



La Economía Social en las Políticas Públicas en España

Octubre 2007

La Economía Social en las Políticas Públicas en España

Equipo de investigación

Director

Dr. Rafael Chaves, Universidad de Valencia

Investigadores

Dr. Baleren Bakaikoa, Universidad del País Vasco
Dra. Paloma Bel Durán, Universidad Complutense Madrid
Dra. Ana Bellostas, Universidad de Zaragoza
Dr. Enrique Bernal, Universidad de Jaén
Dra. Inmaculada Carrasco, Universidad de Castilla La Mancha
Ldo. Enekoitz Etzezarreta, Universidad del País Vasco
Dra. Gemma Fajardo, Universidad de Valencia
Dr. Gabriel García, Universidad Politécnica de Valencia
Dr. Santiago García, Universidad de Castellón
Dr. Jesús María Gómez, Universidad de Valladolid
Dr. José María Herranz, UE Miguel de Cervantes Valladolid
Dr. Manuel Jordán, Universidad de Santiago de Compostela
Dr. Juan Julià Igual, Universidad Politécnica de Valencia
Dra. Carmen Marcuello, Universidad de Zaragoza
Dr. Chaime Marcuello, Universidad de Zaragoza
Dra. Elena Melià, Universidad Politécnica de Valencia
Dr. José Mariano Moneva, Universidad de Zaragoza
Dr. José Luis Monzón, Universidad de Valencia
Dr. Alfonso Carlos Morales, ETEA – IUCJ Córdoba
Dra. Adoración Mozas, Universidad de Jaén
Dra. Azucena Román Ortega, Universidad de Valladolid
Dra. Antonia Sajardo, Universidad de Valencia

ÍNDICE

Capítulo 1.	El análisis de la Economía Social en las Políticas Públicas. Visión de conjunto.....	4
Capítulo 2.	Perspectiva europea de la Economía Social.....	14

Bloque I.

La Economía Social en las Políticas Públicas Sociolaborales

Capítulo 3.	Las cooperativas y sociedades laborales en el marco de las políticas de empleo en España.....	30
Capítulo 4.	La Economía Social en el marco de las nuevas políticas de bienestar: la nueva ‘Ley de Dependencia’	51
Capítulo 5.	Empresas de inserción y políticas de empleo. El proceso de Aragón	80
Capítulo 6.	El Tercer sector social y el voluntariado en las políticas social y de voluntariado	103
Capítulo 7.	Economía social y bienes de interés preferente: Estudio sobre las cooperativas de viviendas y de educación en el País Vasco	124

Bloque II.

La Economía Social en las Políticas Sectoriales

Capítulo 8.	Las empresas de Economía Social y las políticas de desarrollo rural	143
Capítulo 9.	Las políticas comunitarias y la Economía Social. El cooperativismo agrario en el marco de la PAC	164
Capítulo 10.	Las entidades bancarias de la Economía Social y la política monetaria y financiera... ..	185

Bloque III.

Las Políticas horizontales, transversales y los nuevos instrumentos de fomento de la Economía Social

Capítulo 11.	La Economía Social y las políticas de innovación: Especial referencia al caso andaluz.....	202
Capítulo 12.	Las políticas de desarrollo cooperativo: el fomento de la integración cooperativa y el cooperativismo de segundo grado.....	223
Capítulo 13.	Iniciativas públicas de apoyo a la incorporación de la sociedad de la información en el sector español de la Economía Social	250
Capítulo 14.	Participación e influencia en el desarrollo de políticas públicas de las organizaciones de la Economía Social.....	268
Capítulo 15.	La Economía Social y las políticas públicas en Galicia.....	288

CAPÍTULO 1.

EL ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. VISIÓN DE CONJUNTO

Rafael Chaves

Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativa – IUDESCOOP
Universidad de Valencia

1. Introducción

Tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, en los dos últimos decenios se ha producido una fuerte expansión de la *Economía Social*, un *tercer sector institucional* situado entre el Sector Público y el Sector Privado Tradicional Lucrativo que también ha recibido otras denominaciones como Non-profit sector (Weisbrod, 1977; Hansmann, 1980; Powell, 1987), Economía Solidaria (Laville et al, 2004), Sector Cooperativo (Vienney, 1985) y Sector de Organizaciones Voluntarias (Kramer, 1981; Sajardo, 1996). Se trata de un sector social que emplea en la actualidad en Europa a más de 11 millones de personas (CIRIEC-International (2000 y 2006)) y en España a casi un millón (Ruiz Olabuenaga, 2001; Barea y Monzón, 2002; García Delgado, 2004), sin computar el trabajo voluntario. Esta creciente atención científica, social y política hacia la Economía Social encuentra su explicación en el enorme potencial de este sector social para detectar y satisfacer necesidades y aspiraciones colectivas así como para resolver problemas sustantivos de las economías, en fin, para el *progreso con cohesión social*.

Macroeconómicamente, constituye un espacio regulador del sistema que coadyuva a un modelo de desarrollo social y económico más equilibrado (Demoustier, 2001). Este papel regulador se manifiesta en diferentes planos: en la definición de nuevas actividades sociales y económicas, en la accesibilidad a los servicios (geográfica, social, financiera y cultural), en su capacidad de ajuste entre servicios y necesidades, y en su capacidad para generar estabilidad en un contexto de economías eminentemente cíclicas. Desde otra perspectiva, la Economía Social genera múltiples Valores Añadidos Sociales (Fraisie, Gardin, Laville, 2001) que se hacen patentes en ámbitos socialmente sensibles en los que tanto el Sector Público como el Sector Privado Capitalista revelan insuficiencias o incapacidades, más exactamente, los problemas de desarrollo y autonomía de los territorios, de distribución más equitativa de la renta y la riqueza, en la corrección de problemas de empleo o en la producción de servicios colectivos de bienestar social. Esa aportación, no siempre bien reconocida, contrasta con la del Sector Privado Tradicional Lucrativo, el sector institucional que, aunque eficiente económicamente, genera múltiples *fallos de mercado*, entre ellos, externalidades negativas (como las actividades contaminantes del medio ambiente), una creciente desigualdad en la distribución de la renta, desequilibrios regionales y desequilibrios en los mercados de trabajo y de servicios, especialmente en los servicios de bienestar social. No sólo la literatura científica sino múltiples informes oficiales (ver síntesis en Sajardo, 1996a; Monzón, 1997; Chaves, Monzón y Tomás-Carpi, 1999; Ruiz Olabuénaga, 2000; CIRIEC-International, 2000) han evidenciado la capacidad de la

Economía Social para generar nuevas oportunidades para la sociedad, para regular importantes desequilibrios sociales y económicos, mejorando con ello el funcionamiento del sistema aliviando tensiones y problemas, para contribuir a la consecución de múltiples objetivos de interés general como el empleo, la cohesión social, la generación de tejido social y económico, el desarrollo de la democracia, la innovación social y el desarrollo local.

Esta capacidad de generación de beneficios colectivos de la Economía Social no ha sido ignorada por los gobiernos de distintos niveles (local, regional, estatal y supraestatal). Ha sido precisamente la base argumental principal que ha legitimado el involucrar a las empresas y entidades de la Economía Social en un creciente número de políticas de diversa naturaleza (de ahí su carácter transversal) e incluso la edificación de políticas públicas específicamente dirigidas a fomentar este sector social. También se le ha prestado atención desde la perspectiva de incrementar la eficacia de la acción pública a través de estas entidades de carácter privado de interés social (Monzón, 1997; Tomas-Carpi, 1997; Kendall y Anheier, 1999; Ciriec-International, 2000; Danini, 2004; Evers y Laville, 2004; Demoustier et al, 2006).

España no constituye una excepción en esa creciente atención del Sector Público hacia la *Economía Social*.

Varias administraciones públicas han articulado políticas que han incluido, aunque de modo fragmentario e inconexo, referencias explícitas a las empresas y entidades de la *Economía Social*, como agentes implicados en las mismas. Son los casos de las políticas de servicios sociales, donde las asociaciones, fundaciones y otras entidades sin fin de lucro han desempeñado un papel clave, políticas agrarias y de desarrollo rural, en las que las cooperativas agrarias han sido involucradas, políticas activas de empleo en las que lo han sido las cooperativas de trabajo asociado y las sociedades laborales o la referencia a las mutualidades de previsión social en el marco de la reforma del sistema de previsión social.

Es más, la España de las Autonomías se halla actualmente en pleno proceso de transformación estatutario. La primera Comunidad Autónoma en reformar su carta magna regional es la Comunidad Valenciana. Su Estatut d'Autonomía incluye por primera vez una referencia explícita a la *Economía Social* y al fomento de la misma por sus poderes públicos. En una línea análoga se encuentran otros Estatutos, como Cataluña Y Andalucía. Este hecho constituye un auténtico hito histórico de carácter internacional, pues no existen otros registros donde el concepto de *Economía Social* y su fomento por los poderes públicos hayan adquirido tal rango normativo en administraciones públicas de rango regional, estatal o supraestatal. Es más, hace tan sólo dos décadas, el concepto de *Economía Social* gozaba de escaso arraigo en la sociedad española, más allá del ámbito científico (sobre todo universitario) y de ciertos poderes públicos ubicados en el Ministerio de Trabajo. Hoy se considera a nivel internacional que España constituye un referente de primer orden en el reconocimiento social, político y científico de este concepto, confirmado por esas inscripciones en los nuevos Estatutos de Autonomía.

La explícita referencia a la noción de *Economía Social* y a su fomento a nivel Estatutario (y previsiblemente a nivel Constitucional) revela un reconocimiento por parte de los representantes de la sociedad española de lo que ya había sido ampliamente

evidenciado estadística y científicamente, a nivel español e internacional: por un lado, la existencia de una realidad social y económica muy dinámica y diferenciada, tanto en su comportamiento micro como macro, del Sector Público y del Sector Privado Tradicional Lucrativo, que opera en el mercado (caso de las cooperativas y las sociedades laborales) y fuera del mercado (caso de las asociaciones y fundaciones), y cuya magnitud económica es muy considerable y en rápida progresión; por otro lado, su contrastada contribución al interés general, especialmente en los siguientes ámbitos: creación y mantenimiento de puestos de trabajo, provisión de servicios sociales dirigidos a personas dependientes, mantenimiento de rentas agrarias y de tejido productivo en el medio rural, lucha contra la exclusión social y la pobreza, innovación social, democratización de la función empresarial y de las políticas públicas, y desarrollo local y autonomía del territorio. Pero, mirando hacia el futuro, constituye sobre todo una oportunidad para un nuevo y decisivo despliegue en nuestro país de políticas públicas dirigidas a la *Economía Social* y a las formas sociales que la integran, fundamentalmente las cooperativas, las sociedades laborales, las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones, toda vez que las administraciones públicas ya tienen experiencia en la materia.

En conclusión, la integración progresiva de la Economía Social en numerosas políticas públicas ha supuesto el reconocimiento del positivo papel de este Tercer Sector Institucional en la consecución de objetivos de interés social. El nuevo reconocimiento de la Economía Social al máximo nivel institucional, al de los Estatutos de Autonomía, así como la voluntad de los poderes públicos de ámbito estatal y autonómico de renovar las políticas de fomento de la Economía Social constituyen toda una novedad en nuestro país que requiere un profundo análisis del que puedan extraerse consecuencias para avanzar en una mayor eficacia de las políticas públicas y para lograr un modelo de desarrollo social y económico más equilibrado y sostenido.

2. Referentes teóricos

El análisis de las políticas de *Economía Social* se enmarca en los estudios sobre la implicación de los agentes sociales en los procesos de elaboración y aplicación de las políticas económicas así como en los estudios de las nuevas políticas horizontales y sociales (algunos trabajos seminales son Lindblom (1991) y Parsons (1995) y en España el de Tomás Carpi (1990), Cuadrado (2001) y Arias (1996)). La naturaleza simultáneamente transversal a múltiples tipos de políticas y crecientemente específica de las políticas de *Economía Social* ha sido puesta de relieve en los trabajos de Ciriac-International (2000), Chaves (2002) y Kendall (2005), pero no ha impedido la edificación de un cuerpo teórico dirigido a aprehender y categorizar tales políticas a partir de la diferente atención del sector de la *Economía Social* en las mismas y de los contenidos de los instrumentos utilizados. Se propone, a continuación, un marco integrador de este cuerpo teórico.

Se distinguen, en primer lugar, las políticas específicas de las políticas generales y las políticas excluyentes en función de la inclusión o no de la *Economía Social* y del resto del Sector Privado en las actuaciones económicas públicas:

Se definen las *políticas específicas* de la *Economía Social* como aquellas dirigidas exclusivamente a este sector social, ya sea en su concepción amplia o a sus

familias internas, excluyendo de su campo de intervención al resto de empresas del Sector Privado. Un ejemplo de política específica de *Economía Social* es la línea presupuestaria “Desarrollo de la *Economía Social*” del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España (ver más adelante en este trabajo); una política específica de una familia de la *Economía Social* es la política social instrumentada a través del fondo social nutrido con el 0,52% del IRPF al que únicamente tienen acceso las entidades sin fines de lucro.

Se entiende por *políticas generales* a aquellas políticas dirigidas a cualquier tipo de empresa o entidad, sin distinción. Un ejemplo de política general es la política de desarrollo regional instrumentada a través de institutos regionales de apoyo a las empresas, a los que tienen acceso cualquier tipo de entidad, sea cual fuere su forma jurídica.

Las *políticas excluyentes* son aquellas políticas dirigidas al Sector Privado pero que excluyen, explícita o económicamente, a las empresas y entidades de *Economía Social*. Un ejemplo de política excluyente ha sido la política energética, en su vertiente de distribución, en la cual se ha excluido, hasta recientemente, la posibilidad de que las cooperativas puedan ser agentes distribuidores de energía eléctrica o de carburantes en gasolineras cooperativas, o también, la exclusión de las cooperativas de los fondos de formación continua hasta el año 2005. La exclusión económica se justifica en determinadas exigencias económicas, como son el tamaño empresarial o la capacidad de movilización de recursos humanos estratégicos (gestores de proyectos), que las empresas de este sector social tienen dificultades en cumplir para acogerse a determinadas políticas. El *concepto de discriminación positiva y negativa* hacia la *Economía Social* se concibe en este marco dependiendo de si se aplican políticas específicas o excluyentes.

Una segunda tipología atiende a si estas políticas se dirigen a la *Economía Social* en su conjunto o a parte –familias– de la misma, diferenciando así las políticas transversales de las políticas sectoriales.

Las *políticas transversales* son aquellas dirigidas a la globalidad del sector de la *Economía Social*.

Las *políticas sectoriales* son aquellas dirigidas a subcampos de la *Economía Social*, ya sea a grandes familias o subsectores, p.ej. las instituciones sin fines de lucro o las empresas de trabajo asociado, o ya sea a alguna de sus formas institucionales (p.ej. a las cooperativas).

El carácter sectorial de estas políticas presenta una elevada relación, por un lado, con las *políticas sectoriales cuya sectorialidad se concibe en su sentido de ramas de actividad económica*, como la política agraria, la política industrial o la política de servicios, y por otro, con las políticas estructurales, más horizontales, como la política de desarrollo regional y local, la política de I+D+i, la política medioambiental o la política de defensa de la competencia. En efecto, determinadas formas de *Economía Social* son especialmente relevantes en el marco de ciertas políticas sectoriales (de rama económica), lógicamente las más vinculadas a la problemática de esa rama económica, p.ej. las cooperativas agrarias en relación a la política agraria, las cooperativas de

vivienda en el marco de la política de vivienda o las ONG-D en el marco de la política social de cooperación al desarrollo.

Este último hecho no es sorprendente pues, a fin de cuentas, estas últimas políticas sectoriales conforman las respuestas del Sector Público a las múltiples demandas o problemas sustantivos de su sistema socioeconómico de referencia, de modo análogo al hecho de que la aparición de las múltiples formas de *Economía Social* son las respuestas espontáneas de la sociedad civil organizada a análogos problemas en ausencia de una respuesta eficaz tanto por parte del Sector Público como del Sector Privado tradicional. En muchos casos las iniciativas de la *Economía Social* preceden a la actuación del Sector Público a la hora de resolver problemas, proponiendo creativamente soluciones, revelando así una potente capacidad de innovación social. Sólo en un segundo momento estas soluciones emanadas de la sociedad civil son asimiladas y apropiadas por el Sector Público, el cual ve así ampliado su espacio de actuación pública, tanto en lo que se refiere a objetivos como a instrumentos.

Finalmente, atendiendo a los instrumentos desplegados en las políticas dirigidas a la *Economía Social* es posible distinguir las *políticas de oferta* de las *políticas de demanda*. Por su interés, nos detendremos brevemente en ellas.

Las *políticas de oferta* se dirigen a la estructura de las empresas y entidades de la *Economía Social*. Se articulan a su vez a dos niveles. En un primer nivel se encuentran las políticas institucionales y las políticas de índole cognitivo, es decir, las políticas de difusión, formación e investigación. Las primeras están dirigidas a conferir espacio sistémico a las empresas de la *Economía Social* desde el orden institucional vigente, reconociéndoles como actor institucional tanto en el escenario socioeconómico como en el diálogo social. En un segundo nivel se sitúan las políticas que persiguen mejorar la eficiencia y la eficacia de estas empresas merced a apoyos materiales. Se instrumentalizan con dispositivos financieros y dispositivos de apoyo con servicios reales.

Las políticas institucionales van dirigidas a institucionalizar la *Economía Social* en el sistema

- 1) reconociendo su identidad diferenciada (p.ej. con leyes de cooperativas),
- 2) reconociendo su capacidad para actuar en cualquier sector de actividad económica (evitando políticas excluyentes),
- 3) reconociendo su condición de co-protagonista en el proceso de elaboración y aplicación de las diferentes políticas públicas.

Las políticas de difusión, formación e investigación van dirigidas, desde el plano cultural e ideológico, a proporcionar, por un lado, visibilidad y receptividad social, y por otro lado, a desarrollar competencias en materia de formación e investigación en beneficio del sector.

Las medidas financieras públicas, como son las políticas presupuestarias, pretenden atenuar, incluso neutralizar, los problemas estructurales de índole financiero de la *Economía Social*, y que actúan como auténticos factores de estrangulamiento en su desarrollo. Estos problemas derivan, por una parte, de las propias reglas estatutarias específicas de funcionamiento interno (modo de reparto del poder de decisión y de

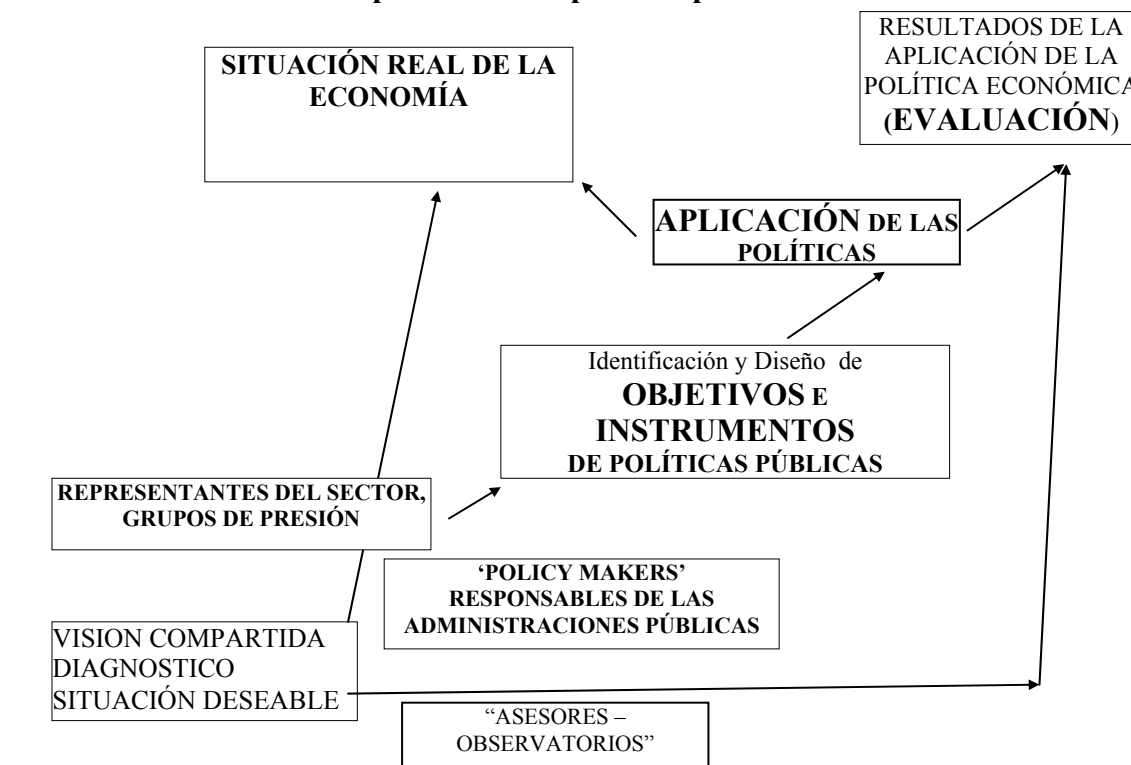
distribución de beneficios, que tiende a desincentivar la implicación del inversor privado) y, por otra, de las dificultades existentes para acceder a los mercados financieros privados.

Las políticas de apoyo con servicios reales tienen por objeto ofrecer un elenco de servicios reales (no financieros) al sector, como son información técnica, asesoramiento, competencias en materia de comercialización, *networking*, reestructuración y fomento de la creación de estructuras de 2º grado, etc.

La *política de demanda* pretende incidir sobre el nivel de actividad económica de las empresas de *Economía Social*, partiendo del principio de que un aumento en el gasto público de modo selectivo (compras públicas realizadas a las empresas de *Economía Social*) genera un aumento en el nivel de actividad de éstas. Tal política estaría dirigida a facilitar el acceso de la *Economía Social* a la condición de proveedor de bienes y servicios públicos al Sector Público. Se operativizan con medidas como las cláusulas sociales en las contrataciones de las administraciones públicas (Lesmes, 2006). Este tipo de cláusulas, cuestionadas hasta hace pocos años por distorsionar la competencia, han sido finalmente aceptadas a nivel europeo, como revela la aprobación de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, a la que debe adaptarse la Ley de Contratos del Estado (actualmente en proceso de reforma), y que asume y regula explícitamente la introducción de criterios sociales en estas contrataciones.

El anterior elenco de políticas debe ser situado, desde una perspectiva dinámica y política, en el proceso de las políticas públicas, proceso que contempla los elementos que determinan la naturaleza de los objetivos e instrumentos efectivamente desplegados. Dicho proceso se esquematiza en el siguiente gráfico:

El proceso de las políticas públicas



3. Objetivos del estudio

El objetivo principal del presente estudio es analizar en qué medida las entidades y empresas de la Economía Social se hallan contempladas en políticas públicas de múltiple naturaleza en España, tanto a nivel estatal como autonómico, a la hora de alcanzar sus grandes objetivos públicos. El objetivo es identificar las distintas políticas públicas implementadas en España, tanto a nivel estatal como autonómico, que tienen en cuenta a las formas empresariales de la Economía Social. Se presta especial atención a las políticas públicas sociolaborales y a aquellas específicamente dirigidas al desarrollo cooperativo.

Dada la escasez de información empírica al respecto en nuestro país, el segundo gran objetivo de este estudio es generar información primaria sobre este ámbito. Se pretende obtener una base empírica rigurosa que permita documentar este campo de estudio y que permita contrastar en qué medida estas políticas han priorizado a la Economía Social en las agendas de los *policy makers*. A partir de esta información, se pretende realizar una primera valoración de la amplitud y eficacia de las políticas implementadas en España que han tenido en cuenta a la Economía Social de acuerdo con nuestra metodología de evaluación. Identificación de aquellos dispositivos más eficaces.

4. Metodología

La presente investigación se ha desarrollado durante el año 2007, en el marco de la Comisión Científica de la RedEnuies de centros de investigación en economía social

de las Universidades españolas, integrada en CIRIEC-España, bajo la dirección de Rafael Chaves, director del Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativa de la Universidad de Valencia y miembro del CIRIEC-España.

La investigación ha sido realizada por un grupo de trabajo integrado de casi una veintena de investigadores pertenecientes a 13 universidades españolas, todos ellos especialistas en su área respectiva de estudio.

A partir de los objetivos comunes, cada equipo se ha enfocado en un ámbito de análisis: unos equipos han abordado el papel de la economía social en determinadas políticas, que han sido agrupadas en dos bloques (bloque I y II), correspondientes a políticas sociolaborales y políticas sectoriales. Otros equipos han centrado sus análisis en determinadas políticas horizontales directamente ligadas al fomento de la economía social, lo cual ha sido el objeto del bloque III. Mientras otros equipos han abordado la economía social desde una perspectiva de política general de un gobierno, en este caso ha sido un gobierno autonómico, y desde la perspectiva de su integración en el proceso de elaboración de políticas.

5. Bibliografía

- Archambault, E. (1986): “L’Économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions des pouvoirs publics? ”, *Revue internationale de l’Economie sociale*, N° 18, 23-43.
- Arias, X.C. (1996): *La formación de la política económica*, Madrid, Cívitas.
- Barea, J. y Monzon, J.L. (dir.) (2002): *La Economía Social en España*, Valencia, CIRIEC.
- CIRIEC-International (2000): *Les entreprises et organisations du troisième système. Un enjeu stratégique pour l’emploi*, Bruxelles, Ciriec-International.
- Chaves,R. (2002a): “Políticas públicas y estructuras de apoyo a la *Economía Social* en España“, En Barea, J. y Monzon, J.L. (dir.) : *Op. Cit.*, 128-142.
- (2002b): “Politiques publiques et économie sociale en Europe: le cas de l’Espagne“, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 73, núm. 3, 453-480.
- (2006): “Las políticas públicas de la *Economía Social* en la Comunidad Valenciana”, en Monzón,J.L. (dir.): *La Economía Social valenciana*, Valencia, Ciriec-Iudescoop.
- Chaves, R., Monzon, J.L. y Tomas-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 ed, 143-170.
- Chaves,R. y Sajardo, A. (1999): “Politique sociale et économie sociale“, *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 11, núm. 2, 83-104.
- Cuadrado, J.R. (coord.) (2001): *Política económica*, Madrid, McGrawHill.
- Danini, A. (2004): *Política social y Economía Social*. Buenos Aires, Altamira.
- Grau, Mireia Y Mateos, Araceli (eds.) (2002): *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Edl Tirant, Valencia.
- Kendall, J. y Anheier, H.K. (1999): “The third sector and the European Union policy process”, *Journal of European Public Policy*, vol. 6 (2), June, 283-307.
- Knapp, M., Robertson, E. y Thomason, C. (1990): “Public money and voluntary action”, en: AAVV (ed.): *The Third Sector: comparative studies*, Berlin, W. De Gruyter.
- Laville, J.L., Nyssens, M. y Sajardo,A. (ed.) (2001): *Economía Social y servicios sociales*, Valencia, Ciriec-España – Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Lindblom, Ch.E. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid Ministerio de Administraciones Públicas.
- Minondo, J. (2003): “Políticas de fomento público de la *Economía Social* en España”, en: Faura,I. et al. (coord.): *La Economía Social y el tercer sector*, Madrid, Escuela libre editorial, , 527-552.
- Monzon, J.L. (1997): “Contributions of the social economy to the general interest”, *Annals of Public and Co-operative Economics*, vol. 68 (3), 397-408.
- OIT (2001): *Informe V. Promoción de las cooperativas*, Ginebra, OIT.
- Parsons, W.W. (1995): *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot, Edward Elgar.
- Powell, W. (ed.) (1987): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, London, Yale University Press.
- Ruiz Olabuénaga, J.I. (2001): “El sector no lucrativo en España”, *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, núm.37, 45-70.
- Sabatier,P.A. (ed) (1999): *Theories of the public policy process*, Boulder, Westview.

- Sajardo Moreno, A. (1997): “Economía política de la colaboración entre el Sector Público y el Sector No Lucrativo”, *Hacienda Pública Española*, 141/142, 415 - 426
- Sajardo, A. y Chaves, R. (1997): “Le partenariat public-OSBL dans les services sociaux», *Annals Of Public and Cooperative Economics*, vol. 68, núm. 161 - 82
- Tinbergen, J. (1952): *On the theory of economic policy*, Amsterdam, North-Holland.
- Tomas-Carpi, J.A. (1990): *Política económica: su lógica, estructuración y aspectos metodológicos*, Valencia, Universidad de Valencia.
- Tomas-Carpi, J.A. (1997): “The prospects for a social economy in a changing world”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68 (2), 247-279.
- Tomas-Carpi, J.A. y Monzon, J.L. (dir) (1998) : *Libro blanco de la Economía Social en la Comunidad Valenciana*, Valencia, Generalitat Valenciana – CIRIEC.
- Vienney, C. (1985): “L’organisation coopérative comme instrument de politique économique”, *Revue internationale de l’Economie sociale*, 16, 55-64.

CAPÍTULO 2.

