

LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Resumen del informe elaborado para el Comité Económico y Social Europeo por el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC)

ÍNDICE

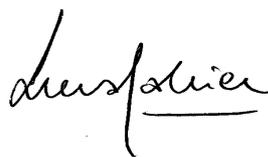
1. Prólogo: Luca Jahier, presidente del Grupo de Actividades Diversas del Comité Económico y Social Europeo (CESE), y Miguel Ángel Cabra de Luna, portavoz del Sector «Economía Social» del CESE
2. Capítulo 1: Introducción y objetivos
3. Capítulo 2: Evolución histórica del concepto de economía social
4. Capítulo 3: Identificación de los actores y grupos incluidos en el concepto de economía social
5. Capítulo 4: Principales enfoques teóricos relacionados con la economía social
6. Capítulo 5: Análisis comparativo de las definiciones relacionadas con el concepto de economía social predominantes en cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea y en los países adherentes y candidatos
7. Capítulo 6: La economía social en la Unión Europea y en los países adherentes y candidatos, en cifras
8. Capítulo 7: Marco jurídico que regula a los agentes de la economía social en los países de la Unión Europea y en los países adherentes y candidatos, y las políticas públicas implantadas, especialmente la nueva legislación reciente en materia de economía social
9. Capítulo 8: La economía social en una Europa inmersa en la crisis mundial
10. Capítulo 9: Políticas de la Unión Europea y la economía social, especialmente la Estrategia Europa 2020: hechos y repercusión
11. Capítulo 10: Desafíos y conclusiones

PRÓLOGO de Luca JAHIER

Como Presidente del Grupo de Actividades Diversas del Comité Económico y Social Europeo (CESE), recibo con gran satisfacción este estudio sobre el estado de la Economía Social en la Unión Europea, que fue encargado por el CESE y realizado por el CIRIEC. Desde el anterior estudio sobre el mismo tema, publicado en 2008, se han producido muchos cambios en la Unión Europea y se ha considerado necesario revisar el ámbito y la repercusión del sector, tanto en los Estados miembros de la UE como en los dos países adherentes y candidatos (Croacia e Islandia respectivamente). Además, 2012 es el Año Internacional de las Cooperativas de las Naciones Unidas y brinda una oportunidad para que todo el sector de la economía social demuestre su contribución a nuestras sociedades y nuestras economías.

Sin duda, la economía social constituye un sector que contribuye de manera significativa a la creación de empleo, al crecimiento sostenible y a una distribución más justa de la renta y la riqueza. Se trata de un sector capaz de combinar la rentabilidad con la inclusión social y los sistemas democráticos de gobernanza, que trabaja junto con los sectores público y privado para ajustar los servicios a las necesidades. Fundamentalmente, es un sector que ha capeado la crisis económica mucho mejor que otros y que se está cobrando un reconocimiento cada vez mayor a nivel europeo.

Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para entender y dar a conocer mejor el sector y fomentar la confianza pública en el mismo. Un primer paso en este proceso es entender plenamente el ámbito y la magnitud de la economía social en el seno de la Unión Europea, y para ello ha sido necesario revisar los hechos y las cifras. Con esta información, ahora debemos esforzarnos por lograr la unidad y una nueva identidad del sector, a pesar de sus múltiples dimensiones. Debemos reforzar su imagen, destacando su potencial económico y social como *solución* a las actuales crisis económica y social, y como instrumento para un cambio positivo. Apelo a todos los interesados a que trabajemos juntos para lograrlo.



Luca JAHIER
Presidente del Grupo de Actividades Diversas
Comité Económico y Social Europeo



PRÓLOGO de Miguel Ángel CABRA DE LUNA

Cuatro años después, tenemos el placer de publicar una actualización del estudio del CESE sobre *La Economía Social en la UE*. Una vez más, el objetivo es presentar una visión global del sector en la UE, desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa. Esta vez lo hemos ampliado a los veintisiete Estados miembros actuales más los países adherentes y candidatos (Croacia e Islandia respectivamente).

De esta forma, el CESE refuerza su compromiso con el reconocimiento y la promoción de la Economía Social, un sector que no solo constituye un importante pilar para el empleo y la cohesión social en toda Europa, sino que también es esencial para alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020.

Como demuestra este estudio, las empresas de la Economía Social en sus diversas formas (incluidas las empresas sociales) desempeñan un papel importante en el aumento de la competitividad y la eficiencia de la economía europea, de muchas maneras diferentes: mediante la canalización de los recursos dispersos e inactivos hacia la actividad económica, la movilización de los recursos a nivel local, el refuerzo de la cultura empresarial, la erradicación de las rigideces del mercado, el fomento de la flexibilización de los mercados o la promoción de la multilocalización de la producción, por mencionar algunas. Las empresas de la Economía Social también tienen una mayor capacidad para mantener el empleo y evitar la pérdida de puestos de trabajo durante los ciclos económicos difíciles, como se ha observado en la actual crisis económica.

En los últimos años, el sector también ha sido objeto de importantes mejoras en términos de reconocimiento político y jurídico, tanto a nivel de la UE (Acta del Mercado Único, Iniciativa en favor del emprendimiento social, Estatuto de la Fundación Europea, Fondos de emprendimiento social, etc.) como a nivel nacional (por ejemplo, la reciente Ley española de Economía Social). Espero que este estudio contribuya positivamente a que el reconocimiento de la Economía Social siga cobrando impulso.



Miguel Ángel CABRA DE LUNA

Portavoz de la Categoría de Economía Social
del Comité Económico y Social Europeo

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

- 1.1. Introducción y objetivos
 - 1.2. Métodos
 - 1.3. Estructura y resumen del informe
-

1.1. Introducción y objetivos

El objetivo general de este informe es actualizar el estudio titulado «La Economía Social en la Unión Europea», publicado en 2008 por el Comité Económico y Social Europeo, con el fin de ampliar su ámbito e incluir a los veintisiete Estados miembros actuales de la UE y a los dos países adherentes y candidatos (Croacia e Islandia respectivamente), examinando las definiciones, la situación, la contribución, los instrumentos jurídicos y las políticas públicas que rodean a la economía social (ES), así como la repercusión de la crisis económica.

Para cumplir este objetivo, el informe hace uso de tres objetivos o instrumentos intermedios que hasta ahora no se han definido de manera suficiente. El primero consiste en establecer una definición clara y rigurosa de la ES como concepto, y de las diferentes clases de empresas y organizaciones que la integran.

El segundo objetivo intermedio consiste en determinar los diferentes agentes que, independientemente de su forma jurídica, forman parte de la ES de cada Estado miembro de la UE en función de la definición establecida en este informe, y comparar las distintas definiciones nacionales utilizadas en relación con el concepto de ES.

El tercer objetivo intermedio consiste en facilitar datos macroeconómicos sobre la ES en los veintisiete Estados miembros y los dos países candidatos, examinar la legislación nacional reciente en materia de ES, realizar un análisis comparativo a nivel nacional de los conceptos y las percepciones actuales de la ES en cada país, y analizar la forma en que la economía social puede contribuir y contribuirá a la aplicación de la estrategia Europa 2020.

1.2. Métodos

El informe ha sido elaborado y redactado por Rafael Chaves y José Luis Monzón, del CIRIEC, con el asesoramiento de un Comité de Expertos compuesto por D. Demoustier (Francia), R. Spear (Reino Unido), Alberto Zevi (Italia), Chiara Carini (Italia) y Magdalena Huncova (República Checa), que han debatido con los directores el programa de trabajo en su conjunto, la metodología y el informe final propuesto.

Puesto que se trata de una actualización, la mayor parte del documento se basa en el anterior informe publicado en 2008: «La Economía Social en la Unión Europea». En cuanto a la metodología, la primera parte del informe toma la definición del sector empresarial o de mercado de la ES contenida en el *Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social: cooperativas y mutuas de la Comisión Europea* como base para establecer una definición de la ES en su conjunto sobre la que exista un amplio consenso político y científico.

Respecto al segundo de los objetivos del informe, en febrero, marzo y abril de 2012 se llevó a cabo un importante estudio de campo en forma de cuestionario que se envió a los veintisiete Estados miembros de la UE y a los dos países adherentes y candidatos. Se remitió a testigos privilegiados expertos conocedores del concepto de ES, sus ámbitos conexos y la realidad de este sector en sus respectivos países. Estos expertos son investigadores universitarios, profesionales que trabajan en las federaciones y estructuras que representan a la ES, y funcionarios gubernamentales nacionales de alto nivel con responsabilidades relacionadas con la ES. Los resultados han sido muy satisfactorios: se han recopilado cincuenta y dos cuestionarios cumplimentados de veintiséis países. Las aportaciones de

organizaciones europeas como Cooperatives Europe, la COGECA y la ICMIF han ayudado a subsanar las lagunas en los datos.

Cuadro 1.1. Cuestionarios recibidos

	Cuestionarios
Alemania	4
Austria	1
Bélgica	3
Bulgaria	2
Chipre	0
Dinamarca	1
Eslovaquia	3
Eslovenia	2
España	3
Estonia	0
Finlandia	1
Francia	2
Grecia	2
Hungría	4
Irlanda	2
Italia	2
Letonia	1
Lituania	1
Luxemburgo	0
Malta	1
Países Bajos	1
Polonia	3
Portugal	1
Reino Unido	2
República Checa	3
Rumanía	2
Suecia	
Países adherentes y candidatos	
Croacia	3
Islandia	1

En cuanto al tercer objetivo intermedio del informe —identificar políticas públicas, examinar la legislación nacional reciente en materia de economía social, analizar la repercusión de la crisis económica en la economía social y estudiar la forma en que la economía social puede contribuir y contribuirá a la aplicación de la estrategia Europa 2020—, se cumplió consultando al Comité de Expertos y a expertos del sector, utilizando la información facilitada en los cuestionarios y manteniendo debates con el Comité de Expertos y en el seno del Comité Científico para la Economía Social del CIRIEC.

1.3 Estructura y resumen del informe

El informe se ha estructurado de la siguiente forma:

Tras el capítulo 1, que presenta el informe y sus objetivos, el capítulo 2 expone la evolución histórica de la economía social como concepto, que incluye la información más reciente sobre su reconocimiento en los sistemas de cuentas nacionales.

El capítulo 3 comienza formulando una definición de economía social que encaja con los sistemas de cuentas nacionales, antes de determinar los principales grupos de agentes de la economía social sobre esta base.

El capítulo 4 resume los principales enfoques teóricos respecto a la economía social, estableciendo similitudes y diferencias entre ellos.

Los capítulos 5 y 6 presentan una visión global de la situación actual de la economía social en la UE, facilitando un análisis comparativo de las percepciones de la economía social en cada país y datos macroeconómicos sobre la economía social en los veintisiete Estados miembros y en los países adherentes y candidatos.

Los capítulos 7, 8 y 9 presentan el panorama general de la legislación nacional reciente en materia de economía social, las políticas públicas que cada país ha elaborado en relación con la economía social, así como una revisión de la repercusión de la crisis económica y la contribución de la economía social a la aplicación de la estrategia Europa 2020.

Por último, el capítulo 10 analiza los desafíos y tendencias, y presenta conclusiones. El informe concluye con una lista de referencias bibliográficas.

CAPÍTULO 2

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL

- 2.1. Las asociaciones populares y las cooperativas como origen histórico de la economía social
 - 2.2. Ámbito y campo de actividad actuales de la economía social
 - 2.3. Identificación y reconocimiento institucional actuales de la economía social
-

2.1. Las asociaciones populares y las cooperativas como origen histórico de la economía social

La *economía social* (ES), como actividad, aparece vinculada históricamente a las asociaciones populares y las cooperativas, que conforman su eje vertebrador. El sistema de valores y los principios de actuación de las asociaciones populares, reflejados en el cooperativismo histórico, son los que han servido de base al concepto moderno de ES, que se estructura en torno a tres grandes familias de organizaciones: las cooperativas, las mutuas y las asociaciones, con la reciente incorporación de las fundaciones. En realidad, estas grandes familias eran en su origen expresiones interrelacionadas de un único impulso: la respuesta de los grupos sociales más vulnerables e indefensos, *a través de organizaciones de autoayuda*, a las nuevas condiciones de vida creadas por el desarrollo del capitalismo industrial en los siglos XVIII y XIX. Las cooperativas, las sociedades de socorros mutuos y las sociedades de resistencia reflejaron las tres direcciones que tomó este impulso asociativo.

Aunque las organizaciones de beneficencia (fundaciones, cofradías y hospitales benéficos) y de socorros mutuos experimentaron un crecimiento considerable durante la Edad Media, fue en el siglo XIX cuando las asociaciones populares, las cooperativas y las mutuas cobraron un impulso extraordinario a través de las iniciativas puestas en marcha por las clases trabajadoras. En Gran Bretaña, por ejemplo, las *Friendly Societies* se multiplicaron en la década de 1790. En toda Europa se crearon numerosas mutualidades y sociedades de socorros mutuos. En países latinoamericanos como Uruguay y Argentina, el movimiento mutualista creció considerablemente durante la segunda mitad del siglo XIX.

Los primeros indicios de experimentos cooperativistas surgieron en Gran Bretaña a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX como reacción espontánea de los trabajadores industriales ante la dureza de sus condiciones de vida. Sin embargo, el pensamiento socialista desarrollado por Robert Owen y por anticapitalistas ricardianos como William Thompson, George Mudie, William King, Thomas Hodgskin, John Gray y John Francis Bray pronto ejercería una influencia considerable en el cooperativismo, estableciéndose desde 1824 hasta 1835 una estrecha relación entre este movimiento y los sindicatos, al ser ambos expresiones de un único movimiento de trabajadores y tener el mismo objetivo: la emancipación de las clases trabajadoras. Los ocho *Congresos Cooperativos* celebrados en Gran Bretaña entre 1831 y 1835 coordinaron a las cooperativas y al movimiento sindicalista. De hecho, la *Grand National Consolidated Trades Union* se formó en uno de estos congresos, unificando a todos los sindicatos británicos.

William King intervino de manera directa y decisiva en el desarrollo del cooperativismo en Gran Bretaña e influyó en la famosa cooperativa fundada en Rochdale (Inglaterra) en 1844 por veintiocho trabajadores, seis de los cuales eran discípulos de Owen (Monzón, 2003). Los famosos principios cooperativos que rigieron el funcionamiento de los pioneros de Rochdale fueron adoptados por todos los tipos de cooperativas, que crearon la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en Londres en 1895 y que han contribuido de forma notable al desarrollo del concepto moderno de ES.

Según el Congreso de la ACI celebrado en Manchester en 1995, estos principios configuran las cooperativas como organizaciones democráticas en las que las decisiones están en manos de una mayoría de *socios usuarios de la actividad cooperativizada*, de forma que no se permite que los socios inversores o capitalistas, si participan, formen mayoría, y los excedentes no se asignan en función de ningún criterio de proporcionalidad al capital. La igualdad del derecho de voto, la retribución limitada de la participación en el capital que los socios usuarios están obligados a suscribir y la creación, en muchos casos, de reservas indivisibles que no pueden distribuirse incluso en caso de disolución de la organización son otros aspectos en los que las cooperativas difieren de otras empresas.

Desde Rochdale, las cooperativas han atraído la atención de distintas escuelas de pensamiento. De hecho, la trascendencia de los límites ideológicos y el pluralismo analítico están entre las características de la literatura que aborda este fenómeno. Socialistas utópicos, socialistas ricardianos, cristianos sociales (tanto católicos como protestantes), liberales sociales, así como eminentes economistas clásicos, marxistas y neoclásicos han analizado profusamente este tipo heterodoxo de empresa.

El término *economía social* apareció por primera vez en la literatura económica probablemente en 1830. En ese año, el economista liberal francés Charles Dunoyer publicó *Treatise on social economy*, en el que defendía un enfoque moral de la economía. Durante el período entre 1820 y 1860 se desarrolló en Francia una escuela heterogénea de pensamiento que puede agruparse colectivamente bajo la denominación de *economistas sociales*. La mayoría de ellos estaban influidos por los análisis de T.R. Malthus y S. de Sismondi, referentes tanto a la existencia de los «fallos de mercado» que pueden provocar desequilibrios como a la delimitación del verdadero objeto de la economía, que Sismondi consideraba que era el *hombre* y no la *riqueza*. Sin embargo, la mayoría de los economistas sociales debe englobarse en la esfera del pensamiento económico liberal e identificarse con los principios del *laissez-faire* y con las instituciones que el capitalismo incipiente iba a consolidar, como las empresas y los mercados capitalistas.

Como consecuencia, los pensadores que estaban detrás de la economía social no pusieron en marcha ni promovieron ninguna alternativa o enfoque complementario al capitalismo durante este período. En cambio, estos economistas desarrollaron un enfoque teórico de la sociedad y de lo social, buscando la reconciliación de la moral y la economía a través de la moralización del comportamiento individual, como en el modelo de F. Le Play (Azam, 2003), para quien el objetivo que los economistas debían perseguir no era el bienestar o la riqueza, sino la paz social (B. de Carbon, 1972).

La economía social atravesó una profunda reorientación durante la segunda mitad del siglo XIX gracias al influjo de dos grandes economistas: John Stuart Mill y Leon Walras.

Mill prestó una atención considerable al asociacionismo empresarial entre los trabajadores, tanto en su vertiente cooperativa como mutualista. En su obra más influyente, *Principios de economía política*, examinó con detalle las ventajas y los inconvenientes de las cooperativas de trabajadores, propugnando que se fomentase este tipo de empresa por sus ventajas económicas y morales.

Al igual que Mill, Leon Walras consideró que las cooperativas podían cumplir una importante función en la resolución de los conflictos sociales al desempeñar un gran «papel económico, que no es suprimir el capital, sino hacer que el mundo sea menos capitalista, y un papel moral, no menos considerable, que consiste en introducir la democracia en las labores del proceso de producción» (Monzón, 1989).

La obra *Études d'Économie Sociale: théorie de la répartition de la richesse sociale*, de Walras, publicada en Lausana en 1896, marca una importante ruptura con el enfoque original de la economía social identificado con el modelo de F. Le Play. Con Walras, la economía social pasó a formar parte de la ciencia económica y se convirtió en un ámbito de actividades económicas que prolifera entre las cooperativas, las mutuas y las asociaciones, tal y como las conocemos hoy en día. Fue a finales del siglo XIX cuando tomaron forma las

principales características del concepto moderno de economía social, inspiradas por los valores del asociacionismo democrático, el mutualismo y el cooperativismo.

2.2. **Ámbito y campo de actividad actuales de la economía social**

Aunque la ES fue relativamente importante en Europa durante el primer tercio del siglo XX, el modelo de crecimiento en Europa occidental durante el período 1945-1975 tiene como principales protagonistas el sector capitalista privado tradicional y el sector público. Este modelo era la base del estado de bienestar, que hacía frente a los fallos de mercado reconocidos y utilizaba un conjunto de políticas que demostraron ser muy eficaces para corregirlos: políticas de redistribución de la renta, de asignación de recursos y anticíclicas. Todo ello se basaba en el modelo keynesiano en el que los grandes actores sociales y económicos son la patronal, los sindicatos y el gobierno.

En los países de Europa central y oriental, ligados al sistema soviético y con economías de planificación centralizada, el Estado era el único actor económico, por lo que no había espacio para los agentes de la ES. Solo las cooperativas tuvieron una presencia considerable en algunos países del bloque soviético, aunque algunos de sus principios tradicionales como la adhesión voluntaria y abierta y la organización democrática fueron totalmente anulados. En los dos últimos siglos, los economistas checos idearon enfoques socioeconómicos que no daban preferencia exclusivamente a la rentabilidad. Durante el período de la Primera República Checoslovaca un gran número de organizaciones sin ánimo de lucro siguieron esta tradición, que se remontaba al siglo XIX.

