

# La política presupuestaria de fomento de la economía social en un contexto de austeridad

RAFAEL CHAVES ÁVILA

*Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia*

TERESA SAVALL MORERA

*IUDESCOOP. Universidad de Valencia*

JOSÉ LUIS MONZÓN CAMPOS

*Departamento de Economía Aplicada, IUDESCOOP. Universidad de Valencia*

*Recibido: Junio 2016*

*Aceptado: Septiembre 2016*

## Resumen

El objetivo del artículo es analizar la evolución del gasto presupuestario destinado al fomento de la economía social durante el periodo 2008-2014 y compararlo con otras líneas de gasto.

En primer lugar se describen las líneas de fomento analizadas, que se concretan en las dirigidas a cooperativas y sociedades laborales en el marco de las políticas activas de empleo. A continuación se estudia la evolución de dichas medidas desde el ámbito estatal y desde el ámbito regional, tomando como referencia a una comunidad autónoma que se considera representativa, la Comunidad Valenciana. Se distinguen las tres fuentes de financiación de esta política, la europea, estatal y regional con fondos propios. Se compara con la evolución del gasto en otras políticas, como las políticas activas de empleo, la línea de subvención al tercer sector social a través del porcentaje del IRPF y otras partidas de gasto público estatal.

Se constata que se ha producido una reducción significativa en el gasto en fomento de cooperativas y sociedades laborales durante este periodo, superior al experimentado en otras partidas de gasto, en este contexto de política de ajuste presupuestario y de crecimiento del problema del paro.

**Palabras clave:** Políticas económicas de empleo), Gasto público y programas de bienestar Empresas cooperativas.

**Clasificación JEL:** J08, H53, P13.

## Abstract

The aim is to analyze the evolution of the budgetary expenditure for the support of social economy during the period 2008-2014 and compare it to other lines of expenditure.

First, we describe the promotion lines for cooperatives and labor companies within the framework of active employment policies. Then we analyze the evolution of resources for these lines from the state level and from the regional level, with reference to an autonomous region that is considered representative, Comunidad Valenciana. We distinguish three sources of funding for this policy; European, state and regional and we compare the evolution of expen-

diture with other policies, such as active employment policies, subsidy line for the third sector through the IRPF percentage and other expenditure items.

Within the context of policy of budgetary adjustment and growth of the unemployment problem, it is found that there has been a significant reduction in expenditure on promotion of cooperatives and labor companies during this period. This has been higher than experienced in other expenditure items.

**Key words:** Labor Economics Policies, Government Expenditures and Welfare Programs Cooperative Enterprises.

**JEL Classification:** J08, H53, P13.

## 1. Introducción

La economía social integra un tercer sector de empresas y entidades del sistema económico diferente al sector público y al sector privado lucrativo tradicional. Su núcleo productivo lo conforman principalmente las cooperativas. La literatura económica ha sido prolífica en el estudio de su delimitación conceptual, de su dimensión macroeconómica, de sus funciones en el sistema económico en su conjunto y en los sistemas productivos territoriales (*clusters*), así como de su comportamiento microeconómico (eficiencia productiva, gobierno corporativo, responsabilidad social, entre otros) (véanse síntesis en Chaves y Monzón, 2000, 2006, 2012a, 2012b).

Un ámbito de especial atención por parte de la comunidad científica ha sido el de las funciones estabilizadoras, asignativas y redistributivas de la economía social y las cooperativas, y de manera destacada su capacidad para corregir desequilibrios del mercado de trabajo y para luchar contra la pobreza y la exclusión (Archambault, 1986; Castro *et al.*, 2013; Monzón, 2008).

Junto a este interés científico, se ha producido un amplio reconocimiento institucional por parte de gobiernos e instituciones públicas y privadas en todo el mundo en lo relativo a la contribución positiva de la economía social a la creación de riqueza y de bienestar y se han multiplicado las recomendaciones a los gobiernos con el fin de articular políticas de fomento. En este contexto merecen ser destacadas las recomendaciones de Naciones Unidas, de la Organización Internacional del Trabajo, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico así como de diversas instituciones comunitarias europeas (Chaves, 2015). También la Resolución ‘Toia’ del Parlamento Europeo (2009), los múltiples dictámenes del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones así como la reciente resolución de diciembre de 2015 del Consejo de Europa marcando la agenda europea para el fomento de la economía social constituyen referentes de primer orden en nuestro entorno continental (Monzón y Chaves, 2012).

España no se ha mantenido al margen de esta *mainstream*. Desde 1978, la Constitución Española dispone de un artículo, el 129.2, que establece un mandato a los poderes públicos de fomento de las cooperativas y de las empresas propiedad de sus trabajadores. Además, con la aprobación de la Ley 5/2011 de Economía Social se materializa el interés de la sociedad española en fomentar la economía social mediante la intervención pública.

En el caso español, más allá del asentado apoyo institucional, es el análisis de la aplicación real de la política de fomento de la economía social en el periodo reciente, el que reviste un especial interés. Y ello, en primer lugar, justificado en la gravedad de la reciente crisis económica en este país, cuyo impacto en el empleo ha sido especialmente dramático, y en segundo lugar, por la necesidad de evaluar la eficacia de los dispositivos existentes de fomento de la economía social para afrontar tamaños problemas sociales, y, en su caso, revisarlos. Es en este último ámbito en el que se sitúa el presente trabajo.