PERSPECTIVA EUROPEA DE LA ECONOMÍA SOCIAL

José Luis Monzón

Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativa – IUDESCOOP
Universidad de Valencia

1. Ámbito y campo de actividad de la Economía Social (es) en la Unión Europea

Aunque la ES conoce un relativo protagonismo en Europa en el primer tercio del siglo XX, el modelo de crecimiento del periodo 1945-1975 en Europa Occidental tiene como principales protagonistas el sector privado capitalista tradicional y el sector público. Sobre dicho modelo se construye el Estado del Bienestar que, frente a los conocidos fallos del mercado, despliega un conjunto de políticas que resultan muy efectivas para corregir dichos fallos: políticas de redistribución de la renta, de asignación de recursos y de carácter anticíclico. Todas ellas basadas en el modelo keynesiano, en cuyo diseño los grandes actores sociales y económicos son, junto a los poderes públicos, la patronal y los sindicatos.

En los países de Europa Central y Oriental, vinculados al sistema soviético y con economías centralmente planificadas, el Estado es el único protagonista de la actividad económica, sin ningún espacio de actuación para los agentes de la ES. Tan solo las cooperativas tienen una importante presencia en algunos países del bloque soviético, si bien con algunos de sus principios clásicos de comportamiento totalmente anulados, como el de “puerta abierta”, “libertad de adhesión y de salida” y el de la “organización democrática”. A lo largo de los últimos dos siglos, los economistas checos han planteado enfoques socioeconómicos que no siempre han dado la preferencia únicamente a los puntos de vista del mercado lucrativo. Las numerosas organizaciones sin ánimo de lucro existentes durante el período de la Primera República checa seguían una tradición que se remontaba al siglo XIX.

La consolidación de los sistemas de economía mixta no impidió el desarrollo de un significativo conjunto de empresas y organizaciones –cooperativas, mutualidades y asociaciones– que contribuyó a resolver problemas de importancia social y de interés general, relacionados con el desempleo cíclico, los desequilibrios territoriales y del medio rural, la descompensación de poder entre las organizaciones de distribución comercial y los consumidores y otros. Sin embargo, en este periodo, la ES prácticamente desaparece como institución significativa en el proceso de armonización del crecimiento económico con el bienestar social, correspondiendo casi todo el protagonismo al Estado. Es a partir de la crisis del Estado del Bienestar y de los sistemas de economía mixta, en el último cuarto del siglo XX, cuando se produce en diversos países europeos un renovado interés por las organizaciones típicas de la ES, tanto por las fórmulas empresariales alternativas a las capitalistas y a las del sector público, como pueden ser las *cooperativas* y las *mutuas*, como por las entidades no de

mercado, mayoritariamente constituidas por *asociaciones y fundaciones*¹. Un interés que se deriva de las dificultades que tienen las economías de mercado para encontrar soluciones satisfactorias a problemas tan relevantes como el del desempleo masivo de larga duración, la exclusión social, el bienestar en el medio rural y en zonas urbanas degradadas, la sanidad, la educación, la calidad de vida de la población jubilada, el crecimiento sostenible y otros. Se trata de necesidades sociales que no encuentran oferta suficiente o adecuada ni por los agentes privados de naturaleza capitalista ni por el sector público, ni tampoco fácil solución a través de los mecanismos autorreguladores del mercado ni de las políticas macroeconómicas tradicionales.

Aunque en algunos países europeos se han producido procesos de desmutualización de importantes cooperativas y mutuas, en los últimos decenios el sector empresarial de la ES (cooperativas y mutuas) ha tenido, en su conjunto, un importante crecimiento, como ha reconocido el “Manual para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de Economía Social” de la Comisión Europea (Barea y Monzón, 2006).

Los estudios más relevantes han puesto de relieve el importante crecimiento experimentado en Europa por el conjunto de la ES. Uno de los más significativos ha sido el realizado por el CIRIEC para la Comisión Europea en el marco de la Acción Piloto “Tercer Sistema y Empleo”² y en el que se subraya la creciente importancia de cooperativas, mutuas y asociaciones en la creación y mantenimiento del empleo y en la corrección de importantes desequilibrios económicos y sociales.

Tras el desmoronamiento del bloque soviético se produjo el colapso de muchas cooperativas en los países de Europa Central y del Este, que, además, conocieron un importante desprestigio entre la opinión pública. Sin embargo, en los últimos años se está produciendo un renacimiento de la iniciativa ciudadana en el desarrollo de proyectos de la ES que encuentra su reflejo en propuestas legislativas que impulsan las entidades de este sector.

Se ha producido un espectacular crecimiento de la ES en el ámbito de las entidades dedicadas a la producción de los denominados *bienes sociales o preferentes*, principalmente en la integración laboral y social y en la prestación de servicios sociales y de cuidados comunitarios. En este campo, el asociacionismo y el cooperativismo parecen haber reencontrado una senda común de colaboración y entendimiento en muchos de sus proyectos y actividades como es el caso de las *empresas sociales*, muchas de ellas cooperativas, ya reconocidas legalmente en varios países europeos como Italia, Portugal, Francia, Bélgica, España, Polonia, Finlandia y Reino Unido³.

En la Unión Europea -25- desarrollan actividad económica en el 2005 más de 240.000 cooperativas, sólidamente implantadas en todos los sectores de actividad

¹ De acuerdo con el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales (SEC-1995) la *producción no de mercado* es la producción suministrada por determinadas entidades a otras unidades (por ejemplo a hogares o familias) de forma gratuita o a precios que no son económicamente significativos. Los *productores no de mercado* son aquellos que suministran *la mayor parte de su producción* de forma gratuita o a precios no significativos. Los productores no de mercado privados son mayoritariamente asociaciones y fundaciones, aunque también muchas de estas entidades son *productoras de mercado* y, además, de notable importancia económica.

² CIRIEC (2000)

³ CECOOP (2006)

económica, siendo especialmente importantes en la agricultura, la intermediación financiera, la distribución comercial, la vivienda y el trabajo asociado en la industria, la construcción y los servicios. Estas cooperativas proporcionan empleo directo a 4,7 millones de trabajadores y agrupan a 143 millones de socios⁴.

Las mutuas de salud y protección social ofrecen asistencia y cobertura a más de 120 millones de personas. Las mutuas de seguros representan una cuota de mercado del 23,7%⁵.

En la UE-15 las asociaciones empleaban en 1997 a 6,3 millones de trabajadores (CIRIEC, 2000) y en la UE-25 representan en 2005 más del 4% del PIB y agrupan al 50% de la ciudadanía de la Unión Europea (Jeantet, 2006). En el año 2000 la UE-15 contaba con más de 75.000 fundaciones, con un fuerte crecimiento de las mismas a partir de 1980 en los 25 países miembros, incluyendo los recientemente incorporados de Europa Central y del Este (Richardson, 2003).

En conclusión, más allá de su importancia cuantitativa, la ES no sólo ha afirmado en los últimos decenios su capacidad para contribuir eficazmente a la resolución de los nuevos problemas sociales sino que se ha consolidado como una institución necesaria para la estabilidad y la sostenibilidad del crecimiento económico, el ajuste entre los servicios y las necesidades, la revalorización de la actividad económica al servicio de las necesidades sociales, la distribución más equitativa de la renta y la riqueza, la corrección de desequilibrios en el mercado de trabajo y, en suma, la profundización de la democracia económica.

2. La moderna identificación y reconocimiento institucional de la Economía Social

La identificación de la ES, tal y como ahora se conoce, tiene su punto de arranque en Francia, en la década de los 70 del siglo XX, cuando las organizaciones representativas de las cooperativas, mutuas y asociaciones crean el *Comité national de liaison des activités coopératives, mutuelles et associatives (CNLAMCA)*⁶. Desde el fin de la segunda guerra mundial y hasta 1977, el término “Economía Social” había desaparecido del lenguaje cotidiano, incluso entre las propias familias pertenecientes a este sector de la actividad económica. En 1977 y 1979 se celebran bajo los auspicios del Comité Economique et Social Européen sendas conferencias europeas de las cooperativas, mutuas y asociaciones (CESE, 1986). Coincidiendo con su 10º aniversario, el CNLAMCA publica un documento en junio de 1980, la *Charte de l'économie sociale*, en la que se define a la ES como el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad (Économie Sociale, 1981; Monzón, 1987)⁷.

⁴ Cooperatives Europe (2006).

⁵ ACME, Association des coopératives et mutuelles d'assurance, <http://www.acme-eu.org>.

⁶ El CNLAMCA se creó el 11 de junio de 1970. El 30 de octubre de 2001 se transformó en el actual CEGES (Conseil des entreprises, employeurs et groupements de l'économie sociale) (Davant, 2003).

⁷ “La Economía Social en España”, *CIRIEC-España*, nº 0, 1987, p. 19-29.

Estos rasgos definitorios han sido ampliamente divulgados por la literatura económica y han articulado un ámbito de la ES en torno a tres familias principales - cooperativas, mutuas y asociaciones- a las que recientemente se ha incorporado el colectivo de las fundaciones. En Bélgica, el *Conseil Wallon de l'Économie Sociale (1990)*⁸ concibe al sector de la ES como aquella parte de la economía integrada por organizaciones privadas que comparten entre sí cuatro notas características: «a) finalidad de servicio a sus miembros o a la colectividad, antes que de lucro; b) autonomía de gestión; c) procesos de decisión democráticos; y d) primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de las rentas.»

La más reciente delimitación conceptual de la ES, realizada por sus propios protagonistas, ha sido planteada en la *Carta de Principios de la Economía Social* promovida por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF)⁹, plataforma europea representativa de las cuatro familias de entidades sobredichas. Estos principios son los siguientes:

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

El auge de la ES ha tenido también su reconocimiento en las instancias políticas y jurídicas, tanto del ámbito estatal como europeo. Francia fue el primer país donde el moderno concepto de ES tuvo su reconocimiento político y jurídico mediante la creación por decreto, en diciembre de 1981, de la *Délégation interministérielle à l'Économie Sociale (DIES)*. En otros países europeos, como es el caso de España, la expresión “Economía Social” también se ha introducido en los textos legales. En el escenario europeo, la Comisión Europea publicó en 1989 una comunicación titulada “Las empresas de la Economía Social y la construcción de un mercado único sin fronteras”. Ese mismo año la Comisión patrocinó la 1ª Conferencia Europea de la Economía Social (París) y creó una Unidad de “Economía Social” en el seno de la Dirección General XXIII de “Política de empresa, comercio, turismo y Economía Social”¹⁰. En 1990, 1992, 1993 y 1995 la Comisión promovió sendas Conferencias Europeas de la Economía Social en Roma, Lisboa, Bruselas y Sevilla. En 1997 la cumbre europea extraordinaria de Luxemburgo reconoció el papel de las empresas de la Economía Social en el desarrollo local y la creación de empleo y promovió la acción

⁸ Conseil Wallon de l'Économie Sociale (1990): Rapport à l'Exécutif Régional Wallon sur le secteur de l'Économie Sociale, Liège.

⁹ *Déclaration finale commune des organisations européennes de l'Économie Sociale*, CEP-CMAF, 20 juin 2002.

¹⁰ Actualmente Unidad de “Artesanía, pequeñas empresas, cooperativas y mutuas”, de la Dirección General de Empresa e Industria.

piloto titulada “Tercer Sistema y Empleo”, tomando como campo de referencia el propio de la Economía Social¹¹.

En el Parlamento Europeo también funciona desde 1990 el intergrupo parlamentario “Economía Social”. En 2006 el Parlamento Europeo ha invitado a la Comisión a «reconocer el pilar de la Economía Social y a dedicar una comunicación a esta clave de bóveda del modelo social europeo».

Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha publicado numerosos informes y dictámenes sobre la contribución de las empresas de la Economía Social en el logro de diversos objetivos de políticas públicas.

3. Una definición de ES adecuada a los sistemas de Contabilidad Nacional

La relativa invisibilidad institucional de la ES se explica, entre otras razones, por la falta de una definición clara y rigurosa del concepto y ámbito de la ES que pueda ser utilizada adecuadamente por los sistemas de Contabilidad Nacional. Esta definición debe prescindir de criterios jurídicos y administrativos, centrarse en el análisis de comportamiento de los actores de la ES e identificar las similitudes y diferencias entre los mismos y entre todos ellos y el resto de agentes económicos. Y todo ello integrando en un único concepto los principios históricos y valores propios de la ES y la metodología de los sistemas de contabilidad nacional en vigor de modo que sea una definición operativa, que suscite un amplio consenso político y científico y que, por lo tanto, permita cuantificar y hacer visible de forma homogénea, y armonizada internacionalmente, los principales datos agregados de las entidades pertenecientes a la ES.

De conformidad con lo anterior, la definición de trabajo de ES que aquí se utiliza es la expresada en los recientes informes del CIRIEC:

Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a

¹¹ También en el antiguo proyecto de Constitución Europea se incluye el concepto de *Economía Social de mercado*, inspirado en la noción alemana de *Soziale Marktwirtschaft*, acuñada por Franz Oppenheimer y divulgada en los años 60 por Ludwig Erhard. La *Soziale Marktwirtschaft* está en la base del desarrollo del Estado de Bienestar alemán y propone establecer un equilibrio entre las reglas del mercado y la protección social de los individuos en tanto que trabajadores y ciudadanos (Jeantet, 2006). No debe confundirse la noción alemana de *Soziale Marktwirtschaft* con el concepto de ES desarrollado en este Informe, ni tampoco con el sector de mercado de la ES, formado por cooperativas, mutuas y otras empresas similares cuya producción se destina principalmente al mercado. Sin embargo, en la consolidación de la Economía Social de mercado y del modelo social europeo cada vez se concede más importancia al pilar de la ES (Rapport sur un modèle social européen pour l’avenir, 2005).

*favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian*¹².

Esta definición es totalmente congruente con la delimitación conceptual de la ES reflejada en la *Carta de Principios de la Economía Social* de la CEP-CMAF y, utilizando la terminología propia de la Contabilidad Nacional, configura dos grandes subsectores de la ES: a) el subsector de mercado o empresarial¹³ y b) el subsector de productores no de mercado. Clasificación, esta última, que es muy útil para la elaboración de estadísticas fiables y la realización de análisis de la actividad económica, de conformidad con los sistemas de contabilidad nacional actualmente en vigor. Todo ello sin perjuicio de que, desde una perspectiva socio-económica, es evidente la permeabilidad entre ambos subsectores y los estrechos vínculos existentes en la ES entre el mercado y el no mercado, que se derivan de una característica común a todas sus organizaciones, a saber, que *son entidades de personas que desarrollan una actividad con el objetivo prioritario de satisfacer necesidades de personas, antes que de retribuir a inversores capitalistas*.

De acuerdo con la definición anteriormente establecida las *características comunes* a los dos subsectores de la ES son las siguientes:

- 1) Son privadas, es decir, no forman parte del sector público ni están controladas por el mismo;
- 2) Organizadas formalmente, esto es, habitualmente están dotadas de personalidad jurídica propia;
- 3) Con autonomía de decisión, lo que quiere decir que tienen plena capacidad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno, para controlar y organizar todas sus actividades;
- 4) Con libertad de adhesión, o sea, que no son de afiliación obligatoria;
- 5) La eventual distribución de beneficios o excedentes entre los socios usuarios, si se produce, no es en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino de acuerdo con la actividad que estos realizan con la entidad;
- 6) Ejercen una actividad económica en sí misma considerada, para satisfacer necesidades de personas, hogares o familias; por eso se dice que las organizaciones de ES *son entidades de personas, no de capitales*. Trabajan con capital y otros recursos no monetarios, *no para el capital*.
- 7) Son organizaciones democráticas. A excepción de algunas entidades voluntarias productoras de servicios de no mercado en favor de las familias,

¹² Esta definición se ha elaborado siguiendo los criterios establecidos por el Manual de la Comisión Europea para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de la Economía Social y por Barea (1990 y 1991), Barea y Monzón (1995) y Chaves y Monzón (2000) y converge tanto con los criterios delimitadores de la Economía Social establecidos por sus actores (Charte de CNLAMCA, 1980; Conseil Wallon de l'Économie Sociale, 1990; CMAF y CEP-CMAF, 2000) como con las definiciones formuladas en el ámbito de la literatura económica, entre ellas la de Desroche (1983), Defourny y Monzón (1992), Defourny et al. (1999), Vienney (1994) y Demoustier (2001 y 2006).

¹³ La expresión "empresa" es utilizada en este Informe exclusivamente para designar a aquellas organizaciones microeconómicas cuya principal fuente de recursos proviene del mercado (la mayoría de cooperativas, mutuas y otras empresas). No se utiliza la denominación de "empresa" para referirse a otras organizaciones microeconómicas de la ES cuyos recursos monetarios provienen principalmente de fuera del mercado: donaciones, cuotas de socios, rentas de la propiedad o subvenciones (la mayoría de las asociaciones y fundaciones).

en el proceso de toma de decisiones de las organizaciones de primer grado de la ES se aplica el principio de “una persona, un voto”, independientemente del capital o cotizaciones aportadas por los socios. Las entidades de otros grados están también organizadas de forma democrática. Los socios controlan mayoritaria o exclusivamente el poder de decisión de la organización.

Una característica muy importante de las organizaciones de la ES, muy enraizada en su historia, es su carácter democrático, de manera que, en el proceso de toma de decisiones, se aplica el principio de “una persona, un voto”. De hecho, en el Manual de Cuentas Satélite de las empresas de la Economía Social anteriormente citado, que son productoras de mercado (ubicadas en los sectores institucionales S11 y S12 de la Contabilidad Nacional) el criterio democrático se considera imprescindible para que una empresa sea considerada de la Economía Social, ya que la *utilidad social* de estas empresas no se apoya habitualmente en la actividad económica desarrollada, que tiene un carácter instrumental al servicio de un fin no lucrativo, sino que proviene de su propia finalidad y de los valores democráticos y participativos que incorporan en su funcionamiento.

Sin embargo, en la definición de trabajo de ES aquí establecida, también se acepta la inclusión en la misma de aquellas entidades voluntarias no lucrativas que *sean productoras de servicios no de mercado en favor de las familias*, aún cuando no posean una estructura democrática, permitiendo incluir, de este modo, en la ES a entidades muy relevantes del *Tercer Sector de acción social* que *producen bienes sociales o preferentes* de indudable utilidad social.

4. El subsector de mercado o empresarial de la ES

El subsector de mercado de la ES está constituido, fundamentalmente, por cooperativas y mutuas, grupos empresariales controlados por cooperativas, mutuas y entidades de la ES, otras empresas similares y ciertas instituciones sin fines de lucro al servicio de las empresas de la ES.

Junto a las características comunes a todas las entidades de la ES, la definición de trabajo que se ha establecido en el epígrafe anterior (3.1) y el Manual de la Comisión subrayan tres características esenciales de las empresas de la ES:

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

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

En las cooperativas y mutuas, habitualmente, aunque no siempre, se da la doble condición de socio y usuario de la actividad. El principio de self-help es un principio histórico del cooperativismo y del mutualismo. El objetivo principal de estas empresas es desarrollar una actividad, cooperativizada o mutualista, que permita resolver las necesidades de sus socios típicos, socios

cooperativistas o socios mutualistas, que son principalmente personas, hogares o familias.

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

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

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

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

También pueden existir otras empresas de ES, como es el caso de las empresas sociales, en las que algunos de sus miembros participen de sus objetivos sin ostentar la condición de socio permanente en sentido estricto existiendo, no obstante, una relación de asociación transitoria. Incluso pueden incorporar ciertas actividades de voluntariado. Sin embargo, lo relevante y habitual es que en estas empresas siempre exista una relación de reciprocidad, un vínculo estable entre la empresa y quienes con una cierta continuidad participan en su actividad compartiendo sus riesgos y ofreciendo como miembros de la misma alguna contraprestación.

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

Lo anterior no impide que las empresas de ES desarrollen acciones de solidaridad con entornos sociales mucho más amplios y que trascienden de su base societaria. En el caso de las cooperativas, sus reglas históricas de funcionamiento las han convertido en pioneras de la aplicación del principio de responsabilidad social de las empresas o responsabilidad corporativa, ya que dichas reglas estimulan y fomentan mecanismos de solidaridad (principio de educación y acción social, principio de “puerta abierta”, creación de un patrimonio irrepertible entre los socios, etc.) Sin embargo,

todo ello no desvirtúa la base mutua de la empresa de ES, que compite en el mercado, se financia principalmente a través del mismo y desarrolla actividades de riesgo de cuyo resultado depende, en última instancia, la prestación de servicios a los socios.

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

El hecho de que puedan distribuirse beneficios o excedentes entre los socios no significa que se haga siempre. Existen muchos casos en los que las cooperativas y mutuas, por norma o costumbre, no distribuyen beneficios o excedentes entre sus socios. Aquí sólo se quiere subrayar que el principio de no distribución de beneficios entre los socios no constituye una característica esencial de las empresas de la Economía Social.

Aunque la organización democrática es una característica común a todas las entidades de la ES, pueden existir ciertas entidades voluntarias no lucrativas que producen servicios no de mercado en favor de las familias, que forman parte de la ES y no poseen una estructura democrática, como se comprobará más adelante.

Sin embargo, el criterio democrático se considera imprescindible para que una empresa sea considerada de la ES. Como indica el Manual de la Comisión, las empresas de la ES se caracterizan porque en ellas las decisiones se toman democráticamente entre los socios, sin que la propiedad del capital social determine el control de los procesos de toma de decisiones. Con frecuencia, el principio “una persona, un voto” puede verse matizado en muchas cooperativas y mutuas, permitiéndose una cierta ponderación de los votos para reflejar la participación de cada socio en la actividad. También puede ocurrir que en los grupos empresariales constituidos por diferentes empresas de la ES, se ponderen los votos, no sólo para reflejar diferentes niveles de actividad de las empresas participantes en el grupo, sino para reconocer las diferencias entre dichas empresas desde la perspectiva del número de socios de base que las conforman. Otros grupos empresariales pueden ser creados y controlados por entidades de la ES para el mejor desarrollo de sus objetivos al servicio de sus socios, siendo las entidades matrices quienes controlan los procesos de decisión.

En algunos países, determinadas empresas de la Economía Social adoptan la forma de sociedad anónima o de responsabilidad limitada y han sido creadas por trabajadores con el propósito de crear o mantener su empleo. Estas empresas podrán ser consideradas también organizaciones democráticas con procesos de decisión democráticos siempre y cuando en ellas la mayoría del capital social sea propiedad de los socios trabajadores y esté repartido entre los mismos de forma igualitaria.

Otras empresas de la Economía Social que también adoptan formas jurídicas distintas de la cooperativa, se han creado para favorecer procesos de inserción social por el trabajo y otros fines de utilidad social. En dichas empresas también se desarrollan procesos participativos en la toma de decisiones que, en ningún caso, se basan en la propiedad del capital.

De conformidad con lo anterior, los diferentes grupos de agentes integrados en el subsector de mercado o empresarial de la Economía Social son los que a continuación se detallan:

A. Las Cooperativas

Como indica el Manual de la Comisión, en la Unión Europea las cooperativas están sometidas a muy diferentes y variados ordenamientos jurídicos pudiendo ser consideradas, según los países, como sociedades mercantiles, sociedades específicas, asociaciones civiles o entidades de difícil catalogación. Incluso puede existir una total carencia de regulación legal de las mismas, obligándose éstas a acogerse a las normas que regulan con carácter general las sociedades, normalmente las sociedades mercantiles. En estos casos, son los socios de la cooperativa quienes incorporan en los estatutos sociales las reglas de funcionamiento que permiten identificar como “cooperativa” a una sociedad.

En cuanto a las actividades desarrolladas por las cooperativas, éstas se encuentran presentes tanto en el sector de sociedades no financieras como financieras y, prácticamente, en todas las ramas de actividad.

En general, puede afirmarse que la gran mayoría de cooperativas de la Unión Europea poseen un núcleo identitario común basado en el origen histórico del cooperativismo y en la aceptación, con diferentes niveles de intensidad, de los principios de funcionamiento recogidos en el *Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea*¹⁴.

Estos principios de funcionamiento respetan todas y cada una de las características de las empresas de ES que se han formulado al comienzo de este capítulo, por lo que *las cooperativas constituyen el primer gran agente empresarial de la Economía Social*. Las cooperativas son organizaciones de autoayuda promovidas por ciudadanos (son de carácter privado y no forman parte del sector público), organizadas formalmente, con autonomía de decisión, y que para satisfacer las necesidades de sus miembros o el desarrollo de sus actividades actúan en el mercado, del que obtienen su principal fuente de financiación. Están organizadas democráticamente y sus beneficios no se distribuyen en proporción al capital social aportado por los socios. El SEC-1995 considera a las cooperativas como unidades institucionales productoras de mercado.

B. Las Mutuas

Igual que las cooperativas, las mutuas están sometidas a estatutos jurídicos muy diversos en la Unión Europea. En razón de su actividad principal y clases de riesgos asegurados existen dos grandes clases de mutuas. En un grupo se incluyen las mutuas de

¹⁴ Puntos (7) al (10) del preámbulo del Reglamento (CE) n° 1435/2003 del Consejo de 22 de julio de 2003, relativo al estatuto de la sociedad cooperativa europea.

salud y de previsión social, cuyo campo de actividad está constituido principalmente por la gestión del riesgo sanitario y social de las personas físicas. En un segundo grupo se encuentran las mutuas de seguros, cuya actividad principal se centra, habitualmente, en el seguro de bienes (automóvil, incendio, responsabilidad civil, etc.) aunque también pueden cubrir ámbitos relacionados con los seguros de vida.

El concepto de mutua que utiliza el ya citado Manual de la Comisión Europea es el siguiente: una asociación autónoma compuesta por personas físicas o morales que se han agrupado de forma voluntaria con la perspectiva, esencialmente, de satisfacer necesidades comunes en los sectores del seguro (vida y no vida), de la previsión de la salud y de los bancos, y cuyas actividades están sometidas a la competencia. Se administra en virtud de un principio de solidaridad entre los miembros que participan en el gobierno de la empresa y obedece a los principios de ausencia de acciones, libertad de adhesión, fines no exclusivamente lucrativos, solidaridad, democracia y autonomía de gestión¹⁵.

Estos principios de funcionamiento, muy similares a los de las cooperativas, también respetan todas las características de las empresas de ES que ya se han señalado, de tal modo que *las mutuas constituyen el segundo gran agente empresarial de la ES*.

Sin embargo, el Manual de la Comisión excluye del ámbito empresarial de la ES a las mutuas gestoras de los sistemas de seguridad social y, en general, a las mutuas de afiliación obligatoria y las controladas por empresas no pertenecientes a la ES.

C. Grupos empresariales de la Economía Social

El Manual de la Comisión también considera como agentes de mercado de la ES a determinados grupos empresariales. Para dicho Manual, cuando una empresa, coalición de empresas o cualquier otra entidad de la ES constituyan y controlen un grupo empresarial para el mejor desarrollo de sus objetivos al servicio de los socios de base, se estará en presencia de un grupo de la ES, independientemente de la forma jurídica que éste adopte. En la Unión Europea se encuentran grupos que desarrollan actividades agroalimentarias, industriales, de distribución comercial, de servicios sociales y otros. También existen grupos bancarios y mutualistas de la ES. Todos ellos constituidos con diferentes fórmulas jurídicas.

D. Otras empresas de la Economía Social

El Manual de la Comisión también incluye entre los agentes de mercado de la ES a un amplio abanico de empresas con fórmulas jurídicas distintas a las cooperativas y las mutuas, cuyos principios de funcionamiento se ajustan, básicamente, a la definición que aquí se ha establecido de “empresas de Economía Social”.

Entre las empresas no financieras el Manual cita diversas entidades, como las empresas de inserción y otras de finalidad social que se desenvuelven en el mercado y adoptan diversos estatutos jurídicos, en muchos casos cooperativas y, en otros, sociedades mercantiles o similares. En general son conocidas con el nombre de

¹⁵ <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/social-cmafagenda/social-cmaf-mutuas.htm> y documento de consulta “Mutuals in an enlarged Europe”, 2003 <HYP>
<http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/mutuals-consultation/index.htm> </HYP>

empresas sociales que desarrollan una actividad continua de producción de bienes y/o servicios, con un alto grado de autonomía, nivel significativo de riesgo económico, existencia de trabajo remunerado y una orientación de mercado, que significa que una parte importante del ingreso de la organización se deriva del mercado (servicios vendidos directamente a los usuarios) o de transacciones contractuales con autoridades públicas. Junto a lo anterior cabe destacar que se trata de empresas privadas promovidas por grupos de ciudadanos, con participación directa de las personas afectadas por la actividad, un poder de decisión que no se basa en la propiedad del capital, un reparto limitado de excedentes y beneficios y un propósito explícito de beneficiar a la comunidad (Borzaga y Santuari, 2003).

Es decir, las empresas sociales son sociedades no financieras que, independientemente de su estatuto jurídico, poseen las características de las empresas de Economía Social que aquí se han señalado.

También pueden encontrarse en algunos países determinadas sociedades no financieras constituidas con el objetivo de crear o mantener empleo estable para sus socios, y en las que la mayoría del capital social es propiedad de los trabajadores, que controlan los órganos directivos de la empresa, organizada de forma autogestionada. Estas empresas adoptan con frecuencia la forma de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada en las que, sin embargo, el capital social de los trabajadores está repartido de forma igualitaria entre los mismos por lo que, de hecho, se caracterizan por la existencia de procesos de decisión democráticos y un reparto equitativo de los beneficios. El caso más conocido de este tipo de empresas está constituido por las *sociedades laborales* españolas.

