la Economía Social se ve en gran parte reducida a aspectos sectoriales concretos, no considerándola un agente social que deba estar presente en la mesa de diálogo social junto a los sindicatos y patronal. Por otra parte, el Consejo para el Fomento de la Economía Social, ha estado inactivo durante los últimos años, no cumpliendo su función de debate político en torno a la Economía Social.
 - No se puede considerar que la Economía Social sea un lobby fuerte capaz de influir en la opinión de los agentes que forman parte del proceso político.

En definitiva, se puede decir que los aspectos positivos o que han favorecido que se produzca un cambio político favorable hacia la Economía Social están relacionados con factores externos y con la propia opción política de la Economía Social y su organización como sector. Destaca el hecho de que la Economía Social presente una mayor resistencia y una serie de opciones y características que facilitan que se solucionen problemas que aparecen con la irrupción de la crisis, junto al hecho de que el sector tiene una estructura capaz de hacer llegar a los *policy makers* dichas características y principios.

Los elementos que han dificultado el cambio o que han provocado que el cambio no sea más profundo están relacionados con la corriente de las ideas o de factores cognitivos, concretamente con la invisibilidad que presenta el sector frente a la opinión pública en general y con el hecho de que las teorías favorables a la Economía Social no sean dominantes en ámbito socioeconómico y por tanto sean cuestionadas. Además, se pone de manifiesto que puede ser peligroso el hecho de vincular a la Economía Social sólo con aspectos relacionados con el empleo, pues cuando los problemas laborales desaparezcan desaparecerá el interés por la Economía Social.

Esto nos lleva a la necesidad de reflexionar acerca de la estrategia seguida por las entidades representativas del sector, muy centrada en el acceso a los *policy makers*, las relaciones institucionales, y no en llegar a la sociedad en general, que en definitiva es la que conforma en gran medida el conjunto de agentes que intervienen en el proceso político. Es necesario que la Economía Social trabaje conjuntamente para crear un mensaje global de finalidades, principios y actuaciones que llegue a la sociedad, a la opinión pública. Y además, que se cree un mensaje más amplio y que incluya a todas las familias, no solamente relacionado con la mayor capacidad de crear empleo, sino que englobe todas las funciones que se le atribuyen al sector, funciones sociales, económicas y políticas.

7.3. Elementos de cambio político en Valonia (Bélgica)

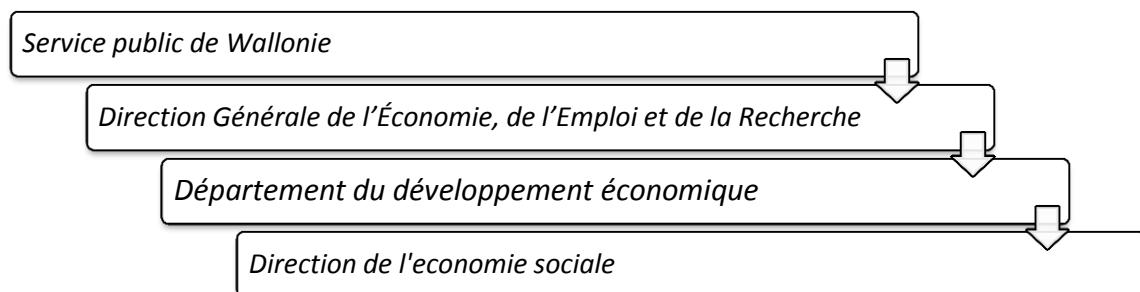
Para empezar con el análisis del cambio político respecto a la economía social en Valonia es importante determinar cuál es la concepción por parte de los poderes públicos de la Economía Social a nivel práctico.

La concepción de la Economía Social política o de los *policy makers* en Valonia está relacionada con las entidades de la Economía Social del subsector de mercado, dejando fuera del concepto a aquellas entidades de no mercado.

Esto se determina debido a que las políticas de fomento de la Economía Social vigentes van dirigidas concretamente a empresas de inserción, mayoritariamente, a entidades de asesoramiento de la economía social (*agences conseil*), a entidades (que pueden tener cualquier tipo de régimen jurídico) que sean “Iniciativas de desarrollo del empleo en el sector de los servicios de proximidad con finalidad social (IDESS)”, a empresas de la Economía Social del sector inmobiliario (aunque éstas representan un pequeño porcentaje) y a la SOWECSOM (entidad de apoyo financiero de la Economía Social de mercado)

Esta concepción relacionada con el subsector de mercado se verifica también al observar que la Economía social está vinculado o depende del Departamento de Desarrollo Económico que está dentro de la Dirección General de Economía, Empleo e Investigación. Mientras que las entidades de no mercado (mayoritariamente asociaciones) dependen de otros ministerios relacionados con la actividad que desempeñan (sanidad, educación, servicios sociales,...).

La relación concreta de administraciones públicas con competencias en Economía Social es:



Es importante destacar que dicha Dirección General de Economía Social se crea el 1 de enero del 2009 y que las competencias que tiene asignada son: actividades económicas productoras de bienes y servicios, empresas de inserción, *Agences-Conseil* (agencias asesoras), I.D.E.S.S., promoción de la Economía Social, subvenciones piloto, subvenciones para investigación.

Respecto a la concepción del concepto de Economía Social se establece, por parte de la persona entrevistada que representa a la autoridad pública (*conseiller* de Economía Social), que *“aunque la ley incluya a las entidades que se determinan el ámbito académico, a nivel práctico del proceso político se tiene una concepción distinta de la Economía Social”*.

Además desde las propias entidades de representación también se afirma que *“El gobierno vincula la Economía Social al subsector de mercado, concretamente a los aspectos relacionados con el empleo. Las medidas y decisiones que se toman por parte de los poderes públicos van dirigidas a las entidades de mercado y por razones vinculadas al empleo”* (SAW-B).

Por lo que se puede decir que la concepción política en la región Valona está vinculada al empleo, y concretamente al ámbito de la inserción socio-laboral a través del fomento de las empresas de inserción.

A continuación se analizan los distintos elementos de las corrientes identificadas en la herramienta teórica para establecer los elementos que favorecen el cambio político y los que lo dificultan.

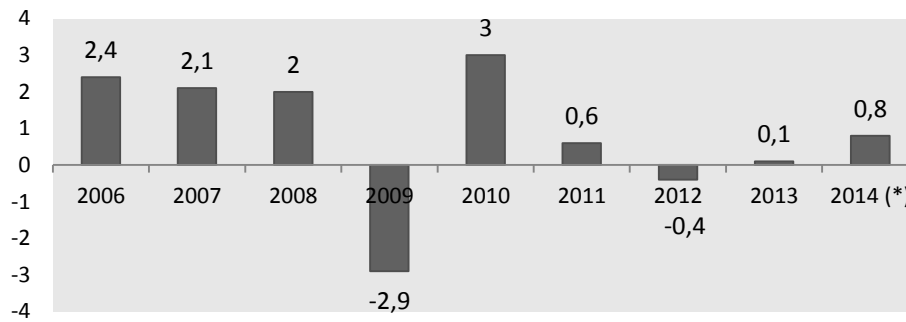
7.3.1. Problem stream

Dentro de la corriente de problemas se tratará de identificar aquellos elementos del entorno que puedan provocar que se produzca un cambio político favorable a la Economía Social o que dificulten dicho cambio.

Indicadores generales

Con la finalidad de caracterizar la situación socioeconómica y de detectar los principales problemas socioeconómicos de la realidad valona a continuación se presentan distintos indicadores macroeconómicos.

El primer indicador analizado es el PIB, concretamente en el siguiente gráfico se muestra cuál ha sido la evolución de la tasa de variación anual del PIB en los últimos 9 años (2006-2014) en la región de Valonia.

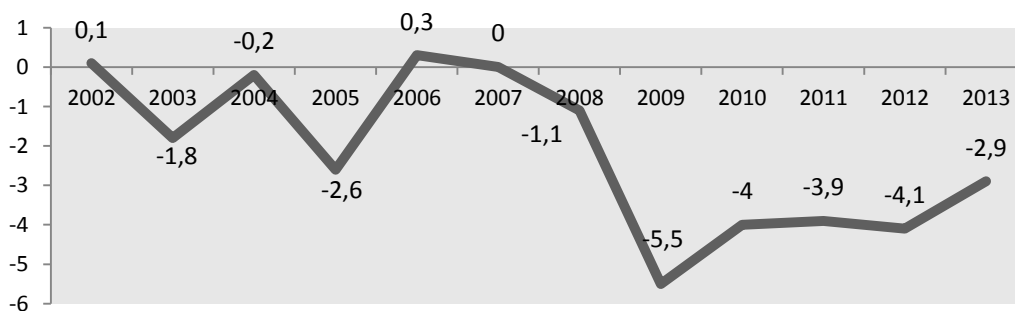
Gráfico 15. Evolución de la tasa de variación anual del PIB en Valonia (2006-2014) en %

* dato estimado

Fuente: elaboración propia en base a datos del *Institut Wallon de l'Evaluation, de la prospective et de la Statistique (IWEPS)*²⁷

En el gráfico se observa que a partir del 2008, año en el que irrumpe la crisis, hay un momento de inflexión en el cual se produce una disminución de un 2,9% del PIB. Posteriormente se sucede un incremento del 3% en el año 2010, al que le preceden años de crecimiento moderado e incluso cierto decrecimiento. Esto pone de manifiesto que la región valona atraviesa un periodo de recesión económica que implica problemas socioeconómicos y por tanto se puede considerar un elemento que alentará a que se produzcan cambios políticos.

Otro macro indicador relevante que condiciona las decisiones políticas es el déficit público. En este caso los datos que aparecen reflejados a continuación en el gráfico corresponden a Bélgica en general, por no hallar datos desagregados por regiones.

Gráfico 16. Evolución del déficit público en Bélgica en % sobre el PIB (2002-2013)

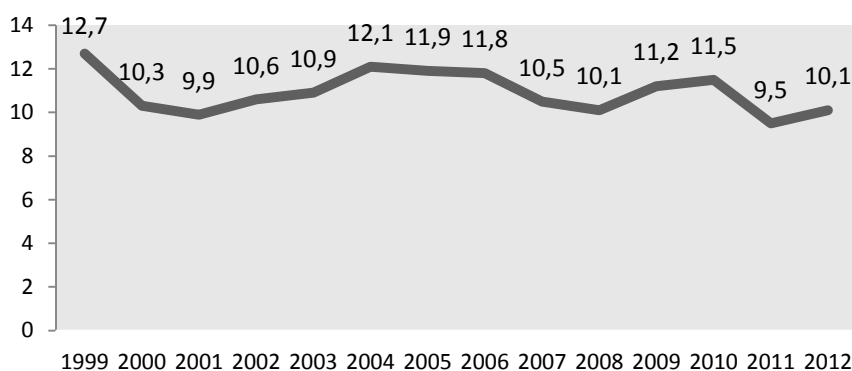
Fuente: elaboración propia en base a datos de Eurostat

²⁷ <http://www.iweps.be>

En el gráfico se aprecia que los niveles de déficit público empeoran con el inicio de la crisis llegando a alcanzar el -5,5% del PIB en el año 2009. En los años siguientes sube su valor pero sigue siendo negativo y más bajo que en los años precedentes al inicio de la crisis. El hecho de que el déficit público tenga valores negativos implica que se producirán cambios en las decisiones políticas, relacionadas con la disminución de gasto público, para acometer el problema.

Otro de los problemas relevantes que existe en sociedad valona es el problema del desempleo. En el siguiente gráfico se representa la evolución de dicho indicador para la región valona en los años 1999-2012.

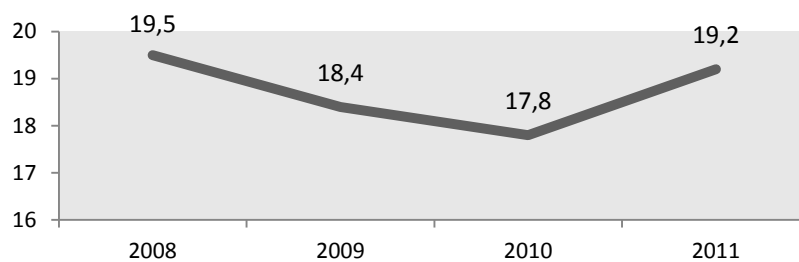
Gráfico 17. Evolución de la tasa de paro en Valonia, en % (1999-2012)



Fuente: elaboración propia en base a datos del *Institut Wallon de l'Evaluation, de la prospective et de la Estatistique (IWEPS)*

La evolución de la tasa de paro presenta una tendencia al alza desde el inicio de la crisis llegando al 11,5% en el año 2010, aunque en líneas generales se presenta con una evolución bastante constante. Aun así el desempleo supone un problema para la sociedad valona y es por eso que también puede suponer un elemento de cambio político.

Finalmente, se valora el problema de la pobreza a partir de la evolución de la tasa de riesgo de pobreza existente en Valonia.

Gráfico 18. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza en Valonia, en % (2008-2011)

Fuente: elaboración propia con datos del *Service Public Fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie*

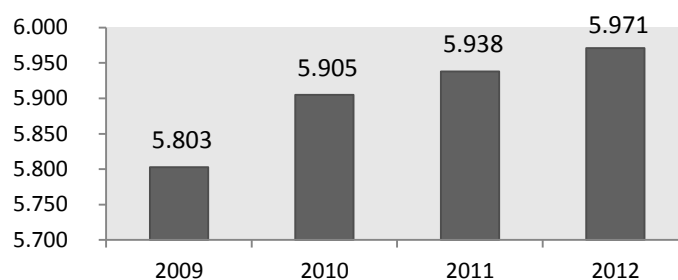
La tasa de riesgo de pobreza, pese a tener una tendencia decreciente en los años 2009 y 2010, puede seguir considerándose un problema que solucionar, y por tanto que provoque un cambio político, porque en el 2011 se vuelva a alcanzar más de un 19%.

En definitiva, los problemas de la sociedad valona están relacionados con el bajo crecimiento económico, el nivel de desempleo elevado, el mayor déficit público y el riesgo de pobreza. Todos estos problemas son elementos del entorno que pueden suponer cambios políticos a favor de la economía social si se considera que fomentando al sector se pueden solucionar. Pero a la vez, el problema del déficit público puede dificultar dicho cambio si se convierte en un objetivo prioritario y para solucionarlo se toman medidas de ajuste fiscal de disminución del gasto público, ya que podría suponer una disminución del presupuesto destinado al fomento de la economía social, entre otros.

A continuación se presentan los indicadores correspondientes a la Economía Social para que quede reflejada la importancia del sector dentro del sistema socioeconómico. Para ello se recurre al estudio *“Baromètre des Entreprises Sociales en Belgique”* publicado el año 2014 bajo la dirección de la profesora Sybille Mertens.

En primer lugar, en el siguiente gráfico, se presenta el número de empresas de la Economía Social que existen en Valonia y su evolución desde el año 2009 al 2012.

Gráfico 19. Evolución del número de empresas de la Economía Social (2009-2012)

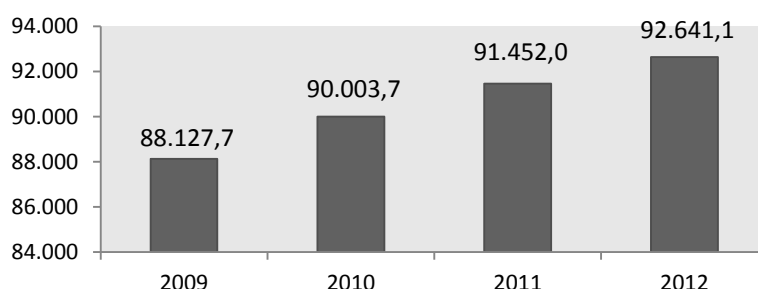


Fuente: *Baromètre des Entreprises Sociales en Belgique*, 2014.

Se observa que se ha producido una evolución creciente del número de entidades de la Economía Social desde el año 2009, concretamente se ha incrementado en un 2,9%.

A continuación, en el siguiente gráfico, se presentan los datos correspondientes al número de puestos de trabajo a tiempo completo que generan las entidades de la Economía Social en la región valona.

Gráfico 20. Evolución del nº de puestos de trabajo a tiempo completo en las empresas de la Economía Social (2009-2012)



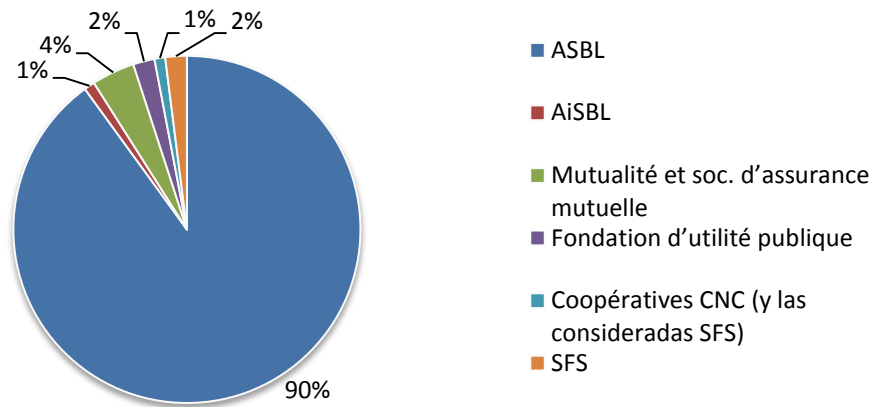
Fuente: *Baromètre des Entreprises Sociales en Belgique*, 2014.

Se observa que se ha producido un incremento en el número de puestos de trabajo generados por las entidades de la Economía Social pasando de 88.127 puestos de trabajo a tiempo completo a 92.641, lo que significa que la tasa de crecimiento del periodo 2009-2012 ha sido del 5,1%. Este dato se compara con la evolución de los puestos de trabajo de la economía privada en general, la cual presenta una tasa de crecimiento del 3,7%, inferior a la de la Economía Social.

La importancia relativa del peso de los puestos de trabajo generados por la Economía Social asciende al 20,1% en la región valona, es decir, que el 20,1% del empleo asalariado privado lo generan las entidades de la Economía Social.

Para conocer el peso de cada tipo de entidad, se presenta la proporción de puestos de trabajo por tipo de entidad en el siguiente gráfico.

Gráfico 21. Proporción de puestos de trabajo por tipo de entidad, año 2012



Fuente: *Baromètre des Entreprises Sociales en Belgique*, 2014.

Se observa que la gran mayoría de los puestos de trabajo, el 90%, se produce por las ASBL, las asociaciones. Se señala que esta estructura es constante en el tiempo, teniendo un peso muy importante las asociaciones dentro de la Economía Social. El segundo tipo de entidades que genera más puestos de trabajo son las mutualidades, con un 4%, seguidas por las fundaciones de utilidad pública y las SFS con un 2%.

En definitiva destacar que, ya sea en términos de número de empresas como en términos de empleo, la Economía Social ha experimentado en los últimos años una tasa de crecimiento más alta que el resto de la economía en la región valona. Representando el 20,1% del empleo asalariado privado total en Valonia.

Síntesis

Con el análisis de los principales macroeconómicos se pone de manifiesto que con el inicio de la crisis, en el año 2008, en la región valona aparecen problemas socioeconómicos, como es el decrecimiento de la actividad económica, decrecimiento del PIB, la alta tasa de paro y de riesgo de pobreza, que pueden considerarse elementos que contribuyen a que se produzca un cambio político hacia la Economía Social, dado que, como se ha analizado en la parte teórica del trabajo, la Economía Social puede solucionar o al menos paliar parte de dichos problemas mediante su desarrollo.

Pero con el estallido de la crisis también se hace patente el problema del déficit público, que puede considerarse obstaculizador del cambio político a favor de la Economía Social, dado que para solucionarlo se recurre a la disminución de gasto público, viéndose reducidas muchas partidas presupuestarias entre las que se encuentra la de fomento de la Economía Social.

Los indicadores específicos que tratan de mostrar cuál es la realidad de la Economía Social valona, ponen de manifiesto que pese a la crisis socioeconómica que se atraviesa, el sector ha sido capaz de crecer y de generar empleo, ganando importancia dentro del conjunto total de la economía de la región. Esto se puede considerar un aspecto positivo para el cambio, dado que se puede utilizar como justificación para que se implementen medidas que fomenten al sector.

Por lo tanto con el análisis de la corriente de los problemas se puede determinar que existen factores externos como el decrecimiento económico, el desempleo o la alta tasa de riesgo de pobreza que pueden producir que los poderes públicos introduzcan en la agenda política el fomento de la Economía Social para paliarlos. Pero esto estará condicionado por el nivel de prioridad que se le conceda a atacar el problema de déficit público.

Esta afirmación se ve respaldada por afirmaciones recogidas en las entrevistas:

“El cambio político se debe principalmente a factores externos relacionados con el mercado de trabajo. El empleo es el objetivo principal” (FEBECOOP).

“Los aspectos externos relacionados con la crisis se utilizan para justificar que se fomenta la Economía Social, concretamente los relacionados con la creación de empleo y la contribución al medioambiente, concretamente mediante el reciclaje” (CONCERTES).

“El cambio se debe en gran medida a factores externos, ligados a aspectos laborales y medioambientales, dado que son los problemas que los poderes públicos consideran que soluciona la economía social” (SAW-B).

7.3.2. Political stream

A continuación se analiza la corriente relacionada con las ideas, es decir, la corriente en la que se analizan los aspectos relacionados con la concepción que se tiene de la Economía Social en general por parte de la sociedad, así como también la existencia de grupos de presión capaces de influir en la opinión pública o cambios de gobierno que reflejen un cambio de percepción.

National mood

En primer lugar se analiza la opinión pública de la sociedad valona, concretamente se trata de determinar cuál es la percepción por parte de la sociedad en general de la Economía Social.

Un primer acercamiento a la determinación de dicha concepción (aunque se trate de un análisis a nivel estatal) se describe en el artículo de Chaves et al. (2013), en el que se analiza cuál es la aceptación nacional del concepto Economía Social.

En el caso de Bélgica, se determina que existe un nivel de reconocimiento moderado del concepto por parte de las autoridades públicas y por parte del mundo académico-científico, mientras que se considera que existe un nivel de reconocimiento elevado por parte de las empresas de la Economía Social.

Por tanto, en primer lugar se puede afirmar que existe cierto reconocimiento institucional, el cual se ve reflejado en el Decreto de la Economía Social del 2008, analizado en el apartado de discurso político, en el caso de Valonia.

Con la finalidad de obtener la información acerca de si la Economía Social está en el debate público, se recurre a un estudio realizado por SAW-B titulado "*L'économie sociale et les médias*"²⁸, en que se analiza la comunicación en prensa del conjunto de la Economía Social, concretamente trata de establecer qué lugar ocupa la Economía Social en los medios de comunicación.

El análisis se centra en primer lugar en el panorama general de los medios de comunicación, afirmando que en los medios de comunicación de ámbito general y económico no existe un espacio (emisión, crónica, sección) reservado para la Economía Social. Se destaca también que de todos los medios de comunicación analizados, sólo Econosoc y ES-info se dedican exclusivamente o principalmente a la Economía Social.

²⁸ <http://www.saw-b.be/spip/-Dans-les-medias,79->

Se matiza que aunque no exista una sección específica para la Economía Social, ésta está de alguna manera presente en los medios de comunicación. Se observa que en 2010, el término "Economía Social" apareció en *Le Soir* 1,4 veces por semana (72 artículos) y una vez cada dos semanas en el *Echo* (34 artículos), ambos periódicos belgas de lengua francesa, el primero generalista y el segundo especializado en el área económica-financiera.

A continuación se analiza cuál es el trato que se le confiere a la Economía Social en dichas publicaciones, y se observa que una veintena de artículos tratan de otros temas y se menciona de manera superficial el término Economía Social. Del resto de artículos que sí que tratan aspectos del propio sector, las dos terceras partes mencionan a la Economía Social sin desarrollar una explicación acerca de lo que es el sector; y en los veinte artículos que van más allá de la simple mención y proporcionan alguna explicación acerca de la Economía Social, se hace referencia a un evento en el sector, tales como el lanzamiento de un proyecto, la apertura de un negocio, el otorgamiento de un premio, o se trata de una noticia general a la cual la Economía Social parece proporcionar una evidencia interesante. En definitiva, es la finalidad social de las empresas de la Economía Social la que se pone de relieve, en concreto el trabajo de inserción sociolaboral y el reciclaje.

Se puede concluir que, por una parte, los medios de comunicación tradicionales no dedican una de sus secciones a la Economía Social, aunque sí que se ha evidenciado que se hace referencia al término Economía Social en algunas de sus publicaciones, se podría hablar de una frecuencia de una publicación por semana.

Por otra parte, respecto al tratamiento que se le confiere a la Economía Social, los medios de comunicación no se centran en ofrecer detalles de las características propias del sector, sino que el foco se pone en los eventos, centrándose en ejemplos concretos.

Es por esto que se habla de que la Economía Social sigue siendo desconocido para el público en general e incluso para las personas interesadas en temas como el comercio justo o la financiación social, y que en general de lo que se habla es de empresas clave que han logrado dar a conocerse, pero no hay una conciencia de que existe un sector y de la gran variedad de entidades que abarca.

Otro aspecto clave que proporciona información acerca de la opinión de la sociedad en general, son las encuestas que revelan cuáles son los problemas que la sociedad considera prioritarios. En este caso se analiza el documento titulado *“Priorités politiques des citoyens en Wallonie”* que forma parte del informe del IWEPS *Baromètre social de la Wallonie*, de mayo de 2014.

En este informe aparecen como principales preocupaciones políticas de la sociedad valona para que se desarrolle la región las siguientes:

- Inserción o reinserción laboral de los demandantes de empleo (formación, orientación y promoción) (36%).
- La formación continua de los trabajadores (el desarrollo de nuevas habilidades o reconversión) (26%).
- La investigación y la innovación (26%).
- Las ayudas a las empresas (25%).

Las dos primeras de las preocupaciones políticas están vinculadas con el mercado de trabajo, la primera relacionada con la necesidad de que se cree empleo y por tanto disminuyan los niveles de paro, y la segunda con la formación de los trabajadores. Las otras dos son de carácter económico, vinculadas a la investigación e innovación y a la necesidad que se ofrezcan ayudas a empresas.

En definitiva las prioridades sociales se centran en la mejora del mercado de trabajo y la creación de empleo y en el desarrollo económico a través del fomento de la actividad empresarial y la investigación e innovación.

Estas prioridades se pueden vincular a la Economía Social de mercado, dado que dicho subsector es capaz de generar empleo y de calidad, y además contribuye al desarrollo económico de la región en la que se ubica.

Otro modo de conocer cuál es la concepción que se tiene de la Economía Social o cuál es su papel dentro del sistema socioeconómico, es analizar en qué espacios institucionales de la arena política está presente el sector.

En el caso de Valonia, la Economía Social no es miembro del consejo económico y social (*Conseil Economique et Social de la Région Wallonne*) como tal, sino que existe un subconsejo dentro de éste que es específico de Economía Social (*Conseil Wallon de l'Economie Sociale*) y en los que se tratan temas propios del sector. Concretamente se le llama a participar cuando se trata de aspectos relacionados con el empleo, específicamente en temas de inserción sociolaboral.

Por lo que se puede afirmar que queda fuera del debate de aspectos de ámbito general, siendo llamado a emitir su opinión únicamente en temas específicos de Economía Social. Además, las entidades representativas tampoco son miembro de ningún otro consejo de carácter sectorial en el que las entidades de la Economía Social también son protagonistas.²⁹

En definitiva, se deduce que la Economía Social no tiene un papel activo importante dentro del sistema socioeconómico, dado que no se le requiere para participar en debates institucionales de ámbito general en los que se diseña y decide el modelo socioeconómico que se quiere seguir.

Rotación de cargos administrativos y legislativos

Previo al análisis del cambio de gobierno se presenta una breve descripción de los partidos políticos más relevantes en Valonia, haciendo referencia a cuál es su ideología predominante. Los principales partidos son:

- *Parti Socialiste* (PS): social demócrata
- *Mouvement Réformateur* (MR): liberal
- *Centre démocrate humaniste* (CDH): democracia cristiana
- *Ecolo*: ecologistas
- *Partie du Travail de Belgique* (PTB): comunistas
- *Partie Populaire* (PP): liberalismo conservador
- *Front National* (FN): nacionalistas

A continuación se presentan las distintas composiciones y proporción de representación del parlamento valón de las legislaturas que ha habido dentro del periodo 2008-2014:

Tabla 25. Composición parlamento valón 2004-2019

Afiliación	Miembros		
	2004-2009	2009-2014	2014-2019
<i>Parti Socialiste</i>	34	29	30
<i>Mouvement Réformateur</i>	20	19	25
<i>Centre démocrate humaniste</i>	14	13	13
<i>Front National</i>	4	-	-
<i>Ecolo</i>	3	14	4
<i>Parti du Travail de Belgique</i>	-	-	2
<i>Parti populaire</i>	-	-	1
Total	75	75	75

Fuente: elaboración propia

²⁹ Se presenta una explicación más detallada al respecto en el apartado de acceso a los *policy makers*.

Durante la legislatura 2004-2009 el gobierno está formado por el *Parti Socialiste* y por el partido *Centre démocrate humaniste*. En la legislatura 2009-2014, se incorpora como socio de gobierno *Ecolo*, formando un gobierno tripartito el *Parti Socialiste*, el partido *Centre démocrate humaniste* y el partido *Ecolo*. Finalmente, en la legislatura vigente, 2014-2019, el gobierno lo forman el *Parti Socialiste* y el partido *Centre démocrate humaniste*, volviendo a la misma composición de gobierno que se dio en la legislatura del 2004-2009.

Se observa que el partido mayoritario continua siendo el *Parti Socialiste*, durante todo el periodo analizado, por lo que no se produce un cambio de prioridades políticas. Aunque cabe destacar que el cambio de gobierno que se produce en junio de 2009, cuando se incorpora a formar parte del gobierno el partido *Ecolo*, puede suponer en cierta manera, un elemento de cambio político dado que se pueden incorporar nuevas iniciativas concretas por parte del nuevo partido a la agenda política.

Síntesis

El primer elemento que se analiza, la concepción o percepción por parte de la sociedad de la Economía Social, se puede sintetizar en que existe un desconocimiento generalizado por parte de la sociedad. Ello se pone de manifiesto en el bajo número de artículos publicados en prensa y en el tipo de artículos que se publica, que hacen referencia a ejemplos concretos de empresas o eventos exitosos.