El objetivo de este estudio es evaluar el grado de aplicación de las políticas de fomento de la economía social en España durante el periodo reciente, 2008-15, un periodo marcado por la crisis económica y la aplicación de políticas de ajuste presupuestario. La perspectiva desde la que se realiza esta evaluación es la del análisis del presupuesto afectado a esta política. A tal fin, se considera como mayor fomento y priorización en la política pública, una mayor afectación, absoluta y relativa, de fondos presupuestarios a esta línea de actuación. Se valora también el impacto económico de este gasto.

El ámbito de análisis se circunscribe a las políticas de fomento de la economía social implementadas desde el Ministerio de empleo y seguridad social, es decir, aquellas vinculadas a las políticas activas de empleo (PAE). En este contexto, las empresas de la economía social consideradas son las cooperativas y las sociedades laborales. Se excluye del análisis, aunque se ofrecen algunos datos a efectos de comparación, otras políticas de fomento de la economía social, como los beneficios de la imposición especial de cooperativas y sociedades laborales, aquellas medidas dirigidas al cooperativismo agrario o ciertas medidas singulares, como la capitalización de la prestación por desempleo en forma de pago único (véase al respecto Chaves, 2012).

La estructura de este artículo es la siguiente: En primer lugar, se identifican los instrumentos presupuestarios de fomento de la economía social objeto de análisis. Se utiliza para ello una metodología de análisis documental, legislativa y de documentos oficiales. Seguidamente, se analiza la evolución de los presupuestos afectados al fomento de la economía social. Para ello se presentan, en primer lugar, las cifras a nivel estatal de la línea presupuestaria de fomento de cooperativas y sociedades laborales, utilizando como fuente la base de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Se contextualizan los resultados en el marco de las políticas activas de empleo y de otras partidas presupuestarias. Se realiza seguidamente un análisis multinivel de la evolución de la financiación de las medidas de fomento de la economía social, distinguiendo los tres niveles de gobierno, el europeo, estatal y regional. Para ello, se aborda el caso de la Comunidad Valenciana, que se considera una región representativa media. Las fuentes utilizadas son los presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana.

Finalmente, los resultados anteriores son comparados con el gasto realizado en otros ámbitos de la economía social, en concreto, con el Tercer Sector de Acción Social. La variable de comparación utilizada son las subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria de un porcentaje del IRPF por tratarse de una ayuda clave para este subsector. La información procede en este caso de las distintas convocatorias anuales y de diversos documentos oficiales.

El artículo finaliza con un apartado de conclusiones.

## **2. La arquitectura de la política de fomento de cooperativas y sociedades laborales en España**

En España las administraciones públicas justifican el fomento de la economía social (cooperativas y sociedades laborales) en su contribución a la mejora del empleo. Por ello este fomento se enmarca en las políticas activas de empleo. Es importante destacar que existen otras razones para este fomento, sin embargo quedan en un segundo plano.

El núcleo de medidas de fomento de la Economía Social se diseñó durante los años ochenta desde la Administración central y ha experimentado escasas modificaciones desde entonces (Chaves, 2012).

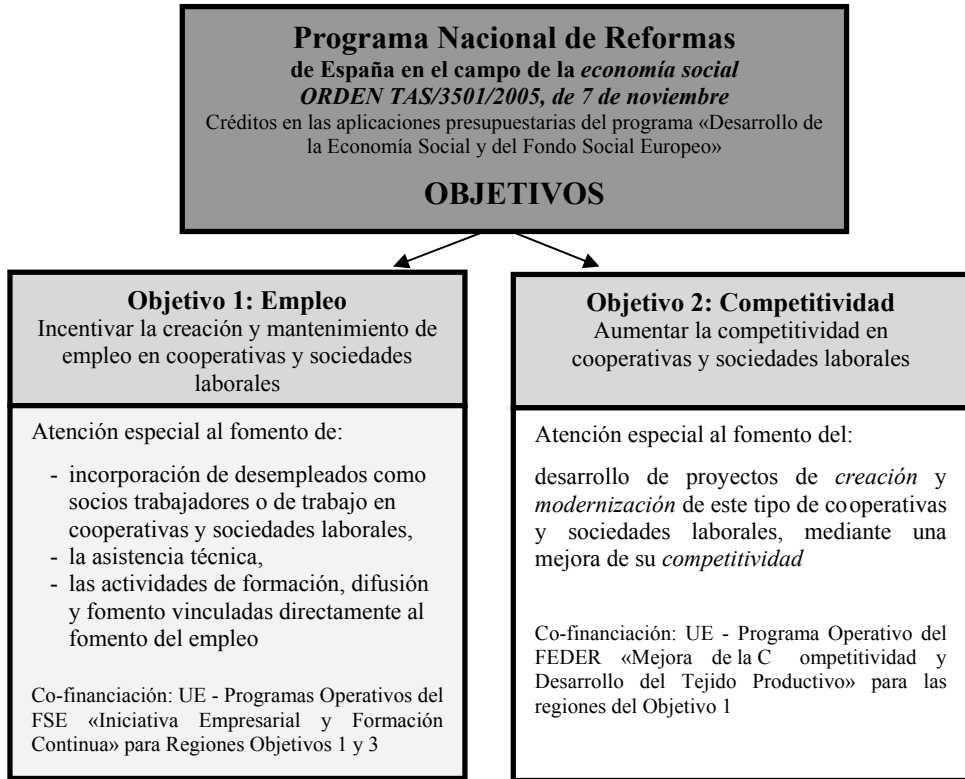
El principal dispositivo de apoyo lo conforma el programa presupuestario de fomento de la economía social<sup>1</sup>. Su financiación procede de los tres niveles de gobierno, el de la Unión Europea, el estatal y el regional, cada uno de los cuales asigna anualmente partidas presupuestarias destinadas al fomento del empleo y de la competitividad de las empresas de Economía Social. La gestión es descentralizada a los niveles inferiores de gobierno, de modo que el gobierno regional gestiona fondos procedentes de tres fuentes: de la Unión Europea, los transferidos desde la administración central y los procedentes de sus propios fondos.