La consolidación de los sistemas de economía mixta no impidió el desarrollo de un conjunto notable de empresas y organizaciones —cooperativas, mutuas y asociaciones— que ayudaron a resolver problemas de importancia social e interés general relacionados con el desempleo cíclico, los desequilibrios geográficos entre las zonas rurales y el sesgo de las relaciones de poder entre las organizaciones de distribución comercial y los consumidores, entre otras cosas. Sin embargo, durante este período la ES desapareció prácticamente como fuerza significativa en el proceso de armonización del crecimiento económico con el bienestar social al ocupar el Estado un lugar central. No fue hasta la crisis del estado de bienestar y los sistemas de economía mixta en el último cuarto del siglo XX cuando algunos países europeos experimentaron un renovado interés por las organizaciones típicas de la ES, ya fueran las alternativas empresariales a los modelos de los sectores capitalista y público, como las cooperativas y las mutuas, o las entidades no de mercado, en su mayoría asociaciones y fundaciones. Este interés surgió de las dificultades con las que se estaban topando las economías de mercado para encontrar soluciones satisfactorias a importantes problemas como el desempleo masivo de larga duración, la exclusión social, el bienestar en el medio rural y en las zonas urbanas degradadas, la salud, la educación, la calidad de vida de los pensionistas, el crecimiento sostenible y otras cuestiones. Se trata de necesidades sociales que ni los agentes capitalistas privados ni el sector público están atendiendo de forma suficiente y adecuada, y para las que no se existe una solución fácil a través de los mercados autorregulados o la política macroeconómica tradicional.

Aunque en los últimos decenios se ha producido una serie de desmutualizaciones de cooperativas y mutuas importantes en algunos países europeos, en general, el sector empresarial de la ES (cooperativas y mutuas) ha experimentado un crecimiento considerable, como reconoce el *Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social* de la Comisión Europea.

Los principales estudios han puesto de relieve el crecimiento considerable del conjunto de la ES en Europa. Uno de los más importantes, llevado a cabo por CIRIEC para la Comisión Europea en el marco del programa piloto «Tercer sistema y empleo», señala la creciente importancia de las cooperativas, las mutuas y las asociaciones para la creación y el mantenimiento del empleo, así como para la corrección de desequilibrios económicos y sociales graves.

Tras el hundimiento del bloque soviético, muchas cooperativas de Europa central y oriental se desmoronaron. Además, su imagen estaba muy desprestigiada a ojos del público. Sin embargo, últimamente han resurgido iniciativas ciudadanas para desarrollar proyectos de ES, lo que se está reflejando en propuestas legislativas destinadas a impulsar las entidades en este sector.

Se ha producido un crecimiento espectacular de la ES en el ámbito de las entidades dedicadas a la producción de lo que se conocen como *bienes sociales o preferentes*, principalmente en la integración laboral y social, así como en los servicios sociales y la atención comunitaria. En este ámbito, el asociacionismo y el cooperativismo parecen haber reencontrado una vía común de entendimiento y cooperación en muchos de sus proyectos y actividades, como es el caso de las *empresas sociales*, muchas de ellas cooperativas, que ya se reconocen jurídicamente en varios países europeos, entre los que se incluyen Italia, Portugal, Francia, Bélgica, España, Polonia, Finlandia y el Reino Unido. Sus características se resumen en la sección 3.2.D de este informe.

En la Europa de los Veintisiete, más de 207 000 cooperativas desarrollaban una actividad económica en 2009. Están bien implantadas en todas las áreas de actividad económica y destacan particularmente en la agricultura, la intermediación financiera, la distribución comercial y la vivienda y el trabajo asociado en el sector industrial, de la construcción y de servicios. Estas cooperativas proporcionan empleo directo a 4,7 millones de personas y cuentan con 108 millones de socios.

Las mutuas de salud y de protección social ofrecen asistencia y cobertura a más de 120 millones de personas. Las mutuas de seguros representan una cuota de mercado del 24 %.

En la Europa de los Veintisiete, las asociaciones empleaban a 8,6 millones de personas en 2010, representan más del 4 % del PIB y agrupan al 50 % de los ciudadanos de la UE.

En conclusión, más allá de su importancia cuantitativa, en los últimos decenios la ES no solo ha afirmado su capacidad de contribuir eficazmente a la resolución de los nuevos problemas sociales, sino que también ha reforzado su posición como institución necesaria para la estabilidad y la sostenibilidad del crecimiento económico, la distribución más equitativa de la renta y la riqueza, el ajuste entre los servicios y las necesidades, la valorización creciente de la actividad económica al servicio de las necesidades sociales, la corrección de los desequilibrios del mercado laboral y, en resumen, la profundización y el fortalecimiento de la democracia económica.

2.3. Identificación y reconocimiento institucional actuales de la economía social

La identificación de la ES como se conoce hoy en día empezó en Francia en la década de los setenta, cuando las organizaciones que representaban a las cooperativas, las mutuas y las asociaciones crearon el *Comité Nacional de Enlace de las Actividades Mutualistas, Cooperativas y Asociativas* (CNLAMCA). Desde finales de la II Guerra Mundial hasta 1977, el término «economía social» cayó en desuso, incluso entre las «familias» de este sector de actividad económica. Las conferencias europeas de cooperativas, mutuas y asociaciones se celebraron bajo los auspicios del Comité Económico y Social Europeo en 1977 y 1979. Coincidiendo con su décimo aniversario, en junio de 1980 el CNLAMCA publicó un documento, la *Charte de l'économie sociale* o Carta de la economía social, que define la ES como el conjunto de organizaciones que no pertenecen al sector público, funcionan de manera democrática con igualdad de derechos y obligaciones de los socios, y practican un régimen particular de propiedad y distribución de los beneficios, empleando los excedentes para ampliar la entidad y mejorar los servicios prestados a sus socios y a la sociedad.

Estas características definitorias se han difundido ampliamente en la literatura económica y describen una esfera de la ES que gira en torno a tres familias principales — cooperativas, mutuas y asociaciones— a las que se han sumado recientemente las fundaciones. En Bélgica, el informe del Comité Valón de Economía Social (CWES) de 1990 consideraba el sector de la ES parte de la economía que se compone de organizaciones

privadas que comparten cuatro características particulares: «a) el objetivo es servir a los socios o a la comunidad, no generar beneficios; b) gestión autónoma; c) proceso democrático de toma de decisiones, y d) preeminencia de los individuos y el trabajo por encima del capital en la distribución de ingresos».

- La definición conceptual más reciente de la ES establecida por sus propias entidades es la de la *Carta de Principios de la Economía Social* promovida por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), la institución europea representativa de estas cuatro familias de entidades de la economía social.

El auge de la ES ha tenido también su reconocimiento en los círculos políticos y jurídicos, tanto nacionales como europeos. Francia fue el primer país en otorgar reconocimiento político y jurídico al concepto moderno de ES, mediante el decreto de diciembre de 1981 por el que se creó la Delegación Interministerial para la Economía Social (*Délégation interministérielle à l'Économie Sociale* – DIES). En otros países europeos, como España, «economía social» es un término que se ha incorporado también a la legislación. En 2011, España se convirtió en el primer país europeo en aprobar una Ley de economía social. Grecia también dispone de una Ley de economía social y Portugal ha presentado un proyecto de ley. El nuevo Gobierno francés que tomó posesión en junio de 2012 ha designado un Ministro Delegado para la economía social en el seno del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio Exterior. A nivel europeo, la Comisión Europea publicó en 1989 una Comunicación titulada «Las empresas de la economía social y la realización del mercado europeo sin fronteras». El mismo año, la Comisión patrocinó la primera Conferencia Europea de la Economía Social (París) y creó una Unidad de Economía Social en el seno de la Dirección General de Política de Empresa, Comercio, Turismo y Economía Social (DG XXIII). En 1990, 1992, 1993 y 1995 la Comisión promovió sendas Conferencias Europeas de la Economía Social en Roma, Lisboa, Bruselas y Sevilla. Desde entonces se han celebrado numerosas conferencias europeas. Las dos últimas se celebraron en Toledo (mayo de 2010) y Bruselas (octubre de 2010). En 1997, la cumbre de Luxemburgo reconoció el papel de las empresas de la economía social en el desarrollo local y la creación de empleo, y puso en marcha la iniciativa piloto «Tercer sistema y empleo», con la economía social como ámbito de referencia.

En el Parlamento Europeo también funciona desde 1990 el Intergrupo de Economía Social. En 2006, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión «que respete la economía social y presente una comunicación sobre esta piedra angular del modelo social europeo». En 2009, el Parlamento Europeo aprobó un importante informe sobre la economía social que reconocía a esta como interlocutor social y como actor clave para lograr los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Recientemente, la Comisión Europea ha adoptado dos importantes iniciativas sobre las empresas sociales, un conjunto de empresas que forma parte integrante de la economía social: la *Iniciativa en favor del emprendimiento social* y la *Propuesta de Reglamento sobre los fondos de emprendimiento social europeos*.

Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha publicado numerosos informes y dictámenes sobre la contribución de las empresas de la economía social al logro de diversos objetivos de la política pública. Entre los últimos dictámenes de iniciativa y exploratorios del CESE se incluyen uno sobre la variedad de formas de empresa, que reconoce la importancia de la economía social en la construcción de Europa, uno sobre la economía social en América Latina (el dictamen de Cabra de Luna), que estudia el papel de la economía social en el desarrollo local y la cohesión social, y otro sobre el emprendimiento social y las empresas sociales. La consulta de la Comisión propició la aprobación por parte del CESE de sendos dictámenes sobre la *Iniciativa en favor del emprendimiento social* (Dictamen Guerini) y la *Propuesta de Reglamento sobre los fondos de emprendimiento social europeos* (Dictamen Rodert).

CAPÍTULO 3

IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y GRUPOS INCLUIDOS EN EL CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL

- 3.1. Hacia el reconocimiento de la economía social en los sistemas de cuentas nacionales
- 3.2. Definición de economía social adecuada a los sistemas de cuentas nacionales
- 3.3. El subsector de mercado o empresarial de la economía social
- 3.4. El subsector no de mercado de la economía social
- 3.5. La economía social: pluralismo y núcleo identitario común

3.1. Hacia el reconocimiento de la economía social en los sistemas de cuentas nacionales

Los sistemas de cuentas nacionales desempeñan una importantísima función puesto que facilitan información periódica y precisa sobre la actividad económica y se esfuerzan por lograr una armonización terminológica y conceptual en materia económica, con el fin de posibilitar comparaciones internacionales coherentes y significativas. Los dos sistemas de cuentas nacionales más importantes en vigor son el *Sistema de Cuentas Nacionales* (SCN 1993) y el *Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales* (SEC 1995 o SEC 95). El SCN 1993 contiene normas de contabilidad nacional para todos los países del mundo. El SEC 1995 se aplica a los Estados miembros de la UE y está totalmente armonizado con el SCN 1993, aunque existen diferencias mínimas.

Las miles y miles de entidades (unidades institucionales) que desarrollan en cada país actividades productivas, definidas en el SCN 1993 y el SEC 1995, se agrupan en cinco sectores *institucionales* mutuamente excluyentes que conforman cada economía nacional: 1) sociedades no financieras (S.11); 2) instituciones financieras (S.12); 3) administraciones públicas (S.13); 4) hogares (como consumidores y como empresarios) (S.14); 5) instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (S.15).

Esto significa que, en lugar de reconocer a las empresas y las organizaciones que forman parte del concepto de ES como un sector institucional diferente en los sistemas de cuentas nacionales, las cooperativas, las mutuas, las asociaciones y las fundaciones están dispersas entre estos cinco sectores institucionales, lo que dificulta su análisis como grupo único.

La Comisión Europea preparó recientemente un *Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social: cooperativas y mutuas* que posibilitará la obtención de datos coherentes, precisos y fiables sobre una parte muy importante de la ES: las cooperativas, las mutuas y otras empresas similares. Sobre la base de este manual y por iniciativa de la DG Empresa e Industria de la Comisión Europea, ya se han elaborado cuentas satélite para las cooperativas y las mutuas en 2011 en España, Bélgica, Serbia y Macedonia. Recientemente, esta misma dirección general ha patrocinado una iniciativa para elaborar estadísticas fiables sobre las empresas sociales.

Como se afirma en el manual, la metodología de los actuales sistemas de contabilidad nacional, cimentada a mediados del siglo XX, ha desarrollado instrumentos para captar los grandes agregados económicos nacionales en un contexto de economía mixta, con un fuerte sector privado capitalista y un sector público complementario y frecuentemente intervencionista. Lógicamente, en este sistema de cuentas nacionales, articulado en torno a una realidad institucional bipolar, difícilmente podía haber un tercer polo diferente del público o del capitalista, siendo este último identificable con la práctica totalidad del sector privado. Este ha sido un importante factor que explica la invisibilidad institucional de la economía social en las sociedades actuales y, como reconoce el manual, contrasta con la creciente importancia de las entidades que forman parte de ella.

3.2. Definición de economía social adecuada a los sistemas de cuentas nacionales

Otra razón de la invisibilidad institucional de la economía social mencionada anteriormente es la falta de una definición clara y rigurosa del concepto y el ámbito de la ES que pudiera ser utilizada por los sistemas de cuentas nacionales. Esta definición debe dejar de lado los criterios jurídicos y administrativos y centrarse en analizar el comportamiento de los actores de la ES, así como detectar las similitudes y las diferencias entre ellos y entre estos y otros agentes económicos. Al mismo tiempo, debe combinar los principios tradicionales y los valores característicos de la ES con la metodología de los sistemas de cuentas nacionales vigentes a fin de crear un único concepto que constituya una definición de trabajo y goce de un amplio consenso político y científico, que permita cuantificar los principales agregados de las entidades de la ES y hacerlos visibles de una forma homogénea y normalizada a nivel internacional.

En consecuencia, este informe propone la siguiente definición de trabajo de la ES:

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 al capital o a las cotizaciones que aporta cada socio – correspondiéndole 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 en favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no podrán pasar a ser propiedad de los agentes económicos que los crean, los controlan o los financian.

Esta definición es absolutamente congruente con la delimitación conceptual de la ES reflejada en la *Carta de Principios de la Economía Social* de la CEP-CMAF (véase la sección 2.3 de este informe). En términos de contabilidad nacional, comprende a dos importantes subsectores de la ES: a) el subsector de mercado o empresarial y b) el subsector productor no de mercado. Esta clasificación resulta muy útil para elaborar estadísticas fiables y analizar la actividad económica de acuerdo con los sistemas de cuentas nacionales en vigor. Sin embargo, desde un punto de vista socioeconómico existe obviamente una permeabilidad entre los dos subsectores y estrechos vínculos entre el mercado y el no mercado en la ES, debido a una característica que comparten todas las organizaciones de esta economía: son *organizaciones de personas que llevan a cabo una actividad con el objetivo principal de satisfacer las necesidades de las personas y no de retribuir a inversores capitalistas.*

Según la definición anterior, las *características comunes* de estos dos subsectores de la ES son:

- 1) son privados, es decir, no forman parte del sector público ni están controlados por él;
- 2) están organizados formalmente, esto es, por lo general están dotadas de personalidad jurídica;
- 3) tienen autonomía de decisión, lo que significa que tienen plena capacidad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno, y para controlar y organizar todas sus actividades;
- 4) gozan de libertad de adhesión, es decir, que no es obligatorio adherirse a ellos;
- 5) la distribución de beneficios o excedentes entre sus socios usuarios, si se produce, no es proporcional al capital o a las cotizaciones aportadas por los socios, sino a sus actividades o transacciones con la organización;
- 6) desarrollan una actividad económica por derecho propio, con el fin de satisfacer las necesidades de las personas, los hogares o las familias. Por este motivo, se dice que

las organizaciones de la ES son *organizaciones de personas, no de capital*. Trabajan con capital y otros recursos no monetarios, pero no *por* el capital, y

- 7) son organizaciones democráticas. Excepto en el caso de algunas organizaciones voluntarias que prestan servicios no de mercado a los hogares, las organizaciones de primer nivel de la ES por lo general aplican el principio de «una persona, un voto» en sus procesos de toma de decisiones, con independencia del capital o las cotizaciones aportadas por los socios. En todo caso, siempre emplean procesos democráticos y participativos en la toma de decisiones. Las organizaciones a otros niveles también se organizan democráticamente. Los socios ejercen un control mayoritario o exclusivo del poder decisorio en la organización.

Una característica importante de las organizaciones de la ES que está muy arraigada a su historia es su carácter democrático. De hecho, en el mencionado manual sobre las cuentas satélite para las empresas de la economía social que son productoras de mercado (clasificadas en los sectores institucionales S.11 y S.12 de las cuentas nacionales), el criterio democrático se considera un requisito previo para la inclusión de una empresa en la economía social, puesto que la *utilidad social* de estas empresas no radica por lo general en su actividad económica, que es un instrumento para un fin sin ánimo de lucro, sino en su finalidad y en los valores democráticos y participativos que incorporan al funcionamiento de la empresa.

Sin embargo, la definición de trabajo de ES aplicada en este informe también acepta la inclusión de organizaciones voluntarias sin ánimo de lucro que son *productoras de servicios no de mercado para los hogares*, aunque no posean una estructura democrática, ya que esto permite incluir en la economía social a entidades muy destacadas *del tercer sector de acción social* que producen *bienes sociales o preferentes* de indudable utilidad social.

3.3. El subsector de mercado o empresarial de la economía social

El subsector de mercado de la ES se compone fundamentalmente de cooperativas y mutuas, grupos empresariales controlados por cooperativas, mutuas y otras entidades de la ES, otras empresas similares, y determinadas instituciones sin ánimo de lucro al servicio de las empresas de la ES.

Además de las características comunes a todas las entidades de la ES, la definición de trabajo de la sección 3.2 supra y el Manual de la Comisión Europea hacen hincapié en tres características esenciales de las empresas de la ES:

- a) *Han sido creadas para satisfacer las necesidades de sus socios, mediante la aplicación del principio de ayuda mutua, es decir, son empresas en las que habitualmente se da la doble condición de socio y usuario de la actividad.*

El Manual de la Comisión Europea explica con detalle el ámbito y las limitaciones de esta característica. El objetivo central de estas empresas es satisfacer y resolver las necesidades de sus socios, que son básicamente personas o familias.

En las cooperativas y las mutuas, se da habitualmente, aunque no siempre, la doble condición de socio y usuario de la actividad. El principio de ayuda mutua es un principio tradicional del cooperativismo y el mutualismo. El objetivo principal de estas empresas es desarrollar una actividad, cooperativizada o mutualista que permita satisfacer las necesidades de sus socios típicos (socios cooperativistas o socios mutualistas), que son principalmente personas, hogares o familias.

La actividad cooperativizada o mutualista es la que determina la relación entre el socio usuario y la empresa de la economía social. En una cooperativa de trabajo asociado, la actividad cooperativizada es el empleo de los socios; en una cooperativa de viviendas, la construcción de viviendas para el socio; en una cooperativa agraria, la comercialización en el mercado de los productos elaborados por los socios; en una mutua, la actividad mutualista es el seguro de los socios, etc.

Naturalmente, el desarrollo de la actividad cooperativizada o mutualista al servicio de los socios requiere la ejecución de una actividad instrumental en el mercado con terceros no socios. Por ejemplo, una empresa de trabajo asociado vende sus bienes y servicios en el mercado (actividad instrumental) con el fin de crear o mantener empleo para sus socios (actividad cooperativizada).

En el caso de las mutuas, existe una relación indisoluble e inseparable entre la condición del mutualista (socio) y la del asegurado (destinatario de la actividad de la mutua).

En el caso de las cooperativas, la relación de socio y la de usuario es habitual, pero no se da siempre de forma imprescindible. Pueden existir ciertas clases de «socios auxiliares» no usuarios de la actividad cooperativizada que colaboran con la empresa. Por ejemplo, inversores capitalistas o antiguos socios usuarios que han causado baja por razones lógicas y justificadas (jubilación, entre otras), o incluso puede ser socio colaborador de la empresa alguna entidad de carácter público. Siempre que se verifiquen las características de las empresas de la ES establecidas en la definición de trabajo, entre ellas el control democrático por parte de los socios usuarios, las empresas que integren a estas distintas clases de socios colaboradores no usuarios formarán parte del subsector empresarial de la ES.