Además, con afirmaciones como las siguientes recogidas en las entrevistas se confirma este hecho:

“En términos generales, se considera que la gran mayoría de la sociedad desconoce o no entiende a qué se refiere concretamente el concepto de Economía Social, probablemente porque no aparece en los medios de comunicación, en el sistema educativo no se imparte,” (J. Defourny).

“En cuanto a la opinión pública que se ve reflejada a través de los medios de comunicación, cuando se utiliza el término Economía Social se está haciendo referencia a una parte minoritaria de lo que realmente es, haciendo referencia a empresas de inserción mayoritariamente. Concretamente se hace referencia a ejemplos exitosos o eventos concretos sin profundizar en las características que tiene, no reconociéndose como un sector en sí mismo.” (J. Defourny)

“Considero que la sociedad en general desconoce la realidad de la Economía Social, aunque a partir de la crisis sí que se detecta una predisposición más abierta por parte de la sociedad a aceptar nuevas iniciativas vinculadas con la Economía Social” (SAW-B).

“El concepto Economía Social no es conocido por la sociedad. Aunque la mentalidad ha cambiado, se demanda más ética en la economía, se pide más responsabilidad en terreno económico” (CONCERTES).

Con el análisis de los problemas más relevantes para la sociedad valona se pone de manifiesto la preocupación por temas relacionados con la economía y el mercado de trabajo, dos problemas para los que la Economía Social proporciona soluciones y por tanto puede considerarse un elemento positivo de cambio político hacia la Economía Social.

En cuanto a la percepción de la Economía Social en el ámbito institucional, se percibe que los problemas a los que se vincula por parte de los poderes públicos son el empleo, concretamente la inserción sociolaboral, y determinados temas de medioambiente. Deja fuera aspectos sociales y de desarrollo económico y territorial. Por lo que no se cuenta con la Economía Social en el debate institucional de aspectos generales que determinan el diseño del modelo socioeconómico de la sociedad valona. Esto se ve reforzado por las siguientes afirmaciones recogidas en las entrevistas:

“Los criterios o aspectos externos que se utilizan por parte de los políticos para la justificación del fomento de la Economía Social son la creación de empleo y el desarrollo de una economía basada en criterios medioambientales” (CONCERTES).

“Como aspecto negativo a que se produzca un mayor cambio político es que los poderes públicos solo consideran que solucionan problemas de empleo” (SAW-B).

Y por último, respecto al cambio de gobierno, se mantiene una tendencia constante, dado que el *Parti Socialiste* es partido del gobierno mayoritario durante todo el periodo analizado. Destacar la incorporación del partido *Ecolo* en el gobierno que podría suponer la aparición de nuevas prioridades políticas relacionadas con el medio ambiente.

7.3.3. Policy stream

A continuación se analiza la corriente relacionada con las opciones políticas, por lo tanto, en primer lugar se determina cuáles son las prioridades políticas que presenta el sector, para después determinar si dicha opción política es aceptada en cuanto a los valores que implica y si es defendida de manera conjunta y coordinada por todo el sector.

Opción política

La opción política que se presenta desde el propio sector de la Economía Social se obtiene a partir del análisis de las propuestas que presentan las entidades representativas a los partidos políticos en las elecciones regionales.

La primera propuesta que se analiza es la de CONCERTES, publicada en su página web³⁰ y titulada *“Mémorandum présenté par CONCERTES dans la perspective des élections régionale de juin 2009 Région Wallonne”*.

Las propuestas de CONCERTES se pueden resumir en estos cuatro ejes:

1. Un enfoque transversal de la Economía Social, más allá de la única temática trabajo/inserción, y la creación de un departamento importante.
Dentro de este eje se demanda que la Economía Social pase a ser competencia del Ministerio de Economía para ser considerada de manera transversal y no solamente vinculada a aspectos vinculados con el empleo y la inserción. Además se reclama que se constituya un grupo de trabajo interministerial y un servicio transversal que sea capaz de implementar políticas coordinadas.
2. El mantenimiento de los medios de financiación de la Economía Social en una visión más amplia.
En este caso se demanda que se mantengan los medios de financiación de la Economía Social y que no se limiten solamente a entidades vinculadas a la inserción sociolaboral.
3. La vinculación del sector a todas las etapas de la evaluación de los dispositivos puestos en marcha.
Se reclama se realicen evaluaciones regulares de los dispositivos puestos en marcha y que se cuente con las entidades representativas para identificar las necesidades y problemas que aparezcan.

³⁰http://www.concertes.be/joomla/images/documents/positions/Memoranda2009/MemorandumConcertES_RW_20090325.pdf

4. La representación de la Economía Social y la defensa de sus especificidades frente a los ministros federales sobre asuntos federales.

Se demanda tener una mayor presencia a nivel federal en cuanto a la representación política se refiere, y además se requiere que se forme un consejo regional de la Economía Social que trabaje junto el grupo interministerial de Economía Social.

Cada uno de estos ejes se concreta con medidas precisas, delimitando bien cuáles son las demandas de la Economía Social. Aparecen medidas relacionadas con la ampliación de la concepción y reconocimiento amplio del sector, con la financiación, con la evaluación de dispositivos o instrumentos políticos en vigor y con la representación institucional

En definitiva, el punto clave que se pone de manifiesto es que se está demandado desde el sector que se amplíe la percepción parte de las autoridades públicas, reconociendo todo su potencial y diversidad, y no reduciendo su concepción a temas relacionados con la inserción sociolaboral.

El caso de SAW-B y FEBECOOP, presentan propuestas políticas más específicas pero cuya esencia queda recogida en la propuesta que presenta CONCERTES dado que elabora sus prioridades en base a lo que sus propios miembros demandan, actuando como una única voz.

El caso de UNIPSO, la opción política defendida para las elecciones regionales de 2009, también publicada en su página web³¹, se estructura en torno a 5 ejes prioritarios:

1. El sector *à profit sociale*, servicios para todos:

- Desarrollar y apoyo a servicios no lucrativos de calidad en respuesta a las necesidades sociales, sanitarias, educativas, culturales,...tanto actuales como emergentes.
- Conceder a las empresas no lucrativas una subvención estable, coherente y suficiente para garantizar sus misiones de interés general.
- Asegurar la accesibilidad a los servicios *à profit sociale* a todos.

2. UNIPSO, socio de las políticas socioeconómicas:

- Garantizar una consulta estructurada antes de la implantación de cualquier nueva política.
- Integrar a UNIPSO en los lugares de consulta.

³¹ http://www.unipso.be/IMG/pdf/Memorandum_UNIPSO_2009.pdf

- Garantizar una negociación equilibrada en los acuerdos sociales y asegurar la sostenibilidad de las medidas consideradas mediante dispositivos legislativos funcionales.

3. Apoyar y desarrollar el empleo sostenible y de calidad

- Promover la creación de empleo apoyando el crecimiento del sector mediante políticas de creación de empleo y favorecer la integración del empleo resultado de otras políticas de creación de empleo.
- Ayudas para el empleo eficaces al servicio de las políticas sociales: financiar los costes relacionados con la antigüedad los trabajadores APE (*Aide à la promotion de l'emploi*), establecer un programa consensuado de ayuda al empleo, integrar dentro de los dispositivos generales los empleos APE y PTP (*Programme de transition professionnelle*) del Plan Marshall, evaluar el dispositivo IDESS.

4. Formación, problema de hoy, desafío para mañana

- Ampliar incentivos financieros para la formación en el sector *à profit sociale* (vales de formación, idiomas, eco clima, adaptación de crédito).
- Financiar a las estructuras y a los trabajadores para cumplir con los requisitos de formación.
- Armonizar las becas de formación relacionados con el mismo oficio.
- Establecer un sistema de capacitación del personal de formación.
- Proporcionar los recursos humanos necesarios para implementar las políticas de formación en las empresas.
- Apoyar las iniciativas de los empleadores en materia de formación continua de gerentes y responsables.

5. Energía e infraestructura, la construcción de un futuro sostenible

- Invertir en infraestructura para satisfacer las necesidades relacionadas con los cambios sociales.
- Proporcionar los mecanismos de apoyo a las empresas *à profit sociale* para inversiones específicas relacionadas con el uso racional de la energía (URE) y la Eficiencia Energética de los Edificios (PEB), en la renovación y construcción de infraestructuras.
- Organizar la complementariedad entre la Región Valona y la Comunidad Francesa en aras de establecer una política coherente en materia de infraestructuras.

- Desarrollar instrumentos de información y sensibilización a la problemática de la energía.

En el caso de UNIPSO, también se puede considerar una opción política desarrollada con claridad y precisión, y se consideran temas como la representación institucional y el consenso en materia de políticas socioeconómicas, el empleo, la financiación, la formación y la energía e infraestructuras.

En definitiva, se detecta que se presentan dos opciones políticas frente a los poderes públicos, por una parte las propuestas de CONCERTES y por otra las de UNIPSO. Ambas son propuestas bien desarrolladas y coinciden en querer que se tenga una concepción amplia del sector y no solamente vinculada a la inserción sociolaboral.

Aceptación de los valores

Una característica clave que debe tener la opción política que presenta el sector, es que debe ser aceptada en cuanto a valores, es decir, que los poderes públicos consideren que las propuestas son compatibles con el modelo socioeconómico que predomina en la sociedad.

Una manera de determinar esta característica, es analizando qué es lo que piensan los poderes públicos de la Economía Social y observando si la opción política está presente en sus planes, es decir, en sus programas electorales.

En primer lugar, para establecer si la Economía Social es una prioridad de las autoridades públicas valonas, y determinar por tanto cómo se concibe a la Economía Social, se recurre al estudio de FEBECOOP titulado *“L’entreprise coopérative, une évidence! Une priorité? Qu’en pensent les partis politiques?”*, del 8 de mayo de 2014. Se trata de un estudio en el que se identifica qué es lo que entienden los principales partidos políticos belgas cuando se habla de economía cooperativa.

En el estudio se concluye que, en primer lugar, para los socialistas (PS y SP.A), la cooperativa es visto como un componente importante de la historia, como un elemento estructural del patrimonio genético. Además, los socialistas destacan la fuerza de los valores cooperativos (solidaridad, justicia social, servicio, innovación, etc.) así como su modernidad. La cooperativa se define como *“la base de un modelo económico sostenible, una alternativa al modelo individualista, capitalista.”*

Los partidos verdes (*ECOLO* y *GROEN*) ven en el modelo cooperativo una respuesta económica a sus preocupaciones medioambientales y sociales, en definitiva una alternativa económica que puede “contagiar” a los otros modelos de empresa y considerada la expresión de un desarrollo sostenible.

Los partidos de centro (*CD&V* y *CDH*) consideran que el modelo cooperativo responde a un modelo de equilibrio, el equilibrio entre lo económico y lo social, el equilibrio entre la responsabilidad individual y la acción colectiva, el equilibrio entre el desarrollo local y el respeto por el medio ambiente.

Y por último, el partido *Mouvement Réformateur* (*MR*), con una prioridad política de crear puestos de trabajo, apoya a las empresas cooperativas en la medida en que éstas sean capaces de crear puestos de trabajo y así contribuir a un mayor desarrollo económico, y a la lucha contra la exclusión social. Por lo que se considera que el tratamiento que se le debe dar a las cooperativas debe ser el mismo que al resto de modelos, garantizando las mismas oportunidades.

En general, en este estudio se llega a la conclusión de que todos los partidos en cierta manera muestran interés por el modelo cooperativo, aunque por distintas razones. En general se destaca que es un tipo de empresa que responde a necesidades de las personas y del entorno, considerándose un modelo que contribuye a un desarrollo sostenible.

Además, destacar que son los socialistas los que tienen una concepción más amplia del movimiento cooperativo, reconociendo y valorando los principios cooperativos. El hecho de que el partido mayoritario de la región valona tenga esta concepción del cooperativismo, parte importante de la Economía Social en cuanto a principios orientadores, puede considerarse un elemento de cambio político positivo para la Economía Social.

Otra manera de analizar si la Economía Social se encuentra entre las prioridades de los poderes públicos, y por tanto, conocer si se adapta la opción política en cuanto a valores, es mediante el análisis de los programas electorales. En este caso la metodología seguida es buscar las palabras clave, que serán los distintos conceptos utilizados para referirse a la Economía Social (*économie sociale, cooperative, secteur non-marchand*), y determinar a qué líneas o áreas temáticas políticas se vincula al sector. Para ello se han utilizado los programas electorales presentados por los partidos políticos principales que conforman el parlamento valón para las elecciones de regionales de 2014.

Los principales resultados que se obtienen del análisis de los programas electorales es que, en primer lugar, el partido socialista, partido mayoritario del gobierno cita el concepto Economía Social en 8 apartados diferentes, estableciendo en ellos el papel que puede jugar la Economía Social y qué medidas concretas se consideran oportunas. Las distintas áreas temáticas son:

- Economía: se establece un línea concreta de apoyo a la Economía Social, en ella se concretan medidas de fomento para desarrollar al sector. Las medidas que se desarrollan son muy parecidas a las que están en vigor en la actualidad.
- Empleo: se relaciona a la Economía Social con el ámbito de la inserción sociolaboral.
- Educación: se refiere a la Economía Social cuando se habla de la necesidad de fomentar el espíritu emprendedor desde una perspectiva plural.
- Medioambiente: se reconoce la necesidad de promover a la Economía Social dentro del sector de los residuos, con la finalidad de crear empleos de inserción.
- Energía: se considera necesario fomentar las iniciativas de la Economía Social relacionadas con la reducción del consumo de energía.
- Cohesión social: aparece el termino de Economía Social relacionado con temas de lucha contra la pobreza y reinserción.
- Mercado público: se establece la necesidad de que las empresas públicas con su actividad contribuyan a la mejora de la cohesión social mediante cláusulas sociales que favorezcan a las empresas de la Economía Social.

Además, en el programa electoral del partido socialista también se hace referencia al concepto de cooperativa, relacionándolo con el ámbito económico, de desarrollo rural y de cohesión social; y al concepto de sector de no mercado, en esta ocasión apareciendo en las áreas temáticas de empleo, con una línea específica para el fomento del subsector, y en el apartado de asociacionismo, reconociendo la función política de representación de intereses sociales y estableciendo medidas como el establecimiento de un diálogo político o la simplificación administrativa.

En definitiva se observa que el partido socialista sí que tiene prioridades políticas ligadas al sector de la Economía Social, y estas prioridades van más allá de la relación exclusivamente con la inserción sociolaboral, apareciendo en áreas temáticas relacionadas con la cohesión social y el medioambiente y desarrollo rural. Ahora bien, cabe destacar que aparecen diferenciados el sector de mercado y el de no mercado, poniendo de manifiesto la no integración de todo el sector como uno solo.

Del análisis del programa electoral del partido CDH, socio de gobierno, se puede destacar que también aparece concretamente una línea de prioridades de fomento de la Economía Social, estableciendo medidas concretas de fomento del sector, entre ellas destacar como nuevas medidas que se propone que el sector de la Economía Social se coordine con el sector de la economía clásica y que se acceda a medidas de fomento empresarial generales, y que se introduzca en los programas educativos aspectos de emprendimiento social.

En cuanto al concepto de cooperativas, se relaciona con temas de agricultura o desarrollo rural, de vivienda y de empleo. Y el concepto de sector de no mercado aparece vinculado al empleo, concretamente se hace referencia a las ayudas que reciben para crear puestos de trabajo y contribuir a la inserción sociolaboral.

Por lo tanto, se observa que el partido CDH tiene una concepción más limitada de la Economía Social, ya que no la vincula a aspectos sociales, limitándose a, esencialmente, la inserción sociolaboral. En este caso también se pone de manifiesto el hecho de que el sector de no mercado no se incluye dentro del concepto Economía Social.

Por lo que respecta al partido principal de la oposición, MR, en su programa electoral no se hace mención ni al término Economía Social ni al sector de no mercado, suponiendo esto que el fomento de la Economía Social no se encuentra entre sus prioridades políticas. La única mención relacionada es la que se hace a las cooperativas, vinculándolas al sector agrario.

Y por último, el análisis del programa electoral del partido ECOLO, socio de gobierno en la legislatura 2009-2014, pone de manifiesto que el partido tiene una concepción amplia del sector dado que el concepto Economía Social aparece relacionado con temas de justicia o cohesión social, concretamente en aspectos como la pobreza, la innovación social y las pensiones; con temas de desarrollo económico, como el empleo, el desarrollo sostenible y con una línea específica de fomento de la Economía Social; con temas de medioambiente y con temas de educación y emprendimiento. También se ratifica el hecho de que el sector de no mercado no se incluye dentro del concepto de Economía Social, pues aparece específicamente citado en aspectos de empleo y medioambiente.

En conclusión se puede afirmar que, por una parte, se puede considerar que la opción política de la Economía Social está en concordancia con las prioridades de partidos que conforman el gobierno, dado que existe en sus programas electorales líneas que coinciden y que apoyan el fomento del sector. Aunque cabe tener en cuenta, por otra parte, que el sector de no mercado se considera una realidad distinta, por lo que el fomento que se propone del sector será limitado a aquellas entidades que se consideran Economía Social.

Viabilidad técnica

Otra característica que se exige a la opción política que se presenta por parte del sector, es que la propuesta sea viable técnicamente, tanto en la capacidad para la financiación como en capacidad para la implementación.

En el caso de la opción política presentada por la Economía Social en Valonia, se caracteriza por centrarse en la demanda de medidas institucionales que reconozcan al sector como un actor social, económico y político importante, así como que se amplíe la concepción de los poderes públicos, reconociendo todo el potencial que tiene la Economía Social en su conjunto.

Este tipo de medidas no exigen un esfuerzo presupuestario, por lo que se puede deducir que serán viables económicamente. Por lo que se refiere a la viabilidad de implementación, en este caso dependerá de la voluntad política de los poderes públicos que se llegue a reconocer a la Economía Social como un agente social relevante. A propósito de esto, aparecen indicios en el análisis de la concordancia en cuanto a valores de que sí que existe cierta predisposición por parte de los poderes público a dicho reconocimiento.

Integración de las redes que defienden la idea

Una de las características más importantes para que la opción política tenga posibilidades para entrar en la agenda política es la necesidad de que las distintas redes que se encuentran en torno a la misma idea política, es decir, los distintos actores del sector, estén integrados y que tengan conciencia de sector conjunto.

En el caso de la región valona, encontramos, como se analiza en el apartado de organización del sector, que existe una plataforma de la Economía Social (CONCERTES) que tiene como finalidad aunar voces e intereses para representar a la Economía Social frente a los poderes públicos y la sociedad en general. Es por eso por lo que se puede

afirmar que sí que se produce una integración del conjunto del sector para defender la opción política.

Aunque hay que destacar que parte de la Economía Social de no mercado representada por UNIPSO, no está integrada en la Plataforma de concentración de la Economía Social, CONCERTES, así como tampoco es considerada desde el ámbito institucional como federación de empresas de la Economía Social, dado que en el Consejo Valón de Economía Social no se le considera representante de la Economía Social sino patronal de empresas sin ánimo de lucro (*à profit sociale*)³².

Por lo tanto, se puede decir que existe un grado de integración del sector bastante elevado, pese a que parte del sector de no mercado quede fuera de la plataforma que sirve de unión.

Síntesis

Como síntesis de la *policy stream* se puede afirmar en primer lugar que el sector presenta una opción política clara y difundida por los promotores, lo cual se considera un aspecto positivo para que se produzca un cambio político favorable al sector, dado que los poderes públicos demandan propuestas claras y específicas.

Por otra parte, destacar que existe una división dentro del sector de la Economía Social, mercado y no mercado, lo cual provoca que existan dos propuestas diferentes frente a los poderes públicos, una la promovida por CONCERTES identificándose como Economía Social, y la otra por UNIPSO haciendo referencia al sector de no mercado o *à profit sociale*.

Por lo que respecta a la aceptación en cuanto a valores, se puede concluir que los partidos políticos que conforman el gobierno actual sí que muestran interés por la Economía Social valorando sus principios y el equilibrio que supone su desarrollo con la sociedad y el medioambiente. Se proponen medidas concretas para el fomento del sector en distintos ámbitos socioeconómicos poniendo de manifiesto sus virtudes para mejorarlos. Por lo cual se puede considerar que los valores que representa la Economía Social son aceptados por los poderes públicos, suponiendo esto un elemento coadyuvador a que se produzca un cambio político favorable hacia la Economía Social.

³² Este aspecto se desarrolla con mayor detalle en el apartado de acceso a los *policy makers*.

Por último, por lo que respecta a la integración de las redes que defienden la idea, cabe decir que, pese a que parte del sector de no mercado no está integrado, ni siquiera bajo el concepto de economía social, existe una unión bastante relevante entorno a la plataforma de la economía social CONCERTES, que aúna voces frente a los poderes públicos y la sociedad en general.

Se concluye que dentro de la corriente de opciones políticas existen elementos favorables al cambio político relacionados con la buena integración y desarrollo de la opción política y con la concordancia en cuanto a valores con los poderes públicos.

7.3.4. Policy entrepreneur

A continuación se procede a analizar a los emprendedores políticos de la Economía Social, que en el caso de la región valona se materializan por una parte en las entidades de representación, pero además aparecen dos tipos de entidades las *agences conseil* y una entidad de apoyo financiero que también caracterizan la organización del sector. Se estudia a continuación la estructura de la organización del sector, así como sus características, recursos y canales de participación.

Organización del sector

Estructuras de representación

En primer lugar, se hará referencia a las entidades representativas más relevantes de la región valona, estableciendo cómo se estructura el sector para ser representado frente a las autoridades públicas y la sociedad valona en general.

Desde la perspectiva de los *policy makers* (información obtenida en la entrevista con el *conseiller* de Economía Social), la entidad de representación reconocida oficialmente como interlocutor social de la Economía Social es CONCERTES.

CONCERTES³³ es la plataforma de concentración de las organizaciones representativas de la Economía Social. Su creación se encarga por el decreto del Gobierno valón de 5 de febrero de 2009, con la misión de representar a las empresas de la Economía Social.

CONCERTES es una plataforma de concentración de las organizaciones representativas de la economía social en Valonia y Bruselas, que se inicia a finales de 2005 por tres federaciones transversales de la Economía Social (FEBECOOP, SAW-B y SYNECO), en

³³ <http://www.concertes.be/joomla/content/view/29/143/>

respuesta a las pretensiones de ambas autoridades, regionales y federales, que querían un único interlocutor que representara a las distintas federaciones de la Economía Social en la búsqueda de un espacio de reflexión y debate.

Sus estatutos definen que tiene la misión de representar, defender y promover la Economía Social, a través de la realización de las siguientes tareas:

- Establecer un puente, un lugar de encuentro entre las diferentes iniciativas y federaciones de la Economía Social.
- Desarrollar un análisis sobre una serie de cuestiones que afectan a la Economía Social mediante el establecimiento de grupos de trabajo temáticos.
- Representar y defender el sector de la Economía Social delante de cualquier organismo público y órganos consultivos, es decir, desempeñar un papel de articulación entre el sector y el gobierno.
- Promover la Economía Social, en particular mediante la elaboración y difusión de herramientas para promover sus principios.

Agrupar a las federaciones de las entidades de inserción (EFT, OISP, EI, ETA), entidades de inserción para la actividad económica (cooperativas, incubadoras), entidades de sectores específicos (Servicios de proximidad, reciclaje) y entidades de desarrollo de la Economía Social (*agences-conseils*, financiación alternativa) así como también las federaciones de empresas sociales y las federaciones transversales.

Los miembros de CONCERTES son, a 21 de junio de 2013: ACFI - AID - ALEAP - ATOUT EI - CREDAL - CAIPS - COOPAC - Equilibre - EWETA - FEBECOOP - FÉBISP - RES - Réseau Financement Alternatif - RESSOURCES - SAW-B – SYNECO.

Pese a la existencia de CONCERTES que actúa de plataforma de unión, la Economía Social valona se organiza en torno a otras entidades representativas que se agrupan en función del sector de actividad o el tipo de entidades, quedando patente la gran diversidad de tipo de entidades y sectores que aglutina el sector.

Las federaciones más importantes que existen en la región valona son:

- FEBECOOP (*Fédération belge de l'économie sociale et cooperative*)
- SAW-B (*Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises*)
- UNIPSO (*Union des entreprises à profit social*)
- SYNECO (*Centre d'expertise du Groupe ARCO en économie sociale et solidaire*)
- ACFI (*Action coordonnée formation insertion*)
- AID (*Actions intégrées de développement*)

- Aleap (*Association libre d'entreprises d'apprentissage professionnel*)
- Atout EI (*entreprises d'insertion*)
- Caips (*Concertation des ateliers d'insertion professionnelle et sociale*)
- Coopac (*coopératives d'activités*)
- Eweta (*Entente wallonne des entreprises de travail adapté*)
- FSPFS (*Fédération des services de proximité à finalité sociale*)
- *Interfédération des EFT-OISP*
- Ressources (*entreprises actives dans la récupération et le recyclage*)
- RES (*Réseau des entreprises sociales*)

A continuación se describirán las federaciones FEBECOOP, SAW-B y UNIPSO, por tratarse de entidades de carácter transversal y por jugar un papel clave en la representación de la Economía Social en la región valona.

FEBECOOP³⁴, la federación belga de cooperativas se crea en el año 1970, y tiene como objetivo defender, promocionar y difundir los principios cooperativos. Su actuación se estructura en torno a dos ejes, por una parte, promocionar los valores y modelos del emprendimiento cooperativo y defender a sus miembros, y por otra, prestar servicios de apoyo a las cooperativas o empresas de la Economía Social.

En definitiva, se puede afirmar que FEBECOOP representa a las cooperativas en particular y también a la Economía Social de mercado en general en la región valona, destacando como característica que se organizan en torno a ideas socialistas.

SAW-B, es una federación pluralista, valona y de Bruselas, que representa a las Empresas Sociales y a la Economía Social. Tiene como objetivos defender y representar a la Economía Social en el nivel belga y europeo, difundir la conciencia y el conocimiento de las Empresas Sociales y la Economía Social como una alternativa económica, y desarrollar la Economía Social, la promoción de redes y el intercambio. Se funda a finales del año 81, y hoy en día reúne a más de 120 miembros, incluyendo 13 federaciones sectoriales. Sus miembros representan a más de 300 Empresas Sociales en Valonia y en Bruselas y 15.000 trabajadores. Está certificada como *agence-conseil* por Valonia y reconocida como actor de formación permanente por la Federación Valonia-Bruselas.

³⁴ <http://www.febecoop.be>

Se trata de una entidad representativa más pluralista, que incluye bajo su paraguas tanto entidades de mercado como de no mercado, abriendo su ámbito de representación a entidades que pueden encontrarse en la barrera del concepto de Economía Social, y relacionadas con el concepto de empresa social o emprendimiento social.

UNIPSO³⁵, es la confederación intersectorial patronal, cuyo objetivo es representar y defender el sector “*à profit sociale*” (no lucrativo) de no mercado frente a las autoridades públicas y otros actores sociales, y ofrecer servicios de calidad a sus miembros. UNIPSO se considera un interlocutor de referencia para las autoridades políticas y para otros actores socio-económicos, y se posiciona como un participante de pleno derecho en el diálogo social, la colaboración interprofesional y el desarrollo de nuevas políticas. Integra a 31 federaciones miembro, de carácter tanto público como privado, activos en sectores como: educación, sanidad, ayuda a domicilio, inserción, sociocultural y acción social.

Esta entidad representativa reúne a gran parte de las entidades de la Economía Social de no mercado, que están activas en distintos sectores. Se identifican con la definición europea de empresa social. Aunque, hay que matizar que bajo su paraguas también quedan representadas entidades públicas, que no están reconocidas como Economía Social.

En conclusión, en primer lugar, destacar que existe cierta dispersión por lo que se refiere a la representación del sector, dado que existen múltiples entidades que se conforman en torno al sector de actividad o al tipo de entidad. Esta sectorialización en la representación refleja la gran heterogeneidad que presenta el conjunto de la Economía Social. Aunque también existen entidades intersectoriales que agrupan los intereses de las distintas federaciones sectoriales, como son CONCERTES, SAW-B, FEBECOOP y UNIPSO.

También se puede afirmar que pese a la existencia de CONCERTES, que se puede considerar un buen intento de unir las distintas voces de la economía social, existen otras entidades, FEBECOOP y SAW-B, que, aunque con muchas diferencias entre ellas, también se asignan la función de representación de la Economía Social y tienen un carácter intersectorial.

³⁵ <http://www.unipso.be>

Se puede considerar que en la realidad CONCERTES es un instrumento de unión de voces frente al gobierno, no estando por encima de las federaciones que representa, sino en el centro, mientras que el resto de federaciones continúa con su actividad de representación, fomento y asesoramiento por su cuenta. Esto puede suponer que existan ciertas duplicidades, desaprovechando las posibles economías de escala y sinergias que se podrían conseguir con una mayor coordinación y unión.

Este inconveniente se sustenta con algunas afirmaciones obtenidas en las entrevistas:

“Existe falta de confianza entre las entidades que conforman la Plataforma (CONCERTES), lo cual provoca que cada federación quiera desarrollar sus propias actividades para sus miembros y defender sus ideas, así como no se quieren pasar ciertas competencias a un nivel superior” (CONCERTES).

“Creo que es mejor hablar de un ecosistema que de una estructura en cuanto a la organización del sector, por lo tanto pienso que CONCERTES no está por encima sino en el centro. Se tiene que elaborar una visión común, pero la acción no está siendo todo lo efectiva que podría ser” (FEBECOOP).

“Las estructuras de representación de la economía social se organizan en torno a ideas políticas, como muchas cosas en Bélgica, de manera que se podría hablar de que exista cierta duplicidad” (SAW-B).

Por otra parte, destacar que UNIPSO no está integrada en la plataforma CONCERTES, quedando fuera una parte importante de la Economía Social de no mercado, aunque SAW-B aporta en cierta manera a CONCERTES una parte de esa Economía Social de no mercado. Por lo que se puede afirmar que no existe una unión o coordinación completa del sector para ser representado y defender sus intereses frente a los poderes públicos y la sociedad en general.