El Fondo Social Europeo, a través de la línea «Iniciativa Empresarial y Formación Continua», y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, con la línea «Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Productivo», contribuyen desde la Unión Europea a financiar el fomento de la economía social. 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». Estos créditos complementan y amplían los créditos procedentes de los fondos europeos (figura 1).

---

<sup>1</sup> Véanse los otros dispositivos en Chaves (2012).

**Figura 1**  
**Programa Nacional de fomento de la economía social**



Fuente: Chaves *et al.* (2011:110)

Desde la perspectiva del concepto objeto de gasto, las acciones subvencionables con cargo a estas partidas presupuestarias se hallan reguladas en la Orden TAS/3501/2005, 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. Los conceptos financiables aparecen desagregados en la figura 2.

**Figura 2**  
**Medidas de fomento del empleo y de la competitividad de cooperativas y sociedades laborales del Ministerio de Trabajo e Inmigración**

<b>Subvenciones para la Incorporación de socios a cooperativas o sociedades laborales</b>	a) Desempleados menores de 25 años que no hayan tenido antes un 1.º 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.
<b>Subvenciones para Inversiones en inmovilizado</b>	Subvenciones Directas (adquisición de activos)
	Bonificaciones tipo de interés
	Microcréditos
<b>Subvenciones para Asistencia Técnica</b>	Subvenciones Contratación directores y gerentes
	Subvenciones Estudios de viabilidad, organización, comercialización...
	Subvenciones Realización informes eco y auditorías
	Subvenciones Asesoramiento gestión empresarial
<b>Subvenciones para Actividades de formación, fomento y difusión</b>	Actividades de formación
	Actividades fomento y difusión de la economía social
<b>Subvenciones gastos de estructura de entidades asociativas</b>	Gastos de estructura

Fuente: Chaves *et al.* (2011).

### **3. La evolución de los presupuestos destinados a fomento de cooperativas y sociedades laborales**

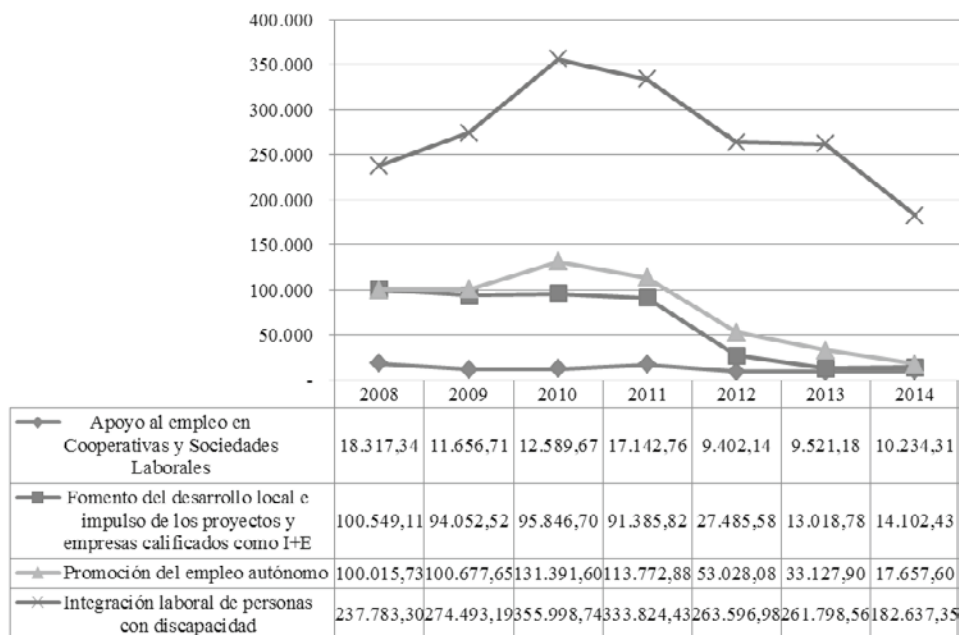
#### **3.1. Recursos presupuestarios de ámbito estatal destinados al fomento de cooperativas y sociedades laborales**

Como se ha indicado anteriormente, las medidas de fomento de las cooperativas y sociedades laborales se hallan integradas en las políticas activas de empleo. Por ello, en primer lugar, se relativiza tanto el volumen como la evolución de la línea estatal de fomento de la economía social comparándola con el resto de políticas activas de empleo para el periodo 2008-2014.

