



© shutterstock: Travel and Learn

Buenas prácticas en las políticas públicas relativas a la economía social europea tras la crisis económica

SÍNTESIS



Comité Económico y Social Europeo



Comité Económico y Social Europeo

Buenas prácticas en las políticas públicas relativas a la economía social europea tras la crisis económica

Síntesis

La información y puntos de vista contenidos en este estudio son los de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión oficial del Comité Económico y Social Europeo. El Comité Económico y Social Europeo no garantiza la exactitud de los datos recogidos en el estudio.

Ni el Comité Económico y Social Europeo ni ninguna persona que actúe en su nombre podrán ser considerados responsables del uso que pudiera hacerse de la información contenida en el estudio.

Información general

DESTINATARIO DEL ESTUDIO *Comité Económico y Social Europeo (CESE)*

SERVICIO SOLICITANTE *Sector de Economía Social del CESE*

SERVICIO GESTOR DEL ESTUDIO *Secretaría del Grupo Diversidad Europa*

FECHA *Mayo de 2018*

CONTRATISTA PRINCIPAL *CIRIEC International Aisbl*



AUTORES *Rafael Chaves Avila
José Luis Monzón*

CONTACTOS *Rafael Chaves Avila - Rafael.Chaves@uv.es*

IDENTIFICADORES

| | ISBN | doi |
|---------|--------------------------|--------------------------|
| RESUMEN | | |
| PDF | <i>QE-02-18-749-ES-N</i> | <i>978-92-830-4206-8</i> |

10.2864/853068

1. Introducción

Desde finales de la última década, diversas instituciones de la Unión Europea han solicitado que se adopten políticas públicas para impulsar la economía social a nivel europeo, nacional y regional. Entre las principales declaraciones a este respecto figuran las conclusiones del Consejo Europeo, publicadas el 7 de diciembre de 2015, sobre «La promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa». Otro informe oficial fue el «Informe Toia»¹, aprobado en 2009 por el Parlamento Europeo. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) también aprobó varios dictámenes con el objetivo de mejorar la economía social durante este período. Esta evolución refleja que la economía social está ocupando un lugar central como pilar del modelo social europeo y como piedra angular del desarrollo socioeconómico sostenible.

En este contexto, y en el contexto de la última crisis, durante esta década ha surgido una nueva generación de políticas públicas destinadas a la economía social. Varios gobiernos a escala regional, nacional y de la UE han aplicado políticas innovadoras en Europa para impulsar el desarrollo del sector socioeconómico. Pese a lo anterior, es cierto que la inclusión de diferentes tipos de empresas sociales en las políticas públicas ha sido una práctica generalizada durante décadas. Este hecho ha sido más visible en las políticas sectoriales como las políticas de desarrollo agrícola y rural, las políticas de empleo activas destinadas a reducir la exclusión social y las políticas de ordenación del territorio, las políticas de regeneración urbana y de desarrollo local, por ejemplo. Todas estas políticas cuentan con agentes de economía social que intervienen en su aplicación.

2. Objetivos y método

El presente estudio expone una selección diversificada de prácticas exitosas en políticas públicas relativas a la economía social en diferentes países europeos. Se centra en las políticas aplicadas por gobiernos, a escala nacional y europea, hacia la economía social en el período 2010-2016. El estudio está relacionado con otros dos estudios, uno de ellos realizado recientemente por CIRIEC para el CESE, titulado «Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea» (2017)². El segundo lo realizó y publicó CIRIEC³ y se titula: «*The Emergence of the Social Economy in Public Policy*» (El surgimiento de la economía social en la política pública. Un análisis internacional).

El enfoque conceptual para la economía social utilizado es el mismo que el que se usó para el estudio «La economía social en la Unión Europea» y que utilizan las instituciones de la UE, como las definiciones del Parlamento Europeo en el «Informe Toia» (2009): «[l]a economía social engloba las cooperativas, las mutuas, las asociaciones y las fundaciones, así como otras empresas y organizaciones que comparten las características fundamentales de la economía social».

Se usa una clasificación de las políticas de economía social para presentar y analizar las políticas públicas diversificadas aplicadas. Se pueden distinguir dos grandes grupos de políticas de promoción

¹ Parlamento Europeo (2009), *Informe sobre economía social*, A6/0015/2009. Ponente: Patrizia Toia.