También pueden existir otras empresas de la ES, como es el caso de las empresas sociales, en las que algunos de los socios compartan sus objetivos sin ostentar la condición de socio permanente en sentido estricto, aunque siga existiendo una relación de asociación transitoria. Incluso este puede ser el caso de determinadas actividades voluntarias. No obstante, lo relevante y habitual es que en estas empresas siempre exista una relación de reciprocidad, un vínculo estable entre la empresa y quienes con una cierta continuidad participan en sus actividades, compartiendo sus riesgos y mostrando alguna consideración con respecto a los socios.

Los beneficiarios de las actividades de las empresas de la ES son también protagonistas en dichas empresas, que constituyen iniciativas de solidaridad recíproca creadas por grupos de ciudadanos para satisfacer sus necesidades a través del mercado.

Esto no impide que las empresas de la ES emprendan acciones de solidaridad en entornos sociales mucho más amplios y que trascienden de su base societaria. En el caso de las cooperativas, sus normas históricas de funcionamiento las han convertido en pioneras de la aplicación del principio de responsabilidad social de las empresas o responsabilidad corporativa, ya que dichas normas estimulan y fomentan mecanismos de solidaridad (principio de educación y acción social, principio de «puerta abierta», creación de un patrimonio irrepartible entre los socios, etc.). Sin embargo, todo ello no desvirtúa la base mutual de la empresa de la ES, que compite en el mercado, se financia principalmente a través del mismo y desarrolla actividades de riesgo de cuyo resultado depende, en última instancia, de la prestación de servicios a los socios.

- b) *Las empresas de la ES son productores de mercado, lo que significa que su producción se destina principalmente a la venta en el mercado a precios económicamente significativos.* El SEC 1995 considera que las cooperativas, mutuas, sociedades instrumentales, otras empresas similares e instituciones sin fines de lucro al servicio de las anteriores son productores de mercado.
- c) *Pueden distribuir beneficios o excedentes entre los socios usuarios, pero no en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino de acuerdo con la actividad que estos realizan con la entidad.*

El hecho de que puedan distribuirse beneficios o excedentes entre los socios no significa que se haga siempre. Existen muchos casos en los que las cooperativas y mutuas, por norma o costumbre, no distribuyen excedentes entre sus socios. Aquí solo se quiere subrayar

que el principio de no distribución de excedentes entre los socios no constituye una característica esencial de las empresas de la economía social.

Aunque la organización democrática es una característica común de todas las entidades de la ES, en ella pueden incluirse determinadas entidades voluntarias no democráticas que prestan servicios no de mercado a las familias a pesar de no tener una estructura democrática, como se verá más adelante.

Sin embargo, para incluir a una empresa en la categoría de la ES, el criterio democrático se considera imprescindible. Como dice el Manual de la Comisión Europea, las empresas de la ES se caracterizan porque en ellas las decisiones se toman democráticamente entre los socios, sin que la propiedad del capital social determine el control del proceso de toma de decisiones. En muchas cooperativas y mutuas el principio de «una persona, un voto» puede verse matizado, permitiéndose una cierta ponderación de los votos para reflejar la participación de cada socio en la actividad. También puede ocurrir que en los grupos empresariales constituidos por diferentes empresas de la ES se ponderen los votos, no solo para reflejar diferentes niveles de actividad de los socios del grupo, sino también para reconocer las diferencias entre ellos desde la perspectiva del número de socios de base que las conforman. Las entidades de la ES también pueden crear y controlar otros grupos empresariales, cuyos procesos de toma de decisiones controlan dichas entidades, con el fin de mejorar la ejecución de sus objetivos en beneficio de sus socios. Estos grupos también forman parte de la ES.

En algunos países, determinadas empresas de la economía social constituidas por trabajadores con el propósito de crear o mantener su empleo adoptan la forma de sociedad anónima o de responsabilidad limitada. Estas empresas podrán considerarse también organizaciones democráticas con procesos democráticos de toma de decisiones siempre y cuando en ellas la mayoría del capital social sea propiedad de los socios trabajadores y esté repartido entre los mismos de forma equitativa.

Otras empresas de la economía social que también adoptan formas jurídicas distintas de la cooperativa se han creado para desarrollar actividades en beneficio de grupos vulnerables, excluidos o en riesgo de exclusión social. Comprenden un amplio espectro de empresas sociales que emplean procesos participativos y democráticos.

3.4. El subsector no de mercado de la economía social

Este subsector se compone mayoritariamente de asociaciones y fundaciones, aunque también puede encontrarse organizaciones con otras formas jurídicas. Está formado por todas aquellas organizaciones de la ES que, según los criterios establecidos por la contabilidad nacional, se consideran productores no de mercado, es decir, aquellos cuya producción se suministra mayoritariamente de forma gratuita o a precios económicamente no significativos.

Como se ha mencionado en la sección 3.2 supra, son *entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios no de mercado en favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden apropiarse los agentes económicos que los crean, los controlan o los financian*. En otras palabras, se trata de organizaciones sin fines de lucro en un sentido estricto del término, puesto que aplican el principio de no distribución de beneficios o excedentes (restricción de no distribución), y, al igual que en todas las entidades de la economía social, las personas son las verdaderas beneficiarias de los servicios que producen.

En las cuentas nacionales se incluye un sector institucional específico, el S.15, llamado «instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares» (ISFLSH) para diferenciarlas de otros sectores. El SEC 1995 define este sector como el formado por las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que sirven a los hogares y que son otros productores no de mercado privados. Sus recursos principales, distintos de los derivados de ventas ocasionales, proceden de contribuciones voluntarias en efectivo o en especie efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad (SEC 1995, 2.87).

En el sector ISFLSH se incluyen varias organizaciones, en su mayoría asociaciones, que desarrollan actividades no de mercado para sus socios (entidades de carácter mutualista) o para grupos de ciudadanos no socios (entidades de interés general). La mayoría de estas entidades funcionan democráticamente y poseen las características de la ES. Comprenden 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 se ha mencionado en la sección 3.1 supra, existen determinadas organizaciones voluntarias sin fines de lucro que son productores de servicios no de mercado para los hogares que, a pesar de no tener una estructura democrática, se incluyen en la ES bajo el nombre de *tercer sector de acción social*, debido a que los servicios que prestan de forma gratuita son *bienes sociales o preferentes* de indudable utilidad social.

Las ISFLSH que no están dotadas de personalidad jurídica o no son muy grandes, a las que el SEC 1995 clasifica en el sector Hogares, S.14 (SEC 1995, 2.76), también forman parte de la ES.

Por último, pueden existir otras instituciones sin fines de lucro de carácter privado, financiadas por sociedades no financieras o por instituciones financieras y que producen servicios culturales, recreativos, sociales, etc. que suministran a las personas de forma gratuita. Aunque el SEC 1995 convencionalmente considera que estas sirven a las sociedades no financieras o financieras en cuestión, y por lo tanto las incluye en los respectivos sectores institucionales (de mercado) (SEC 1995, 2.23 y 2.40), forman parte del subsector no de mercado de la ES, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en la definición.

Las ISFLSH que son productores de mercado dedicados a la producción de bienes y servicios no financieros de mercado, a la intermediación financiera o a actividades financieras auxiliares se excluyen de este grupo, al igual que las asociaciones empresariales financiadas por medio de cuotas voluntarias pagadas por sociedades no financieras o instituciones financieras a cambio de los servicios que prestan.

3.5. La economía social: pluralismo y núcleo identitario común

La ES se ha posicionado en la sociedad europea como un *polo de utilidad social* entre el sector capitalista y el sector público, que sin duda está formado por una gran pluralidad de actores. Las viejas y las nuevas necesidades sociales constituyen, todas ellas, el ámbito de actuación de la ES. Estas necesidades pueden resolverse por los propios afectados a través de una actividad en el mercado, en el que casi todas las cooperativas y mutuas obtienen la mayoría de sus recursos, o mediante asociaciones y fundaciones, de las cuales casi todas suministran servicios no de mercado a personas, hogares o familias y, habitualmente, consiguen sus recursos mayoritarios gracias a donaciones, cuotas de socios, subvenciones, etc.

No puede ignorarse que la diversidad de recursos utilizados y de actores presentes en el seno de las entidades de la ES conduce a diferentes dinámicas de comportamiento y de relación con el entorno. Así, por ejemplo, los voluntarios se encuentran principalmente en el subsector no de mercado (formado en su mayoría por asociaciones y fundaciones), mientras que el subsector de mercado de la ES (cooperativas, mutuas y otras empresas similares) apenas cuenta con voluntarios, a excepción de las empresas sociales, que constituyen un ejemplo evidente de híbrido del mercado y del no mercado, con una gran diversidad de recursos (ingresos del mercado, subvenciones públicas y voluntariado) y de actores dentro de la organización (socios, asalariados, voluntarios, empresas y entidades públicas).

Esta ES plural, que se reafirma y consolida en el seno de una sociedad plural, no equivale a un *totum revolutum* carente de identidad o de valor interpretativo. Al contrario, el núcleo identitario común de la ES se refuerza gracias a un amplio y diverso grupo de entidades microeconómicas, de carácter libre y voluntario, creadas desde la sociedad civil para satisfacer y resolver las necesidades de personas, hogares y familias, y no para retribuir o dar cobertura a inversores o a empresas capitalistas, es decir, creadas por entidades de finalidad no lucrativa. A lo largo de los últimos doscientos años, este variado espectro de organizaciones (de mercado o de no mercado, de interés mutualista o de interés general) ha conformado el tercer sector, tal y como se ha identificado aquí mediante el enfoque de la economía social.

CAPÍTULO 4

PRINCIPALES ENFOQUES TEÓRICOS RELACIONADOS CON LA ECONOMÍA SOCIAL

- 4.1. El tercer sector como punto de encuentro
 - 4.2. En enfoque de las organizaciones no lucrativas
 - 4.3. El enfoque de la economía solidaria
 - 4.4. El enfoque de las empresas sociales
 - 4.5. Otros enfoques
-

4.1. El tercer sector como punto de encuentro

Aunque el término *tercer sector* se ha utilizado mayoritariamente en el mundo anglófono para describir al sector privado no lucrativo constituido en gran medida por asociaciones y fundaciones, también se emplea en Europa continental y en otras partes del mundo como sinónimo de economía social (ES), descrita en el capítulo anterior.

En los Estados Unidos, Levitt fue uno de los primeros en utilizar la expresión *tercer sector* para denominar al sector no lucrativo. En Europa, empezó a utilizarse el mismo término algunos años después para describir a un sector localizado entre el sector público y el sector capitalista, mucho más próximo al concepto de ES.

El tercer sector (TS) se ha convertido en un punto de encuentro de diferentes conceptos, fundamental el *sector no lucrativo* y la *economía social*, que, aunque describen realidades con amplios ámbitos que se solapan, no coinciden con exactitud. Además, en los enfoques teóricos que se han desarrollado a partir de estos conceptos, al TS se le atribuyen distintas funciones en la economía actual.

4.2. El enfoque de las organizaciones no lucrativas

4.2.1. El concepto de organización no lucrativa

El principal enfoque teórico que aborda el TS, aparte del enfoque de la ES, es de origen anglófono, como se ha mencionado anteriormente: la literatura sobre el sector no lucrativo y las organizaciones no lucrativas apareció por primera vez hace treinta años en los Estados Unidos. Fundamentalmente, este enfoque también abarca a las organizaciones privadas que, en virtud de sus normas constitutivas, no pueden distribuir beneficios a las personas que las han creado o que las controlan o financian.

El origen histórico de este concepto está relacionado con las ideas filantrópicas y benéficas fuertemente arraigadas en la Gran Bretaña del siglo XIX y en los países que se encontraban bajo su influencia. La fama de las organizaciones de beneficencia británicas y las fundaciones filantrópicas estadounidenses ha dado lugar a términos como el *sector benéfico* y el *sector voluntario*, que se incluyen en el concepto más amplio de sector no lucrativo.

El concepto moderno de sector no lucrativo fue definido con mayor precisión y difundido ampliamente en todo el mundo gracias a un ambicioso proyecto de investigación internacional que comenzó a principios de los años noventa, dirigido por la Universidad Johns Hopkins (Baltimore, Estados Unidos) con el fin de descubrir y cuantificar su tamaño y estructura, analizar sus perspectivas de desarrollo y evaluar su repercusión en la sociedad.

Las diferentes fases del proyecto abarcan al sector no lucrativo de treinta y seis países en los cinco continentes.

El proyecto estudió organizaciones que cumplieran los cinco criterios fundamentales recogidos en la «definición estructural operativa» de las organizaciones sin fines de lucro, que son:

- a) *organizaciones*, es decir, poseen una estructura y presencia institucional. Por lo general son personas jurídicas;
- b) *privadas*, es decir, están institucionalmente separadas de los poderes públicos, aunque pueden recibir financiación pública e incluir en sus órganos directivos a funcionarios públicos;
- c) *autónomas*, es decir, con capacidad de control sobre sus actividades y libertad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno;
- d) *no reparten beneficios*, es decir, las organizaciones sin fines de lucro pueden generar beneficios pero deben ser reinvertidos en la misión principal de la organización y no distribuidos entre sus propietarios, miembros fundadores u órganos directivos, y
- e) *voluntarias*, lo que significa dos cosas: en primer lugar que la pertenencia a ellas no es obligatoria ni está legalmente impuesta y, en segundo lugar, que deben contar con la participación de voluntarios en sus actividades o en la gestión de esta.

4.2.2. El enfoque de las organizaciones no lucrativas en el SCN 1993

Las Naciones Unidas publicaron un *Manual sobre las Instituciones sin Fines de Lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales* (Manual ISFL). La definición del Manual de las instituciones sin fines de lucro se basa en una definición del sector no lucrativo extraída del enfoque de las organizaciones no lucrativas de Salamon y Anheier descrito en el párrafo anterior. Sobre esta base, el Manual ISFL identifica un gran conjunto heterogéneo de organizaciones no lucrativas que podrían clasificarse dentro de los cinco sectores institucionales que conforman el sistema de cuentas nacionales, incluidas las «Administraciones públicas» (S.13). Existen entidades no lucrativas integradas en el sector de las «sociedades no financieras» (S.11), el sector de las «instituciones financieras» (S.12) y el sector de los «hogares» (S.14). Por último, las «instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares» o ISFLSH (S.15) tienen su propio sector institucional diferenciado en el sistema de cuentas nacionales. Estas organizaciones adoptan una gran variedad de formas jurídicas, aunque la mayoría son asociaciones y fundaciones, y se crean con propósitos muy diferentes: prestar servicios a las personas o empresas que las controlan o financian; llevar a cabo actividades benéficas o filantrópicas en beneficio de las personas necesitadas; prestar servicios de mercado sin fines de lucro como salud, educación, actividades de ocio, etc.; defender los intereses de grupos de presión o los programas políticos de ciudadanos con ideas afines, etc.

Sin embargo, el Manual ISFL excluye importantes grupos como las cooperativas, mutuas, empresas sociales y otras del sector no lucrativo.

Como veremos más adelante, no todas las instituciones sin fines de lucro que el Manual ISFL considera que entran dentro de este ámbito forman parte del concepto de ES.

4.3. El enfoque de la economía solidaria

El concepto de *economía solidaria* se desarrolló en Francia y en algunos países latinoamericanos durante el último cuarto del siglo XX, y se asocia en gran medida al importante crecimiento que el TS ha experimentado en organizaciones que producen y distribuyen algunos de los denominados *bienes sociales o preferentes*. Los bienes preferentes son aquellos sobre los que existe un amplio consenso político y social en cuanto a que son esenciales para una vida digna, y por lo tanto deben estar a disposición de toda la población, independientemente de su renta o poder adquisitivo. Por consiguiente, se considera que el gobierno debe prever la producción y la distribución de estos bienes, ya sea garantizando que se suministren de forma gratuita o subvencionándolos de forma que puedan adquirirse muy por debajo de los precios del mercado.

Durante el auge y la consolidación del estado de bienestar, el disfrute universal de los bienes preferentes más importantes, como los servicios sanitarios y la educación, estaba garantizado por los gobiernos de los países más desarrollados de Europa. Sin embargo, en los últimos decenios han aparecido *nuevas necesidades sociales* que no están atendiendo ni el sector público ni el sector capitalista tradicional, y que afectan a numerosos grupos en riesgo de exclusión social. Estos problemas están relacionados con las condiciones de vida de las personas mayores, el desempleo masivo de larga duración, los inmigrantes, las minorías étnicas, las personas con discapacidad, la reinserción de exconvictos, las mujeres maltratadas, los enfermos crónicos, etc.

Es en estos ámbitos donde algunas organizaciones habituales de la ES (cooperativas y, sobre todo, asociaciones) han experimentado una notable expansión. Este sector agrupa simultáneamente a un conjunto de nuevas organizaciones y nuevos ámbitos de actuación. En comparación con los agentes clásicos de la ES, presenta tres características distintivas: a) las demandas sociales que intenta atender, b) los actores que están detrás de estas iniciativas y c) el deseo explícito de un cambio social.

Sobre la base de estos tres aspectos se desarrolló el concepto de *economía solidaria* en Francia a partir de 1980. Se corresponde con una economía en la que el mercado es un componente, posiblemente el más importante, pero no el único. La economía gira en torno a tres polos: el mercado, el Estado y la reciprocidad. Estos tres polos corresponden a los principios de mercado, redistribución y reciprocidad. El último se refiere a un intercambio no monetario en el ámbito de la sociabilidad primaria que se identifica sobre todo con el asociacionismo.

En resumen, la economía es plural por naturaleza y no puede reducirse a unos términos estrictamente comerciales y monetarios. El enfoque de la economía solidaria representa un intento sin precedentes de unir los tres polos del sistema, de forma que las iniciativas de la economía solidaria constituyen un híbrido entre las economías de mercado, de no mercado y no monetarias. No encajan en el estereotipo de mercado de economía ortodoxa, y sus recursos también tienen distintos orígenes: de mercado (venta de bienes y servicios), de no mercado (subvenciones del gobierno y donaciones) y no monetarios (voluntariado).

Además de este concepto de economía solidaria, que tiene su epicentro en Francia, existe otra visión de la economía solidaria con cierta importancia en algunos países latinoamericanos que la consideran una fuerza de cambio social portadora de un proyecto de sociedad alternativa a la globalización neoliberal. A diferencia del enfoque europeo, que considera que la economía solidaria es compatible con el mercado y el Estado, la perspectiva latinoamericana se centra en el desarrollo de este concepto como alternativa mundial al capitalismo.

4.4. El enfoque de las empresas sociales

En los últimos años ha aparecido una cantidad considerable de trabajos relativos a las empresas sociales, aunque no puede decirse que adopten un enfoque unificado. Sin embargo, pueden distinguirse dos enfoques principales del emprendimiento social: el enfoque angloamericano y el enfoque de Europa continental.

El enfoque angloamericano engloba varias corrientes que definen de forma diferente el ámbito de la empresa social, desde aquellas que consideran que las empresas sociales son las equivalentes en el mercado de las organizaciones privadas sin fines de lucro con un propósito social, a aquellas cuya definición de empresa social se centra exclusivamente en la innovación social y la satisfacción de las necesidades sociales, con independencia de la forma de propiedad de la empresa (pública, de capital privado o lo que se entiende por «economía social» en Europa).

En Europa continental, el enfoque principal de las empresas sociales tradicionalmente se resume en los estudios y propuestas de la Red EMES (red europea de investigación), que considera que estas empresas son el resultado del emprendimiento colectivo en la esfera de la

economía social y están definidas por tres bloques de indicadores (en las dimensiones económica, social y de estructura de gobierno). La Comisión Europea también define las empresas sociales como un subgrupo de la economía social (*agentes de la economía social*) en la *Iniciativa en favor del emprendimiento social* antes mencionada.