Otro aspecto relevante es la gran variedad de terminología que se utiliza por parte de las entidades representativas, ya que cada una utiliza un concepto diferente. Se utilizan los conceptos: economía social, cooperativas, empresas sociales, empresas *à profit sociale*, *secteur non-marchand*. Se puede afirmar que esta variedad terminológica supondrá un elemento negativo puesto que crea confusión en la percepción y concepción del sector.

Entidades asesoramiento (*agences conseil*)

Una *agence conseil* es una ENL, una fundación, una sociedad de finalidad social o una cooperativa admitida por el Consejo Nacional de la Cooperación que tiene como objeto social principal el asesoramiento para la creación y acompañamiento de empresas de Economía Social, de las que al menos la mitad deben ser empresas de Economía Social de mercado.

La principal tarea de una *agence conseil* es apoyar la creación y el desarrollo de las empresas de Economía Social a través de apoyo técnico y profesional: estudio de viabilidad, plan de negocios, gestión de recursos humanos, condición jurídica, la visión comercial, plan financiero, la financiación de investigaciones, estudios de mercado o de marketing y consultoría en impuestos o comunicación.

En definitiva, se trata de una acreditación que pueden recibir distintos tipos de entidades, entre ellas las entidades de representación. Las *agences conseil* acreditadas en Valonia son: AGES, CREDAL CONSEIL, PROGRESS, FEBECOOP, SAW-B, SYNECO, PROPAGE-S ASBL.

Entidad de apoyo financiero

La SOWECSOM (*Société Wallone d'Économie Sociale Marchande*), se constituyó el 6 de julio de 1995 por la *Société Régionale d'Investissement de Wallonie* (SRIW), en estrecha colaboración con el Gobierno de la Región Valona y las organizaciones sindicales.

Su propósito es promover el desarrollo de la Economía Social en la región de Valonia a través de la ejecución de dos misiones:

1. Participar en la financiación de proyectos de empresas de Economía Social de mercado.
2. Desde 2005, la colaboración con el Fondo Social y de Economía Sostenible permitió a la SOWECSOM apoyar el desarrollo de E.T.A. (*Entreprises de Travail Adapté*), E.F.T. (*Entreprises de Formation par le Travail*), O.I.S.P. (*Organismes d'Insertion Socio-Professionnelle*) et C.F.P. (*Centres de Formation Professionnelle*), reconocidas por la Región Valona, así como las *Initiatives d'Économie Sociale d'Insertion* reconocidas por la comunidad de habla germana. Esta colaboración finalizó el 31 de diciembre de 2008, pero dicha misión se extendió a principios de 2009 por la prestación de una nueva línea presupuestaria proveniente directamente de la región valona.

Se trata de una entidad que apoya financieramente la creación de nuevas empresas de la economía social, a través de créditos o participación en el capital social. Destacar que recibe fondos públicos, por lo que se puede considerar también un instrumento a través del cual el gobierno valón implementa parte de su política de fomento.

Recursos con los que se cuenta

Otro de los aspectos clave que tienen que cumplir las entidades de representación es tener los recursos necesarios para desarrollar adecuadamente su actividad. Por lo que se refiere a las entidades representativas más importantes de la Economía Social en Valonia cabe afirmar que cuentan tanto con infraestructuras adecuadas como con personal formado e implicado en la organización, y además reciben recursos económicos públicos a través de las ayudas contempladas a las *agences conseil*.

Por lo tanto, se puede afirmar que la falta de recursos humanos y económicos no suponen un obstáculo para el desarrollo de su actividad y por tanto no dificulta que se pueda producir un cambio político en el ámbito de la Economía Social.

Acceso a los *policy makers*

A continuación se analizan los canales de participación con los que cuenta la Economía Social para participar en el proceso político, tanto desde el ámbito institucional como el informal.

Participación institucional

Para determinar y caracterizar la participación informal de la Economía Social en Valonia se analiza en qué consejos de participación están presentes las entidades representativas más importantes de la Economía Social, de manera que se pueda valorar la intensidad y calidad de esa participación.

En primer lugar, cabe subrayar que existe el *Conseil Wallon de l'Economie Sociale* (CWES)³⁶. Se trata de una institución que forma parte del *Conseil Economique et Social de la Région Wallonne* (CESRW) y que asesora al gobierno en el diseño y en la política de fomento de la Economía Social en la región valona, siendo uno de los 30 consejos especializados que se encuentran dentro del CESRW. Se crea como resultado de los artículos 4 y 5 del decreto relativo a la Economía Social de 20 de noviembre de 2008.

³⁶ <http://www.concertes.be/joomla/content/view/65/201/>

Destacar que la presidencia recae sobre el secretario general de CONCERTES y que tanto CONCERTES, FEBECOOP como SAW-B son miembros de este consejo. Además, es importante matizar el hecho de que UNIPSO también forma parte del CWES, pero dentro del grupo de representantes de organizaciones patronales y no como representante de empresas de la Economía Social. Además, destacar que se puede considerar un canal activo de participación, puesto que se reúne una vez al mes de forma regular.

En definitiva el CWES es una subcomisión de consulta del Consejo Económico y Social, a la que sólo se requiere opinión cuando se debaten temas específicos sobre Economía Social.

Por otra parte, recalcar que las entidades representativas de la Economía Social intersectoriales (CONCERTES, FEBECOOP Y SAW-B) no son miembros de otros consejos quedando fuera de otros debates de ámbito sectorial (medio ambiente, ordenación del territorio, protección del patrimonio, colocación, formación, desarrollo local,...), en los que la Economía Social también tendría mucho que aportar ya que también son sectores en los que intervienen y desarrollan su actividad sus entidades. Aunque, UNIPSO, sí que es miembro de otros consejos sectoriales y del Consejo Económico y Social (CESRW), teniendo la posibilidad de participar en debates de carácter general e intersectorial.

Con la información recogida en las entrevistas recalcar las siguientes afirmaciones o argumentos:

“El CWES es una subcomisión. Para mí si realmente la Economía Social quiere jugar un papel importante en el ámbito político, tiene que formar parte del CESRW, pero está muy lejos de conseguirse. Cuando se producen los diálogos o debates importantes nosotros no formamos parte de ellos. Tampoco estamos en otros debates sectoriales en los que la Economía Social también está presente” (SAW-B).

“El CWES es el único consejo en el que participa CONCERTES. No, nosotros no formamos parte de otros consejos. Pero UNIPSO sí que forma parte de ellos. Es una demanda de la Economía Social formar parte de otros consejos de carácter sectorial. Nosotros no entramos en el reparto del pastel, se nos dan unos cuantos cacahuetes. No tenemos la legitimidad que tienen los sindicatos y patronal, no se nos considera un agente social como tal” (CONCERTES).

Por tanto, se puede afirmar que, pese a mejorar su participación institucional con la creación del Conseil Wallon d'Economie Sociale, la Economía Social continúa quedándose fuera del debate político en el que se discuten aspectos de ámbito más general, y ni siquiera en debates sectoriales en los que la Economía Social está presente por su participación en el desarrollo, centrándose su participación en los temas específicos de la Economía Social.

Participación informal

La participación informal por parte de la Economía Social en Valonia se considera buena, fluida. Existe una figura característica, la de *conseiller ministeriale*, que tiene la función de relacionarse con los *stakeholders* y recoger las opiniones y argumentaciones para informar al ministro.

En el caso de la región valona, la Economía Social, a través de sus entidades representativas mantiene una relación fluida con el *conselleir* de Economía Social, siendo relevante que exista esta figura que esté dispuesta a escuchar al sector. Las principales afirmaciones de las entrevistas que respaldan la argumentación son:

“Tenemos un diálogo fluido con el conselleir” (SAW-B).

“Tenemos un contacto bueno y fluido con el representante del ministro. Tenemos reuniones y debates de manera regular. Hay una buena relación con el conselleir, además es muy importante que exista alguien que quiera escuchar a la Economía Social” (CONCERTES).

“Considero que hay un canal fluido de participación informal. Esto se debe a que existe la figura de conselleir ministeriels, que tienen la función de ponerse en contacto con los actores relacionados con cada ministerio de una manera informal (FEBECOOP).

Pero pese a esa buena relación con los poderes públicos, se considera que la Economía Social no juega un rol muy importante dentro del proceso político, aunque sí que existe una cierta presencia en temas puntuales relacionados con el fomento de la Economía Social. Esto se refleja en la siguiente afirmación de las entrevistas:

“No somos muy importantes (como lobby) pero existimos. No tenemos un papel muy importante pero existimos” (SAW-B).

Coordinación sector-académicos

En primer lugar, poner de manifiesto que en Valonia los académicos más activos en materia de Economía Social se encuentran por una parte en la Universidad de Liège, mediante el *Centre d'Économie Sociale*, un centro de investigación y educación centrado en estudio de la Economía Social y el emprendimiento social desde el ámbito de la economía, la gestión y la sociología de las organizaciones; por otra parte, CIRIEC Internacional y la sección nacional belga tienen su sede también en la Universidad de Liège, actuando también como académicos en el ámbito de la Economía Social.

A partir de las entrevistas se obtiene información acerca de la relación que existe entre el mundo académico y las entidades representativas del sector, y las opiniones coinciden en que sí que existe coordinación y colaboración entre ambos pero en proyectos concretos, no mediante formas más formales como convenios de colaboración. Los argumentos obtenidos con las entrevistas son:

“Sí, tenemos una buena relación y coordinación, pero no a través de mecanismos regulares. En los últimos años hemos intentado ponernos más en contacto con los académicos, pero tenemos que intentar estructurar esa relación y coordinación” (CONCERTES).

“Existe una buena relación y coordinación con los académicos, pero con proyectos concretos” (FEBECOOP).

“Es muy buena la colaboración con distintas universidades. Trabajamos juntos, organizamos debates, conferencias, publicaciones conjuntas, etc. Hay una muy buena comunicación y coincidimos en ideas y concepciones (SAW-B)”.

Síntesis

Como síntesis del análisis de los emprendedores políticos cabe resaltar en primer lugar, respecto a la organización del sector, la existencia de la plataforma CONCERTES, elemento muy importante de cara a unir voces y esfuerzos y hacerse más visibles frente al gobierno y la sociedad en general.

Pese a la coordinación iniciada con la creación de CONCERTES, existen elementos negativos o que dificultan el cambio político. La falta de confianza y coordinación entre las federaciones más importantes que se pone de manifiesto, supone que se produzcan duplicidades en la acción de fomento y representación de la Economía Social que pueden suponer el no aprovechamiento de sinergias que se podrían

conseguir con una mayor coordinación. Además, queda fuera del paraguas de CONCERTES parte de la Economía Social de no mercado representada por UNIPSO.

Respecto a los canales de participación institucionales, es muy importante que se haya creado el CWES, ya que constituye un canal directo y activo de participación de la Economía Social en referencia a temas propios, lo cual permite que se puedan presentar propuestas desde el sector a los poderes públicos.

Como aspecto negativo de la participación institucional, es necesario hacer referencia al hecho de que las entidades representativas no son miembros del Consejo Económico y Social de Valonia, por lo que quedan fuera del debate político general en el que se discute y decide la organización y diseño del modelo socioeconómico. Así como también queda fuera de otros consejos sectoriales en los que la Economía Social desarrolla su actividad.

La participación informal se caracteriza por ser fluida y activa, en parte debido a la existencia de la figura de *conseiller* de Economía Social. Aunque también se pone de manifiesto en las entrevistas que no se puede considerar que la Economía Social tenga un lobby fuerte con capacidad para influir de manera decisiva, sino que se queda en una participación limitada a temas concretos relacionados con la Economía Social y concretamente con asuntos de inserción sociolaboral.

Finalmente, por lo que respecta a la coordinación entre los actores del sector y el mundo académico, se destaca una relación buena que se ha dado tradicionalmente, aunque no regular o mediante fórmulas formales.

7.3.5. Conclusiones

En primer lugar, es importante destacar cuáles son los principales cambios políticos relacionados con la Economía Social que se han producido durante el periodo analizado. Éstos se pueden concretar en:

- 2007 Se crea el programa presupuestario específico de Economía Social.
- 2008 Aprobación del Decreto de la Economía Social.
- 2009 Se crea CONCERTES como desarrollo del decreto aprobado.
- 2009 Se crea el *Conseil Wallon d'Économie Sociale* (CWES).
- 2009 Creación de la Dirección de la Economía Social por parte del Departamento de desarrollo económico.

En definitiva, se produce un cambio político relevante a partir de Noviembre de 2008 con la aprobación del decreto de la Economía Social, lo cual se materializa en la constitución de CONCERTES, la creación del CWES y con la creación de la Dirección de la Economía Social por parte del Departamento de desarrollo económico.

Estos cambios se consideran relevantes para el reconocimiento y desarrollo del sector, pero es importante poner de manifiesto que también se han acontecido limitaciones relacionadas con el tipo de políticas y los recursos destinados que se analizan en el siguiente capítulo.

Una vez determinados los cambios políticos que se han producido, se sucede a sintetizar los elementos que han coadyuvado y los que han obstaculizado dicho cambio y que se han obtenido en el análisis realizado.

Los factores de cambio positivos o que han coadyuvado al cambio político se pueden sintetizar en:

- Existencia de un decreto que le proporciona un reconocimiento institucional a la Economía Social.
- Factores externos (decrecimiento del PIB, aumento del desempleo, incremento de la tasa de pobreza) que propician que se produzca un cambio de actuación del gobierno y que la sociedad sea más exigente con el tipo de actividades económicas que se desarrollan.
- El incremento de la importancia y la resistencia de la Economía Social dentro del sistema socioeconómico.

- Se aceptan los valores que implica la opción política de la Economía Social y se reconocen las virtudes que ésta presenta en los programas electorales.
- Existencia de la Plataforma CONCERTES que une voces frente a los poderes públicos y la sociedad en general.
- Existencia de un consejo de participación específico de economía social, CWES.
- La participación informal es fluida, debido a la existencia de un *conseiller* específico de Economía Social.
- Existe coordinación con el sector académico.

Los elementos detectados como aspectos que favorecen el cambio político están relacionados por una parte con los factores externos, ya que la situación de crisis económica y social provoca problemas que entran como prioritarios en la agenda política, y por otra con la fortaleza que ha demostrado la Economía Social incrementando su importancia relativa y la resistencia a los efectos de la crisis, presentándose así como posible solución. Además, se detecta un esfuerzo por parte del propio sector y voluntad política para incrementar el grado de institucionalización de la Economía Social.

Por lo que se puede afirmar que son la corriente de problemas y la propia organización del sector las que más han influido en que se produzca un cambio político a favor de la Economía Social.

En cuanto a los factores de cambio negativos o que han dificultado el cambio destacar:

- Visión o concepción restrictiva del gobierno respecto a la Economía Social.
- Incremento del déficit público que puede suponer una política de recorte presupuestario en todos los ámbitos incluido el de la Economía Social.
- Falta de visibilidad social. Desconocimiento por parte de la sociedad de lo que implica el concepto de Economía Social.
- La percepción de la Economía Social por parte de los poderes públicos es restrictiva, no se cuenta con ella en aspectos de carácter general dentro del diálogo institucional.
- No se ha producido un cambio importante en la composición de gobierno, sigue siendo partido mayoritario el partido socialista.
- Multitud de términos utilizados por el propio sector y académicos (economía social, cooperativas, empresas sociales, empresas *à profit sociale*, *secteur non-marchand*).

- No está integrado todo el sector en la plataforma CONCERTES, se queda fuera parte de la Economía Social de no mercado.
- Duplicidad de estructuras de representación que pueden suponer el desaprovechamiento de sinergias.
- Falta de canales de participación institucionales de carácter general o intersectorial.
- La Economía Social no tiene un lobby fuerte con el que poder influir o participar en las decisiones de carácter más general.

En el caso de los elementos negativos destacan los elementos relacionados con la corriente de las ideas o aspectos cognitivos, concretamente el hecho de que la Economía Social es poco conocida y no se le asigna un rol relevante dentro del sistema socioeconómico. Esto puede ser consecuencia de que no es considerada una corriente de pensamiento principal (*mainstream*), y que ha fallado o no funciona bien la estrategia de comunicación o difusión adoptada por las entidades representativas, en este caso los emprendedores políticos.

7.4. Síntesis y conclusiones

Una vez detectado que se ha producido un cambio político a favor de la Economía Social, un incremento del interés por parte de los poderes públicos hacia la Economía Social, materializado en la aprobación de nuevos textos legislativos que dotan de un reconocimiento institucional mayor al sector frente al sistema político y la sociedad en general, se ha pasado a analizar en el presente capítulo qué elementos han favorecido el cambio político y cuáles lo han obstaculizado, es decir, han provocado que éste no fuera más intenso.

En el caso de la **Unión Europea**, uno de los elementos que se considera determinante en el arranque del cambio político está relacionado con la corriente de los problemas. El hecho de que la Economía Social haya demostrado en época de recesión económica que es capaz, no solo de mantenerse, sino de incrementar su presencia en el sistema socioeconómico creando empresas y generando empleo de acuerdo a los principios en los que se basa el modelo de desarrollo económico europeo, ha sido fundamental para que los poderes públicos a nivel europeo cambien su discurso y le presten una mayor atención a la Economía Social.

Otro aspecto relevante que ha provocado dicho cambio está relacionado con la capacidad del sector de saber organizarse para estar presente en las instituciones europeas (a través del Intergrupo de Economía Social, de la Unidad de Economía Social, del grupo de expertos y de la participación en el CESE) para poder introducir la opción política del sector en distintas políticas de carácter transversal.

Como aspecto negativo que ha podido propiciar que no se haya producido un cambio político más intenso se encuentra la confusión terminológica que envuelve la realidad de la Economía Social. Se trata de un elemento de carácter cognitivo que provoca que exista un desconocimiento y desconcierto alrededor de lo que es e implica la realidad de la Economía Social. Ha provocado que muchos de los esfuerzos hayan ido en la dirección de aclarar el objeto de fomento y no en diseñar nuevas medidas de fomento.

En cuanto a las entidades organizativas, cabe destacar que su organización es estructurada, adecuada para una buena representación de todo el sector, subrayando la existencia de la entidad Social Economy Europe, considerada el interlocutor oficial de la Economía Social frente a los poderes públicos europeos, teniendo acceso al proceso político mediante canales institucionales de participación. Aun así, también presenta debilidades, dada la falta de base asociativa y la ineficacia de su estrategia desde el canal de participación informal.

El análisis de la realidad española revela que en el caso de **España** los elementos que han propiciado el cambio están relacionados con la corriente de los problemas y con la buena organización y estrategia de las entidades representativas de la Economía Social, perteneciendo los elementos que han dificultado el cambio a la corriente de las ideas.

En el caso de los factores externos, mediante el análisis de los indicadores se evidencia que la aparición de problemas como el empleo y la pobreza, y la fortaleza que presenta el sector de la Economía Social en proporcionar una solución, ha provocado que aparezca un nuevo discurso político a favor al sector. Aunque hay que matizar que, pese a que la ley que se aprueba recoge una concepción amplia del reconocimiento de las funciones del sector, en la práctica (en años posteriores a la aprobación de la ley) la concepción de funciones es estrecha, vinculando a la Economía Social casi exclusivamente con la generación de empleo, reduciendo así el número de entidades que se conciben dentro de la Economía Social (cooperativas, sociedades laborales, empresas de inserción y centros especiales de empleo).

Otro aspecto clave que corresponde a la corriente de los problemas es el alto nivel de déficit público al que se enfrenta la economía española. El elevado nivel de déficit público ha empujado a que el gobierno aplique medidas de austeridad, lo cual provoca que el volumen de recursos destinado al fomento de la Economía Social, entre otros, se vea afectado a la baja, dificultando así un cambio político favorable para la Economía Social.

La corriente de las ideas se identifica como un elemento negativo para el cambio, dado que se obtiene que en España existe un desconocimiento por parte de la sociedad en general de la Economía Social, provocando esto que no se encuentre entre las corrientes principales de pensamiento. Además, desde el propio gobierno (vigente a partir de la aprobación de la ley de Economía Social) no existe coincidencia en cuanto a valores, no estando entre sus prioridades políticas el fomento de la Economía Social.

En cuanto a la organización del sector, destacar que existe una división en función de si se trata de entidades de mercado o de no mercado. Por una parte está CEPES como entidad paraguas de la realidad de mercado de la Economía Social (cooperativas, sociedades laborales, empresas de inserción, centros especiales de empleo, mutualidades,...), y por otra parte está la Plataforma del Tercer Sector, que agrupa a un conjunto importante de las entidades de no mercado de la Economía Social (entidades de acción social).

Las dos entidades tienen una buena estructura representativa y siguen buenas estrategias en cuanto a la participación institucional se refiere, además de presentar una opción política clara y realista frente a los poderes públicos. Aunque aparecen elementos negativos relacionados con los espacios de debate a los que se llama a participar a la Economía Social. Pese a ser miembro del Consejo Económico y Social, a la Economía Social no se le considera un agente social más, dado que no está presente en los debates intersectoriales en los que se deciden temas importantes que afectan a aspectos del modelo de desarrollo socioeconómico del país.

En el caso de la **realidad valona** el resultado es parecido, dado que son también los elementos relacionados con los factores externos y con la propia organización del sector los que más influyen en que se produzca un cambio político.

Como primera diferencia destacar que en este caso, pese a existir un desconocimiento por parte de la sociedad de la Economía Social y tener los poderes públicos una concepción restrictiva a nivel práctico, los partidos políticos que están en el poder sí que muestran a través de sus programas políticos una concordancia en cuanto a valores, introduciendo medidas de fomento de la Economía Social entre sus prioridades políticas y valorando su contribución al desarrollo socioeconómico.

Otros elementos diferentes que dificultan el cambio están ligados a la confusión terminológica que existe dentro del mismo sector y entre los académicos; a la duplicidad que existe en cuanto a estructuras de representación se refiere; y a la insuficiente participación a través de canales institucionales.

Y por último, como elemento diferente que favorece el cambio político destacar que existe una relación informal fluida del sector con los *policy makers*, debido a la existencia de un *conseiller* específico de Economía Social.

En definitiva, desde una visión conjunta, se puede afirmar que los elementos que han propiciado de una manera más acentuada el cambio político a favor de la Economía Social están vinculados a los factores externos del entorno, materializados en los problemas que ha generado la situación de crisis económica que atraviesan las sociedades analizadas; y por la buena organización del sector, que se ha sabido estructurar y entrar en la arena política (aunque aún se pueda mejorar) para hacer oír sus propuestas.

Los elementos negativos que dificultan el cambio político están ligados a aspectos cognitivos, apareciendo como principales elementos obstaculizadores el desconocimiento por parte de la sociedad y el hecho de que las teorías de la Economía Social no son teorías principales que estén en la *mainstream* del pensamiento.

Otro aspecto que ha dificultado el cambio es el hecho de que se ha priorizado el objetivo de la reducción del déficit público utilizando políticas de austeridad, lo cual ha frenado cualquier intento de desarrollar políticas de nuevo cuño.

Respecto a los problemas generados por la situación de crisis destacar que éstos provocaron la irrupción de nuevas voces críticas con el modelo de desarrollo anterior, el modelo capitalista tradicional, lo cual provoca que se consideren otras alternativas de desarrollo. Por lo que desde el punto de vista de los elementos cognitivos, la crisis actual se debe plantear como una crisis de corriente de pensamiento, se ha de presentar a la corriente de la Economía Social como una solución al problema actual, apelando a sus funciones económicas, sociales y políticas, es decir, describir cuáles son los principios por los que se rige y cuáles son las oportunidades que puede brindar, para de esta manera poder entrar en la *mainstream* actual y por consiguiente poder participar en el proceso político.

En este caso juega a favor la orientación que tiene la Economía Social hacia la consecución del interés general, dado que diversos estudios han puesto de manifiesto la capacidad del sector de la economía social para corregir importantes desequilibrios sociales y económicos y para contribuir a la consecución simultánea de múltiples objetivos de interés general.

Destacar que la Economía Social favorece el desarrollo económico endógeno, tiene capacidad para corregir los déficits en el ámbito de los servicios de bienestar social, para incrementar el nivel de cohesión social en el territorio, para distribuir y redistribuir rentas y riqueza de un modo más equitativo, y es un vector positivo para corregir diferentes desequilibrios del mercado de trabajo (Monzón y Chaves, 2012).

Apelando a los factores organizativos o grupos organizados, se puede recalcar que el sector de la economía social goza de cierta ventaja, como ya se ha destacado, por la forma asociativa que caracteriza al sector, beneficiando así a la capacidad de organización.

Y, como aspecto negativo, subrayar que la falta de conciencia de que realmente se trata de un solo sector, unido a la falta de una definición consensuada entre todas las corrientes o enfoques de estudio, debilita la capacidad de organización y crea confusión dentro del sistema político. Y por consiguiente, que los *policy makers* no apoyen al sector *per se*, sino por los beneficios que pueda aportar el desarrollo de su actividad.

8. LAS CONSECUENCIAS DEL CAMBIO POLÍTICO, EJEMPLOS DE POLÍTICAS DE FOMENTO

En este último capítulo, se exponen las consecuencias del cambio político, es decir, las políticas de fomento que existen y que se han diseñado para fomentar a la Economía Social y así materializar el cambio político que se aprecia en el discurso de las autoridades políticas.

Inicialmente, se presenta una ejemplificación de las distintas políticas de fomento que existen a nivel internacional, a partir de la descripción de los instrumentos de fomento de la Economía Social más relevantes que existen a nivel internacional con una muestra de países seleccionados por la disponibilidad de información.

Seguidamente, se hará referencia a las líneas o medidas de fomento de la Economía Social establecidas en las instancias europeas (Unión Europea). Estas líneas se consideran claves, dado que actúan como referente para los gobiernos nacionales.

A continuación, se desplegarán tanto las políticas de fomento de la Economía Social vigentes en España como las vigentes en Valonia (región de Bélgica) para completar el análisis propuesto para estas dos realidades.

En función del tipo de políticas existentes y de la fecha de diseño y aprobación se podrá considerar si realmente se ha materializado el cambio político, es decir, si se ha conseguido ir más allá del discurso político y se ha logrado incluir en la agenda política y diseñar e implementar las políticas de fomento de la Economía Social.

Además, también se realiza un análisis de la evolución presupuestaria de las medidas para determinar así si el incremento de interés por parte de los poderes públicos hacia la Economía Social realmente se materializa en una mayor dotación de recursos para su fomento.

8.1. Las políticas de fomento de la Economía Social a nivel internacional

Se presentan algunas pinceladas de ejemplos de políticas de fomento de la Economía Social que se han desplegado en otros países o territorios, obteniendo así una visión internacional del tipo de políticas que se implementan en todo el mundo.

En muchos casos no se trata de nuevas políticas que aparecen como consecuencia del cambio político detectado que se produce a partir de la irrupción de la crisis en el año 2008, sino que son medidas que entran en vigor con anterioridad. Aún así se considera un análisis que aporta valor a la tesis, dado que se ponen de manifiesto distintas iniciativas implementadas para fomentar el desarrollo de la Economía Social en distintas partes del mundo.

8.1.1. América Latina

En el caso de *América Latina* (Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela) se presentan las políticas sociales de algunos países que involucran a la Economía Social.

El hecho de que se hable de políticas sociales haciendo referencia a las políticas de fomento de la Economía Social, es porque en estos países se relaciona a la Economía social y solidaria (ESyS) con entidades que se crean a partir de la movilización ciudadana delante de la situación de pobreza, desigualdad y desempleo.

En el trabajo de Castelao y Srnec (2012), se realiza un análisis de las políticas sociales de cada país mencionado, concretamente de aquellas que involucran a la Economía Social y Solidaria como un instrumento de consecución de fines sociales tales como la inclusión social y el empleo.

A modo de resumen se presenta una tabla (ver tabla 26) en la que se caracterizan los programas de política social de cada país, haciendo referencia al Plan o Programa concreto, a los problemas a abordar, al objetivo, a la responsabilidad de los actores, a los medios o instrumentos, a la población destinataria, y a la manera en la que se articula.

Se trata de medidas vigentes en el año 2010 y puestas en marcha para el impulso de un nuevo modelo de desarrollo económico y social como reacción a la crisis del modelo neoliberal o capitalista. Son medidas que entran en vigor recientemente siendo la medida más antigua del año 2004.

Tabla 26. Programas en vigor de la política social vinculada a la ESyS en Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela (2010)

COMPONENTES	ARGENTINA	BRASIL	ECUADOR	URUGUAY	VENEZUELA
Plan o Programa	Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (origen 2004, modificación 2009)	Economía Solidaria en Desarrollo (2006)	Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria (2009)	Economía Social de Frontera (2006-7)	Misión Che Guevara Socialista (2004)
Problemas a abordar	Desempleo y vulnerabilidad social	Debilidad de la ESyS y de sus trabajadores	Restricción de acceso al mercado financiero de las microempresas	Pobreza, desempleo e informalidad	Modelo económico social y cultural capitalista
Objetivo	Inclusión social por medio del trabajo	Fortalecimiento y divulgación de la ESyS para la generación de trabajo e ingresos, inclusión social y desarrollo justo y solidario.	Potenciar la capacidad emprendedora de la población excluida y la generación de sus ingresos	Contribuir al desarrollo socio territorial de las zonas de frontera	Transformación social y económica y reducción de la pobreza
Responsabilidad	Min. de Desarrollo Social: selección de proyectos y emprendimientos y seguimiento de los recursos.	SENAES y Min. de Desarrollo Social y Combate del Hambre: coordinación y financiación.	Min. de Coord. del Desarrollo Social: selección de organizaciones intermedias y capacitación	Min. de Desarrollo Social y organismos públicos locales: asesoramiento para la formulación de proyectos y selección de emprendimientos	Min. de Poder Popular para las Comunas y la Protección Social: selección de destinatarios, aprobación de proyectos y capacitación.
Medios	Subsidio para capital de trabajo y proyectos de comercialización	Apoyo técnico y financiero, formación de agentes locales de desarrollo solidario, construcción de redes de cooperación y núcleos de producción.	Apoyo para la constitución de Fondos de Microcréditos para activos fijos o capital de trabajo	Apoyo técnico y financiero con fondos de carácter retornable. Creación de redes y ferias comerciales.	Becas de formación profesional a desocupados, créditos, subsidios y activos en comodato a cooperativas

COMPONENTES	ARGENTINA	BRASIL	ECUADOR	URUGUAY	VENEZUELA
Población destinataria	Micro emprendimientos auto gestionados y solidarios conformados por personas en situación de vulnerabilidad social y/o desempleo	Emprendimientos auto gestionados, entidades de apoyo, trabajadores, gobierno local.	Micro emprendimientos auto gestionados de pequeños empresarios, artesanos o pescadores	Micro emprendimientos auto gestionados conformados por personas en situación de pobreza que habitan en zonas fronterizas	Personas en situación de vulnerabilidad social y/o desempleo, participantes de programas sociales
Articulación	Desde los actores locales hacia el Gob. Nac. Vinculación con otras políticas del Min. Desarrollo Social	Programa Nac. que articula iniciativas de los estados provinciales y locales	Desde el Gob. Nac. hacia org. financieras y de estas a destinatarios	Desde los actores locales hacia el Gob. Nac., pero su relevancia local es consensuada con actores nacionales y locales	Desde el Gob. Nac. hacia los actores locales. Articulación con otros programas de desarrollo económico y social.

