

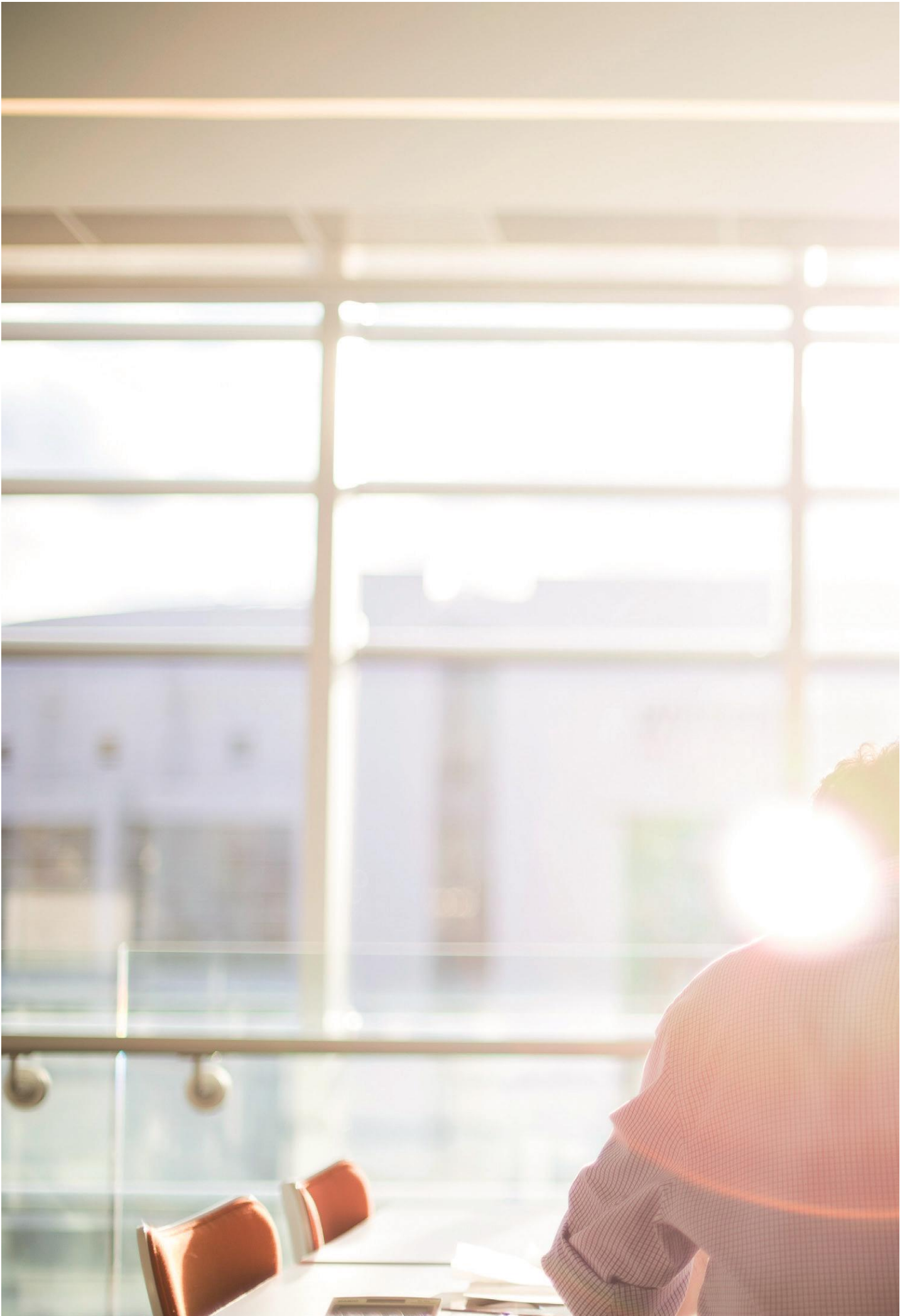


Working Paper

La nueva generación de políticas públicas para la economía social, una nueva política transversal entre las políticas sociales, laborales, industriales y territoriales. Una visión general

Rafael CHAVES AVILA

CIRIEC No. 2025/04



**La nueva generación de políticas públicas para la economía social,
una nueva política transversal entre las políticas sociales,
laborales, industriales y territoriales. Una visión general**

Rafael Chaves Avila^{*}

Working paper CIRIEC No. 2025/04

^{*} CIRIEC y Universitat de València (España) (Rafael.Chaves@uv.es).

CIRIEC activities, publications and researches are realised with the support of the Walloon-Brussels Federation, the Walloon Region, the Belgian National Lottery and Belspo.

Les activités, publications et recherches du CIRIEC bénéficient du soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles, de la Région wallonne, de la Loterie nationale belge ainsi que de Belspo.



Avec
le soutien de la



Wallonie



Resumen

En los últimos quince años, gobiernos de diferentes continentes han promovido una nueva generación de políticas públicas para fomentar la economía social. Estas políticas se han implementado en un contexto de cambios en la forma en que se llevan a cabo las acciones gubernamentales, hacia modelos más participativos y una revalorización de la economía social como alternativa económica sostenible e inclusiva. Estas políticas se caracterizan, primero, por su enfoque transversal, que supera la fragmentación tradicional del sector de la economía social y de las múltiples problemáticas socioeconómicas a las que da respuesta, segundo, por ser orientarse a múltiples objetivos, en un contexto de transformación sistémica, tercero, por el énfasis en la colaboración público-comunitaria tanto en la elaboración como en la aplicación de las políticas, y cuarto, por el uso de metodologías e instrumentos innovadores y complejos, como estrategias plurianuales, espacios de concertación y avances legislativos. En este documento se muestra cómo diversos países europeos han puesto en marcha planes plurianuales para promover la economía social y han aprobado legislación específica para su desarrollo. Sin embargo, estas políticas se enfrentan a retos como la resistencia institucional, así como al reto de su supervivencia, superando cuestiones relacionadas con la estabilidad de las alianzas y los ciclos políticos, los cuales pueden dar lugar a políticas de corte reaccionario.

Palabras clave: Políticas públicas, Economía social, Cooperativas,
Colaboración público-comunitaria, Acción gubernamental

Códigos JEL: J54, P43, O13, R58, L31, L33, J18, I38, H76, H53, E61, B55, A13

Abstract

A new generation of public policies to promote the social economy has been promoted over the last fifteen years by governments on different continents. These policies have been deployed in a context of changes in the way government action is carried out towards more participatory models and a revaluation of the social economy as a sustainable and inclusive economic alternative. These policies are characterised by their cross-cutting approach, overcoming the traditional fragmentation of the social economy sector, by pursuing multiple objectives and systemic transition, by emphasising public-private collaboration both in the way policies are formulated and in their implementation, and by using specific instruments such as support strategies, spaces for concertation and legislative advances. This paper shows how numerous European countries have implemented multi-year plans to promote the social economy and have passed specific legislation for its development. However, these policies face challenges such as institutional rigidity and resistance, as well as the challenge of their survival, overcoming issues linked to political cycles and the stability of alliances.

Keywords: Public policies, Social Economy, Cooperatives, Public-Private partnership,
Government action

JEL Codes: J54, P43, O13, R58, L31, L33, J18, I38, H76, H53, E61, B55, A13

1. Introducción

Desde principios del siglo XXI una nueva generación de políticas públicas de fomento de la economía social ha emergido en diferentes países del mundo¹. Estas políticas de economía social de nuevo cuño, también denominadas “políticas transformadoras de economía social y solidaria”, son sucesoras y difieren en gran medida de la primera generación de políticas de apoyo a las cooperativas y otras familias de la economía social que han estado vigentes durante décadas.

La integración de la economía social en las políticas de gobiernos de distintos niveles no ha sido ajena al proceso de articulación de alianzas y desarrollo de estrategias de acción conjunta por parte de los actores de la economía social. Desde entonces, las políticas de economía social, tanto en sus prácticas como su atención científica se han multiplicado.