4.5. Otros enfoques

En relación con el enfoque descrito en el párrafo anterior, existen otros enfoques teóricos 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. Entre ellas se incluyen a) la *economía alternativa*, que tiene su origen en los movimientos contestatarios que se desarrollaron en Francia después de mayo del 68, y b) la *economía popular*, promovida en varios países de América Latina desde 1980, con características muy similares a la versión latinoamericana de la economía solidaria, hasta el punto de que se conoce también como *economía popular solidaria*. La economía popular excluye todo tipo de relación empleador-empleado y considera el trabajo como principal factor de producción.

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS DEFINICIONES RELACIONADAS CON EL CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL PREDOMINANTES EN CADA UNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA Y EN LOS PAÍSES ADHERENTES Y CANDIDATOS

- 5.1. Conceptos predominantes en cada país
 - 5.2. Actores de la economía social en los Estados miembros de la UE
-

5.1. Conceptos predominantes en cada país

El fenómeno económico y social al que nos referimos en este trabajo como «economía social» está muy difundido y en evidente expansión en toda la UE. Sin embargo, este término, así como el concepto científico asociado a él, no es inequívoco en todos los países de la UE — o incluso dentro de un mismo país en algunos casos— y coexiste generalmente con otros términos y conceptos similares. El objetivo de esta sección es arrojar luz sobre la diversidad de conceptos y términos que existen en Europa para referirse a este fenómeno.

Una parte de esta investigación se ha dedicado, por un lado, a evaluar el nivel de reconocimiento de la economía social en tres ámbitos relevantes —la administración pública, el mundo académico y científico, y el propio sector de la economía social de cada país— y, por otro lado, a detectar y evaluar otros conceptos similares. Este trabajo se ha llevado a cabo siguiendo la metodología utilizada en el primer capítulo de *The enterprises and organizations of the third system. A strategic challenge for employment* (Vivet y Thiry de CIRIEC, 2000), en el que el tercer sistema se asimilaba a la economía social.

Se ha recabado información de fuentes primarias sobre la base de un cuestionario semiabierto dirigido a los corresponsales (véase el anexo), todos ellos testigos privilegiados y expertos conocedores del concepto de economía social y afines, así como de la realidad de este sector en sus respectivos países. El cuestionario incluía preguntas semicerradas sobre el concepto de economía social y similares en los diferentes países de la UE. Los corresponsales son académicos, profesionales de las estructuras federativas y representativas del sector en los países y funcionarios de alto nivel de las administraciones públicas nacionales con competencias en el ámbito de la economía social. El grado de reconocimiento se ha modulado en tres niveles relativos entre los diferentes países: (*) cuando existe un nivel de reconocimiento escaso o nulo de ese concepto; (**) cuando existe un nivel moderado de reconocimiento, y (***) cuando existe un nivel elevado que denota un reconocimiento institucionalizado del concepto en el país en cuestión.

Los resultados se presentan en los cuadros 5.1 y 5.2, que reflejan respectivamente el nivel de reconocimiento del concepto (y el término) de economía social, el reconocimiento de los conceptos conexos «empresa social», «sector no lucrativo» y «tercer sector» y, por último, el reconocimiento de otros conceptos.

Cuadro 5.1. Aceptación nacional del concepto «economía social»

	Por las autoridades públicas	Por las empresas de la economía social	Por el mundo académico - científico
Alemania	*	**	**
Austria	*	**	**
Bélgica	**	***	**
Bulgaria	**	**	**
Chipre	**	**	**
Dinamarca	**	**	**
Eslovaquia	*	*	*
Eslovenia	*	**	**
España	***	***	***
Estonia	**	*	*
Finlandia	**	**	**
Francia	**	***	**
Grecia	**	**	***
Hungría	*	**	*
Irlanda	**	***	**
Italia	**	**	**
Letonia	*	**	**
Lituania	**	*	*
Luxemburgo	**	**	**
Malta	**	*	**
Países Bajos	*	*	*
Polonia	**	**	**
Portugal	***	***	**
Reino Unido	*	**	**
República Checa	*	**	**
Rumanía	*	*	*
Suecia	**	**	*
Países adherentes y candidatos			
Croacia	*	*	*
Islandia	**	**	**

Nota: pregunta del cuestionario: ¿Podría indicarnos si el concepto «economía social» está reconocido en su país?

Incluso en el supuesto de que las condiciones e ideas nacionales asociadas al término de «economía social» difieran considerablemente y puedan no resultar comparables, los datos obtenidos en el trabajo sobre el terreno permitieron dividir a los países en tres grupos dependiendo del su nivel de reconocimiento del concepto de economía social (véase el cuadro 5.1.).

- *Países en los que el concepto de economía social está ampliamente aceptado:* En España, Francia, Portugal, Bélgica, Irlanda y Grecia, el concepto de economía social goza de un mayor reconocimiento por parte de las autoridades públicas y el mundo académico y científico, así como en el propio sector de la economía social. Destacan los dos primeros países: Francia, cuna de este concepto, y España, donde se aprobó la primera ley nacional europea de economía social en 2011.
- *Países en los que el concepto de economía social goza de un nivel moderado de aceptación:* Italia, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Suecia, Letonia, Malta, Polonia, el Reino Unido, Bulgaria e Islandia. En estos países el concepto de economía social coexiste con otros conceptos, como el de sector no lucrativo, sector voluntario y

empresas sociales. En el Reino Unido, el reducido nivel de reconocimiento de la economía social contrasta con la política pública de apoyo a las empresas sociales.

- *Países en los que existe un reconocimiento escaso o nulo del concepto de economía social:* El concepto de economía social es poco conocido, incipiente o desconocido en los siguientes países: Alemania, Austria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Lituania, los Países Bajos, la República Checa y Rumanía: un grupo que engloba principalmente a los países germánicos y a aquellos que se adhirieron a la UE en la última ampliación. Los términos conexos de «sector no lucrativo», «sector voluntario» y «organización no gubernamental» disfrutaban de un nivel de reconocimiento relativamente mayor.

En el resto de cuadros, la información para cada país se presenta en función de dos objetivos: en primer lugar, diferenciar la realidad de los doce nuevos países de la UE y de los dos países candidatos, un objetivo central de este trabajo; y en segundo lugar, diferenciar la realidad de los quince Estados miembros más antiguos.

Cuadro 5.2. Aceptación nacional de otros conceptos reconocidos relacionados con la «economía social»

	Empresas sociales	Sector no lucrativo	Tercer sector
Alemania	**	**	***
Austria	**	***	*
Bélgica	**	**	*
Bulgaria	**	**	**
Chipre	**	**	**
Dinamarca	**	***	***
Eslovaquia	**	***	***
Eslovenia	*	**	*
España	*	*	**
Estonia	*	**	**
Finlandia	***	**	***
Francia	**	**	**
Grecia	**	**	*
Hungría	*	***	*
Irlanda	**	***	**
Italia	**	***	**
Letonia	*	***	**
Lituania	*	**	**
Luxemburgo	*	*	*
Malta	**	**	*
Países Bajos	***	***	*
Polonia	***	**	***
Portugal	**	**	***
Reino Unido	**	**	***
República Checa	*	***	**
Rumanía	*	**	*
Suecia	***	**	*
Países adherentes y candidatos			
Croacia	*	***	**
Islandia	**	***	***

Nota: pregunta del cuestionario: ¿Qué otros conceptos relacionados con la «economía social» gozan de reconocimiento científico, político o social en su país?

En los Países Bajos, Suecia, Finlandia y Polonia, el concepto de «empresas sociales» está ampliamente aceptado. Los Países Bajos aprobaron una Ley de empresas sociales en 2003. Además de los conceptos de «economía social», «sector no lucrativo», «empresa social» y «tercer sector», coexisten otras nociones ampliamente aceptadas en varios países de la UE. En países como el Reino Unido, Dinamarca, Malta y Eslovenia, los conceptos de «sector voluntario» y «organización no gubernamental», relacionados más estrechamente con la idea de organizaciones sin fines de lucro, parecen disfrutar de un amplio reconocimiento científico, social y político. En los países europeos francófonos (Francia, la región valona de Bélgica y Luxemburgo), los conceptos de «economía solidaria» y «economía social y solidaria» también se reconocen, mientras que la idea de *Gemeinwirtschaft* (economía de interés general) se conoce en países germánicos como Alemania y Austria.

Es importante señalar que, en varios países, no se reconocen determinados componentes del término «economía social» en su sentido más amplio como parte integrante de este sector, haciendo hincapié por el contrario en su especificidad y distanciamiento. Este es el caso de las cooperativas en países como Alemania, el Reino Unido, Letonia y parcialmente Portugal.

5.2. Actores de la economía social en los Estados miembros de la UE

A la luz de la situación descrita en la sección anterior de este mismo capítulo, que destaca la marcada diversidad de las realidades nacionales relativas a los conceptos y al nivel de reconocimiento de la economía social y sus conceptos afines, está claro que no es fácil identificar los componentes de la economía social en cada país. El objetivo estriba en establecer qué formas institucionales constituyen el ámbito de la economía social o el término afín más ampliamente reconocido en cada país.

Los resultados del estudio, tras consultar a los expertos nacionales correspondientes, se muestran en el cuadro 5.3.

A modo de resumen se pueden extraer tres conclusiones principales. La primera y la más básica es que los componentes varían significativamente de un país a otro, y existen formas genuinamente nacionales que los expertos consideran que son una parte integrante de la economía social en sus países (véase X1, X2, etc.). En algunos países, como Italia y España, existen ideas divergentes sobre el ámbito de la economía social: el concepto empresarial de la economía social que considera que esta se compone principalmente de cooperativas coexiste con un concepto no de mercado que considera que está formada en gran medida por asociaciones, cooperativas sociales y organizaciones sin fines de lucro.

Una segunda conclusión que puede extraerse es que el concepto más conocido de economía social, el que agrupa a las cooperativas, las mutuas, las asociaciones y las fundaciones, está más extendido precisamente en el grupo de países en el que el concepto de economía social se acepta de forma más generalizada, a excepción de Irlanda. En dos de estos países, Francia y España, la economía social está reconocida jurídicamente.

Una tercera conclusión es que existe un consenso general acerca de que las cooperativas forman parte de la economía social. Esto refleja la creencia bastante generalizada de que las cooperativas y las mutuas son el prototipo de empresas de la economía social. Las asociaciones, las fundaciones y las empresas sociales también se consideran componentes. La razón por la que se excluye a las *friendly societies* (mutuas) del ámbito de la economía social en los nuevos Estados miembros de la UE puede ser el bajo nivel de reconocimiento del propio concepto de economía social, junto con la ausencia de un estatuto jurídico para las mutuas en estos países.

Cuadro 5.3. Componentes de la «economía social»

	Cooperativas	Mutuas	Asociaciones	Fundaciones	Otros
Alemania	X	-	X	X	X5
Austria	X	X	X	X	X1
Bélgica	X	X	X	X	X2
Bulgaria	X	X	X	X	
Chipre	X	n/d	n/d	n/d	
Dinamarca	X	X	X	X	X3
Eslovaquia	X	X	X	X	X17
Eslovenia	X	X	X	X	
España	X	X	X	X	X10
Estonia	X	n/d	X	X	
Finlandia	X	X	X	X	
Francia	X	X	X	X	X4
Grecia	X	X	X	X	X6
Hungría	X	-	X	X	X12
Irlanda	X	X	-	-	X7
Italia	X	X	X	X	X8
Letonia	X	X	X	X	
Lituania	X	-	-	-	X13
Luxemburgo	X	X	X	X	
Malta	X	X	X	X	X14
Países Bajos	X	X	X	X	
Polonia	X	-	X	X	X15
Portugal	X	X	X	X	X9
Reino Unido	X	X	X	X	
República Checa	X	-	-	-	X11
Rumanía	X	X	X	X	X16
Suecia	X	X	X	X	
Países adherentes y candidatos					
Croacia	X	-	X	X	
Islandia	X	X	X	X	

Nota: pregunta del cuestionario: ¿Cuáles de las siguientes formas institucionales considera que pertenecen al ámbito de la «economía social» en su país o, en su caso, a un concepto afín que considere más ampliamente aceptado?

Otras formas específicas de la economía social en cada país:

X1: Empresas sociales

X2: *Sociétés à finalité sociale*

X3: Empresas sociales

X4: *Comités d'entreprise*, protección social voluntaria

X5: Servicios y agencias de voluntariado; empresas sociales para personas desfavorecidas; empresas alternativas del movimiento feminista y medioambiental; organizaciones de ayuda mutua; centros socioculturales; empresas de inserción laboral; sistemas de intercambio y comercio local; empresas vecinales y comunitarias

X6: Empresas populares

X7: Cooperativas de crédito

X8: Organizaciones de voluntarios: tipos de asociaciones, tales como asociaciones de promoción social y asociaciones familiares; fundaciones comunitarias; organizaciones no gubernamentales; IPAB: *Istituzioni di Pubblica Assistenza e Beneficenza*

X9: Misericordias; *IPSS (Instituições Particulares de Solidariedade Social)*

X10: Sociedades Laborales, Empresas de Inserción, Centros Especiales de Empleo, grupos específicos como la ONCE, Sociedades Agrarias de Transformación

X11: Asociación de Beneficios Comunes

X12: Empresas sin ánimo de lucro

X13: Cooperativas de crédito y empresas sociales

X14: Club de bandas

X15: Centros de Integración Socioeconómica

X16: *Unitati Autorizate Proteiate*
X17: Talleres protegidos, servicios sociales

Plataformas y redes de la economía social en Europa

Las organizaciones sociales tienen una tendencia natural a agruparse por afinidades e intereses económicos y políticos comunes. Algunos de los grupos y redes empresariales de la economía social que se han creado en aras de la competitividad son verdaderos gigantes corporativos europeos. También se han formado grupos en la esfera política.

La economía social en Europa ha creado numerosas entidades que actúan como representantes. A través de ellas, la economía social ha estado presente en la elaboración y la aplicación de políticas nacionales y europeas cuando estos procesos han dejado margen a la participación de este tipo de interlocutor social.

En los distintos países europeos, las asociaciones representativas de las empresas y entidades de la economía social han surgido principalmente desde una perspectiva sectorial, dando lugar a organizaciones, asociaciones y plataformas que representan a cooperativas de crédito, de trabajadores y agrarias, entre otras, así como a mutuas de seguros, mutuas y asociaciones de salud y previsión social, y otras organizaciones no gubernamentales de acción social.

Este proceso también se ha reproducido a nivel europeo, donde la economía social (ya sean las «familias» que existen dentro de ella o en conjunto) ha intervenido históricamente en diferentes políticas de la UE. Esto ha quedado patente desde el año en que se firmó el Tratado de Roma, cuando se fundó Eurocoop, la organización que representa a las cooperativas de consumidores de Europa, y en el desarrollo de la política agrícola común con la ayuda de la Confederación General de Cooperativas Agrarias de la Unión Europea (COGECA).

En la actualidad, las organizaciones que representan a la economía social en Europa son las siguientes:

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: *Social Firms Europe*, Confederación Europea de Empresas Sociales, Iniciativas de Empleo y Cooperativas Sociales

La mayoría de estas organizaciones representativas a nivel europeo son a su vez miembros de *Social Economy Europe* y la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones, que es actualmente el interlocutor europeo de máximo nivel en materia de economía social para las instituciones europeas. Esta plataforma se creó en noviembre de 2000 con el nombre de CEP-CMAF.

En algunos países, las asociaciones representativas han ido más allá del nivel sectorial y han creado organizaciones transversales que se refieren explícitamente a la economía social. Algunos ejemplos son la CEPES —Confederación Empresarial Española de la Economía Social— y la Plataforma de Economía Social de Luxemburgo.

Las agrupaciones también han seguido otros criterios: por ejemplo, durante los últimos 15 años han aparecido redes conjuntas de plataformas que representan a la economía social, a organismos gubernamentales (como ayuntamientos) o a empresas y otras organizaciones sociales. Este es el caso de ESMED, la Red Euromediterránea 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; y FEDES, la Federación Europea de Empleadores Sociales, todas ellas promotoras activas de la economía social. *CIRIEC-International* es, a su vez, 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.

CAPÍTULO 6

LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN LOS PAÍSES ADHERENTES Y CANDIDATOS, EN CIFRAS

El objetivo de este capítulo es ofrecer una visión general de las principales cifras de la economía social en la UE, por país y a nivel global, diferenciando tres grupos de organizaciones: cooperativas y formas similares aceptadas; mutuas y formas similares; y por último, asociaciones, fundaciones y otras formas afines sin ánimo de lucro.

Es esencial elaborar las estadísticas a partir de estudios de campo y cuentas verificables. Sin embargo, por razones de tiempo y coste, queda fuera del ámbito de este estudio y deberá tratarse en una fase posterior.

La información estadística proporcionada en este estudio se ha elaborado a partir de datos secundarios facilitados por nuestros corresponsales en cada país (véase el anexo). El período de referencia es 2009-2010. Sin embargo, por razones de disponibilidad y calidad de la información estadística, la información sobre algunos países es de hace unos años, en particular en el caso de las asociaciones, fundaciones y entidades similares. Las cifras estudiadas eran el número de personas empleadas y, en la medida de lo posible, el equivalente a tiempo completo, número de miembros, número de voluntarios y número de entidades o empresas. Para poder comparar con los datos del anterior estudio elaborado por CIRIEC para el CESE sobre la situación de la economía social en la Europa de los Veinticinco, se ha prestado una atención particular a la variable «empleo». Se han elaborado dos cuadros específicos (6.3 y 6.4) para comparar las principales cifras de ambos estudios.

En el transcurso de este trabajo han aparecido lagunas estadísticas graves en los datos de varios países, en particular de los nuevos Estados miembros de la UE, pero no exclusivamente. Las lagunas se han subsanado, en la medida de lo posible, gracias a la información disponible en otros estudios científicos citados en la bibliografía, la ICMIF y la AMICE, el estudio de organizaciones de Cooperatives Europe (2010) y estudios de otras organizaciones centrales como COGECA o Eurocoop. Estas fuentes se han citado sistemáticamente en los cuadros para los diferentes países.

Una diferencia significativa entre este estudio y el anterior llevado a cabo por el CESE y CIRIEC es que los institutos nacionales de estadística se han esforzado mucho en los últimos años por proporcionar datos fidedignos sobre varios grupos de la economía social; y como paso importante hacia el reconocimiento de la economía social en Europa, los estudios se llevaron a cabo utilizando la metodología de la cuenta satélite de España, Portugal, Grecia, la República Checa y Hungría.

Teniendo en cuenta la metodología utilizada, particularmente en vista de la dificultad para comparar determinadas variables a nivel internacional, la dudosa fiabilidad de los datos sobre algunos países, el riesgo de doble contabilidad dentro de las «familias» de un único país, los diferentes años de referencia y las diferentes fuentes para la misma «familia» y país para los dos períodos de referencia (2002-03 y 2009-10), en el último caso debido a la disponibilidad o no de datos, esta información estadística debe tratarse con prudencia.

Los siguientes cuadros explican por sí mismos la situación de la economía social en los países de la UE.

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 personas, cerca del 6,5 % de la población activa de la Europa de los Veintisiete. Estos agregados subrayan el hecho de que se trata de una realidad que no pueden ni deben ignorar la sociedad y sus instituciones.

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 quince 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.

La tercera conclusión es que la economía social ha crecido con mayor rapidez que la población en su conjunto en 2002-03 y 2009-10, pasando del 6 % de la fuerza laboral remunerada total europea al 6,5 %, y de 11 millones a 14,5 millones de empleos.