Las sociedades no financieras controladas mayoritariamente por trabajadores con procesos democráticos de decisión y distribución equitativa de sus beneficios también deben incluirse en el subsector de mercado de la ES.

Por último, entre las instituciones financieras, pueden encontrarse en algunos países sociedades de ahorro y crédito y cajas de ahorro que se ajustan, en sus aspectos esenciales, a la definición de “empresas de Economía Social” que aquí se ha formulado.

E. Instituciones sin fines de lucro al servicio de entidades de la Economía Social

Las únicas instituciones sin fines de lucro que se consideran en este apartado son aquellas que están al servicio de las empresas de Economía Social. Estas entidades se financian por medio de cuotas o suscripciones del grupo de empresas de que se trate y son consideradas como pagos por los servicios prestados, es decir, como ventas. En consecuencia, estas instituciones sin fines de lucro son productoras de mercado y se clasifican en el sector “sociedades no financieras” si están al servicio de cooperativas o empresas similares de la Economía Social de este sector, o en el sector “instituciones financieras” si están al servicio de cooperativas de crédito, mutuas u otras entidades financieras de la Economía Social.

5. El subsector no de mercado de la ES

Este subsector está constituido, muy mayoritariamente, por asociaciones y fundaciones, aunque también pueden encontrarse entidades con otra forma jurídica. Está formado por todas aquellas entidades de la ES que, según los criterios establecidos por la contabilidad nacional, son productores no de mercado, es decir, aquellos cuya producción se suministra mayoritariamente de forma gratuita o a precios económicamente no significativos.

Como se ha señalado en el epígrafe 2.3, se trata de *entidades privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado en favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes que las crean, controlan o financian*. Es decir, se trata de entidades no lucrativas en sentido estricto, que aplican el principio de no distribución de beneficios (PNDB) y en las que, como en todas las entidades de la Economía Social, los individuos son los verdaderos beneficiarios de los servicios producidos.

En la contabilidad nacional existe un sector institucional, el S15, diferenciado del resto de sectores y que se denomina “Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares”. Dicho sector es definido por el SEC-1995 como el que está formado por las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que sirven a los hogares y que son otros productores no de mercado privados. Sus recursos principales, distintos de los derivados de ventas ocasionales, proceden de contribuciones voluntarias en efectivo o en especie efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad (SEC-1995, 2.87).

En el sector ISFLSH se incluye una variada gama de entidades, en su mayoría asociaciones, que desarrollan actividades no de mercado para sus socios (entidades de carácter mutualista) o para grupos de ciudadanos no socios (entidades de interés general). La mayoría de estas entidades tienen un funcionamiento democrático y reúnen las características propias de la ES. Se trata de asociaciones de beneficencia, de ayuda y de asistencia, de sindicatos, asociaciones profesionales o científicas, asociaciones de consumidores, partidos políticos, iglesias o asociaciones religiosas y clubs sociales, culturales, recreativos o deportivos.

Como se ha indicado en el epígrafe 2.3, pueden existir determinadas entidades voluntarias no lucrativas productoras de servicios de no mercado en favor de las familias que, sin poseer una estructura democrática, están incluidas en la ES bajo la denominación de *Tercer Sector de acción social*, debido a que los servicios que suministran gratuitamente son *bienes sociales o preferentes* de indudable utilidad social.

Las ISFLSH que carecen de personalidad jurídica o que tienen poca importancia están incluidas por el SEC-1995 en el sector Hogares (S14) (SEC-1995, 2.76) y forman parte también de la ES.

Por último, pueden existir otras instituciones sin fines de lucro (ISFL) de carácter privado que están financiadas por sociedades no financieras o instituciones financieras y que producen servicios culturales, recreativos, sociales, etc. que se suministran gratuitamente a los individuos. Aunque el SEC-1995 considera (por

convenio) a estas entidades al servicio de sociedades no financieras o de instituciones financieras, y por tanto incluidas en los respectivos sectores institucionales (de mercado) (SEC-1995, 2.23 y 2.40), forman parte del subsector de no mercado de la ES, siempre y cuando verifiquen los requisitos establecidos en la definición.

Deben quedar excluidos de este grupo las ISFL que son productores de mercado dedicados a producir bienes y servicios no financieros, a la intermediación financiera o a actividades auxiliares de la intermediación financiera, así como las asociaciones empresariales financiadas por medio de cuotas voluntarias de carácter parafiscal aportadas por sociedades no financieras o instituciones financieras a cambio de los servicios suministrados por los mismos.

6. La Economía Social: Pluralismo y núcleo identitario común

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

No puede ignorarse que la diversidad de recursos utilizados y de actores presentes en el seno de las entidades de la ES introduce diferentes dinámicas de comportamiento y de relación con el entorno. Así, por ejemplo, el voluntariado está fundamentalmente incorporado en las entidades incluidas en el subsector no de mercado (formado en su mayoría por asociaciones y fundaciones), mientras que el subsector de mercado de la ES (cooperativas, mutuas y otras empresas similares) apenas incorpora voluntariado, con la excepción de las empresas sociales, que constituyen un ejemplo evidente de hibridación del mercado y del no mercado, con una gran diversidad de recursos (monetarios de mercado y de subvenciones públicas y voluntariado) y de actores en su seno (socios, asalariados, voluntariado, empresas y entidades públicas).

Pero esta ES plural, que se afirma y consolida a su vez en el seno de una sociedad plural, no significa un *totum revolutum* carente de identidad o de valor interpretativo. Al contrario, el núcleo identitario común de la ES se afirma a partir de un amplio y diverso conjunto de entidades microeconómicas, de carácter libre y voluntario, creadas desde la sociedad civil para satisfacer y resolver las necesidades de los individuos, hogares o familias y no para retribuir o dar cobertura a inversores o a empresas capitalistas, es decir, se está hablando de entidades de finalidad no lucrativa (“not-for-profit”). A lo largo de los últimos 200 años, este variado espectro de organizaciones de mercado o de no mercado, de interés mutualista o de interés general, han conformado el Tercer Sector, tal y como aquí ha sido identificado por el enfoque de la ES.

7. Bibliografía

- BAREA, J. (1990): “Concepto y agentes de la economía social”, *CIRIEC-ESPAÑA, revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 8, p. 109-117.
- BAREA, J. (1991): “La economía social en España”, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, Nº 12, p. 8-16.
- BORZAGA, C. & DEFOURNY, J. (eds) (2001): *The emergence of Social Enterprise*. Routledge, London.
- BORZAGA, C. & SANTUARI, A. (2003): “Nuevas tendencia en el sector sin fines de lucro en Europa: el surgimiento de la iniciativa empresarial social”, in: VV.AA., *El sector sin fines de lucro en una economía cambiante*, OCDE, p. 31-63.
- CECOOP (2006): “Social enterprises and worker cooperatives: Comparing models of corporate governance and social Inclusion”, *CECOOP European Seminar*, Manchester.
- CHAVES, R. & MONZON, J.L. (2000): “Las cooperativas en las modernas economías de mercado”, *Economistas*, Nº 83, p. 113-123.
- CIRIEC (2000): *The Enterprises and Organizations of the Third System: A strategic challenge for employment*. CIRIEC (Centre International de Recherches et d’Information sur l’Economie Publique, Sociale et Coopérative) – Directorate General V of the European Union, Liege. (versions disponibles in English, French, Portuguese and Spanish) - (disponible en: www.uv.es/uidescoop/ciriec)
- COOPERATIVES EUROPE (2006): “Performance report 2006”, www.coopseurope.coop
- DEFOURNY, J. y MONZÓN CAMPOS, J. (eds.) (1992): *Économie sociale (entre économie capitaliste et économie publique) / The Third Sector (cooperatives, mutual and nonprofit organizations)*. De Boeck Université – CIRIEC, Bruxelles.
- DEFOURNY, J., DEVELTERE, P. & B. FONTENEAU (1999): *L’économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck Université, Paris/Bruxelles.
- DEMOUSTIER, D. (2001): *L’économie sociale et solidaire. S’associer pour entreprendre autrement*, Alternatives économiques/Syros, Paris.
- DEMOUSTIER, D. (coord) (2005): *Economie sociale et développement local*, Cahiers de l’Economie Sociale, IES – L’Harmattan, Paris.
- DESROCHE H. (1983): *Pour un traité d’Economie sociale*, CIEM, Paris.
- VIENNEY C. (1994): *L’Economie sociale*, Repères, La Découverte, Paris.

BLOQUE I
La Economía Social en las
Políticas Públicas Sociolaborales

CAPÍTULO 3.

LAS COOPERATIVAS Y SOCIEDADES LABORALES EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

Rafael Chaves

Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativa – IUDESCOOP
Universidad de Valencia

Palabras clave: Políticas activas de empleo, Economía Social, Cooperativas de trabajo asociado, Sociedades laborales, Innovaciones públicas, Esfuerzo presupuestario, Ministerio de trabajo y asuntos sociales, Dirección General de Fomento de la Economía Social, Gobiernos de las Comunidades Autónomas, objetivos, instrumentos, evaluación de políticas públicas, presupuesto.

1. Introducción¹

En la actualidad cuando los responsables de las Administraciones Públicas y los agentes sociales españoles hablan de “Economía Social” se refieren principalmente a las Cooperativas y a las Sociedades laborales (SLab) y a su capacidad de creación y mantenimiento de puestos de trabajo. Esta visión dominante tiene su origen en los hechos económicos, políticos y sociales acontecidos en España durante la crisis del 77 al 85 y en las políticas que frente a la crisis se pergeñaron. En efecto, el profundo impacto de aquella crisis en cuanto a destrucción de empleo y de tejido productivo obligó a los poderes públicos de la joven democracia a innovar políticas públicas de nuevo cuño. Entre las medidas de fomento del empleo desplegadas se encontraban:

- 1) La revitalización de las funciones del antiguo Fondo Nacional de Protección al Trabajo (FNPT) en materia de mantenimiento de empleos en empresas en crisis y de creación de empresas propiedad de sus trabajadores,
- 2) La creación ex – novo de la figura de las Sociedades anónimas laborales (entonces una ‘normativa de ministerio’), y más tarde,
- 3) La medida consistente en la posibilidad de capitalizar las prestaciones contributivas de desempleo por aquellos trabajadores que decidiesen poner en marcha un proyecto empresarial bajo la forma de la Cooperativa de trabajo asociado CTA, la SLab o como empresario autónomo.

Estas últimas medidas han experimentado modificaciones de limitado alcance a lo largo de los últimos veinte años, salvo excepciones, revelando el elevado grado de inercia institucional de este tipo de políticas. Desde otra perspectiva, se han erigido con el tiempo como el armazón de la política española de fomento de las Cooperativas y Sociedades Laborales, una auténtica política específica de Economía Social.

¹ Una primera versión de este texto ha sido presentada a las XI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economía Social de CIRIEC, Taller “Economía Social y Políticas Públicas”, Santiago de Compostela, noviembre 2006.

El objeto del presente capítulo es analizar el papel desempeñado por las Cooperativas y las Sociedades Laborales en las políticas de empleo de nuestro país. El análisis se realiza a dos niveles. En primer lugar se abordan los elementos básicos que caracterizan una política pública, a saber, la existencia de una *administración pública con competencias* para desplegar políticas públicas dirigidas hacia dicha realidad. En una fase más desarrollada y democratizada, los agentes con competencias en la elaboración de políticas pueden enriquecerse con otros actores procedentes de ámbitos externos a la esfera pública, los denominados agentes sociales en el marco de la concertación social. La *concepción de aquella realidad* como objeto de actuación pública y su priorización dentro de la agenda de actuaciones de la administración pública; la existencia de unos *objetivos* explícitos en la política pública dirigida a dicha realidad; la existencia de unos *instrumentos* o dispositivos de política pública; y finalmente, la existencia de *mecanismos de evaluación* del impacto de dichos instrumentos, en relación a los objetivos predefinidos. El análisis se basa en la información primaria acopiada a partir del registro con cuestionarios del discurso que hacen explícito los responsables de las administraciones de las Comunidades Autónomas².

En segundo lugar, se analiza la naturaleza de las *políticas implementadas que involucran a las Cooperativas y Sociedades Laborales*, valorando su nivel de despliegue, de especificidad, de transversalidad y de homogeneidad en el territorio, así como su relación con variables económicas y políticas de las regiones donde se implantan. Finalmente, se compara estas políticas con otras políticas activas de empleo, y con otras políticas específicas sectoriales, como son las ayudas al cooperativismo agrario en el marco de la política agraria y de desarrollo rural y las ayudas a asociaciones, fundaciones y otras instituciones sin fines de lucro en el marco de la política de servicios sociales. Para este último análisis se ha considerado conveniente circunscribir el estudio a una Comunidad Autónoma representativa: la Valenciana. Se contrasta también el grado de priorización de estas políticas de *Economía Social* en las agendas de los *policy makers* españoles.

2. Las Administraciones Públicas con competencias en materia de Cooperativas y Sociedades laborales y su concepción de la economía social como campo de actuación económica pública

Históricamente los poderes públicos españoles, tanto estatal como regionales, han identificado el campo de la Economía Social con una parte del ‘Subsector de mercado de la Economía Social’ (en el sentido Barea-Monzón), y más exactamente con las Cooperativas y las Sociedades Laborales. Desde los primeros años ochenta, el Gobierno español, a través de la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ha venido animando en este país el debate sobre la Economía Social.

² El presente trabajo se beneficia de la información primaria generada a partir de dos estudios financiados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la asociación científica CIRIEC, uno realizado en verano de 2001 y otro en la primavera de 2005. Las fuentes de información han sido triples, por un lado, explotación documental de los Presupuestos generales de las Comunidades Autónomas y del Estado, en segundo lugar información suministrada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y finalmente encuestas dirigidas a los responsables de las administraciones de todas las Comunidades Autónomas con competencia en materia de *Economía Social* (abreviadamente *Encuesta Ciriec-Iudescoop*).

La definición del campo de la Economía Social que recoge la disposición jurídica creadora del INFES –Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social– (hoy desaparecido) así como la concepción que de este campo tienen en la actualidad los máximos responsables en materia de fomento de la Economía Social de las Comunidades Autónomas de España son elocuentes al respecto.

En efecto, el INFES fue creado por Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Se trataba de un organismo autónomo con personalidad jurídica propia y con autonomía económica y administrativa para la realización de sus fines y la gestión de su patrimonio, que se hallaba adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Secretaría General de Empleo y Relaciones Laborales. Según el Real Decreto 1836/1991, de 28 de Diciembre, por el que se determinaba la estructura orgánica básica y funciones de este organismo autónomo se entendía por “Entidades de la Economía Social las que tengan por objeto la prestación de bienes y servicios a sus asociados, participando éstos directa y democráticamente en la toma de decisiones, y aquéllas en las que los trabajadores ostenten la mayoría del capital social. Asimismo, se consideran incluidas las personas físicas o jurídicas que realicen una actividad socioeconómica mediante cualquier fórmula de autoempleo. En concreto, componen el concepto de Economía Social las *Cooperativas de cualquier tipo, las Sociedades Anónimas Laborales* y cualesquiera otras Entidades que reúnan los requisitos o cumplan las condiciones que se establezcan normativamente” (Art. 2.2.).

Los gobiernos de las comunidades autónomas han hecho suyo el concepto de Economía Social, apareciendo en sus respectivas órdenes de ayudas en el marco de las políticas activas de empleo. La visión de estos poderes públicos de los gobiernos autonómicos regionales, a tenor de la reciente Encuesta realizada por CIRIEC-IUDESCOOP para el análisis de las políticas públicas de Economía Social en España, ha ofrecido datos ilustrativos al respecto: los únicos tipos de empresas que se consideran indiscutiblemente pertenecientes a la Economía Social son las Cooperativas y las Sociedades Laborales. A partir de esta concepción de mínimos, algunos gobiernos incluyen adicionalmente otras formas sociales: las Mutualidades de previsión social y las Empresas de inserción, y en menor medida, a las Sociedades Agrarias de Transformación, Centros Especiales de Empleo y otras.

Ambas visiones de los poderes públicos deben ser enmarcadas dentro de dos parámetros: El primero, el de una lectura restrictiva del Art. 129.2 de la Constitución Española, y el segundo, el de la naturaleza de los poderes públicos responsables en materia de Economía Social, todos ellos adscritos a las carteras con responsabilidad en materia de política de empleo.

3. Los objetivos de la política de fomento de Cooperativas y Sociedades laborales

Interesa analizar ahora la concepción que los *policy makers* responsables en materia de fomento de Cooperativas y Sociedades laborales (Economía social) tienen en relación a los objetivos de esta política.

Dada la naturaleza de la cartera ministerial a la que se adscriben, la de trabajo, y el contexto que dio origen a estas políticas, el objetivo de empleo iba a ocupar necesariamente una posición central. Ahora bien, es interesante constatar, a la luz de la tabla 1, cómo han ido priorizándose otros objetivos por parte de los diferentes gobiernos autonómicos que han tenido una política más activa en la materia.

Tabla 1.
Objetivos de la política de fomento de cooperativas y sociedades laborales (2005)

CCAA	Objetivos
Andalucía	Incorporar a la sociedad andaluza los valores de integración, solidaridad, participación y democracia empresarial Fomentar el desarrollo local a través de la dinamización de los recursos endógenos, Contribuir a fijar la población de las zonas rurales Fomentar la cultura emprendedora Desarrollar tejido empresarial dinámico, competitivo y con capacidad de innovar e incorporarse a los nuevos retos que imponen las tecnologías de la información y del conocimiento
Aragón	Fomentar la vertebración asociativa del sector de la economía social
Asturias	Fomento de la democratización empresarial Fijación del territorio y del medio rural
Castilla La Mancha	Mejorar la competitividad empresarial de cooperativas y sociedades laborales.
Castilla-León	Crear una red empresarial basada en principios de participación, redistribución de beneficios con criterios no estrictamente mercantiles, reinversión de excedentes en la propia actividad. Generar cohesión social a través del acceso al empleo. Establecer empresas con compromisos de desarrollo local y respeto con el entorno. Generar una red empresarial de servicios a las personas desde fórmulas de Economía Social basadas en el territorio local.
Cataluña	Dar la significación correspondiente a cooperativas y economía social dentro de la economía de mercado (fomento del tipo societario), en el sentido de fomentar la corresponsabilidad de las personas implicadas en estas empresas, la democratización de sus estructuras empresariales y la redistribución del valor añadido obtenido.
C. Valenciana	Fomento del Cooperativismo y de la intercooperación como formula asociativo-empresarial. Corrección de desequilibrios territoriales y despoblación interior. Participación de los trabajadores en la empresa y acceso de los mismos a la propiedad de medios de producción.
Extremadura	Mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales y su definitivo asentamiento en el mercado
Galicia	Mejora de la competitividad de las empresas de economía social (calidad total, diferenciación de productos y eficacia, inversión estratégica en tecnología, formación e innovación y consolidación de la estructura empresarial interna). Reforzamiento de los valores cooperativos a través de la promoción de prácticas de la responsabilidad social Promoción de la divulgación, educación, formación e investigación en materia de cooperativismo y economía social. Fomento del asociacionismo y de la presencia y participación del cooperativismo en los foros socioeconómicos y en órganos de elaboración de políticas. Fomento del desarrollo local aprovechando las fórmulas empresariales cooperativas.
Murcia	Contribuir a la consolidación de las empresas de Economía Social existentes, que tienen una importante presencia en el tejido productivo regional, especialmente en el sector agroalimentario.
País Vasco	Crear nuevas empresas de economía social, Consolidar las empresas de economía social ya existentes Extender en la sociedad vasca la cultura propia de la economía social
La Rioja	La ES es un instrumento para el progreso de las zonas rurales y para la redistribución de recursos.

Fuente: Encuesta Ciriec-Iudescoop.

Baleares, Canarias, Cantabria, Navarra y Madrid no expusieron otros objetivos adicionales a los de corregir desequilibrios del mercado de trabajo. En varios casos se reconocieron objetivos más precisos, dentro de las políticas del mercado de trabajo, además del hegemónico objetivo de creación y mantenimiento de puestos de trabajo estables, como son: fomentar la profesionalización en el nivel de gerencia de estas sociedades, formación profesional de los trabajadores de las empresas de economía social, conciliación entre la vida familiar y laboral, y finalmente, favorecer la inserción de colectivos con especiales dificultades de incorporación en el mercado de trabajo.

4. Los instrumentos de las políticas dirigidas a Cooperativas y Sociedades laborales en España

Entre las *políticas presupuestarias específicas de apoyo a la Economía Social* destaca el programa “Desarrollo de la *Economía Social*”. Este programa hunde sus raíces en las ayudas del ahora extinto Fondo Nacional de Protección al Trabajo y posteriormente en las ayudas destinadas al fomento de las cooperativas y sociedades laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Desde la aprobación de la Orden de 29 de diciembre de 1998, el programa “Desarrollo de la *Economía Social*” constituye una partida presupuestaria objeto de transferencia directa del Estado a las Comunidades Autónomas (excepto el País Vasco y Navarra, que disfrutaban de un sistema propio, así como las ayudas directamente gestionadas por el propio Ministerio de Trabajo) que tienen asumidas competencias en materia de gestión –y por tanto de concesión- de dichas ayudas.

La emergencia de políticas específicas de *Economía Social* (en su concepción restrictiva) data en España de la década de los años ochenta. Es a mediados de los ochenta cuando el concepto de *Economía Social* comienza a impregnar el discurso de algunos *policy makers* (políticos con responsabilidad en materia de políticas públicas) y a articular el núcleo principal de dispositivos públicos dirigidos hacia este sector social. Este fenómeno, originario de la Administración Central, en concreto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se transfiere hacia las Administraciones regionales en el contexto del proceso de descentralización de competencias y de creciente activismo de muchos gobiernos de Comunidades Autónomas (CCAA) en la materia, especialmente sus carteras con competencia en materia de Trabajo y de Asuntos Sociales.

El núcleo de medidas de fomento de la economía social urdido a nivel estatal atendiendo al mandato constitucional de fomento de la *Economía Social*³, integra tres principales dispositivos:

1. Una política fiscal⁴ y de bonificaciones a la seguridad social específica favorable,
2. Una política presupuestaria específica de apoyo a la *Economía Social*, y
3. Una política de empleo específica, aquella que integra la política activa con la pasiva de empleo⁵.

³ Art. 129.2. de la Constitución Española de 1978.

⁴ Ley 20/1990, de fiscalidad de las cooperativas.

⁵ Esta prestación consiste en la posibilidad de que los trabajadores en situación de desempleo puedan capitalizar en un pago único la prestación contributiva por desempleo si deciden poner en marcha una Cooperativa de trabajo asociado o una Sociedad laboral. Más recientemente se ha flexibilizado ligeramente el colectivo de beneficiarios.

Este núcleo de medidas constituye la única *Política Común de Economía Social en la España de las autonomías*, con capacidad de vertebración, coordinación y de establecer un principio de equidad entre regiones. Es importante señalar que dos gobiernos autonómicos permanecen al margen de este sistema, por su particular sistema fiscal y hacendístico: la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra.

A este paquete de medidas de carácter estatal se suman las medidas implementadas desde los diferentes gobiernos autonómicos, movilizándolo sus propios presupuestos y recursos regulatorios.

El *doble nivel de medidas* en este ámbito, estatal y autonómico, ha configurado con el tiempo una realidad dispar en el territorio, con desiguales grados finales de apoyo entre regiones. Tal *mosaico* es aprehensible tanto desde la perspectiva de la política presupuestaria (gasto dirigido específicamente a la *Economía Social*) como desde la política fiscal (ahorro fiscal específico para las entidades de la *Economía Social*). Las empresas de *Economía Social* con capacidad de movilidad espacial encuentran, en este contexto, ciertas *economías de localización*.

En los últimos años, las acciones subvencionables con cargo a dichas partidas presupuestarias se agrupan en dos grandes líneas, con sus respectivos conceptos subvencionables:

Línea de ayudas 1. Ayudas y subvenciones para el fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales.

Conceptos subvencionables:

- Incorporación de desempleados como socios trabajadores o de trabajo
- Asistencia técnica (principalmente para estudios de viabilidad, auditoría y asesoramiento)
- Formación, difusión y fomento de la *Economía Social* vinculadas directamente a la promoción del empleo

Línea de ayudas 2. Apoyo a las inversiones de cooperativas y sociedades laborales

Conceptos subvencionables:

- Inversiones en activos fijos
- Bonificación de intereses

La distribución de estos créditos es establecida anualmente por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, de acuerdo con el Art. 153 de la Ley General Presupuestaria. Esta Conferencia acordó, para el ejercicio 2004, los siguientes criterios de distribución territorial de las ayudas y subvenciones para el fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales:

- 1) Paro registrado: 20%;
- 2) Paro femenino registrado: 20%;
- 3) Variación del número de trabajadores de cooperativas y sociedades laborales en alta en Seguridad Social: 20%;

- 4) Número de trabajadores de cooperativas y sociedades laborales en alta en Seguridad Social: 20%;
- 5) Grado de ejecución de los créditos asignados: 20%.

Además, existe un coeficiente de incremento del 1,3 para las CCAA situadas en regiones objetivo 1, más Cantabria. Se garantiza una asignación mínima a cada CCAA de 120.202 €. Las ayudas para inversiones siguen criterios análogos, excepto que no se considera el criterio de grado de ejecución presupuestaria; su asignación mínima es de 30.050 €.

Los criterios 3., 4. y 5. de distribución interautonómica de estos fondos llevan implícitos los dos mayores criterios de evaluación de este programa, a saber, la creación de cooperativas y sociedades laborales y de puestos de trabajo en las mismas, y un criterio de eficiencia en la gestión. Los otros dos criterios no son controlables directamente por esta política y deben considerarse como datos contextuales.

A lo largo de cada ejercicio, los anteriores créditos son generalmente incrementados con nuevos ingresos procedentes de la Unión Europea. Estos nuevos ingresos se distribuyen entre las CCAA en función de la cofinanciación del Fondo Social Europeo (caso de las ayudas para el fomento del empleo) y del FEDER (caso de las ayudas a las inversiones) a las acciones ejecutadas por cada una de ellas.

La Tabla 2. ofrece información sobre los presupuestos del Estado destinados a apoyo a la creación de empleo en la *Economía Social* para el periodo 2001-2004 y transferidos a las CCAA. Se aprecia que la magnitud global a precios corrientes de estos fondos presupuestarios ha permanecido estancada durante dicho periodo. En términos reales, este presupuesto ha sufrido un lento deterioro, dada la evolución del nivel general de precios, y también ha perdido peso relativo si se les compara con la evolución de los Presupuestos Generales del Estado. Se constata también que las ayudas de 'fomento de empleo' son más cuantiosas que las ayudas para inversiones, si bien es significativo el intenso incremento relativo de estos últimos en el total.

En términos relativos, son las CCAA de Andalucía, Comunidad Valenciana, Cataluña, Madrid y Galicia las mayores receptoras de dichos fondos, con una situación estable a lo largo del periodo, salvo para el caso de Cataluña donde se ha producido un retroceso en esa asignación de casi un 25%. El mayor crecimiento en esta asignación durante el mismo periodo lo ha protagonizado la región de Murcia, que también ha experimentado uno de los mayores crecimientos en número de cooperativas y sociedades laborales.

La Tabla 2 no recoge la totalidad del presupuesto estatal, pues una parte significativa del mismo (el 40% en 2000) se asigna desde el nivel estatal de gobierno, y el resto se transfiere a las CCAA. Adicionalmente, la trayectoria presupuestaria también afecta a estos presupuestos, de modo que también experimentan las habituales variaciones, desde los créditos iniciales, a las modificaciones de crédito y las obligaciones finales. En esta última fase es donde se aprecia el nivel de ejecución de estos presupuestos. La información suministrada por el Ministerio de Trabajo nos indica que los porcentajes de presupuesto no ejecutado han sido superiores al 20% entre 1997 y 2000, situándose en torno al 40% en 2000. Este elemento constituye un importante

elemento de referencia que ha contribuido a cuestionar el aumento en esta partida presupuestaria.

5. Evaluación de la política de fomento de la Economía Social

El análisis del lugar que ocupan las Cooperativas y Sociedades laborales en las prioridades de las políticas públicas de nuestros *policy makers* es abordable desde la perspectiva de los indicadores utilizados por éstos para evaluar las medidas que han establecido para el fomento de estas empresas de economía social.

La Tabla 2 ofrece información al respecto. Se constata que los indicadores principales son el número de empresas (Cooperativas y Sociedades laborales) creadas y el número de empleos mantenidos o creados. Esta visión es coincidente con la de otros agentes sociales, como los Sindicatos⁶.

En varios casos, que coinciden con aquellas Comunidades Autónomas más activas y con una visión más amplia y desarrollada del fomento de la Economía Social, los indicadores son más numerosos y complejos.

⁶ Un ejemplo representativo al respecto es el de los indicadores propuestos por el sindicato Comisiones Obreras para evaluar los Pactos de Empleo en las Comunidades Autónomas (2000).