Estas políticas transformadoras de la ESS se caracterizan esencialmente por concebir la economía social como un ámbito de acción clave para alcanzar los objetivos de transformación social y por desplegar una nueva visión transformadora de hacer política pública, basada en la profundización de la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso político y en la introducción de potentes innovaciones en el *modus operandi* de los gobiernos. Sus principales elementos distintivos son (1) la adopción de una perspectiva transversal de la economía social, concibiéndola como una realidad unitaria, superando la visión sectorializada tradicional de sus familias (cooperativas, tercer sector, etc.), (2) el adoptar una perspectiva polivalente de la ESS, generadora de prosperidad inclusiva, concebida como el desempeño de múltiples funciones sistémicas, incluyendo su gran potencial para generar innovación social transformadora y afrontar los retos de la transición socioecológica; en consecuencia, las políticas de economía social deben adoptar una perspectiva integrada e intersectorial (de *mainstreaming*), (3) establecer vínculos de colaboración entre el sector público y la ESS a lo largo de todo el proceso de políticas públicas y (4) por desplegar nuevos instrumentos de fomento de la economía social, como son los ecosistemas de economía social (Chaves & Gallego, 2020; Utting, 2022; Catala et al., 2024).

¹ Esta realidad sociopolítica emergente ya fue evidenciada en el estudio “The emergence of the social economy in public policies. An international analysis”, publicado en 2013 (Chaves & Demoustier, 2013) y auspiciado por Comisión Científica Internacional del CIRIEC sobre «Economía Social y Cooperativa».

El alcance de esta nueva generación de políticas ha sido, no obstante, limitado. Múltiples factores limitantes y obstáculos a los que se ha enfrentado, han contribuido a reducir tanto su propio potencial para desplegarse o para reproducirse en el tiempo, como su capacidad y eficacia para cumplir los objetivos que se propuso. Por otra parte, estas políticas hacen emerger riesgos para la propia economía social, como la aparición de isomorfismo institucional.

Este trabajo, centrado en las actuaciones de los gobiernos en su relación y su apoyo al ámbito de la economía social, realiza un primer balance, basado en trabajos teóricos y empíricos, de la variedad de políticas desplegadas en todo el mundo por los gobiernos locales, regionales, estatales e internacionales, con las siguientes preguntas de investigación:

- 1) ¿En qué contexto de grandes tendencias y mutaciones sociopolíticas y de reestructuración de la actuación pública han emergido estas políticas? ¿Qué elementos han sido claves para que se abriera la ventana política de las políticas de economía social?
- 2) ¿Qué factores han sido catalizadores y/o impulsores de la activación de estas políticas? Desde una perspectiva sociopolítica ¿Qué actores y redes de actores, qué alianzas han actuado como emprendedores políticos (*policy entrepreneurs*)? ¿Qué actores han apoyado o promovido este tipo de políticas y cuáles las han cuestionado o incluso obstaculizado? ¿Qué formas de incidencia política han desarrollado los actores y han sido más eficaces? ¿En qué contextos específicos se han aprobado estas políticas? ¿Ha habido factores ad hoc? ¿Han mantenido los actores impulsores de estas políticas su liderazgo y han condicionado la continuidad y la sostenibilidad de las mismas, revelando un componente efímero o estructural de estas políticas?
- 3) ¿Qué visiones se han utilizado en relación con la arquitectura interna de estas políticas? ¿Qué políticas públicas se han desarrollado de manera eficaz en términos de objetivos, instrumentos y mecanismos de evaluación? ¿Qué instrumentos de política pública han sido clave y cuáles constituyen innovaciones en políticas públicas? ¿Cuál ha sido la importancia de los planes y estrategias plurianuales, las leyes de economía social y los instrumentos de visibilidad y socialización?
- 4) ¿Qué cambios organizativos dentro de la administración pública han sido necesarios para aplicar estas políticas y, en algunos casos, se han producido o no? ¿Qué resistencia a estos cambios ha surgido dentro de la propia administración? ¿Qué importancia han tenido la coordinación interdepartamental con los centros de gestión, la pedagogía hacia la función pública con respecto a esta política y las rutinas de trabajo departamentalizadas? ¿Qué nuevas formas de implementación

de estas políticas se han desplegado y han tenido éxito? ¿Qué colaboraciones público – ESS han sido desplegadas? ¿Qué ejemplos de institucionalización de órganos de diálogo y de trabajo entre las administraciones y la ESS se pueden destacar?

- 5) ¿Cuáles son las principales limitaciones que han presentado estas políticas en su implementación? ¿Por qué no se han desarrollado en determinados territorios y contextos sociopolíticos? ¿Qué condiciones deben darse para que estas políticas de economía social perduren en el tiempo? ¿Han resistido estas políticas las alternancias y los cambios políticos así como los relevos en los responsables políticos (policy entrepreneurs)? ¿Ha generado la implementación de estas políticas tensiones y cambios irreversibles en el propio sector de la economía social?
- 6) ¿Ha sido capaz la ESS, a través de estas políticas, de responder a las expectativas planteadas por estas políticas y en su caso, qué factores han sido limitantes? ¿Han logrado estas políticas tener un impacto decisivo en los grandes propósitos y expectativas que se plantearon?
- 7) ¿Qué nuevas formas de evaluación de estas políticas de nuevo cuño han aparecido y cuáles son sus características principales? ¿Qué importancia tiene el establecer indicadores de eficacia y eficiencia de estas políticas ligados a la multifuncionalidad de la economía social, concebida como prosperidad inclusiva?

2. Las primeras políticas dirigidas a cooperativas y otras formas de economía social: una visión retrospectiva²

Históricamente, las administraciones públicas consideraron las diversas formas de economía social de manera sectorializada, fragmentación que atiende a la naturaleza de los problemas que debían abordarse, como los problemas de empleo, los relacionados con el mundo agrícola y los servicios de atención a personas vulnerables, con las formas de economía social más adecuadas para cada uno de ellos, respectivamente cooperativas de trabajo asociado, cooperativas agrarias y entidades del tercer sector social. En algunos países, como España, estas políticas específicas incluso han propiciado la creación de formas ad hoc de economía social para este fin, como las sociedades laborales, las sociedades agrarias de transformación y entidades singulares, como determinadas corporaciones de derecho público. Su enfoque para involucrar a

² Para una visión general de las políticas de primera generación, véase, Chaves (2002) y Fraisse (2005).

la economía social consistió en abordar estas problemáticas instrumentalizando a aquella desde una perspectiva paliativa.

En España, esta primera generación de políticas de economía social, dirigidas realmente a ciertas familias de la economía social, ha estado activa desde finales de la década de 1970, en plena crisis económica (véase Chaves, 2008; Chaves, 2009). Estas primeras políticas tienen las siguientes características generales:

1. Se trata de políticas que se activan con poca sistematización previa y escasa evaluación de sus contenidos. Son innovaciones políticas en sí mismas, como es el caso de la medida de capitalización de la prestación de pago único para crear cooperativas y sociedades laborales.
2. El gobierno central es el promotor de estas medidas, establece sus directrices centrales y son los gobiernos regionales los que las ejecutan y gestionan. En algunos casos, cuando el gobierno regional cuenta con mayor margen financiero y compromiso político, amplía el ámbito de estas medidas con más financiación o abriendo nuevas líneas de apoyo (Chaves et al., 2011);
3. Los responsables políticos (*policy makers*), es decir, los creadores de estas políticas, son los responsables de la toma de decisiones políticas en las administraciones públicas y su aparato administrativo. Estos *policy makers*, entendidos en sentido restringido, son los protagonistas directos (*top down, mono-policy makers*) de la política de economía social (*direct approach*), tanto en su fase de elaboración como en la de aplicación. La participación de las organizaciones de cooperativas y otras entidades de economía social es limitada, siendo recurrente su reivindicación a participar en el diálogo social y civil;
4. Los *instrumentos* o medidas utilizados son técnicamente simples y altamente dependientes de la disponibilidad presupuestaria. Ejemplos de ello son las subvenciones anuales del Ministerio de Trabajo para apoyar la creación de empleo societario en cooperativas y sociedades laborales, para asistencia técnica y para inversión;
5. Estas medidas se *evalúan* sobre la base de criterios cuantitativos de eficacia (número de puestos de trabajo y empresas creados), eficiencia y pertinencia (Chaves et al., 2011).
6. Estas medidas parecen marginadas y escasamente integradas en las políticas generales de los gobiernos autónomos y regionales, lo que revela su baja *prioridad en la agenda* política.