Cuadro 6.1. Empleos remunerados en las cooperativas, mutuas y asociaciones en la UE (2009-2010)

País	Cooperativas	Mutuas	Asociaciones	TOTAL
Alemania	830 258	86 497	1 541 829	2 458 584
Austria	61 999	1 416	170 113	233 528
Bélgica	13 547	11 974	437 020	462 541
Bulgaria	41 300	n/d	80 000	121 300
Chipre	5 067	n/d	n/d	5 067
Dinamarca	70 757	4 072	120 657	195 486
Eslovaquia	26 090	2 158	16 658	44 906
Eslovenia	3 428	476	3 190	7 094
España	646 397	8 700	588 056	1 243 153
Estonia	9 850	n/d	28 000	37 850
Finlandia	94 100	8 500	84 600	187 200
Francia	320 822	128 710	1 869 012	2 318 544
Grecia	14 983	1 140	101 000	117 123
Hungría	85 682	6 676	85 852	178 210
Irlanda	43 328	650	54 757	98 735
Italia	1 128 381	n/d	1 099 629	2 228 010
Letonia	440	n/d	n/d	440
Lituania	8 971	n/d	n/d	8 971
Luxemburgo	1 933	n/d	14 181	16 114
Malta	250	n/d	1 427	1 677
Países Bajos	184 053	2 860	669 121	856 054
Polonia	400 000	2 800	190 000	592 800
Portugal	51 391	5 500	194 207	251 098
Reino Unido	236 000	50 000	1 347 000	1 633 000
República Checa	58 178	5 679	96 229	160 086
Rumanía	34 373	18 999	109 982	163 354
Suecia	176 816	15 825	314 568	507 209
Países adherentes y candidatos				
Croacia	3 565	1 569	3 950	9 084
Islandia	n/d	221	n/d	221
TOTAL EU-15	3 874 765	325 844	8 605 750	12 806 379
Nuevos Estados miembros	673 629	36 788	611 338	1 321 755
TOTAL EU-27	4 548 394	362 632	9 217 088	14 128 134

En Italia aparecen agregados los datos sobre las mutuas y las cooperativas.

Cuadro 6.2. Empleos remunerados en la economía social en comparación con el empleo remunerado total en la UE (2009-2010), en miles

País	Empleo en la ES	Empleo total	%
Alemania	2 458,58	38 737,80	6,35 %
Austria	233,53	4 096,30	5,70 %
Bélgica	462,54	4 488,70	10,30 %
Bulgaria	121,3	3 052,80	3,97 %
Chipre	5,07	385,1	1,32 %
Dinamarca	195,49	2 706,10	7,22 %
Eslovaquia	44,91	2 317,50	1,94 %
Eslovenia	7,09	966	0,73 %
España	1 243,15	18 456,50	6,74 %
Estonia	37,85	570,9	6,63 %
Finlandia	187,2	2 447,50	7,65 %
Francia	2 318,54	25 692,30	9,02 %
Grecia	117,12	4 388,60	2,67 %
Hungría	178,21	3 781,20	4,71 %
Irlanda	98,74	1 847,80	5,34 %
Italia	2 228,01	22 872,30	9,74 %
Letonia	0,44	940,9	0,05 %
Lituania	8,97	1 343,70	0,67 %
Luxemburgo	16,11	220,8	7,30 %
Malta	1,68	164,2	1,02 %
Países Bajos	856,05	8 370,20	10,23 %
Polonia	592,8	15 960,50	3,71 %
Portugal	251,1	4 978,20	5,04 %
Reino Unido	1 633,00	28 941,50	5,64 %
República Checa	160,09	4 885,20	3,28 %
Rumanía	163,35	9 239,40	1,77 %
Suecia	507,21	4 545,80	11,16 %
Países adherentes y candidatos			
Croacia	9,08	1 541,20	0,59 %
Islandia	0,22	165,8	0,13 %
TOTAL EU-15	12 806,37	172 790,40	7,41 %
TOTAL EU-27	14 128,13	216 397,80	6,53 %

* Población activa entre 16 y 65 años, Eurostat, 2010.

Cuadro 6.3. Evolución del empleo remunerado en la economía social en Europa

País	Empleo en Economía Social		Δ%
	2002/2003	2009/2010	
Alemania	2 031 837	2 458 584	21,00 %
Austria	260 145	233 528	-10,23 %
Bélgica	279 611	462 541	65,42 %
Bulgaria	n/d	121 300	n/d
Chipre	4 491	5 067	12,83 %
Dinamarca	160 764	195 486	21,60 %
Eslovaquia	98 212	44 906	-54,28 %
Eslovenia	4 671	7 094	51,87 %
España	872 214	1 243 153	42,53 %
Estonia	23 250	37 850	62,80 %
Finlandia	175 397	187 200	6,73 %
Francia	1 985 150	2 318 544	16,79 %
Grecia	69 834	117 123	67,72 %
Hungría	75 669	178 210	135,51 %
Irlanda	155 306	98 735	-36,43 %
Italia	1 336 413	2 228 010	66,72 %
Letonia	300	440	46,67 %
Lituania	7 700	8 971	16,51 %
Luxemburgo	7 248	16 114	122,32 %
Malta	238	1 677	604,62 %
Países Bajos	772 110	856 054	10,87 %
Polonia	529 179	592 800	12,02 %
Portugal	210 950	251 098	19,03 %
Reino Unido	1 711 276	1 633 000	-4,57 %
República Checa	165 221	160 086	-3,11 %
Rumanía	n/d	163 354	n/d
Suecia	205 697	507 209	146,58 %
Países adherentes y candidatos			
Croacia	n/d	9 084	n/d
Islandia	n/d	221	n/d
TOTAL EU-15	10 233 952	12 806 379	25,14 %
Nuevos Estados miembros	908 931	1 321 755	45,42 %
TOTAL EU-27	11 142 883	14 128 134	26,79 %

Cuadro 6.4 Evolución del empleo remunerado en la economía social en Europa

País	Empleos en 2002/2003		Empleos en 2009/2010		Δ%	
	Cooperativas	Asociaciones	Cooperativas	Asociaciones	Cooperativas	Asociaciones
Alemania	466 900	1 414 937	830 258	1 541 829	77,82 %	8,97 %
Austria	62 145	190 000	61 999	170 113	-0,23 %	-10,47 %
Bélgica	17 047	249 700	13 547	437 020	-20,53 %	75,02 %
Bulgaria	n/d	n/d	41 300	80 000	n/d	n/d
Chipre	4 491	n/d	5 067	n/d	12,83 %	n/d
Dinamarca	39 107	120 657	70 757	120 657	80,93 %	0,00 %
Eslovaquia	82 012	16 200	26 090	16 658	-68,19 %	2,83 %
Eslovenia	4 401	n/d	3 428	3 190	-22,11 %	n/d
España	488 606	380 060	646 397	588 056	32,29 %	54,73 %
Estonia	15 250	8 000	9 850	28 000	-35,41 %	250,00 %
Finlandia	95 000	74 992	94 100	84 600	-0,95 %	12,81 %
Francia	439 720	1 435 330	320 822	1 869 012	-27,04 %	30,21 %
Grecia	12 345	57 000	14 983	101 000	21,37 %	77,19 %
Hungría	42 787	32 882	85 682	85 852	100,25 %	161,09 %
Irlanda	35 992	118 664	43 328	54 757	20,38 %	-53,86 %
Italia	837 024	499 389	1 128 381	1 099 629	34,81 %	120,19 %
Letonia	300	n/d	440	n/d	46,67 %	n/d
Lituania	7 700	n/d	8 971	n/d	16,51 %	n/d
Luxemburgo	748	6 500	1 933	14 181	158,42 %	118,17 %
Malta	238	n/d	250	1 427	5,04 %	n/d
Países Bajos	110 710	661 400	184 053	669 121	66,25 %	1,17 %
Polonia	469 179	60 000	400 000	190 000	-14,74 %	216,67 %
Portugal	51 000	159 950	51 391	194 207	0,77 %	21,42 %
Reino Unido	190 458	1 473 000	236 000	1 347 000	23,91 %	-8,55 %
República Checa	90 874	74 200	58 178	96 229	-35,98 %	29,69 %
Rumanía	n/d	n/d	34 373	109 982	n/d	n/d
Suecia	99 500	95 197	176 816	314 568	77,70 %	230,44 %
Países adherentes y candidatos						
Croacia	n/d	n/d	3 565	3 950	n/d	n/d
Islandia	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
TOTAL EU-15	2 946 302	6 936 776	3 874 765	8 605 750	31,51 %	24,06 %

Cuadro 6.5. Voluntarios en la UE, 2011

País	% de la población adulta	Número de voluntarios
Alemania	34 %	24 065 072
Austria	37 %	2 638 255
Bélgica	26 %	2 341 994
Bulgaria	12 %	784 501
Chipre	23 %	153 531
Dinamarca	43 %	1 949 371
Eslovaquia	29 %	1 332 145
Eslovenia	34 %	598 298
España	15 %	5 867 518
Estonia	30 %	341 166
Finlandia	39 %	1 740 611
Francia	24 %	12 646 908
Grecia	14 %	1 355 390
Hungría	22 %	1 878 243
Irlanda	32 %	1 124 535
Italia	26 %	13 484 222
Letonia	22 %	426 628
Lituania	24 %	679 138
Luxemburgo	35 %	144 534
Malta	16 %	55 975
Países Bajos	57 %	7 787 384
Polonia	9 %	2 914 610
Portugal	12 %	1 082 532
Reino Unido	23 %	11 774 457
República Checa	23 %	2 072 862
Rumanía	14 %	2 549 410
Suecia	21 %	1 636 160
Países adherentes y candidatos		
Croacia	n/d	n/d
Islandia	n/d	n/d

Fuente: Eurobarómetro/Parlamento Europeo 75.2: Trabajo voluntario.

CAPÍTULO 7

MARCO JURÍDICO QUE REGULA A LOS AGENTES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EN LOS PAÍSES ADHERENTES Y CANDIDATOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLANTADAS, ESPECIALMENTE LA NUEVA LEGISLACIÓN RECIENTE EN MATERIA DE ECONOMÍA SOCIAL

- 7.1. Legislación que regula a los agentes de la economía social en la Unión Europea
- 7.2. Políticas públicas dirigidas a la economía social en los países de la Unión Europea
- 7.3. Nuevas leyes nacionales en materia de economía social en Europa

7.1. Legislación que regula a los agentes de la economía social en la Unión Europea

El marco institucional es un factor fundamental para el tamaño y la visibilidad de la economía social. Las disposiciones normativas que definen este marco establecen tres tipos de reconocimiento en este sector:

- 1) reconocimiento explícito por parte de las autoridades públicas de las diferentes identidades de estas organizaciones, que requieren un trato especial. Aquí el objetivo del ordenamiento jurídico es institucionalizarlas como agentes privados;
- 2) reconocimiento de la capacidad y la libertad de actuación de estas organizaciones en cualquier ámbito de la actividad social y económica, y
- 3) reconocimiento de su papel negociador en el proceso de elaboración y aplicación de políticas públicas, según el cual se consideran agentes codecisores y agentes coejecutores de la política.

En Europa, las diferentes formas de ES no gozan siempre de una adecuada institucionalización en estos tres planos.

En lo que se refiere al primer plano, no todas las formas de economía social presentan un grado similar de reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los diferentes países de la UE.

En el caso de las cooperativas —que se hallan reconocidas explícitamente en el artículo 58 del Tratado de Roma como una forma empresarial específica y también en las constituciones de varios Estados miembros, como Grecia, Italia, Portugal y España—, si bien disponen de un marco normativo en el que pueden operar y que garantiza los derechos de socios y terceros, no siempre disfrutan de una ley específica a nivel nacional que regule la totalidad de las cooperativas. De hecho, en algunos países, como Dinamarca, la República Checa o el Reino Unido, se carece de una legislación general sobre cooperativas, aunque existen algunas leyes relativas a tipos concretos de cooperativas, como las cooperativas de vivienda en el caso danés o las de ahorro y crédito en el caso del Reino Unido y de la República Checa. Esto contrasta con la situación de otros países como España, Italia o Francia donde existe una inflación legislativa en este campo, con diferentes leyes por tipos de cooperativas y por niveles de gobierno (estatal y regional).

Esta situación se reproduce de modo análogo para los diferentes estatutos jurídicos de las formas de ES europeas, presentados en los cuadros 7.1 y 7.2. Pueden identificarse tres grupos de países: un primer grupo con una legislación específica por forma de ES, un segundo grupo con disposiciones normativas dispersas en diferentes leyes que regulan las entidades de ES, y un tercero que carece de cualquier resquicio normativo que regule las distintas formas de ES.

Cuadro 7.1. Reconocimiento jurídico de formas específicas de organización de la economía social

	Cooperativas	Mutuas	Asociaciones	Fundaciones
Alemania	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Austria	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Bélgica	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Bulgaria	SÍ	no	SÍ	SÍ
Croacia	SÍ	no	SÍ	SÍ
Chipre	SÍ	n/d	n/d	n/d
Dinamarca	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Eslovaquia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Eslovenia	no	no	SÍ	SÍ
España	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Estonia	no	no	SÍ	SÍ
Finlandia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Francia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Grecia	SÍ	-	SÍ	SÍ
Hungría	SÍ	no	SÍ	SÍ
Irlanda	R	no	no	no
Islandia	SÍ		no	SÍ
Italia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Letonia	SÍ	no	SÍ	SÍ
Lituania	SÍ	no	SÍ	SÍ
Luxemburgo	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Malta	SÍ	n/d	n/d	n/d
Países Bajos	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Polonia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Portugal	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Reino Unido	R	R	SÍ	SÍ
República Checa	R	no	SÍ	SÍ
Rumanía	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Suecia	SÍ	no	SÍ	SÍ

Nota: pregunta del cuestionario: ¿Disponen las diversas formas institucionales de la economía social de un estatuto jurídico claramente diferenciado, por ejemplo una ley específica?

R: indica que el país cuenta con algunas disposiciones legales que regulan esta forma de organización de ES, aunque pueden estar dispersas entre varias leyes.

En los últimos años se han aprobado algunos actos legislativos significativos en varios de los nuevos Estados miembros de la UE. Se enumeran en el cuadro 7.2.

7.2. Políticas públicas dirigidas a la economía social en los países de la Unión Europea

Durante el último cuarto de siglo, varios gobiernos nacionales y regionales de la UE han aplicado políticas que hacen referencia explícita a partes o a la totalidad de la economía social. En general, se han formulado *políticas sectoriales* con referencias explícitas, aunque fragmentadas e inconexas, a las formas institucionales que componen la economía social. Algunos ejemplos son las políticas activas de empleo que hacen referencia a las cooperativas de trabajadores y las empresas de inserción, las políticas de servicios sociales, donde las asociaciones, fundaciones y otras entidades sin fines de lucro han desempeñado un papel clave, las políticas agrarias y de desarrollo rural, en las que se ha implicado a las cooperativas agrarias, o la referencia a las mutuas de previsión social en el marco de los sistemas de seguridad social.

Más recientemente y de forma excepcional han aparecido políticas específicas de la ES, unas centradas en las empresas que operan en el mercado y otras dirigidas a las entidades sin fines de lucro que operan fuera del mercado, pero pocas veces de modo transversal.

En concreto, entre los principales factores que determinan el alcance y la importancia de las políticas aplicadas, y la medida y la forma en que la economía social aparece en dichas políticas, se incluyen el reconocimiento social y político de la economía social como fenómeno institucional, la visibilidad e imagen del sector a ojos de la sociedad y de los responsables políticos con respecto al papel que desempeña en el desarrollo multidimensional (económico, social y cultural) de la nación, el peso económico y la historia de este fenómeno y, por último, su capacidad de ser un representante creíble en los diversos procesos de elaboración y aplicación de políticas públicas.

Uno de estos factores –el papel que puede desempeñar la economía social en el desarrollo multidimensional de las naciones– se refiere al modelo conceptual de sociedad y constituye la base para integrar a las diversas fuerzas económicas y sociales que coexisten en un país. En este sentido, existen tres modelos de sociedad predominantes en los que el papel de la economía social es sistemáticamente antagonista.

En el primer modelo, la *socialdemocracia tradicional*, las necesidades sociales son atendidas exclusivamente por el Estado mediante la redistribución. La economía social se considera una herencia del pasado y ocupa un lugar residual. Por lo tanto, las cuestiones sociales se presentan casi únicamente como problemas que exigen una inversión del Estado. Se financia a través de los impuestos sobre el capital, que se considera el principal instrumento de producción de riqueza.

En el segundo modelo, o *modelo neoliberal*, la economía se reduce al mercado, que está ocupado exclusivamente por empresas tradicionales con fines de lucro, y lo social se refiere únicamente a aquellos que no participan en la economía de mercado y constituyen así una demanda insolvente. Aquí la economía social no solo queda excluida de la determinación de los problemas fundamentales de la economía, sino que también contribuye a la dualización social y económica en dos ámbitos: en las actividades de mercado, al fomentar la dependencia y la inestabilidad en las relaciones laborales y de producción de los segmentos crecientes de la población, y en las actividades no de mercado y redistributivas, al fomentar el cuestionamiento del Estado como principal regulador y redistribuidor, y favorecer la filantropía, el trabajo voluntario y la economía informal (Chaves, 2005).

En el tercer modelo, la *democracia social y económica* o el modelo de *economía plural*, las necesidades sociales son atendidas de forma simultánea por el Estado (redistribución) y la sociedad; el Estado sigue siendo el principal regulador y redistribuidor, y la economía social está presente tanto en las actividades de mercado como no de mercado. En este modelo, el fomento de la participación de la economía social exige mecanismos adecuados de evaluación de su potencial y límites para generar valor añadido social por un lado, e importantes cambios socioeconómicos e institucionales por otro (Lévesque, 1997).

Cuadro 7.2 Otras formas jurídicas de empresa y organización de la economía social en Europa *

País	Otras (especificíquese)
Bélgica	- Ley de «Sociétés à finalité sociale» (empresas con fines sociales), 13.4.1995.
Irlanda	- Credit Union Act (Ley de cooperativas de crédito), 1997.
Italia	- D.Legs. 155/2006 "Disciplina dell'impresa sociale" (D. Ley sobre las empresas sociales), - Onlus (Organizaciones no lucrativas de utilidad social), D. Lgs. n.460/1997 - ONG para el desarrollo Ley 49/1987 - Ley 266/1991 "Legge Quadro sul volontariato" (Ley marco sobre el voluntariado)
Portugal	- Misericórdias DL 119/83, 25.02.83
España	- Sociedades laborales, Ley de 1997, - Centros Especiales de Empleo para minusválidos, RD 2273/1985), - Empresas de Inserción: Ley 12/2001, disposición adicional novena, normativas regionales.
Suecia	- Asociaciones de vivienda (asociaciones económicas), 30.5.1991
Finlandia	- Empresas sociales, 30.12.2003 - Osuuskuntalaki (Ley de cooperativas), 28.12.2001/1488
Grecia	- La Ley 2190/1920 se aplica a las «empresas populares» - Ley 2810/2000 y Ley 410/1995 para las «agencias de desarrollo»
Países Bajos	- El 2º Libro de Código Civil (personas jurídicas) data de 1850; actualizado en 1992
Dinamarca	- Ley de cooperativas de vivienda y otras sociedades de vivienda colectiva, actualizado en 2006.
República Checa	- Asociación de Beneficios Comunes (NNO), 1995 - Asociación de Propietarios de Pisos, 2000
Hungría	- Empresas sin fines de lucro
Letonia	- Cooperativa de crédito, 15.7.1993
Lituania	- Cooperativas de crédito, 1995 - Empresas sociales, 2004
Polonia	- Cooperativas sociales, 2006 - Ley de empleo social para centros de integración social, 13.6.2003 - Ley sobre actividades de interés público y voluntariado para las entidades de interés público, 24.4.2004
Reino Unido	- Community interest company (CIC) (Empresa de interés comunitario)

* Estatuto jurídico diferenciado del de las cooperativas, las mutuas, las asociaciones y las fundaciones.

Nota: pregunta del cuestionario: ¿Disponen las formas institucionales de la economía social mencionadas en la sección 5 de un estatuto jurídico claramente diferenciado, por ejemplo una ley específica? En tal caso, notifíquese.