² CIRIEC/EESC (2017): «Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea», Comité Económico y Social Europeo, Bruselas. <http://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/recent-evolutions-social-economy-study>

³ CIRIEC/Chaves, R. & Demoustier, D. (ed) (2013): *The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An International Analysis*, editorial Peter Lang, Bruselas.

de la economía social: por un lado, las *políticas blandas*, encaminadas a establecer un entorno/ecosistema favorable en el que nazcan, operen y se desarrollen estos tipos de empresa y, por otro lado, las *políticas duras*, dirigidas a las propias empresas en calidad de unidades empresariales. En función de la situación real del territorio de referencia y el grado de desarrollo y la masa crítica de su economía social, las autoridades deben priorizar algunos tipos de políticas.

Clasificación de las políticas de economía social: políticas blandas encaminadas establecer un entorno favorable para la creación y el desarrollo de empresas de economía social. Pueden dividirse en dos grupos, políticas institucionales y políticas cognitivas. Las *políticas duras* están dirigidas a intervenir en el proceso económico de las empresas de economía social con incentivos, tanto del lado de la oferta, promoviendo su competitividad en las diferentes funciones empresariales de la cadena de valor, como del lado de la demanda. De este modo, se mejora el acceso de las empresas sociales a los mercados públicos y a los mercados internacionales. A continuación, el cuadro 1 resume esta categoría de medidas.

Cuadro 1. Tipología de las políticas de economía social

| <i>Políticas blandas. Políticas dirigidas a crear un ecosistema favorable a las empresas</i> | |
|--|---|
| Medidas institucionales | <ul style="list-style-type: none"> – medidas destinadas a la forma jurídica de las entidades de economía social, reconociéndolas como actor privado – medidas dirigidas a reconocer su capacidad para gestionar empresas de economía social en todo el sector de actividad económica, eliminando cualquier obstáculo jurídico que pueda haber – medidas dirigidas a reconocer a las empresas de la economía social como responsables de formular políticas, interlocutores en la elaboración/construcción y en la aplicación de políticas públicas – órganos públicos que fomentan las empresas de la economía social |
| Medidas de carácter cognitivo | <ul style="list-style-type: none"> – medidas para difundir, aumentar la concienciación y el conocimiento de la economía social en la totalidad de la sociedad o los grupos objetivo – medidas de fomento de la formación sobre la economía social – medidas de fomento de la investigación sobre/en la economía social |
| <i>Políticas duras. Políticas económicas de fomento empresarial</i> | |
| Medidas relativas a la oferta, dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas de la economía social | <ul style="list-style-type: none"> – medidas centradas en la función empresarial, como la financiación, consultoría/asesoramiento, formación, empleo y gestión de recursos humanos, cooperación y redes, I+D e innovación, calidad, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, espacio físico, etc. – medidas que se distinguen atendiendo al ciclo de vida de la empresa (fase de creación o desarrollo empresarial) |
| Medidas relativas a la demanda, dirigidas a la actividad de las empresas de la economía social | <ul style="list-style-type: none"> – medidas dirigidas a facilitar el acceso a los mercados públicos y los mercados extranjeros (como cláusulas sociales y contratos públicos reservados) |

Fuente: Adaptado de Chaves (2010:164).

3. Selección de casos exitosos de políticas de economía social en Europa

De acuerdo con los objetivos de este estudio, se presenta una selección de veinte casos de éxito de políticas de economía social aplicadas en Europa. Se organizan según la tipología de las políticas de economía social. El objetivo es presentar casos muy diversos en diferentes países. Se utilizan criterios cualitativos para identificar las «mejores prácticas», basados en la experiencia del propio grupo de expertos de CIRIEC, los miembros del CESE, de Social Economy Europe y, por último, de los 89 expertos entrevistados en relación con el otro estudio realizado por el CESE, «Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea». A continuación se presenta un sumario de los veinte casos de medidas.