Aunque esta era la tendencia general, algunos gobiernos regionales, como los de Andalucía y, en menor medida, Murcia, impulsados por un sector cooperativo y

de economía social dinámico e influyente, promovieron de forma innovadora un nuevo modelo de políticas de economía social, pionero y predecesor directo de las políticas de segunda generación que se extenderían en la década siguiente. En Andalucía, se trataba de los sucesivos Pactos Andaluces I, II y III para la economía social en la primera década de este siglo. Promovieron políticas de economía social con un nuevo enfoque: se estructuran en forma de pactos plurianuales complejos, involucran en su diseño e implementación, al sector de la economía social, a la administración e incluso a otros agentes sociales como los sindicatos; cuentan con presupuestos elevados; despliegan un amplio abanico de medidas, muchas de ellas innovadoras, y por último pero no menos importante, presentan una visión amplia de los objetivos a alcanzar, que van más allá de los vinculados a problemas sectoriales de empleo o agrarios.

3. Factores de cambio que han facilitado el despliegue de las políticas de segunda generación

Numerosos gobiernos han mostrado históricamente un interés y un apoyo variables hacia las diferentes familias que integra la Economía Social. A su vez, el espacio que ocupa la Economía Social en el sistema social y económico depende en gran medida de la acción pública. Así, ante unas demandas y aspiraciones sociales que no son suficientemente atendidas por el sector público, la sociedad civil organizada ha tomado la iniciativa desarrollando respuestas innovadoras a través de nuevas formas de producción social propias de la Economía Social. Estas iniciativas han adquirido especial relevancia en períodos de crisis y transformación económica, momentos en los que se producen profundos cambios en las relaciones sociales, productivas, institucionales, culturales y medioambientales. Por lo tanto, el progreso de la economía social está condicionado tanto por las características específicas de cada sociedad —incluidos sus contextos económicos, sociales, políticos y culturales— como por el papel que le asigna el sector público, la orientación política de los gobiernos y las políticas públicas que estos implementan.

Siguiendo a Chaves et al. (2025), cuatro grandes mutaciones en las políticas públicas se están desarrollando las cuales han condicionado el cambio en las políticas gubernamentales hacia la Economía Social. Estas grandes transformaciones generan oportunidades y abren espacios para la implicación de la economía social en las nuevas políticas.

El proceso desde la sectorialización hacia la transversalización de las políticas públicas constituye la primera gran mutación. Consiste en pasar de áreas de intervención pública específicos y sectorizados a áreas con objetivos

más amplios, que adoptan la visión de «misiones». Implican abordar los grandes retos sociales desde un enfoque integral y holístico. Es el caso de las políticas públicas gubernamentales abordadas históricamente desde una visión sectorializada, fragmentada, como las políticas agrícola, social y laborales, que han dado paso a «misiones» con objetivos más amplios y multidimensionales, como la transición medioambiental, la despoblación y la salud. Este cambio de visión ha propiciado un cambio en las estructuras y en las políticas, cambiando organismos y planes sectoriales a estructuras interministeriales.

Esta gran mutación de políticas sectoriales a políticas transversales ha tenido su impacto en el modo en que se aborda la economía social. La histórica visión sectorial de las políticas favorecía la integración atomizada de las llamadas "familias" de la economía social (como las cooperativas agrícolas, ONG y cooperativas de trabajo), en consonancia con la funcionalidad que se consideraba virtuosa para esa política específica. El cambio hacia políticas transversales ha coadyuvado a establecer una comprensión amplia de la economía social y de su multifuncionalidad sistémica. Esta concepción más amplia del alcance y la funcionalidad de la economía social ha impulsado la aparición de leyes nacionales de economía social como piedras angulares de las políticas de economía social subsiguientes. Este cambio hacia la transversalización ha exigido, a su vez, transformaciones institucionales en la gobernanza que sirve a la Economía Social, como la creación de comisiones interministeriales dedicadas a la Economía Social, superando visiones departamentalizadas.

La segunda gran transformación se refiere a la reconfiguración de la relación entre lo público y lo privado, caracterizada por la aparición de formas híbridas de colaboración público-comunitaria y un avance hacia procesos más democráticos. El agotamiento del modelo neoliberal privatizador, incapaz de responder adecuadamente a las demandas y desafíos sociales, ha favorecido el desarrollo de enfoques híbridos y colaborativos entre lo público y lo privado, mejor adaptados a estos objetivos amplios. Al mismo tiempo, se constata una tendencia hacia una mayor democratización, con una expansión de los espacios para la participación activa de nuevos actores privados tanto en la coconstrucción como en la implementación de políticas. En este contexto de transformación, la Economía Social encuentra nuevas oportunidades para integrarse y contribuir significativamente a estos procesos.

El proceso de descentralización de las políticas constituye la tercera gran mutación. Los gobiernos regionales y locales están adquiriendo un mayor protagonismo en muchas de las nuevas políticas gubernamentales, bajo la premisa de que resulta más efectivo y eficiente abordarlos desde

niveles subcentrales de gobierno, más cercanos al territorio. Este proceso ha propiciado la integración de la Economía Social en las políticas de estos gobiernos locales, e incluso ha favorecido el desarrollo de nuevas políticas específicas dirigidas a este sector.

El desarrollo de mejores políticas públicas, más eficaces, más eficientes, más basadas en la evidencia científica, más respaldadas en la legitimidad, mejor sistematizadas y más adaptadas a los problemas reales, implicando a la ciudadanía y los usuarios de las políticas sin dejar nadie atrás, ampliando los radios de actuación de la acción pública, constituye la cuarta gran mutación de las políticas gubernamentales. Esta cuarta mutación implica un cambio profundo en el *modus operandi* de la estructura gubernamental, pero también abre oportunidades para la participación de actores privados que contribuyan a este gran objetivo sistémico. De nuevo, la Economía Social presenta un enorme potencial en este ámbito.

4. La nueva generación de políticas de economía social en la práctica

En la última década, han surgido las condiciones para un cambio de política, propiciando la aparición y expansión de políticas de economía social de segunda generación, a las que también nos referimos como políticas transformadoras de economía social (Chaves y Gallego, 2020).

Las condiciones propicias para el cambio político se refieren, en primer lugar, a contar con un reconocimiento del significado y de la utilidad social de la economía social con una narrativa y una argumentación sólidas, grupos de reflexión y difusión que contribuyen y difunden esta narrativa en los foros políticos y en la sociedad, y buenas prácticas que puedan replicarse en otros territorios. Las contribuciones del sector académico y otras redes, como la red CIRIEC, el Forum Global de Economía Social (GSEF) y la red RIPESS, la red RILESS, la red OIBESCOOP, la red EMES, la red UNRISD, la plataforma Social Economy Europe, así como muchas otras redes locales y nacionales que han promovido la entrada de la economía social como objeto de estudio científico y de atención en la agenda sociopolítica, han contribuido de manera significativa a la construcción de la narrativa y a su reconocimiento y difusión. En España, por ejemplo, el comité de expertos que redactó el informe sobre una ley de fomento de la economía social estaba integrado por miembros de CIRIEC-España. Del mismo modo, los principales informes y dictámenes sobre economía social del Comité Económico y Social Europeo fueron elaborados por el CIRIEC. A nivel de la UE, la «Categoría de Economía Social» del CESE, el Comité Europeo de las Regiones, el «Intergrupo de Economía Social» del Parlamento Europeo

y los Grupos de Expertos en Economía Social y Emprendimiento Social (GECES) de la Comisión Europea han sido instituciones que han promovido la entrada de la economía social en la agenda política. Especialmente significativos fueron el «Informe Toia» del Parlamento Europeo de 2009 y los informes del CESE. A nivel mundial, en 2013 las Naciones Unidas crearon el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria (UNTFSS) para promover la economía social en la agenda política de esta institución. La OCDE hace lo mismo organizando seminarios y estudios centrados en este ámbito.

Al calor de este cambio político y de una nueva sensibilidad hacia la economía social, desde mediados de la pasada década, ya finalizada la crisis financiera de 2008 y en periodo de expansión económica, se han aprobado diferentes planes, estrategias y leyes de economía social en distintos países. España está plenamente inmersa en esta nueva ola de políticas, ya que varios gobiernos – estatal, regional y local- están aplicándolas. El Gobierno de España con su Programa de Fomento e Impulso de la Economía Social (2015-2016) y su Estrategia española de la economía social (2018-2020) marca ya una senda y otros gobiernos regionales y locales adoptan un papel activo en este ámbito, entre ellos, el Ayuntamiento de Barcelona con su Pla d'Impuls de l'economia social i solidaria de la ciutat de Barcelona (2016-2019) (Chaves, Via y Garcia, 2020).