Cuadro 7.3 Tratamiento fiscal específico para las entidades de la economía social en la UE

	Cooperativas	Mutuas	Asociaciones	Fundaciones
Alemania	-	Sí	Sí	Sí
Austria	Sí	-	Sí	Sí
Bélgica	Sí	Sí	Sí	Sí
Bulgaria	-	-	-	-
Chipre	Sí	n/d	n/d	n/d
Dinamarca	Sí	-	Sí	Sí
Eslovaquia	-	Sí	Sí	Sí
Eslovenia	n/d	n/d	n/d	n/d
España	Sí	Sí	Sí	Sí
Estonia	-	-	-	Sí
Finlandia	Sí	-	Sí	Sí
Francia	Sí	Sí	Sí	Sí
Grecia	Sí	Sí	Sí	Sí
Hungría	Sí	Sí	Sí	Sí
Irlanda	Sí	-	-	-
Italia	Sí	Sí	Sí	Sí
Letonia	Sí	-	Sí	Sí
Lituania	n/d	n/d	n/d	n/d
Luxemburgo	-	-	-	Sí
Malta	Sí	n/d	Sí	Sí
Países Bajos	Sí	Sí	Sí	Sí
Polonia	-	-	-	-
Portugal	Sí	Sí	Sí	Sí
Reino Unido	-	Sí	Sí	Sí
República Checa	-	-	Sí	Sí
Rumanía	-	Sí	Sí	Sí
Suecia	-	-	-	-
Países adherentes y candidatos				
Croacia	-	-	Sí	Sí
Islandia	n/d	n/d	Sí	Sí

Nota: pregunta del cuestionario: ¿Gozan las diferentes formas institucionales de la economía social mencionadas en la sección 5 de un tratamiento fiscal diferente de las empresas privadas tradicionales?

7.3. Nuevas leyes nacionales en materia de economía social en Europa

En los últimos diez años, varios países europeos han prestado una atención particular al proceso legislativo en materia de economía social. Ha sido durante este tiempo cuando se han avivado los debates sobre el concepto y la definición, el objeto de la legislación y las políticas para apoyar este sector social. Algunos de los casos más recientes son Rumanía, Polonia y Francia, donde los proyectos de ley para regular la ES todavía no se han introducido o están siendo objeto de acalorados debates. El punto central es la propia definición del ámbito de la economía social, ya sea por este nombre o por el de empresas sociales. Sus delimitaciones son muy diferentes en las tres leyes de economía social existentes, dos nacionales (España y Grecia) y una regional (Valonia, en Bélgica). Las diferencias son aún más evidentes a la hora de definir el ámbito de las empresas sociales, para las que se ha promulgado un gran número de leyes (véase el cuadro 7.1).

Cuadro 7.4. Reconocimiento jurídico de la economía social o del estatuto de empresa social

País	Ley	Nombre de la Ley / Proyecto de ley
Bélgica (Valonia)	Sí	Economía social (2008, Décret régional)
Eslovenia	Sí	Empresa social (2011)
España	Sí	Economía social (2011)
Finlandia	Sí	Empresa social (2003)
Francia	Proyecto	Economía solidaria (fracasada)
Grecia	Sí	Economía social y empresas sociales (2011)
Italia	Sí	Empresa social (2005)
Lituania	Sí	Empresa social (2004)
Países Bajos	Proyecto	Empresas sociales (2012)
Polonia	Proyecto	Economía social (2012)
Portugal	Proyecto	Economía social (2012)
Rumanía	Proyecto	Empresas sociales (2012)

Las dos leyes nacionales de economía social vigentes en la actualidad se encuentran en los dos países que están sufriendo la crisis con mayor dureza: España y Grecia. La primera es la Ley española 5/2011 de 29 de marzo de 2011 de Economía Social y la segunda es la Ley griega 4019/2011 de Economía Social, Emprendimiento Social y otras disposiciones. En Bélgica, el decreto del Parlamento valón de 20 de noviembre de 2008 relativo a la Economía Social es similar a la ley española.

CAPÍTULO 8

LA ECONOMÍA SOCIAL EN UNA EUROPA INMERSA EN LA CRISIS MUNDIAL

- 8.1. La economía social en medio de la crisis estructural y cíclica
 - 8.2. La economía social en medio de la crisis financiera
 - 8.3. La economía social en medio de la crisis económica y de empleo
 - 8.4. La economía social en medio de la crisis del sector público y el estado de bienestar
-

8.1. La economía social en medio de la crisis estructural y cíclica

El origen de la crisis que Europa lleva padeciendo los últimos años se basa en procesos políticos, sociales y económicos muy profundos, como los efectos de la globalización sobre los modelos nacionales de capitalismo y los modelos de estado de bienestar, la gobernabilidad de Europa y los paradigmas intelectuales de los modelos de sociedad. Estos elementos enmarcan la crisis y, al mismo tiempo, la hacen circunstancial, más ligada a los problemas financieros y económicos y a la crisis de la financiación pública, y hacen que su carácter sea más estructural. Desde este punto de vista, la economía social desempeña, al igual que puede seguir haciéndolo en el futuro, un importante papel.

Al distinguir entre un análisis estructural de la crisis económica que la considera consecuencia del agotamiento del fordismo a finales de los años setenta, y una lectura más inmediata que revela una serie de perturbaciones durante el período 1975-2012 que ni la desregulación liberal de los años ochenta ni el apoyo keynesiano a los gobiernos nacionales (en particular en 2007-2008) lograron frenar, es posible tanto demostrar que la ES, junto con la intervención pública (directa o a través del sistema de bienestar social), ha servido de amortiguador a corto plazo de la crisis, como contemplar la posibilidad de que la ES forme parte de una salida estructural de la crisis si se hace un buen uso de las características que posee y que podrían ser adecuadas para renovar el sistema de producción de Europa.

La ES como *amortiguador de la crisis*. Esta función se prevé por dos razones. Una es que por sus normas particulares (sin fines de lucro, asignación de excedentes, doble naturaleza), la ES no puede comprarse porque no existe un mercado para sus acciones, es difícil de reubicar porque hay grupos de personas arraigados en determinados lugares, es más resistente en vista de sus reservas financieras, que no pueden distribuirse entre los accionistas, y es más flexible desde el punto de vista financiero por el arbitraje entre los ingresos inmediatos y la distribución de los excedentes (por ejemplo a las participaciones en una cooperativa de trabajo asociado o a los reembolsos en las cooperativas y mutuas de seguros). Por último, la economía social se acoge a estrategias a largo plazo.

La otra razón es que, debido a la importancia de sus compromisos sociales y al resultado de un modo de gobernanza que, más allá de funcionar simplemente como democracia representativa, permite alcanzar cierto consenso en época de crisis, la ES disfruta a nivel interno de flexibilidad de las horas de trabajo y los salarios (moderada en las asociaciones pequeñas, ponderada por el factor trabajo en las cooperativas de trabajo asociado), una estructura salarial menos jerárquica (excepto en las filiales: véase *INSEE Première* de febrero de 2012), y una cierta estabilidad laboral (menor volumen de negocios, mantenimiento de las personas mayores en su puesto de trabajo, integración de la mujeres). Por el contrario, la inestabilidad laboral no garantiza la supervivencia (por ejemplo de la ayuda a domicilio, o las asociaciones deportivas o culturales), mientras que, a nivel externo, como las personas confían en ella, sigue recibiendo donaciones y voluntarios que suponen un freno a la recesión del mercado (las cooperativas han perdido menos terreno que las empresas con fines de lucro) y un freno a la restricción de la financiación pública (siempre y cuando la opinión pública se movilice con ella).

La ES como *agente de salida estructural de la crisis*. Además de la no financiarización de las empresas de la ES (distinta de la idea potencial de las filiales con fines de lucro que no siguen los principios de fundación y gobernanza de la ES), este tipo de economía podría considerarse una salida adecuada de la crisis económica sobre la base de una nueva relación – entre los individuos y la sociedad, la autonomía y la interdependencia, y la responsabilidad individual y colectiva– caracterizada por un mayor nivel de conocimiento e innovación (en consonancia con la estrategia de Lisboa), a veces llamado el sector cuaternario de la economía.

Es una economía del conocimiento por el énfasis en el aprendizaje colectivo y en las competencias y la internalización del aprendizaje permanente en la actividad económica (más allá de la formación formal).

Es una economía de servicios relacional por la producción conjunta de servicios entre productores y usuarios, la movilización de las partes interesadas y la importancia que concede a la relación en la transacción (véase J. Gadrey).

Es una economía de funcionalidad debido al «principio de puertas abiertas» promovido por su propiedad colectiva, junto con el acceso asociado a la propiedad individual, a su énfasis en la función (vivienda, transporte, alimentos, etc.) y no en el producto, al gran valor que añaden los servicios a los bienes («grupo de soluciones») y a la transversalidad de su enfoque (véase Du Tertre).

Es una economía circular: la ES fue precursora del reciclado y la reutilización de los bienes (papel, cartón, textiles, etc.) e invierte cada vez más en el ahorro energético, las energías renovables (cooperativas eólicas en Dinamarca, Enercoop en Francia), la construcción ecológica y la rehabilitación con una perspectiva de producción descentralizada.

Es evidente, por tanto, que la ES cumple una función anticíclica e innovadora en la actual época de malestar económico y social. Sin embargo, también está demostrando que puede participar activamente en una nueva forma de regulación socioeconómica más cooperativa (junto con normativas administrativas y de competencia) si las autoridades reconocen su particularidad de combinar el desarrollo económico y el desarrollo social, en lugar de tratarlos como una jerarquía (el desarrollo social como subproducto del desarrollo económico).

8.2. La economía social en medio de la crisis financiera

Las características principales de la crisis financiera son bien conocidas: en primer lugar, puesto que el capital se ha globalizado, el poder y la movilidad del capital internacional han crecido, con un papel fundamental de los fondos soberanos de inversión (por ejemplo los de Kuwait). Esta configuración financiera internacional presenta problemas normativos a nivel local y nacional. En segundo lugar, la creciente complejidad de los instrumentos financieros y la interrelación de las instituciones financieras han demostrado la importancia cada vez mayor de los sistemas de regulación y certificación (por ejemplo las agencias de calificación) y las organizaciones financieras inter pares, pero, paradójicamente, la política predominante ha reducido la regulación del sector financiero a nivel nacional e internacional. Cuando estalló la crisis financiera en 2008 era demasiado tarde.

La relación de la economía social con la crisis ha sido diferente, en particular en su sector financiero. Ante todo, no fue la economía social o sus instituciones financieras las que provocaron la crisis: su origen radica en valores sociales como la avaricia y la rivalidad, tanto interpersonal como entre grupos sociales, que son ajenos a la ES. En segundo lugar, las instituciones financieras de la economía social han sufrido los efectos de la crisis financiera en menor medida, al menos inicialmente, puesto que estaban menos expuestas a las clases de activos financieros que causaron la crisis y están más relacionadas con las actividades económicas vinculadas al nivel local. Lo que ha afectado en última instancia al sector financiero de la economía social ha sido la duración de la crisis y el racionamiento del crédito (véase Palomo, 2010). En tercer lugar, en el actual clima de racionamiento del crédito y aumento de la exclusión financiera, la ES ha demostrado su capacidad de innovación social y de respuesta a las demandas sociales utilizando sus propias formas alternativas de financiación solidaria, como los bancos éticos o las monedas sociales, que no solo están facilitando el crédito, sino que

también están generando confianza en sus servicios financieros. Los bancos de microcrédito concebidos por el economista bangladesí Mohammed Yunus, ganador del Premio Nobel de la Paz en 2006, son un ejemplo clásico: además de facilitar la inclusión financiera, estas entidades han dado voz, poder adquisitivo y capacidad de negociación a las mujeres en países en los que su posición social y financiera era hasta ahora marginal. En Europa, algunos ejemplos de entidades que conceden pequeños préstamos a las mujeres y a los grupos sociales vulnerables, o que son más conscientes de los objetivos éticos, son los bancos éticos (Triodos Bank o la Banca Etica italiana), el francés CIGALES (*Clubs d'Investisseurs pour une Gestion Alternative et Locale de l'Épargne Solidaire* o Clubs de Inversores para una Gestión Alternativa y Local del Ahorro Solidario) o las CDFI (Instituciones Financieras de Desarrollo Comunitario). Muchas de ellas son miembros de la red INAISE.

La economía social desempeña una función en la regulación del mercado de capitales en la medida en que integra en el sector financiero a grandes segmentos de la población que están excluidos del sector bancario tradicional, es una fuente primaria de financiación y subvenciones públicas para las personas con pocos recursos, y controla colectivamente los flujos financieros generados por el trabajo y las entidades de la ES (como los salarios y fondos de pensiones, los bancos éticos y sociales, las cooperativas de crédito, y las reservas y otros fondos procedentes de las operaciones rentables de las cooperativas y las mutuas). Además, las cooperativas de crédito se han comportado de un modo ejemplar durante la actual recesión. No son responsables de la actual crisis financiera internacional y no han sentido sus efectos tanto como otras instituciones financieras, sino que han mantenido unos balances saludables y han seguido cumpliendo su función como facilitadoras de crédito e inclusión social.

8.3. La economía social en medio de la crisis económica y de empleo

Probablemente, el valor social añadido de la economía social se ve con mayor claridad en su regulación de los numerosos desequilibrios del mercado laboral. No es casualidad que sean los ministerios de trabajo y asuntos sociales de los gobiernos europeos los que se ocupan habitualmente de fomentar la economía social.

Históricamente, la economía social ha contribuido a la creación y la conservación del empleo en los sectores y negocios en crisis o amenazados por el cierre, aumentando la estabilidad laboral, transfiriendo puestos de trabajo de la economía sumergida a la oficial, manteniendo vivas las habilidades (por ejemplo la artesanía), buscando nuevas ocupaciones (por ejemplo, educador social) y estableciendo vías de acceso al empleo, especialmente para los grupos desfavorecidos y las personas excluidas socialmente (véase Demoustier en CIRIEC, 2000). En los últimos decenios, los datos estadísticos han demostrado que se trata de un sector poderoso de creación de empleo en Europa, y más sensible al empleo que otros sectores de la economía, como puede observarse en los cuadros a continuación.

La economía social ayuda a corregir tres importantes desequilibrios del mercado laboral: el desempleo, la inestabilidad laboral y la incapacidad para acceder al empleo, y la exclusión social y del mercado laboral de los desempleados. Tradicionalmente, las cooperativas de trabajo asociado y otras empresas bajo el control o la propiedad de los trabajadores han desempeñado un papel más activo en este ámbito. En época de crisis, y ante la gravedad de la situación económica de las empresas industriales en las que trabajaban, innumerables grupos de trabajadores han decidido transformar o reactivar estas empresas como cooperativas para mantener sus empleos. En este momento, en un contexto de pérdida general de empleos, las empresas de trabajadores han aumentado el empleo directo. Se ha señalado (Tomás-Carpi, 1997) que el empleo en la economía social muestra una sensibilidad a las fluctuaciones de la producción y la demanda sectorial y mundial (lo que los economistas llaman elasticidad del empleo en función de los ingresos) considerablemente menor que el sector privado con fines de lucro durante las recesiones en el ciclo económico y las fases de madurez de los productos. Sin embargo, la economía social también ha creado una proporción significativamente mayor de empleo directo que el resto de la economía española durante los repuntes del ciclo económico, como ocurrió durante la segunda mitad de la década de los noventa.

Las nuevas entidades de la economía social, como las cooperativas sociales y otras entidades voluntarias que trabajan en los llamados ámbitos de nuevo empleo, como los servicios

sanitarios y sociales, y los servicios educativos, culturales y de investigación, desempeñan un papel muy dinámico como creadores de empleo en Europa. Estas entidades demuestran una importante capacidad creativa en el mercado laboral, estableciendo vías de paso del trabajo voluntario al empleo remunerado, agrupando horas de trabajo, analizando nuevos servicios y regulándolos desde el punto de vista del empleo (por ejemplo, reconociendo nuevas profesiones y tomando la iniciativa en el establecimiento de acuerdos de negociación colectiva, etc.), así como creando nuevos empleos directos.

No menos importante es el papel de la economía social –especialmente las llamadas empresas de integración, los centros especiales de empleo y las cooperativas sociales– en la integración de los grupos que presentan dificultades especiales para ser contratados, como discapacidad física o mental o «desventajas sociales», y que han sido excluidos del mercado laboral durante largos períodos de tiempo y se encuentran sumidos en un círculo vicioso que impide su integración social y laboral, con lo que a menudo se ven abocados a la marginación y la pobreza. Por último, la ES también ha ayudado a la aparición de un sector de servicios sólido y a la implantación de la igualdad de género en el mercado laboral europeo.

Los efectos de la crisis sobre el empleo en Europa han sido en general menos duros en la economía social que en las empresas privadas tradicionales, como informan los corresponsales nacionales de este estudio, aunque existen grandes disparidades entre los diversos países y sectores. En general, el empleo en la economía social resistió la primera fase de la crisis (2008-2010) mejor que el empleo del sector privado tradicional, aunque posteriormente, debido a la gravedad de la depresión, las empresas de la economía social han sufrido también pérdidas netas de empleo.

En un contexto internacional de creciente globalización y vulnerabilidad territorial, la capacidad de movilizar potencial económico endógeno, atraer empresas extranjeras, integrar el tejido empresarial y construir colectivamente nuevas sinergias para la revitalización general de las zonas locales reviste una importancia estratégica. En estas condiciones, los diversos tipos de cooperativas (como las cooperativas agrarias, de trabajo asociado, de crédito y de integración), asociaciones y otras empresas sociales han demostrado ser activos básicos.

De hecho, como ilustran algunos de los casos estudiados en la sección anterior de este informe y muchos otros estudios (Comeau et al, 2001, Demoustier, 2005), la economía social tiene un gran potencial para activar el desarrollo endógeno en las zonas rurales, regenerar las zonas industriales en declive y rehabilitar y revitalizar las zonas urbanas degradadas; en resumen, para contribuir al desarrollo económico endógeno, devolver la competitividad a las grandes zonas, facilitar su integración a nivel nacional e internacional, y corregir desequilibrios territoriales significativos.

Igual de importante es el papel de la economía social en los procesos de cambio de la sociedad europea. El contacto directo de este sector social con la sociedad le dota de una capacidad especial para detectar nuevas necesidades, transmitírselas a las autoridades y a las empresas privadas con fines de lucro y, en su caso, estructurar respuestas de manera creativa.

Recientemente han surgido iniciativas innovadoras por parte de lo que se ha denominado Nueva Economía Social. Por ejemplo, como consecuencia de la crisis de empleo en Europa, las empresas de integración, en sus numerosas formas jurídicas (como las cooperativas sociales italianas), han respondido con imaginación a los problemas de integración en el mercado laboral a los que se enfrentan grandes grupos de trabajadores, adelantándose a las políticas públicas activas de empleo. Han surgido iniciativas económicas ciudadanas destinadas a corregir las condiciones desiguales del comercio internacional entre los países ricos y pobres, como las organizaciones que se especializan en el comercio justo.

Sin embargo, el potencial de innovación de la economía social no se queda ahí. En la esfera de la innovación tecnológica, especialmente cuando los sistemas de innovación de la economía social están estructurados, la generación y la difusión de nuevas ideas e innovación tienen un mayor porcentaje de éxito. Un factor clave de estos sistemas es la alianza estable entre los diferentes agentes de una región dedicados a fomentar la economía social, como las autoridades responsables de este ámbito, las universidades, las asociaciones, el sector

empresarial y la propia economía social. Algunos ejemplos son Quebec, la Corporación Mondragón y el sistema CEPES Andalucía en el sur de España. En resumen, la economía social es capaz de utilizar distintos tipos de innovación que Shumpeter define como: de producto, de proceso, de mercado y organizativa, especialmente esta última, que también se conoce como innovación social.