Tabla 2.
Indicadores utilizados por los responsables de las Administraciones Públicas regionales para evaluar la eficacia de las medidas de fomento de Cooperativas y Sociedades labores, 2005

CCAA	INDICADORES DE EVALUACIÓN
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> - Nº empresas apoyadas por la Red de Agencias de ES; Nº de empleos apoyados por la Red de Agencias de ES; Nº Agentes de ES; - Ayudas a la formación; Nº alumnos/as; Nº Cursos; Importe de ayudas para difusión de la ES; Nº jornadas de difusión de la ES; - Nº estudios de difusión de la ES; Importe de ayudas para la creación de empresas de ES; Nº empleos creados; - Importe de ayudas para ampliación y modernización de empresas de ES; Nº empleos apoyados; Inversión generada; - Importe de las ayudas para estimular la cooperación y el cooperativismo; Nº empresas de ES que incorporan a desempleados como medida social; Nº personas desempleadas incorporadas a empresas de ES
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> - Volumen de respuesta a las convocatorias efectuadas; - Grado de permanencia y crecimiento de las empresas de economía social inscritas y subvencionadas y de mantenimiento del nivel de empleo; - Grado de utilización de los servicios de asesoramiento establecidos por el INAEM y por las entidades asociativas de Cooperativas y Sociedades Laborales, en los servicios conveniados con este Instituto.
Balears	<ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento de puestos de trabajo durante un período de tres años - Mantenimiento de la inversión en inmovilizado durante un período de cinco años - Análisis de los estados de cuentas
Canarias	- Los indicadores exigidos por la Comisión Europea
Castilla La Mancha	- Número de Subvenciones concedidas, importe total de las mismas
Castilla-León	<ul style="list-style-type: none"> - Puestos de trabajo creados; Grado de contribución al fomento del empleo; - Destinatarios de las acciones: número, género, situación de empleo, facilidad de acceso al mismo; - Lugar de desarrollo de las acciones: ámbito urbano o rural, dimensión y población de la localidad, nivel de desempleo en la misma, necesidades de servicios en la comarca de actuación; - Acciones favorecedoras de la igualdad de oportunidades para colectivos con especial dificultad para acceder al mercado ordinario de trabajo; - Mejora del medio ambiente
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> - Volumen de inversiones realizadas por empresas de economía social; - Puestos de trabajo creados y mantenidos en empresas economía social.
C. Valenciana	<ul style="list-style-type: none"> - Volumen de Actividad Empresarial - Puestos de trabajo creados y mantenidos en empresas economía social.
Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de realización física: Empresas beneficiarias, PYMES beneficiarias y Autoempleo generado; - Indicadores de resultados: Empresas que continúan al año de ser creadas
Galicia	- El Plan Estratégico del Cooperativismo 2005/2010 contempla indicadores de evaluación de distinta naturaleza y alcance.
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> - Nº de puestos de trabajo creados; Nº de mujeres trabajadoras incorporadas; - Nº de trabajadores con pago único incorporados; - Antigüedad de la empresa
Navarra	<ul style="list-style-type: none"> - Nº de empresas creadas; - Nº de puestos de trabajo creados
País Vasco	<ul style="list-style-type: none"> - Número de empresas promovidas y/o subvencionadas, y evolución histórica; - Número de beneficiarios (empleos) promovidos y/o subvencionados, y evolución histórica; - Permanencia de las actividades subvencionadas

Desde otra perspectiva, es posible evaluar el impacto de estas medidas de apoyo atendiendo a la extensión de los beneficiarios y al grado de utilización de las diferentes líneas y conceptos subvencionables. A este respecto, el estudio de Tomás-Carpi y Monzón (1998) para la Comunidad Valenciana reveló que el 57% de las Cooperativas de trabajo y el 77% de las Sociedades Laborales activas en 1995 reconocían haber recibido apoyo de la Administración Pública, sobre todo en el periodo de constitución de la empresa y en su primer año de actividad. Los apoyos más solicitados por las Cooperativas de trabajo habían sido: ayudas financieras para la creación de empleo, ayudas financieras para objetivos diversos y ayudas financieras para realizar cambios técnicos. Más recientemente, el estudio realizado por la Confederación de Cooperativas de esta misma Comunidad Autónoma puso de evidencia que el 63% de las Cooperativas encuestadas declararon haber recibido ayudas económicas de las Administraciones Públicas, siendo mayoritariamente ayudas financieras (62,4% de los casos), ayudas para fomento de empleo (37,8%) y ayudas a la comercialización (17,7%) (CCV, 2006).

Tabla 3.
Distribución del presupuesto del Estado destinado a apoyo a la creación de empleo en cooperativas y sociedades laborales por Comunidades Autónomas, en €.

CCAA	AÑO 2001			AÑO 2002			AÑO 2003			AÑO 2004		
	Apoyo inversiones	Ayudas y Subv Fomento empleo	TOTAL	Apoyo inversiones	Ayudas y Subv Fomento empleo	TOTAL	Apoyo inversiones	Ayudas y Subv Fomento empleo	TOTAL	Apoyo inversiones	Ayudas y Subv Fomento empleo	TOTAL
Andalucía	724.053	2.425.257	3.149.310	774.413	2.488.428	3.262.841	1.010.480	2.229.733	3.240.213	995.747	2.206.890	3.202.637
Aragón	96.639	319.407	416.046	72.326	253.053	325.379	94.193	227.837	322.030	92.907	215.766	308.673
Asturias	87.411	308.290	395.700	101.132	348.749	449.881	122.475	298.013	420.488	123.328	306.337	429.665
Baleares	30.051	120.202	150.253	36.112	120.202	156.314	51.306	120.202	171.508	52.470	120.202	172.672
Canarias	182.250	517.341	699.591	164.177	488.740	652.917	202.578	450.077	652.655	201.576	459.675	661.251
Cantabria	33.253	120.202	153.455	30.050	120.202	150.252	37.786	120.202	157.988	48.209	120.202	168.411
Castilla-La Mancha	211.858	669.948	881.806	208.806	658.674	867.480	265.290	595.113	860.403	268.278	598.255	866.533
Castilla y León	207.283	670.048	877.331	203.845	678.333	882.178	267.380	624.297	891.677	266.299	632.303	898.602
Cataluña	354.515	1.264.247	1.618.762	317.643	1.134.527	1.452.170	386.925	941.648	1.328.573	384.571	898.112	1.282.683
C. Valenciana	341.243	1.115.562	1.456.805	368.871	1.194.317	1.563.188	472.595	1.066.338	1.538.933	472.248	1.092.240	1.564.488
Extremadura	105.608	307.078	412.686	122.129	348.121	470.250	151.279	303.941	455.220	154.317	320.048	474.365
Galicia	264.762	920.426	1.185.188	244.106	887.724	1.131.830	312.733	789.209	1.101.942	317.401	795.924	1.113.325
Madrid	310.438	944.571	1.255.009	271.844	881.360	1.153.204	365.278	832.788	1.198.066	364.630	821.115	1.185.745
Murcia	125.776	453.197	578.973	159.686	553.348	713.034	239.862	561.900	801.762	238.179	574.229	812.408
La Rioja	30.051	120.202	150.253	30.050	120.202	150.252	30.050	120.202	150.252	30.050	120.202	150.252
TOTAL	3.105.189	10.275.979	13.381.168	3.105.190	10.275.980	13.381.170	4.010.210	9.281.500	13.291.710	4.010.210	9.281.500	13.291.710

Fuente: Basado en Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, varios años, créditos iniciales.

Tabla 4.
Obligaciones presupuestarias de las Políticas activas de empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Varios años. En €.

APOYO A LA CREACION DE EMPLEO

Importe de las ayudas concedidas, por programa.

	2001		2002		2003		2004	
Apoyo al empleo en Cooperativas y Sociedades Laborales	16.584.936,65	(2)	18.168.530,70	(6)	18.117.456,92		19.401.224,78	
Subvenciones por intereses de préstamos	2.185.756,22		1.427.555,07		904.063,12		346.044,24	
Asistencia técnica	163.739,22		120.591,38		141.397,54		198.299,96	
Subvenciones por inversión en activos fijos	2.776.508,83		2.995.860,33		5.571.632,15		3.066.258,74	
Ayudas por incorporación de desempleados como socios	8.405.867,04		10.518.985,82		7.730.364,84		12.081.125,35	
Subvenciones para difusión, fomento y formación	3.053.065,34		3.105.538,10		3.769.999,27		3.709.496,49	
Fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E	51.432.911,40	(3)	84.358.593,63		95.532.031,95		98.726.930,64	
Estudios de mercado y campañas de promoción del empleo local	781.366,32	(1)	1.243.388,82	(1)	5.302.044,97		6.378.988,60	
Contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local	38.824.452,43		37.496.283,42		69.364.623,89		76.391.901,10	
Proyectos y empresas calificados como I+E	11.827.092,64		12.111.831,48		20.865.363,09		15.956.040,94	
Promoción del empleo autónomo	53.536.001,72	(4)	56.013.894,32	(6)	76.757.128,57	(8)	68.280.937,19	(9)
Subvenciones financieras	14.069.054,04		13.865.009,45		44.613.088,13		46.692.336,12	
Asistencia técnica	12.043,27		38.517,59		7.432,30		6.851,27	
Renta de subsistencia	39.454.904,41		42.110.367,28		32.136.608,14		20.675.066,90	
Integración laboral del minusválido	119.519.090,99		125.730.506,40		149.847.070,39		156.429.533,30	(7)
Centros especiales de empleo	118.361.191,50	(4)	124.282.919,55	(2)	148.349.769,41		154.823.805,04	
Proyectos generadores de empleo	26.004.288,76		22.565.611,87		27.424.473,43		22.500.269,59	
Mantenimiento de puestos de trabajo	92.356.902,74		101.717.307,68		120.925.295,98		132.323.535,45	
Trabajadores autónomos	1.157.899,49	(5)	1.447.586,85	(6)	1.497.300,98		1.605.728,26	(7)
Subvención por intereses de préstamos	171.006,44		349.407,75		326.025,07		318.158,02	
Subvención para inversión de capital fijo	986.893,05		1.098.179,10		1.171.275,91		1.252.055,24	
TOTAL	241.072.940,75		284.271.525,05		340.253.687,83		342.838.625,91	

(1) Este importe corresponde exclusivamente a la Comunidad de Cataluña. No se dispone de esta información para el resto de las comunidades.

(2) Sin datos de las ayudas concedidas por la Comunidad de Castilla-La Mancha.

(3) Sin datos de las ayudas concedidas por las Comunidades de Asturias, Canarias, Valencia, Galicia, Madrid y Navarra.

(4) Sin datos de las ayudas concedidas por las Comunidades de Canarias y Castilla-La Mancha.

(5) Sin datos de las ayudas concedidas por las Comunidades de Andalucía, Canarias y Castilla-La Mancha.

(6) Sin datos de las ayudas concedidas por las Comunidades de Andalucía y Castilla-La Mancha.

(7) El importe total del programa no coincide con la suma por tipo de ayuda al no disponer de esta información de la Comunidad de Cantabria.

Fuente: Elaboración a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

6. El esfuerzo presupuestario dirigido a la Economía Social y los modelos de políticas de apoyo.

Los gobiernos autonómicos, con cargo a sus propios recursos y en función de sus respectivas apuestas políticas por la *Economía Social*, adicionan otros dispositivos presupuestarios y regulatorios. Del estudio de campo se ha obtenido información relativa a los presupuestos propios de las Comunidades Autónomas destinados a fomento de la *Economía Social* que aparecen reflejados en las Tablas 5 y 6 para los años 2000 y 2004, respectivamente.

Se define el Esfuerzo presupuestario de apoyo de la *Economía Social* (EP) como la relación existente entre los Fondos propios de los Gobiernos regionales destinados a la *Economía Social* (FP) y otras variables.

$$- EP1 = FP/PG_{ccaa}$$

donde PG_{ccaa} representa el presupuesto global de estos Gobiernos de Comunidades Autónomas

$$- EP2 = FP/PG_{ES}$$

donde PG_{ES} representa los fondos totales (FP + fondos transferidos desde el Gobierno central) destinados a apoyo de la *Economía Social* en la región.

A la luz de ambas Tablas se constata que la contribución de las regiones autónomas es la fuente presupuestaria principal de financiación (EP2) pero que es muy desigual entre las distintas regiones. Se observa también que las CCAA con mayor esfuerzo presupuestario sobre sus propios fondos son Galicia, Murcia, Extremadura, Castilla La Mancha y Andalucía.

La variable presupuestaria resulta especialmente reveladora a la hora de poner de relieve el desigual despliegue de estas políticas.

Del estudio de ambas Tablas es posible inferir la existencia de dos grandes modelos de políticas dirigidas hacia la *Economía Social*:

- Un *modelo de mínimos*, en el cual el gobierno autonómico presenta una apuesta políticamente débil por este sector, presentando unos niveles de esfuerzo presupuestario muy reducidos, limitándose a reproducir – gestionar, los instrumentos que desde el nivel estatal se le transfiere,
- Un *modelo avanzado*, de entre los cuales el andaluz sería el más representativo, caracterizado por los mayores niveles de esfuerzo presupuestario.

Tabla 5.
Relación entre esfuerzo presupuestario en *Economía Social* y variables económicas y políticas de las CCAA, 2000

	<i>Esfuerzo presupuestario (EP) de fomento de la Economía Social (2000)</i>		<i>Esfuerzo presupuestario (EP) de fomento de la Economía Social (2000)</i>	
	EP1 (‰)	EP1 (‰)	PIB pc pm	EP2 (%)
C.A.Galicia	2,9	2,9	69,5	92,9
C.A.Andalucía	1,7	1,7	57,0	88,2
C. de Valencia	1,4	1,4	84,6	85,6
C.A.Canarias	0,9	0,9	80,4	80,3
C.A.Cataluña	0,2	0,2	103,6	51,4
C.F.Navarra	0,7	0,7	99,6	86,1
C.A.País Vasco*	0,6	0,6	92,6	83,7
R.Murcia	3,4	3,4	67,4	86,8
C.A.Extremadura	2,0	2,0	56,6	89,2
C.A.Castilla-La Mancha	1,8	1,8	65,5	83,7
P.Asturias	1,3	1,3	67,7	76,5
C.A.La Rioja	1,0	1,0	97,5	86,3
C.A.Aragón	0,8	0,8	90,6	78,0
C.Madrid	0,4	0,4	112,6	61,1
C.A.I.Baleares	0,2	0,2	121,4	62,1
C.A.Castilla León	0,1	0,1	74,8	34,5
C.A.Cantabria	0,1	0,1	75,2	20,8

Nota: PP=Partido Popular, PRD=Partidos regionales de derecha, PS=Partido Socialista, PRI= Partidos regionales de izquierda.

Tabla 6.
Relación entre esfuerzo presupuestario en *Economía Social* y variables económicas y políticas de las CCAA, 2004.

CCAA	2004 PGEccaa	2004 PG-322c	2004 PG-ES	EP2	Partido gobernante (2004)
Andalucía	62.140	2.795	64.935	95,7	PS
Aragón	1.609	340	1.949	82,5	PS+PRI
Asturias	1.605	657	2.262	71,0	PS
Baleares	540	98	638	84,6	PP
Canarias	77	677	754	10,3	PRD+PP
Cantabria	0	240	240	0,0	PP
Castilla La Mancha	6.452	1.329	7.781	82,9	PS
Castilla-León	1.213	1.212	2.425	50,0	PP
Cataluña	2.782	1.865	4.647	59,9	PS+PRI
C. Valenciana	4576	1.348	5.924	77,2	PP
Extremadura	1.754	474	2.228	78,7	PS
Galicia	ND	1.457	ND	ND	PP
Madrid	ND	3.522	ND	ND	PP
Murcia	5.317	2.826	8.143	65,3	PP
Navarra	615	200	815	75,5	PRD
País Vasco	4.213	1.200	5.213	80,8	PRD
La Rioja	236	151	387	61,0	PP

Nota: PP=Partido Popular, PRD=Partidos regionales de derecha, PS=Partido Socialista, PRI= Partidos regionales de izquierda.

6.1. Análisis de la relación entre nivel de esfuerzo presupuestario y nivel de desarrollo regional

¿Existe una relación entre el nivel de esfuerzo presupuestario y las variables políticas y económicas regionales? En las Tablas 5. y 6. se aprecia una relación directa entre el nivel de desarrollo económico regional, medido por su PIB relativo per cápita a precios de mercado (PIB pc pm; 100 = media europea), y los indicadores de esfuerzo presupuestario. En efecto, las regiones más pobres tienden a presentar mayores niveles de esfuerzo presupuestario hacia la *Economía Social*. Ello es coherente dentro de su lógica de desarrollo y su concepción de la *Economía Social* como instrumento de generación de empleo y tejido empresarial.

6.2. Análisis de la relación entre nivel de esfuerzo presupuestario y color político del gobierno.

Por otra parte, una hipótesis clásica de la teoría de la política económica es la de la no neutralidad de los objetivos e instrumentos de las políticas en relación a las preferencias ideológicas y partidistas (Tinbergen (1952), Kirschen (1969) e Hibbs (1987)). Interesa contrastar si estas nuevas políticas, las políticas de *Economía Social*, cumplen o no dicha hipótesis, y más específicamente si existe relación entre la existencia e intensidad de dichas políticas y el color del partido gobernante. La variable

utilizada para dicha contrastación es el nivel de esfuerzo presupuestario en materia de fomento de la *Economía Social*.

A tenor de los datos obtenidos en el estudio (ver Tablas 5. y 6.), se constata que los Gobiernos conservadores (PP -Partido Popular y PRD -Partidos regionales de derecha-) presentan un amplio abanico de niveles de esfuerzo presupuestario. Ahora bien, son mayoritarios los Gobiernos socialistas (PS – Partido Socialista y PRI – Partidos regionales de izquierda-) entre los 4 gobiernos que realizan el esfuerzo presupuestario más importante, y son mayoritarios los Gobiernos conservadores entre los que presentan el esfuerzo presupuestario menor. Lo primero es matizable, pues los 4 primeros corresponden también principalmente a regiones cuyo nivel de PIB per cápita es más bajo y los 4 últimos a los de regiones con mayor nivel de PIB per cápita.

7. Comparación entre la política de fomento de la *Economía Social* y otras políticas activas de empleo.

El programa “Desarrollo de la *Economía Social*”, de hecho, un programa de apoyo al empleo en Cooperativas de trabajo y Sociedades laborales, constituye una más de entre las políticas del gobierno central, en concreto del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el marco de sus políticas activas de empleo. Otras políticas van dirigidas al fomento del empleo autónomo, del desarrollo local y del empleo de minusválidos. La tabla 5. detalla las líneas maestras de estas políticas y las cuantifica presupuestariamente. Estos datos económicos evidencian el grado de priorización de cada línea en el conjunto de las políticas activas de empleo.

A tenor de la información de la Tabla 4., se constata que la citada política de *Economía Social* no sólo es cuantitativamente minoritaria en relación a las otras políticas de empleo sino que ha visto reducido significativamente su peso relativo durante el periodo 2001-2004, del 6,9% al 5,7%. Este hecho revela que durante el periodo de referencia, el fomento de la *Economía Social* no ha sido un objetivo prioritario en la agenda político-presupuestaria del Gobierno central en relación a otros objetivos de empleo, como son los trabajadores autónomos, los minusválidos y los agentes de empleo y desarrollo local.

8. Comparación entre la política de fomento de la *Economía Social* (Cooperativas y Sociedades laborales) y otras políticas específicas de *Economía Social*

El objetivo es ahora comparar las políticas de fomento de Cooperativas y Sociedades laborales con otras políticas específicas dirigidas a otras ‘familias’ -o formas institucionales- de la *Economía Social* en su sentido amplio. En concreto, se le va a comparar con la política específica dirigida a las cooperativas agrarias en el marco de la política agraria y de desarrollo rural y con la política específica dirigida a asociaciones, fundaciones y otras instituciones sin fines de lucro en el marco de la política de servicios sociales.

Dada la complejidad de la tarea y su amplitud, que desborda el ámbito del presente trabajo, el análisis se circunscribe a una Comunidad Autónoma representativa,

la Comunidad Valenciana, de la que se se dispone de información merced trabajos anteriores (Chaves (2006) y Sajardo (2006)) (ver Tablas 7., 8., 9., 10.).

Tabla 7.
Presupuesto de la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo destinado específicamente a la Economía Social, 2000-04.

	2000	2004
Programa De Apoyo A La <i>Economía Social</i>	5.390,63	5.404,11
Inversión En Entidades De <i>Economía Social</i>	1.081,82	1.561,38
Para Empresas De <i>Economía Social</i> (Avales)	120,20	120,20
Otras Líneas (Nominativas Y Convenios)	-	343,50
Total Presupuestado	6.592,65	7.428,99

* Fuente: Leyes Anuales de Presupuestos de la Generalitat Valenciana

* Datos en Miles de Euros, créditos iniciales.

Fuente: Elaborado a partir de Chaves (2006).

Tabla 8.
Presupuesto de la Consellería de Agricultura destinado específicamente a las Cooperativas, 2000-04.

	2000	2004
Vertebración Cooperativa	180,30	300,00
Formación Cooperativa	1.292,17	901,20
Reestructuración Cooperativa	3.431,77	3.180,90
Potenciación Del Cooperativismo De Servicios	270,45	359,95
Otras Líneas	-	48,00
Total Presupuestado	5.174,69	4.790,05

* Fuente: Leyes Anuales de Presupuestos de la Generalitat Valenciana

* Datos en Miles de Euro, créditos iniciales.

Fuente: Elaborado a partir de Chaves (2006).

Tabla 9.
Presupuesto de la Consellería de Bienestar Social destinado específicamente a entidades de *Economía Social* (mayoritariamente Asociaciones y Fundaciones), 2000-04.

	2000	2004
Capítulo IV		
Servicios Sociales Generales	1.174,0	1.268,1
Servicios Sociales Especializados (Discapacitados)	4.265,6	4.665,9
Servicios Sociales Especializados (Otros)	5.788,8	8.290,0
	11.228,4	14.224,0
Capítulo VII		
Servicios Sociales Generales	–	–
Servicios Sociales Especializados (Discapacitados)	673,1	1.649,7
Servicios Sociales Especializados (Otros)	841,4	927,9
	1.514,5	2.577,5
Total	12.742,9	16.801,5

En miles de euros, créditos iniciales.

Fuente: Elaborado a partir de Sajardo (2006).

Tabla 10.
Presupuestos de 3 Consellerías de la Generalitat Valenciana destinados específicamente a entidades de *Economía Social*, 2000-04.

	2000	2004
Consellería de Economía, Hacienda y Empleo	6.592,7	7.429,0
Consellería de Agricultura	5.174,7	4.790,1
Consellería de Bienestar Social	12.742,9	16.801,5
Total 3 Consellerías	24.510,3	29.020,6

En miles de euros, créditos iniciales.

La Tabla 10. sintetiza la información presupuestaria de las tablas 7, 8 y 9. Las conclusiones que se extraen son varias. En primer lugar se constata la existencia de políticas específicas sectorializadas de *Economía Social* en el marco de diversas políticas públicas, lo que indica la emergencia y pluralidad de las mismas en España.

La segunda conclusión que se extrae, al comparar los presupuestos de estas tres Consellerías, es su cuantía desigual por carteras competenciales y su crecimiento global en el periodo 2000-2004.

Pero sin duda la conclusión más significativa es el peso relativo de la política de *Economía Social* (ligada a la política de empleo) en relación a la política específica de servicios sociales. Esta última no sólo representa más del 50% del total del presupuesto global específico de las 3 Consellerías sino que presenta la mayor tasa de crecimiento en

ese periodo de referencia, revelando, con ello, que la parte de la *Economía Social* que no opera en el mercado, también conocida como Tercer Sector Social y Nueva *Economía Social*, integrada por Asociaciones, Fundaciones y otras instituciones sin fines de lucro, goza de un mayor nivel de prioridad en la agenda política de los *policy makers* regionales, que la *Economía Social* más tradicional, la integrada por cooperativas y sociedades laborales.

9. Conclusiones

Este trabajo ha evidenciado que en España han emergido políticas de *Economía Social* en los últimos veinte años. Su despliegue se ha implementado a un doble nivel, central y autonómico, conforme al marco institucional establecido en la Constitución Española. Es desde este segundo nivel desde el que se evidencia la existencia de una diversidad y desigual implementación de políticas, poniendo en evidencia este trabajo dos patrones de políticas, por un lado, un *modelo de mínimos*, que se limita a reproducir las medidas articuladas desde el nivel central, un paquete de dispositivos que constituyen, de facto, la única Política Común de *Economía Social* en la España de las Autonomías con cierta capacidad de coordinación del sistema a nivel nacional, uno de cuyos máximos exponentes es el Programa 322-C “Desarrollo de la *Economía Social*”, y por otro lado, un *modelo avanzado*, representativo de auténticas apuestas políticas y con ellas de políticas desarrolladas y de carácter multidimensional dirigidas hacia la *Economía Social*. Estas medidas constituirían una de las principales baterías de medidas de política activa de empleo.

El campo de actuación de estas políticas de *Economía Social* lo constituyen las cooperativas y las sociedades laborales, campo mucho más restringido que el que habitualmente se toma como referencia en el ámbito científico. Y el marco en el que han implantado es el de las políticas sectoriales de empleo, desplegadas por las carteras correspondientes, es decir, el Ministerio de Trabajo y las Consejerías de Trabajo.

Del análisis presupuestario se concluye, en primer lugar, que las políticas de *Economía Social* son sensibles al nivel de desarrollo económico de la región y al color político del partido gobernante, en segundo lugar, en comparación con las otras políticas activas de empleo, como aquellas dirigidas a minusválidos, trabajadores autónomos o agentes de empleo y desarrollo local, no han sido igualmente priorizadas en la agenda política del gobierno central, mostrando un estancamiento presupuestario durante los años 2001-2004. En tercer lugar, las políticas de economía social, dirigidas a las cooperativas y sociedades laborales en el marco de la política de empleo – fundamentalmente-, han presentado también un menor protagonismo en la agenda política de los gobiernos autonómicos en el contexto de otras políticas específicas sectoriales dirigidas a otras entidades de la *Economía Social* en su concepción amplia; se ha puesto en evidencia cómo las asociaciones y fundaciones, en el marco de la política de servicios han gozado de mayor presupuesto, con, a su vez, una mayor tasa de crecimiento durante el periodo 2000-2005.

10. Referencias bibliográficas

- Archambault, E. (1986): “L’Économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions des pouvoirs publics? ”, *Revue internationale de l’Economie sociale*, núm. 18, págs. 23-43.
- Arias, X.C. (1996): *La formación de la política económica*, Madrid, Cívitas.
- Barea, J. y Monzon, J.L. (dir.) (2002): *La Economía Social en España en el año 2000*, Valencia, CIRIEC-España edl.
- CIRIEC-International (2000): *Les entreprises et organisations du troisième système. Un enjeu stratégique pour l’emploi*, Bruxelles, Ciriec-International.
- Chaves, R. (1999a): “La Economía Social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica”, *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, núm. 33, págs. 115-140.
- (2002a): “Políticas públicas y estructuras de apoyo a la Economía Social en España“, En Barea, J. y Monzon, J.L. (dir.) : *Op. Cit.*, págs. 128-142.
- (2002b): “Politiques publiques et économie sociale en Europe: le cas de l’Espagne“, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 73, núm. 3, págs. 453-480.
- (2006): “Las políticas públicas de la Economía Social en la Comunidad Valenciana”, en Monzón,J.L. (dir.): *La Economía Social valenciana*, Valencia, Ciriec-Iudescoop.
- Chaves, R. y Monzón, J.L. (2000): “Politiques publiques”, en CIRIEC-International, *Op. Cit.*
- Chaves, R., Monzon, J.L. y Tomas-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 ed, págs. 143-170.
- Chaves,R. y Sajardo Moreno, A. (1999): “Politique sociale et économie sociale. Une perspective historique et institutionnelle de l’offre de services sociaux“, *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 11, núm. 2, págs. 83-104.
- Cuadrado, J.R. (coord.) (2001): *Política económica*, Madrid, McGrawHill.
- Kirschen, E.S. et al. (1969): *Política Económica Contemporánea*, Barcelona, Oikos-Tau.
- Laville, J.L., Nyssens, M. y Sajardo,A. (ed.) (2001): *Economía Social y servicios sociales*, Valencia, Ciriec-España – Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Laville, J.L., Magnen.J.P., França,G. et al. (dir.) (2005): *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Ed. Eres.
- Lindblom, Ch.E. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid Ministerio de Administraciones Públicas.
- Lopez Mora,F. (2006): “Economía social, empleo y políticas de empleo”, en Monzón,J.L. (dir): *La Economía Social en la Comunidad Valenciana en el año 2004*, Ciriec-España edl, Valencia.
- Minondo, J. (2003): “Políticas de fomento público de la Economía Social en España”, en: Faura,I. et al. (coord.): *La Economía Social y el tercer sector*, Madrid, Escuela libre editorial, , págs. 527-552.
- Monzon, J.L. (1997): “Contributions of the social economy to the general interest”, *Annals of Public and Co-operative Economics*, vol. 68 (3), págs. 397-408.
- OIT (2001): *Informe V. Promoción de las cooperativas*, Ginebra, OIT.
- Parsons, W.W. (1995): *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot, Edward Elgar.