Fuente: Castelao y Srnec (2012).

El programa “Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra” que presenta *Argentina* tiene como objetivo la inclusión social mediante el trabajo, y se aplican como instrumentos concretos medidas económicas ofreciendo subsidios de carácter no reintegrables para la adquisición de insumos, materiales y/o bienes de capital; existe una línea de microcréditos para los emprendedores; y se da apoyo financiero a las Organizaciones Administradoras para la promoción de cadenas productivas, la realización de acciones de apoyo a la producción, la comercialización y el fortalecimiento de actores de la economía social y de la comunidad.

En el caso de *Brasil*, el problema que se intenta paliar está directamente relacionado con el sector de la Economía Social, dado que se plantea acabar con la debilidad de la ESyS y de sus trabajadores. Las medidas concretas que se implementan en el marco del programa “Economía Solidaria en Desarrollo” son las de capacitar a agentes de desarrollo local para que ayuden a acciones de ámbito local dentro de la ESyS; así como también, ofrece asistencia técnica a emprendimientos económicos favoreciendo su articulación.

Respecto a *Ecuador*, su programa “Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria” tiene como objetivo potenciar la capacidad emprendedora de la población excluida y la generación de sus ingresos. La medida consiste en apoyar económicamente a los emprendedores mediante fondos de carácter retornable dirigidos a financiar activos fijos o capital de trabajo a través instituciones de finanzas populares y solidarias.

En *Uruguay*, se quiere paliar con la aplicación del programa “Economía Social de Frontera” los problemas de pobreza, desempleo e informalidad. La implantación de este programa implica dar apoyo financiero con fondos de carácter retornable para la compra de bienes de capital fijo nuevos y animales, y para mejoras en instalaciones y en infraestructura productiva permanente. Además, también se ofrece asistencia técnica a cargo de organizaciones sociales mediante convenios.

Y por último en *Venezuela*, se implanta el programa “Misión Che Guevara Socialista”, el cual plantea como problema a abordar la existencia del modelo económico social y cultural capitalista, por lo que el objetivo es transformar el sistema socioeconómico. El tipo de medidas que se llevan a cabo son principalmente cognitivas, destacando las becas mensuales que se otorgan durante la capacitación, además incluye etapas de financiamiento y acompañamiento que vinculan a las empresas productivas a programas nacionales.

En resumen, en todos los países se ha integrado a la Economía Social en el diseño de las políticas sociales, con la finalidad de crear empleo y combatir la exclusión social. En cada país se ha desarrollado de manera distinta, ya que se han diseñado distintos tipos de instrumentos (medidas institucionales, cognitivas y económicas) y se ha determinado un papel distinto a la Economía Social (organizaciones económicas receptoras de ayudas u organizaciones administradoras).

En definitiva, en los cinco países se ha apostado, unos en mayor y otros en menor medida, por el fomento de la Economía Social, de manera directa o indirectamente, evidenciando una nueva ola de políticas de fomento que aparece como reacción a la crisis del modelo de desarrollo neoliberal o capitalista, considerándose por tanto el resultado o consecuencia del cambio político detectado.

8.1.2. Quebec (Canadá)

La siguiente región que cabe destacar como ejemplo de políticas de fomento de la Economía Social es Quebec. En Quebec se ha desarrollado una agenda de políticas públicas de apoyo a la Economía Social muy amplia, dado que el gobierno provincial concibe a la Economía Social como un actor económico significativo y es considerado una parte estratégica del gobierno para: el desarrollo empresarial local y regional, el alivio de la pobreza, la creación de trabajo y la creación de nuevos servicios para responder a necesidades colectivas (Tremblay, 2009b).

En esta región se cuenta con la *Office of the Social Economy*, que fue creada en el año 2002, y "su misión es la de coordinar la acción del gobierno para el desarrollo de la Economía Social, identificar los objetivos, problemas y desafíos, garantizar el seguimiento y el análisis de políticas y programas y fomentar la investigación en el área. Estas medidas tomadas por el gobierno de Quebec representan un claro compromiso con el desarrollo de la Economía Social" (Tremblay, 2009b:11).

La creación de este organismo intersectorial se puede considerar un instrumento de carácter institucional con el que se consigue proporcionar visibilidad y participación a la Economía Social tanto en el proceso político como en la sociedad en general.

Otra medida relevante reflejada en el presupuesto del 2004-2005 y a la que se asignó una cantidad de fondos importantes es la de apoyar la investigación sobre la Economía Social con la finalidad de promover el conocimiento y la comprensión del sector, creándose el *Social Economy Hub* y seis centros regionales de investigación en toda

Canadá. Se trata de una medida de carácter cognitivo muy importante para el fomento del sector en el país.

Otras medidas concretas a destacar puede ser la medida de política fiscal denominada *Plan de Inversiones de Cooperación* (PIC), el cual fomenta la inversión en cooperativas, proporcionando un crédito fiscal a los que invierten en acciones de las cooperativas agrícolas y las cooperativas propiedad de los empleados. Esta herramienta ayuda a las cooperativas de manera significativa en el aumento de capital para sus actividades. Y como medida relacionada con los fondos de inversión, el gobierno de Quebec hizo posible que determinadas instituciones públicas ofrecieran capital de riesgo a las cooperativas.

En el caso de Quebec las políticas no se pueden considerar un ejemplo de consecuencias del cambio en el discurso político detectado, sino que se trata de medidas que entraron vigor con anterioridad. Pero se considera relevante exponer el caso de Quebec por tratarse de una región muy proclive al fomento de la Economía Social.

8.1.3. África

Seguidamente, se hace referencia a algunas de las políticas de fomento de la Economía Social que se establecen en determinados países de África. Teniendo en cuenta el contexto histórico de pobreza y exclusión social, así como la urgencia del proyecto de desarrollo de una región marcada por una serie de conflictos sociales, culturales, étnicos y raciales, las prácticas políticas de la Economía Social africana están estrechamente relacionadas con la filantropía y el trabajo de las ONG (Morais, 2013).

En la siguiente tabla se reflejan algunas de las medidas de países africanos (Mali, Senegal, Nigeria, Túnez, Marruecos y Cabo Verde) que tienen como objetivo el fomento de la Economía Social.

En este caso las medidas de fomento recogidas entran también en vigor con anterioridad al año 2008, no siendo consecuencia del cambio político detectado como reacción a la crisis.

Tabla 27. Sistematización de experiencias de políticas de apoyo en pro de la economía social en países africanos seleccionados

Regiones/Países	Programas/Organizaciones públicas y privadas/ Programas/Experiencias	Año entra vigor
Mali	<i>Department of Economic Solidarity</i> <i>Réseau National d'Appui à la Promotion de l'Economie Sociale et Solidaire</i>	2003
Senegal	<i>National Poverty Strategy</i> <i>Program of Support for the Mutual Savings and Credit Institutions (PAMECAS)</i> <i>Union of the Savings and Credit Institutions (UM-PAMECAS)</i> <i>Ministere de la Solidarite Nationale</i>	1994 1999
Nigeria	<i>National Economic Empowerment Development Strategy</i> <i>Country Women's Association of Nigeria</i>	1999
Túnez	<i>Program for Tomorrow</i> <i>Ministry of Planning and International Cooperation</i> <i>Tunisian Solidarity Bank</i>	2004 2004 1997
Marruecos	<i>Solidarity and Development Morocco</i> <i>Picador; Dynamos,</i> <i>Departamento de Economía Social, del Ministerio de Turismo, Artesanado y Economía Social</i>	1998 2002
Cabo Verde	<i>Programa Nacional de lucha contra la Pobreza en el Medio Rural</i> <i>Ministerio de Trabajo, Formación Profesional y Solidaridad Social</i>	2000

Fuente: Morais, (2013:123)

8.1.4. Asia

Otra región a la que es interesante hacer referencia es Asia. En ésta, la Economía Social corresponde a los conceptos de “*people's economy*”, “*compassionate economy*” o “*solidarity-based economy*” (Morais, 2013). Se observa también que, aunque el reconocimiento de la expresión Economía Social se encuentra en su fase inicial, la región gradualmente se ha interesado en este tema, con el desarrollo de eventos de discusión y de intercambio de experiencias, como el Tercer Foro de Asia en 2011, y la Quinta Conferencia de RIPESS, que tuvo lugar en 2013 en el continente.

Se puede considerar como política de carácter cognitivo el hecho de que se apoye públicamente la celebración de este tipo de eventos y celebraciones en las que se pone de manifiesto el concepto y se trabaja en el desarrollo de futuras políticas. Los programas concretos de apoyo a la Economía Social aparecen en la tabla que aparece a continuación. En este caso existen medidas que entran en vigor después del año 2008, considerándose consecuencias del cambio, pero otras son anteriores.

Tabla 28. Sistematización de experiencias de políticas de apoyo en pro de la ESS en países de Asia y seleccionados

REGIONES/PAÍSES	PROGRAMAS/ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS /PROGRAMAS /EXPERIENCIAS	AÑO
Programas Regionales	<i>Asian Citizens Assembly for Solidarity Economy</i> <i>Asian Citizen Assembly 2010</i> <i>Asian Alliance for Solidarity Economy</i> <i>International Institute of Solidarity Economy</i>	2010 2010
Filipinas	<i>First Asian Forum for SSE</i> <i>Patamba Integrated Microfinance</i>	2007
Indonesia	<i>Kooperasi Kampus Unsoed</i> <i>Cooperatives for Sustainable Development, Disaster Management and Women's Empowerment</i>	2003
Bangladesh	<i>Grameen Bank</i>	1983
Lao	<i>Village Banks</i>	2008
Japón	<i>Central Union of Agricultural Cooperatives</i> <i>Seikatsu Club Consumers's Co-operative Union</i> <i>Women and Citizens Community Bank</i> <i>The Human Support Network in Atsugi City</i>	1989 2008 2009

Fuente: Morais, (2013:127)

8.1.5. Oceanía

Y finalmente decir que en Oceanía, aunque sus dos países, Nueva Zelanda y Australia, son considerados por tener un tipo de estado del bienestar liberal, también existen medidas de fomento del sector de la economía social relevantes.

En Australia, el marco legal y judicial es un gran apoyo para la financiación de ONG, ya que también se pueden apoyar actividades que no están directamente relacionadas con su misión original. Y en Nueva Zelanda, se puede destacar la "*Community Economic Development Action Research Project*", que apoya el desarrollo de proyectos comunitarios locales, y se considera un "proyecto clave" por el Departamento de Trabajo del país (Morais, 2013).

Algunos de los programas o medidas concretas son, en el caso de Australia, en el año 2000 entra en vigor el programa "*Jobs Australia*" y en Nueva Zelanda el llamado "*Community Economic Development Action Research Project*". Dos programas que aparecen con anterioridad al 2008.

8.1.6. Síntesis

Con la presentación de todos los ejemplos de políticas internacionales, se observa que existe una gran variedad de medidas dentro de cada tipo de política de fomento de la Economía Social (clasificación teórica), poniendo de manifiesto el elevado potencial de creación de instrumentos de los *policy makers* a nivel internacional.

En los países de América Latina, se utiliza o se concibe a la Economía Social desde el enfoque de la Economía Social y Solidaria, esto deriva en que se incluya el fomento de la Economía Social dentro de las políticas sociales de los países. En general se observa que existe una variedad de políticas de apoyo a la Economía Social que van dirigidas a crear empleo y a combatir la pobreza y la exclusión social.

En Quebec, la concepción dominante es la de Economía Social. En este caso el sector tiene un reconocimiento institucional elevado, siendo partícipe de pleno derecho en el diseño e implementación de las políticas públicas en general. Además también destaca la apuesta que desde los poderes públicos se hace hacia la investigación y el fomento directo de las empresas, derivando en políticas de carácter cognitivo y económico o de fomento empresarial.

En el caso de África, dado el contexto de conflicto social y económico que atraviesan muchos de los países, las políticas que se pueden considerar de Economía Social están vinculadas a la filantropía y al trabajo de las ONG que operan en el territorio.

En Asia, el concepto de Economía Social es todavía emergente, utilizándose otros términos vinculados a los de economía popular. Aún así se pueden identificar programas de apoyo y un creciente interés para el desarrollo del concepto y la realidad de la economía social, desplegando medidas de apoyo a la creación de eventos y conferencias.

Y por último, en Oceanía, la visión liberal de la economía, y concretamente del Estado del Bienestar, desencadena en una concepción de la Economía Social más cercana a la de *Non Profit Organizations*, la cual no implica una transformación del modelo socioeconómico, suscitando que el tipo de políticas de fomento de la economía social vayan dirigidas a las ONGs.

En definitiva se observa, como ya se ha mencionado, que existe una gran variedad de políticas de fomento de la Economía Social, desde políticas cognitivas, pasando por políticas institucionales, políticas de carácter económico o de fomento empresarial.

La elección e implantación del tipo e intensidad de las políticas de fomento de la Economía Social dependerá del grado de desarrollo de la Economía Social y de la concepción, así como del tipo de modelo socioeconómico que exista en cada país o región.

En definitiva se concluye, que pese a que en muchos casos las medidas han entrado en vigor antes del periodo considerado de inflexión, el año 2008, en el caso de los países de América Latina y de Asia si que ha sido posterior, considerándose así dichas medidas consecuencias del cambio político detectado con el análisis. Y en general, esta síntesis con la recopilación de distintos tipos de políticas de fomento de la Economía Social proporciona una visión internacional de las medidas existentes en materia de fomento del sector.

8.2. Las políticas de fomento de la Economía Social en la Unión Europea

Cuando llega el momento de establecer las acciones o medidas concretas por parte de las instituciones europeas aparecen dos problemas importantes detectados en los capítulos anteriores que influirán en el tipo de acciones que se diseñen para fomentar a la Economía Social.

Por una parte, la escasa base legal, dada la ausencia de referencia explícita en los textos básicos de la Unión (Tratado de Roma y Tratado de Maastricht), y por otra, la confusión terminológica existente (Economía Social, Empresa Social, Tercer Sistema, Sociedad Civil,...) y la insuficiente precisión conceptual, ya que las definiciones están basadas en las formas jurídicas y no en la actividad que realizan.

Otro aspecto fundamental que cabe tener en cuenta antes de analizar las políticas existentes, es determinar la concepción que tienen los *policy makers* en la práctica. Los objetivos políticos 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. Esto revela una concepción en la práctica estrecha del potencial y de las propiedades que la Economía Social puede generar en la sociedad y la economía europeas (Monzón y Chaves, 2012).

8.2.1. Las políticas de fomento

En primer lugar, destacar que no existe una línea presupuestaria específica para el fomento de la Economía Social, sino que la obtención de recursos presupuestarios está vinculado a las dotaciones de los programas de políticas de empleo y de cohesión social.

Por lo que a continuación se presenta el marco jurídico de referencia actual en el que se recogen las iniciativas de fomento de la Economía Social, que pueden ser consideradas las políticas de fomento dirigidas a la economía social a nivel europeo.

El primer marco jurídico que puede considerarse una hoja de ruta para el fomento de la Economía Social es la Comunicación de la Comisión Europea titulada “**Acta del Mercado Único**, Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza «Juntos por un nuevo crecimiento»” de abril del 2011³⁷.

³⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52011DC0206>

En este documento se establecen doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza, entre estas prioridades se encuentra la prioridad titulada “Empresas Sociales”.

En primer lugar, destacar que, pese a que en el título de la prioridad se utilice el término Empresas Sociales, en el contenido de la misma se utiliza el término Economía Social de manera indistinta, reflejando así la confusión terminológica a la que se ha hecho referencia.

En cuanto al contenido de la prioridad, en primer lugar se establece como medida clave: *“Legislación por la que se cree un marco europeo que facilite el desarrollo de los fondos de inversión solidaria. Con ello se amplificará el efecto de las iniciativas nacionales al abrir a esos fondos las oportunidades del mercado único (acceso a oportunidades de inversión y a inversores establecidos en todos los Estados miembros)”*.

A continuación se reconoce el papel fundamental que juega la Economía Social con su contribución al mercado único, destacando que se trata de empresas que “introducen más equidad en la economía y contribuyen a la lucha contra la exclusión”. Además se hace referencia concreta a las trabas legales a las que se enfrentan las cooperativas, las mutuas y las fundaciones, así como también pone de manifiesto la importancia de ofrecer un apoyo en cuanto instrumentos jurídicos a las empresas que luchan contra la exclusión.

En general, se proponen medidas de carácter legislativo para proporcionar un marco institucional favorable que facilite que se puedan desarrollar fondos de inversión destinados a la financiación de las empresas de la economía social.

En segundo lugar, el marco jurídico de referencia en el que se recogen las iniciativas de fomento de la Economía Social bajo el término empresa social es la **Social Business Initiative (SBI)**. La SBI ofrece un plan de acción a corto plazo para estimular la creación, el desarrollo y crecimiento de las empresas sociales. La Comisión propone 11 medidas prioritarias, divididas en 3 grupos en función de sus objetivos³⁸.

³⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-735_en.htm?locale=en

Medidas para mejorar el acceso a la financiación para las empresas sociales:

- El desarrollo de un marco regulador europeo para los fondos de inversión social (diciembre de 2011).
- Favorecer el desarrollo del microcrédito en Europa, en particular, su entorno legal e institucional (de 2014).
- La creación de un instrumento financiero europeo de 90 millones de euros para mejorar el acceso de las empresas sociales a la financiación (en funcionamiento desde 2014).
- Presentación de una prioridad de inversión para las empresas sociales en los reglamentos del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y el FSE (Fondo Social Europeo), como se propone en el paquete normativo sobre los Fondos Estructurales 2014-2020.

Medidas para mejorar la visibilidad de las empresas sociales:

- Desarrollo de un mapa global de las empresas sociales en Europa con el fin de identificar las buenas prácticas y modelos que pueden reproducirse (2012).
- Creación de una base de datos pública de etiquetas y certificaciones aplicables a las empresas sociales en Europa con el fin de mejorar la visibilidad y la comparación entre ellas (desde 2012).
- Promover el aprendizaje y la capacidad de construcción mutua de las administraciones nacionales y regionales para poner en marcha estrategias integradas para apoyar a las empresas sociales, en especial a través de los Fondos Estructurales, por medio del análisis, el intercambio de buenas prácticas, la sensibilización, la creación de redes y la difusión (2012).
- La creación de una plataforma de intercambio única y con datos electrónicos multilingüe para los emprendedores sociales, las incubadoras y *clusters*, los inversionistas sociales con el fin de hacer publicidad y mejorar el acceso a los programas de la UE que pueden apoyar a emprendedores sociales (2012).

Las medidas para mejorar el entorno jurídico de las empresas sociales:

- Proposición de simplificar el Reglamento sobre el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea; así como un Estatuto de la Fundación Europea. Un estudio sobre la situación de las mutuas se prevé también (2012).

- Mejorar aún más el elemento de la calidad en la adjudicación de contratos en el contexto de la reforma de la contratación pública, especialmente en el caso de los servicios sociales y de salud. Otro elemento clave en este caso sería asegurarse de que las condiciones de trabajo para las personas involucradas en la producción de bienes y servicios pueden ser tomadas en cuenta, siempre que los principios del Tratado de no discriminación, igualdad de trato y la transparencia se cumplan plenamente (2012).
- Simplificar la ejecución de las normas relativas a las ayudas estatales a los servicios sociales y locales que beneficiaría directamente a un número importante de empresas sociales (2012).

Como se puede observar, el tipo de medidas que se proponen desde las instituciones europeas van dirigidas a crear un entorno favorable a la Economía Social, y no son medidas económicas de fomento empresarial dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas ni dirigidas a incrementar su nivel de actividad económica.

8.2.2. Líneas presupuestarias a las que tiene acceso la Economía Social

Aunque, como ya se había hecho referencia, la Economía Social no accede a fondos presupuestarios a través de un programa propio, indirectamente lo hace a través de la dotación de programas de políticas de empleo y de cohesión social. A continuación, se hace referencia a los programas presupuestarios más relevantes a los que la Economía Social accede por cumplir los objetivos políticos planteados.

En primer lugar, el apoyo a la Economía Social bajo los programas nacionales y regionales de la política de cohesión se financian con cargo al **Fondo Social Europeo (FSE)**³⁹ y el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**, los cuales se implementan con intervenciones en los Estados miembros y las regiones.

Se trata de parte de los recursos destinados a los Fondos Estructurales que persiguen el objetivo de la cohesión social, entrando en las líneas o ejes temáticos relacionados con la integración social y laboral y la promoción del empleo. Existen determinados ejes relacionados con estas líneas que incluyen referencias explícitas al fomento de la Economía Social. Por ejemplo en el caso del FSE, existe un eje de promoción de las empresas sociales dentro del objetivo de la inclusión social.

³⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&langId=es>

Otro de los programas de los que la Economía Social obtiene fondos es el **Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social (EaSI)**⁴⁰ es “un instrumento financiero a escala de la UE, cuyo objeto es promover un elevado nivel de empleo de calidad y sostenible, que aporte una protección social correcta, combata la exclusión social y la pobreza y mejore las condiciones de trabajo”, se pone en funcionamiento en octubre de 2011.

De este programa destacar que entre sus objetivos principales se encuentra el de “Aumentar la disponibilidad y accesibilidad de microfinanciación para grupos vulnerables y para microempresas, así como para las empresas sociales”, que atañe directamente a la Economía Social.

En cuanto a la estructura y financiación, el programa EaSI cuenta con un presupuesto total para 2014-2020 de 919.469,000 euros (a precios de 2013) y se divide en tres ejes:

1. Eje PROGRESS (61% del presupuesto total): modernización de las políticas de empleo y sociales.
2. Eje EURES (18% del presupuesto total): movilidad profesional.
3. Eje Microfinanciación y emprendimiento social (21% del presupuesto total): acceso a la microfinanciación y al emprendimiento social.

Concretamente en el eje de microfinanciación y emprendimiento social se establece como objetivo, entre otros, apoyar el desarrollo de empresas sociales facilitando el acceso a la financiación, no estableciendo una financiación directa desde la Comisión Europea, si no que son entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales, las que reciben los fondos y ofrecen microcréditos a personas y a microempresas, o financian a empresas sociales en esos países.

Otro programa presupuestario **“Social Investment package”** (SIP)⁴¹, puesto en marcha en febrero de 2013, tiene como objetivos:

- Asegurar que los sistemas de protección social responden a las necesidades de las personas en los momentos críticos durante toda su vida.
- Simplificar y orientar mejor las políticas sociales, para ofrecer sistemas adecuados y sostenibles de protección social.
- Actualización de estrategias de inclusión activa de los Estados miembros (cuidado infantil y educación de calidad y asequible, prevención del abandono

⁴⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=es>

⁴¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

escolar prematuro, capacitación y asistencia en la búsqueda de empleo, apoyo a la vivienda y atención a la salud accesibles).

En este programa toma relevancia el tema de la inclusión social a la hora de vincular a la Economía Social. Adquiere un papel fundamental la *European Platform Against Poverty and Social Exclusion*, una plataforma iniciativa de la Estrategia Europa 2020, que fue diseñada para ayudar a los países miembros a alcanzar el objetivo de sacar de la pobreza y la exclusión social a 20 millones de personas. En definitiva, afirmar que a través de este programa se ven beneficiadas o fomentadas las empresas de inserción, parte importante del sector de la Economía Social.

Por último, el ***European Social Entrepreneurship Funds*** (EuSEFs), aparece en diciembre de 2011 y consiste en una nueva regulación que pretende atraer financiación privada de los ‘fondos de inversión social’ hacia las empresas sociales o de la Economía Social.

Concretamente se busca crear una etiqueta, “*European Social Entrepreneurship Fund*“, para que los inversores puedan identificar fácilmente los fondos de inversión que inviertan en empresas sociales. Para obtener dicha etiqueta el 70% de los recursos del fondo de inversión debe estar invertido en empresas sociales. La regulación que hasta el momento existe al respecto es: *Regulation (EU) No 346/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on European social entrepreneurship funds*.

8.2.3. Síntesis

Se concluye, del análisis de las políticas de fomento de la Economía Social por parte de las instituciones europeas, que en general existen tres líneas de actuación:

1. Facilitar la financiación: a través de los Fondos Estructurales, Fondos Sociales, Programa de competitividad de las PYMES, normativa sobre los Fondos Sociales de Inversión.
2. Conocimiento del concepto de Economía Social, aumentar visibilidad: creación del GECES, mesa de expertos en Economía Social. Se le encarga la realización de un mapeo de las entidades de la Economía Social.
3. Marco legislativo: Existe el estatuto de la cooperativa europea, y se tiene la intención de aprobar el de la fundación europea y la mutualidad europea.

En definitiva, se confirma que existe un incremento del interés por parte de las instituciones europeas de fomentar a la economía social, ya que se aprueban nuevas regulaciones que apelan directamente a la necesidad de promover a la Economía Social.

Como aspecto negativo, destacar la no existencia de un programa presupuestario específico para el fomento de la Economía Social, aunque como se ha descrito existen otros programas con objetivos relacionados que sí que mencionan entre sus actuaciones u objetivos a la Economía Social o a un determinado tipo de entidad.

Además, destacar que, dada la confusión terminológica que existe en el seno de las instituciones europeas, las políticas diseñadas son de difícil implementación ya que no queda claro concretamente qué entidades pueden ser las beneficiarias de las medidas establecidas.

Añadir que los avances citados en el reconocimiento y en el despliegue de políticas a nivel comunitario contrastan con las dificultades que se alzan desde la política de defensa de la competencia, y más recientemente desde la política de ayudas de estado (Monzón y Chaves, 2008).

8.3. Las políticas de fomento de la Economía Social en España

A continuación se presentan las políticas económicas de fomento de la Economía Social que existen en España. Pero para ello es importante hacer referencia a qué entienden los poderes públicos por Economía Social (qué entidades) en la práctica, determinando por tanto, cuál es el objeto de fomento de las políticas de fomento de la economía social.

En el caso de España los *policy makers* incorporan como entidades de la Economía Social en la práctica a las cooperativas, las sociedades laborales, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo (Monzón y Chaves, 2012; Chaves et al, 2011), conciben a la economía social desde una perspectiva más restringida que la concepción científica de economía social (p.ej. de la asociación científica CIRIEC) o que la concepción aprobada por la nueva Ley 5/2011 de Economía Social.

En definitiva, el concepto de Economía Social para los poderes públicos en España está relacionado con el ámbito laboral y de inserción socio laboral mayoritariamente, lo cual conduce a analizar las políticas dirigidas al fomento de las entidades consideradas bajo la denominación de Economía Social (cooperativas, sociedades laborales, empresas de inserción y centros especiales de empleo).

En el análisis también se hará referencia a las medidas dirigidas al Tercer Sector de Acción Social (TSAS) que, aun quedando fuera de la concepción de Economía Social por parte de los poderes públicos, es una parte importante de la realidad en base a la concepción teórica utilizada, considerada como parte importante del subsector de no mercado.

Matizar también que en el desarrollo de las distintas políticas de fomento tan sólo se hará referencia a las políticas de ámbito estatal, comunes a todas las Comunidades Autónomas. Aunque es importante remarcar que cada CCAA tienen la competencia para diseñar e implementar políticas de fomento de la Economía social propias (para profundizar ver Chaves et al, 2011).

8.3.1. Políticas de fomento de cooperativas y sociedades laborales

En primer lugar, se presentan las políticas de fomento dirigidas a las cooperativas y sociedades laborales que existen en España, las políticas de fomento de la Economía Social más relevantes, a las que se destinan más recursos.

El núcleo principal de medidas de fomento de la Economía Social se diseñó durante los años ochenta desde la Administración central, en aquella época estos dispositivos constituyeron auténticas innovaciones políticas, sin embargo, desde entonces han experimentado escasas modificaciones en su diseño principal, revelando con ello un elevado grado de inercia institucional en estas políticas.

Los dispositivos de fomento del sector son tres (Chaves, 2010):

1. Una *fiscalidad específica*, regulada por la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas, que se caracteriza por presentar una presión fiscal inferior a la de las empresas privadas capitalistas.

En este régimen especial se contemplan dos tipos de protección a efectos tributarios, las cooperativas protegidas y las especialmente protegidas (se incluyen las cooperativas de trabajo asociado, las agrarias y las de consumidores y usuarios). A modo de síntesis se presentan la fiscalidad comparada en la tabla siguiente:

Tabla 29. 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
Impuesto sobre sociedades				
1. Tipo impositivo en Actividad Cooperativizada	20%	20%	25%	30%
2. Bonificación cuota íntegra positiva	50%*	-----	-----	-----
3. Libertad de amortización	3 años	3 años	-----	-----
Tributos locales				
Impuesto sobre Actividades Económicas	95% o Exención	95% o Exención	Sí, o exención	Sí
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados				
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: Chaves et al (2011:104)

Como apunte, decir que el régimen fiscal especial se ve afectado por dos desafíos, la creciente diversidad entre Comunidades Autónomas y el cuestionamiento por instancias de carácter comunitario (para profundizar ver Alguacil, 2010).

2. 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 de la prestación contributiva por desempleo*, relacionando de esta manera una política laboral de carácter pasivo con una de carácter activo.

En síntesis, esta medida consiste en que trabajadores beneficiarios de la prestación contributiva de desempleo a quienes resten al menos tres meses de la misma por cobrar, puedan acceder al abono total en forma de pago único o parcial de esta prestación 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 y la sociedad laboral.