De acuerdo con la información del gráfico 1, se constata que la parte correspondiente al presupuesto de fomento de cooperativas y sociedades laborales constituye la parte más reducida de las políticas activas de empleo. Apenas representa en 2014 el 4,6% del total del presupuesto destinado a políticas de empleo activas, en total, 10,2 millones de €. El gasto destinado a fomento del desarrollo local y empresas de I+E y las de promoción de trabajadores autónomos presenta cuantías algo superiores, respectivamente el 6,3% y 7,9% del presupuesto de estas PEA. La partida principal es la dirigida a la integración laboral de personas con discapacidad, que representan el 81,3% del total. Entre estas últimas destacan las medidas destinadas al fomento de los Centros Especiales de Empleo, un total de 182,6 millones de € en 2014.

Desde la perspectiva temporal, durante el periodo 2008-2014 se constata una fuerte reducción en el gasto público en todas estas líneas de actuación de PEA. Las mayores caídas las sufren las líneas de fomento de desarrollo local y empresas de I+E y las de promoción de trabajadores autónomos, con reducciones para este periodo del 86,0% y 82,4% respectivamente. La reducción presupuestaria en el ámbito de cooperativas y sociedades laborales es del 44,1% para este mismo periodo. La partida que menos sufre esta política de austeridad presupuestaria es la de integración laboral de las personas con discapacidad, que ve reducirse su cuantía en un 23,2%.

**Gráfico 1**  
**Gasto en apoyo a la creación de empleo, nivel estatal por programa, miles de €, 2008-2014**



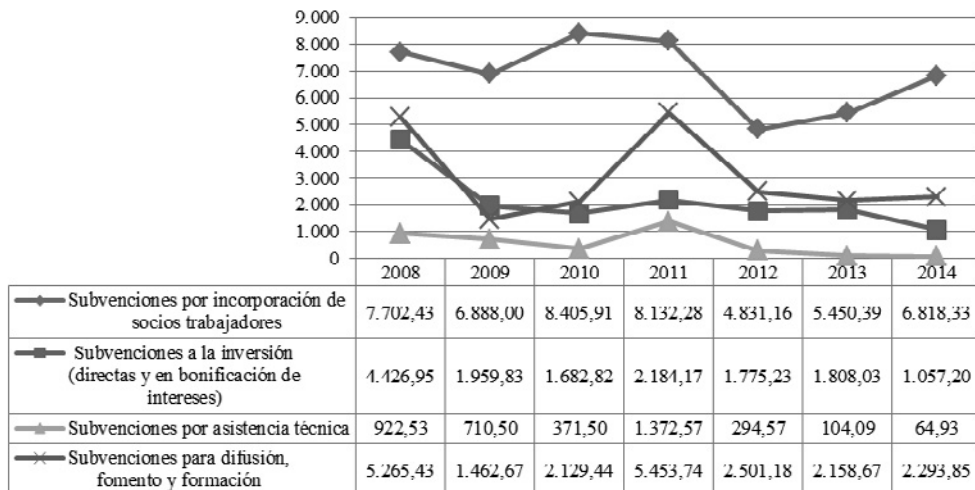
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

A continuación, en el gráfico 2, se analiza la cuantía y evolución que han tenido las distintas medidas de apoyo al empleo en cooperativas y sociedades laborales diferenciando los conceptos subvencionables. Por lo que respecta al volumen que representa cada medida/concepto en el último año de la serie analizada, la medida con mayor gasto es la ayuda por incorporación de socios, la cual incide más directamente en la creación de empleo. Es importante destacar que se trata de un concepto que contempla integrar al nuevo trabajador únicamente como socio-fijo y no como un trabajador contratado temporal. Representa en el año 2014 el 66,6% del total del gasto de esta política de fomento. Las líneas de bonificación de intereses de préstamos y la de subvenciones por asistencia técnica son las que presentan un porcentaje menor de gasto.

Durante el periodo 2008-14 el gasto de ayuda para inversión y para fomento y difusión es el que más decrece, viéndose reducidos en un 74,8% y un 56,4% respectivamente. La reducción en el gasto en ayudas por incorporación de socios es menos acusada, del 11,6%. Debe subrayarse que este ajuste presupuestario se produce en un contexto de fuerte crecimiento del paro. El gasto en ayudas por bonificación de intereses y para asistencia técnica casi desaparece en el mismo periodo (véase gráfico 2).



**Gráfico 2**  
**Evolución de las medidas de fomento de la Economía Social, Cooperativas y Sociedades Laborales, en miles de €, (2008-2014)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En síntesis, durante el periodo de crisis (2008-2014), el gasto en fomento de empleo de las cooperativas y sociedades laborales con cargo al presupuesto estatal representa un porcentaje muy reducido sobre el conjunto del gasto en políticas activas de empleo, apenas el 4,6%. Por otra parte, este gasto, lejos de incrementarse, en un contexto de fuerte deterioro del problema del mercado de trabajo, se ha visto reducido de modo significativo, en un 44% para el periodo 2008-2014, y en un 12,2% para el periodo 2009-14.