- Sajardo Moreno, A. y Chaves, R. (1997): “Le partenariat public-OSBL dans les services sociaux», *Annals Of Public and Cooperative Economics*, vol. 68, núm. págs. 161 - 82
- Tinbergen, J. (1952): *On the theory of economic policy*, Amsterdam, North-Holland.
- Tomas-Carpi, J.A. (1990): *Política económica: su lógica, estructuración y aspectos metodológicos*, Valencia, Universidad de Valencia.
- Tomas-Carpi, J.A. (1997): “The prospects for a social economy in a changing world”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68 (2), págs. 247-279.
- Tomas-Carpi, J.A. y Monzon, J.L. (dir) (1998) : *Libro blanco de la Economía Social en la Comunidad Valenciana*, Valencia, Generalitat Valenciana – CIRIEC.
- Vienney, C. (1985): “L’organisation coopérative comme instrument de politique économique”, *Revue internationale de l’Economie sociale*, 16, págs. 55-64.

CAPÍTULO 4.

LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL MARCO DE LAS NUEVAS POLÍTICAS DE BIENESTAR: LA LEY DE DEPENDENCIA

Jesús María Gómez García
Azucena Román Ortega
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Valladolid

Palabras clave: Estado del bienestar, políticas de bienestar, protección social, bienestar social, servicios sociales, dependencia, Economía Social, Tercer Sector, valor añadido social, Ley de Dependencia.

1. Introducción.

En este capítulo se analiza el papel que la **Economía Social** desempeña en el marco de las nuevas **políticas de bienestar**, tomando como referencia práctica la reciente aprobación de la **Ley de Dependencia** (Ley 39/2006, de 14 de diciembre) y la puesta en marcha, en enero de 2007, del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en España. Asimismo, se identifican los potenciales efectos económicos y sociales de la citada Ley y las oportunidades y retos que de su aplicación se pueden derivar para las organizaciones de la **Economía Social** que específicamente integran el denominado **Tercer Sector**¹ y desarrollan su actividad en el ámbito de los servicios de **bienestar social**, que es el más directamente vinculado a la atención de las personas en situación de **dependencia**.

Tras esta breve introducción, en el segundo epígrafe se aborda el contenido de las nuevas **políticas de bienestar** que se derivan de la redefinición de los tradicionales modelos de Estado de bienestar hacia los nuevos modelos mixtos (*welfare mix*). A continuación, se examina el desarrollo normativo más reciente dentro de este tipo de políticas en nuestro país, como es la **Ley de Dependencia**, por la que se reconoce un nuevo derecho subjetivo y universal para la atención de las personas dependientes y que unido a la red de **servicios sociales** que gestionan las Comunidades Autónomas, configura definitivamente el denominado “cuarto pilar” del Estado de bienestar en

¹ La diversidad y proliferación de denominaciones utilizadas para identificar el ámbito en el que actúan las organizaciones que no pertenecen a la esfera pública y que tampoco participan de los principios que rigen la actividad privada lucrativa capitalista pone de manifiesto la heterogeneidad del fenómeno y las distintas perspectivas utilizadas para su análisis. A lo largo de este capítulo se utilizará el término Tercer Sector para hacer referencia al conjunto de entidades privadas cuya principal orientación y contribución social no sea la venta de bienes y servicios en el mercado o cuya actividad no pueda considerarse que tiene finalidad lucrativa y que, además, moviliza recursos voluntarios (voluntariado y/o donaciones). Bajo esta concepción, el Tercer Sector vendría a corresponderse con el denominado subsector de “no mercado” de la Economía Social, de acuerdo con el contenido de la definición de la última propugna la Comisión Científica del Ciriec-España. Un análisis más profundo de los diversos enfoques existentes a la hora de la delimitación conceptual de los términos “Economía Social” y “Tercer Sector” y de su trascendencia en el terreno de la investigación científica se recoge en Chaves y Monzón (2001), Monzón (2006) y en Sajardo y Chaves (2006).

España, tras el sistema educativo, el sistema nacional de salud y las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

En el tercer apartado se detallan los potenciales efectos económicos, y en particular sobre el empleo, de la aplicación de la **protección social** de la **dependencia**, así como otros diversos impactos positivos esperados como resultado de la aplicación de la citada Ley y la puesta en marcha del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) .

En el cuarto epígrafe, se identifican los aspectos que caracterizan el **valor añadido social** que generan las organizaciones del **Tercer Sector** que actúan en el campo de los servicios de **bienestar social** en España, no sin antes sintetizar su evolución histórica y delimitar, en lo posible, su relevancia cuantitativa actual. Se constata el reconocimiento que este sector tiene dentro del contenido de la **Ley de Dependencia**, así como el contexto en el que dichas organizaciones han de operar. Se señalan, asimismo, las oportunidades que pueden surgir a raíz de la aplicación de la Ley y se identifican los retos principales que, a nuestro juicio, han de enfrentar esas entidades para tener un rol potencial aún más significativo en el ámbito del **bienestar social** y particularmente en la atención de las personas dependientes. Se recogen, por último, algunas propuestas para dar un nuevo impulso a la **Economía Social** en el marco de sus relaciones con las Administraciones Públicas y con el sector privado mercantil.

El capítulo finaliza con unas reflexiones generales, a modo de conclusiones, sobre los diversos aspectos tratados y las referencias bibliográficas utilizadas en su elaboración.

2. Las nuevas políticas de bienestar: La ley de dependencia.

2.1. Las nuevas políticas de bienestar.

A lo largo de las tres últimas décadas del siglo XX, los modelos tradicionales de Estados de bienestar presentes en los países desarrollados y que, hasta entonces, se habían apoyado firmemente en los paradigmas keynesianos comienzan a experimentar profundas tensiones ante el nuevo escenario económico e ideológico que surge tras la crisis que se inicia a comienzos de los años 70. Los sucesivos conflictos económicos y sociales se transfirieron a la esfera de la acción pública a través de los mecanismos protectores que configuran el Estado de bienestar y, en última instancia, provocaron la necesidad aplicar reformas profundas en cuanto a su dimensión y prioridades.

El resultado de esos procesos de reforma estructural, que en la mayoría de los casos estaban orientados a garantizar la supervivencia de los elementos centrales de los sistemas públicos de **protección social** (sanidad y pensiones), y el surgimiento de nuevos ámbitos de intervención pública en materia de acción social (lucha contra la pobreza, exclusión, etc.) condujeron a la aparición de unos nuevos modelos de Estado de bienestar y de innovadoras variantes dentro de las políticas sociales (Donati, 2004).

En el contexto europeo, Subirats y Gomá (2000) han observado que esos cambios estructurales operan, básicamente, en torno a cinco dimensiones: (1) la lógica

de estratificación social; (2) la esfera económico-laboral; (3) la esfera familiar y las relaciones de género; (4) el campo simbólico-cultural; y (5) la dimensión territorial. Por su parte, del análisis de las dinámicas de cambio estratégico en las políticas sociales, estos mismos autores destacan los siguientes aspectos: los nuevos escenarios y el surgimiento de la Unión Europea como esfera emergente de política social supranacional; la reestructuración de los regímenes de **protección social** (pensiones) y de empleo; y los nuevos yacimientos del Estado de bienestar, como son las políticas contra la exclusión social y de igualdad entre hombres y mujeres. A éstos habría que añadir un último apartado que incluiría las políticas públicas dirigidas a la atención de las personas en situación de **dependencia**.

En el caso particular de España, la dimensión y características del actual modelo de Estado de Bienestar español es consecuencia de una construcción histórica que, tras la promulgación de la Constitución de 1978, también ha estado caracterizada por las reformas, fundamentalmente en lo que se refiere a la universalización de ciertos servicios públicos (sanidad y educación) y a la intensidad de la **protección social** (pensiones y prestaciones por desempleo). Si bien es cierto que algunas de esas reformas gozaron desde el principio de un amplio consenso social y político (Leyes sanitarias, Pactos de Toledo), otras no estuvieron exentas de conflictos sociales y de fuertes tensiones políticas y territoriales.

El resultado final es un modelo de Estado de bienestar pluralista o modelo *mixto* (Ascoli y Ranzi, 2003; Rodríguez Cabrero, 2004) generado por acumulación y de manera incremental, que combina la universalización en ciertas áreas de la **protección social** con el asistencialismo en otras; la provisión pública de algunos servicios de bienestar con la concertación con el sector privado o, incluso, la privatización de otros; y en el que los efectos de la descentralización política y del gobierno multinivel (Estado Central, Administraciones Autonómicas, Corporaciones Locales) resultan particularmente relevantes para el diseño y desarrollo de las nuevas **políticas de bienestar**².

En cuanto al proceso de reforma e innovación de la política social en España, éste se ha desarrollado, principalmente, en las siguientes áreas de intervención pública:

- La política de empleo, así como la regulación (reformas) del mercado laboral y de la prestación por desempleo.
- Los servicios sanitarios y el sector educativo, con medidas reformistas tendentes a la universalización y mejora de la calidad de los servicios públicos que en estas áreas se prestan a los ciudadanos.
- El sistema de pensiones de la Seguridad Social, aplicando las recomendaciones recogidas en el Pacto de Toledo de 1995 y en otros acuerdos posteriores.

² Desde principios de los años 80 se aprecia un creciente protagonismo institucional de las Comunidades Autónomas en el diseño y en la promoción de nuevas políticas y servicios sociales, hasta el punto de que se puede hablar de una clara regresión del papel del Estado Central, que habría pasado a tener funciones subsidiarias respecto de las Administraciones Regionales en lo referente a la provisión de servicios y prestaciones sociales (Arriba y Moreno, 2005; Rodríguez-Cabrero, Arriba y Marbán, 2003). Actualmente, las Comunidades Autónomas ostentan las competencias casi exclusivas en materia de sanidad, educación, asistencia social y servicios sociales, así como en el área de las prestaciones no contributivas (Alemán y otros, 2003). Por su parte, las Administraciones Locales se encargan de la mayor parte de la provisión de las prestaciones a los ciudadanos en el terreno de los servicios sociales.

- La acción social y lucha contra la exclusión, con la implantación de prestaciones no contributivas, la reforma de los **servicios sociales** y las nuevas políticas de integración sociolaboral (personas con discapacidad, inmigrantes, etc.).
- Las políticas de género y de protección a la familia, a través de los programas de igualdad de oportunidades para la mujer y de ayuda familiar (Ley de Conciliación de la vida familiar y laboral, desgravaciones fiscales, etc.).
- La **protección social** de las personas dependientes, con la reciente aprobación de la **Ley de Dependencia** y la implantación efectiva del denominado “Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” (SAAD).

A la vista de los diferentes factores previamente señalados, cabe suponer que el modelo de Estado de bienestar actual y la política social en España van a continuar precisando de futuras reformas. Sobre esta cuestión parece existir amplio consenso entre los diferentes agentes políticos y sociales implicados (Rodríguez-Cabrero, Arriba y Marbán, 2003).

De acuerdo con lo señalado y mirando al futuro, también podemos llegar a identificar los principales factores que podrían condicionar las reformas de las políticas sociales en el marco del nuevo **Estado del bienestar** en España. Esos factores condicionantes podrían sintetizarse, a nuestro juicio, en los siguientes:

- 1) La situación y tendencias macroeconómicas y la evolución de la situación financiera del sector público (sostenibilidad y calidad de las finanzas públicas).
- 2) Los factores sociodemográficos (envejecimiento de la población, inmigración, cambios en la estructura familiar).
- 3) Los factores políticos internos (ideología del gobierno, calendario electoral, voluntad de consenso de las organizaciones sociales y políticas).
- 4) Los factores institucionales y territoriales (evolución del proceso de descentralización política, creciente relevancia de las Administraciones Autonómicas en el diseño y ejecución de la política social).
- 5) La aparición de nuevas necesidades sociales y la consolidación de las tendencias ciudadanas a favor de nuevos derechos sociales de tipo universal (cohesión social).
- 6) La influencia del exterior y los efectos negativos de la globalización (regulaciones de organismos e instituciones supranacionales, *dumping* social, deslocalización).

La forma concreta en que cada uno de esos factores evolucione en los próximos años y las relaciones de conflicto o complementariedad que puedan establecerse entre ellos van a determinar la dinámica de cambio de las nuevas **políticas de bienestar**. Por otra parte, también parece claro que en dicho devenir van a ser trascendentales los posibles acuerdos que puedan surgir entre, por un lado, las fuerzas sociales y políticas que mantienen posiciones favorables a la extensión y/o profundización de los derechos sociales bajo un sistema público de bienestar y, por otro, aquéllas que reclaman ampliar las posibilidades de elección de la ciudadanía en la provisión de **bienestar social**, en la que participe mucho más activamente el sector privado, tanto el mercantil como

también, y de modo especial, las entidades que integran la **Economía Social**. Y, dentro de este contexto de redefinición de las políticas sociales, el propio sector de la **Economía Social** también puede desempeñar un papel más activo, no sólo colaborando en su implementación práctica, sino como un agente que participe en el proceso de diseño y elaboración de estas políticas.

En cualquier caso, hasta ahora, los ciudadanos españoles han venido siempre manifestando su apoyo a la intervención positiva de los poderes públicos en materia de **bienestar social**; unas preferencias que, incluso, se han reforzado en los últimos años y que se ven corroboradas aún cuando dicha protección pueda implicar el que los ciudadanos tengan que pagar más impuestos (Moreno, 2007; Arriba y otros, 2006). Puede decirse, por tanto, que existe un elevado grado de aceptación y de legitimación del sistema público de **protección social** en España y, en este momento, nada hace presuponer que ello vaya a cambiar en un futuro próximo o, al menos, no de una forma radical³.

2.2. *La Ley de dependencia y la implantación del SAAD.*

La **protección social** de la **dependencia** ha venido siendo la asignatura pendiente del **Estado del bienestar** en España frente a lo ocurrido en otros países con tradición de Seguridad Social (Alemania, Austria, Francia y Luxemburgo), que contaban desde hacía años con un seguro público de **dependencia**. Ha tenido que transcurrir casi una década del nuevo siglo XXI hasta la aprobación de la “Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia” (**Ley de Dependencia**) y el inicio de la implantación efectiva, a comienzos de 2007, del “Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia” (SAAD) dentro de la política social española. Y ello, pese a que ha existido siempre un consenso entre las fuerzas sociales y políticas acerca de la necesidad de su implementación⁴.

La contradicción que existe entre el amplio reconocimiento político y social de la necesidad de protección pública de las personas dependientes y la demora temporal en su desarrollo normativo y aplicación efectiva obedeció a tres tipos de problemas principales⁵:

- a) Los vinculados al propio diseño del sistema de protección a la **dependencia** y que estaban referidos a tres aspectos fundamentales del mismo:

³ Esta consideración general se extiende también al caso específico de la implantación de la protección social de la dependencia. En este sentido, un estudio de investigación prospectivo basado en el empleo del método Delphi y realizado a finales del año 2005 sobre un panel de más de 100 expertos daba como resultado que el 87% de los mismos consideraba fundamental la implantación de un seguro obligatorio de dependencia entre los pilares emergentes del nuevo Estado de bienestar para los próximos 15 años (GOC Networking, 2005).

⁴ En abril de 2001, en el seno del “Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social”, se consideraba necesario abrir un período de análisis sobre como debía garantizarse la atención a la dependencia, creándose una comisión de trabajo al efecto. Posteriormente, en octubre de 2003, el “Informe de valoración de los resultados del Pacto de Toledo”, recogía explícitamente entre sus recomendaciones adicionales la necesidad de hacer efectivo el compromiso político de desarrollar una ley de protección a la dependencia.

⁵ Véase, al respecto, el estudio de Rodríguez-Cabrero, Arriba y Marbán (2003).

- Su regulación, particularmente en el marco de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, bien como un nuevo desarrollo de la Seguridad Social o como una ley que garantiza la financiación por parte del Estado pero sin cuestionar la competencia exclusiva en esta materia de las Administraciones Regionales.
 - Su financiación, bien a través de una política específica de gasto público social, lo que podría presionar sobre las cuentas de la Seguridad Social y el equilibrio financiero de las Administraciones Públicas, o bien mediante las desgravaciones fiscales a las familias cuidadoras.
 - Su gestión, de que podría ser estatal, aunque compartida con las Comunidades Autónomas, o bien quedar bajo la responsabilidad exclusiva de estas últimas.
- b) Los problemas de coordinación entre los **servicios sociales** y los sanitarios en lo referente a la declaración de la situación de **dependencia**, la financiación de los casos mixtos y la forma en que han de derivarse las personas dependientes entre uno y otro tipo de recursos.
- c) Los referidos a cambios en la naturaleza y estructura del Estado de bienestar que venían observándose desde comienzos de siglo, destacando, entre éstos: la progresiva pérdida de capacidad del Estado Central para equilibrar las desigualdades territoriales en el sistema sanitario y en el de **servicios sociales**; y la privatización de ciertos **servicios sociales** (atención residencial a personas mayores, etc.) en competencia directa con las entidades de la **Economía Social**.

Con todo, existía acuerdo en que las prestaciones del sistema de protección de la **dependencia** tendrían que ser mixtas (servicios y prestaciones monetarias), a partir de la evaluación profesional y la libertad de elección de las personas dependientes o sus familiares⁶.

Asimismo, entre los actores sociales y políticos también se encontraban tres tipos de argumentos en favor de la **protección social** de las situaciones de **dependencia**, más allá de la estricta atención a las personas dependientes, y que afectan a otras áreas de la política social:

- La **protección social** de la **dependencia** contribuirá a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y a hacer más compatible la conciliación entre vida familiar y laboral, disminuyendo la presión sobre la familia cuidadora y la mujer trabajadora.
- Ayudará a propiciar una mayor coherencia y eficacia protectora a otros subsistemas protectores (sanidad y **servicios sociales**, fundamentalmente).
- Y, por último, también fomentará la creación de nuevos puestos de trabajo, en el contexto de los nuevos yacimientos de empleo en el ámbito de los **servicios sociales**.

Finalmente, tras varias negociaciones con agentes sociales y contactos con representantes de las Comunidades Autónomas y finalizada la correspondiente

⁶ Dando a elegir a la persona dependiente o a sus familiares cómo realizar la actividad de cuidados personales y con qué recursos: monetarios (como compensación al cuidador), servicios (como medio de sustitución de la familia cuidadora) o una combinación de ambos tipos.

tramitación parlamentaria, el Pleno del Congreso de los Diputados de 30 de noviembre de 2006 aprobó la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, denominada comúnmente como “**Ley de Dependencia**”.

Dicha Ley, cuya aplicación efectiva, permitirá la creación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), instaura un nuevo derecho universal y subjetivo de ciudadanía, que garantiza atención y cuidados a las personas dependientes⁷, dando así cobertura a las necesidades de los familiares de aquéllas y especialmente a las mujeres, que son quienes en mayor medida ejercen de cuidadores de estas personas. En este sentido, esta Ley vendría a configurar el cuarto pilar del Estado de bienestar español, relativo a la provisión descentralizada de **servicios sociales** con acceso universal para todos los ciudadanos, junto a los otros tres pilares que forman la atención sanitaria, la educación y las prestaciones del sistema de la Seguridad Social (Tabla 1).

Tabla 1.
Los pilares del estado del bienestar en España

<i>PILARES</i>	<i>DERECHOS RECONOCIDOS</i>	<i>NORMAS REGULADORAS</i>
EDUCACIÓN	Derecho universal a una educación básica y obligatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de Educación (1985) • Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (1990)
SANIDAD	Acceso universal al Sistema Nacional de Salud (SNS)	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Sanidad (1986)
PRESTACIONES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	Pensiones contributivas y prestaciones por desempleo Prestaciones no contributivas	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes de la Seguridad Social (1967, 1994) • Ley de Pensiones No Contributivas (1990) (invalidez y jubilación)
SERVICIOS SOCIALES Y PROTECCIÓN DE LA DEPENDENCIA	Acceso universal y descentralizado a la red básica de Servicios sociales Derecho universal a la atención de las personas dependientes y a la promoción de su autonomía	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Concertado de Servicios sociales de las Corporaciones Locales (1987) • Leyes de CC.AA. de Servicios sociales y/o de acción social (década de los 80) • Ley de Dependencia (2006)

Fuente: Elaboración propia.

⁷ En su artículo 2º, la Ley define la dependencia como el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD) o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal. Las Actividades Básicas de la Vida Diaria comprenden las tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia (cuidado personal, actividades domésticas básicas, movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas).

La **Ley de Dependencia** se implantará progresivamente a lo largo del período 2007-2014. Su coste se imputará a la imposición general y, en conjunto, supondrá un desembolso de nueva inversión social en torno a los 10.000 millones de euros anuales al final del período de puesta en vigor (alrededor del 1,1% del PIB español). Se calcula que un tercio de ese montante sea financiado mediante el sistema de “copago” por parte de los beneficiarios y el resto se repartirá entre la Administración Central y la Autonómica. No obstante, al tratarse de un derecho universal, se prevén prestaciones sociales exentas de copago en la parte asistencial para aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes. El catálogo de servicios y prestaciones comprende servicios de prevención de las situaciones de **dependencia**, servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia, centros de día y de noche, atención residencial y prestaciones económicas vinculadas a la compra de un servicio, para la asistencia personal y para cuidados en el entorno familiar.

Una síntesis de los principales contenidos recogidos en la **Ley de Dependencia** se presenta a continuación en la Tabla 2.

Tabla 2.
Contenidos principales de la Ley de Dependencia

CONTENIDOS	
1. Creación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD),	<i>Se concibe como una red pública que integra servicios públicos, privados y concertados y que ofrecerá una serie de prestaciones a las personas dependientes, que son las que no pueden valerse por sí mismas para las actividades de la vida diaria. El SAAD es una estructura que coordina y maximiza centros, servicios y prestaciones ya existentes (CCAA, Administraciones Locales o iniciativa privada) o nuevos.</i>
2. La atención a las personas dependientes se convierte en un derecho subjetivo y universal.	<i>El reconocimiento de este derecho de atención es algo muy importante por cuanto supone el paso de un modelo de carácter asistencial a la universalización de un derecho social; es decir, que el Estado debe cubrir las necesidades básicas de un importante grupo de españoles por meras razones de ciudadanía.</i>
3. Principios de la Ley de la dependencia.	<i>El carácter público de las prestaciones, la universalidad en el acceso, la igualdad, la equidad inter-territorial, la atención integral e integrada, la calidad de los servicios, la permanencia de la persona dependiente en su entorno y la participación de las personas dependientes y sus familias en el proceso.</i>
4. Valoración de la dependencia en grados, implantación progresiva y gestión descentralizada.	<i>Se distinguen tres grados de dependencia (moderada, severa y gran dependencia), subdivididos cada uno en dos niveles, que serán valorados según baremo estatal en el ámbito de las CC.AA y, al igual que la prestación reconocida, se revisarán periódicamente. En 2007 (primer año en vigor de la Ley) se atienden las situaciones de gran dependencia y en 2015 a todos los dependientes. Las CC.AA son las responsables de planificar, ordenar, coordinar y gestionar, en su territorio, los servicios y prestaciones previstos en la Ley.</i>
5. Amplio catálogo de servicios y prestaciones: servicios, prestaciones económicas y ayudas técnicas para la financiación de necesidades específicas.	<i>La Ley concede prioridad a las prestaciones de servicios respecto a las ayudas económicas. Sólo cabe esperar que esta prioridad concedida a los servicios sobre las ayudas haga que los primeros sean generosos y de alto nivel. Las prestaciones de servicios se realizarán a través de centros y programas públicos y concertados. En el caso de no disponer de oferta pública de servicios, se concederá una prestación económica con la que el usuario pagará ese servicio en el mercado privado.</i>
6. La figura del cuidador familiar y las prestaciones económicas.	<i>La Ley instaura esta figura para referirse al familiar que atiende a una persona dependiente en el hogar de éste. Se inscribe en lo que hasta ahora se denominaba “apoyo informal”. Podrá percibir una ayuda económica, pero deberá estar dado de alta en la Seguridad Social y contará con acciones de apoyo encaminadas a su formación. No obstante, esta prestación económica se contempla en la Ley de un modo excepcional aunque el Consejo de Estado ha pedido en su dictamen que se reconsidere esa excepcionalidad.</i>
7. La financiación del sistema.	<i>Será una financiación a tres bandas: Estado, CC.AA. y beneficiarios. La Administración General del Estado financiará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios y suscribirá Convenios anuales o plurianuales con las CC.AA., determinando las obligaciones asumidas por cada una de las partes para la financiación de servicios y prestaciones del Sistema. La aportación de las CC.AA. será cada año, al menos, igual a la de la Administración General del Estado en su territorio. Los beneficiarios de las prestaciones participarán en la financiación de las mismas (copago), según tipo y coste del servicio y la capacidad económica del beneficiario. No obstante, la Ley establece que ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos. .</i>
8. La coordinación institucional del SAAD.	<i>Se creará un Consejo Territorial, concebido como un instrumento de cooperación y coordinación entre el Estado y las CC.AA. El Plan de Acción Integral para la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas dependientes se desarrollará mediante convenios entre la Administración General del Estado y las CC.AA. El Consejo de Estado ha pedido delimitar con precisión el alcance y las obligaciones de las diferentes Administraciones Públicas.</i>

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con lo establecido en dicha Ley, queda garantizado un primer nivel de prestación básica en todo el territorio español. Un segundo nivel de protección será provisto mediante convenios entre la Administración General del Estado (gobierno central) y la Autonómica (gobiernos regionales). Las Comunidades Autónomas, como

responsables directas en la gestión de los **servicios sociales**, tendrán un destacado protagonismo institucional.

El Consejo Territorial, compuesto por representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas será el instrumento principal de cooperación, planificación, evaluación y coordinación del SAAD. Se prevé también la participación de organizaciones de las personas dependientes y sus familiares, de las corporaciones locales, así como también de las entidades que integran el **Tercer Sector**, tal y como se define en el artículo 2 de la propia Ley.

En lo que respecta a los beneficiarios, es decir a las personas que se encuentran en situación de **dependencia** en España, las estimaciones del Libro Blanco de la Dependencia (MTAS, 2004), efectuadas a partir de los datos de población discapacitada recogidos por el INE en la Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud de 1999 (para la población que reside en domicilios familiares) y de los datos disponibles del IMSERSO (en el caso de la población institucionalizada en ese mismo año)⁸, proyectaban el escenario de población dependiente elegible para el período 2005-2020 que se recoge en el Cuadro 1.

**Cuadro 1-
Proyección del número de personas dependientes elegibles**

<i>Grupos de edad</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>
<i>Menos de 65 años</i>	298.639	314.660	326.838	339.623
<i>De 65 años o más</i>	826.551	931.769	1.046.410	1.156.603
<i>Total elegibles</i>	1.125.190	1.246.429	1.373.248	1.496.226

Fuente: Libro Blanco de la Dependencia (MTAS, 2004).

Los resultados del escenario indican un incremento continuado de la población dependiente elegible en España, tanto en términos absolutos como relativos. La población elegible crece a una tasa media anual de entre el 2,1% y el 2,2% durante los quinquenios que comprenden el período 2005-2020. Este crecimiento tiene lugar de modo mucho más intenso dentro del colectivo que representa la población de 65 y más años, cuyo valor absoluto asciende, en el año 2020, a un 40% más que la correspondiente en el año 2005. Entre las causas principales que explicaría dicha evolución entre la población anciana se encuentra el proceso de envejecimiento que, desde hace décadas, viene experimentando la población española⁹.

⁸ Las estimaciones del Libro Blanco apoyaban la hipótesis de considerar que una persona es dependiente, a los efectos de tener derecho a protección con cargo al SAAD, cuando no pueda realizar, sin ayuda, alguna de las actividades básicas de la vida diaria (ABVD).

⁹ Al respecto, se puede constatar un notable incremento de la población anciana (de 65 años o más), que se ha más que duplicado en tres décadas (7,5 millones de personas) según el Avance del Padrón a 1 de enero de 2007 y con especial aumento de la población más anciana (80 años o más), que también se ha duplicado en tan sólo veinte años. Diversos estudios ponen de manifiesto la correlación existente entre la edad y las situaciones de discapacidad (más del 32% de los mayores de 65 años tienen algún tipo de discapacidad, mientras que es del 5% para el resto de la población). A este hecho demográfico debe añadirse las situaciones de dependencia que aparecen por razones de enfermedad y otras causas de discapacidad o limitación entre la población.

Con posterioridad al citado Libro Blanco han aparecido otras estimaciones que adoptan hipótesis que se aproximan más a los criterios objetivos del baremo para la valoración de la situación de **dependencia** que contempla la **Ley de Dependencia**¹⁰. Aunque todavía no puede ofrecerse una cifra exacta del número actual de personas dependientes en España, ni tampoco de cuál es su distribución según grados o niveles de **dependencia** (moderada, severa, gran **dependencia**), una gran parte de estas estimaciones coinciden en señalar la existencia de aproximadamente 2 millones de personas de 6 o más años con problemas para desempeñar las tareas básicas de la vida diaria (ABVD), de las que algo más de dos tercios (en torno a 1,4 millones) tendrían 65 años o más de edad, tratándose fundamentalmente de mujeres.