Dos puntas de lanza en esta segunda generación de políticas de economía social las conforman las Leyes de economía social aprobadas y los planes y estrategias plurianuales de impulso de la economía social, que suponen un cambio cualitativo de escala en las políticas dirigidas a la economía social.

La profunda crisis provocada por la COVID-19 va a ser un revulsivo para dar un nuevo impulso a esta segunda generación de políticas de economía social. Organismos e instituciones internacionales aprueban resoluciones, recomendaciones y estrategias sin precedentes: En primer lugar, la Comisión Europea aprueba, el *Plan de Acción Europeo de la Economía Social de la Comisión Europea* (9.12.2021) COM/2021/778 final, específico para la economía social, y en segundo lugar, el "*Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*", 4.3.2021 COM (2021) 102 final, el cual incluye referencias explícitas a la economía social. En tercer lugar, la Comisión actualiza su Estrategia Industrial de la Unión Europea, en mayo de 2021, integrando a la Economía Social como uno de sus 14 ecosistemas / áreas de actuación; aprueba en noviembre de 2021 el *Transition Pathway sobre Economía Social y Proximidad*, específico para la economía social, consistente en acciones de gran escala de la Comisión Europea en el marco de su Política Industrial.

En cuarto lugar, en noviembre de 2023 el Consejo de la Unión Europea adopta una *Recomendación sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social* (C/2023/1344) (27.11.2023). En el ámbito internacional, la ONU, la OIT y la OCDE han aprobado resoluciones y recomendaciones clave: primero, la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre “Promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible” (18.4.2023) (A/77/L60); segundo, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobaba el 16.6.2022 Resolución ILC.110 sobre ‘Economía social y solidaria y trabajo decente’ y tercero, el Consejo de la OCDE aprobaba el 10.6.2022 una Recomendación sobre ‘Economía social y solidaria e innovación social’, alineada en análoga visión de promoción de la economía social y solidaria.

En España, tanto su Gobierno central como los gobiernos regionales, se han sumado a esta nueva ola. En 2020 se crea por primera vez un Ministerio de Trabajo y Economía Social. El 31 de mayo de 2022, el Consejo de Ministros aprueba el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) de la Economía Social y de los Cuidados, el primero de este tipo en Europa. Se crea un Comisionado para la economía social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social, institución interministerial en la que participan 12 Ministerios. Se crea también por primera vez una Secretaría de Estado de Economía social. En abril de 2023 se aprueba una nueva Estrategia Española de Economía Social (2023-2027), siguiente a la de 2017-2020.

Los cuadros sintéticos siguientes dan cuenta del despliegue de estas nuevas políticas de economía social en estos últimos años tanto en España como en Europa.

Cuadro 1. Leyes de Economía Social en España y en Europa

País / región	Ley/DL	Nombre de la Ley
<i>España (ámbito estatal y autonómico)</i>		
España	Ley	Ley 5/2011, de economía social
Galicia	Ley	Ley 6/2016, de la economía social de Galicia
Canarias	Ley	Ley 3/2022, de Economía Social de Canarias
La Rioja	Ley	Ley 9/2022, sobre economía social y solidaria de La Rioja
Aragón	Ley	Ley 7/2022, de Economía Social de Aragón
<i>Otros países europeos</i>		
Bulgaria	Ley	Act of Social and Solidarity-based Enterprises (2018)
Chipre	Ley	Law on social enterprises (2020)
Dinamarca	Ley	Act. 711 on registration of social-economic enterprises (2014) ("Lov om registrering af socialøkonomiske virksomheder")
Francia	Ley	Law n° 2014-856 (2014) National Law on Social and Solidarity Economy (Loi relative à l'économie sociale et solidaire)
Grecia	Ley	Law 4430/2016 on Social and Solidarity Economy (2016)
Italia	DL	Legislative Decree 117/2017 Code of the Third Sector DL on social enterprises (2006)
Letonia	Ley	Social Enterprise Law (2018)
Luxemburgo	Ley	Law on companies with a social impact (2016)
Malta	Ley	Act on social enterprises (2022)
Países Bajos	Ley	Law on Social Enterprises (2012)
Polonia	Ley	Act of 5 August 2022 on the social economy
Portugal	Ley	National Law nº 30 (2013) on the Social Economy (Lei de Bases da Economia Social e o Código Cooperativo)
Rumania	Ley	Law 219/15 on the Social Economy, modified and updated by GO. no. 33/2022
Eslovaquia	Ley	Act 112/2018 on Social Economy and Social Enterprises
Eslovenia	Ley	Act on Social Entrepreneurship (2011), modified in 2018

Fuente: Propia y basada en el Proyecto europeo EISMEA (European Commission et al.), 2024.

Cuadro 2. Estrategias y planes de desarrollo de la economía social en países de la Unión Europea

País	Estrategias y planes de desarrollo de la economía social
Bulgaria	Action plan for the social economy (2014-2015; 2016-2017)
Croacia	Strategy for development of social entrepreneurship (2020), not renewed
Chipre	National plan for the development of the ecosystem of the social enterprises (2014)
Dinamarca	National strategy for the development of the social enterprises (2014)
Finlandia	Strategy for Social Enterprises (2022)
Francia	Pacte de croissance pour l'économie sociale et solidaire (2018)
Alemania	Nationale Strategie für Soziale Innovationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen (2023)
Grecia	National strategic plan for social enterprises development (2013)
Irlanda	Ireland National Social Enterprise Policy (2019-22)
Luxemburgo	Stratégie pour l'économie sociale et solidaire (2019-2023) National Reform Plan 2021 aims to make SSE a key player
Polonia	KPRES National Programme for Social Economy Development 2022-2030. (previous KPRES, from 2014 and from 2019)
Portugal	National Agreement between the government and the social sector ("Compromissos de Cooperação para o Setor Social e Solidário")
Eslovaquia	Strategy of Civil Society Development in Slovakia for 2022-2030
Eslovenia	Strategy for the development of social economy for the period 2022-2032 (draft)
España	Estrategia Española de Economía Social (2023-2027) Plan Integral de Impulso a la Economía Social para la Generación de un Tejido Económico, Inclusivo y Sostenible, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2024-2025), integrado en el Proyecto Estratégico para la Recuperación y la Transformación Económica –PERTE- de la economía social y de los cuidados
Suecia	Strategy for the social enterprises and social innovation (2018)

Fuente: Propia y basada en el Proyecto europeo EISMEA (European Commission et al.), 2024.

Cuadro 3. Estrategias y planes de fomento de la economía social en gobiernos regionales y locales de España

CCAA	Estrategias y planes de desarrollo de la economía social	Págs
<i>Gobiernos regionales</i>		
Andalucía	Plan estratégico de impulso y modernización de la economía social en Andalucía (2023-2026) (anterior: III Pacto andaluz por la economía social, 2012-2015)	81
Aragón	Plan Aragonés de Impulso a la Economía Social (2022-2025)	29
Asturias	Programa Estratégico de la Economía Social del Principado de Asturias (2022-2025)	60
Balears Illes	2º Plan Director de Economía Social de les Illes Balears (2024-2027)	68
Castilla La Mancha	Estrategia de Economía Social de Castilla-La Mancha (2023-2026)	54
Castilla y León	Plan estratégico de fomento de la economía social en Castilla y León (2023-2025)	69
Galicia	2ª Estrategia gallega de economía social (2023-2026)	62
Murcia	Vº Pacto de Economía Social de la región de Murcia (2021-2024)	104
Navarra	2º Plan Integral de la Economía social de Navarra (2021-2024)	65
País Vasco	Plan Estratégico Interdepartamental de Economía Social del País Vasco (2021-2024)	119
Comunitat Valenciana	Plan Bienal de Apoyo y Fomento del Cooperativismo: Fent Cooperatives (2021-2022)	108
<i>Gobiernos locales</i>		
Córdoba	II Pacto Provincial por la Economía Social 2008-2011 de Córdoba (2008-2011)	
Gipúzcoa	Norma Foral 15/2014 de fomento de la economía social de la Diputación Foral de Gipuzcoa	
Granada	Pacto Provincial por la Economía social, solidaria y del bien común de la Diputación provincial de Granada (2017-)	2
Barcelona	2º Pla d'Impuls de l'Economia Social i Solidària a Barcelona (2021-2023) (en el marco de la Estratègia de l'Economia Social i Solidària a Barcelona 2030)	37
Madrid	Estrategia de Economía Social y Solidaria de la ciudad de Madrid (2017-2025)	60
Zaragoza	Estrategia de impulso de la economía social en la ciudad de Zaragoza (2018-2022)	90

Fuente: Elaboración propia.