A continuación se compara la evolución del gasto en medidas de fomento de cooperativas y sociedades laborales con otras partidas de gasto. Los resultados aparecen en la Tabla 2 para el periodo 2008-2014.

Como indican analistas (Eichhorst *et al.*, 2016; Turrini *et al.*, 2015; Tamamovik, 2015), deben distinguirse dos etapas en el periodo analizado, los cuales revelan dos concepciones de afrontar la crisis económica. Un primer periodo, 2008-2010, caracterizado por la aplicación de políticas keynesianas de gasto expansivo, y un segundo periodo, de 2010 a la actualidad, en el que ha imperado la aplicación de políticas de ajuste presupuestario consecuencia de la no reactivación de las economías tras las políticas anteriores, la prolongación de la crisis y el fuerte crecimiento de los déficits y deuda públicos. En la Tabla 2 se distinguen bien estos dos periodos para una selección de partidas de gasto público estatales: crece el gasto en general entre 2008-2010 y decrece entre 2010-2014. La partida de gasto en fomento de cooperativas y sociedades laborales decrece, en cambio, en todo el periodo, acumulando una de las mayores reducciones netas para el periodo en su conjunto.

**Tabla 1**  
**Comparación evolución del gasto público en diferentes partidas (2008/2014), en millones de €**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% Δ (2008/10)	% Δ (2010/14)	% Δ (2008/14)
Apoyo al empleo en Cooperativas y Sociedades Laborales	18,32	11,66	12,59	17,14	9,40	9,52	10,23	-31,3%	-18,7%	-44,2%
Apoyo a la creación de empleo	456,66	480,88	595,83	556,13	353,51	317,47	224,63	30,5%	-62,3%	-50,8%
Subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo IRPF	133,38	189,56	205,47	206,86	203,28	210,44	220,74	54,0%	7,4%	65,5%
Gasto público en 'asuntos generales de economía, comerciales y laborales'	13.068,00	14.081,00	15.543,00	19.667,00	50.802,00	14.723,00	12.125,00	18,9%	-22,0%	-7,2%
Gasto público en 'asuntos económicos'	60.353,00	61.586,00	62.942,00	60.636,00	82.901,00	46.553,00	46.008,00	4,3%	-26,9%	-23,8%
Total del presupuesto español	459.294,00	493.865,00	493.106,00	490.261,00	500.071,00	465.437,00	463.041,00	7,4%	-6,1%	0,8%

Fuente: elaboración propia en base a datos del IGAE y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

### 3.2. Análisis multinivel del gasto destinado a fomento de la economía social: el caso de la Comunidad Valenciana

Dado que las ayudas para el fomento de las cooperativas y sociedades laborales se nutren de distintas fuentes de financiación, la estatal, autonómica y europea, se considera pertinente analizar esta evolución multinivel durante el periodo considerado.

Se parte de la existencia de un contexto presupuestario muy heterogéneo entre Comunidades Autónomas (CCAA), con fuertes disparidades regionales en cuanto a esfuerzo presupuestario propio. Ello es debido a que los gobiernos autonómicos, con cargo a sus propios recursos y en función de sus respectivas apuestas políticas por la Economía Social, pueden adicionar montantes variables de recursos.

Estas disparidades territoriales fueron analizadas en el estudio financiado por el Ministerio de Empleo (Chaves *et al.*, 2011). Mediante un trabajo empírico, se obtuvo información desagregada de la financiación de los gobiernos autonómicos en relación a sus políticas de fomento de la Economía Social. Una síntesis de los resultados aparece en la tabla 2.

**Tabla 2**  
**Presupuesto ejecutado en materia de fomento de la economía social por CCAA,**  
**en miles de €, año 2010**

CCAA	PPto. Fondos propios CCAA (ejecutado)		PPto. Transferido Admón. Central y Europea (ejecutado)		PPto. Total (ejecutado)
Andalucía	7.989,52 €	37,1%	13.521,00 €	62,9%	21.510,52 €
Aragón	1.198,96 €	75,5%	389,78 €	24,5%	1.588,74 €
Asturias	1.142,41 €	73,1%	421,25 €	26,9%	1.563,66 €
Baleares	89,58 €	12,1%	648,20 €	87,9%	737,78 €
Canarias	1.300,00 €	76,0%	410,18 €	24,0%	1.710,18 €
Cantabria	365,94 €	61,4%	229,97 €	38,6%	595,91 €
Castilla La Mancha	5.004,79 €	83,5%	991,59 €	16,5%	5.996,38 €
Castilla-León	1.344,17 €	73,9%	475,93 €	26,2%	1.820,09 €
Cataluña	4.966,77 €	61,1%	3.157,16 €	38,9%	8.123,93 €
C. Valenciana	1.491,67 €	40,0%	2.239,67 €	60,0%	3.731,34 €
Extremadura	58,00 €	7,8%	690,07 €	92,3%	748,07 €
Galicia	nd €	-	nd €	-	nd €
Madrid	- €	0,0%	952,79 €	100,0%	952,79 €
Murcia	10.145,98 €	92,8%	789,48 €	7,2%	10.935,45 €
Navarra	1.151,31 €	85,1%	201,00 €	14,9%	1.352,31 €
País Vasco	4.172,15 €	100,0%	- €	0,0%	4.172,15 €
La Rioja	nd €	-	nd €	-	nd €
<b>TOTAL</b>	<b>40.421,23 €</b>	<b>61,7%</b>	<b>25.118,07 €</b>	<b>38,3%</b>	<b>65.539,30 €</b>

Fuente: Chaves *et al.* (2011).