3. Los efectos potenciales de la Ley de Dependencia.

3.1. Impacto económico y sobre la creación de empleo.

La puesta en marcha del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) conlleva la necesidad de proporcionar unos recursos económicos suficientes para poder financiar los servicios necesarios y las prestaciones que prevé la **Ley de Dependencia**. Estos recursos procederán, fundamentalmente, del esfuerzo financiero inversor que realice el Estado, las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Corporaciones Locales.

Esta financiación contempla, también, la creación de un fondo específico durante los primeros años para aumentar la insuficiente red actual de centros y servicios que son necesarios para atención a las personas dependientes¹¹. Dichos recursos se destinarán a la creación de centros propios, así como para subvenciones a la inversión en centros de iniciativa social sin ánimo de lucro e incentivos para la creación de servicios por parte de la iniciativa privada.

En el año 2007 el Gobierno Central ya ha destinado 400 millones de euros para la atención de los casos de gran **dependencia**, lo que duplica la partida destinada en el 2006 para el desarrollo de proyectos piloto de atención a personas dependientes antes de la entrada en vigor del sistema¹². Además, el Gobierno destinará a las Comunidades

¹⁰ Son numerosos los estudios realizados para determinar el colectivo de personas con discapacidad y en situación de dependencia entre la población española, si bien sus resultados no son coincidentes y, en la mayoría de los casos, tampoco comparables, al tratarse de estimaciones efectuadas con metodologías diferentes o por la diversidad de criterios a la hora de la delimitación conceptual de la dependencia y de sus grados (moderada, severa y gran dependencia). Un compendio de estos estudios se recoge en Palacios y Abellán (2007).

¹¹ Así, en España sólo el 3,5% de las personas mayores de 65 años cuentan con servicios de ayuda a domicilio, el 2,84% con teleasistencia, el 0,54% con plaza en un centro de día y el 3,86% con una plaza en una residencia (de las cuales el 57% son privadas, el 18% concertadas y el 25% públicas). Estos datos sitúan a nuestro país muy por detrás de los niveles medios de cobertura de otros países europeos como Dinamarca, Holanda o Francia.

¹² Recientemente (mayo de 2007), el Consejo de Ministros acordó destinar 220 millones de euros adicionales a las Comunidades Autónomas para la financiación del SAAD. Este fondo, que corresponde al nivel acordado del sistema de financiación de la Ley, fue aprobado en el Consejo Territorial de la Dependencia. Para definir su distribución territorial se ha tenido en cuenta la estimación de personas en situación de gran dependencia, la dispersión de la población, la superficie, la insularidad y los emigrantes retornados de cada Comunidad Autónoma. De esos fondos, 20 millones se han distribuido según el nivel

Autónomas hasta 250 euros mensuales por persona valorada como gran dependiente, en virtud del Real Decreto que regula el nivel mínimo de protección del Sistema de Dependencia en vigor. En total, teniendo en cuenta el nivel mínimo y el acordado, las Administraciones Públicas (Gobierno Central y Comunidades Autónomas) aportarán, en 2007, hasta 1.014 euros mensuales por beneficiario en situación de gran **dependencia** para financiar la aplicación de la Ley.

Además, desde el mismo momento de la entrada en vigor de la citada Ley, todas las personas dependientes que hayan sido valoradas por los órganos competentes de sus respectivas Comunidades Autónomas de residencia como grandes dependientes tienen garantizado el acceso a los **servicios sociales** públicos legalmente previstos en ella (plazas residenciales, centros de día o servicios de ayuda a domicilio) y a las diversas prestaciones económicas, en las cuantías que han sido legalmente establecidas¹³.

Según recoge la memoria económica de la **Ley de Dependencia**, el Gobierno Central tiene previsto destinar algo más de 12.638 millones de euros para garantizar el gasto corriente en prestaciones y servicios del Sistema de Dependencia hasta el año 2015. Dado que las Comunidades Autónomas han de aportar una cantidad similar, ambas Administraciones invertirán a lo largo del período 2007-2015 más de 25.000 millones de euros.

Según las estimaciones del Libro Blanco de la Dependencia (MTAS, 2004), ese volumen de recursos implicaría pasar del 0,33% del PIB que se dedicaba en 2004 a la atención de la **dependencia** al 1,05% en 2010, lo que representa unos 8,4 millones de euros adicionales, a precios de 2005, sólo en 2010 y de 26,4 millones de euros a lo largo del período 2005-2010.

En lo referente a los gastos de capital, asociados a la construcción de residencias y otras infraestructuras, teniendo en cuenta que se estima que habría que triplicar el stock residencial existente en 2004, habrían de invertirse unos 10,2 millones de euros, a precios de 2005, a lo largo del citado período. El presupuesto total de la implantación del Sistema de Dependencia representaría el 0,44% del PIB del período 2005-2010 para el gasto corriente y el 0,17% para el gasto de capital; es decir, el 0,61 del PIB en total. Estos datos claramente ponen de relieve la importancia del impacto macroeconómico que conlleva la puesta en marcha del SAAD y que necesariamente ha de tener su traducción en el ámbito de la producción y del empleo.

En lo que respecta, concretamente, al impacto sobre la generación de empleo es preciso tener presente que la atención a las personas dependientes se concreta en la práctica en actividades de cuidados personales, fundamentalmente. Quiere esto decir que el ingente esfuerzo financiero inversor comentado deberá forzosamente tener también un reflejo positivo en términos de nuevos empleos, desde una doble perspectiva:

de renta para compensar a las regiones con menor nivel de riqueza. Las Comunidades Autónomas aportarán la misma cantidad que les sea transferida.

¹³ Véase, en este sentido, el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio (B.O.E. nº 138, de 9 de junio), que aprueba los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el catálogo de servicios a que se refiere el artículo 15 de la Ley de Dependencia, la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, así como la cuantía de las diversas prestaciones económicas en dicha Ley.

- Por un lado, hay que considerar los potenciales nuevos empleos que se crearán, tanto en el ámbito público como en el privado (lucrativo o no) como resultado de la implantación progresiva de los programas de atención del Sistema de Dependencia a raíz del desarrollo de los servicios y prestaciones que prevé la Ley.
- Por otro, cabe también pensar en la existencia de una bolsa de personas en edad de trabajar que no lo hacen porque deben dedicarse total o parcialmente al cuidado de personas dependientes y, que de otro modo, podrían incorporarse a la vida laboral. Más aún, la posibilidad de que el beneficiario perciba una prestación económica para cuidados en el entorno familiar puede permitir que cuidadores informales (familiares, amigos, vecinos, etc.) “profesionalicen” esa actividad que venían desarrollando, afiliándose al sistema de la Seguridad Social como un nuevo trabajador más dentro del mercado laboral.

Al respecto, se cuenta con las estimaciones que recoge el Libro Blanco de la Dependencia (MTAS, 2004) y las que se incluyen en el estudio de impacto realizado por FEDEA (Herce y otros, 2006)¹⁴, ambas referidas al período 2005-2010 (Cuadro 2).

Cuadro 2.
Estimación de la generación neta de empleos del saad (2005-2010)

<i>Metodología</i>	<i>Tipología</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>
<i>Análisis TOD España 2000</i>	Gasto corriente	7.031	174.464
	Gasto capital	9.242	25.264
	<i>Total</i>	<i>16.273</i>	<i>199.728</i>
<i>Modelo HERMIN-España</i>	Gasto corriente	5.699	169.855
	Gasto capital	3.260	20.173
	<i>Total</i>	<i>8.959</i>	<i>190.028</i>
<i>Análisis microeconómico</i>	Gasto corriente	8.016	160.314
	Liberación de empleo	4.350	96.485
<i>Libro Blanco de la Dependencia</i>	Gasto corriente	10.588	262.735

Fuente: Libro Blanco de la Dependencia (MTAS, 2004), Herce y otros (2006).
Elaboración propia.

Según las estimaciones del Libro Blanco, la implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia creará, en términos netos, unos 330.000 puestos de trabajo en el horizonte de 2010 lo que, trasformados en empleos equivalentes a jornada completa, vendrían a representar unos 263.000 empleos netos. Por su parte, los resultados de los estudios de FEDEA, pese a aplicar metodologías diferentes, no son muy divergentes en sus estimaciones de empleos netos creados como consecuencia de

¹⁴ Este estudio integra tres trabajos diferentes (Input-Output, macroeconómico y microeconómico) realizados bajo metodologías centradas, respectivamente, en el análisis de la Tabla Origen-Destino España 2002, en el empleo del modelo HERMIN-España y en el estudio la demanda de servicios de dependencia que revela el análisis de la EPA y de la Encuesta de Apoyo Informal a los Mayores en España (EAIM) de 2004.

las inversiones previstas en gasto corriente (con una media en torno a los 170.000 empleos netos), si bien son notablemente menores (el 54% menos) que los estimados dentro del Libro Blanco¹⁵.

Los gastos de capital (construcción y manteniendo de residencias, etc.) contribuirán también a aumentar el empleo potencial generado por el gasto corriente, creando unos 25.000 empleos netos por término medio a lo largo del período analizado, según estimaciones de FEDEA¹⁶. Asimismo, cabe pensar en posibles efectos de arrastre sobre otros sectores productivos no directamente ligados a la **dependencia** (industria, construcción), que también aportarían positivamente a la creación de empleo en función de las relaciones intersectoriales de la economía. Por su parte, el análisis microeconómico efectuado por FEDEA estima que aflorarán al mercado laboral formal en torno a 96.000 empleos netos que anteriormente se encontraban formando parte de la bolsa de cuidadores informales de personas dependientes dentro del ámbito de los hogares.

Por lo que respecta al impacto sobre el PIB, los resultados del análisis macroeconómico de FEDEA indican que el estímulo a la demanda agregada que supondría la implantación del SAAD tendría un efecto expansivo del 1,56% sobre el PIB de la economía en el año 2010, lo que se traduciría en un diferencial en la tasa de crecimiento acumulativo anual real positiva de 0,28 puntos porcentuales para el periodo 2005-2010. Y, asimismo, que el retorno fiscal obtenido por impuestos generales recaudados y el pago de las cotizaciones sociales permitiría cubrir casi las dos terceras partes del gasto total asociado a la implantación del SAAD en dicho período temporal.

3.2. Otros impactos positivos.

Junto a los anteriormente señalados efectos económicos, el despliegue de los servicios y prestaciones previstos en el Sistema de Dependencia tiene también otras posibles repercusiones positivas, destacando, entre otras, las que se señalan a continuación:

- Efectos positivos en el ámbito de las políticas de género y de conciliación de la vida familiar y laboral, habida cuenta de que la atención a las personas dependientes tiene lugar, sobre todo, en el ámbito familiar y recae especialmente en las mujeres¹⁷, lo que, en la mayoría de los casos, les impide poder desempeñar una actividad laboral remunerada e incide negativamente

¹⁵ La Memoria económica de la Ley sugiere que, aunque esta diferencia puede obedecer a múltiples factores, un posible causa puede ser que los coeficientes de creación empleo asociados a la aplicación del gasto corriente utilizados en la estimación del Libro Blanco hayan sido mucho más elevados que los utilizados por Fedea.

¹⁶ El Libro Blanco de la Dependencia no evalúa los recursos de capital aplicados a la dependencia, por lo que no ofrece ninguna estimación de los empleos asociados a la formación de capital necesaria y que, en cualquier caso, no serían empleos generados dentro del sector de los servicios sociales

¹⁷ Según datos recogidos en el Libro Blanco de la Dependencia, el 83% del total de cuidadores informales son mujeres, de las que el 61,5% declaran no recibir ayuda de nadie para la realización de ese trabajo. El 73% del total de estas personas cuidadoras no tenían actividad laboral retribuida (eran amas de casa, jubiladas o paradas).

en su estado de salud, así como en el desarrollo de su vida afectiva y relacional (Carretero y otros, 2006).

- Impactos también favorables en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad a través de la reestructuración del sistema de **servicios sociales**, ya que la situación de **dependencia** deriva de una grave discapacidad. Desde esta perspectiva, el SAAD desplegará recursos y prestaciones dirigidos a la promoción de la autonomía personal y a la prevención de la **dependencia**, así como diversos servicios de asistencia personal y otras medidas de apoyo técnico que tenderán a ampliar las garantías de accesibilidad y de desarrollo de una vida más independiente para las personas discapacitadas y dependientes (Rodríguez Rodríguez, 2006).
- Potenciales efectos positivos en materia de equidad interregional, por cuanto en la medida que la **Ley de Dependencia** supone reconocimiento de un derecho subjetivo de naturaleza universal, la implantación de los servicios y prestaciones del SAAD posibilita una mayor nivelación de los recursos entre las distintas Comunidades Autónomas en el ámbito de los **servicios sociales**¹⁸ (Casado, 2004; Rodríguez Cabrero, 2005).

4. La economía social y las nuevas políticas de bienestar

4.1. Las entidades de la Economía Social y las políticas de bienestar social.

El papel de las entidades que integran el sector de la **Economía Social** en el ámbito de la atención de las necesidades de los ciudadanos se encuentra íntimamente vinculado al devenir histórico de la acción del Estado en lo social (intervencionismo) y, por ende, también con la importancia del mercado como principal mecanismo de asignación de los recursos, si bien éstas influencias han tenido una naturaleza recíproca¹⁹.

El desarrollo y posterior redefinición de los tradicionales modelos de Estados de bienestar en los países desarrollados, motivados por las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas de las últimas décadas del siglo XX, han tenido también su traslación en el “encaje” de la **Economía Social** en el contexto de las modernas economías de mercado por cuanto esas transformaciones abren un amplio abanico de nuevas posibilidades para el sector; y, de entre ellas, cabría destacar las siguientes (Fantova, 2005):

- En el contexto del proceso de globalización económica, por la excesiva flexibilización y precarización del empleo, la terciarización de la economía,

¹⁸ Hasta la aprobación de Ley de Dependencia, la atención de las personas dependientes se prestaba desde el sistema sanitario y desde el ámbito de los servicios sociales, detectándose una cobertura claramente insuficiente de recursos e infraestructuras, así como la presencia de importantes diferencias entre Comunidades Autónomas, así como entre las áreas urbanas y rurales en términos de disponibilidad y acceso a los servicios y prestaciones.

¹⁹ Es decir, que la evolución del Estado y del mercado también pueden verse influidas por la trayectoria de la Economía Social. El resultado de esta particular interacción, unida a otros diversos factores históricos, sociales, culturales, económicos y políticos, podría explicar la elevada heterogeneidad en la evolución, configuración y funciones que aquélla presenta en cada país (Siebel, 1990).

la reestructuración en red del tejido económico, la mayor valoración de activos intangibles en las organizaciones (conocimiento) y el desarrollo de nuevos nichos de mercado vinculados a nuevas necesidades o demandas sociales.

- La apertura de espacios vinculados a la crisis o reestructuración del Estado de bienestar, unida al repliegue del tamaño del Estado o a la externalización de los servicios públicos, así como la desregulación e incorporación de mecanismos de mercado en la actividad pública (cuasi-mercados).
- En el ámbito de la sociedad civil, en la que aparecen nuevas vulnerabilidades individuales y riesgos sociales (exclusión social y laboral) en un contexto cultural progresivamente secularizado, multicultural y demográficamente afectado por los movimientos migratorios (inmigración).

En este contexto, las **políticas de bienestar social** comienzan a concebirse desde un enfoque de producción de **bienestar social**²⁰ en el que el sector de la **Economía Social** encuentra espacio para extender su actuación en el campo de las necesidades sociales no satisfechas o sólo resueltas parcialmente, complementando recursos con los otros sectores institucionales (público y privado con ánimo de lucro), siendo especialmente intensa la colaboración que mantiene con el ámbito público. Desde esta perspectiva, la **Economía Social** se concibe como una alternativa válida para superar los fallos de ejecución de los otros dos sectores institucionales: los fallos del sector público en la provisión de servicios colectivos y los fallos del mercado en la oferta de outputs individuales (Sajardo, 1996).

En definitiva, es en el marco de los actuales modelos mixtos de Estados de bienestar y de las nuevas políticas sociales donde la **Economía Social** parece haber encontrado el contexto más adecuado para desempeñar un papel particularmente activo en la producción de **bienestar social**, al ver aumentadas sus oportunidades de expansión y también las posibilidades para un desempeño eficaz y socialmente positivo de sus actividades.

Pero, este papel crecientemente activo de la **Economía Social** en la provisión de **servicios sociales** y de bienestar no encuentra justificación a su desarrollo actual exclusivamente en los fallos del sistema, sino que obedece en gran medida a una serie de rasgos propios y de valores intangibles que la convierten en una alternativa especialmente atractiva en el ámbito de la inserción sociolaboral y de los **servicios sociales** dentro del nuevo modelo mixto de bienestar, pues sus actuaciones aportan un valor añadido que contribuye positivamente al desarrollo social, fomentando la participación y la promoción de los derechos sociales. El sector de la **Economía Social** contribuye al mejor funcionamiento del sistema económico y al **bienestar social** por

²⁰ El enfoque de producción del bienestar supone que el bienestar tiene asociada una función de producción, con su oferta y su demanda, sirviéndose de la concepción de utilidad, como representación numérica de la elección de un sujeto. La oferta de servicios puede ser generada básicamente desde cuatro sectores institucionales: sector público, sector privado sin fines de lucro (Economía Social-Tercer Sector), sector empresarial lucrativo y provisión informal, conformando lo que se conoce como economía mixta de bienestar o *welfare mix*, expresión que hace referencia al distinto ámbito institucional, público y privado, de los agentes de la oferta de bienestar social. La combinación entre la oferta privada y pública, al igual que el equilibrio entre crecimiento económico y solidaridad social, se fundamenta en argumentos políticos y económicos que varían a medida que evoluciona la sociedad. Desde esta perspectiva, la intervención pública en el ámbito del bienestar surge de la agregación de las preferencias de los ciudadanos y de su revelación a través de los procesos de elección social (Knapp, 1990).

diversas vías, siendo una de ellas el desarrollo de labores de integración sociolaboral de personas en situación y/o riesgo de exclusión²¹. Esta contribución a la creación de empleo adquiere especial relevancia por tratarse de puestos de trabajo destinados a la inserción sociolaboral de los individuos que los ocupan, lo que aporta un valor cualitativo adicional que redundará en la mejora del **bienestar social** de estas personas. Además, los empleos generados por las entidades de la **Economía Social** son, en mayor proporción, estables y de calidad (Monzón, 2003).

Por otra parte, dados sus orígenes y naturaleza, el sector de la **Economía Social** percibe con especial nitidez las demandas latentes en el seno de la sociedad civil y responde a ellas con instrumentos innovadores (organizaciones sociales, cooperativas de iniciativa social, empresas de inserción, etc.) a la par que, a través de sus relaciones sociales e institucionales, transfiere esas demandas a la esfera de los poderes públicos, contribuyendo con ello a mitigar potenciales conflictos sociales. Es, por consiguiente, un sector generador de redes sociales y de cohesión social, a la vez que de empleo y de desarrollo económico en el territorio.

Este **valor añadido social** al que venimos haciendo referencia constituye, en definitiva, un componente intangible e intrínseco a la actividad de este sector y se encuentra ligado, fundamentalmente, a su naturaleza como sector no mercantilizado que tiene sus raíces en la sociedad civil, a su particular estructura organizativa y a su peculiar forma de dar respuesta a las demandas y necesidades de la sociedad actual (Sajardo y otros, 2001; Sajardo, 2004); y que, de forma más concreta, podría resumirse en los siguientes aspectos:

- 1) Capacidad de respuesta para dar cobertura a las nuevas demandas de los ciudadanos y para satisfacer necesidades sociales específicas o totalmente nuevas, especialmente en el caso de los grupos más vulnerables de la sociedad. Se trata, además, de un sector innovador que percibe directamente esas demandas y necesidades y que es capaz de proporcionar soluciones nuevas y originales.
- 2) Potencial de creación de empleo, particularmente entre los colectivos de personas en riesgo de exclusión del mercado laboral. Se trata, además, de empleos de calidad y con mejores condiciones de estabilidad.
- 3) Calidad en las intervenciones y calidez en la relación interpersonal frente a los riesgos de burocratización e impersonalidad en las actuaciones de otros agentes, fomentando la igualdad de oportunidades y la participación social.
- 4) Flexibilidad para dotar de especificidad a la intervención, adaptándola con rapidez a demandas sociales localizadas, individualizadas o de baja rentabilidad. Y ello, por su especial vinculación al territorio (proximidad y cobertura en red), por su compromiso con el progreso de la comunidad (desarrollo local endógeno) y por su capacidad para captar y dinamizar recursos ociosos (donaciones, etc.) o altruistas (voluntariado).
- 5) Sensibilidad ante los problemas y necesidades de los demandantes de **bienestar social**, dadas sus raíces en la propia sociedad. Ello incorpora un plus de confianza en la dedicación de los recursos humanos y en la búsqueda

²¹ En este ámbito, cabe destacar la notable labor que tradicionalmente han venido desarrollando las Cooperativas de iniciativa social en la prestación de servicios asistenciales o en el desarrollo de actividades económicas dirigidas a la integración laboral de personas en riesgo exclusión social, así como más recientemente también las denominadas empresas de inserción.

de respuesta ante los problemas de los ciudadanos que atrae el interés de nuevos “clientes” potenciales y promueve las relaciones institucionales con el sector público.

- 6) Eficacia en el desarrollo de las intervenciones, ya que de ello depende, en gran medida, el prestigio de la entidad y de sus miembros ante la comunidad a la que pertenecen y ante los colectivos de personas a los que dirigen su oferta de servicios, así como ante los poderes públicos que, en muchos casos, son los que regulan y patrocinan las actuaciones que estas organizaciones llevan a cabo.

Todas estas particulares atribuciones tienen, en mayor o menor grado, presencia en las entidades que integran este sector, el cual es, además, innovador por cuanto experimenta una evolución interna, desarrollando fórmulas novedosas (como, por ejemplo, las cooperativas de iniciativa social o las empresas de inserción), que constituyen alternativas viables y eficaces a las tradicionales entidades de titularidad pública o privada mercantil en materia de prestación de servicios de bienestar y otros servicios a las personas.

En lo referente a España, cabe identificar varias etapas en la evolución del sector de la **Economía Social** en el campo de los **servicios sociales** y de la acción social (Chaves y Sajardo, 2001; Rodríguez Cabrero, 2003):

1. En los años setenta comienza la fase emergente, aunque ya los años precedentes habían sido fructíferos en la movilización dentro de áreas como la discapacidad y había una interesante tradición cooperativista. En esta etapa, el protagonismo recae, principalmente, en la iniciativa no lucrativa vinculada, directa o indirectamente, a la Iglesia Católica, a las que se añadía la acción de fundaciones benéfico-asistenciales de carácter laico, de las obras sociales de algunas Cajas de Ahorro y de entidades singulares como Cruz Roja o la propia ONCE. Se trataba, no obstante, de actuaciones por lo general poco coordinadas entre sí y que, incluso, podían llegar a solaparse en los servicios y prestaciones asistenciales ofertados.
2. Durante los años ochenta el sector entra en una fase de consolidación, aunque desigual y fragmentada, pero que permite una amplia flexibilidad organizativa. Esta etapa se caracteriza por la progresiva regulación del sector en el marco de la Constitución de 1978 y por la implantación efectiva de una red pública de **servicios sociales** en las Comunidades Autónomas, con la promulgación de las primeras Leyes de **servicios sociales** y/o de acción social durante el decenio 1982-1992. Sin embargo, al no existir un marco mínimo de garantías, se generan desigualdades territoriales que restarán efectividad a las políticas. Aunque estas Leyes aún no reflejan institucionalmente la importancia de la **Economía Social**, de facto se recurrirá a las organizaciones voluntarias y, en general, al conjunto del sector no lucrativo de acción social (**Tercer Sector**) para ampliar la oferta de **servicios sociales** a la población. La actividad de estas organizaciones será una pieza clave en la extensión de la cobertura y el desarrollo de la **protección social** en España.
3. La década de los noventa es la fase de expansión del sector de acción social, si bien en este proceso el peso aún sigue recayendo en algunas entidades singulares (Cáritas, Cruz Roja y la ONCE) que con distintos matices

institucionales estructuran buena parte del mismo y aglutinan una proporción notable de los recursos económicos y humanos que se movilizan. En esta fase, una parte importante de las organizaciones sociales (ONG, asociaciones, etc.) se transforman en entidades oferentes de servicios que colaboran con la Administración Pública a través de la subvención o del concierto. Se consolida, progresivamente, un modelo mixto de producción del bienestar en el que las organizaciones sociales adquieren cada vez más peso como agentes prestadores de **servicios sociales**, contando con el apoyo financiero desde el sector público.

4. En la actualidad, continúa el proceso de reconocimiento institucional iniciado en la década precedente y que se pone de manifiesto con la creciente participación de las organizaciones de la **Economía Social** en la elaboración de las nuevas políticas públicas que le afectan, contribuyendo con ello a la apertura y transparencia de éstas. Pero, es un período en el también se está consolidando la gestión privada de algunos servicios públicos y sociales (mercantilización) y la labor social de las organizaciones del **Tercer Sector** comienza a verse condicionado por la competencia creciente de las empresas privadas mercantiles. Cabe pensar que ello conduzca a una ralentización del crecimiento de estas organizaciones sociales y, posteriormente, a un proceso de reordenación y consolidación dentro del sector.

En lo que respecta al tema de la cuantificación de su dimensión, una reciente investigación, centrada en el Tercer sector de acción social para España (Pérez-Díaz y López Novo, 2003)²² pone de manifiesto, entre otros, los siguientes rasgos:

- El gran peso que tienen unas pocas entidades (las tres primeras entidades del sector representan el 50% de las personas asalariadas y el 64% de las voluntarias) y el tamaño mínimo de la mayoría de las entidades (en especial en el caso de las asociaciones).
- Se trata de entidades muy jóvenes (sólo el 9% de las asociaciones y el 40% de las fundaciones se creó antes de 1977, el 51% de las asociaciones y el 35% de las fundaciones se crearon en los noventa).
- Un escaso nivel de complejidad organizativa y un ámbito de acción circunscrito básicamente a lo local (el 52% en el caso de asociaciones y el 29% en el de las fundaciones).
- Escasa colaboración mutua (apenas el 30% lo hacen regularmente), con muy poca relación con el mundo empresarial (sólo el 6% de las entidades declaran que mantienen una colaboración permanente con empresas) y con una alta **dependencia** de la financiación pública, básicamente a través de subvenciones.
- Se estima que, en 1999, había algo menos de un millón de personas ocupadas en actividades de acción social en el **Tercer Sector** (en torno a 200.000 asalariadas y unas 730.000 voluntarias). Los ingresos económicos del sector en ese mismo año se estiman en unos 5.640 millones de euros.

²² En este estudio se cuantifica la dimensión económica del Tercer sector de acción social en España a partir de un trabajo de campo sobre un total de 15.545 entidades, de las que casi el 90% son asociaciones y el resto revisten la forma jurídica de fundaciones, tomando como referencia la situación en el año 1999.

Los datos expuestos ponen de manifiesto que se trata de un sector heterogéneo que cuenta con larga tradición y amplia experiencia en el ámbito del **bienestar social** en España, con una dimensión relevante en términos de empleo²³, pero fragmentado y organizativamente frágil.

Por lo que atañe a las perspectivas de evolución del sector de la **Economía Social** en los próximos años, las posibilidades que se barajan al respecto contemplan esencialmente dos potenciales escenarios futuros y que, en ambos casos, se encuentran muy ligados al modo de intervención pública en la prestación de servicios de **bienestar social** a los ciudadanos (Chaves y Sajardo, 2001; Rodríguez Cabrero, 2003).

El primer escenario vendría caracterizado por una creciente complementariedad entre el sector público y las organizaciones de la **Economía Social** que operan en el campo de los **servicios sociales**. Esta colaboración mutua se asentaría en el desarrollo de una regulación pública favorable al reconocimiento institucional del papel social que llevan a cabo estas organizaciones, a la ampliación de su grado de participación en el diseño y elaboración de programas y políticas públicas en este ámbito, al desarrollo de acuerdos explícitos de financiación de actuaciones, así como a la posible inclusión de cláusulas sociales en el contexto de las ofertas públicas de contratos de prestación de este tipo de servicios.

El otro posible escenario es bastante menos prometedor. Estaría marcado por una tendencia a la “mercantilización” de los **servicios sociales**, auspiciada por una regulación pública favorecedora de la competencia entre los agentes y carente de cualquier tipo de cláusula social dentro de las contrataciones públicas. En este contexto, las posibilidades de desarrollo y consolidación de las organizaciones de la **Economía Social** en el ámbito del **bienestar social** se verían limitadas por la competencia de la empresa lucrativa, a la vez que podrían surgir comportamientos pseudo-mercantilistas en el propio seno de algunas entidades, con el riesgo de menoscabo de su identidad en aras de la búsqueda de una mayor eficiencia.