3. *Un programa presupuestario de fomento de la Economía Social.*

Mientras que los dos primeros dispositivos, por razones de distribución de competencias, son regulados desde el ámbito estatal, en el programa presupuestario de fomento de la Economía Social la regulación presenta una mayor complejidad. Su financiación procede de los tres niveles de gobierno, el de la Unión Europea, el estatal y el regional, asignando anualmente partidas presupuestarias destinadas al fomento del empleo y de la competitividad de las empresas de Economía Social (cooperativas y sociedades laborales). Pero la gestión es descentralizada a los niveles inferiores de gobierno. Así, un gobierno regional gestiona fondos procedentes de tres fuentes: de la Unión Europea, los transferidos desde la administración central y los procedentes de sus propios presupuestos.

Desde el ámbito comunitario, las empresas de Economía Social reciben apoyo a través de sendos programas operativos del Fondo Social Europeo, a través de la línea “Iniciativa Empresarial y Formación Continua” y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, con la línea “Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Productivo”.

La Administración Central española, por su parte, asigna anualmente en los Presupuestos Generales del Estado créditos en las aplicaciones presupuestarias del programa «Desarrollo de la Economía Social y del Fondo Social Europeo», los cuales complementan y desarrollan los créditos procedentes de los fondos europeos (ver figura 12).

Figura 12. Programa Nacional de fomento de la economía social



Fuente: Chaves et al (2011:110)

Las acciones subvencionables con cargo a dichas partidas presupuestarias están reguladas en la 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, en la que se describe qué actuaciones son subvencionables, es decir, se establecen las bases reguladoras de los instrumentos que se utilizaran para alcanzar los objetivos establecidos.

En la figura que aparece a continuación se recogen las diferentes líneas de ayudas subvencionables de manera desagregada.

Figura 13. Medidas de fomento del empleo y de la competitividad de cooperativas y sociedades laborales del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Subvenciones para la Incorporación de socios a cooperativas o sociedades laborales	a) Desempleados menores de 25 años que no hayan tenido antes un 1º empleo fijo.
	b) Desempleados mayores de 45 años.
	c) Desempleados de larga duración que hayan estado sin trabajo e inscritos en la oficina de empleo durante al menos 12 de los anteriores 16 meses o durante 6 M de los anteriores 8 M si fueran < 25 A.
	d) Desempleados a quienes se haya reconocido el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, para su incorporación como socios de cooperativas o sociedades laborales.
	e) Mujeres desempleadas que se incorporen en los 24 meses siguientes a la fecha del parto, adopción o acogimiento.
	f) Desempleados minusválidos, con un grado discapacidad igual o superior al 33%.
	g) Desempleados en situación de exclusión social pertenecientes a alguno de los colectivos contemplados en el Programa de Fomento de Empleo vigente.
	h) Trabajadores vinculados a la empresa por contrato de trabajo temporal < 24 M, con una vigencia mínima de 6 meses a la fecha de solicitud de la subvención.
Subvenciones para Inversiones en inmovilizado	Subvenciones Directas (adquisición de activos)
	Bonificaciones tipo de interés
	Microcréditos
Subvenciones para Asistencia Técnica	Subvenciones Contratación directores y gerentes
	Subvenciones Estudios de viabilidad, organización, comercialización,...
	Subvenciones Realización informes eco y auditorias
	Subvenciones Asesoramiento gestión empresarial
Subvenciones para Actividades de formación, fomento y difusión	Actividades de formación
	Actividades fomento y difusión
Subvenciones gastos de estructura de entidades asociativas	Gastos de estructura

Fuente: Chaves et al (2011).

8.3.2. Políticas de fomento de las Empresas de Inserción

A nivel estatal se pueden identificar tres tipos de medidas de fomento para las EI que se estructuran en función de su finalidad (Bonet, 2010; Ruiz et al, 2007).

En primer lugar, existen las *medidas de apoyo a la creación, implantación y mantenimiento de Empresas de Inserción*. Éstas aparecen en el artículo 16 de la Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción, en el que se recoge tanto el reconocimiento de que sean beneficiarias de ayudas financieras, como las clases de ayudas a las que se pueden acoger.

Se diferencia entre:

- Ayudas para la constitución, puesta en marcha y desarrollo de su actividad.
- Bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, que serán de 70,83 euros/mes (850 euros/año) durante toda la vigencia del contrato o durante tres años en el caso de contratación indefinida. A estas bonificaciones se les aplican los requisitos de la Ley 43/2006 (Programa de Fomento del Empleo).
- Ayudas para el mantenimiento de los puestos de trabajo para la inserción sociolaboral, que compensan los sobrecostes laborales derivados de los procesos de inserción.
- Ayudas a la inversión fija.

En segundo lugar, se encuentran las *medidas de apoyo a la contratación de trabajadores por parte de las Empresas de Inserción* dentro de las políticas activas de empleo. Estas medidas están recogidas en la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas. En dicha ley se persigue como objetivo, fomentar la contratación de los trabajadores desempleados en situación de exclusión social.

Además, se cuenta con la reciente aprobación del Real Decreto-ley 4/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, el cual en el artículo 14 hace referencia a Bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social aplicables a las Empresas de Inserción que contraten personas menores de 30 años en situación de exclusión social, de 137,50 euros/mes (1.650 euros/año) durante toda la vigencia del contrato o durante tres años, en caso de contratación indefinida. Aunque se especifica que estas bonificaciones no serán compatibles con las previstas

en el artículo 16.3.a) de la Ley 44/2007, a las cuales se ha hecho referencia en el primer tipo de medidas de fomento de Empresas de Inserción descrito.

Por último, se hace referencia a *otros tipos de medidas de fomento de las Empresas de Inserción* en las que se incluyen las siguientes:

- La contratación pública preferente con Empresas de Inserción, cláusulas sociales (compatible con la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público): el artículo 134 permite la incorporación en el pliego de contratación, criterios sociales de adjudicación, y define que, la oferta económicamente más ventajosa ha de atender también otros criterios, vinculados al objeto del contrato, como criterios sociales y ambientales; el artículo 102 posibilita la incorporación de criterios especiales de tipo social durante el proceso de ejecución; y la Disposición adicional sexta permite la contratación de empresas que tengan en su plantilla personas en situación de exclusión social.
- El apoyo por parte de las Administraciones Públicas a actuaciones de las entidades de crédito (bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito), en especial de entidades financieras de la Economía Social (cooperativas de crédito y cajas rurales) dirigidas a financiar actividades de las Empresas de Inserción en condiciones mejores a las del mercado.
- La constitución y el apoyo a Redes de Inserción, que facilitan la promoción y el desarrollo de las Empresas de Inserción (artículo 16.6 de la Ley 44/2007).

8.3.3. Políticas de fomento de los Centros Especiales de Empleo

Respecto a las políticas de los Centros Especiales de Empleo (CEE), la parte más importante son medidas que entran en vigor con la aprobación de la Ley de integración social del minusválido, Ley 13/1982 de 7 de abril, también denominada LISMI. Las ayudas dirigidas a las unidades de apoyo y a los enclaves laborales aparecen en los años 2006 y 2004 respectivamente. Por tanto, se constata que son medidas anteriores al año 2008, no considerándose consecuencia del cambio político detectado en este estudio.

Las medidas de fomento de los CEE se dividen en cuatro⁴²:

En primer lugar, las *ayudas a los proyectos generadores de empleo*, su finalidad es financiar cualesquiera iniciativas que generen empleos preferentemente estables para trabajadores con discapacidad desempleados, mediante la creación o ampliación de CEE. Los tipos de subvenciones que se ofrecen son:

- Para asistencia técnica (estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis, etc.; auditorías e informes económicos; y asesoramiento en las diversas áreas de gestión empresarial).
- Para sufragar la inversión fija en proyectos de interés social.
- Para subvención parcial de intereses de los préstamos que obtengan de entidades de crédito, públicas o privadas, que tengan suscrito convenio.

En segundo lugar, las *ayudas para el mantenimiento de puestos de trabajo en CEE* se materializan en los siguientes tipos de subvenciones:

- Bonificación del 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta por contratos indefinidos o temporales, incluidos los contratos formativos.
- Subvenciones del coste salarial correspondiente al puesto de trabajo ocupado por personas con discapacidad que realice una jornada de trabajo laboral normal y que esté en alta en la Seguridad Social, por un importe del 50 por 100 del salario mínimo interprofesional.
- Subvenciones para adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas.
- Subvención, por una sola vez, destinada a equilibrar y sanear financieramente a los CEE.
- Subvención dirigida a equilibrar el presupuesto de aquellos Centros Especiales de Empleo que carezcan de ánimo de lucro y sean de utilidad pública.
- Los Centros Especiales de Empleo podrán recibir asistencia técnica destinada al mantenimiento de puestos de trabajo.

⁴² Se obtiene de la Guía Laboral del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ubicada en la propia página web del Ministerio: http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_3/contenido/guia_3_9_7.htm

En tercer lugar, están las *ayudas para las Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional*, reguladas en el Real Decreto 469/2006, de 21 de abril de 2006.

Estas Unidades de Apoyo se enmarcan dentro de los Servicios de Ajuste Personal y Social de los CEE, que mediante el desarrollo de distintas funciones y cometidos, permiten ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que los trabajadores con discapacidad de dichos centros tienen en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como la permanencia en el mismo.

La subvención se destina a financiar costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación indefinida o temporal de duración igual o superior a 6 meses de los trabajadores de estas unidades de apoyo. La cuantía de la subvención se establece en 1.200 euros anuales por cada trabajador con discapacidad que se encuentre en el apartado destinatarios finales.

Y la última medida de fomento, son las *ayudas a las empresas colaboradoras que contraten indefinidamente a trabajadores con discapacidad de un enclave laboral*, reguladas en el Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero.

Las ayudas consisten en:

- Una subvención de 7.814 euros por cada contrato indefinido celebrado a jornada completa. Si el contrato se realiza a tiempo parcial, la subvención se reducirá proporcionalmente según la jornada pactada.
- Bonificación del 100 por 100 en las cuotas empresariales de la Seguridad Social.
- Subvención por adaptación del puesto de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas.

8.3.4. Políticas de fomento dirigidas al Tercer Sector de Acción Social

A continuación se describen las medidas dirigidas al Tercer Sector de Acción Social (TSAS), que pese a no incluirse bajo la denominación de Economía Social a nivel práctico, es considerada bajo la concepción del enfoque teórico (académico) una parte importante de la Economía Social vinculada al subsector de no mercado.

Medidas de carácter institucional

Las políticas institucionales confieren espacio sistémico a las entidades del TSAS desde el orden institucional vigente, reconociéndoles como actor tanto en el sistema socioeconómico como en el diálogo social. Las políticas institucionales atañen también al reconocimiento del TSAS como actor en el proceso de elaboración y aplicación de las diferentes políticas públicas.

Dentro de estas medidas se incluyen concretamente medidas de reconocimiento del sector como actor privado, medidas de reconocimiento de la capacidad de operar en todo sector de actividad económica y medidas de reconocimiento como actor ejecutor de políticas.

El principal marco normativo que afecta al TSAS en España se compone de (Perea, 2012:69):

Régimen jurídico:

- Ley Orgánica 1/2002, de 22 marzo, reguladora del Derecho de Asociación.
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

Financiación:

- Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Convocatoria de subvenciones a cargo del IRPF.
- Línea de crédito ICO.

Recursos Humanos:

- En negociación, el Convenio colectivo marco estatal de acción e intervención social.
- Ley 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado.

Actividad:

- Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.
- Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- Ley Orgánica 2/2009 que modificó la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Gobernanza:

- Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.
- Consejos en comunidades autónomas de ONG de Acción Social.

Destacar que recientemente se ha aprobado el **Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016** que es un documento oficial en el que se reconoce la colaboración y el apoyo al TSAS en España por parte de los poderes públicos.

Concretamente se contempla en un apartado denominado “Colaboración público-privada” la importancia de la colaboración público-privada en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Se contempla que haya movilización, apoyo y fortalecimiento del Tercer Sector de Acción Social, especificándose en dos líneas de acciones concretas:

1. Fomentar la movilización y la participación de la sociedad civil y del TSAS desarrollando las siguientes medidas:
 - mejorar de la interlocución mediante la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del TSAS.
 - elaborar y aprobar una nueva Ley estatal del Voluntariado.
 - reforzar la formación especializada del voluntariado.
 - impulsar la participación de empleados públicos en programas de voluntariado social.
2. Fortalecer el TSAS mediante apoyo institucional y financiero mediante las siguientes acciones:
 - elaborar y aprobar una Ley del TSAS.
 - definir un marco regulatorio para las entidades del TSAS colaboradoras con la Administración Pública.

- elaborar y aprobar una Ley del Mecenazgo.
- prestar apoyo económico y financiero mediante la convocatoria de subvenciones.
- completar el Plan de pago a proveedores de servicios sanitarios, educativos y sociales para hacer frente a las deudas con el TSAS.

En conclusión, se detecta que existe un amplio abanico de medidas de carácter institucional que dotan al TSAS de un reconocimiento por parte de los poderes públicos y de la sociedad en general, así como también se pone de manifiesto el creciente interés de los poderes públicos por fortalecer y apoyar al sector.

Medidas presupuestarias y de apoyo financiero

Las medidas financieras públicas, como son las políticas presupuestarias, pretenden atenuar, incluso neutralizar, los problemas estructurales de índole financiero de las entidades del TSAS, y que actúan como auténticos factores de estrangulamiento en su desarrollo. Estos problemas derivan, por una parte, de las propias reglas estatutarias específicas de funcionamiento interno (modo de reparto del poder de decisión y de distribución de beneficios, que tiende a desincentivar la implicación del inversor privado) y, por otra, de las dificultades existentes para acceder a los mercados financieros privados (Chaves, 2007).

Se trata de medidas de carácter económico que utilizan recursos procedentes de las Administraciones Públicas. Estas medidas se pueden materializar a través de subvenciones, convenios o contratos públicos.

Se habla de **subvenciones** cuando se trata de convocatorias de carácter anual, las cuales están sujetas a cambios políticos, y suponen una disposición gratuita para fomentar una actividad de interés público (Gavilán, Iglesias y Beitia, 2013). Las implicaciones que tiene recibir este tipo de ayudas, es que se tiene que justificar técnica y económicamente, y suelen darse problemas de tesorería. Existen distintos tipos de subvenciones: de capital, a la explotación y a los clientes (Perea, 2010).

Los **convenios** son acuerdos de colaboración de carácter privado, en los que ambas parten negocian y establecen los requisitos y alcance de los mismos, en condiciones de igualdad, con el fin de satisfacer las necesidades de ambas partes. Suelen tener carácter plurianual y/o ser prorrogables y gozan de mayor flexibilidad que los contratos, pero con menores garantías a las partes (Gavilán, Iglesias y Beitia, 2013).

La **contratación pública** está prevista para acciones de garantía pública, es decir, servicios que ha de garantizar la administración y que delega en manos de terceros para que los presten de acuerdo a unos estándares definidos previamente. Queda regulada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Gavilán, Iglesias y Beitia, 2013).

Como ejemplo de este tipo de medidas financieras en España, destacar las **Subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la recaudación del 0,7% del IRPF**. Esta medida se convoca cada año y consiste en destinar el 0,7% del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) a la realización de programas que desarrollan las entidades del TSAS. Se trata de un instrumento de fomento esencial dado que además de contribuir a la financiación de las entidades del sector con una dotación económica importante, involucra a los contribuyentes otorgándoles un papel activo.

En cuanto al montante de ayudas proporcionadas, en general, se puede decir que aproximadamente se destinan más de 200 millones de euros anuales, dirigidos a más de 1.000 proyectos desarrollados por casi 500 entidades.

La última convocatoria de este tipo de subvenciones está regulada por el Real Decreto 536/2013, de 12 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el ámbito de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

En la siguiente tabla se realiza un análisis más detallado del alcance de la medida, donde se recoge el importe de recaudación del 0,7% del IRPF destinado al sector y el número de entidades beneficiadas en el año 2012; así como el tamaño del sector en volumen de gasto y número de entidades del año 2008, para poder calcular el volumen relativo de la medida.

Tabla 30. Alcance de la medida “Subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la recaudación del 0,7% del IRPF”

	Importe en €	Nº de entidades
Recaudación del 0,7% IRPF (año 2012)	203.522.524€	486
Volumen de gasto del TSAS (año 2008)	14.500.000.000€	29.000
Volumen relativo	1,41%	1,67%

Fuente: elaboración propia en base a la Memoria de la Administración Tributaria, 2010.

El análisis de la tabla nos permite advertir que, pese a tratarse de la política de subvenciones directas más importante del Estado hacia el sector, el volumen relativo de la medida (en relación a las cifras globales del sector) es escasamente significativo, dado que representa un 1,41% del total del gasto del sector y solamente se beneficia el 1,67% de las entidades del sector. Por lo que se puede afirmar que la política mencionada tiene escasa relevancia en el conjunto global del sector.

Fiscalidad favorable e incentivo fiscal al mecenazgo

El argumento que justifica las ventajas fiscales de las primeras reposa, sobre todo, en su carácter no lucrativo y en la asignación de sus recursos y beneficios a actividades de interés social o público.

En España las entidades del TSAS gozan de una fiscalidad específica regulada en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, que se caracteriza por presentar una presión fiscal inferior a la de otras empresas privadas.

El régimen fiscal favorable para las entidades del TSAS se materializa en las siguientes medidas concretas:

- Impuesto Sociedades (IS): exenta la actividad social y 10% actividad no social.
- Impuesto Bienes Inmuebles (IBI): exentas.
- Impuesto Actividades Económicas (IAE): exentas.
- Impuesto Transmisiones Patrimoniales (ITP) y Actos Jurídicos Documentados (AJD): exentas.

Además la Ley de régimen fiscal recoge los incentivos fiscales por mecenazgo, que se concretan en deducciones fiscales en el IRPF y en el IS por donaciones y colaboraciones empresariales realizadas a entidades beneficiarias del mecenazgo, es decir, a entidades del TSAS. Con este tipo de incentivos fiscales se alienta a los ciudadanos a que colaboren con las entidades del sector.

A continuación, en la siguiente tabla, se analiza el alcance de la medida de fiscalidad favorable e incentivos al mecenazgo, recogiendo el importe y el número de entidades beneficiadas por cada medida concreta, así como su volumen relativo en función del volumen global del sector.

Tabla 31. Alcance de la medida “Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo”

	Importe en millones de €	Nº de entidades
Disminuciones del régimen fiscal de las ENL (año 2010)	13.001,2 mill € (89,66%)	6.760 (23,31%)
Deducciones IRPF por donativos (año 2010)	189,6 mill € (1,3%)	2.521.097 (declaraciones)
Deducciones IS por donativos (año 2010)	103,4 mill € (0,71%)	7.069
Disminuciones IS por aportaciones y colaboración a favor de ENL (año 2010)	324,6 mill € (2,23%)	486
Volumen de gasto del TSAS (año 2008)	14.500 mill €	29.000

Fuente: elaboración propia en base a la Memoria de la Administración Tributaria, 2010.

En la tabla se observa que el montante total de disminuciones del régimen fiscal de las entidades del sector en el año 2010 asciende a 13.001,2 millones de euros que representa un 89,66% del total del gasto del sector. Esta cantidad hace referencia a la importe de impuestos que dejan de pagar las entidades del sector, por lo que se trata de una ayuda económica indirecta. En cuanto al volumen relativo decir que es relevante, por lo que se puede considerar una política de fomento importante para el conjunto del sector.

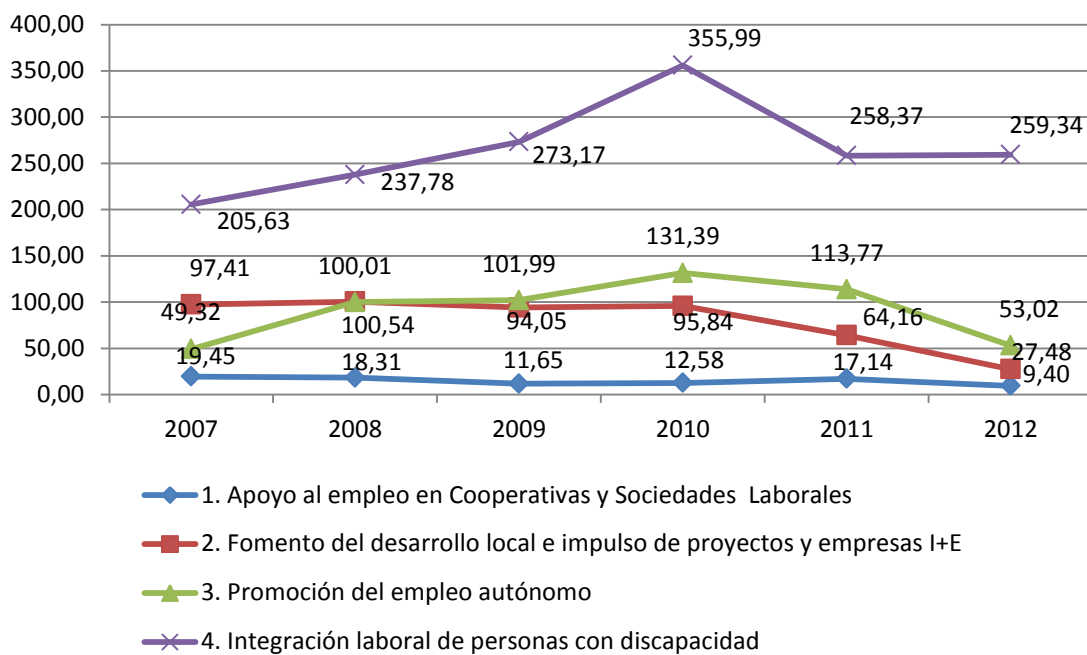
Respecto a las medidas de incentivos fiscales al mecenazgo, se observan valores inferiores, 189,6 millones de euros de deducciones de IRPF, 103,4 millones de euros de deducciones de IS y 324,6 millones de euros de disminuciones de IS por aportaciones y colaboración; siendo por tanto el peso relativo muy inferior, 1,3%, 0,71% y 2,23% respectivamente, considerándose por tanto una medida menos significativa para el TSAS.

8.3.5. Evolución presupuestaria de las medidas de fomento de la Economía Social

Una vez descrita la naturaleza de las medidas, a continuación se presenta un análisis de la evolución presupuestaria de cada una de ellas, para así determinar en qué medida se ha visto materializada el creciente interés de los poderes públicos hacia la economía social en función de los recursos económicos destinado a ello.

Respecto a las medidas de **fomento de las cooperativas y sociedades laborales**, integradas dentro de las políticas activas de empleo, en el gráfico 22 se observa que la parte del presupuesto destinado a estas entidades es reducido en comparación con otras políticas de empleo, y además, se detecta una evolución decreciente. Las políticas de fomento de cooperativas y sociedades laborales y las de fomento de desarrollo local y empresas de I+E son las que más ven reducidas sus ejecuciones presupuestarias durante el periodo 2007-2012, con caídas respectivas del 51,7% y 71,8%.

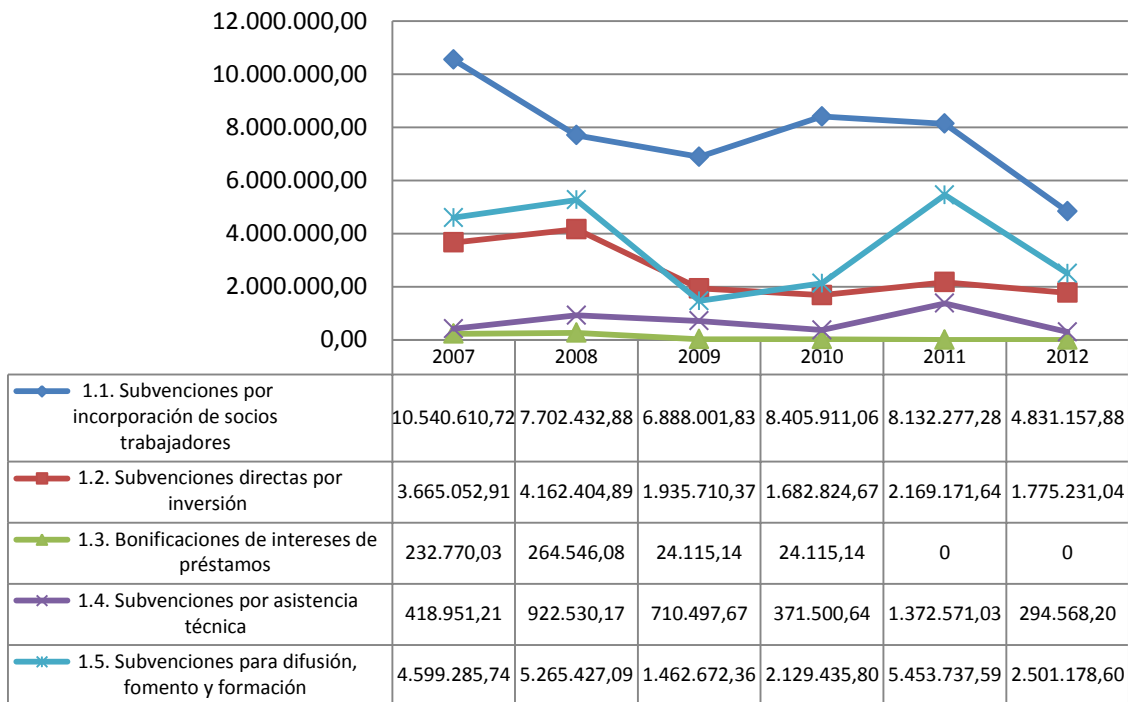
Gráfico 22. Presupuestos ejecutados en políticas activas de empleo en el ámbito estatal, en millones de €, 2007-2012



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Empleo

En el siguiente gráfico se muestran las distintas líneas de ayudas destinadas al fomento de las cooperativas y las sociedades laborales, destacar que es la línea de subvenciones por incorporación de socios, la que incide directamente en la creación de empleo, la que ha visto reducido en mayor medida el presupuesto destinado, ha disminuido un 54,2%.

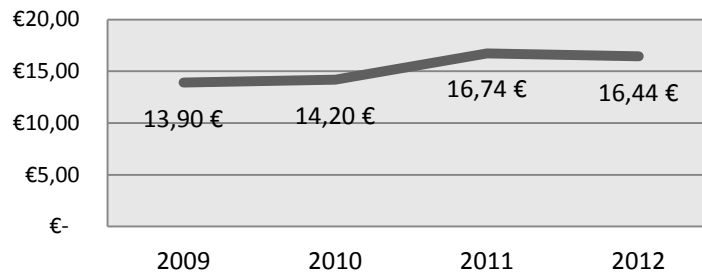
Gráfico 23. Presupuestos ejecutados en políticas de apoyo al empleo en cooperativas y sociedades laborales, ámbito estatal, en €, 2007-2012



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Empleo

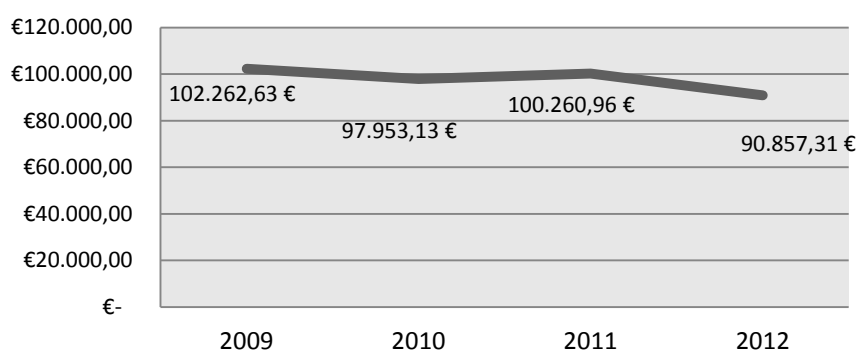
Respecto a las **empresas de inserción**, el montante total de dinero destinado a su fomento se ve reflejado en el siguiente gráfico, en el que se observa que el valor absoluto aumenta en el periodo analizado, pasando de 13,9 millones de euros a 16,44 millones de euros, pero en términos relativos, (gráfico 24), se advierte que la tendencia es decreciente, las ayudas por empresa pasa de 102.262,63€ a 90.857,31€.

Gráfico 24. Ayudas públicas a las empresas de inserción, ámbito estatal, en millones de €, 2009-2012



Fuente: elaboración propia en base a la Memoria Social 2012 de FAEDEI (2013)

Gráfico 25. Ayudas por empresa de inserción, en €, 2009-2012



Fuente: elaboración propia en base a la Memoria Social 2012 de FAEDEI (2013)

En el caso de los **Centros Especiales de Empleo**, se produce una caída de las ayudas del 27,15%, pasando de 355.998.737,28€ en el año 2010 a 259.340.558,27€ en el año 2012. Destacar que la línea de ayudas a proyectos generadores de empleo es la que más reducido ve el presupuesto destinado, disminuyendo un 81,28% durante el periodo 2010-2012.

Gráfico 26. Ayudas a la integración laboral de personas con discapacidad, ámbito estatal, en €, 2009-2012

	2010	2011	2012
Proyectos generadores de empleo	28.752.137,62 €	24.393.530,64 €	5.382.996,06 €
Mantenimiento de puestos de trabajo	305.260.196,14 €	275.684.088,65 €	236.621.286,13 €
Unidades de apoyo	20.398.676,93 €	20.510.386,96 €	16.615.214,73 €
Total ayudas a Centros especiales de empleo	354.411.010,69 €	320.588.006,25 €	258.619.496,92 €
Empleo con apoyo	1.587.726,59 €	3.482.732,18 €	721.061,35 €
TOTAL	355.998.737,28 €	324.070.738,43 €	259.340.558,27 €

Fuente: elaboración propia en base al anuario de estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social

En general, se constata que ha habido una reducción en la provisión de recursos para el fomento público de la Economía Social (concepción en la esfera política) en España durante el periodo de crisis, lo cual pone de manifiesto que el mayor interés por la Economía Social no se ha visto acompañado por un incremento de los recursos destinados, no viéndose materializado en términos económicos el cambio político hacia la Economía Social detectado.

8.3.6. Medidas que propone la Ley de Economía Social

Finalmente, desde una perspectiva institucional y del conjunto del sector, como nueva política dirigida a la Economía Social, existe la Ley 5/2011 de Economía Social, de 29 de marzo, a la que ya se ha hecho referencia.