Selección de veinte casos exitosos de políticas de economía social en Europa

A. Políticas blandas. Políticas dirigidas a crear un ecosistema favorable a las empresas

A.1. Medidas institucionales

Medidas dirigidas a la forma jurídica, en tanto que actor privado:

Caso 1. Ley de economía social (Rumanía)

Caso 2. Acuerdo sobre una empresa solidaria de utilidad social (Francia)

Medidas encaminadas al reconocimiento de las empresas de economía social como responsables de la formulación de políticas, un interlocutor en los procesos de políticas públicas:

Caso 3. Comisión estatal para el desarrollo de la economía social y para la incorporación de la economía social en las políticas públicas generales a nivel regional y nacional (Polonia)

Caso 4. Social Economy Europe (UE), la organización representativa a escala de la Unión Europea de la economía social

Caso 5. Polos territoriales de cooperación económica (Pôles Territoriaux de Coopération Economique-PTCE) (Francia)

Caso 6. Programa operativo de economía social, inclusión social y estrategia nacional (España)

A.2. Medidas cognitivas

Medidas centradas en la concienciación, difusión y conocimiento de la economía social:

Caso 7. El «concepto» y el plan de acción de economía social (Bulgaria)

Caso 8. Cuentas satélite sobre la economía social obligatorias por la Ley sobre economía social

Medidas de fomento de la formación sobre la economía social:

Caso 9. Acuerdo nacional entre el Ministerio de educación y las redes de cooperativas de alumnos (Francia)

Medidas de fomento de la investigación sobre la economía social:

Caso 10. Red de investigación/másteres universitaria (Francia y España)

B. Políticas duras. Políticas económicas de fomento empresarial

B.1. Medidas relativas a la oferta

Medidas centradas en el acceso a los fondos:

Caso 11. Fondo Social Europeo (UE)

Caso 12. Mecanismo de designación impositiva porcentual para financiar las entidades sociales (Italia y Hungría)

Caso 13. Loterías y juegos de azar como régimen financiero: los casos de ONCE y RAY (España y Finlandia)

Caso 14. Fondos de inversión (Italia)

Caso 15. Fondos de emprendimiento: Legge Marcora, Brasero, herramienta financiera y régimen de capitalización por desempleo (Italia, Bélgica y España)

Medidas centradas en el apoyo empresarial (consultoría, creación de redes, viveros, tutoría, etc.):

Caso 16. Plataformas de economía social a escala nacional: CNCRES, CEPES y CEPS (Francia, España y Portugal)

Caso 17. Agencias de redes gubernamentales para promover la economía social (Bélgica)

B.2. Medidas relativas a la demanda

Medidas encaminadas a la facilitación del acceso a los mercados públicos:

Caso 18. Contratos de suministros o reservados (España)

Caso 19. Ley sobre el valor social (Reino Unido)

Caso 20. Riforma del Terzo Settore – Reforma del sector terciario (Italia)

4. Obstáculos al desarrollo de la economía social

El informe también ha abordado los principales obstáculos al desarrollo de la economía social. Se han identificado cuatro grupos de obstáculos principales:

Desconocimiento e incomprensión del concepto de economía social, empresas sociales y otros conceptos relacionados en la sociedad, en el debate público y en el mundo académico. Es un obstáculo muy significativo en los países del este de la Unión Europea como Hungría, Polonia, Eslovaquia o Chequia. La escasa visibilidad de la economía social en los medios de comunicación y también en las estadísticas está relacionada con este desconocimiento e incomprensión. Además, son necesarios programas de educación y formación en el ámbito de la economía social a todos los niveles educativos.

Falta de liderazgo, estrategias y organismos gubernamentales especializados. El estudio revela que no existen instituciones líderes responsables de la economía social, las empresas sociales, los voluntarios y la sociedad civil que sean capaces de elaborar políticas y promover la economía social. En consecuencia, no existe una estrategia nacional para la economía social. Este ámbito no se considera una prioridad política, y la economía social enfrenta dificultades para ser incluida en la agenda política de los gobiernos.

Regímenes financieros e impositivos inadecuados o ausencia de estos.

Obstáculos institucionales. Los obstáculos en las normativas sectoriales consisten en cambios en las normativas sectoriales que constituyen obstáculos a las operaciones de las entidades de la economía social. Por ejemplo, en Francia y España, los cambios gubernamentales en la normativa de protección social complementaria han afectado negativamente a las mutuas de salud en los últimos años, llevándolas en algunos casos a fusionar o cambiar su estatuto jurídico por el de entidad sin ánimo de lucro. En Finlandia no se está aplicando la Directiva sobre contratación pública que permitía reservar contratos para determinados servicios, por lo que no puede beneficiar a las entidades de la economía social. *Los estatutos y leyes inadecuados sobre la economía social o la falta de estos* afectan a la no aplicación de los nuevos reglamentos para las empresas sociales. Además, han surgido nuevas dificultades para las entidades de la economía social debido a las novedosas formas jurídicas nacionales de la economía social o a los cambios en las formas jurídicas. Por ejemplo, en Polonia y Portugal, los recientes cambios en las leyes sobre las cooperativas no se consideran adecuados para estas últimas.