La realidad actual parece que se decanta más hacia el primero de los escenarios señalados que hacia el segundo, en vista del alto grado de consideración institucional que está alcanzado el sector de la **Economía Social** por parte de los poderes públicos, con reconocimientos explícitos en algunos Estatutos de Autonomía en los que se destaca el valor de su contribución al desarrollo económico y al progreso social. No obstante, también existe una consolidada presencia de la empresa mercantil en este campo de actuación que es particularmente notoria en la prestación de ciertos tipos de servicios (por ejemplo, la atención residencial).

Recientemente, la capacidad potencial de la **Economía Social** se ha visto realizada ante las expectativas generadas a raíz de la aprobación, a finales de 1996, de la **Ley de Dependencia** y de la implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en España. El papel que ésta puede desempeñar en el contexto que se crea con la aplicación de esta Ley puede ser especialmente relevante,

²³ En 1995, el Tercer Sector representaba en España el 4,5% del empleo equivalente a jornada completa no agrícola (el 6,8% si se considera el trabajo de voluntarios), lo que supone un nivel similar al de países como Francia o Alemania, aunque inferior al de Estados Unidos o Reino Unido (Ruiz de Olabuénaga, 2000).

vislumbrándose amplias oportunidades para el sector, pero también importantes retos. A estas cuestiones nos referiremos a continuación.

4.2. El ámbito de la Economía Social en el contexto de la Ley de Dependencia.

En este marco, las referencias a las organizaciones de la **Economía Social** se concretan en la denominación “Tercer sector”, la cual aparece recogida de forma explícita en diferentes apartados de la **Ley de Dependencia**:

- Así, en la propia exposición de motivos de la Ley se recoge, expresamente, su papel especial como sector colaborador de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de los **servicios sociales** en España, en el marco de las diversas Leyes de **servicios sociales**. Este reconocimiento se hace extensivo a la importante labor que desde hace años las entidades del Tercer sector de acción social vienen realizando en la atención a las personas en situación de **dependencia**, apoyando el esfuerzo de las familias y de las Corporaciones Locales a través del Plan Concertado de **servicios sociales**. Y, asimismo, se reconoce explícitamente el hecho de que estas entidades constituyen actualmente una importante malla social que previene los riesgos de exclusión de las personas afectadas²⁴.
- La **Ley de Dependencia**, en su artículo 2, incluye una definición de Tercer sector como *el integrado por organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales*. Se trata de una definición que abarca las diferentes realidades organizativas del **Tercer Sector** en España (asociaciones, fundaciones, cooperativas de iniciativa social u otras).
- Por otra parte, dentro del artículo 3, que establece los principios que inspiran la Ley, se recoge, como uno de ellos, *la participación del Tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de **dependencia***. Este principio se aplicará por las vías que se establecen en disposiciones posteriores y que, a continuación, se señalan.
- Así, de especial relevancia es el artículo 16, sobre la red de servicios del SAAD, en cuyo apartado 2, después de señalar que son las Comunidades Autónomas las que establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados, se añade que *en su incorporación a la red se tendrá en cuenta de manera especial los correspondientes al Tercer sector*. Posteriormente, dentro del apartado 4 de este mismo artículo se dice que *los poderes públicos promoverán la*

²⁴ En este sentido, cabe destacar el papel de ciertas órdenes religiosas y fundaciones laicas en el ámbito de la atención residencial, así como el de las cooperativas de iniciativa social en la gestión de servicios personales por cuenta de las Administraciones Locales (servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia, etc.). Y, asimismo, la contribución de las asociaciones mutualistas profesionales y la labor innovadora de las asociaciones integradas por potenciales y actuales afectados y familiares de personas con discapacidad intelectual o física, o con ciertas enfermedades (Alzheimer, Parkinson, esclerosis, etc), así como la actividad de las asociaciones de personas mayores y la desplegada a lo largo de los años por entidades como Cruz Roja, Cáritas o la ONCE (Casado, 2006).

colaboración solidaria de los ciudadanos con las personas en situación de dependencia, a través de la participación de las organizaciones de voluntarios y de las entidades del Tercer sector.

- El artículo 36, sobre formación y cualificación de profesionales y cuidadores, establece que, a fin de garantizar la calidad del Sistema, se fomentará la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas competentes en materia educativa, sanitaria, laboral y de asuntos sociales, así diversas instituciones y organizaciones, entre las que también se cita expresamente al Tercer sector.
- Finalmente, en el artículo 41, dedicado a los órganos consultivos de participación institucional del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se citan los siguientes: el “Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social”, el “Consejo Estatal de Personas Mayores” y el “Consejo Nacional de la Discapacidad”²⁵. La finalidad de estos órganos es institucionalizar la colaboración y participación de estas organizaciones sociales en el marco de la Ley, siendo sus funciones las de informar, asesorar y formular propuestas sobre materias que resulten de especial interés para el funcionamiento del SAAD.

A la vista de estas alusiones queda patente que la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia no sólo reconoce la inestimable labor que han venido y vienen desempeñando las entidades de la **Economía Social** en el ámbito de los **servicios sociales** (Tercer sector), en general, y la atención a las personas dependientes y a sus familias, en particular, sino que, además, espera poder seguir contando con su colaboración y con su oferta de servicios de bienestar para completar la red de atención a las personas dependientes. Por otra parte, su presencia en los órganos consultivos de participación institucional pone de relieve que las organizaciones del **Tercer Sector** no sólo actuarán como meras entidades colaboradoras en la implementación efectiva del SAAD, sino que se configuran también como potenciales agentes co-decisores en el proceso de diseño y elaboración de programas y actuaciones en el marco de las nuevas **políticas de bienestar social**.

No obstante, el contexto en que habrán de desarrollar su actividad las entidades de la **Economía Social (Tercer Sector)** que integren esa red de atención a las personas dependientes que establece la **Ley de Dependencia** se encuentra condicionado por dos factores:

- 1) La proliferación de la iniciativa privada mercantil, con la entrada de nuevos competidores, sobre todo empresas mercantiles y, a menudo, ajenas al sector, que se concentran en los servicios más rentables (residencias de ancianos, ayuda a personas con discapacidad, etc.) y que compiten tanto en el terreno de la provisión de servicios como también en el de la obtención de financiación pública.
- 2) El bajo índice de cobertura de servicios, los elevados niveles de inversión inicial necesarios y la baja rentabilidad media de las actividades de **servicios**

²⁵ Entre los órganos consultivos se incluye, además, el Comité Consultivo del SAAD, integrado por representantes de las tres Administraciones Públicas (Central, Autonómica y Local) y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (UGT, CC.OO., CEOE y CEPYME). No existe presencia de las organizaciones representativas de la Economía Social en dicho Comité.

sociales. Esta circunstancia afecta especialmente a las entidades del Tercer sector, cuya debilidad en el terreno financiero es, en la mayoría de los casos, notable.

Con todo, las oportunidades para la expansión del sector resultan, a nuestro juicio, bastante claras, por cuanto se abre un espacio nuevo para el desarrollo de este tipo de entidades, que permitirá generar nuevos empleos a la par que prestar servicios que mejorarán el bienestar de las personas en situación de **dependencia** y de sus familias.

También se ha señalado la oportunidad que representa desde la perspectiva del desarrollo local (García Maynar, 2007), por cuanto las personas dependientes van a ser atendidas de acuerdo con el principio de normalización (acceso a los mismos lugares, ámbitos, bienes y servicios que están a disposición de otras personas) y de permanencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida. De acuerdo con ello, las Corporaciones Locales están llamadas a desempeñar una labor esencial a la hora de garantizar la atención a las personas dependientes, dada su proximidad y su posición privilegiada para detectar las necesidades. Son, además, las Administraciones Públicas que de forma más directa e intensa se relacionan con los agentes proveedores de **servicios sociales** y, en este sentido, la **Economía Social** aporta un valor añadido que le diferencia del sector privado mercantil.

Esta potencial contribución, unida al hecho de que, en muchos casos, es el **Tercer Sector** el que proporciona una parte sustancial de los servicios públicos de atención social en el ámbito local, podría resultar un factor clave para dar respuestas a las nuevas demandas. Dado que los gobiernos locales tienen plenamente reconocido el papel del **Tercer Sector** en el ámbito de los **servicios sociales**, cabría también esperar una intensificación de las relaciones entre ambos sectores en el marco del desarrollo de los programas destinados a las personas dependientes.

Cabría, asimismo, identificar ciertos aspectos que pueden condicionar el papel, más o menos relevante, de las entidades del **Tercer Sector** en el ámbito del **bienestar social**, y particularmente en la atención a las personas dependientes, y que bien podrían interpretarse como posibles retos que el sector deberá afrontar:

- Procurar una adecuada estructuración del sector dentro del sistema de **servicios sociales** de atención a la **dependencia**. Ello supone ir definiendo el espacio de participación del sector en el SAAD, tanto el referido a la acción autónoma con apoyo financiero de las Administraciones Públicas (subvenciones) como el relativo a las posibles acciones concertadas (convenios) con el sector público.
- Vinculado a lo anterior, se abre el reto de desarrollar programas de amplitud que sean competitivos con los de las empresas mercantiles, sin deteriorar, con ello, la calidad en la prestación de los servicios y la adecuación de la atención a los casos.
- Aumentar las relaciones y vínculos entre las organizaciones del sector, superando los problemas de fragmentación y de excesiva especialización (segmentación) a través del establecimiento de alianzas estratégicas, de la creación de redes sectoriales, de acuerdos de colaboración o, incluso, de fusiones entre entidades.

- Procurar un mayor grado de visibilidad del sector en el contexto de las relaciones con el sector público, pues de ello depende su capacidad para ser un interlocutor con influencia en el diseño y elaboración de las políticas públicas.
- Mejorar la formación de los recursos humanos del sector, así como realizar un esfuerzo de normalización y dignificación de sus condiciones laborales.
- Modernizar y profesionalizar la gestión, incorporando la gestión de calidad y de marca y la planificación estratégica, así como potenciar la transparencia, las buenas prácticas y la rendición de cuentas (*accountability*) para hacer frente a los competidores y a la desconfianza que aún existe hacia el **Tercer Sector**²⁶.
- Evitar que lo anterior conlleve una merma de los valores e idiosincrasia del sector y seguir fomentando la reproducción del tejido social comprometido con los principios de solidaridad, participación, etc.
- Un último reto es potenciar su capacidad para reorientarse permanentemente hacia las necesidades y aspiraciones de los destinatarios de la intervención social.

La consideración conjunta de estos aspectos nos remite a una cuestión de fondo que tiene que ver con el marco de las relaciones entre la **Economía Social** y las Administraciones Públicas, más allá de las puramente económicas, en un contexto en el que se acrecienta la competencia en la prestación de servicios de **bienestar social** por parte del sector privado mercantil.

En la actualidad, dichas relaciones se han visto dificultadas y se han hecho inestables debido, por un lado, a la elevada heterogeneidad de las entidades que integran el **Tercer Sector** y que se manifiesta, por ejemplo, en sensibilidades y posicionamientos diferentes ante los retos y oportunidades que se abren con la **Ley de Dependencia**; y por otro, a la diversidad del entramado de Administraciones Públicas con competencias en materias relacionadas con la intervención social y que, en el caso concreto de la implantación del sistema de **protección social** de la **dependencia**, ha generado tensiones territoriales entre los distintos niveles de gobierno (Central, Autonómico y Local). Además, dentro de las propias Administraciones Públicas también se constata la existencia de diferencias en los comportamientos organizativos y en sus relaciones con las entidades del **Tercer Sector**. Por su parte, las relaciones de las organizaciones de la **Economía Social** con los poderes públicos no se limitan a una mera prestación de servicios, sino que éstas también pueden coparticipar en el diseño y elaboración de las políticas públicas, así como actuar como grupos de presión para condicionar las agendas y las decisiones de las Administraciones Públicas.

Ante este complejo escenario, se plantea la necesidad de clarificar las responsabilidades y competencias de los diferentes niveles de gobierno, así como de definir qué subsectores dentro de la intervención social están reservados a una gestión pública directa; en cuáles el sector público va a contratar a proveedoras privadas; en

²⁶ Destaca, en este sentido, la labor de la Fundación Lealtad, creada en el 2001 con el objetivo de fomentar la confianza de particulares y empresas en asociaciones y fundaciones que cumplan fines de acción social. Para ello, la Fundación realiza un análisis de las entidades basado en 9 principios de transparencia y buenas prácticas. En su informe de 2006, que recoge datos de 115 organizaciones, se indica que dichos principios se están cumpliendo en un 88% de los casos, resultado que es similar al obtenido en años anteriores.

cuáles se da el espacio para una acción concertada; o en qué áreas se dará protagonismo al **Tercer Sector**, con mayor o menor apoyo público a través de subvenciones o de un trato fiscal especial (Fantova, 2004).

Asimismo, cabría reclamar de las Administraciones Públicas un nuevo impulso a las políticas públicas en relación con la **Economía Social** y que contribuya a dotar de mayor estabilidad a sus relaciones en el marco de la complementariedad de actuaciones. En esta línea apuntan diversas propuestas, dirigidas a la elaboración de leyes de carácter general en relación con el tratamiento del sector; al reforzamiento de su participación en los espacios de participación y diálogo social; a la implantación de mecanismos que apoyen la actividad que llevan a cabo estas organizaciones y, particularmente, la inclusión de cláusulas sociales que favorezcan a las organizaciones de la **Economía Social** en el ámbito de la acción social; así como otras medidas que promuevan la mejora de su capacidad de gestión y promuevan las prácticas de buen gobierno y el cumplimiento de los criterios de transparencia y de rendición de cuentas.

En lo que respecta a las relaciones con otras organizaciones pertenecientes a la iniciativa mercantil, el nuevo contexto de **protección social** que ahora se abre puede también propiciar nuevas oportunidades para plantear acuerdos de colaboración (partenariado) en el ámbito de la prestación de servicios de atención a las personas en situación de **dependencia**.

5. Reflexiones finales

La aprobación a finales de 2006 de la **Ley de Dependencia** y la puesta en marcha del Sistema de Atención a la Dependencia (SAAD) en enero de 2007 ha supuesto un profundo cambio cualitativo (y también cuantitativo) en la configuración del Estado de bienestar en España, por cuanto supone la ampliación y el fortalecimiento de los derechos sociales de la ciudadanía en el marco de un modelo mixto de Estado de bienestar, en el que se encaja perfectamente la reivindicación de un más importante papel para la **Economía Social**.

El impacto de la nueva Ley será crucial para la consolidación del denominado “cuarto pilar” del Estado de Bienestar español, relativo a la provisión descentralizada de **servicios sociales** con acceso universal para todos los ciudadanos. Pero, la trascendencia económica y social inicial se verá intensificada a causa del proceso de envejecimiento que experimenta la población española y también debido a los profundos cambios que se están produciendo a nivel social y cultural, en particular los que afectan a la estructura, funciones y valores dentro del núcleo familiar y que hacen inviable el mantener la actual situación, centrada en gran medida en el apoyo informal en el seno familiar (y especialmente, por las mujeres) de las personas dependientes.

En el plano económico, la decisión de poner en marcha el Sistema de Dependencia arrastra consigo la necesidad de destinar un ingente volumen de recursos en forma de gasto público en los próximos años, hasta 2015, para garantizar su viabilidad y la estabilidad financiera. Como resultado de este esfuerzo inversor, se han estimado importantes efectos potencialmente positivos sobre el volumen de empleo (más de 260.000 nuevos empleos netos), sobre el crecimiento económico (+0,28 puntos porcentuales de media anual a lo largo del periodo 2005-2010) y también, incluso, sobre

el grado de equidad interterritorial, entre otros. Tales impactos se traducen en unas mayores oportunidades de consolidación y expansión para las entidades de la **Economía Social**.

Aunque el conjunto de organizaciones que se integran en el Tercer sector al que hace referencia la **Ley de Dependencia** tiene una relevancia notable en España, su dimensión es inferior a la que existe en otros países de nuestro entorno. Además, el análisis también ha puesto de manifiesto la existencia de importantes limitaciones que proceden de las propias debilidades de las organizaciones del Tercer sector (elevada fragmentación, precariedad financiera, etc.) y que pueden poner en riesgo el eficaz aprovechamiento de esas oportunidades. Asimismo, se han identificado potenciales riesgos o amenazas en el ámbito de la intervención social que, en última instancia, constituyen los retos a los que deberán enfrentarse estas entidades en los próximos años si es que verdaderamente pretenden convertirse en protagonistas de la provisión de servicios en el ámbito del **bienestar social** y particularmente de los destinados a la atención de las personas dependientes.

El actual tono del debate sobre el proceso de implantación del Sistema de Dependencia (SAAD) pone de manifiesto la necesidad de plantear, desde una perspectiva prescriptiva, una redefinición de las relaciones entre el **Tercer Sector** y las Administraciones Públicas, así como la clarificación de las responsabilidades y competencias de los diferentes niveles de gobierno. Se trata también de un reto a la capacidad compromiso de ambas partes. En este contexto también se juzga conveniente dar un nuevo impulso a las políticas de fomento y apoyo a la **Economía Social** por parte de los poderes públicos, tanto en sus relaciones contractuales con las distintas Administraciones Públicas (cláusulas sociales) como en cuanto a la capacidad y estilo de gestión interna de las propias entidades de la **Economía Social** (buenas prácticas, transparencia, rendición de cuentas).

En cualquier caso, pese a todas las limitaciones y a los retos planteados, las posibilidades están abiertas y las expectativas no son nada desdeñables. Nos encontramos inmersos en un proceso de construcción de un modelo mixto de Estado de bienestar y el papel que dentro de él pueda desempeñar en el futuro la **Economía Social** no es, en absoluto, una cuestión que esté cerrada en este momento.

6. Bibliografía

- ALEMÁN, C., GARCÉS, J. Y GUTIÉRREZ, A. (2003): *Políticas sociales en la España de las Autonomías*. Colección Solidaridad, nº 20 (I y II). Escuela Libre Editorial. Madrid.
- ARRIBA, A.; CALZADA, I. Y DEL PINO, E (2006): *Las actitudes de los españoles hacia el Estado del bienestar, 1985-2005*. CIS. Madrid.
- ARRIBA, A. Y MORENO, L. (2005): "Spain: Poverty, social exclusion and safety nets". En: Ferrara, M. (ed.): *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. Routledge, N. York, pp. 141-203.
- ASCOLI, U. Y RANCI, C. (2003): *Il welfare mix in Europe*. Carocci, Roma.
- CASADO, D. (2002): *Reforma política de los servicios sociales*. Editorial CCS, Madrid.
- CASADO, D. (dir.) (2004): *Respuestas a la dependencia*. Editorial CCS, Madrid.
- CASADO, D. (2006): "Respuestas a la dependencia funcional y agentes". *Revista Española del Tercer Sector*, nº 3, mayo-agosto, pp. 37 a 41.
- CARRETERO, S., GARCÉS, J., RÓDENAS, F. Y SANJOSÉ, V. (2006): *La sobrecarga de las cuidadoras de personas dependientes: análisis y propuestas de intervención psicosocial*. Tirant lo Blanc, Valencia.
- CHAVES, R. Y MONZÓN, J. L. (2001): "Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas". *CIRIEC-España*, nº 37, pp. 7-33.
- CHAVES ÁVILA (2001) Y SAJARDO MORENO, A. (2001): "España: asociaciones y cooperativas en un mosaico de modos de intervención pública". En: Sajardo, A., Laville, J. L. y Nyssens, M. (eds): *Economía social y servicios sociales. Los servicios sociales entre las asociaciones, el Estado y el mercado: los servicios de ayuda a las personas mayores*. CIRIEC-España, Valencia, pp. 163-183.
- DONATI, P. (2004): "Nuevas políticas sociales y Estado social relacional". *REIS*, nº 108/04, pp. 9-47.
- FANTOVA AZKOAGA, F. Y OTROS (2004): *Tercer Sector y Administraciones Públicas. Sinergias para la solidaridad*. Ed. Desclée de Brower, Bilbao.
- FANTOVA AZKOAGA, F. (2005): *Tercer Sector e intervención social. Trayectorias y perspectivas*. Editorial PPC, Madrid.
- FUNDACIÓN LUIS VIVES (2006): "La protección social de la dependencia". *Revista Española del Tercer sector*, nº 3, mayo-agosto (monográfico).
- GARCÍA HERRERO, G. (2007): "La incidencia sobre el empleo de la Ley de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas dependientes, con especial referencia a los medios rurales". *Servicios sociales y Política Social*, nº 77, pp. 53-64.
- GARCÍA MAYNAR, A. (2007): "Una visión desde la generación de empleo de la Ley de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia". *Servicios sociales y Política Social*, nº 77, pp. 43-52.
- GOC NETWORKING (2005): *Estudio Delphi obre el futuro del Estado del bienestar en España*. Mimeo.
- HERCE, J. A.; LABEAGA, J. M; SOSVILLA RIVERO, S. Y ORTEGA, C. (2006): "El Sistema Nacional de Dependencia. Evaluación de sus efectos sobre el empleo". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 60, pp. 167-195.
- KNAPP, M. (1990): *La economía de los servicios sociales*. Euge, Barcelona.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2004): *Libro Blanco. Atención a las personas en situación de dependencia en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- MONZÓN J. L. (2003): “La Economía Social como factor generador de empleo estable y de calidad”. En: *La Economía Social y el Tercer Sector. España y el Entorno Europeo*. Escuela Libre Editorial. Fundación ONCE, Madrid, pp. 65-86.
- MONZÓN J. L. (2006): “Economía social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector”. *CIRIEC-España*, nº 56, pp. 9-24.
- MORENO, L. (2007): *Europa social, bienestar en España y malla de Seguridad*. Conferencia Internacional: Estado del bienestar y competitividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina. 26-27 de Abril. Fundación Carolina, Madrid.
- MORENO, L. Y PÉREZ-YRUELA, M. (comp.) (1992): *Política Social y Estado del bienestar*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- PALACIOS RAMOS, E, Y ABELLÁN GARCÍA, A. (2007): “Diferentes estimaciones de la discapacidad y la dependencia en España”. *Informe Portal Mayores*, nº 56, junio, IMSERSO Portal Mayores, Madrid.
- PÉREZ DÍAZ, V. Y LÓPEZ NOVO, J. (2003): *El Tercer sector social en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.) (1999): *La protección social de la dependencia en España*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2002): *Cuidados de larga duración en España: contexto, debates, políticas y futuro*. CSIC. Documento de Trabajo UPC 02-14, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.) (2003): *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Fundación FOESSA, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollos y retos*. Editorial Fundamentos, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005): “La protección social a las personas en situación de dependencia en España en el contexto de las políticas europeas de cuidados de larga duración”. En: Rodríguez Cabrero, G.; Arriba, A.; Marbán, V. y Salido, O.: *Actores Sociales y Reformas del Bienestar*. CSIC, Madrid, pp. 53-82.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., ARRIBA, A. Y MARBÁN, V. (2003): *Reformas del bienestar en España: Informe basado en mapas de políticas públicas*. CSIC. Documento de Trabajo UPC 03-11, Madrid.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P. (2006): *El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia*. Fundación Alternativas. Documento de trabajo nº 87, Madrid.
- RUIZ DE OLABUÉNAGA, J. M^a (dir.) (2000): *El sector no lucrativo en España*. Fundación BBVA. Madrid.
- SAJARDO MORENO, A. (1996): *Análisis económico del Sector No Lucrativo*. Tirant lo Blanc, Valencia.
- SAJARDO MORENO, A. (2004): “Economía Social y nuevo Estado de bienestar. Los servicios asistenciales y la integración socio-laboral”. *Mediterráneo económico*, nº 6, pp. 289-310.
- SAJARDO MORENO, A. Y CHAVES ÁVILA, R. (2006): “Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español”. *CIRIEC-España*, nº 56, pp. 87-116.
- SAJARDO MORENO, A., LAVILLE, J. L. y NYSSSENS, M. (eds) (2001): *Economía social y servicios sociales. Los servicios sociales entre las asociaciones, el*

Estado y el mercado: los servicios de ayuda a las personas mayores. CIRIEC-España, Valencia.

SEIBEL, W. (1990): "Government/Third-Sector relationship in a comparative perspective: the cases of France and West Germany", *Voluntas*, nº 1, pp. 42-61.

SUBIRATS, J. Y GOMÁ, R. (2000): "Estado de bienestar: nueva agenda para la innovación social". En: Garde, J. A. (ed.): *Informe 2000. Políticas Sociales y Estado de bienestar en España*. Fundación Hogar del Empleado, Madrid, pp. 33-63.

CAPÍTULO 5.

EMPRESAS DE INSERCIÓN Y POLÍTICAS DE EMPLEO: EL PROCESO DE ARAGÓN

Chaime Marcuello

Carmen Marcuello

Ana Bellostas

José Mariano Moneva

Universidad de Zaragoza

Resumen

Las Empresas de Inserción surgen en un momento de profundas transformaciones y de crisis en el mercado laboral como un mecanismo para facilitar la inclusión social de las personas con dificultades de acceso al empleo normalizado. Son una realidad que ha ganado en madurez y visibilidad en el camino recorrido. Son el resultado de la suma de esfuerzos desde las entidades sociales y su capacidad para establecer redes de colaboración con las instituciones de la administración. A partir de la presentación de las características básicas de las Empresas de Inserción, tanto para España como en Aragón el objetivo de este trabajo es analizar el proceso de colaboración con las políticas públicas de empleo a partir del caso aragonés.

1. Introducción.

Las empresas de inserción (EI) surgen como mecanismo para facilitar la inclusión social de personas con dificultades de acceso al empleo normalizado. Por ello, desde su origen, estas entidades son algo más que empresas. Tienen una dimensión ligada a la acción social centrada en promocionar a personas que se encuentran en los límites o fuera de los procesos de empleo y empleabilidad habituales. En su momento se crearon como respuesta a las situaciones de exclusión social. Asumieron y asumen el reto de la inserción laboral de personas con dificultades, sin renunciar a participar del mercado.

En Aragón, la puesta en marcha del *Ingreso Aragonés de Inserción*, definido en la Ley 1/1993, de 19 de febrero, generó un rico debate entre distintos actores de la sociedad civil sobre la exclusión social. Una de las conclusiones más destacadas en aquel momento fue el consenso sobre el problema de fondo: la inserción social de quienes el sistema desecha es una tarea inexcusable de todos, a la que hay que dar una respuesta desde la praxis. Y esta respuesta pasa por el empleo y lo laboral, es decir, la ruptura de barreras de acceso al mercado laboral normalizado. No basta con aportar experiencias formativas a los individuos desde talleres ocupacionales y centros sociolaborales. Era y es necesario un paso más. Por eso, entre otras razones, se recurre a la figura de empresa de inserción como herramienta para hacer realidad el proceso de inserción laboral y de inclusión social. Asimismo, esta respuesta ha sido el resultado de

un proceso donde han estado implicadas personas concretas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas.

En este trabajo se analizan las características básicas de las Empresas de Inserción, tanto para España como en Aragón, y el proceso de colaboración con las políticas públicas de empleo a partir del caso aragonés. En primer lugar, se muestran las principales características de estas entidades. En segundo lugar, se analizan el proceso de creación y desarrollo de estas entidades y su imbricación en las políticas de empleo desarrolladas desde la administración.

2. Proponiendo una definición

Las empresas de inserción son organizaciones no lucrativas que podemos considerar “especiales”. Primero, son una expresión cualificada de las características del sector no lucrativo. Segundo, son “especiales” en tanto que organizaciones “frontera”.

Por un lado, son empresas con fuerte compromiso con la comunidad donde actúan. Este compromiso se concreta mediante un modo propio de trabajo utilizando el principio de la inserción laboral. Por otro lado, estas empresas —bajo diferentes formas jurídicas— compiten en el mercado a través de la actividad empresarial. Pero su principal finalidad es la inserción social y profesional de personas excluidas del mercado de trabajo, donde la obtención de beneficios es exclusivamente para asegurar la supervivencia del proyecto y la inserción de las personas con dificultades temporales de empleo.

Así las empresas de inserción comparten con las organizaciones no lucrativas rasgos básicos como los siguientes: (i).ser entidades privadas que no reparten beneficios entre sus propietarios; (ii).cuyos fines son de interés general; (iii).entre las personas ocupadas en el proyecto hay voluntarios o personas que trabajan sin recibir una remuneración explícita. Mientras que, a su vez, son empresas que compiten en el mercado dentro de sectores habituales para la empresa “tradicional”, con las mismas condiciones de competencia y con la obligación de ser rentables.

En cuanto a su origen, las EI han surgido desde distintas redes sociales, en su mayoría organizaciones no lucrativas que trabajan en el ámbito de la inserción social. El desarrollo y la búsqueda de un *buen hacer* en sus diversos trabajos con colectivos excluidos/marginales les ha conducido a dar este “salto”. Por eso, casi todas pasan de atender y formar, a incorporar el acceso al empleo y la inserción laboral como vía para la inserción social, dentro de los propios proyectos de las entidades. Surgen, pues, ante la falta de una respuesta por parte de las empresas tradicionales y, también, la falta de soluciones por parte de la administración pública. Son una forma de romper el binomio de exclusión y desempleo. Esto les ha llevado a crear unas “empresas” que van a ser puente y mediadoras para personas con dificultades de inserción en el mundo laboral. Entre estos colectivos encontramos desde inmigrantes, ex—presidarios, personas con discapacidades mentales o físicas, ex—toxicómanos, mujeres con dificultades por malos tratos, hasta jóvenes procedentes de centros de menores... Esto es, personas que se

salen de la “media social” —por eso mismo tienen un elevado riesgo de exclusión del mercado laboral normalizado—, a las cuales se prepara para la empresa convencional.