Concretamente en esta ley se proponían cinco grandes grupos de política de fomento de la Economía Social que debía poner en marcha el gobierno (Chaves y Savall, 2013):

1. Medidas dirigidas a eliminar obstáculos jurídicos al desarrollo de la Economía Social.
2. Medidas de carácter cognitivo dirigidas a difundir, formar, investigar e innovar en este campo.
3. Medidas institucionales dirigidas a establecer un órgano público de fomento de la Economía Social, el Ministerio de Trabajo, y un órgano de participación e interlocución social en materia de Economía Social, el Consejo de Fomento de la Economía Social.
4. Medidas institucionales de inclusión explícita de la Economía Social en diversas políticas sectoriales, en concreto, en las políticas activas de empleo, de desarrollo rural, de servicios sociales a personas dependientes y de integración social.
5. Medidas de carácter proactivo, que impelían al Gobierno a:
 - aprobar en un plazo de 6 meses de un Programa de impulso de las entidades de Economía Social
 - realizar una evaluación de las políticas públicas establecidas en la Ley en un plazo de 2 años
 - establecer un sistema de información estadística sobre las entidades de la Economía Social

Pero, pasado el plazo de dos años que establece la ley para que se cumplan los objetivos marcados, aunque sí que se ha incluido a la Economía Social en la Estrategia de emprendimiento y empleo joven (2013-16), aún queda pendiente de aplicación la gran mayoría de medidas propuestas con un contenido más innovador. Destacar que no se ha realizado la evaluación del impacto de la aplicación de la ley, tal y como aparece recogido en la misma, y que no se ha incluido a la Economía Social ni a ninguna de las entidades que la integra (cooperativas, sociedades laborales) en el Informe de evaluación del impacto de la reforma laboral.

8.3.7. Síntesis

El análisis de las políticas de fomento de la Economía Social en España revela, en primer lugar, que los *policy makers* tienen una concepción estrecha de la Economía Social, vinculando el concepto al empleo y la inserción sociolaboral. Esto implica que bajo la denominación de políticas de fomento de la Economía Social se incluyen las políticas de fomento de las cooperativas, las sociedades laborales, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo, dejando fuera las políticas dirigidas al denominado tercer sector de acción social (parte importante del sector de no mercado de la Economía Social).

Otro aspecto fundamental que se deriva de este análisis es que existe una inercia institucional en las políticas de fomento de las cooperativas y las sociedades laborales (parte principal del conjunto de medidas de fomento a la Economía Social) a nivel estatal, dado que las medidas vigentes en la actualidad se urdieron en los años ochenta, no presentando apenas modificaciones desde entonces. Esta continuidad refleja que a nivel de medidas concretas de apoyo al sector no se ha materializado el cambio político detectado en el discurso político.

En cuanto a la evolución de los recursos destinados a las medidas de fomento previstas, se observa una disminución de la cantidad presupuestada para todas las políticas dirigidas a todos los tipos de entidades que se engloban bajo el concepto de Economía Social. Esto indica también que a nivel de implementación de políticas, no se ha plasmado el cambio de discurso político.

En definitiva afirmar que pese al nuevo discurso político positivo y ambicioso de cara al fomento de la Economía Social materializado en España a través de ley 5/2011 de Economía Social y apoyado con distintos informes, resoluciones y recomendaciones de distintas instituciones internacionales, y la nueva definición del sector adaptada a las cuentas nacionales; las políticas económicas de fomento del sector de la Economía Social continúan siendo las mismas desde los años ochenta así como la percepción del sector por parte de los *policy makers*, produciéndose el fenómeno de inercia institucional o *path dependency*.

Con la aprobación de la ley de Economía Social se generan unas expectativas que no se ven cumplidas, dado que se han quedado por desarrollar las medidas concretas de apoyo al sector que se establecían en líneas generales en el contenido de la ley, quedando en una situación de espera o "*sleeping beauties*" (Levesque, 2013), esperando a que la política económica no esté marcada por el criterio de la austeridad

y que los poderes públicos apuesten por la Economía Social con hechos concretos cumpliendo así con los objetivos establecidos en los discursos políticos (Chaves, Savall y Monzón, 2014).

Estas nuevas medidas de fomento hubieran permitido el desarrollo del sector de la Economía Social, combatiendo los efectos de la crisis, como la destrucción de empleo y el empobrecimiento de la sociedad, y contribuyendo a sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo más sostenible.

8.4. Las políticas de fomento de la Economía Social en Valonia (Bélgica)

A continuación se desarrolla una sección para determinar cuáles son las políticas económicas concretas de apoyo o fomento de la Economía Social en la región valona, de esta manera se cierra el análisis del cambio político respecto a la Economía Social, poniendo de manifiesto en qué medida se ha materializado realmente el cambio de discurso político detectado.

En primer lugar, se describirán las políticas económicas de fomento específicas de la Economía Social, es decir, aquellas políticas que se incluyen bajo el concepto de Economía Social en la práctica y por tanto dependen de la Dirección de la Economía Social. A continuación se hará un análisis de la evolución y distribución del presupuesto por líneas presupuestarias, para terminar con una breve mención a las nuevas medidas que contempla el actual gobierno.

La primera aproximación al tipo de políticas de fomento de la Economía Social que existen en Valonia se obtiene del estudio de Coutiez y Moens (2013), en el que se afirma que en la región valona se subvenciona a aquellas entidades de la Economía Social que ayudan a implementar políticas específicas, existiendo tres campos concretos en el que se les subvenciona:

- políticas de empleo de apoyo a la gente excluida del mercado laboral (minusválidos, baja cualificación, o desempleado de larga duración)
- servicios locales
- residuos reciclables

Además, en dicho estudio, se establece que las ayudas o políticas económicas de fomento de la Economía Social se especifican en ayudas dirigidas a:

- a. Empresas de inserción (El "*Enterprise d'Insertion*").
- b. Empresas de Trabajo Adaptado (ETA "*Enterprise de Travail Adapté*").
- c. Iniciativas de desarrollo del trabajo en el sector de los servicios sociales con un objetivo social (IDESS).
- d. Instalaciones de reciclaje.
- e. Proyectos innovadores.

Para concretar y contrastar esta información con las ayudas actuales dirigidas a la Economía Social, a continuación se analizan las políticas publicadas en la web del organismo competente en la materia, la Dirección de Economía Social.

Se especifica que esencialmente el programa de Economía Social de Valonia permitirá financiar a los siguientes tipos de entidades: las empresas de inserción, los servicios de proximidad, las *Agences Conseil* y la SOWECSOM.

Concretamente se expone que para dinamizar las empresas de la Economía Social existen medidas dirigidas a:

- *les entreprises d'insertion*
- *les agences-conseil en économie sociale*
- les I.D.E.S.S. (Desarrollo de empleo en servicios de proximidad con finalidad social)
- la SOWECSOM
- *le décret relatif à l'intégration des personnes handicapées*
- les ETA (*Entreprises Travail Adapté*)

A continuación se desarrollan las ayudas dirigidas al fomento de la economía social y que se contemplan en la web de la Dirección de la economía social.

1. Ayudas a las empresas de inserción:

El decreto del 19 de diciembre 2012 establece tres tipos de ayuda:

- una subvención para el uso de una secretaria social: Esta subvención por importe de 1.500,00 € se otorga a la empresa autorizada afiliada a una secretaría social con licencia o a un servicio de recursos humanos que dependa de un poder local. Se concederá sobre la base de un certificado de una secretaría o gestión de recursos humanos de servicios sociales acreditados.
- una subvención en el marco de la concesión de una orden de SIEG (*Services d'Intérêt Économique Général*); Anualmente, la inserción de las empresas certificadas podrán beneficiarse de una subvención en el marco de un mandato para la gestión de un SIEG. Esta subvención se destina a cubrir los costes de la contratación de un acompañante social (costes salariales, incluidos los gastos de viaje y los costes de funcionamiento de hasta un 15% de los costes salariales).
- subsidios para los trabajadores desfavorecidos (TD) o severamente desfavorecidos (TGD).

2. Ayudas a “*Agences Conseil*” en Economía Social: Se trata de una ENL, una fundación, una sociedad de finalidad social o una cooperativa admitida por el Consejo nacional de la cooperación que tiene como objeto social principal el asesoramiento para la creación y acompañamiento de empresas de Economía Social al menos la mitad de los cuales son empresas economía social de mercado.
3. Ayudas a las “*Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité a finalité sociale (IDESS)*”: Una I.D.E.S.S es una estructura (ASBL, SFS o CPAS) acreditada que proporciona a las personas que viven en la Región de Valonia servicios locales: pequeños trabajos en la casa, el mantenimiento de patios y jardines y servicios a un público vulnerable (taxis social, utilidad social, revista social). Algunos I.D.E.S.S. también pueden llevar a cabo la limpieza de los locales de pequeñas ASBL (asociaciones sin fin de lucro).
4. Ayudas a la SOWECSOM: cada año dicha entidad recibe parte del presupuesto de fomento de la Economía Social para financiar su actividad. Con estos fondos y otros fondos propios, SOWECSOM ofrece distintos tipos de ayudas a las empresas de mercado de la Economía Social que tengan 5 accionistas y que incorporen en su estatuto los siguientes criterios:
 - Que se tenga como objetivo a los miembros o a la comunidad en general en lugar de las ganancias.
 - Autonomía de gestión (que un socio no posea directa o indirectamente una participación mayoritaria).
 - El proceso de decisión democrática (limitación de los derechos de voto).
 - Primacía de las personas y del trabajo sobre el capital (limitación de dividendos).

A este tipo de empresas les ofrece dos tipos de ayudas. Por una parte, conceder un préstamo que como máximo puede ascender a 500.000€ y tener una duración máxima de 15 años, y por otra, participar en el capital, con una aportación máxima del 35% del capital de la empresa y la salida del capital se prevé que se produzca entre el quinto y el décimo año.

La SOWECSOM también tiene como misión ayudar entidades que deben ser E.T.A. (*Entreprises de Travail Adapté*), E.F.T. (*Entreprises de Formation par le Travail*), O.I.S.P. (*Organismes d'Insertion Socio-Professionnelle*) et C.F.P. (*Centres de Formation Professionnelle*), acreditados por la Región valona, así como a las *Initiatives d'Economie Sociale d'Insertion* reconocidas por la

comunidad de habla alemana. La medida que está prevista para este tipo de entidades es la concesión de préstamos, con un montante entre 10.000 y 500.000€ y con una duración máxima de 15 años.

5. Ayudas a empresas de Economía Social del sector inmobiliario. El objetivo es ofrecer apoyo financiero a empresas de economía social que desarrollan una actividad inmobiliaria con el objetivo de adquirir edificios para reformar o convertir para que esté disponible en la forma de la vivienda privada o social, o en espacios que pueden ser utilizados por las organizaciones sin fines de lucro o empresas sociales para uso profesional.
6. Apoyar proyectos piloto en la Economía Social, así como las acciones de promoción de la Economía Social. Cada año se conceden subvenciones destinadas a nuevas experiencias relacionadas con la Economía Social. La subvención que se concede constituye un “impulso financiero” para desarrollar actividades que pueden estar relacionadas con el desarrollo sostenible, el medioambiente, el comercio justo, etc. Además, algunas de las subvenciones se destinan a proyectos de promoción o fomento de la Economía Social, en particular a través de seminarios, premios o estudios.

A continuación, para tener una visión más detallada de cuáles son las líneas de subvenciones del programa de Economía Social, se presenta una tabla en la que aparecen las líneas concretas que se ven reflejadas en los presupuestos desde el año 2007 en el que aparece el programa presupuestario específico de Economía Social hasta el 2014.

En esta tabla se observa que las medidas o líneas concretas de subvenciones han sido bastante estables durante el periodo analizado, manteniéndose durante todo el periodo las cinco primeras medidas diseñadas. Aunque cabe destacar que en el año 2009 se introducen tres medidas más, aparece la línea de subvenciones a las *agences conseil*, una línea de microcréditos y las ayudas a las IDESS. Así como en el 2014 aparece una línea relacionada con el medioambiente y otra con la pobreza, aunque ésta va dirigida a una asociación específica.

Tabla 32. Líneas de subvenciones del programa de Economía Social (2007-2014)

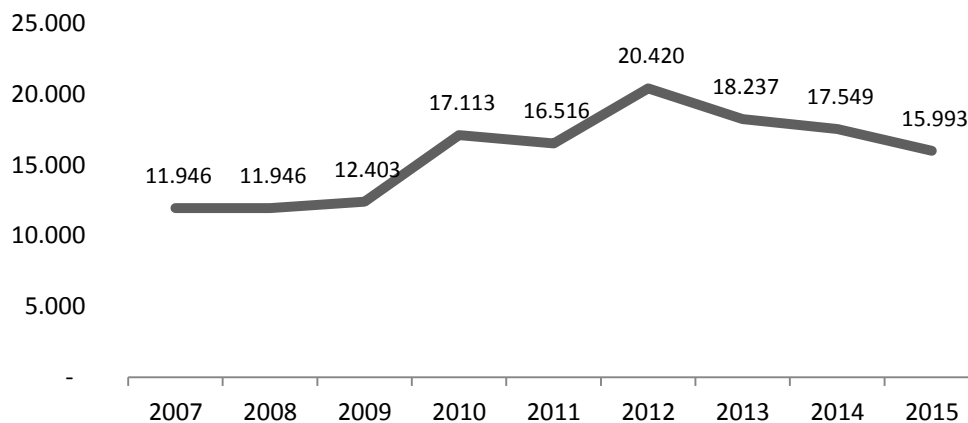
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Subventions à des entreprises d'insertion qui ont pour objet l'insertion sociale et professionnelle de demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer.</i>	x	x	x	x	x	x	x	x
<i>Subvention pour la promotion de l'emploi dans le service de proximité</i>	x	x	x	x	x	x	x	x
<i>Subvention pour le fonctionnement de la SOWECSOM</i>	x	x	x	x	x	x	x	x
<i>Subventions pour le financement d'action pilote dans le secteur de l'économie sociale</i>	x	x	x	x	x	x	x	x
<i>Subvention pour la promotion de l'économie sociale</i>	x	x	x	x	x	x	x	x
<i>Subventions aux projets d'accompagnement de bénéficiaires de microcrédit.</i>			x	x	x	x	x	x
<i>Subventions des agences conseil</i>			x	x	x	x	x	x
<i>Subventions pour le fonancement de l'encadrement au sein d'entreprises d'insertion agréées IDESS.</i>			x	x	x	x	x	x
<i>Subvention à l'ASBL Réseau de Lutte contre la Pauvreté en Wallonie.</i>								x
<i>Subventions en faveur des projets pilotes dans le cadre de l'Economie sociale verte.</i>								x

Fuente: elaboración propia en base a datos de presupuestos

8.4.1. Evolución y distribución del presupuesto de fomento de la Economía Social

A continuación, en la siguiente tabla, se muestra cuál ha sido la evolución del presupuesto destinado al programa de economía social, desde el año 2007, que es primer año que existe dicho programa, hasta la actualidad.

Gráfico 27. Evolución presupuesto del programa "Economie Sociale" en miles de € (2007-2015) Crédito comprometido.



Fuente: elaboración propia con datos de *Le Moniteur Belge*.

En el gráfico se observa que desde el 2007 al 2012 se produce un incremento del presupuesto destinado al programa de Economía Social, mientras que a partir del 2012 el montante total se ve disminuido un 27% aproximadamente. Aunque en la entrevista al representante de los poderes públicos se destaca que *“se ha dado un incremento en la dotación del presupuesto a largo plazo para fomento de la Economía Social, llegándose a multiplicar por cinco desde el año 2004 al 2014”*.

Para valorar las prioridades de fomento dentro del programa de la Economía Social se detalla a continuación el presupuesto destinado a cada medida concreta del año 2014, calculando también el porcentaje que supone sobre el total del presupuesto del programa.

Tabla 33. Presupuesto ejecutado del programa de fomento de la economía social, año 2014

	Créditos de liquidación	
	En miles de €	%
Ayudas a las empresas de inserción (sumando las subv. Complementarias+suv. Personal apoyo)	11.821	67,48%
Ayudas a <i>agences conseil</i>	416	2,37%
Ayudas a las IDESS (promoción del empleo)	1.600	9,13%
sector privado	800	4,57%
sector público	800	4,57%
Ayudas a SOWECSOM	350	2,00%
Ayudas a empresas de la ES del sector inmobiliario	190	1,08%
Ayudas a proyectos piloto	975	5,57%
sector privado	875	4,99%
sector público	100	0,57%
Ayudas a empresas de la ES del sector reciclaje	140	0,80%
Estudios, documentación, seminarios, reuniones	100	0,57%
Promoción de la economía social	285	1,63%
Poyo a proyectos beneficiarios de microcréditos	135	0,77%
Suv a la Red contra la pobreza en Valonia	31	0,18%
Ayudas procedentes del Plan Marshall 2.vert (proyectos piloto medioambiente)	900	5,14%
FONDOS VALONIA	16.943	96,72%
Fondos procedentes Unión Europea (fondos FEDER y FSE)	575	3,28%
TOTAL PROGRAMA ECONOMÍA SOCIAL	17.518	100,00%

Fuente: elaboración propia en base a datos de *Le Moniteur Belge*

En primer lugar destacar que más del 67% del presupuesto destinado al fomento de la Economía Social se dedica a ayudas para empresas de inserción, quedando el resto de líneas con un presupuesto muy reducido. De todas formas subrayar que la segunda medida con más presupuesto, aunque de cuantía muy inferior a la primera, es la de ayudas a las IDESS y la tercera es la de ayudas a proyectos pilotos, aunque hay que tener en cuenta que parte de estas dos líneas están dirigidas al sector público.

Con la entrevista a académicos (J. Defourny) se pone de manifiesto que existen medidas de fomento de entidades de la Economía Social (asociaciones mayoritariamente) más importantes que no están reflejadas dentro del programa denominado de Economía Social.

Se trata de un tipo de medidas de inserción laboral dirigida a subvencionar parte del salario de los trabajadores que se integran a trabajar en asociaciones de no mercado. Estas ayudas tienen un elevado presupuesto asignado si lo comparamos con las ayudas del programa de Economía Social. Los nombres concretos de estas ayudas son: APE, *Aide pour l'Emploi*; y PRC, *Programme de Resorption du Chamage*.

En este caso se estaría haciendo referencia a las ayudas o políticas dirigidas al sector de no mercado de la Economía Social, no consideradas por el gobierno dentro de dicho sector, dado que no se introducen en el mismo programa presupuestario.

Esta distribución de los medios destinados a la Economía Social centrada en las empresas de inserción pone de manifiesto la concepción restrictiva que en definitiva tienen los poderes públicos de la Economía Social, ya que se centran en aspectos laborales y concretamente de inserción sociolaboral.

Como información complementaria, a continuación se exponen las medidas que el nuevo gobierno en Valonia plantea establecer. Se trata de información obtenida mediante la entrevista con el *conseiller* de Economía Social. Las líneas de intervención propuestas por el nuevo gobierno para el fomento de la Economía Social se pueden resumir en las siguientes:

1. Mejora del acceso de las entidades de la Economía Social a las ayudas a empresas con carácter general. Se argumenta que muchas veces se produce la situación de que las empresas de la Economía Social no acceden a las ayudas generales de fomento empresarial, bien porque no las solicitan o bien porque se les excluye directamente por tratarse de entidades de la Economía Social.
2. Mejorar las ayudas que ya existen, descritas anteriormente.
3. Creación de una etiqueta social, que se proporcionará en base al cumplimiento de los principios de la Economía Social establecidos en la ley. Esta etiqueta permitirá que las empresas que la tengan presenten una ventaja en el mercado. Y además, se establece la necesidad de promover las cooperativas, concretamente las de trabajo asociado.

Con esta declaración de intenciones, destacar que el gobierno muestra una predisposición a abrir la percepción de la Economía Social, más allá de la inserción laboral, ya que pretende que tengan un papel más relevante las cooperativas de trabajo asociado, ampliando el ámbito de percepción al empleo en general.

8.4.2. Síntesis

El análisis de las distintas políticas de fomento de la Economía Social en Valonia revela, en primer lugar, que la concepción de los poderes públicos acerca de la Economía Social está vinculada al sector de mercado, concretamente relacionada al ámbito de la inserción sociolaboral, dado que la mayor proporción del presupuesto (casi el 70%) se destina a ayudas para empresas de inserción.

Del análisis también se concluye que las políticas de fomento de la Economía Social actuales, no son consecuencia del cambio político materializado en el decreto ley aprobado, dado que entran en vigor en el año 2007, un año antes de la aprobación del decreto ley. Además pese a la concepción amplia del concepto de Economía Social que se recoge en el texto legal, las políticas implementadas siguen yendo en gran medida dirigidas a las empresas de inserción, no diseñando nuevos dispositivos de fomento para el resto de entidades del sector.

Otro aspecto importante que se pone de manifiesto con dicho análisis, es que durante el periodo analizado la evolución del presupuesto ha sido bastante constante, se ha conseguido mantener la cantidad de recursos destinados al fomento de la Economía Social pese al recorte de gasto público, aunque en los últimos años se aprecia un ligero decrecimiento. Frente a estos recortes en presupuesto, el discurso que se promueve desde el gobierno es que las empresas de la Economía Social entren a competir con el resto de empresas para optar por las ayudas de fomento empresarial generales, no específicas para la Economía Social.

En definitiva, si se compara el discurso político con las políticas de fomento de la Economía Social que realmente se están implementando en Valonia se puede afirmar que pese a que se han dado cambios importantes en el reconocimiento institucional (*Décret Économie Sociale*) y en la mejora de la participación en el proceso político (CWES), las políticas de fomento de la Economía Social continúan centradas en el ámbito de la inserción laboral, sin observar un cambio político real que afecte de manera significativa al conjunto de la Economía Social.

8.5. Síntesis y conclusiones

En este capítulo se han querido poner de manifiesto cuáles han sido las consecuencias de que se haya producido un cambio político, un incremento del interés por parte de los poderes públicos hacia la Economía Social, materializado en la aprobación de nuevos textos legales. Se han considerado consecuencias la evolución que han tenido las políticas de fomento de la Economía Social, es decir, se ha analizado que si debido al incremento de atención se han diseñado nuevos dispositivos y/o se han incrementado los recursos económicos de los que ya estaban vigentes .

En el caso de las **instituciones europeas**, a nivel supranacional, se detecta que se han aprobado nuevos dispositivos legales que contemplan la importancia de la Economía Social en su contribución al desarrollo económico y que además, establecen la necesidad de que se les facilite a las empresas del sector el acceso a la financiación.

En cuanto a medidas concretas, la Economía Social está presente en programas de los Fondos Estructurales unido a los objetivos de empleo y cohesión social, y a otros programas vinculados al emprendimiento social y la exclusión social. En oposición, hacer referencia a que, pese al incremento de interés por fomentar la Economía Social, no se ha previsto un programa presupuestario específico para ello, y la ausencia de una concepción única del sector por parte de las instituciones europeas dificulta la implementación de medidas concretas destinadas a las propias entidades, dedicando todo tipo de esfuerzos a la definición y mapeo del sector desde distintas perspectivas.

Por lo que se puede afirmar que en el caso de la Unión Europea, pese a no tener una línea específica de ayudas a la Economía Social, sí que se ha incluido en otros programas incrementando su presencia e introduciendo en dichos programas objetivos específicos de fomento de la Economía Social.

En el caso de **España** se constata que la concepción por parte de los poderes públicos de la Economía Social en la práctica es restringida y está ligada al empleo y la inserción laboral (pese a que en la ley se recoge una concepción amplia del sector), ya que las políticas económicas de fomento de la Economía Social se traduce en medidas de apoyo a las cooperativas, las sociedades laborales, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo.

El principal resultado que se obtiene de este análisis es que predomina la continuidad de las políticas de fomento de la Economía Social, no viéndose materializado el cambio político que se produce con la aprobación de la ley de Economía Social, en la cual se contemplaban medidas concretas que debía adoptar el gobierno con plazos de ejecución, produciéndose una situación de inercia institucional.

La esencia de las medidas dirigidas a las cooperativas y las sociedades laborales se diseñaron en los años 80 manteniéndose en vigor actualmente sin modificaciones sustanciales. Además, con el análisis de la evolución presupuestaria se pone de manifiesto que los recursos destinados a estas medidas no se han incrementado después de haberse aprobado la ley de Economía Social del 2011. Por lo tanto, ni por el lado del nuevo diseño de políticas ni por el del incremento de recursos destinados se puede apreciar la materialización del cambio de discurso político.

En el caso de las políticas de fomento de las empresas de inserción y los centros especiales de empleo, también se aprecia continuidad, aunque en este caso su diseño es posterior, aunque previo a la aprobación de la ley de economía social (2011), por lo que no se puede afirmar que se haya producido un cambio en las políticas debido al cambio de discurso político.

El definitiva, del estudio del caso de España se deduce que pese a que se ha producido un cambio importante de discurso político con la aprobación de la ley de Economía Social, proporcionando un marco institucional favorable para el desarrollo de nuevas políticas, no se detecta un nuevo diseño e implementación de medidas concretas, no cumpliéndose las expectativas y quedando en una situación de espera o *“sleeping beauties”* (Levesque, 2013).

El estudio del caso de **Valonia** revela también una falta de cambio político en las medidas directas de apoyo al sector, no cumpliendo así con las expectativas de cambio que se derivan de la aprobación del decreto ley de Economía Social del 2008. Así como tampoco se aprecia un cambio en la concepción por parte de los poderes públicos que continúan vinculando a la Economía Social con la inserción laboral, pese a la definición amplia que se aprueba con el decreto ley.

El otro elemento utilizado para contrastar si ha habido un indicio de cambio, la evolución de los recursos presupuestarios destinados al fomento de la Economía Social, se queda un tanto ambiguo, dado que se aprecia un crecimiento de la dotación en los años inmediatamente posteriores a la aprobación del decreto ley, pero en los últimos años se aprecia una disminución.

Por lo que en el caso de Valonia, pese al ligero incremento que se detecta en el presupuesto destinado al fomento de la Economía Social, se puede afirmar que tampoco se ha materializado en medidas concretas el cambio de discurso, dado que la concepción de la Economía Social en la práctica no varía, y existe continuidad en las medidas de fomento, dado que entran en vigor antes de la aprobación del decreto ley.

El análisis de las políticas de fomento de la Economía Social a **nivel internacional** ofrece una visión general del panorama del apoyo al sector, además de ser una muestra de la gran variedad de tipos de medidas de apoyo que se pueden ocasionar.

En definitiva se observa en este análisis que la materialización del cambio de discurso político se ha quedado en meras expectativas, dado que ha predominado tanto la continuidad de las políticas ya existentes, inercia institucional, como la concepción restrictiva en la práctica por parte de los poderes públicos vinculada al empleo y a la inserción laboral.

Además, la otra alternativa que podría suponer un avance en el cambio político, que es el incremento de recursos económicos destinados al fomento de la Economía Social, tampoco ha sido positivo, sino que, debido a que el objetivo de reducción del déficit público ha prevalecido en las realidades analizadas, el presupuesto destinado al fomento de la Economía Social no se ha visto incrementado en el caso de España y en el caso de Valonia se ha producido un incremento muy tímido del mismo.

9. CONCLUSIONES PARTE II

El objetivo del estudio realizado es determinar si se ha producido un cambio político hacia la Economía Social, qué elementos lo han provocado y cuáles han sido sus resultados o consecuencias.

El primer aspecto que se analiza son los distintos discursos políticos que mantienen los poderes públicos de las distintas realidades analizadas respecto a la Economía Social, para contrastar si en los años posteriores al inicio de la crisis, año 2008, se ha producido un incremento del interés hacia la Economía Social. Para ello se analiza si se han aprobado nuevos textos legislativos en los que se haga referencia a la Economía Social y su contenido.

El primer resultado que se obtiene del análisis planteado es que a partir del año 2008, momento de inflexión en el desarrollo económico y social a nivel europeo dada la irrupción de la crisis, se incrementa el interés de los poderes públicos por la Economía Social, pudiendo afirmar por tanto, que se produce un cambio político favorable para el sector en las realidades analizadas.

Este incremento del interés o cambio favorable en el discurso político hacia la Economía Social se pone de manifiesto por la nueva oleada de comunicaciones, dictámenes y leyes, dirigidas al reconocimiento institucional del sector en sí, de sus funciones y de la necesidad de ser apoyado desde la esfera de lo público.

El segundo resultado que proporciona el estudio realizado son las causas que han provocado que se produzca dicho cambio político en las realidades analizadas, pero también cuáles han dificultado que éste se produjera de una manera más intensa.

En general, los elementos que han coadyuvado a que se haya producido el cambio político están relacionados con los factores externos o del entorno por una parte, y por la organización en la representación política de la Economía Social por otra.

Los problemas sociales y económicos que aparecen con la irrupción de la crisis son un elemento esencial de cambio hacia el apoyo a la Economía Social, ya que dichos problemas requieren de una actuación política que los solucione y además, a todos los niveles, empieza a cuestionarse el modelo anterior de crecimiento o de desarrollo socioeconómico, buscando diversas soluciones entre las que se encuentra el desarrollo de la Economía Social.

Esto, junto con las evidencias que se presentan desde la Economía Social de fortaleza y resistencia frente a una situación de crisis, impulsa desde el entorno a que los poderes políticos reaccionen y quieran introducir cambios políticos que favorecen el desarrollo de la Economía Social.

La organización del sector también ha devenido un elemento clave en el impulso del cambio político. Aunque también se hayan detectado aspectos negativos, la Economía Social ha conseguido que su forma de organizarse y sus estrategias adoptadas hayan permitido hacer llegar su opción política a los *policy makers*, entrando así a participar en el proceso político y empujando para que el cambio político vaya en su dirección.

Mediante el análisis se detecta que la Economía Social tiene una representación estructurada, reconocida institucionalmente, con acceso a los canales de participación institucionales y con una opción política trabajada, viable y con respaldo empírico.

Los elementos negativos o que han dificultado que se produzca un cambio político más intenso están relacionados con los elementos cognitivos que a la vez están vinculados con la estrategia de difusión de las organizaciones representativas del propio sector.