5. Caracterización de las políticas de segunda generación

La segunda generación de políticas públicas que se ha desplegado se caracteriza por un nuevo enfoque en su diseño, sistematización e implementación, enfoque muy diferente al de la primera generación de estas políticas de economía social, que se desplegó desde la década de 1980 (Chaves, 2020). Es interesante conocer las principales características de esta nueva e innovadora concepción de estas políticas.

Siguiendo a Chaves (2020) y Chaves y Gallego (2020), el primer rasgo diferenciador de estas nuevas políticas de economía social radica en la necesidad de contar con la participación activa de la economía social en todo el proceso de la política pública, en colaboración con el gobierno competente y su administración, siguiendo un enfoque de co-construcción de estas políticas. Se constata, pues, un cambio en el enfoque de estas políticas, pasando del enfoque descendente (*top-down*, dirigista) de las políticas de primera generación, en las que el papel principal lo desempeñaban los responsables políticos (*policy makers*) en su concepción restringida, hacia un enfoque más amplio de participación (*partenarial approach*). Las ventajas derivadas de este enfoque relacional son, fundamentalmente, una mayor adecuación de los objetivos, estrategias y medidas a las necesidades y problemas reales sobre los que actuar, así como una mayor implicación de la propia realidad destinataria. Al aumentar la participación de los actores en el proceso de elaboración de políticas, hay que tener en cuenta dos elementos: qué actores sociales se invita a participar y qué mecanismos y espacios de participación se utilizan, ya sean institucionalizados, de nueva creación o no, o informales.

Cuadro 4. Comparativa de las políticas de economía social de primera y segunda generación

Características de las políticas	Políticas de primera generación	Políticas de segunda generación
Naturaleza de los <i>policy makers</i> implicados en la elaboración y aplicación de la política	Enfoque dirigista. Policy makers en sentido restringido	Enfoque partenarial. Policy makers en sentido amplio, con amplia participación ciudadana
Grado de integración de la política en las políticas generales gubernamentales	Sectorializadas, escasa integración en las grandes políticas generales	Enfoque de transversalidad. Elevada integración en las políticas generales, incluso centralidad en las mismas
Grado de complejidad y concepción técnica de la política	Dispositivos simples y presupuestarios	Políticas complejas y sistematizadas. Enfoque holístico y estratégico de la política

Instrumentos concretos de la política	Instrumentos de primera generación: prestación de pago único, subvenciones por creación de empleo, técnica y de inversión; subvenciones por difusión y a estructuras.	Instrumentos de segunda generación: ateneos, dinamizadores sociales, contratación pública, coworking, formación especializada.
Evaluación de la política	Criterios cuantitativos de eficiencia, eficacia y pertinencia	Criterios cuantitativos y cualitativos, incluyendo participación, coherencia y sostenibilidad

El enfoque transversal de estas nuevas políticas es su segunda característica distintiva. La transversalidad se entiende tanto en términos de la concepción del ámbito de actuación, donde la economía social se concibe en su sentido más amplio, incluyendo desde las cooperativas hasta las entidades del tercer sector social, como en términos de los ámbitos de actuación gubernamental, superando la compartimentación y sectorialización propia de las políticas tradicionales y con ello la tradicional «guetización» de las políticas de economía social, marginadas con respecto a la política gubernamental general. Estas nuevas políticas pretenden integrarse en las principales políticas generales de los gobiernos, siguiendo un enfoque de integración (mainstreaming), que afecta a las distintas carteras de competencia. Este salto cualitativo en el enfoque de la política exige un cambio en la praxis organizativa gubernativa interna. Por un lado, debe de estar integrada de forma coherente en la política gubernamental. Por otro, debe de estar liderada por un organismo específico de la administración, por ejemplo, un comisionado, proactivo y catalizador de nuevas iniciativas políticas, capaz de involucrar y movilizar a agencias, servicios y otros organismos del sector público, generando un efecto multiplicador administrativo.

La transversalidad en relación con la economía social presenta una doble dimensión: transversalidad en cuanto a la variedad de formas de entidades que la integran (cooperativas, mutualidades, asociaciones, fundaciones y empresas sociales), y transversalidad en relación con la utilidad social de la economía social. En relación con esta última, como ya se ha indicado anteriormente, se ha superado el enfoque reduccionista de reconocer una sola función por tipo de entidad, por ejemplo, la creación y mantenimiento de empleo para las cooperativas de trabajo, a un enfoque amplio y holístico de la funcionalidad de la economía social en el sistema, un papel sistémico multifuncional, que encaja bien con el concepto de prosperidad inclusiva.

En ese sentido, *la economía social genera prosperidad inclusiva*, que trasciende la dimensión económica de la generación de riqueza y contempla también otras dimensiones como la equidad en la distribución, la atención al bienestar social, a los grupos vulnerables, al medio ambiente y a los derechos y valores políticos y civiles. Esta función no es compartimentable y presenta nuevas dimensiones, como su especial atención a la equidad, que va más de la distribución en favor de los grupos pobres y vulnerables, sino que se extiende al conjunto de la población, garantizando que nadie se quede atrás; y por otro lado, implica a todos los grupos sociales en el proceso de generación de prosperidad (Chaves, 2023, Chaves et al., 2025).

En lo relativo a la arquitectura de la nueva generación de políticas, presentan un elevado grado de sofisticación y sistematización tanto a nivel técnico como en el proceso de formulación de políticas. Se pasa de un modelo de políticas con diseño simple y poca sistematización y programación a un modelo más complejo. Contempla un horizonte temporal más largo que el anual típico de las subvenciones. Se innova en el ámbito del diseño de las políticas y en los instrumentos, haciéndolos más coherentes con el nuevo enfoque de ecosistema y partenarial. Por lo general, el punto de partida es la aprobación de leyes de economía social y luego se utilizan técnicas como planes estratégicos estructurados con objetivos, ejes, medidas, criterios y procedimientos de seguimiento y evaluación, agentes ejecutores, etc. Se da prioridad al enfoque ecosistémico, a la activación de resortes de interacción entre los agentes del entorno (asociaciones, universidades, administraciones, instituciones financieras, etc.) y a la aparición y el desarrollo estructural de la participación activa de estos agentes y de la sociedad civil en general. Espacios de trabajo-aprendizaje-reflexión, formación y difusión, redes de prescriptores y agentes dinamizadores socioeconómicos, investigación en colaboración con universidades, espacios cooperativos de coworking, «polos de cooperación económica territorial», la nueva banca social y ética, mercados sociales, colaboración público-comunitaria y contratación pública responsable son ejemplos de estos nuevos instrumentos, que no sustituyen, sino que se suman a los instrumentos de primera generación.

6. Factores críticos de las políticas transformadoras de economía social y solidaria

El despliegue de esta nueva generación de políticas de economía social no está exento de obstáculos y retos ligados intrínsecamente a esta innovadora concepción de la política pública: partenarial, transversal y compleja.

Siguiendo a Chaves (2020), Chaves, Via y García (2020) y Chaves y Gallego (2020), se detallan estos factores limitantes.

El primer gran obstáculo radica en el reconocimiento y la aceptación del concepto mismo de economía social, de su idiosincrasia en relación con las empresas privadas con fines de lucro y de su utilidad social. Superar este primer obstáculo es una condición previa necesaria para el establecimiento de políticas de economía social. El siguiente gran reto es encontrar un espacio dentro de las políticas públicas ya establecidas para esta nueva política.