La aportación propia de las Comunidades Autónomas, con cargo a sus fondos propios, constituye la fuente presupuestaria principal de financiación de la política regional de fomento de la economía social. Representa el 61,7% del total de la financiación. No obstante, esta situación está lejos de ser homogénea para todo el país, existiendo CCAA que realizan un significativo mayor esfuerzo presupuestario. Es el caso de las regiones de Murcia y Castilla La Mancha, cuyo esfuerzo presupuestario (Presupuesto propio / Presupuesto total) de fomento de la economía social es superior al 80%. País Vasco y Navarra se encuentran en una situación singular por su particular situación presupuestaria-fiscal.

Al objeto de analizar con mayor detalle la evolución presupuestaria diferenciando las tres fuentes de financiación, se ha elegido una CCAA que puede considerarse ‘media’: la Comunidad Valenciana.

En la tabla 3, se presentan los resultados referentes al caso de esta región valenciana, basados en los presupuestos iniciales para el periodo 2008-2015. Se distingue la distribución de la contribución de las tres fuentes de financiación: la Unión Europea, el Estado y los fondos propios del gobierno regional.

En este contexto de políticas de austeridad, todas las partidas de gasto se han visto reducidas. La Unión Europea ha aportado recursos mientras la región gozaba de su condición de región objetivo prioritario de la Unión, condición que ha ido perdiendo a lo largo de este mismo periodo. La financiación de la UE constituía el 19,9% de los fondos destinados a fomento de la economía social en 2008 en la Comunidad Valenciana. Aún representaban el 16,1% en el año 2011, para desaparecer en los años siguientes.

Los presupuestos totales han decrecido de modo continuo a lo largo de todo el periodo de crisis, viéndose reducido en un 67,6% durante el periodo 2008-2015. Si se obvia el primer año, considerando únicamente el periodo 2009-2015, la reducción en el presupuesto procedente de financiación estatal ha sido de un 45% mientras la reducción del presupuesto procedente de los fondos propios de la región ha sido más acusada, de un 57,1%. Por capítulos de gasto, el que más ajuste a la baja ha realizado ha sido el capítulo 7, inversiones, el cual se ha reducido en un 68,5% para el mismo periodo.

El presupuesto total destinado al fomento de la economía social en la región es en el año 2015 el 32,6% de la cuantía existente en el año 2008. Este duro recorte en los fondos ha tenido un fuerte impacto, no sólo en las empresas y el empleo sino también sobre las estructuras representativas y de fomento de la economía social valenciana, entre ellas, la Confederación de cooperativas, la Federación regional de cooperativas de trabajo asociado y la propia Fundació de Foment del Cooperativisme de la Comunidad Valenciana, entidad, esta última, que ha cerrado sus puertas durante esta travesía.

**Tabla 3**  
**Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el fomento de la economía social, créditos iniciales, miles de €, 2008-2015**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>A) Capítulo 4. Programa de Apoyo a la ES</b>	<b>5.804,17</b>	<b>3.777,37</b>	<b>3.779,67</b>	<b>3.092,90</b>	<b>2.382,31</b>	<b>2.250,81</b>	<b>1.785,50</b>	<b>1.785,50</b>
Financiación estatal (a)	1.560,36	1.378,00	1.339,67	1.339,67	1.339,67	1.100,00	1.100,00	1.000,00
Financiación UE-FSE 2000-2006 (b)	1.100,00	-	-	-	-	-	-	-
Financiación UE-FSE 2007-2013 (c)	526,16	400,42	900,00	769,95	34,11	189,45	-	-
Financiación Aportación Cond. General (d)	997,65	800,42	540,36	192,49	8,53	47,36	-	-
Financiación Generalitat Valenciana (e)	1.620,00	1.198,53	999,64	790,79	1.000,00	914,00	685,50	785,50
<b>B) Capítulo 4. Otros (f)</b>	<b>603,00</b>	<b>813,40</b>	<b>420,00</b>	<b>677,00</b>	<b>508,80</b>	<b>609,00</b>	<b>471,00</b>	<b>397,00</b>
Partidas nominativas, garantías y otras *	603,00	813,40	420,00	677,00	508,80	609,00	471,00	397,00
<b>C) Capítulo 7. Inversiones</b>	<b>1.766,57</b>	<b>1.441,46</b>	<b>1.431,00</b>	<b>1.020,00</b>	<b>713,00</b>	<b>606,00</b>	<b>454,50</b>	<b>454,50</b>
Inversión en ES. Financiación Estado (g)	434,57	440,00	-	-	-	-	-	-
Inversión en ES. Financiación G. Valenciana (h)	1.332,00	1.001,46	1.431,00	1.020,00	713,00	606,00	454,50	454,50
<b>TOTAL (A+B+C)</b>	<b>8.173,74</b>	<b>6.032,23</b>	<b>5.630,67</b>	<b>4.789,90</b>	<b>3.604,11</b>	<b>3.465,81</b>	<b>2.711,00</b>	<b>2.637,00</b>
□ Aportación Unión Europea (b+c)	1.626,16	400,42	900,00	769,95	34,11	189,45	-	-
□ Aportación Estado Español (a+g)	1.994,93	1.818,00	1.339,67	1.339,67	1.339,67	1.100,00	1.100,00	1.000,00
□ Aportación Generalitat Valenciana (d+e+f+h)	4.552,65	3.813,81	3.391,00	2.680,28	2.230,33	2.176,36	1.611,00	1.637,00