En relación con los elementos cognitivos, el análisis revela que existe un desconocimiento por parte de la sociedad tanto del concepto de Economía Social como de la realidad que ello implica. Esto provoca que la Economía Social no se encuentre dentro de la corriente principal de pensamiento de las sociedades analizadas, provocando que no se tengan en cuenta sus cualidades y no se valoren lo suficiente sus funciones dentro del sistema socioeconómico.

Esto puede estar relacionado con una de las debilidades que presenta el propio sector, y es que, por una parte, existe una división dentro del sector, considerándose diversas realidades, llegando a utilizar una terminología distinta que corresponde a diferentes enfoques (Economía Social y Tercer Sector en el caso de España).

Por otra parte, las propias entidades representativas han centrado su estrategia política en el acceso directo a los *policy makers* y no en la articulación de una estrategia de difusión de la realidad de la Economía Social en la sociedad para que entre como una realidad más de la *mainstream* del pensamiento.

Otro elemento destacable como negativo en el caso de España es la falta de voluntad política del gobierno de poner en marcha las medidas recogidas en la ley de Economía Social del 2011. Esta falta de voluntad política está relacionada con la no coincidencia de valores en el proyecto político que se presenta, característica obtenida a partir del análisis de los programas electorales.

Y por último, como aspecto negativo destacar la relevancia que ha tenido en los últimos años el elevado nivel de déficit público en las distintas realidades analizadas. El incremento del déficit público cobra una relevancia importante dentro de la agenda política, dado que rápidamente se impone como prioridad reducir el déficit público aplicando políticas de austeridad presupuestaria, reduciendo las partidas de gasto público. Este aspecto es relevante, ya que condiciona el desarrollo de las políticas en general y de la política dirigida a la Economía Social en particular, convirtiéndose en un obstáculo para que se produzca un cambio político favorable para la Economía Social.

En el último capítulo dentro del estudio empírico se analizan las consecuencias o resultados que han provocado el cambio de discurso político detectado, es decir, se establece de qué manera se ha materializado el cambio político.

Para ello se estudian cuáles son los instrumentos de fomento de la Economía Social en cada realidad analizada, determinando si se trata de nuevas medidas diseñadas como consecuencia del cambio político o no, y estableciendo cuál ha sido la evolución de los recursos destinados a su implementación.

En general, el primer resultado que se obtiene es que se ha producido una continuidad de los dispositivos en vigor para el fomento de la Economía Social, produciéndose una situación de inercia institucional, no aprobando nuevas medidas acordes al nuevo discurso político detectado por la aprobación de las nuevas leyes de Economía Social.

Esta continuidad está relacionada con la persistencia de la misma concepción estrecha en la práctica de la Economía Social, relacionada con el empleo y la inserción laboral, que no ha sido adaptada a la nueva concepción institucional que se aprueba en las leyes de Economía Social, es decir, la práctica política no se adecúa al nuevo discurso político.

En el caso de España, las medidas que se incluyen como medidas de fomento de la Economía Social van dirigidas a las cooperativas, sociedades laborales, empresas de inserción y centros especiales de empleo, poniendo de manifiesto así la concepción restrictiva que los poderes públicos tienen de la Economía Social en la práctica, dado que continúan relacionándola con temas, como ya se ha afirmado, de empleo e inserción laboral. Todavía existen medidas actuales que se diseñaron en los años 80, lo cual pone de manifiesto el marcado carácter de continuidad en este tipo de políticas, inercia institucional.

Otro aspecto que se recoge dentro del último capítulo del estudio empírico es el análisis de la evolución presupuestaria. El hecho de que se produzca un incremento en la dotación de recursos para la implementación de las medidas de fomento de la Economía Social también podría considerarse un cambio positivo para el desarrollo del sector, pero en los casos analizados no ha sucedido así.

El análisis de los presupuestos muestra que no se ha dado un incremento en el volumen de recursos destinados al fomento de la Economía Social, revelando que no ha habido un incremento del interés por parte de los poderes públicos de desarrollar más el sector coincidiendo con el incremento del interés demostrado en el discurso político. Esto se debe en gran medida a las políticas de austeridad que han aplicado los gobiernos de las realidades analizadas, como ya se ha mencionado.

En definitiva, como conclusión de los resultados obtenidos con el estudio empírico, se puede afirmar que a partir de la irrupción de la crisis del 2008, considerado un momento de inflexión en el desarrollo socioeconómico en Europa, se ha producido un cambio político respecto a la Economía Social reflejado en el discurso político, el cual evidencia un incremento del interés por parte de los poderes públicos de reconocer institucionalmente al sector, así como fomentar su desarrollo.

Pero ese discurso positivo de apoyo a la Economía Social no se ve reflejado en las políticas diseñadas, ya que no se han diseñado las nuevas medidas acordadas en los propios textos legales, ni se ha visto incrementado el presupuesto de las medidas en vigor.

Por lo que se puede afirmar que los elementos identificados como coadyuvadores del cambio político han conseguido modificar el discurso político a favor de la Economía Social, produciendo cierto cambio político, pero no han sido suficientes para que se materializara ese cambio de discurso en medidas concretas de apoyo a la Economía Social.

Es necesaria una reflexión acerca de los elementos identificados como obstaculizadores del cambio político, para así diseñar estrategias desde el propio sector que consigan incrementar el nivel de incidencia política e incorporar el desarrollo de la Economía Social en la agenda política como una opción prioritaria que llegue a materializarse en medidas concretas.

El primer elemento importante acerca del cual cabe reflexionar es el de la división dentro del mismo sector en varias realidades. Evidentemente, y como ya se ha puesto de manifiesto en la parte teórica que analiza el concepto, la realidad de la Economía Social es muy compleja y heterogénea. Esto provoca que el propio sector no se identifique entre sí muchas veces como un único sector. Pero es necesario hacer una reflexión conjunta desde las plataformas representantes acerca de la importancia de ir todos en el mismo barco, ya que en definitiva, todos los tipos de entidades que se incluyen bajo la denominación de Economía Social tienen los mismos principios, lo cual conlleva a que tengan una percepción de la realidad y un planteamiento de las soluciones similares, que van en la misma línea.

Relacionado con esto cabe incidir en que desde los investigadores sociales es necesario que se llegue a un acuerdo en la terminología utilizada y las concepciones y definiciones del sector, ya que esto crea gran confusión tanto a los poderes públicos como a la sociedad en general.

El otro problema sobre el que hay que reflexionar, es el hecho de que exista un desconocimiento importante de la realidad de la Economía Social por parte de la sociedad. Esto provoca que la Economía Social no esté presente en la corriente de pensamiento principal de las sociedades, quedando fuera del paradigma dominante. En este caso se debería trabajar con estrategias de difusión eficientes que den a conocer y pongan en valor a la Economía Social, para que de este modo se integre en la *mainstream* del pensamiento y tenga lugar dentro del paradigma dominante.

El hecho de que exista un desconocimiento por parte de la sociedad, unido a que los actores de representación no se consideran un lobby fuerte con una capacidad de incidencia efectiva, debe alentar a que se produzca un nuevo planteamiento de la estrategia de inclusión en el proceso político.

Si no se puede seguir una estrategia de incidencia silenciosa como los lobbies más poderosos, se tendrá que plantear seguir la estrategia desde la demanda de la sociedad (estrategia de movilización o iniciativa externa), para ello es muy importante que se difunda entre la sociedad a la Economía Social, dando a conocer y poniendo en valor las características que tiene y las funciones que cumple en el desarrollo socioeconómico.

CONCLUSIONES FINALES

Tal y como se plantea en la introducción, el estudio parte de la necesidad de reflexionar acerca de la situación de la Economía Social dada la irrupción de la crisis en el año 2008. Ya que con la crisis aparecen nuevos problemas socioeconómicos que requieren solución política, cuestionándose el modelo de desarrollo económico, y buscando alternativas como podría ser el caso de la Economía Social.

El objetivo de la tesis se plantea pensando en si la Economía Social ha sabido aprovechar ese momento de inflexión e incorporar en la agenda política sus alternativas, provocando así un cambio político a favor del sector.

Concretamente las preguntas de investigación que se plantean son:

1. ¿Está emergiendo la Economía Social como campo de actuación en las políticas públicas en Europa en los últimos años?
2. ¿Qué elementos explican ese cambio en la orientación de las políticas públicas?
3. ¿Cómo se han materializado las nuevas políticas públicas que están prestando atención a la Economía Social?

Respecto a la respuesta de la primera pregunta, con el estudio se concluye que, después del momento de inflexión en el desarrollo socioeconómico, identificado con el inicio de la crisis en 2008, sí que ha emergido la Economía Social como objeto en las políticas públicas.

Se constata un cambio en el discurso político materializado en los nuevos textos legislativos aprobados, los cuales suponen un claro incremento del nivel de reconocimiento institucional. Entre los aspectos más relevantes cabe destacar que en las leyes de las realidades analizadas se recoge una concepción amplia de la Economía Social, se produce un reconocimiento amplio de las características y funciones que posee la Economía Social y se contempla el fomento y apoyo al desarrollo de la Economía Social.

De la segunda pregunta se derivan tanto elementos positivos como negativos que han afectado al grado de desarrollo del cambio político hacia el desarrollo de la Economía Social.

Respecto a los elementos que han coadyuvado a que se produzca un cambio político, destacar:

- Los relacionados con los factores externos, vinculados a los problemas generados por la situación de crisis y a las reacciones sociales, políticas y científicas que ello ha suscitado.
- La fortaleza y resistencia que ha demostrado la Economía Social frente a la situación de crisis.
- Aspectos relativos a la organización y actuación del propio sector en entidades de representación. Se detecta que existe una representación estructurada, con acceso a los canales de participación institucionales y con una opción política trabajada, viable y con respaldo empírico.

Elementos que obstaculizan el cambio político favorable para la Economía Social:

- Como factor externo, el incremento del déficit público cobra una relevancia importante dentro de la agenda política, dando lugar a políticas de austeridad presupuestaria, condicionando el desarrollo de las políticas en general y de la política dirigida a la Economía Social en particular.
- Como elemento relacionado con los factores cognitivos, destacar el desconocimiento por parte de la sociedad en general del concepto de Economía Social. No es un concepto que forme parte de la corriente principal de pensamiento, del paradigma dominante actual. Esto deriva en la ausencia de voluntad política para el desarrollo del sector.
- Debilidades del propio sector, en cuanto a la organización representativa, por la confusión terminológica (Economía Social, Tercer Sector, Empresas Sociales,...), que deriva en la división del mismo, no aprovechando sinergias que se pueden producir de la acción conjunta.

Finalmente, para la última pregunta se concluye que en la práctica no se ha visto materializado el cambio político detectado, dado que las políticas de fomento vigentes continúan siendo las mismas que antes del año de inflexión considerado, y los recursos económicos destinados a éstas no se han visto incrementados. Además, la concepción de la Economía Social por parte de los *policy makers*, en la práctica, continúa estando vinculada al empleo y la inserción laboral, no abriendo dicha concepción a la recogida en los nuevos textos legales aprobados.

En definitiva, se concluye que existe un discurso político ambicioso por parte de los poderes públicos respecto a la Economía Social, mostrando interés por reconocer al sector institucionalmente así como por fomentarlo, pero este discurso positivo de apoyo a la Economía Social no se ve reflejado en las políticas públicas diseñadas para fomentar al sector, ya que en ciertas ocasiones se quedan por diseñar las medidas concretas de apoyo y en otras quedan por implementar por falta de presupuesto adjudicado.

Existen elementos que han propiciado que se produzca un incremento del interés por la Economía Social desde las esferas políticas, pero también han existido elementos que han obstaculizado el cambio, impidiendo que el incremento de interés se materialice en políticas de fomento para la Economía Social.

FINAL CONCLUSIONS

As proposed in the introduction section, the study comes from the need to know the current situation of the Social Economy as consequence of the outbreak of the crisis initiated in 2008. New socio-economic problems appear due to the crisis. These problems require political solution and question the economic development model. Social Economy could be considered a real alternative.

The aim of the Thesis is to reveal if Social Economy took the opportunity of that moment of inflection produced by the crisis and was able to incorporate in the political agenda new alternatives, thereby causing political changes in favor of the Social Economy.

Specifically the research questions proposed are:

1. Are the Social Economy emerging as a field of action in public policies in Europe in recent years?
2. What elements are able to explain the change of direction in public policies?
3. How become real the new public policies which are considering (or taking into account) the Social Economy?

Regarding the answer of the first question, the study concludes that, after the turning point in the socio-economic development since the onset of the crisis in 2008, Social Economy has emerged as a priority in public policies.

A change in the political discourse is observed, which is materialized in the new legislative texts adopted, as posed the clear increase in the level of institutional recognition. Highlight that in the analysed laws include a broad concept, a wide recognition of the features and functions, and the promotion and support of Social Economy.

In relation with the different items that contributed to produce a political change, we have to consider:

- As a external factors: the problems generated by the crisis, and the increase of social, political and scientific collateral reactions
- The strength and the resistance demonstrated by the Social Economy during a crisis period.
- Aspects related to the organization and performance of the sector in entities of representation. It has been detected that a structured representation exists, with access to the channels of institutional participation, and with a political option, viable and with empirical support.

The elements which block the political change towards the Social Economy are the following:

- As an external factor: the increase of the public deficit is producing new policies focused to budgetary austerity, which in turn determines the development of policies in general, and particularly for policy toward the Social Economy;
- The lack of knowledge about Social Economy by the society, due to the Social Economy is not a concept included in the current trend of paradigm
- The lack of policy intention;
- Weaknesses of the sector itself, in regard to the division of the sector, not taking advantage of synergies that can be produced in the joint action.
- The weakness of the sector itself regarding the different position of the sector (unclear terminology), which is not exploiting the synergies in the joint action.

Finally, for the last question it is concluded that in practice the political change is not evident, given that the existing building policies remain the same as they were before the year of inflection considered. Furthermore, the economic resources have not been increases. In addition, the conception of the Social Economy by policy makers continues to be linked to employment and employability, being not collected in the new legal texts.

In short, it is concluded that there is an ambitious political discourse by the public authorities regarding the Social Economy. These authorities seem to show interest and sometimes encourage adopting it. However, this apparent positive speech in support of the Social Economy is not reflected when the public policies are designed to promote the sector. In fact, in some cases they are pending of a correct design. In other cases, the public authorities do not provide the budget necessary to implement the Social Economy policies.

Finally, although the political spheres are increasingly interested in the Social Economy, there are not available mechanisms allowing this change. Therefore, the promotion of Social Economy has been sometimes hampered.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMS, P. (1980). Social change, social networks and neighbourhood care. *Social Work Service*, 22, 12-23.
- ADAM, S., & KRIESI, H. (2007). The network approach. In P. A. SABATIER (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 129-154). Boulder, Col.: Westview Press.
- ADDA, J. (2008). *Les secteurs associatifs et leurs relations avec l'Etat dans l'Europe des 27* (Etudes et Documents, nº4 ed.) Conférence Permanente des Coordinations Associatives.
- ALCOCK, P. (2012). New policy spaces: The impact of devolution on third sector policy in the UK. *Social Policy & Administration*, 46(2), 219-238.
- 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.
- ALGUACIL, P. (2012). Empresas sociales y políticas europeas: Los servicios sociales de interés económico general. *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 75, 81-103.
- ALTUNA, L., ETXEZARRETA, E., GONDRA, G., & MERINO, S. (2009). Dos modelos diferentes a la hora de entender las políticas públicas sobre la economía social en el marco de la unión europea: Reino Unido e Italia. *Revista Vasca De Economía Social*, 5, 5-46.
- ANHEIER, K., & SEIBEL, W. (1990). *The third sector. Comparative studies of nonprofit organizations*. Berlín: W. DE, Gruyete.
- ANTUÑANO, I., & SÁNCHEZ, A. (2009). *Política económica: Elaboración y políticas coyunturales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ANTUÑANO, I., GARCÍA, A., & JORDÁN, J. M. (1999). *Política económica y actividad empresarial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ARCHAMBAULT, E. (1986). L'Économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions des pouvoirs publics? *Revue Internationale De l'Economie Sociale*, 18, 23-43.
- ARCHIMBAUD, A. (1995) L'Économie alternative, forme radicale de l'économie sociale. *Revue Des Études Coopératives, Mutualistes Et Associatives*, 256.
- ARENILLA, M. (2011). Redes de políticas: El caso de la ciudad de Madrid. *Revista Española De Ciencia Política*, 25, 31-56.
- ARIAS, J. C. (1996). *La formación de la política económica* (1ª ed.). Madrid: Civitas.

- BARCO, S. (2012). Las políticas de economía social y el diálogo social entre los actores públicos y la economía social en España. *Universitas Forum*, 3(2).
- BAREA, J., & MONZÓN, J. L. (1995). Las cuentas satélite de la economía social en España: Una primera aproximación. Valencia: CIRIEC-España.
- BAREA, J., & MONZÓN, J. L. (2002). *La economía social en España en el año 2000*. Valencia: CIRIEC-España.
- BAREA, J., & MONZÓN, J. L. (1992). *Libro blanco de la economía social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Publicaciones.
- BARROSO, M. O., & CASTRO, N. J. (2009). El estado dinamizador como alternativa a la crisis del estado del bienestar: El papel de la economía social. Unpublished manuscript.
- BERNIER, L., & TURGEON, J. (2013). Comment l'économie sociale peut influencer la construction des politiques publiques. apports théoriques. In R. Chaves, & D. Demoustier (Eds.), *The emergence of the social economy in public policy*. Bruxelles: Peter Lang, 27-55.
- BONET, M. P. (2010). Empresas de inserción: Razones para una fiscalidad específica. *CIRIEC - España. Revista Jurídica De Economía Social y Cooperativa*, 21, 87-118.
- BORZAGA, C., & DEFOURNY, J. (2001). *The emergence of social enterprise* (1st ed.). London etc.: Routledge.
- BOUCHARD, M. J. (2009). The worth of the social economy: An international perspective. Bruxelles: Peter Lang.
- CALDERÓN, B., & CALDERÓN, M. J. (2012). Cómo afrontan la crisis las cooperativas en España: Comparativa de trayectorias laborales a partir de la muestra continua de vidas laborales. *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 76, 5-26.
- CALVO, R. (2006). El diálogo social en las sociedades modernas. *Cuadernos De Economía Social*, 4, 10-11.
- CALVO, R. (2009). Estado social y participación asociativa. Madrid: CIVITAS.
- CAMPBELL, D. T. (1955). The informant in quantitative research. *American Journal of Sociology*, 60 (4), 339-342.

- CAMPOS, V. (2011). El emprendedor social como mecanismo de inserción sociolaboral a través de la creación de empresas de la economía social. In J. R. SANCHIS (Ed.), *Emprendimiento, economía social y empleo* (IUESCOOP, nº3 ed.). Valencia: Universitat de Valencia, 11-32.
- CARRASCO, I. (2009). *Diccionario de economía social*. Madrid: Editorial del Economista.
- CASTELAO, M. E., & SRNEC, C. C. (2012). Public policies addressed to the social and solidarity economy in South America. Toward a new model? *Voluntas*, 23
- CASTRO, R., SANTERO, R., MARTÍNEZ, M. I., & GUILLÓ, N. (2013). Impacto socioeconómico de las empresas de economía social en España. Una valoración cuantitativa de sus efectos sobre la cohesión social. *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 79, 35-58.
- CHAVES, R. (1999). La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica. *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 33, 115-139.
- CHAVES, R. (2002a). Las políticas públicas de la economía social en España y sus estructuras de apoyo. In J. Barea, & J. L. Monzón (Eds.), *La economía social en España en el año 2000*. Valencia: CIRIEC-España, 128-142.
- CHAVES, R. (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. (2010). Las actividades de cobertura institucional: Infraestructuras de apoyo y políticas de apoyo a la economía social. In J. L. MONZÓN (Ed.), *La economía social en España en el año 2008*. Valencia: CIRIEC-España, 1-18.
- CHAVES, R. (2012). Las políticas públicas y las cooperativas. *Ekonomiaz, Revista Vasca De Economía*, 79(1er cuatrimestre), 169-199.
- CHAVES, R. (2015). La agenda política europea en materia de economía social: Luces y sombras. *Información Estadística y Cartográfica De Andalucía*, Instituto De Estadística y Cartografía De Andalucía, 5, 65-71.
- CHAVES, R., & DEMOUSTIER, D. (2013). *The emergence of the social economy in public policy*. Bruxelles: Peter Lang.
- CHAVES, R., MONZÓN, J. L., PÉREZ, J. M., & RADRIGÁN, M. (2013). La economía social en clave internacional. Cuantificación, reconocimiento institucional y visibilidad social en Europa, Iberoamérica y norte de África. *REVESCO, Revista De Estudios Cooperativos*, 112, 122-150.

- CHAVES, R., MONZÓN, J. L., & TOMÁS-CARPI, J. A. (1999). La economía social y la política económica. In J. M. JORDÁN, A. GARCÍA & I. ANTUÑANO (Eds.), *Política económica y actividad empresarial*. Valencia: Tirant lo Blanch, 143-170.
- CHAVES, R., & SAVALL, T. (2013). La insuficiencia de las políticas de fomento de cooperativas y sociedades laborales frente a la crisis en España. *REVESCO, Revista De Estudios Cooperativos*, 113, 61-91.
- CHAVES, R., SAVALL, T., & MONZÓN, J. L. (2014). Las políticas económicas dirigidas a la economía social en España durante la crisis: De las expectativas a la realidad. In A. SÁNCHEZ, & J. A. TOMÁS (Eds.), *Crisis y política económica en España* (pp. 333-354). Valencia: Thomson Reuters Aranzadi.
- CHAVES, R., SERRA, I., TIO, M. J., & SAVALL, T. (2011). Evaluación de las políticas de fomento de la economía social en España. Las cooperativas y sociedades laborales en el marco de las políticas activas de empleo. Valencia: MTIN.
- CHAVES, R. (2007). La economía social en las políticas públicas en España. Valencia: CIRIEC-España.
- CHAVES, R., DEMOUSTIER, D., MONZÓN, J. L., PEZZINI, E., SPEAR, R., & THIRY, B. (2000). *Economía social y empleo en la unión europea*. Valencia: CIRIEC España.
- CHAVES, R., & MONZÓN, J. L. (2001). Economía social y sector no lucrativo: Actualidad científica y perspectivas. *CIRIEC-España, Revista De Economía Publica, Social y Cooperativa*, (37), 7-33.
- CHAVES, R., & MONZÓN, J. L. (2012). Beyond the crisis: The social economy, prop of a new model of sustainable economic development. *Service Bussines, Springer*, 6-1, 6-25.
- CIRIEC- Internacional. (2007). *The role of the co-operatives in the social dialogue in Europe* Outcomes of the social partner program (SPP).
- CLEMENTE, J., DÍAZ, D., & MARCUELLO, C. (2009). Sociedades cooperativas y sociedades laborales en España: Estudio de su contribución a la creación de empleo y al crecimiento económico. *REVESCO, Revista De Estudios Cooperativos*, 98, 35-69.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G., & OLSEN, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- CONTRERAS, R., & GONZÁLEZ, N. (2011). La medición del valor social y el impacto de los emprendedores sociales. In J. R. SANCHIS (Ed.), *Emprendimiento, economía social y empleo* (IUESCOOP, nº3 ed.). Valencia: Universitat de València, 141-157.

- CORAGGIO, J. L. (1995). *Desarrollo humano, economía popular y educación*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Acción Social.
- CORAGGIO, J. L. (2011). *Economía social y solidaria. el trabajo antes que el capital*. Quito: Abya Yala.
- COUTIEZ, D. & MOENS, F. (2013). Public policies supporting the Social Economy. The specific case of the Walloon region (Belgium) in R. CHAVES and D. DEMOUSTIER (Ed) *The emergence of the social economy in public policy*. Bruxelles: Peter Lang, 261-284.
- CRUZ, C. N. (2010). *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: Estado de la cuestión y tendencias*. Unpublished manuscript. Retrieved from http://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica_publica_y_policy_change_estado_de_la_cuestion_y_tendencias
- CUADRADO, J. R., MANCHA, T., & VILLENA, J. E. (2010). *Política económica: Elaboración, objetivos e instrumentos* (4ª ed.). Madrid: McGraw-Hill.
- CUNILL, N. (2004a). Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. propuesta de un marco analítico. In A. ZICCARDI (Ed.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México (DF): Universidad Nacional Autónoma de México, 57-75.
- CUNILL, N. (2004b). La democratización de la administración pública. In L. Bresser (Ed.), *Política y gestión pública*. Buenos Aires: FCE/CLAD.
- DA ROS, G. S. (2007). Economía solidaria: Aspectos teóricos y experiencias. *Unircoop*, 5 (1), 9-27.
- DANINI, A. (2004). *Política social y economía social*. (Debates Fundamentales ed.). Buenos Aires: ed. Altamira - OSDE.
- DE CASTRO SANZ, M. (2003). La economía social como agente económico: Necesidad de su participación en la interlocución social. *CIRIEC-España, Revista De Economía Publica, Social y Cooperativa*, (47), 41-57.
- DEES, G. (2011). El significado del emprendimiento social. *Revista Española Del Tercer Sector*, 17, 111-121.
- DEFOURNY, J., DEVELTERE, P., & FONTENEAU, B. (1999). *L'économie sociale au nord et au sud*. París, Bruselas: Boeck Université.
- DEFOURNY, J., FAVREAU, L., & LAVILLE, J. L. (1997). *Inserción y nueva economía social. Un balance internacional*. Valencia: CIRIEC-ESPAÑA.

- DEFOURNY, J., & NYSSSENS, M. (2006). Defining social enterprise. In M. Nyssens (Ed.), *Social enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*. London and New York: Routledge, 3-26.
- DEFOURNY, J., & NYSSSENS, M. (2008). Social enterprise in Europe: Recent trends and developments. *Social Enterprise Journal*, 4 (3), 202-311.
- DEFOURNY, J., & NYSSSENS, M. (2012). El enfoque EMES de la empresa social desde una perspectiva comparada. *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 75, 7.
- DEFOURNY, J., & MONZÓN, J. L. (1992). *Economía social: Entre economía capitalista y economía pública*. Madrid: CIRIEC- España.
- DELGADO, J. M., & GUTIÉRREZ, J. (1995). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.
- 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, 29-42.
- DEMOUSTIER, D. (2003). *Économie sociale et solidaire*. París: Syros.
- DEMOUSTIER, D. (2005). Las empresas sociales: ¿Nuevas formas de economía social en la creación de servicios y empleos? *CIRIEC-España Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 52, 219-236.
- DEMOUSTIER, D. (2006). Debates on the notion of the social economy in Europe. *RECMA, Revue Internationale De l'économie Sociale*, 300, 8-18.
- DESROCHE, H. (1983). *Pour un traité d'économie sociale*. París: CIEM.
- DÍAZ, M., & MARCUELLO, C. (2012). Social enterprises and social markets: Models and new trends. *Service Bussines, Springer*, 6(1), 61-83.
- DÍAZ, M., MARCUELLO, C., & MARCUELLO, C. (2012). Empresas sociales y evaluación del impacto social. *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 75, 179-198.
- DÍAZ, M., & MARCUELLO, C. (2010). Impacto económico de las cooperativas. la generación de empleo en las sociedades cooperativas y su relación con el PIB. *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 67, 23-44.

- DÍAZ, F. (2000). Desempleo y cooperativismo. CIRIEC-España, Revista De Economía Publica, Social y Cooperativa, (35), 161-176.
- DONATI, P. (1996). *Sociologia del terzo settore*. Roma: NIS.
- DOWNING, R. (2012). *Canadian public policy and the social economy*. Victoria: University of Victoria.
- DTI. (2002). *Social enterprise: A strategy for success*. Londres: DTI.
- ESMED - CEPES. (2004). La participación en el diálogo social de las organizaciones de economía social del sur de Europa. Madrid: ESMED-Red euromediterránea de la economía social y CEPES (Ed.)
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- ETXEZARRETA, E., & BAKAIKOA, B. (2012). Changes in the welfare state and their impact on the social economy: Contributions to the theoretical debate from a systemic and comparative approach. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83(3), 259-280.
- FAEDEI. (2003). Identificación y diagnóstico integral de las empresas de inserción en España. Madrid: FAEDEI.
- FAEDEI. (2012). Informe memoria social 2011. Empresas de inserción en España. Madrid: FAEDEI.
- FAEDEI. (2013). *Memoria social 2012*. Madrid: Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción.
- FAJARDO, G. (2009). Escenarios jurídicos de la economía social y de los agentes que la integran en la unión europea y en los países miembros. In J. L. MONZÓN (Ed.), *Informe para la elaboración de una ley de fomento de la economía social* (pp. 31-72) Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- FAJARDO, G. (2012). El fomento de la economía social en la legislación española. *REVESCO, Revista De Estudios Cooperativos*, 107, 58-97.
- FAVREAU, L. (2006). Social economy and public policy: The Quebec experience. *Horizons*, 8(2), 7-15.
- FELBER, C. (2012). *La economía del bien común*. Madrid: Deusto Ediciones.

- FRAISE, L., GARDIN, L., & LAVILLE, J. L. (2001). Las externalidades positivas en la ayuda a domicilio. In Laville, J. L., Nyssens, M. y Sajardo, A. (Ed.), *Economía social y servicios sociales*. Valencia: CIRIEC-España, 233-251.
- FUNDACIÓN LUÍS VIVES. (2012). *Anuario del tercer sector de acción social en España*. Madrid: Fundación Luís Vives.
- GALBRAITH, J. K., BERENQUER, F., & ESTAPÉ, F. (1972). *El capitalismo americano: El concepto del poder compensador* (5a ed.). Barcelona: Ariel.
- GALLEGO, J. R., & PITXER, J. V. (2012). La economía política de la concertación social territorial en España y la inclusión/exclusión de la economía social en un contexto de crisis. análisis especial de los pactos territoriales en el país valenciano. *CIRIEC – España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 76, 127-157.
- GARCÍA, J. M., ROMÁN, M. A., & ROJO, C. (2010). Las dimensiones de la calidad del empleo en la economía social: Un análisis de las sociedades laborales y de los centros especiales de empleo en castilla y león. *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 67, 45-74.
- GAVILÁN, B., IGLESIAS, J., & BEITIA, P. (2013). *La captación de recursos en el tercer sector*. Bilbao: Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia.
- GIMÉNEZ, G. (1983). El análisis del discurso político-jurídico. In G. GIMÉNEZ (Ed.), *Poder, estado y discurso* (pp. 123-153). México: UNAM.
- GLADSTONE, E. F. (1979). *Voluntary action in a changing world*. Londres: Ed. Bedford Square press.
- GODFROY, A. J. A. (1981). *Netwerken van organisaties: Strategieën, spleen, structuren*. La Haya: Vuga.
- GREFFE, X. (2007). The role of the social economy in local development. In A. Noya, & E. Clarence (Eds.), *The social economy. Building inclusive economies* (pp. 91-118). París: OCDE.
- GUERRA, P. (2013) Las legislaciones sobre economía social y solidaria en américa latina entre la autogestión y la visión sectorial. *Revista De La Facultad De Derecho, Vol. 33, Pág. 73-94, 33, 73-94*.
- GUERRA, P. (2011). ¿Cómo denominar a las experiencias económicas solidarias basadas en el trabajo? Diálogo entre académicos latinoamericanos acerca de la polémica conceptual. *Otra Economía, 1 (1), 21-27*.