Un segundo factor crítico para la implementación de estas políticas transformadoras deriva de su *enfoque partenarial y de coaliciones externas e internas*, basado en la profundización de la democratización de la política pública a través de la participación e implicación de actores proactivos en la transformación del territorio, tanto en la fase de co-construcción de la política como en su fase de implementación. En otras palabras, debe involucrar a coaliciones de actores externos al órgano gubernamental responsable de la política. En ambos procesos, este proceso democratizador requiere, entre otras cosas, el desarrollo de diversos mecanismos como espacios de encuentro, diálogo e intercambio, generación de confianza y sentido, así como contar con agentes dinamizadores y de interrelación capaces de movilizar, implicar y generar sentido de lo común. También requiere la inclusión de otros actores clave que se conviertan en aliados de la estrategia, implicados en el proyecto político de transformación social que constituye la política de economía social. La falta de espacios de encuentro y de agentes catalizadores y promotores, por un lado, y la inadecuada integración, o incluso exclusión, de nuevos actores sociales en la red partenarial de co-construcción de la política de economía social, por otro, pueden poner en entredicho la propia continuidad de la política.

Por otra parte, la política de economía social debe contar con una sólida coalición de actores dentro del órgano gubernamental, en el propio gobierno y en el ámbito parlamentario, con un amplio apoyo de los partidos. Este apoyo político se refuerza si está respaldado por documentos programáticos legislativos. El proyecto de política de economía social debe estar liderado por un organismo específico dentro de la administración que desempeñe el papel de «emprendedor político», impulsor proactivo y catalizador de iniciativas políticas y nexo de unión con las coaliciones de actores externos e internos. Este órgano puede adoptar la forma de una dirección general de economía social, un comisionado o una comisión interministerial. Este órgano específico debe ser capaz de involucrar y movilizar a las agencias, servicios y otros organismos del sector público, generando un efecto multiplicador administrativo.

Un tercer factor crítico se deriva del enfoque transversal y holístico de esta política (*enfoque de mainstreaming*). La política de economía social es una política nueva a nivel gubernamental y de naturaleza interdepartamental. Sus instrumentos son transversales y afectan a diversas actividades y ámbitos de competencia administrativa. Para ser eficaz, debe estar integrada y ser coherente con la política del gobierno de referencia y alineada con sus programas generales y sectoriales. Debe evitar la aparición de posibles duplicaciones, falta de coordinación y desorientación de los múltiples organismos administrativos que participan en esta política. Debe evitar la aparición de posibles incoherencias entre las diferentes políticas en las que participa la política de economía social. Por otra parte, dada su novedad, afecta plenamente a la forma tradicional de actuar de las administraciones públicas, acostumbradas, por ejemplo, a una compartimentación por áreas, a un ritmo y calendario de ejecución que a veces roza las llamadas políticas de austeridad cualitativa, poco adaptadas a las necesidades de las entidades de economía social, así como a la reticencia de parte de los empleados de la administración a compartir la visión y el sentido de la economía social y de esta nueva política. También debe superar la inercia institucional administrativa de la burocracia de las diferentes administraciones que van a intervenir, una inercia que puede reducir la eficacia de este proceso de cambio o incluso paralizarlo si dicha burocracia se opone a esta política. No menos importante es la necesidad de una prudente y adecuada gestión económica y financiera de esta política, evitando la generación de posibles efectos perversos e imprevistos.

La sostenibilidad de la política de economía social en el sentido de que tenga continuidad en el tiempo constituye otro factor crítico. Diversos autores (Castelao & Srnec, 2013; Utting, 2017; Vega, 2016; Seo, 2024) han analizado experiencias en países como Ecuador, Venezuela o Corea. Un elemento importante radica en su sostenibilidad financiera para llevarla adelante. Un segundo elemento radica en si esta política cuenta con sostenibilidad gubernativa, en el sentido de si cuenta con emprendedores políticos que impulsen estas políticas y en si es capaz de mantener las alianzas y coaliciones necesarias de actores externos e internos que la han establecido. En cuanto al papel de emprendedor político, líder e impulsor de esta política, debe contar con los relevos adecuados. Este papel lo han desempeñado a menudo personas procedentes de federaciones y organizaciones cooperativas y de economía social con grandes habilidades sociales. Es el caso, por ejemplo, de J.A. Pedreño en la Confederación Española CEPES y también en la Social Economy Europe, y a nivel más local, Jordi Via, en la ciudad de Barcelona. En algunos casos, «cruzan la puerta» y ocupan puestos de responsabilidad en el gobierno; sin embargo, internamente en la administración, han de ser capaces de movilizar e implicar

otros dos tipos de actores, por un lado los altos funcionarios y por otro lado la burocracia, desafíos que han sido documentados, por ejemplo, por Mazzucato. Su sostenibilidad debe garantizarse reproduciendo los pactos políticos y las alianzas con los actores que la hicieron posible. Desde otra perspectiva, las tensiones pueden provenir del exterior o del interior de la coalición de actores políticos que sostiene esta política. Desde el exterior, pueden influir terceros actores con visiones y estrategias diferentes, como las empresas sociales y las B-corps, que, si se incluyen en la coalición, pueden crear tensiones y diluir el proyecto de política de economía social. Las tensiones entre familias de actores pueden surgir desde dentro, por ejemplo, las cooperativas pueden desvincularse de la política y provocar una explosión interna en la coalición de actores. La sostenibilidad de la política de economía social requiere el mantenimiento de las alianzas que la han creado y la neutralización de los elementos que pueden cuestionar, desacreditar o paralizar esta política. La gestión adecuada mediática de esta política es otro elemento clave en este sentido.

Junto a la sostenibilidad interna, antes abordada, que se refiere, por un lado, al mantenimiento del apoyo y las alianzas de las fuerzas que promueven esta política a lo largo del tiempo, garantizando su institucionalización y adecuada articulación en el marco de otras políticas y estructuras gubernamentales y, por otro lado, al hecho de que la eficacia de esta nueva política sea percibida como positiva tanto por las partes interesadas como por la sociedad en general, existe la sostenibilidad externa. Esta última se refiere a la capacidad de estas políticas de economía social para resistir y adaptarse a los cambios en los ciclos políticos.

Esto es especialmente relevante en contextos como los observados en los últimos años con el auge de los *gobiernos reaccionarios*. El proyecto político de estos gobiernos reaccionarios es contrario a las políticas de economía social: su objetivo último es dismantelar, desarticular o vaciar de contenido la política de economía social, relegándola así a la insignificancia. Esta visión no solo afecta a la política de economía social, sino también al propio sector de la economía social, al que se pretende desnaturalizar y minimizar en el panorama económico principal de los países como actor social y económico dinámico y potente. Estas políticas reaccionarias contra la economía social y las políticas de fomento de la economía social pueden ser erosivas (blandas) o dismanteladoras (duras) (Chaves, 2025b). Estas últimas, las dismanteladoras, son más explícitas y visibles, como la derogación de una ley sobre economía social, el dismantelamiento de un departamento y un organismo público especializado en este ámbito, y la eliminación del presupuesto asignado a esta política de economía social, mientras las políticas erosivas son menos visibles: aprovechan

la práctica administrativa de estrangulamiento derivada de las políticas de austeridad cualitativa, los recortes presupuestarios interanuales progresivos, la no renovación de estrategias y planes, o la eliminación del elemento proactivo de esta política por parte del gobierno. El establecimiento de mecanismos de resiliencia en contextos políticos de este tipo se convierte en un factor clave.

Otro factor fundamental es la evaluación de estas políticas y su adecuada comunicación, mostrando claramente los resultados. Sin embargo, esta evaluación presenta una mayor complejidad, dado que esta segunda generación de políticas cuenta, además de los objetivos cuantitativos tradicionales, nuevos objetivos de contenido más cualitativo y holístico, como la consecución de mayor prosperidad inclusiva, y un horizonte de implementación más amplio. La metodología clásica de evaluación basada en criterios de eficacia, eficiencia y de pertinencia se queda corta y necesita ser ampliada, incluyendo, por ejemplo, como señala Utting (2017), nuevos criterios cualitativos de evaluación, como los basados en la capacidad de la administración para llevarlas a cabo, la coherencia de las políticas, la participación, la sostenibilidad renovada, pero también nuevos indicadores de medición de la eficacia que trasciendan los estrictamente económicos clásicos.