5. Retos de las políticas de economía social en Europa

En los últimos años, en toda Europa, y también en otros países del mundo, muchos gobiernos han desarrollado una nueva generación de políticas de economía social. Debido a su condición de fenómeno emergente, solo existen unos pocos estudios dedicados a su análisis empírico y a su evaluación. En cualquier caso, habida cuenta de estos estudios incipientes y del trabajo realizado en este informe, es posible identificar algunos retos, riesgos y lecciones.

1. *El reto de evaluar políticas de economía social*

Dada la corta vida de un número considerable de políticas de economía social y el tiempo necesario para su aplicación y para que entren en vigor, todavía existen pocos informes de evaluación. No obstante, el establecimiento de indicadores sintéticos, así como de criterios generales y específicos, es más importante que el desarrollo de una metodología de evaluación rigurosa y operativa de estas políticas. Un reto similar al reto actual de medir el impacto económico y social de la economía social y las empresas sociales es el de evaluar las políticas de economía social. Esta metodología debe contemplar el alcance de los objetivos, en especial, si presentan un período de desarrollo largo o corto y si el nivel de su concepción es meso, macro o microeconómico. Utting (2017)⁴, por ejemplo, propone criterios de evaluación cualitativa para estas políticas, basadas en la capacidad del estado, la coherencia de las políticas, la participación y la sostenibilidad.

Resulta fundamental a este respecto que se cree un Observatorio Europeo de Políticas Económicas y Sociales con dos funciones principales: por un lado, proporcionar una base de datos de políticas aplicadas en la Comunidad Europea, gobiernos nacionales, regionales y locales, y por otro lado, para ofrecer metodologías de evaluación y estudios sobre el impacto de las políticas, con el fin de ayudar a los responsables de formular políticas en la elaboración de las políticas que desean ejecutar, aplicando así la perspectiva necesaria del responsable de formular políticas basadas en la evidencia.

2. *Riesgos en la elaboración y aplicación de políticas de economía social*

Si en todas las políticas de economía social se pretende impulsar al máximo la contribución de la economía social para resolver cuestiones sustanciales de las sociedades europeas, generar innovación y ofrecer una respuesta a los enormes desafíos en Europa, debemos evitar concebir estas políticas de desde una perspectiva parcial, instrumental y descendente.

El primer riesgo es el de la parcialidad y fragmentación en la concepción de las políticas de economía social. Esta fragmentación es causada por la delimitación del campo de la política, tanto con respecto a la población objetivo como a los instrumentos utilizados. El sesgo puede causar una limitación de la atención únicamente a los segmentos de las entidades de la economía social, como las empresas sociales o las organizaciones voluntarias, a las etapas de desarrollo de las entidades de la economía social, como entidades en su etapa incipiente de emergencia y experimentación, excluyendo aquellas que están en desarrollo y consolidación, limitando gravemente el potencial y generacional y transformacional del valor social añadido de la economía social.

El segundo riesgo es el de la instrumentalización de la economía social a través de estas políticas (Chaves, 2002; Utting, 2017). Estas políticas se desarrollan mientras existen cuestiones sociales y económicas importantes. La economía social se concibe como un instrumento de una política sectorial más amplia, de forma que al cambiar la prioridad y elaboración de esta última, el mecanismo de la política de economía social también se altera. Desde esta perspectiva, el papel multidimensional de la economía social se desvía, contemplando únicamente una de sus funciones.

⁴ UTTING, P. (ed.) (2015). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe* (Economía social y solidaria: más allá de los límites). Londres: Zed Books.