Fuente: elaboración propia en base a los Presupuestos de la Generalitat Valenciana.

\* Incluye: Garantías para empresas de ES; Red info en ES y Partidas nominativas (Subvenciones a entidades de fomento de la economía social como Fundació Foment del Coop, Confederación Coop., Fundación Interecoop y otras).

#### 4. Comparación con otras políticas de fomento de la economía social

El Tercer Sector de Acción Social (TSAS) es considerado bajo las concepciones académica y legal (Ley 9/2011 de economía social) como una parte importante de la economía social, ubicada en su subsector de no mercado.

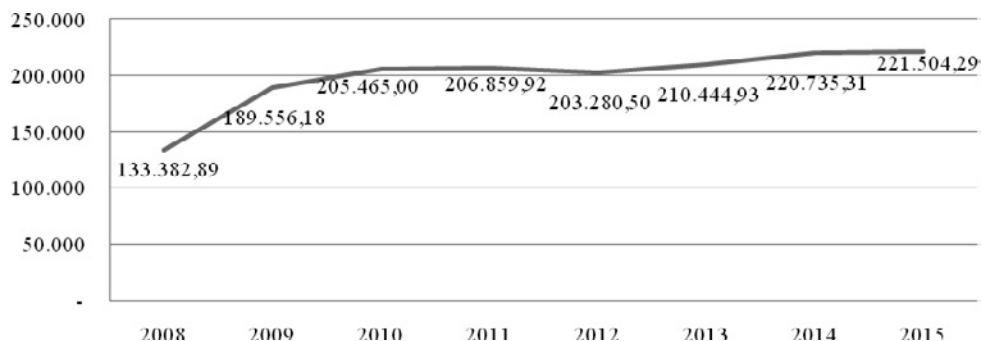
Para el apoyo al TSAS existen diferentes medidas (Marbán, 2011) Uno de los principales dispositivos de ámbito estatal lo conforma la línea de *Subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la recaudación del 0,7% del IRPF*. Esta medida, implantada en 1989, se convoca cada año y consiste en destinar un porcentaje de la cuota 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.

Según la legislación, las siguientes actividades se califican como actividades de interés general consideradas de interés social, y como tales se tienen en cuenta en la determinación de las bases reguladoras de las ayudas financiadas con 0,7% del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas<sup>2</sup>: a) La atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria; b) La atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral; c) El fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia; d) La protección del medio ambiente; e) La cooperación al desarrollo.

Durante el periodo 1989-2009 el porcentaje del IRPF destinado a esta partida era del 0,52%, además los contribuyentes habían de elegir entre destinar ese porcentaje a la Iglesia Católica o a Otros fines de interés social, de modo excluyente. Desde 2009, con la reforma legal, se ha incrementado ese porcentaje hasta el 0,7% y los contribuyentes pueden marcar simultáneamente las dos X, no optar por una sola de ellas. También el gobierno aseguraba una partida mínima, caso de no alcanzarse por voluntad de los contribuyentes. Ello, lógicamente, ha supuesto un incremento neto de presupuesto para las entidades sociales. El gráfico 3 presenta la evolución de esta partida presupuestaria.

---

<sup>2</sup> Según el Capítulo II del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación.

**Gráfico 3.****Evolución de las subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF, en miles de €, 2008-2015.**

Fuente: elaboración propia en base a las convocatorias anuales por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

Se constata que la evolución ha sido positiva durante el periodo 2008-2015, incrementándose en un 66% los fondos destinados al programa. No obstante, debe destacarse 2009 como punto de inflexión, cuando se produce el incremento del 0,52% al 0,7%. Si se considera la serie homogénea en cuanto al porcentaje de IRPF, el incremento ha sido del 16,9% entre 2009 y 2014. Es importante relativizar este incremento, no sólo en el contexto de crecimiento de la pobreza y la exclusión con la crisis sino también con las asignaciones para las políticas de fomento analizadas. Este incremento incorpora una variable no política, sino de decisión de los contribuyentes, quienes marcan la 'X solidaria' en sus declaraciones de la renta, y su sensibilidad a la dura problemática social existente.