- GUTIERREZ, M. (2005). *La participación en los servicios públicos de bienestar* Colección Estudios, núm. 177, Consejo Económico y Social.
- HANSMANN, H. (1980). The role of nonprofit enterprise. *The Yale Law Journal*, 80(5), 835-910.
- HERNES, G. (2008). The interface between social research and policy making. *European Sociological Review*, 24(2), 257-265.
- HERRERA, M. (1998). *El tercer sector en los sistemas de bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- HERRERO, A., & CHAVES, R. (2012). *La fiscalidad como política de fomento de la economía social*. València: Universitat de València.
- HINTZE, S. (2010). La política es un arma cargada de futuro: La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela. Buenos Aires: CLACSO.
- HIRST, P. (2002). Renewing democracy through associations. *The Political Quarterly*, 73(4), 409-421.
- IGOP. (2010). Ciutadania i inclusió social. El tercer sector i les polítiques públiques d'acció social. El Prat de Llobregat: Fundació Catalana de l'Esplai.
- JETTE, C., & VAILLANCOURT, Y. (2011). Social economy and home care services in Quebec: Co-production or co-construction? *Voluntas*, 22, 48-69.
- JONES, B. D., & BAUMGARTNER, F. (2005). *The politics of attention: How governments prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- JONES, B. D., & BAUMGARTNER, F. R. (2009). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- JONES, B. D., BAUMGARTNER, F. R., & TALBERT, J. (1993). The destruction of issue monopolies in congress. *American Political Science Review*, 87, 657-671.
- JORGE, J., ALBARRÁN, C., & SALINAS, F. (2013). La economía social ante el nuevo paradigma de bienestar social. *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 79, 5-34.
- JULIÀ, J. F., & CHAVES, R. (2012). Introduction: Social economy, a third sector in a plural people-oriented economy. *Service Bussines, Springer*, 6(1), 1-4.
- KENDALL, J., & ANHEIER, H. K. (1999). The third sector and the European Union policy process. *Journal of European Public Policy*, 6, 283-307.

- KENDALL, J. (2000). The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: Whys and wherefores. *Policy & Politics*, 28(4), 541-562.
- KENDALL, J. (2009). Handbook on third sector policy in Europe: Multi-level processes and organized civil society. Cheltenham, UK; Northampton, Mass: Edward Elgar Pub.
- KENDALL, J., & ANHEIER, H. K. (2001). Third sector policy at the crossroads: An international non-profit analysis. London; New York: Routledge.
- KERLIN, J. A. (2010). A comparative analysis of the global emergence of social enterprise. *Voluntas*, 21, 162-179.
- KINGDON, J. W. (2011). *Agendas, alternatives and public policies* (updated second edition ed.). Boston: Longman.
- KLIJN, E. J. (1998). Redes de políticas públicas: Una visión general. In W. J. M. Kickert, & J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks*. London: Sage.
- KRAMER, R. (1981). *Voluntary agencies in the welfare state*. California: Ed. University of California Press. Berkeley.
- KRUSE, D. (1994). Profit sharing and public policy. *Journal Economics*, 28 (2), 439-448.
- KUHNLE, S., & SELLE, P. (1992). Government and voluntary organizations: A relational perspective. Aldershot: Avebury.
- LAVILLE, J. L. (1994). *L'Économie solidaire. une perspective internationale*. París: Desclée de Brouwer.
- LAVILLE, J. L., MAGNEN, J. P., & FRANÇA, G. (2005). *Action publique et économie solidaire: Une perspective internationale*. Ramonville Saint-Agne: Erès.
- LAVILLE, J. L., NYSSSENS, M., & SAJARDO, A. (2001). Economía social y servicios sociales: Los servicios sociales entre las asociaciones, el estado y el mercado, los servicios de ayuda a las personas mayores. Valencia: CIRIEC España.
- LEVESQUE, B. (2013). L'économie sociale: à la recherche à la fois d'un modèle sociétal de développement approprié et d'institutionnalisation pour son propre développement? Unpublished manuscript.
- LINDBLUM, C. E., & ZAPICO, E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas* (1ª ed.). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- LINDBLUM, C. E. (1959) La ciencia de "salir del paso". In M. A. PORRÚA (Ed.), *La hechura de las políticas*. México: L. F. Aguilar, 201-225.

- LYONS, M., & 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.
- MARTÍ, M., PASTOR, E., PYBUS, M., & RUBINAT, A. (2010). *Políticas públicas de promoción de cooperativas en España. Una visión comparada entre comunidades autónomas*. Barcelona: Institut de Govern i Polítiques Públiques.
- MARTÍNEZ, A., & ÁLVAREZ, S. (2008). La economía crítica y solidaria: Perspectivas teóricas y experiencias para la construcción de una economía alternativa. In Wordwatch Institute (Ed.), *La situación del mundo 2008. Innovaciones para una economía sostenible. Informe anual del Wordwatch Institute sobre el progreso hace una sociedad sostenible* (pp. 371-486). Barcelona: CIP-Ecosocial e Icaria.
- MARTINÓN, R. (2005). *Las ideas en las políticas públicas: El enfoque de las coaliciones promotoras* (Documentos de trabajo Política y Gestión, nº 3 ed.). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Retrieved from http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html
- MELIA, E., & JULIA, J. (2010). Las cooperativas agroalimentarias. In J. L. MONZÓN (Ed.), *La economía social en España en el año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias* (pp. 219-252). Valencia: CIRIEC-España.
- MELIÁN, 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.
- MENDOZA, X., & VERNIS, A. (2008). The changing role of governments and the emergence of the relational state. *Corporate Governance*, 8(4), 389-396.
- MENY, Y., & THOEING, J. C. (1989). *Politiques publiques*. Paris: Presses universitaires de France.
- MERTENS, S. (1999). Nonprofit organisations and social economy: Two ways of understanding the third sector. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70(3), 501-520.
- MIGUÉLEZ, F. (2006). Economía social y empleo. El caso de España. *Papers*, 81, 11-36.
- MONNIER, L., & THIRY, B. (1997). *Mutations structurelles et intérêt général*. París: de Boeck.
- MONZÓN, J. L. (2006). El tercer sector no lucrativo en el mediterráneo: La economía social de no mercado. Valencia: CIRIEC-España.

- MONZÓN, J. L. (2010). *Las empresas de trabajo asociado en España. Evolución reciente y perspectivas*. Valencia: CIRIEC España.
- MONZÓN, J. L., & CHAVES, R. (2012). *La economía social en la Unión Europea*. Bruselas: Comité Económico y Social.
- MONZÓN, J.L. (dir,) et Al. (2008). *Grandes cifras de la economía social*. Valencia: CIRIEC España.
- MONZÓN, J. L., MURGUI, S., & GALÁN, J. (2013). *Informe sobre las grandes cifras de la economía social en España (periodo 2011-2012)*. Valencia: CIRIEC España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- MONZÓN, J. L., MURGUI, S., & ANTUÑANO, I. (2014). *Informe sobre el impacto económico y social de los centros especiales de empleo en España (periodo 2011-2012)*. Valencia: CIRIEC España.
- MONZÓN, J. L. (1997). Contributions of the social economy to the general interest. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68(3), 397-408.
- MONZÓN, J. L. (2010). *Informe para la elaboración de una ley de fomento de la economía social*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.
- MONZÓN, J. L., & MORALES, A. C. (2010). *Las empresas de trabajo asociado en España: Evolución reciente y perspectivas*. Valencia: Criel.
- MORAIS, L. (2013). Politiques publiques d'économie sociale et solidaire (ESS) dans certains pays en développement d'Afrique, Asie et Océanie. État des lieux, avancées, limites et perspectives. In R. CHAVES, & D. DEMOUSTIER (Eds.), *The emergence of the social economy in public policy* (pp. 113-139). Bruxelles: CIRIEC, Peter Lang.
- MORALES, A. C. (1996). Ineficiencias del mercado y eficacia de las cooperativas: Aspectos teóricos y evidencias empíricas del cooperativismo de trabajo asociado en España. Valencia: CIRIEC España.
- MOREIRA, P., URRIOLAGOITIA, L., & VERNIS, A. (2011). El emprendimiento social. *Revista Española Del Tercer Sector*, 17, 17-40.
- MORENO, M. (2010). Think tanks en Chile: Estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas. *Revista Enfoques, Ciencia Política y Administración Pública*, III, nº 12, 103-125.

- NAJAM, A. (1996). Understanding the third sector: Revisiting the prince, the merchant, and the citizen. *Nonprofit Management & Leadership*, 7(2), 203-219.
- NAJAM, A. (2000). The four-C's of third Sector–Government relations cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation. *Nonprofit Management & Leadership*, 10(4), 375-395.
- NEGANDHI, A. R. (1975). *Interorganization theory*. Kansas City: Kansas University Press.
- NYSENS, M., ADAM, S., & JOHNSON, T. (2006). *Social enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*. London: Routledge.
- OLSON, M. (1986). *Auge y decadencia de las naciones: Crecimiento económico, estagflación y rigidez social*. Barcelona: Ariel.
- OSBORNE, S. P. (2008). *The third sector in Europe: Prospects and challenges*. New York, NY: Routledge.
- OSBORNE, S. (2002). *Voluntary organizations and innovation in public services*. London; New York: Routledge.
- PALOMO, R., SANCHIS, J. R., & SOLER, F. (2010). Las entidades financieras de la economía social ante la crisis financiera: Un análisis de las cajas rurales españolas. *REVESCO, Revista De Estudios Cooperativos*, 100, 101-133.
- PARÉS, M., & MARCH, H. (2013). *Guide to evaluating participatory processes*. Barcelona: Innovation and Democratic Quality Programme, Government of Catalonia.
- PASTOR, E. (2011). El papel de la economía social como motor del cambio social y la democratización sostenible de las políticas públicas sociales en el ámbito local. *REVESCO, Revista De Estudios Cooperativos*, 104, 143-169.
- PEATIE, K., & MORLEY, A. (2008). *Social enterprises: Diversity and dynamics, context and contributions-A research monograph*. Cardiff: ESRC/BRASS Research Centre.
- PEÑA, V. S. (2012). El equilibrio puntuado: Sobre una teoría del cambio en las políticas públicas. *Encrucijada, Revista Electrónica Del Centro De Estudios En Administración Pública*, 12, 1-9.
- PEREA, O. D. (2010). *Plan estratégico del tercer sector de acción social. Propuestas para mejorar la financiación pública del tercer sector de acción social*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.

- PEREA, O. D. (2012). *Diagnóstico del tercer sector de acción social*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.
- PÉREZ DE MENDIGUREN, J. C., & ETXEZARRETA, E. (2015). Economía social y solidaria: Desde la negación al reconocimiento mutuo. *Revista De Economía Mundial*, 40
- PÉREZ DE MENDIGUREN, J. C., ETXEZARRETA, E., & GURIDI, L. (2009). Economía social, empresa social y economía solidaria: Diferentes conceptos para un mismo debate. *Papeles De Economía Solidaria*, 1, 3-38.
- PESTOFF, V. (2009). Towards a paradigm of democratic participation: Citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), 197-224.
- PRI Project. (2005). What we need to know about the social economy. A guide for policy research (Canada ed.)
- PUTNAM, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- RAZZETO, L. (1993). *Empresas de trabajadores y economía de mercado*. Chile: PET.
- RAZZETO, L. (2007). La economía de la solidaridad: Concepto, realidad y proyecto. In J. L. CORAGGIO (Ed.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires.: Colección de lecturas sobre economía social, Altamira, UNGS.
- RHODES, R. A. W., & MARSH, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21 (1-2), 181-205.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., & MARBÁN, V. (2008). Visión panorámica del tercer sector social en España. *Revista Española Del Tercer Sector, Fundación Luis Vives*, 9
- RUIZ, M., RETOLAZA, J. L., & MUGARRA, A. (2007). Cláusulas sociales y mercados tutelados: Herramientas para la competitividad de las empresas de inserción. *CIRIEC-España. Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 59, 123-151.
- SABATIER, P. A. (2007). *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- SABATIER, P. A., & JENKINS-SMITH, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.

- SABATIER, P. A., & JENKINS-SMITH, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117-165). Boulder: Westview.
- SAJARDO, A. (1995). Las relaciones entre el sector público y el sector de entidades no lucrativas. *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 20, 81-112.
- SAJARDO, A., & GARCIA, S. (2007). El tercer sector social y el voluntariado en las políticas social y de voluntariado. In R. CHAVES (Ed.), *La economía social en las políticas públicas en España* (CIRIEC ed., pp. 103-123)
- SAJARDO, A. (1996). *Análisis económico del sector no lucrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SALAMON, L. M., & ANHEIER, H. K. (1997). *Defining the non-profit sector: A cross-national analysis*. Manchester y Nueva York: Manchester University Press.
- SALAMON, L. M., & ANHEIER, H. K. (1998). Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross nationally. *Voluntas*, 9(3), 213-248.
- SÁNCHEZ, A. (2010). Nuevas tendencias en la política económica. In I. ANTUÑANO, J. M. JORDÁN & J. A. TOMÁS CARPI (Eds.), *Crisis y transformación, una perspectiva de política económica :Ensayos en homenaje al profesor Emèrit Bono*. Valencia: Universitat de València, 41-58.
- SANCHIS, J. R. (2011). *Emprendimiento, economía social y empleo*. Valencia: IUDESCOOP, Universidad de Valencia.
- SAVALL, T. (2011). La economía social en las políticas públicas: Análisis de la participación de los agentes de la economía social en el proceso de elaboración de las políticas públicas. València: Universitat de Valencia, Facultat d'Economia.
- SAVALL, T. (2013). Análisis de la participación de la economía social en el diálogo social. *Revista Vasca De Economía Social*, 9, 111-141.
- SIMON, J. G. (1990). Modern welfare state policy toward the nonprofit sector: Some efficiency- equity dilemmas. In H. Anheier, & W. Seibel (Eds.), *The third sector: Comparative studies of nonprofit organizations*. Berlin: W. De Gruyter, 31-52.
- SIMSA, R. (2015). The social situation in Spain and the Spanish protest movement: The EU needs dialogue and immediate corrective action. ÖGfE Policy Brief, 2.
- SMITH, G., & TEASDALE, S. (2012). Associative democracy and the social economy: Exploring the regulatory challenge. *Economy and Society*, 41(2), 151-176.

- SPEAR, R. (2012). *A dynamic institutional perspective on policy for the development of the social economy*. Unpublished manuscript. Retrieved from Working Paper CIRIEC Internacional
- SPEAR, R., & JOHNSON, T. (2006). *Social enterprise. An international literature review*. London: GHK.
- STIGLITZ, J. (2009). Moving beyond market fundamentalist to a more balanced economy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(3), 345-360.
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C., & VARONNE, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- TAYLOR, M. (2010). Transforming democracy? In R. Taylor (Ed.), *Third sector research*. New York and London: Springer, 235-251.
- TEASDALE, S. (2012). What's in a name? Making sense of social enterprise discourses. *Public Policy and Administration*, 27(2), 99-119.
- TEASDALE, S., LYON, F., & BALDOCK, R. (2013). Playing with numbers: A methodological critique of the social enterprise growth myth. *Journal of Social Entrepreneurship*, 4(2), 113-131.
- TINBERGER, J. (1952). *Política económica: Principios y formulación*. México: F.C.E.
- TOCQUEVILLE, A. (2002). *La democracia en América* (Ciencia política. Trad. de Dolores Sánchez de Aleu. ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- TOMÁS CARPI, J. A. (1997). The prospects for the social economy in a changing world. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68(2), 247-279.
- TRAVAGLINI, C., BANDINI, F., & MANCINONE, K. (2010). *Social enterprise in Europe: Governance models. An analysis of governance models in social enterprises through a comparative study of the legislation of eleven countries* AICCON – Facoltà di Economia di Forlì.
- TREMBLAY, C. (2009a). *Advancing the social economy for socio-economic development: International perspectives* Canadian Social Economy Hub, University of Victoria.
- TREMBLAY, C. (2009b). *International literature review of public policy supporting the social economy* Canadian Social Economy Hub, University of Victoria.

- TREMBLAY, C. (2009). Public policy trends and instruments supporting the social economy: International experiences Canadian Social Economy Hub, University of Victoria.
- TRUE, J. L., JONES, B. D., & BAUMGARTNER, F. R. (2007). Punctuated-equilibrium theory explaining stability and change in public policymaking. In P. A. SABATIER (Ed.), *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press, 155-188.
- VAILLANCOURT, Y., & LAVILLE, J. L. (1998). Les rapports entre associations et état. *Revue Du MAUSS*, 11, 119-135.
- 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.
- VIDAL, I., & CLAVER, N. (2006). Spain: Weak public support for social enterprises. In M. NYSSSENS (Ed.), *Social enterprises: At the crossroads of market, public policies and civil society*. London and New York: Routledge, 144-156.
- VIENNEY, C. (1985). L'organisation coopérative comme instrument de politique économique. *Revue Internationale De l'Economie Sociale*, 16, 55-64.
- VIENNEY, C. (1994). *L'économie sociale*. París: Découverte.
- VUOTTO, M. (2011). El cooperativismo de trabajo en la argentina: Contribuciones para el diálogo social Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- WEISBROD, B. (1975). Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in a three-sector economy. In S. Phelps (Ed.), *Altruism, morality and economic theory*. New York: Ed. Rusell Sage Foundation.
- WEITZMAN, M. L. (1984). *The share economy*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- WOLFENDEN. (1977). *The futute of voluntary organisations*. London: Croom Helm.
- YIN, D. R. (2003). *Case study research – design and methods* (3ª ed.). Londres: Sage Publications.

- YOUNG, D. R. (1999). Complementary, supplementary, or adversarial? A theoretical and historical examination of nonprofit-government relations in the United States. In E. T. Boris, & C. E. Steuerle (Eds.), *Nonprofits and government: Collaboration and conflict*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- YOUNG, D. R. (2000). Alternative models of government – nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149-172.
- ZAHARIADIS, N. (2007). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview, 65-92.
- ZIMMER, A. (2010). Third Sector–Government partnerships. In R. Taylor (Ed.), *Third sector research* Springer ed, 201-217.

RELACIÓN DE TABLAS, FIGURAS Y GRÁFICOS

9.1.1. Tablas

Tabla 1. Enfoques que rigen la relación del Estado con la Economía Social.....	43
Tabla 2. Funciones de la Economía Social	48
Tabla 3. Descripción modelos Estados del Bienestar de Esping-Andersen.....	51
Tabla 4. Modelos de régimen del Tercer Sector	52
Tabla 5. Relaciones entre Estado y Entidades No Lucrativas	56
Tabla 6. Modelos de relación Sector Público-Entidades No Lucrativas según criterio funcional.....	58
Tabla 7. Las cuatro C's de la relación Estado-SNL.....	60
Tabla 8. Tipos de relación entre el Estado y la Economía Social.....	70
Tabla 9. Tipos de estructuras de las redes de políticas públicas y tipos de cambio político.....	97
Tabla 10. Variables para el análisis de la inclusión de los problemas públicos en la agenda política	101
Tabla 11. El paralelismo entre la investigación científica y la elaboración de políticas.....	124
Tabla 12. Relación de personas entrevistadas	153
Tabla 13. Comparación de distintas leyes de Economía Social a nivel internacional ..	174
Tabla 14. Principales magnitudes de la Economía Social en España, 2008	203
Tabla 15. Valor Añadido Bruto de las entidades de la ES en España, 2008 (miles de €)	205
Tabla 16. Principales magnitudes de las cooperativas y las sociedades laborales, 2012	206
Tabla 17. Valor añadido por clase de Coop. y Sociedades Laborales (en miles de €), 2012	207
Tabla 18. Distribución de empresas de inserción por CCAA, año 2013	210
Tabla 19. Evolución de la facturación de las empresas de inserción en España (2008-2013).....	211
Tabla 20. Cifras relevantes de los CEE en España, año 2012	213
Tabla 21. Síntesis del grado de ejecución de las medidas de fomento de las cooperativas y las sociedades laborales (ORDEN TAS3501/2005).....	216
Tabla 22. Síntesis del análisis de los programas electorales, elecciones generales, año 2011	254
Tabla 23. Órganos de participación ciudadana estatales con representación de la ES.....	267
Tabla 24. Nº de organismos en los que participa la Economía Social.....	269
Tabla 25. Composición parlamento valón 2004-2019.....	294

Tabla 26. Programas en vigor de la política social vinculada a la ESyS en Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela (2010).....	327
Tabla 27. Sistematización de experiencias de políticas de apoyo en pro de la economía social en países africanos seleccionados.....	332
Tabla 28. Sistematización de experiencias de políticas de apoyo en pro de la ESS en países de Asia y seleccionados	333
Tabla 29. 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.....	344
Tabla 30. Alcance de la medida “Subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la recaudación del 0,7% del IRPF”	355
Tabla 31. Alcance de la medida “Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo”	357
Tabla 32. Líneas de subvenciones del programa de Economía Social (2007-2014).....	368
Tabla 33. Presupuesto ejecutado del programa de fomento de la economía social, año 2014	370

9.1.2.Figuras

Figura 1. El proceso de las políticas públicas.....	75
Figura 2. Proceso de elaboración de políticas públicas según el enfoque convencional	77
Figura 3. Proceso de elaboración de políticas según nuevo enfoque (factores de distorsión).....	78
Figura 4. El proceso político según el enfoque funcional de la política económica	80
Figura 5. Diagrama del marco <i>Multiple Streams</i>	90
Figura 6. <i>The Advocacy Coalition Framework</i>	91
Figura 7. El enfoque de las redes políticas (<i>policy networks</i>).....	98
Figura 8. Escenarios de <i>co-construction</i>	111
Figura 9. Tipología de políticas dirigidas a la Economía Social.....	131
Figura 10. Políticas de fomento del cooperativismo en relación a los públicos objetivos en el proceso de creación de una cooperativa	132
Figura 11. La herramienta de análisis de los elementos de cambio político	147
Figura 12. Programa Nacional de fomento de la economía social.....	346
Figura 13. Medidas de fomento del empleo y de la competitividad de cooperativas y sociedades laborales del Ministerio de Trabajo e Inmigración.....	347

9.1.3. Gráficos

Gráfico 1. Evolución del PIB en mill. € (2000-2013)	199
Gráfico 2. Tasa de variación anual del PIB (2000-2013).....	199
Gráfico 3. Déficit público sobre el PIB (2000-2013)	200
Gráfico 4. Tasas de paro (2006-2014)	200
Gráfico 5. Tasa de riesgo de pobreza (2004-2012).....	201
Gráfico 6. Evolución del empleo en cooperativas y sociedades laborales y en el conjunto de España, 2008-2013 (variación del empleo en %).....	208
Gráfico 7. Nº de empresas de inserción en España (2008-2013).....	210
Gráfico 8. Evolución de la plantilla total de personas trabajadoras en empresas de inserción en España (2008-2013)	211
Gráfico 9. Nº de artículos publicados en prensa con el término economía social (2000-2014).....	223
Gráfico 10. Nº de publicaciones con el término economía social, cooperativa/s y tercer sector (2000-2014)	224
Gráfico 11. Nº de publicaciones totales en España.....	225
Gráfico 12. Nº de artículos publicados por temas (2000-2007).....	226
Gráfico 13. Nº de artículos publicados por temas (2008-2014).....	226
Gráfico 14. Percepción de los principales problemas en España.....	228
Gráfico 15. Evolución de la tasa de variación anual del PIB en Valonia (2006-2014) en %	285
Gráfico 16. Evolución del déficit público en Bélgica en % sobre el PIB (2002-2013) ...	285
Gráfico 17. Evolución de la tasa de paro en Valonia, en % (1999-2012)	286
Gráfico 18. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza en Valonia, en % (2008-2011)	287
Gráfico 19. Evolución del número de empresas de la Economía Social (2009-2012)..	288
Gráfico 20. Evolución del nº de puestos de trabajo a tiempo completo en las empresas de la Economía Social (2009-2012)	288
Gráfico 21. Proporción de puestos de trabajo por tipo de entidad, año 2012	289
Gráfico 22. Presupuestos ejecutados en políticas activas de empleo en el ámbito estatal, en millones de €, 2007-2012.....	358
Gráfico 23. Presupuestos ejecutados en políticas de apoyo al empleo en cooperativas y sociedades laborales, ámbito estatal, en €, 2007-2012	359
Gráfico 24. Ayudas públicas a las empresas de inserción, ámbito estatal,.....	359
Gráfico 25. Ayudas por empresa de inserción, en €, 2009-2012	360
Gráfico 26. Ayudas a la integración laboral de personas con discapacidad,	360
Gráfico 27. Evolución presupuesto del programa "Economie Sociale" en miles de €. 369	

ANEXO

**GUIÓN DE ENTREVISTA PARA EL ANÁLISIS DEL CAMBIO POLÍTICO Y SUS ELEMENTOS
CONDICIONANTES RESPECTO A LA ECONOMÍA SOCIAL⁴³**

DIRIGIDO A RESPONSABLES DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS
DE LA ECONOMÍA SOCIAL, ACADÉMICOS Y RESPONSABLES POLÍTICOS

Ficha técnica

Nombre y apellidos:

Afiliación y cargo:

Fecha realización entrevista:

Teléfono: Mail:.....

⁴³ Proyecto adscrito al IUDESCOOP, Universitat de València. Dirigido por el Dr. Rafael Chaves Ávila. Responsable de la realización de la entrevista Teresa Savall Morera.

1. CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL

1.1. ¿Qué entiende por economía social? ¿Qué entidades entiende que incluye este concepto?

2. ATENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS A LA ECONOMÍA SOCIAL

2.1. ¿Cree que se ha producido un incremento del interés por parte de los poderes públicos favorable a la economía social a partir del inicio de la crisis?

2.2. ¿Cree que ha cambiado el discurso político de las autoridades públicas españolas a nivel estatal hacia la economía social? ¿Y el de las autoridades públicas europeas?

2.3. ¿Cree que el fomento del sector de la economía social ha sido un eje prioritario dentro de la agenda política de las autoridades públicas españolas a nivel estatal desde el 2008 hasta la actualidad? ¿Y para autoridades públicas europeas?

3. ELEMENTOS DE CAMBIO EN EL CONTEXTO POLÍTICO RELACIONADO CON LA ECONOMÍA SOCIAL

3.1. Si piensa que SÍ que se ha producido un incremento del interés hacia la economía social ¿cuáles piensa que han sido los aspectos clave que han producido dicho cambio político?

- Factores externos o del entorno. Problemas socioeconómicos que se pueden resolver con el desarrollo del sector de la economía social.
- Factores cognitivos o de ideas. Ha cambiado la opinión pública respecto a la economía social.
- Papel de las entidades de representación (emprendedores políticos). Buena estrategia seguida por el propio sector. Se presenta una opción política concreta y se sigue una estrategia apropiada.

3.2. Si piensa que NO se ha producido un incremento del interés hacia la economía social ¿cuáles piensa que han sido los elementos que han obstaculizado o dificultado que se produzca un cambio político?

3.3. ¿Qué problemas cree que se han podido producir para que la ley de economía social no se haya desarrollado/implementado?

4. PRIORIDADES POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA ECONOMÍA SOCIAL

- 4.1. ¿Cuáles han sido las prioridades políticas que se han defendido en los últimos 4 años?
¿Cuál ha sido el plan estratégico seguido? ¿Se han adoptado las propuestas sugeridas?
(Dirigida a entidades representativas y académicos)
- 4.2. ¿Qué políticas o medidas se pretende que adopte el gobierno respecto a la economía social a corto plazo? (Dirigida a entidades representativas y académicos)
- 4.3. ¿Piensa que son viables técnicamente y que se aceptan los valores implícitos en la propuesta política? (Dirigida a entidades representativas y académicos)
- 4.4. ¿Qué políticas o medidas relacionadas con la economía social se han puesto en marcha en los últimos 4 años? (Dirigida a responsables políticos)
- 4.5. ¿Qué políticas o medidas se pretenden adoptar respecto a la economía social a corto plazo? (Dirigida a responsables políticos)

5. VERTEBRACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL

- 5.1. ¿Qué opinión tiene acerca de la vertebración de la economía social? ¿Le parece adecuada? ¿Piensa que es efectiva?

6. PARTICIPACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL DIALOGO SOCIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- 6.1. ¿Existe una mesa de diálogo del sector de la economía social y los poderes públicos?
¿Qué temas se tratan?
- 6.2. ¿Qué opinión tiene del Consejo para el Fomento de la Economía Social?
- 6.3. ¿En qué medida la economía social ha participado en los pactos sociales en los últimos 5 años? (Ej. Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven)
- 6.4. ¿Se tiene acceso de manera no institucional a los poderes públicos? ¿Cómo se incide?
¿Qué capacidad de incidencia se tiene?

7. COORDINACIÓN ENTRE AGENTES DEL PROPIO SECTOR

- 7.1. ¿Piensa que se produce un intercambio de información entre diferentes agentes del sector? ¿Existe coordinación y consenso entre las entidades representativas del sector y los académicos??
- 7.2. ¿Se dedican esfuerzos en configurar una red de prescriptores especializados en economía social? ¿Consideras que es una buena estrategia para fomentar al sector?

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

Teléfono de contacto: 660.92.63.73.

Email de contacto: teresa.savall@uv.es