8.4. La economía social en medio de la crisis del sector público y el estado de bienestar

La crisis ha tenido una repercusión particularmente negativa en las finanzas públicas, y por lo tanto también en los servicios de bienestar y en los grupos de población más vulnerables. Más allá de los factores que desencadenaron la crisis y su repercusión en las finanzas públicas, lo que hemos presenciado ha sido la reaparición de un agente mundial de primer orden en el capitalismo financiero internacional, llamado eufemísticamente «los mercados», con aliados estratégicos como las agencias de calificación, algunos bancos centrales como el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea. Esta reaparición ha sido consecuencia de la nueva forma de regulación de los mercados financieros internacionales, en la que su función de prestamistas a las empresas, las familias y el sector público se ha modificado drásticamente. Las consecuencias se han dejado sentir en el sector privado, con una reducción estructural del consumo y la inversión, y en el sector público, con el surgimiento de un nuevo problema: la deuda soberana. En los dos últimos años, la aplicación de políticas de ajuste estructural frente a la crisis, a base de reformas del mercado laboral y una reducción sustancial del estado de bienestar, ha dado una nueva vigencia a viejos problemas que se consideraron resueltos tras años de abundancia y estabilidad económica, como el desempleo masivo, la inseguridad laboral y los recortes drásticos del nivel de cobertura de las necesidades de bienes y servicios preferentes como los servicios sanitarios, educativos y sociales.

La incorporación de la economía social al proceso político y económico permite al Estado beneficiarse de las ventajas de esta, dando lugar no solo a un aumento de la verdadera democracia, sino también a una mayor eficiencia de la política económica por varias razones:

- a) por su mayor proximidad y, por lo tanto, conocimiento de los problemas y de las necesidades sociales y sus posibles soluciones, la incorporación de la economía social a la fase de planificación de la política económica facilita los aciertos a la hora de escoger los objetivos y las herramientas;
- b) por su mayor sensibilidad a los intereses y las necesidades de la sociedad, la economía social es capaz de reconocer las nuevas demandas sociales con mayor rapidez y desarrollar respuestas inmediatas. El Estado puede beneficiarse de esta actividad pionera;
- c) por su carácter privado y su sensibilidad social, puede ampliar el alcance de la intervención pública allí donde esta presenta limitaciones por diferentes motivos. Dos ejemplos ilustran este fenómeno: el primero son los servicios sanitarios y educativos dirigidos a los inmigrantes ilegales. El gobierno no puede ocuparse de estos servicios hasta que cambien las normas, aunque la sociedad los apruebe; el segundo es el caso de la intervención económica estatal que, aunque sea legal, no está aceptada por la sociedad (o por grupos dentro de la sociedad) porque el poder se considera ilegítimo (por ejemplo el Gobierno británico en algunas zonas de Irlanda del Norte). En ambos ejemplos, la mediación de la economía social permite superar los límites del Estado;
- d) por su capacidad de fomentar la implicación y la responsabilidad conjunta de la sociedad, la incorporación de la economía social al proceso político y económico permite aumentar el grado de aceptación de las medidas de la política económica y, puesto que las partes que participan en la elaboración y la aplicación de dichas medidas las aceptan como propias, esto permite al Estado reunir más recursos de los que podría por sí solo y permite encontrar nuevas oportunidades de aplicar políticas eficientes con el fin de reactivar la demanda en las economías abiertas, especialmente cuando se llevan a cabo a nivel local centrándose en los servicios de proximidad, y
- e) por último, la cooperación entre el Estado y la economía social, teniendo en cuenta la forma en que esta última asigna y distribuye los recursos, puede garantizar al primero que los fondos públicos destinados a diversas políticas, en especial a las políticas sociales, no se desviarán ni apropiarán para intereses privados (Vienney, 1994).

Una de las funciones más visibles e importantes de la economía social en Europa ha sido probablemente su contribución a la inclusión social en un contexto de creciente exclusión. Está previsto que esta función se amplíe en los próximos años.

Uno de los principales retos con los que se ha tenido que enfrentar la sociedad europea ha sido la lucha contra la exclusión social y laboral en una sociedad en la que la integración social se consigue fundamentalmente a través del empleo remunerado. Este último no solo confiere independencia económica a las personas, sino también dignidad, participación en la sociedad y acceso a los servicios y prestaciones. Por este motivo, los que se han quedado excluidos principalmente han sido los grupos sociales de la población que son menos competitivos por razones de capacidad, cualificación o cultura, como las personas con discapacidad física o psíquica, los desempleados de larga duración y determinados colectivos minoritarios (por ejemplo, las minorías étnicas o los inmigrantes).

En esta situación, al complementar y, sobre todo, allanar el camino a la intervención pública contra la exclusión social, la economía social ha demostrado una gran capacidad para integrar social y laboralmente a las personas y las zonas geográficas claramente desfavorecidas. Esto ha quedado patente especialmente en el caso de las asociaciones, las fundaciones, las empresas de inserción y otras empresas sociales, que han reducido los niveles de pobreza y exclusión (CIRIEC, 2000; Spear et al., 2001).

En un contexto de grandes transformaciones sociales y económicas, la economía social también ofrece respuestas a las nuevas formas de exclusión que rodean el acceso a los servicios y las actividades, como la exclusión financiera y la exclusión del consumo. Asimismo, constituye un canal a través del cual los grupos sociales que tienen dificultades para lograr que se atiendan sus necesidades pueden participar en la vida pública. Por lo tanto, a través de la economía social la sociedad ha reforzado su cultura democrática, ha impulsado el nivel de participación social (RedESMED, 2004) y ha conseguido dar voz y capacidad de negociación a grupos sociales que anteriormente habían estado excluidos del proceso económico y del proceso de elaboración y aplicación de políticas públicas, en especial las formuladas a nivel local y regional.

Esta función de la economía social converge plenamente con el modelo social europeo. Este modelo se ha caracterizado históricamente por su objetivo de garantizar un elevado nivel de bienestar e integración social, económica y política para todos los europeos a través de mecanismos tanto públicos como privados. Constituye una preocupación que sigue apareciendo en la agenda de la UE ampliada, como demuestra la Estrategia para la Cohesión Social, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en el año 2000 y revisada en 2004. Define la cohesión social como la capacidad de la sociedad de garantizar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la polarización. Distingue cuatro dimensiones de bienestar: equidad en el acceso, dignidad y reconocimiento, libertad y desarrollo personal, y participación e implicación. La economía social ayuda a hacer de la cohesión social un factor de competitividad.

La ES podría desempeñar una función aún más importante en el futuro, teniendo en cuenta las limitaciones que se está encontrando el Estado para suministrar bienes y servicios relacionados con el bienestar y las limitaciones y desequilibrios en las prestaciones del sector privado.

CAPÍTULO 9

POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ECONOMÍA SOCIAL, ESPECIALMENTE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020: HECHOS Y REPERCUSIÓN

- 9.1. La economía social en las políticas de la Unión Europea: hechos y percepción
 - 9.2. La economía social en la Estrategia Europa 2020
 - 9.3. Iniciativas recientes de la Unión Europea en materia de economía social
-

9.1. La Economía Social en las políticas de la Unión Europea: hechos y percepción

En los últimos tres decenios ha aumentado la atención que prestan las distintas autoridades de la UE a la economía social, aunque de forma intermitente y con diferencias entre las instituciones. El importante papel de la economía social en el desarrollo social y económico de Europa, incluida su posición como piedra angular del modelo social europeo, ha ganado reconocimiento de manera progresiva.

El largo camino hacia el reconocimiento institucional de la economía social y la formulación de políticas europeas específicas comenzó en la década de los ochenta. Culminó en 1989 con la comunicación de la Comisión al Consejo titulada «Las empresas de la economía social y la realización del mercado europeo sin fronteras», que proponía el establecimiento mediante estatutos de una base jurídica europea para las cooperativas, asociaciones y mutuas, y con la creación de la Unidad de Economía Social en la Dirección General XXIII de la Comisión Europea. Durante esta década, dos instituciones comunitarias, el Parlamento y el Comité Económico y Social Europeo (CESE), publicaron una serie de informes, propuestas y resoluciones que destacan el valor social añadido de la economía social y que, en ambos casos, culminaron con un informe histórico. El Parlamento publicó informes sobre temas como la contribución de las cooperativas al desarrollo regional (Avgerinos), el papel de las cooperativas en la construcción de Europa (Mihr), y las cooperativas y la cooperación para el desarrollo (Trivelli), mientras que la resolución propuesta por Eyraud, Jospin y Vayssade (1984) invitaba al Consejo y a la Comisión a estudiar la posibilidad de crear una ley europea de asociaciones. Por su parte, el CESE patrocinó en 1986 una Conferencia Europea de la Economía Social, junto con el Comité de Coordinación de las Asociaciones Cooperativas Europeas (CCACC), y publicó el primer estudio europeo sobre cooperativas, mutuas y asociaciones.

Desde 1989 se produjeron una serie de avances y algunos contratiempos en el reconocimiento y la aplicación de políticas relativas a la economía social. Como se ha mencionado anteriormente, el primer organismo de la administración pública que se especializó en la economía social fue la Unidad de Economía Social de la DG XXIII, creada por la Comisión Europea en 1989 durante la Presidencia de Jacques Delors. Su cometido era muy ambicioso teniendo en cuenta los escasos recursos financieros y humanos disponibles:

- emprender iniciativas para reforzar el sector de las cooperativas, las mutuas, las asociaciones y las fundaciones;
- elaborar normativas europeas para las cooperativas, las mutuas y las asociaciones;
- analizar el sector;
- garantizar la coherencia de la política de la UE que afecta al sector;
- servir de enlace con las federaciones representativas existentes;
- entablar relaciones con las partes del sector que no están organizadas;
- dar a conocer el sector de las cooperativas, las mutuas, las asociaciones y las fundaciones a los responsables de la toma de decisiones;
- evaluar los problemas con los que se enfrenta el sector, y
- representar a la Comisión sobre cuestiones relevantes para las demás instituciones de la UE.

La Unidad se reestructuró en el año 2000, cuando sus responsabilidades se dividieron entre dos Direcciones Generales: la DG Empresa e Industria, donde se creó la Unidad B3, «Artesanía, pequeña empresa, cooperativas y mutuas», que se centra particularmente en los «aspectos empresariales» de las cooperativas, las mutuas, las asociaciones y las fundaciones, y la DG Asuntos Sociales, responsable de las asociaciones y las fundaciones.

Dos instituciones de la UE han sido, junto con esta Unidad, importantes defensoras de la economía social:

- el Comité Económico y Social Europeo (CESE), un órgano consultivo de la Unión Europea. Su Grupo III reúne a representantes de la economía social, que han creado un «sector de economía social». El CESE ha estado especialmente activo en los últimos años y ha publicado varios dictámenes, y
- el Parlamento Europeo. En 1990 se crea en su seno por primera vez un «Intergrupo de Economía Social del Parlamento Europeo», que se disolvió y posteriormente se reinstauró en 2005.

Adicionalmente, cabe mencionar el Comité consultivo de las cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones. Constituido en 1998, su función consistía en ofrecer su opinión sobre las distintas cuestiones relativas a la promoción de la economía social a nivel de la UE. Este Comité fue suprimido durante una reestructuración de la Comisión en el año 2000 pero, a iniciativa de las organizaciones del sector, se creó inmediatamente la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF) como plataforma europea de enlace con las instituciones europeas.

A la hora de aplicar medidas, las instituciones de la UE siguen encontrándose con un doble problema respecto a la economía social: su base jurídica inadecuada y su definición conceptual insuficiente y generalizada, que se debate entre una falta de referencias explícitas en los textos básicos de la UE (Tratado de Roma y Tratado de Maastricht), una definición (cuando la hay) basada en la forma jurídica en lugar de las actividades que se llevan a cabo, y la diversidad de términos (tercer sector, sociedad civil, etc.) que dificultan el consenso sobre cuál debe emplearse.

En términos de reconocimiento jurídico y visibilidad de la economía social, se han logrado los siguientes avances:

- conferencias europeas organizadas por las presidencias del Consejo de la Unión Europea o en el marco de una presidencia;
- los sucesivos dictámenes del CESE, las iniciativas y opiniones del Intergrupo de Economía Social del Parlamento Europeo y, en algunos casos, también las del Comité de las Regiones o la propia Comisión, han contribuido a la visibilidad del sector social y sus componentes;
- el Observatorio Europeo para las PYME centró su sexto informe (2000) en las asociaciones y las fundaciones;
- el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea, cuyo objetivo es armonizar y favorecer el internacionalismo, así como prestar apoyo institucional a determinadas iniciativas empresariales europeas, está demostrando ser un ejemplo positivo tanto en los nuevos Estados miembros de la UE como en los países que carecen de una legislación especial para las cooperativas, como el Reino Unido y Dinamarca;
- la reciente aprobación del reglamento sobre cláusulas sociales, y
- una política cada vez más favorable a las empresas sociales.

Los objetivos con los que está relacionada la economía social son esencialmente el empleo, los servicios sociales y la cohesión social, y por lo tanto aparecen sobre todo en dos líneas principales de la política pública: las políticas de integración social y laboral, y las políticas de desarrollo local y creación de empleo. El interés de las instituciones europeas por hacer partícipe a la economía social en estos objetivos representa un paso adelante fundamental, aunque revela una visión limitada del potencial de la ES y de los beneficios que podría aportar a la economía y la sociedad europeas, tratados en el capítulo 9 de este informe.

La política presupuestaria europea específica para la economía social no ha llegado a despegar. Los dos intentos hasta la fecha no han tenido éxito. El primer «programa plurianual de trabajo en favor de las cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones de la Comunidad» (1994-1996) tenía por objeto fomentar la economía social europea mediante proyectos transnacionales específicos y su inclusión en las políticas de la UE (estadísticas, formación, investigación y desarrollo). Aprobado por el Parlamento Europeo con un presupuesto de 5,6 millones EUR, fue rechazado por el Consejo. La segunda propuesta de programa plurianual para la economía social corrió la misma suerte. La discordia entre el Consejo y el Parlamento puede observarse en la línea presupuestaria «Economía social», que fue descartada por el primero en 1977 y restablecida por el último.

La participación de la economía social en la política presupuestaria de la UE se ha producido en el marco de la política de empleo y cohesión social, en concreto a través de los presupuestos plurianuales para fomentar las PYME y el empleo, como la iniciativa ADAPT, la iniciativa EQUAL de integración social y laboral, y los programas de Acción Local para el Empleo y Capital Local con Finalidad Social; esta participación también se ha realizado a través del Fondo Social Europeo (FSE) en forma de medidas para apoyar las iniciativas locales (submetida 10b), que hace referencia explícita al papel de la economía social. Estas referencias explícitas se encuadran en el reconocimiento de la economía social en el marco de la Estrategia de Lisboa para el empleo y el desarrollo local.

Estos programas han tenido un efecto estructurante de gran alcance, tanto a nivel nacional como internacional, en la adhesión y el refuerzo de la economía social europea en términos de federaciones, redes, investigación, cultura y políticas. El programa EQUAL es particularmente importante: apoya proyectos en los que participan entidades de la economía social, como el refuerzo de la economía social nacional (tercer sector), en especial los servicios para las comunidades locales, y la mejora de la calidad del empleo. Sus proyectos también incluyen conferencias y debates, que son esenciales para difundir el concepto. Su repercusión está siendo decisiva en países como Polonia, Irlanda y Austria.

A iniciativa del Parlamento Europeo, la Comisión activó en 1997 un importante programa piloto titulado «Tercer sistema y empleo» —el único de gran envergadura enfocado específicamente hacia la economía social— dirigido a explorar y promover el potencial del tercer sector en el ámbito del empleo. Puesto en funcionamiento por la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales hasta el año 2001, emprendió 81 proyectos por valor de cerca de 20 millones de euros. No tuvo continuidad.

Se espera que estos efectos positivos también se produzcan en los nuevos Estados miembros de la Unión. De esta forma, la economía social contribuirá a la construcción de Europa y al proyecto europeo.

Es importante subrayar, dentro de la estructura de la política europea, el protagonismo conferido a los gobiernos nacionales a la hora de transponer las políticas de la Unión dentro de los Estados miembros.

La Dirección General de Empresa también ha puesto en marcha algunas iniciativas (Hypsman, 2003): en el año 2000, la Comisión constituyó un grupo político de empresa en la Dirección General de Empresa cuya función es aconsejar a la Comisión sobre todas las cuestiones relativas a este ámbito. Esta institución, un grupo de reflexión y órgano de debate y consulta integrado por expertos de alto nivel procedentes del sector empresarial y por representantes de los Estados miembros, es responsable de examinar las cuestiones generales de política de empresa y ayudar a la Comisión a difundir las buenas prácticas. Este órgano cuenta con representantes de la economía social. Su agenda incluye los Libros Verdes sobre el espíritu empresarial y la responsabilidad social de las empresas, así como un Informe sobre los factores de competitividad de las empresas.

Los tímidos avances en el reconocimiento y en la aplicación de políticas a nivel de la UE contrastan con dos asuntos que ocupan un lugar central en las políticas y la agenda de la UE: por un lado, las barreras creadas por las políticas de competencia, según las cuales las

actividades de las cooperativas se consideran «acuerdos» o prácticas restrictivas de la competencia que, por lo tanto, han de ser prohibidas y, por otro lado, la actual revisión de las políticas estatales de ayudas y la financiación de los servicios de interés general: los únicos beneficiarios que no se cuestionan son las cláusulas sociales y las asociaciones sin fines de lucro.

9.2. La economía social en la estrategia Europa 2020

En la primera mitad de 2010, cuando parecía que había terminado lo peor de la actual crisis económica, la Comisión Europea puso en marcha la Estrategia Europa 2020 para lograr una recuperación sostenible aprovechando con resolución y dinamismo todos los puntos fuertes y el potencial de nuestra sociedad. La Estrategia Europa 2020 establece tres prioridades básicas: crecimiento inteligente (desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación), crecimiento sostenible (fomento de una economía más competitiva, más ecológica y que utilice los recursos de manera más eficiente) y crecimiento integrador (fomento de una economía con elevados niveles de empleo que genere cohesión económica, social y territorial). Como indicadores de estas prioridades se establecieron cinco objetivos específicos: aumento de la tasa de empleo del 69 % al 75 %; inversión del 3 % del PIB en I+D; reducción del efecto invernadero mediante el desarrollo de energías renovables y el aumento de la eficiencia energética; reducción de la tasa de abandono escolar; y reducción del 25 % del número de personas que viven en la pobreza. Dos años después, a mediados de 2012, estos objetivos están más lejos que en 2010. La pobreza y el desempleo han aumentado en la Unión Europea (25 millones de desempleados) y la cohesión social y territorial no ha progresado. Además, las políticas gubernamentales para equilibrar a toda costa el presupuesto están reduciendo las transferencias sociales y la redistribución de ingresos y están amenazando seriamente al estado de bienestar. Naturalmente, también están dificultando la vuelta a la vía del crecimiento inteligente y sostenible.

¿Qué papel puede desempeñar la economía social en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020? Los estudios e investigaciones más recientes, así como las pruebas empíricas, demuestran el potencial de la economía social para lograr estos objetivos. La estructura organizativa de las empresas de la economía social y su sistema de valores explican el hecho de que sus funciones objetivas sean una matriz plural que integra los objetivos económicos y sociales, y los hace compatibles entre sí, de forma que todas las empresas de la economía social generan importantes beneficios macroeconómicos y sociales para la sociedad.

En cuanto al crecimiento inteligente, se ha demostrado que la economía social contribuye al desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación. El potencial de la economía social queda patente en sus formas organizativas y sus actividades económicas. Existen muchos ejemplos de innovación organizativa o social de las cooperativas y otras empresas similares en el sector industrial, agrícola, de servicios y financiero. En este último, los bancos éticos y de microcréditos han proliferado y han tenido un efecto social extraordinariamente positivo.