7. Conclusiones

En los últimos quince años, muchos gobiernos de todo el mundo, incluido el español, han puesto en marcha una nueva generación de políticas públicas de economía social. Estas nuevas políticas públicas se han desplegado en un contexto cuádruple de grandes transformaciones sistémicas, en primer lugar, en las mutaciones de los modos de actuación pública, en segundo lugar, en contextos de expansión económica vinculados a la etapa posterior a las políticas de austeridad establecidas para hacer frente a la crisis financiera de 2008 y, en esta década, con las políticas de reconstrucción tras la crisis del Covid-19, en ambos casos en contextos de expansión presupuestaria. En tercer lugar, estas políticas se han desplegado en el contexto de las grandes crisis de nuestro tiempo, como la crisis climática, el aumento de las desigualdades y el incremento de los conflictos armados, los cuales se han hecho más acuciantes en los últimos años. En cuarto lugar, se ha dado un contexto social y político internacional favorable a este tipo de políticas.

En este marco, la economía social ha experimentado un cambio en la percepción de su concepto y su utilidad social por parte de los gobiernos de todo el mundo, pasando de una visión segmentada por familias de la economía social y una visión reparadora de problemas sectoriales como el empleo y

los servicios sociales, la cual era característica de las políticas de economía social de primera generación, hacia una visión transformadora de todo el sistema, ampliando la percepción de la utilidad de la economía social.

La forma en que estas nuevas políticas de economía social se han incorporado a las políticas públicas existentes, así como su aplicación, no ha estado exento de dificultades. Estas nuevas políticas difieren significativamente de las políticas de primera generación, que se centraban en problemas socioeconómicos concretos y, ligados a ellos a tipos concretos de cooperativas y entidades del tercer sector. En cambio, las políticas transformadoras adoptan un enfoque transversal e intersectorial, con el objetivo de transformar profundamente la relación entre los gobiernos y los actores de la economía social, fomentando su participación activa, desarrollando ecosistemas y estableciendo asociaciones público-comunitarias. Los objetivos que persiguen son más amplios, como la prosperidad inclusiva, que incluye abordar retos de envergadura como la transición socioecológica. Sin embargo, la aplicación de estas políticas no es sencilla. Se enfrentan a importantes limitaciones y riesgos de diversa índole, como la capacidad de los gobiernos para adaptar las estructuras organizativas y superar la resistencia de los departamentos. Es difícil evaluar si estas políticas ya están consolidadas y estructuradas, con sus propios objetivos, instrumentos, herramientas de sistematización y evaluación, conceptos e indicadores, como es el caso de otras políticas maduras, como las de empleo, agricultura, industria y otras.

Una cuestión relevante se refiere a la sostenibilidad y continuidad de estas políticas de economía social en el contexto actual de cambio de ciclo político, un contexto marcado por el auge de corrientes políticas y empresariales que cuestionan la economía social tal y como se ha concebido en los últimos años, o que no contemplan darle espacio. Un posible escenario de este tipo podría darse pronto en Europa, rompiendo la trayectoria positiva que se ha ido construyendo desde principios de la última década (Chaves, 2023). De hecho, las cartas de misión de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Van der Leyen, a los comisarios del nuevo gobierno europeo, en las que se esboza la nueva agenda política europea, están en línea con el reciente Informe Draghi, carente de la más mínima mención a la economía social.

Bibliografía

- BASTIDA, M., VAQUERO, A., & VÁZQUEZ, M.Á. (2021). "Social economy, sustainable entrepreneurship and regional policy drivers", *Territory, Politics, Governance*, 11(6), 1205-1227.
- CASTELAO, M.E., SRNEC, C. (2013) "Public Policies Addressed to the Social and Solidarity Economy in South America. Toward a New Model?", *Voluntas*, 24 (3), 713-732.
- CATALA, B. & CHAVES, R. (2022). "Gobiernos locales y política de fomento de las cooperativas y la economía social: entre canal de transmisión de la política multinivel y agente proactivo en el ecosistema territorial. El caso valenciano", *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, 142, 1-21.
- CATALA, B., SAVALL, T., CHAVES, R. & BASSI, A. (2024). "Las políticas públicas de fomento del cooperativismo en el marco de los ecosistemas de economía social. Un análisis comparado en la Comunidad Valenciana y la Emilia Romagna", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 110, 5-44.
- CATALA, B., SAVALL, T. & CHAVES, R. (2024). "Institutionalization of social economy public policies as a strategy against global challenges: Evidence from the Spanish Experience", *Revista de economía mundial*, (67), 125-144.
- CHAVES, R., MONZÓN, J.L. and TOMÁS-CARPI, J.A. (1999). *La Economía Social y la política económica*, en Jordán J.M. et al., (coord), *Política económica y actividad empresarial*, Valencia: Tirant lo Blanch, 143-170.
- CHAVES, R. & MONZÓN, J.L. (2000). "Public policies", In CIRIEC, (2000). *The enterprises and organizations of the third system. A strategic challenge for employment*, CIRIEC, Liège, 87-109.
- CHAVES, R. (2002). "Politiques publiques et économie sociale en Europe: le cas de l'Espagne", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73 (3): 453-480.
- CHAVES, R. (dir) (2007): *La economía social en las políticas públicas en España*, Ministerio de Trabajo, Madrid.
- CHAVES, R. (2008). "Public policies and Social Economy in Spain and Europe", *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 62, 35-60.
- CHAVES, R. (2009). "Las políticas públicas de fomento de la Economía Social en España y Europa", En: *Informe para la elaboración de una Ley de fomento de la Economía Social*, CIRIEC - Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- CHAVES, R., SERRA, I., TIO, M.J. & SAVALL, T. (2011). *Evaluación de las Políticas de Fomento de la Economía Social en España*. Valencia: Ministerio de Trabajo e IUDESCOOP.
- CHAVES, R. & DEMOUSTIER, D. (dir) (2013). *The emergence of social economy in public policy. An international perspective*, Brussels: Peterlang publishers.
- CHAVES, R., & SAVALL, T. (2013). "La insuficiencia de las políticas de fomento de cooperativas y sociedades laborales frente a la crisis en España". *REVESCO, Revista De Estudios Cooperativos*, 113, 61-91.

- CHAVES, R. & SAVALL, T. (2019). The Social Economy in a Context of Austerity Policies: The tension between political discourse and implemented policies in Spain. *Voluntas*, 30, 487–498.
- CHAVES-ÁVILA, R. (dir) (2020). *La nueva generación de políticas públicas de fomento de la economía social en España*, Valencia: Tirant Lo Blanc.
- CHAVES, R., VIA-LLOP, J. y GARCIA-JANÉ, J. (2020). *La política pública de fomento de la economía social y solidaria en Barcelona (2016-2019)*. UNRISD WP nº5.
- CHAVES, R. & GALLEGU, J.R. (2020). 'Transformative Policies for the Social and Solidarity Economy: The New Generation of Public Policies Fostering the Social Economy in Order to Achieve Sustainable Development Goals. The European and Spanish Cases.' *Sustainability* (10): 1-29.
- CHAVES, R. (2023). La economía social en la agenda europea.¿ El momentum de la economía social?. En: Salinas, F., Vazquez, J. & Muñoz, N. (coords), *La economía social ante los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030*. CIRIEC-Espana edl, 29-48.
- CHAVES, R. (2023). El relato de la economía social y el papel de los científicos. En *Dos decenios actividad universitaria en economía social, cooperativismo y emprendimiento desde el Instituto Universitario, IUDESCOOP*, CIRIEC-España, 53-66.
- CHAVES, R. (2025a). "Three decades of research on social economy public policies. Further insights for government policies on cooperatives, nonprofit entities and social enterprises", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 114, 49-83. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.114.30199> .
- CHAVES, R. (2025b): “Aperçu mondial des politiques d’économie sociale et solidaire. Tendances et enjeux”, En: Duverger, T. & Germain, T. (coords): *No alternative? Pleins feux sur la planète économie sociale et solidaire*, Le bord de l’eau ed, Bordeaux, 24-31.
- CHAVES, R., GALLEGU, J.R., CATALÁ, B. AND SAVALL, T. (2026). "Public policies for the social and solidarity economy", En: Bouchard, M.J. & Rousselière, D. (Eds.), *A Modern Guide to the Social and Solidarity Economy*, Cheltenham, Gloss; Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing (en prensa).
- CIRIEC/EESC (2017). *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union*, European Economic and Social Committee, Brussels.
- CIRIEC/EESC (2018). *Buenas prácticas en las políticas públicas relativas a la Economía Social europea tras la crisis económica*. Bruselas: Comité Económico y Social Europeo.
- European Commission: European Innovation Council and SMEs Executive Agency, CIRIEC, Euricse, Spatial Foresight, Carini, C. et al., *Benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy – Improving the socio-economic knowledge of the proximity and social economy ecosystem*, Publications Office of the European Union, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2826/880860> .