Cabe destacar que esta medida no deja de ser una parte del montante total de ayudas recibidas por las administraciones públicas de distinto nivel. En el estudio de Ruiz (2015) y Chaves (2016) se cuantifica en 2483,9 millones de € los subsidios y subvenciones al Tercer Sector Social en 2010 y en 1816,5 millones de € en 2013. Es decir, una disminución en un 26,9% para este periodo.

## 5. Conclusiones

Del análisis de las políticas de fomento de la Economía Social en España se concluye que la cuantía total de gasto dedicada a esta política es muy reducida y que la evolución de los recursos destinados a las medidas de fomento previstas a nivel estatal revela una disminución continua durante todo el periodo 2008-2014, acumulando un recorte de un 44,1%.

En el caso concreto de la Comunidad Valenciana se constata un serio recorte prolongado de las ayudas destinadas a la economía social y se pone de manifiesto que la lógica de la austeridad financiera se ha producido en los tres niveles de fuentes de financiación (europeo, estatal y autonómico).

Respecto a las ayudas al TSAS, los recursos presupuestarios para las subvenciones de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF han tenido una evolución positiva. En plena crisis, en 2008-09, se arbitra una medida que permite un incremento directo de fondos afectados a este ámbito. El resto del periodo (2009-2014) se produce un incremento en los fondos derivados de la mayor sensibilidad social hacia la problemática de los ‘otros fines sociales’. Ello contrasta con otras líneas de gasto a este TSAS, las cuales en su conjunto han experimentado un recorte en un 26% en el periodo 2010-13, es decir, en otras palabras, las consecuencias de las políticas de austeridad viendo reducidos los ingresos procedentes de las administraciones públicas durante los años de recesión económica.

## Bibliografía

- Archambault, E. (1986). «L'économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions des pouvoirs publics?», *RECMA – Revue internationale de l'économie sociale*, n.º 18, 23-43
- Castro, R.; Santero, R.; Martínez, M. I. y 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. (2012). «Las políticas públicas y las cooperativas». *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, 79(1<sup>er</sup> trimestre), 169-199.
- (2015). «La agenda política europea en materia de economía social: luces y sombras», *Información estadística y cartográfica de Andalucía*, n.º 5, 65-71.
- Chaves, R. y Demoustier, D. (2013). *The emergence of the social economy in public policy*. Bruxelles: Peter Lang.
- Chaves, R. y Monzón, J. L. (2012). «Beyond the crisis: The social economy, prop of a new model of sustainable economic development». *ServiceBussines, Springer*; 6-1, 6-25.
- Chaves, R.; Monzón, J.L.; Pérez, J. M. y 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., y 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. y 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. y 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.



- Clemente, J.; Díaz, D. y 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.
- Diamond, J. (2010). «Challenging the status quo: The role and place of third sector organisations». *International Journal of Sociology and Social Policy*, 30(1), 8-16.
- Díaz, M. y 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.
- Eichhorst, W.; Marx, P. y Wehner, C. (2016). «Labor Market Reforms in Europe: Towards More Flexi-  
cureLabor Markets?» *IZA Discussion Paper*, n.º 9863.
- Fajardo, G. (2012). «El fomento de la economía social en la legislación española», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 107, p. 58-97.
- Greffé, 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.
- ILO (2014): *Spain: Growth with jobs*, ILO - International Labour Office, Geneva.
- López, F. (2005). «Economía Social, Empleo y Políticas de Empleo», en Monzón, J. L. (dir.): *La Economía Social en la Comunidad Valenciana en el año 2004*, CIRIEC-España, p. 59-98.
- Marbán Gallego, V. (2011). «El impacto del programa del 0,52 en las organizaciones de acción social», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 2, 1-25.
- Martí, M.; Pastor, E., Pybus, M. y Rubinat, A. (2010). *Políticas públicas de promoción de cooperativas en España. Una visión comparada entre comunidades autónomas*. Barcelona: Institut de Govern i PolítiquesPúbliques.
- Monzón, J. L. (dir.) et al. (2008). *Grandes cifras de la economía social*. Valencia: CIRIEC España.
- Monzón, J. L. y Chaves, R. (2012). *La economía social en la Unión Europea*. Bruselas: Comité Económico y Social.
- Monzón, J.L.; Murgui, S. y 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.
- Pérez de Uralde, J. M. (2014). «La inaplicación de la Ley de Economía Social en un contexto de crisis económica. Algunas interpretaciones y propuestas». *CIRIEC- España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 81, 33-59.
- Ruiz, R. (ed) (2015). *El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis*, Plataforma de ONG de Acción Social y Plataforma del Tercer Sector.
- Stiglitz, J. (2009). «Moving beyond market fundamentalist to a more balanced economy». *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(3), 345-360.
- Tamamovik, A. (2015). *The Impact of the Crisis on Fundamental Rights Across Member States of the EU: Comparative Analysis*. European Parliament, Bruxelles.
- Tremblay, C. (2009). *Public policy trends and instruments supporting the social economy: International experiences Canadian Social Economy Hub*. University of Victoria.
- Turrini, A. et al. (2015). «A decade of labour market reforms in the EU: Insightsfrom the LABREF database», *IZA Journal of Labor Policy* 4(12), 1-33.