Hay sistemas innovadores excepcionales relacionados con zonas geográficas específicas que alimentan sus propias cadenas de innovación, como los consorcios cooperativos italianos, las cadenas cooperativas agroalimentarias en varios países europeos o el conocido ejemplo del grupo cooperativo Mondragón en España. El modelo de gobernanza innovadora de este último —más participativa y democrática— y el gran compromiso de sus trabajadores con la empresa como consecuencia de la propiedad compartida han demostrado que crean ventajas competitivas en el mercado que lo ayudan a soportar mejor la crisis económica.

En lo referente al crecimiento sostenible, las empresas de la economía social cuentan con sistemas de valores que se materializan en la solidaridad con el entorno, internalizando los costes sociales y generando externalidades positivas. En el caso de las cooperativas, que acumulan activos indivisibles y aplican el principio de «puerta abierta», la solidaridad también se ejerce con el tiempo, a lo largo de los años, puesto que estos fondos proporcionan una riqueza productiva a las futuras generaciones que les permite seguir la vía del crecimiento sostenible. El grupo Mondragón es un buen ejemplo de ello. A diferencia de las sociedades de capital, que a menudo relocalizan su producción dejando empobrecidas a las zonas que abandonan, en los últimos cuatro años las cooperativas Mondragón, que se han internacionalizado recurriendo a

estrategias de producción en múltiples ubicaciones, han registrado un aumento del 10 % del empleo neto en sus fábricas en la zona de Mondragón.

En cuanto a los objetivos de empleo, las pruebas empíricas demuestran que la economía social contribuye de forma eficaz a luchar contra el desempleo, la inestabilidad laboral y la exclusión social y laboral entre los grupos vulnerables. En España, por ejemplo, el país europeo con la mayor tasa de desempleo, el empleo en las cooperativas cayó un 9 % entre 2008 y 2012, mientras que el empleo asalariado en el conjunto del sector privado cayó un 19 %, más del doble. En otros países, como Italia, durante los últimos años de la crisis las cooperativas de trabajo asociado han mantenido elevados niveles de empleo, muy superiores a los de las empresas privadas tradicionales.

En el ámbito específico de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el auge de las empresas sociales ha sido considerable, no solo en el norte y el sur de Europa, sino también en los nuevos Estados miembros de la UE en Europa central y oriental. Sin embargo, cabe recordar que no son solo las empresas sociales sino todas las empresas de la economía social, sea cual sea su rama de actividad, las que contribuyen de manera eficaz al crecimiento integrador. La utilidad social de las empresas de la economía social no se deriva de su actividad de producción específica, sino de su sistema organizativo y sus valores, en los que los derechos de la persona prevalecen por encima de los del capital y existen mecanismos para garantizar la distribución equitativa de los ingresos y la riqueza que generan.

Es evidente que la economía social, en su conjunto, está desempeñando una función indispensable en la construcción de Europa y puede contribuir a las prioridades del crecimiento inteligente, sostenible e integrador. No obstante, las medidas que ha adoptado la Comisión Europea hasta ahora para apoyarla han sido reduccionistas, ya que se han limitado a las empresas sociales. Al ignorar el enorme potencial de la economía social en su totalidad, han excluido a la mayoría de las empresas de la ES de las iniciativas oficiales destinadas al fomento del emprendimiento colectivo que es típico de este sector.

9.3. Iniciativas recientes de la Unión Europea en materia de economía social

No fue hasta principios de 2011 cuando la economía social, o más precisamente las empresas sociales, empezaron a formar parte real de la agenda de la Comisión Europea. Son varios los motivos que llevaron a ello: la gravedad de la crisis económica y el creciente cuestionamiento de las instituciones europeas ayudaron a que la Comisión buscara soluciones alternativas; una nueva ola de demandas sociales e institucionales –como la carta abierta del mundo académico europeo de octubre de 2010 titulada «*FROM WORDS TO ACTION: Supporting cooperative and social enterprises to achieve a more inclusive, sustainable and prosperous Europe*» (De las palabras a la acción: apoyo a las cooperativas y a las empresas sociales por una Europa más integradora, sostenible y próspera), la Resolución del Parlamento Europeo de 2009 sobre la economía social (informe Toia) o el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Distintos tipos de empresa»– pedían a la Comisión que prestara mayor atención a la economía social. Debía revisarse la aplicación de la «Small Business Act» aprobada en 2008, lo que suscitó el interés por las empresas sociales; y, por último, se daban factores circunstanciales, como que determinados responsables políticos europeos se diesen cuenta del enorme protagonismo de las empresas sociales.

La nueva actitud de la Comisión se vio influida por dos vectores diferentes.

Por un lado, el 23 de febrero de 2011 la Comisión publicó una Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la revisión de la «Small Business Act» para Europa (COM(2011) 78 final). Su objetivo general era evaluar la aplicación de la SBA y evaluar las nuevas necesidades de las PYME europeas en el clima económico actual. Esta Comunicación cita específicamente la «economía social» y compromete a la Comisión a adoptar «de aquí a finales de 2011, una Iniciativa de Empresa Social sobre las empresas con finalidad social».

Como resultado, la Comisión publicó el 25 de octubre de 2011 una nueva Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las

Regiones titulada «Iniciativa en favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales» (COM(2011) 682 final). Al mismo tiempo, el Comité Económico y Social Europeo publicó el 26 de octubre un Dictamen titulado «Espíritu empresarial social y las empresas sociales».

Además, el 13 de abril de 2011, la Comisión publicó una nueva Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza. 'Juntos por un nuevo crecimiento'». La prioridad número 8 son las empresas sociales, identificadas con la economía social. Su objetivo es «favorecer el desarrollo de aquellas empresas que, más allá de la legítima búsqueda del beneficio económico, decidan perseguir también objetivos de interés general que potencien mejoras sociales, éticas o medioambientales».

CAPÍTULO 10

DESAFÍOS Y CONCLUSIONES

10.1. La economía social: un sector emergente en el seno de una sociedad plural

La principal y más importante tendencia que se aprecia en la evolución reciente de la economía social es su consolidación en la sociedad europea como un *polo de utilidad social* entre el sector capitalista y el sector público, constituido por una gran pluralidad de actores: cooperativas, mutuas, asociaciones, fundaciones y otras empresas y organizaciones similares.

El movimiento asociativo de los ciudadanos está experimentando un gran crecimiento mediante la promoción de iniciativas empresariales solidarias orientadas a la producción y distribución de bienes sociales o preferentes, apreciándose una colaboración cada vez mayor entre asociacionismo y cooperativismo en el desarrollo de muchos de sus proyectos y actividades, como ocurre en el caso de las empresas sociales. La capacidad de estas iniciativas para resolver las *nuevas necesidades sociales* que han aparecido en los últimos decenios ha revitalizado la importancia de la ES.

La ES no solo ha afirmado su capacidad de contribuir eficazmente a la resolución de los nuevos problemas sociales, sino que se ha consolidado en sectores tradicionales como la agricultura, la industria, los servicios, la distribución comercial, la banca y los seguros. En otras palabras, la ES también está ganándose fama de institución necesaria para la estabilidad y la sostenibilidad del crecimiento económico, la distribución más equitativa de la renta y la riqueza, el ajuste entre los servicios y las necesidades, la valorización de la actividad económica al servicio de las necesidades sociales, la corrección de los desequilibrios del mercado laboral y la profundización y el fortalecimiento de la democracia económica.

La nueva ES se está perfilando como un sector emergente cada vez más imprescindible para dar respuesta adecuada a los nuevos retos de la economía y la sociedad mundial, retos que radican en el creciente interés por el papel que la nueva ES puede desempeñar en la sociedad del bienestar.

10.2. La necesaria identificación conceptual de la economía social

Un desafío que debe abordar la ES sin demora es el de poner fin a su *invisibilidad institucional*. Esta invisibilidad no solo se explica por el carácter emergente de la ES como nuevo sector del sistema económico, sino también por la falta de identificación conceptual de la misma, es decir, por la carencia de una definición clara y rigurosa de las características comunes de las diferentes clases de empresas y organizaciones de la ES y de los rasgos específicos que permiten distinguirlas del resto de entidades.

A este respecto puede apreciarse en los últimos años un proceso de identificación conceptual progresiva de la ES en el que convergen tanto los propios actores, a través de sus organizaciones representativas, como las entidades científicas y políticas. En este informe se presenta un concepto de ES desarrollado a partir de los criterios establecidos en el *Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social* de la Comisión Europea que, a su vez, se corresponde con las definiciones formuladas por la literatura económica reciente y por las propias organizaciones de la ES.

10.3. Identificación jurídica de la economía social y su reconocimiento en las cuentas nacionales

La identificación conceptual de la ES permitirá hacer frente al desafío de su identificación jurídica en la UE y en los Estados miembros. Aunque en algunos países europeos y en el propio ámbito de la UE la ES aparece reconocida como tal en diferentes textos legales junto a alguno de sus protagonistas, es necesario avanzar en la delimitación jurídica del ámbito de la ES y de los

requisitos que deben cumplir sus integrantes para evitar la banalización de sus rasgos identitarios y la pérdida de su utilidad social.

Es necesario establecer un *Estatuto Jurídico de la Economía Social* y barreras jurídicas de entrada eficaces para que ninguna organización extraña a la ES pueda beneficiarse de las ventajas de la forma jurídica y de las políticas públicas de fomento de este tipo de economía.

Este informe también ha puesto de manifiesto la creciente importancia cuantitativa de la ES, con más de 11 millones de empleos directos, lo que supone un 6% del total del empleo de la UE. Esta importancia contrasta con la invisibilidad de la ES en las cuentas nacionales, cuya superación constituye otro gran reto.

Las normas de contabilidad nacional actualmente en vigor, elaboradas en el apogeo de los sistemas de economía mixta, no reconocen a la ES como un sector institucional diferenciado, lo que dificulta la elaboración de estadísticas económicas periódicas, precisas y fiables sobre los diferentes agentes que la integran. A nivel internacional, la heterogeneidad de los criterios utilizados para la elaboración de estadísticas impide la realización de análisis comparativos y resta autoridad a los planteamientos que ponen de relieve la evidente contribución de la ES a la consecución de los principales objetivos de la política económica.

El *Manual para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de la economía social* publicado recientemente por la Comisión Europea constituye un paso muy importante hacia el reconocimiento institucional de una parte de la ES en los sistemas de contabilidad nacional. El Manual explica la metodología que permitirá elaborar en toda la UE estadísticas fiables y armonizadas en el marco de la Contabilidad Nacional (SEC 1995) sobre cinco grandes grupos de empresas de la ES: a) cooperativas; b) mutuas; c) grupos empresariales de la ES; d) otras empresas similares de la ES; y e) instituciones sin fines de lucro al servicio de las empresas de la ES.

El desafío que debe afrontar la ES europea en este ámbito es doble: en primer lugar, las organizaciones representativas de la ES deben hacerse oír en la Comisión Europea y en cada uno de los Estados miembros para que las propuestas del Manual se apliquen de manera efectiva. En concreto, deben lograr que cada Estado miembro de la UE cree un *Registro Estadístico de Empresas de Economía Social*, a partir de los criterios delimitadores establecidos en el Manual, para que se elaboren las cuentas satélite de las empresas incluidas en los respectivos registros.

En segundo lugar, deben promover iniciativas que permitan elaborar estadísticas fiables y armonizadas sobre el amplio segmento de la ES que no está contemplado en el Manual de la Comisión Europea. Dicho segmento está constituido mayoritariamente por asociaciones y fundaciones, contempladas en el *Manual sobre las Instituciones sin Fines de Lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales* de las Naciones Unidas. Este Manual ISFL incluye a muchas entidades sin fines de lucro que no forman parte de la ES, pero de las estadísticas del sector no lucrativo elaboradas con los criterios del Manual podrían desglosarse las correspondientes a las entidades sin fines de lucro que cumplen las características identitarias de la ES, definidas en este informe.

10.4. **Vertebración asociativa de la economía social**

El carácter plural y multiforme de la ES requiere la presencia de sólidas organizaciones representativas de los diferentes grupos de empresas y organizaciones que la integran. Sin embargo, la identidad compartida por todas ellas y el núcleo de intereses comunes que aglutina a la ES plantean la necesidad y conveniencia de realizar esfuerzos incondicionales de vertebración asociativa de toda la ES, tanto a nivel nacional como a nivel internacional en toda Europa. Cuanto más visible y potente sea la imagen colectiva proyectada por la ES más posibilidades de desarrollo y de actuación eficaz tendrán todos y cada uno de los grupos de agentes que la constituyen.

10.5. La economía social y el diálogo social

El reconocimiento de la ES como interlocutor específico en el diálogo social constituye un desafío de gran calado.

La ES se ha convertido en una importante institución de la sociedad civil que contribuye de forma significativa a la vertebración de su tejido asociativo y al desarrollo de la democracia participativa. Pero, al mismo tiempo, la ES constituye un poderoso actor económico y social cuyas características específicas no se ajustan a la clásica dicotomía empleadores-empleados y exigen un reconocimiento expreso de la ES como interlocutor social.

Durante la segunda mitad del siglo XX, en un contexto de apogeo de los sistemas de economía mixta, las mesas de diálogo para concertar las políticas públicas, sobre todo las de rentas, tenían como grandes protagonistas a los poderes públicos, la patronal y los sindicatos. Sin embargo, hoy en día la economía se ha hecho más plural y eso exige que en el diálogo social participen directamente todos los sectores implicados: patronal, sindicatos, poderes públicos y ese otro gran conjunto de actores socioeconómicos, emprendedores y empleadores que constituye la nueva ES y que está cobrando un creciente protagonismo en el mundo desarrollado.

Junto a las clásicas *mesas de negociación colectiva*, deben proponerse *mesas de diálogo social*, más acordes con la nueva situación económica de comienzos de siglo, que incluyan a los *agentes de la ES*.

10.6. La economía social y las políticas públicas

Desde hace más de dos decenios las instituciones europeas (Parlamento, Comisión y Comité Económico y Social) han reconocido la capacidad de la ES para corregir importantes desequilibrios económicos y sociales, y contribuir al logro de diversos objetivos de interés general. Recientemente el Parlamento Europeo ha señalado la ES como pilar básico y piedra angular del modelo social europeo (*clé de voûte du modèle social européen*).

Como consecuencia, los países miembros y la Comisión Europea, ahora incluso más que antes, deben asumir compromisos concretos para que la ES no sea solo un instrumento eficaz para lograr determinados objetivos públicos de interés general, sino también un objetivo en sí mismo (es decir, el cooperativismo, el mutualismo, el asociacionismo y las iniciativas de interés general promovidas desde la sociedad civil) indispensable para la consolidación de una sociedad avanzada y de los valores asociados al modelo social europeo. En este momento, las organizaciones representativas de la ES tienen un importante papel que desempeñar a través de la presentación de iniciativas y propuestas a las instituciones de la UE, los partidos políticos, los sindicatos, las universidades y otras organizaciones representativas de la sociedad civil.

10.7. La economía social y los mercados: competitividad y cohesión social

La evolución reciente y futura de la ES europea se halla fuertemente condicionada por las transformaciones en el entorno en el que opera, en particular por los cambios en los mercados cada vez más globalizados, y que se caracterizan cada vez más por una intensificación de la competencia, la descentralización y la deslocalización de la producción, y por cambios en los modos de actuación pública, con una clara tendencia a la desregulación y privatización progresiva de servicios públicos. Estos cambios, junto con la aparición de nuevos problemas sociales (envejecimiento de la población, flujos migratorios masivos, etc.) no solo plantean oportunidades para la expansión de la ES sino también desafíos y amenazas para alguno de sus ámbitos de actuación.

Las diferentes empresas y organizaciones que conforman la ES se enfrentan con el desafío de integrar procesos productivos eficientes y objetivos de bienestar social en sus actividades. Los actores de la ES deben desarrollar sin demora estrategias competitivas, acordes con las nuevas exigencias de unos mercados cada vez más competitivos, que les permitan configurarse como instrumentos útiles para el bienestar de sus miembros y el fortalecimiento de la cohesión social.

Entre estas estrategias competitivas deben ocupar un lugar destacado el ingreso en redes y alianzas empresariales, la creación de nuevos medios de financiación de las empresas, la innovación de productos y procesos, y el impulso de políticas formativas y de desarrollo del conocimiento.

10.8. La economía social, la nueva Europa ampliada y el desarrollo de un espacio euromediterráneo integrado

La UE concede una gran importancia al objetivo de crear un espacio integrado europeo en el que se reduzcan y eliminen lo antes posible las desigualdades sociales y económicas existentes entre la antigua Europa de los Quince y la Europa ampliada a los doce nuevos Estados miembros del este y del sur de Europa, desigualdades que, entre otras consecuencias, han provocado importantes flujos migratorios del este al oeste de la UE. Junto con el fortalecimiento de la cohesión social en el seno de la UE, otro desafío que se plantea es el impulso de un espacio euromediterráneo integrado que se convierta en una zona de prosperidad y de estabilidad. Para ello es necesario consolidar Estados democráticos en todos los países ribereños del Mediterráneo y fortalecer el tejido productivo de la sociedad civil en los países del sur.

En estos países, el elevado ritmo del incremento demográfico y otros factores estructurales impiden que el crecimiento económico lleve a un aumento del nivel de vida de la mayoría de la población, lo que explica que la región euromediterránea y la UE se hayan convertido en una de las principales zonas geográficas, en términos de tamaño e intensidad, de los movimientos migratorios. Estos factores se ven agravados por grandes grupos de población originaria de América Latina, de países subsaharianos y de países del sudeste asiático.

Por sus características específicas, los actores de la ES pueden desempeñar un importante papel tanto en los procesos de integración de la población inmigrante como en el desarrollo de flujos comerciales dentro de la UE, y entre esta y la ribera meridional del Mediterráneo.

10.9. Sistema educativo, redes de investigación e intercambio, universidades y economía social

Los sistemas educativos de la Unión Europea están llamados a desempeñar una importante función en el fomento de la cultura emprendedora y en la democratización de la economía mediante proyectos formativos que estimulen las iniciativas empresariales basadas en los valores característicos de la ES. A su vez, el desarrollo de nuevos productos y procesos de innovación en las empresas de la ES exige que estas fomenten la colaboración con los centros universitarios de generación y transmisión de conocimientos. Las redes de investigación y las redes de intercambio entre estos centros y los profesionales de la ES contribuirán, como han hecho en estos últimos años, a ampliar las bases necesarias de conocimientos específicos propios de la ES y a difundirlos por Europa.

10.10. Identidad y valores de la economía social

La nueva ES se está configurando en la Unión Europea como un *polo de utilidad social* en un sistema de economía plural, junto a un sector público y un sector privado con ánimo de lucro. El desafío al que debe hacer frente la ES consiste en superar los riesgos de banalización de sus rasgos identitarios, que son los que le confieren una específica utilidad social. Para ello, los actores de la ES deben profundizar en la comprensión de los valores que configuran su núcleo común de referencia, utilizar todos los resortes sociales y culturales que sintonizan con dichos valores para reafirmar su propio perfil institucional y lograr un efecto multiplicador de su potencial económico y social.

Los desafíos y tendencias que acaban de enumerarse no representan una lista definitiva, sino una propuesta abierta a debate, un punto de arranque y reflexión para la nueva etapa que se abre en Europa con las recientes ampliaciones de la Unión.

Una nueva etapa y una nueva economía social a cuyos actores corresponden legítimamente todo el protagonismo y toda la responsabilidad a la hora de definir los perfiles que les son propios y los objetivos estratégicos que deben asumir para desempeñar un papel de primer orden en la construcción europea.

El presente estudio ha sido elaborado para el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y expresa las opiniones de sus autores y de las organizaciones que lo efectuado. Sus puntos de vista no han sido adoptados ni aprobados de modo alguno por el CESE y, por lo tanto, no pueden interpretarse como una declaración formal de sus propios puntos de vista. El CESE no garantiza la exactitud de la información recogida en el estudio y declina cualquier responsabilidad derivada del uso que se pudiere hacer de ella.