- FAJARDO, G. & CHAVES, R. (dir) (2019). *La economía social en la Comunitat Valenciana: regulación y políticas públicas*, CIRIEC-España, Valencia.
- FRAISSE, L. (2005), « Les enjeux de l'action publique en faveur de l'économie sociale et solidaire », dans Laville, J-L, Magnen J-P., de França Filho G., Medeiros A., Action publique et économie solidaire, ERES « Sociologie économique », Toulouse, 235-245.
- FRAISSE, L. (2022). "Social and solidarity economy and the co-construction of a new field of local public policies in France", En: Bance, P., Bouchard, M.J. & Greiling, D. (eds). *New perspectives in the co-production of public policies, public services and common goods*. Liège: CIRIEC, 207-226.
- FRAISSE, L., HENRY, M.C. & LAVILLE, J.L. (dir) (2024). *Les politiques locales de l'économie sociale et solidaire*, ed. Eres, Toulouse.
- ITÇAINA, X., & RICHEZ-BATTESTI, N. (eds) (2018). *Social and solidarity-based economy and territory: From embeddedness to co-construction*. Peter Lang, Brussels.
- JENKINS, H., YI, I., BRUELISAUER, S., & CHADDHA, K. (2021). *Guidelines for Local Governments on Policies for Social and Solidarity Economy*. Geneva: UNRISD.
- KENDALL, J. & ANHEIER, H.K. (1999): "The third sector and the European Union policy process", *Journal of European Public Policy*, 6 (2): 283-307.
- KENDALL, J. (ed) (2009). *Handbook on Third Sector Policy in Europe. Multi-level processes and organized civil society*, Edward Elgar Publ., Massachusetts.
- LASA, E., SOTO, A., MORANDEIRA, J., & ETXEZARRETA, E. (2023). The social economy in Europe as an alternative development model. *Canadian Journal of Development Studies*, 44(4), 611-628.
- MENDELL, M., ALAIN, B. (2015). Enabling the Social and Solidarity Economy through the Coconstruction of Public Policy. En: *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*, edited by Peter Utting, 236-49. London: Zed Books/UNRISD.
- OECD (2020). *Regional Strategies for the Social Economy: Examples from France, Spain, Sweden and Poland*, OECD LEED Papers/03, OECD Publishing, Paris.
- SEO, J. (2024). From boom to transformation: assessing the paradigm shift in public policies for the Social Economy in South Korea. *Public Management Review*, 1–24.
- TREMBLAY, C. (2010). *Tendances et instruments de politiques publiques au service de l'économie sociale: expériences internationales*. Cahiers politiques N°02. Victoria : Centre canadien de recherche partenariale en économie sociale.
- UTTING, P. (2017). *Public Policies for Social and Solidarity Economy: Assessing Progress in Seven Countries*. Geneva: International Labour Office.
- UTTING, P. (2022). "Public policy". In *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 400-408.
- VEGA UGALDE, S.C. (2016). La política de Economía Popular y Solidaria en Ecuador. Una visión de su gubernamentalidad. *Otra Economía*, 10(18), 77-90.

CIRIEC's Working Papers (WP) welcome works from Members of [CIRIEC's scientific network](#). Topics cover the fields of interest of CIRIEC dedicated to economic sectors and activities oriented towards the service of the general and collective interest, State action in those fields, public utilities, social and cooperative economy.

The WPs are subject to a review process and are published under the responsibility of the President of the International Scientific Council, the president of the scientific Commissions or the working groups coordinators and of the editor of CIRIEC's international scientific journal, the *Annals of Public and Cooperative Economics*.

These contributions may be published afterwards in a scientific journal or book.

The contents of the working papers do not involve CIRIEC's responsibility but solely the author(s') one.

The submissions are to be sent to CIRIEC (ciriec@uliege.be).

Les Working Papers-WP (cahiers de recherche) du CIRIEC accueillent des travaux des membres du [réseau scientifique du CIRIEC](#) sur les thématiques relevant des champs d'intérêt du CIRIEC : secteurs économiques et activités orientés vers le service de l'intérêt général et collectif, action de l'Etat dans ces domaines, entreprises publiques, économie sociale et coopérative.

Les WP font l'objet d'une procédure d'évaluation et sont publiés sous la responsabilité du président du Conseil scientifique international, des présidents des Commissions scientifiques ou des coordinateurs des groupes de travail et du rédacteur de la revue scientifique internationale du CIRIEC, les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*.

Ces contributions peuvent faire l'objet d'une publication scientifique ultérieure.

Le contenu des WP n'engage en rien la responsabilité du CIRIEC mais uniquement celle du ou des auteurs.

Les soumissions sont à envoyer au CIRIEC (ciriec@uliege.be).

This working paper is indexed and available in RePEc
Ce working paper est indexé et disponible dans RePEc

ISSN 2070-8289

ISBN 978-2-931051-89-4 - EAN 9782931051894

<https://doi.org/10.25518/ciriec.wp202504>

Chaves-Avila, R. (2025). *La nueva generación de políticas públicas para la economía social, una nueva política transversal entre las políticas sociales, laborales, industriales y territoriales. Una visión general*

CIRIEC Working Paper 25/04. Liège: CIRIEC International.

<https://doi.org/10.25518/ciriec.wp202504>

2025 WP Collection

- 2025/01 Doppelte Wesentlichkeitsanalyse als zentraler Filter für die ESG-Berichterstattung in österreichischen und deutschen Stadtwerken
BAUER, P. & GREILING, D.
- 2025/02 Double materiality analysis as a central filter for ESG reporting in Austrian and German municipal utilities
BAUER, P. & GREILING, D.
- 2025/03 The new generation of public policies for the social economy, a new policy straddling social, labour, industrial, and territorial policies. An overview
CHAVES AVILA, R.
- 2025/04 La nueva generación de políticas públicas para la economía social, una nueva política transversal entre las políticas sociales, laborales, industriales y territoriales. Una visión general
CHAVES AVILA, R.



© CIRIEC
No part of this publication may be reproduced.
Toute reproduction même partielle
de cette publication est strictement interdite.

CIRIEC (International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy) is a non-governmental international scientific organization.

Its objectives are to undertake and promote the collection of information, scientific research, and the publication of works on economic sectors and activities oriented towards the service of the general and collective interest: action by the State and the local and regional public authorities in economic fields (economic policy, regulation); public utilities; public and mixed enterprises at the national, regional and municipal levels; the so-called "social economy" (not-for-profit economy, cooperatives, mutuals, and non-profit organizations; etc.).

In these fields CIRIEC seeks to offer information and opportunities for mutual enrichment to practitioners and academics and for promoting international action. It develops activities of interest for both managers and researchers.

Le CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative) est une organisation scientifique internationale non gouvernementale.

Ses objectifs sont d'assurer et de promouvoir la collecte d'informations, la recherche scientifique et la publication de travaux concernant les secteurs économiques et les activités orientés vers le service de l'intérêt général et collectif : l'action de l'Etat et des pouvoirs publics régionaux et locaux dans les domaines économiques (politique économique, régulation) ; les services publics ; les entreprises publiques et mixtes aux niveaux national, régional et local ; « l'économie sociale » : coopératives, mutuelles et associations sans but lucratif ; etc.

Le CIRIEC a pour but de mettre à la disposition des praticiens et des scientifiques des informations concernant ces différents domaines, de leur fournir des occasions d'enrichissement mutuel et de promouvoir une action et une réflexion internationales. Il développe des activités qui intéressent tant les gestionnaires que les chercheurs scientifiques.



**INTERNATIONAL CENTRE OF RESEARCH AND INFORMATION
ON THE PUBLIC, SOCIAL AND COOPERATIVE ECONOMY - AISBL**

**CENTRE INTERNATIONAL DE RECHERCHES ET D'INFORMATION
SUR L'ÉCONOMIE PUBLIQUE, SOCIALE ET COOPÉRATIVE - AISBL**

c/o HEC - Université de Liège | Rue Saint-Gilles 199 | Bât. N3a |
BE-4000 Liège (Belgium) | T+32 (0)4 366 27 46 |
ciriec@uliege.be | www.ciriec.uliege.be