El tercer riesgo se deriva de la infravaloración del potencial de la sociedad civil, que está organizada para liderar proyectos de desarrollo social y económico, apoyados y catalizados por instituciones públicas. Esta sociedad civil organizada es, en definitiva, la portadora de las necesidades sociales que hay que satisfacer, los problemas a los que se debe responder y las innovaciones que revelan sus aspiraciones. Es el motor social de la economía social que las políticas de economía social deben acompañar. Un enfoque descendente unilateral excesivo, con una integración insuficiente de la sociedad civil organizada en la elaboración y la aplicación de las políticas de economía social, es un error conceptual importante, causado también por la continuidad en el tiempo de estas políticas.

3. *Lecciones para una nueva generación holística de políticas de economía social*

La lista de casos de buenas prácticas en políticas de economía social presentada en este informe procura ser explícitamente variada con respecto al tipo de medidas, pero también, en su conjunto, tiene por objetivo convertirse en un referente para la política de economía social holística. La perspectiva holística trasciende la perspectiva integral, siendo esta última la simple suma de todas las partes. La perspectiva holística debe entenderse como las propiedades del sistema, en este caso, todas las medidas —los veinte casos presentados aquí— se comportan de una manera diferente a la simple suma de sus partes.

Si una política de economía social nacional, europea o regional tiene un objetivo de largo alcance e intenta reducir los riesgos mencionados anteriormente, debe concebirse de manera integral y basarse en tres ejes: integración, asociación y estrategia.

Integración. La política de economía social debe impregnar todo el mecanismo gubernamental y sus políticas, evitando la «creación de guetos» en una Dirección General única y en un instrumento determinado. En primer lugar, para ser eficiente, debe estar integrada y ser coherente con las prioridades del programa central del gobierno de referencia, tanto con sus programas generales como con los sectoriales. En segundo lugar, debe ser capaz de movilizar organizaciones, servicios y administraciones pertenecientes al sector público, generando un efecto de apalancamiento administrativo. En tercer lugar, debe estar equipada con un órgano en la administración, por ejemplo, una dirección general específica o un comité interministerial, que desempeñe una función emprendedora de la política interna, es decir, que tome el control en las iniciativas políticas de las autoridades públicas. Este es un papel que solo puede desempeñar un organismo público.

Asociación. La política de economía social debe contar con la complicidad y la participación de la economía social en todos los niveles. Esta política público-privada acordada, basada en el diálogo civil permanente, debe contar con tres elementos: en primer lugar, ser un intermediario poderoso e independiente de la economía social; en segundo lugar, proporcionar áreas informales e institucionales para el diálogo/asesoramiento; en tercer lugar, debe garantizar el uso de este asesoramiento, tanto en el ámbito de la elaboración y el desarrollo conjuntos de las políticas como en el ámbito de su aplicación y gestión. Las autoridades públicas deben apoyar, por un lado, la naturaleza independiente y consolidada de este intermediario de la economía social, de modo que este sea el emprendedor de la política externa, el que dé sentido y continuidad en el tiempo a estas políticas. Las autoridades públicas deben crear órganos consultivos con una representación pluralista de la economía social y también foros informales que faciliten la supervisión diaria de las iniciativas políticas a medida que

surgen. Esto último permitirá evitar la creación de obstáculos jurídicos no deseados como resultado de nuevas iniciativas políticas adyacentes. La participación de los órganos representativos de la economía social en la elaboración de las políticas de economía social contribuirá a una mejora de la identificación y el diagnóstico de los problemas y necesidades, así como a una mejor adecuación de las medidas que se adopten. Esto último subraya la naturaleza social y territorial de las políticas de economía social y la dificultad de que puedan reproducirse directamente. La participación de los órganos de economía social en la aplicación de políticas favorecerá que mejore su eficacia, su aceptación por parte de los sectores y beneficiarios, así como la visibilidad de las medidas políticas que se apliquen.

Estrategia. Por último, pero no menos importante, la política de economía social no debe limitarse a un instrumento o mecanismo aislado. Como se ha mencionado anteriormente, debe reunir varios mecanismos en una estrategia plurianual de mayor amplitud.



Comité Económico y Social Europeo

Rue Belliard/Belliardstraat 99
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Responsable editorial: Unidad de Visitas y Publicaciones
EESC-2018-50-ES
www.eesc.europa.eu



© Unión Europea, 2018

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para cualquier uso o reproducción de las fotografías / ilustraciones, hay que solicitar autorización directamente al titular / los titulares de los derechos de autor.



Online
QE-02-18-749-ES-N
ISBN 978-92-830-4206-8
doi:10.2864/853068

ES