La experiencia desarrollada durante los últimos años y las necesidades obvias del sector están consolidando lo que son las EI y lo que se quiere que sean. De este modo, ya hay una propuesta de definición “oficial” tal como recoge en el proyecto de Ley de Regulación del Régimen de las Empresas de Inserción en el Cuadro 1 se muestran los dos artículos sobre la definición y requisitos.

Cuadro 1.
Definición legal de Empresa de Inserción según el Proyecto de Ley de regulación del Régimen de las Empresas de Inserción de 6 de julio 2007

Artículo 4. Concepto de empresa de inserción

Tendrá la consideración de Empresa de Inserción, aquella que, debidamente calificada, realice cualquier actividad económica de producción de bienes o prestación de servicios, y cuyo objeto social tenga como fin primordial la integración sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario.

Deberán proporcionar a dichas personas, como parte de sus itinerarios de inserción, procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social y, en su caso, servicios de acompañamiento social que permitan su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario.

Podrán ser calificadas como Empresas de Inserción Laboral las sociedades mercantiles y las sociedades cooperativas que, legalmente constituidas cumplan lo establecido en esta Ley.

Artículo 5. Requisitos.

Las Empresas de Inserción deberán reunir los siguientes requisitos:

- *Estar promovidas y participadas por entidades promotoras (al menos en un 51% del capital social).*
- *Mantener un porcentaje de trabajadores en procesos de inserción del 30% de la plantilla durante los tres primeros años y del 50% de la plantilla a partir del cuarto año.*
- *Aplicar, al menos, el 80% de los resultados a la mejora de sus estructuras productivas y de inserción.*
- *Estar inscritas en el Registro correspondiente a su forma jurídica y en el Registro Administrativo de Empresas e Inserción Social.*
- *Presentar un balance social de la empresa de cada ejercicio.*

Fuente: 121/000144 Proyecto de Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción

Pero antes de que se consolide la legislación para toda España, algunas comunidades autónomas han avanzado el camino. Por ejemplo, en el Cuadro 2 se

presenta la definición y requisitos establecidos en el Decreto 37/2006 del Gobierno de Aragón.

Cuadro 2.
Definición y requisitos de las Empresas de Inserción en Aragón, Decreto 37/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón

Artículo 3. Concepto de empresa de inserción laboral.

“Las Empresas de Inserción Laboral (EIL) son empresas que, realizando un trabajo productivo y participando regularmente en las operaciones del mercado a través de la producción de bienes o la prestación de servicios, tienen como fin primordial de su objeto social la integración socioprofesional de personas en situación o amenaza de exclusión social y excluidas, por tanto, de los circuitos tradicionales del empleo, proporcionándoles un trabajo remunerado y la formación y el acompañamiento necesarios para mejorar sus condiciones de ocupabilidad y facilitar su acceso al mercado laboral ordinario.

Frente a la marginación, las carencias familiares, el desarraigo cultural, las graves deficiencias educativas, la desmotivación personal o la falta de hábitos sociales o laborales, las E.I.L. proporcionan a los más desfavorecidos la oportunidad de entrar en el sistema socio-económico a través de un empleo.

Artículo 4. Requisitos de calificación.

- a. *Ser una sociedad mercantil o una cooperativa de trabajo asociado de iniciativa social.*
- b. *Estar constituida legalmente e inscrita en el Registro que exija su forma jurídica.*
- c. *Estar promovidas y participadas por una o varias entidades sin ánimo de lucro que, entre sus objetivos, persigan la integración social de personas desfavorecidas o de colectivos amenazados de exclusión social. Dicha participación deberá ser mayoritaria, salvo que se trate de Cooperativas de Trabajo Asociado de Iniciativa Social o de Sociedades Laborales. En caso de Sociedades Laborales, la participación será, al menos, de un 49% del capital social.*
- d. *Recoger como fin primordial de su objeto social, la integración sociolaboral de personas en riesgo o situación de exclusión social y con graves dificultades de acceso al mercado de trabajo.*
- e. *Mantener como mínimo un 30% de trabajadores de la plantilla en proceso de inserción. El número de trabajadores en proceso de inserción será como mínimo de tres. Los trabajadores en proceso de inserción deben pertenecer a los denominados colectivos de difícil inserción laboral.*
- f. *d) No tener vinculados los balances, las cuentas de resultados y el patrimonio a actividades económicas distintas de las del objeto social.*
- g. *e) Aplicar, al menos, el 80 por 100 de los resultados o los excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio económico a la mejora o ampliación de las estructuras productivas y de inserción. En caso de que no hubiera necesidad de ampliación o mejora o que no fuera preciso destinar a la misma la totalidad de dicho porcentaje de excedentes o resultados, la parte no dispuesta debe quedar imputada al fondo de reserva de la empresa, con la finalidad establecida por este apartado.*
- h. *f) Estar inscritas en el registro correspondiente a su forma jurídica y en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción.*
- i. *g) No haber amortizado ningún puesto de trabajo por despido improcedente durante el año anterior a la solicitud de calificación.*

Fuente: Decreto 37/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión (BOA 17/2/06)

Con un lectura comparada se observa que ambas definiciones son coincidentes, por ejemplo en cuanto a los fines, las garantías de registro, las condiciones de las entidades promotoras. Las diferencias más destacadas son: primera, que el proyecto de ley prevé una mayor apertura a las formas jurídica; segunda, —probablemente, la cuestión más compleja— los diferentes porcentajes de trabajadores de inserción que se exige a cada entidad. Mientras el decreto aragonés exige el 30%, en el caso del proyecto de ley se exige el 30% durante los tres primeros años y al menos del 50% a partir del cuarto año.

3. Datos básicos de las Empresas de Inserción en España

Más allá de la regulación y la legislación, el fenómeno —socioeconómico— de las empresas de inserción, tiene una proyección que trasciende la realidad española con experiencias relevantes en la mayoría de los países europeos (Quintao 2006 y 2007; Borzaga y Defourny, 2001; Defourny, Favreau y Lavielle 1997; Davister et al., 2006; López-Aranguren, 1999; documentos red EMES). En España, la referencia obligada es la Federación Española de Empresas de Inserción (FEDEI) formada por 8 entidades que representaban en el año 2007 a 137 empresas de inserción. Esta federación fue creada en 1998 y, aunque aglutina a un número importante de proyectos y asociaciones que trabajan en el ámbito de la inserción socio-laboral, no están incluidas “todas las que son”. Caben varias explicaciones, la que nos interesa destacar es que tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en Aragón el fenómeno de las Empresas de Inserción es relativamente reciente y está en proceso de vertebración. Con todo, ya tiene un carácter relevante y, a su vez, representa e implica a un número importante de personas, recursos y proyectos.

Según el estudio realizado por FEDEI (2003) más del 57% de las empresas de inserción se localizaban en el año 2001 en Cataluña, Andalucía y Madrid. El número total de Empresas de Inserción en España se muestra en la tabla 1.

Tabla 1.
Entidades de Inserción en España, 2001.

CC.AA.	Número	Porcentaje
Andalucía	25	16,9
Aragón	11	7,4
Asturias	3	2,0
Baleares	1	0,7
Canarias	6	4,1
Castilla La Mancha	1	0,7
Castilla León	8	5,4
Cataluña	41	28,4
Comunidad Valenciana	5	3,4
Extremadura	1	0,7
Galicia	1	0,7
La Rioja	3	2,0
Madrid	18	12,2
Murcia	4	2,7
Navarra	10	6,8
País Vasco	9	6,1
TOTAL	147	100

Fuente: FEDEI, 2003

En cuanto al número de trabajadores y el número de trabajadores en proceso de inserción destacan por orden de importancia Cataluña con 449, Andalucía con 325, Madrid con 343 y a continuación Aragón con 223. En la tabla 2 se pueden observar los datos para el conjunto de las comunidades autónomas. Los datos que se presentan son los procedentes del cuestionario realizado por el estudio de FEDEI donde no existen datos para algunas comunidades autónomas. En total, el número de trabajadores de la muestra es de 1.892 y en la que en Aragón representa un 11,7%.

Tabla 3.
Media de trabajadores en Empresas de Inserción, España 2001.

Comunidad Autónoma	Número medio de trabajadores de la muestra	% de trabajadores en proceso de inserción
Andalucía	325	60,3
Aragón	223	63,4
Asturias	48	54,2
Canarias	55	54,6
Castilla León	74	55,4
Cataluña	449	57,0
Comunidad Valenciana	66	53,0
La Rioja	88	31,8
Madrid	343	84,0
Navarra	63	71,4
País Vasco	109	44,0
TOTAL	1.892	61,8

Fuente: FEDEI, 2003

Los colectivos en riesgo de exclusión en el conjunto de las entidades de la muestra del estudio de FEDEI se reflejan en la tabla 3. Los datos disponibles se presentan como porcentaje de empresas que emplean, por esa cuestión no es posible compararlos con los datos que hemos visto en el apartado anterior para la comunidad autónoma de Aragón. El colectivo que predomina son las mujeres seguido por los jóvenes en riesgo de exclusión y los parados de larga duración.

Tabla 3.
Empresas de inserción que emplean personas por tipo de colectivo específico.

Colectivo	Porcentaje de Empresas que emplean
Mujeres	75,0
Jóvenes en riesgo de exclusión	68,8
Parados de larga duración	66,3
Inmigrantes	60,0
Extoxicómanos	52,5
Etnia gitana	48,8
Presos y exreclusos	45,0
Sin techo	27,5
Discapacitados	23,7

Fuente: FEDEI, 2003

4. Datos básicos de las Empresas de Inserción en Aragón (EIA)

En 1999 se crea la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción (AREI) para sumar esfuerzos y voluntades. Esta plataforma aglutina actualmente a diez EIA. Hay que esperar hasta el año 2002 para que se establezca el registro de Empresas de Inserción en Aragón, con 10 empresas, nueve con sede en la provincia de Zaragoza y una en la provincia de Huesca. En el año 2007 el número total de empresas y su distribución sigue siendo igual, pero dejando de ser empresa de inserción dos de ellas mientras que se crean dos nuevas¹. A estas entidades hay que añadir tres más que están pendientes de ser reconocidas oficialmente. Aunque ya están llevando a cabo tareas propias de inserción laboral y están asociadas a la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción.

Todas estas organizaciones se caracterizan por llevar a cabo actividades de poco valor añadido, tales como prestación de servicios y actividad industrial, construcción, reciclaje y jardinería. En todos los casos la especialización y cualificación de la mano de obra que se exigen no son muy elevadas.

A continuación se presentan los datos de las plantillas y los datos económico-financieros de las empresas asociadas a la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción que ya permite tener una visión un poco más amplia puesto que a partir de la publicación de sus memorias se dispone de información para los años 2003, 2004, 2005 y 2006.

4.2. Datos de las plantillas

La plantilla media de empleados (tabla 4) en el año 2003 ascendió a 260 personas llegando a ser en el año 2006 de un media de 273. Los porcentajes de los trabajadores de inserción han oscilado entre un mínimo del 68% (180 personas) en el año 2004 a un máximo del 75% (200 personas) en el año 2005; de las que el 73% eran personas en proceso de inserción (lo que suponen 190 trabajadores). Los ratios de inserción han variado desde el 32,2% (58 personas) en el año 2004 al 22,5% (50 personas) del año 2005. Es decir, esto nos indica que de todas ellas, el 22,6% encontraron un trabajo normalizado en el mismo año, aspecto que es muy significativo para valorar positivamente la eficacia en los procesos de inserción ejecutados en nuestras EIA.

¹ Registro Empresas de Inserción INAEM, Gobierno Aragonés, consulta septiembre 2007

Tabla 4.
Datos de plantilla Empresas de Inserción Aragonesas pertenecientes a AREI, 2003-2006.

Datos medios de las plantillas	2003	2004	2005	2006
Plantilla Media 2006	260	264	253	273
Trabajadores de inserción (media anual)	190 (73 %)	180 (68 %)	191 (75 %)	200 (73,2 %)
Contrataciones y/o renovaciones en el año	417	273	263	264
Bajas en el año	375	220	189	286
Trabajadores incorporados a empresas ordinarias	43	58	43	50
Ratio de inserción *	22,6 %	32,22 %	22,5 %	25,0 %
Número de empresas	11	11	10	12

(*) Trabajadores incorporados al mercado normalizado sobre el total de la plantilla de inserción. Fuente: Memorias AREI, 2004, 2005 y 2006

Como puede comprobarse en la tabla 5, el abanico de situaciones de las personas en proceso de inserción que atienden las EIA es muy diverso. Los colectivos que predominan durante los años 2003 a 2006 fueron inmigrantes, las mujeres con cargas familiares o mayores de 45 años, discapacitados y las personas perceptoras del Ingreso Aragonés de Inserción.

Tabla 5.
Colectivos en riesgo de exclusión empleados por las Empresas de Inserción Aragonesas pertenecientes a AREI, 2003-2006.

Plantilla por colectivos (Puestos de tránsito)	2003	2004	2005	2006
Discapacitados	9,88	9,05	12,92 %	11,58%
Extoxicomanías y otras adicciones	8,67	9,05	5,42 %	3,86%
Inmigrantes	21,69	29,74	28,33 %	30,50%
Internos y exinternos centros penitenciarios	3,13	2,59	1,67 %	0,00%
Jóvenes en situación o riesgo de exclusión	3,61	6,03	13,33 %	9,27%
Minorías étnicas	9,64	9,05	7,50 %	6,95%
Mujeres con diversa problemática	11,33	14,22	16,25 %	15,44%
Parados larga duración	21,69	8,19	4,58 %	7,72%
Perceptores I.A.I. (Ingreso Aragonés de Inserción)	5,06	6,03	7,08 %	10,42%
Transeúntes	5,30	6,03	2,92 %	4,25%

Fuente: Memorias AREI 2004,2005 y 2006

Finalmente los datos referentes a las instituciones de procedencia de los trabajadores de inserción se muestran en la Tabla 6. Los porcentajes indican que ha habido una evolución de forma que se ha pasado del 66% de trabajadores procedentes de las entidades sociales privadas a un 48% mientras que ha aumentado la colaboración con las instituciones públicas de un 24,91% a un 40,53%. En el caso de los sindicatos el porcentaje ha variado en los diferentes años entre un 9% en el año 2003 y un 20,91 en el año 2005 para ser en el año 2006 un 10,61%.

Tabla 6.
Instituciones de procedencia de los trabajadores de Inserción de las Empresas de Inserción Aragonesas pertenecientes a AREI, 2003-2006

	2003	2004	2005	2006
Entidades Sociales	66,06	54,95	39,54%	48,86%
Entidades Promotoras	35,74	32,23	22,81%	33,33%
Otras Entidades Sociales	30,32	22,71	16,73%	15,53%
Instituciones Públicas	24,91	32,97	39,54%	40,53%
Centros Sociolaborales	2,17	5,86	6,84%	10,61%
Centros Munic. Servicios Sociales	6,14	9,16	14,07%	17,05%
Otras Entidades Públicas ⁽¹⁾	16,61	17,95	18,63%	12,88%
Sindicatos	9,03	12,09	20,91%	10,61%

⁽¹⁾ Casa de acogida, Albergue municipal, Centro de menores, Instituto Aragonés de la mujer,... Fuente: Memorias AREI 2004,2005 y 2006

4.3. Datos económico-financieros

Los datos económico-financieros de las EIA se muestran en la tabla 7, para los años 2004, 2005 y 2006. La evolución de las distintas variables ha sido creciente. La facturación claramente se ve que se ha incrementado, pasando de casi 3 millones y medio a 4 millones y medio. Los porcentajes de las subvenciones recibidas sobre la facturación han sido de 12,32% en 2004, 15,78% en 2005 y de 13,48% en el año 2006. En términos comparativos la subvención recibida por el número medio de trabajadores de inserción ha pasado de los 2.371,34 € del año 2003 a los 3.190,03 € del 2004 para disminuir ligeramente en el año 2006 a 3.036,59 €.

Tabla 7.
Datos económico-financieros de las Empresas de Inserción Aragonesas pertenecientes a AREI 2004-2006.

	2004	2005	2006
Facturación	3.464.842,85 €	3.860.143 €	4.503.062,61 €
Subvenciones (ARINSER)	426.841,63 €	609.295 €	607.318,64 €
% Subvenciones sobre fact	12,32 %	15,78 %	13,48 %
Valoración del Inmovilizado	696.633,41 €	959.258 €	1.014.953,73 €
Gasto empresarial en Seguros Sociales	617.869,96 €	655.147€	762.634,10 €
Gasto empresarial en Sueldos y Salarios	1.889.546,49 €	2.173.420 €	2.491.002,06 €
Valor Añadido Bruto Generado	2.482.835,1 €	2.891.419 €	3.476.562,19 €
Número de empresas	11	10	12
Facturación media	314.985,71 €	386.014,30 €	375.255,22 €
Trabajadores de inserción	180	191	200
Plantilla media	264	253	273
Subvención por trabajador de inserción	2.371,34 €	3.190,03 €	3.036,59 €
Subvención por trabajador	1.616,82 €	2.408,28 €	2.224,61 €

Fuente: Memorias AREI 2004,2005 y 2006

Como conclusión, valga la imagen dada por las EIA en tres aspectos claves. El incremento del porcentaje de inserción logrado en el periodo para el que se dispone información, la implicación tanto de entidades públicas como entidades sociales en la coordinación para derivar trabajadores de inserción, el incremento de la facturación y como puede observarse, el gasto de las empresas de inserción en seguros sociales sigue siendo mayor que las subvenciones recibidas. Estos datos nos llevan a pensar que de momento las empresas de inserción mantienen un saldo positivo a favor de la sociedad.

5. La Empresas de Inserción en Aragón en las políticas de empleo gubernamentales.

Una vez descrito el contexto de la empresas de inserción en España y Aragón en este apartado nos centramos en el caso de la creación y el desarrollo de las Empresas de Inserción Aragonesas. Para ello, previamente hacemos un breve recorrido sobre algunas reflexiones realizadas en torno a la relación entre las políticas de empleo y las empresas de inserción para posteriormente desarrollar el caso aragonés.

5.1. Políticas de empleo y Empresas de Inserción

Las políticas públicas de empleo tradicionales según Defourny et al (1997 p.24) se pueden articular en tres ejes: programas de apoyo a la formación, programas de remotivación y fomento de la búsqueda de empleo y la subvenciones a la contratación de personas con graves dificultades de inserción. Estas políticas, según estos autores, han beneficiado fundamentalmente a los grupos de parados que ya partían de unas condiciones que individualmente podía superar con un pequeño apoyo, mientras que los colectivos de personas más vulnerables no han podido beneficiarse de estos programas. Asimismo, la valoración realizada por diferentes autores² es que las políticas de empleo denominadas “pasivas” no han dado resultado y los gobiernos están buscando nuevas fórmulas para reorientar las políticas activas de empleo.

Este contexto permite explicar la aparición de iniciativas desde la sociedad civil para atender a los colectivos excluidos del mercado laboral en Europa desde los años ochenta. El reconocimiento político a estas iniciativas de la sociedad civil ha sido más lento en los diferentes países. En el caso de España todavía no se dispone de ese marco general pero las diferentes normativas establecidas a comienzos de este siglo por las distintas comunidades autónomas³ sobre las empresas de inserción suponen *un reconocimiento a la capacidad que estas empresas tienen para llevar a cabo políticas activas de empleo* (García y Esteve, 2007). En este sentido, Nyssens (2006) realiza una serie de recomendaciones que los gobiernos deberían tener en cuenta a la hora de diseñar las políticas de empleo en las que incluir a las empresas de inserción y que sintetiza Quintao (2007). De estas medidas destacan: a) mantener la diversidad de esquemas de inserción en el campo de las políticas de empleo de forma que permitan que las empresas de inserción integren diversidad de perfiles de beneficiarios; b) los responsables políticos deberían promover los objetivos de producción presentes en las empresas de inserción, no sólo como medios de soporte a la inserción, sino también como medio de sostenibilidad de las EI y reconocer especialmente el papel de las empresas de inserción que producen bienes y servicios públicos o cuasi-públicos; c) Los órganos públicos deberían reconocer la diversidad de recursos movilizados por las empresas de inserción de acuerdo a su misión social y, en algunos casos, promover una discriminación positiva de estas empresas en la contratación de servicios de las empresas de inserción con las entidades públicas.

Algunos de los medios propuestos para la formalización de estos apoyos se sintetizan por López-Aranguren (2006 p. 52-55) en tres grupos de medidas políticas: 1) políticas reguladoras similares a las recogidas por la Ley de al Integración Social de los Minusválidos (LISMI) y las cláusulas sociales⁴; 2) políticas de compensación a través de ayudas directas a las empresas de inserción para compensar las pérdidas de productividad; 3) los mercados tutelados de forma que en algunas casos para contratos menores o mediante negociación se da preferencia a las empresas de inserción u otras

² Entre otros, Borzaga et al (1997), López-Araguren (2006) en Millán (2006)

³ Andalucía. Decreto 85/2003, Aragón: 37/2006 de 7 de febrero. Baleares: Decreto 60/2003, de 13 de junio. Canarias: Decreto 32/2003, de 10 de marzo. Castilla-La Mancha. Decreto 179/2002. Castilla y León. Decreto 34/2007, de 12 de abril, Cataluña: Ley 27/2002, de 20 de diciembre. Galicia: Decreto 156/2007, de 19 de julio. La Rioja: Ley 7/2003, de 26 de marzo. Madrid: Decreto 32/2003, de 13 de marzo. Murcia : Orden 20 de junio de 2007. Navarra: Decreto Foral 26/2002, de 4 de febrero. País Vasco: Decreto 305/2000, de 26 de diciembre. Valencia: Ley 1/2007 de 5 de Febrero.

⁴ Ver Lesmes (2002)

instituciones como los centros especiales de empleo. El autor destaca el caso de la Generalitat de Catalunya a través de la Ley 31/2002 de Reforma de las Administraciones Públicas artículo 35. Dicho artículo obliga a los Departamentos de la Generalitat de Catalunya, las empresas públicas y organismos dependientes a contratar hasta el 20% de los contratos menores preferentemente a empresas de inserción y centros especiales de empleo.

Como se puede observar a continuación el caso aragonés se desarrolló en un contexto similar al descrito para Europa y el resto de España. La génesis se produce desde la sociedad civil, posteriormente se comienza la colaboración del sector público y se van promoviendo ayudas específicas típicas de las políticas de compensación. A continuación describimos detalladamente estas cuestiones.

5.2. *Empresas de Inserción y apoyos públicos en Aragón*

Las empresas de inserción aragonesas (EIA) comienzan sus primeros pasos a finales de los 90, promovidas desde varias entidades y redes ciudadanas. Éstas tienen en común su preocupación “*por lo social*” y su acción directa “*en lo social*” nutrida durante años de praxis y debate, contando con la experiencia aportada desde asociaciones de vecinos, la Federación de Barrios de Zaragoza y la Red de Centros Sociolaborales. Más allá de los recursos propios de las entidades, el primer apoyo económico “oficial” proviene de varios decretos de Fomento de Empleo⁵ del gobierno aragonés, negociados por empresarios y sindicatos en la mesa de concertación en los años 1999 a 2001 de la Administración impulsada desde el Consejo Económico y Social de Aragón (CESA).

Las EIA están presentes de forma constante en las políticas de empleo llevadas a cabo en Aragón por el gobierno autonómico desde 2002, con la publicación del Decreto 33/2002⁶, donde se regulan por primera vez este tipo de estructuras empresariales y se aprueba el programa ARINSER.

El Programa ARINSER (“Aragón Inserta”) es el programa del Gobierno de Aragón que recoge las ayudas y subvenciones establecidas con la finalidad de propiciar la participación en el empleo de aquellos grupos más vulnerables, ofreciéndoles, de este modo, oportunidades de integración a través de empresas de inserción laboral.

Hasta la fecha se han llevado a cabo dos convocatorias de programas ARINSER, aprobadas la primera de ellas en el Decreto antes mencionado (Decreto 33/2002) y la

⁵ Decreto 250/2001, de 23 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las normas reguladoras para la concesión a las centrales sindicales y organizaciones empresariales, a través de las que se articula la concentración social del Gobierno de Aragón con estos agentes, de compensaciones económicas por participación en determinados órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos públicos de naturaleza participativa y representativa

⁶ Decreto 33/2002, de 5 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión.

segunda en el Decreto 37/2006⁷. Ambos programas han sido convocados anualmente a través de “Ordenes del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo⁸⁹” del Gobierno de Aragón. El último de ellos está cofinanciado en un 45% por el Fondo Social Europeo a través del Eje 7 del Programa Operativo para Aragón (2000-2006), incluido en el Marco Comunitario de Apoyo de Objetivo 3, aprobado por la Comisión Europea por Decisión C(2000) 2418, de 9 de noviembre. Como medidas de ayuda financiera, en 2003¹⁰ se aprueba un convenio de colaboración entre el Instituto Aragonés de Empleo y las entidades firmantes Ibercaja, Caja Inmaculada, Cajalón, Multicaja y Caja Rural de Teruel para el fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales, la promoción del empleo autónomo, el impulso de proyectos y empresas calificadas como I+E y la integración laboral de personas con discapacidad en centros especiales de empleo y de personas en riesgo de exclusión social en empresas de inserción laboral.

El apoyo público para 2007 cubre financiación de muy diversa naturaleza de la que se pueden beneficiar las EIA, desde la creación de empleo para trabajadores desfavorecidos, la consolidación de procesos de inserción, las inversiones, la asistencia técnica, la inserción en el mercado de trabajo normalizado hasta la creación de empleo para trabajadores desfavorecidos. Básicamente la subvención alcanza el 50% del coste salarial, incluidas las cuotas empresariales a la Seguridad Social por todos los conceptos, con un máximo de 4.800 euros, correspondiente al primer año de contratación por empresas de inserción laboral de personas desempleadas e inscritas como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo y pertenecientes a alguno de los colectivos de trabajadores desfavorecidos.

Si bien este apoyo financiero no resulta aun suficiente, ciertamente el esfuerzo realizado por las fuerzas políticas, entidades de crédito y bancos, así como los representantes y actores sociales ha sido notable en estos pocos años. Las ayudas muestran un claro síntoma de que las EI cuentan como instrumentos básicos para “hacer políticas de empleo” en la Comunidad de Aragón basados principalmente en las políticas de compensación de la baja productividad de los trabajadores de inserción.

⁷ Decreto 37/2006 de 7 de febrero, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión (BOA 17/02/06)

⁸ Orden de 23 de enero de 2003, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocan para el año 2003 las ayudas del Programa ARINSER, establecidas en el Decreto 33/2002, de 5 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión.

⁹ Orden de 16 de febrero de 2004, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocan para el año 2004 las ayudas del Programa ARINSER, establecidas en el Decreto 33/2002, de 5 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión

¹⁰ Orden de 8 de mayo de 2003, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se dispone la publicación del Convenio de 3 de abril de 2003 de colaboración entre el Instituto Aragonés de Empleo y las entidades firmantes Ibercaja, Caja Inmaculada, Cajalón, Multicaja y Caja Rural de Teruel para el desarrollo de un programa de asistencia financiera para el fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales, la promoción del empleo autónomo, el impulso de proyectos y empresas calificadas como I+E y la integración laboral de personas con discapacidad en centros especiales de empleo y de personas en riesgo de exclusión social en empresas de inserción laboral

5.3. Creación y desarrollo de las EIA: el papel gubernamental.

Como ya hemos dicho antes, las EIA nacieron¹¹ a mediados de la década de los 90 y son el resultado de la suma de esfuerzos de personas vinculadas tanto a la administración como a entidades sociales. Surgen en un momento de profundas transformaciones y de crisis. La propia Unión Europea estaba buscando respuestas a la situación de cambio social, tecnológico y económico... porque el desempleo amenazaba la cohesión social y la capacidad de generar tanto una sociedad como una economía sana. El poso de los planteamientos de Jaques Delors se traducía en la búsqueda de respuestas concertadas por parte de todos los agentes sociales a diversas cuestiones, en especial, la del desempleo. Si el sistema social está sometido a una sucesión acelerada de modificaciones en sus modelos de empleo, consumo, etc., se trataba de pensar y adelantarse a las dificultades. En ese contexto, se elaboró *Informe Gyllenhammar*¹² con el se pretendía obtener herramientas para anticiparse al cambio, construyendo un conjunto de propuestas que pivotan sobre varios puntos, dos de los esenciales son el “principio de empleabilidad” y el de “equilibrio social”. Y estos mismos principios subyacen, aunque no de forma expresa, en los fundamentos de las EIA y en la estrategia gubernamental.

Si en el caso de la Unión Europea las políticas de la Comisión y de los estados miembros tenían que atender a la “empleabilidad” como mecanismo de superación de la relación perversa producida entre desempleo y exclusión social. Una argumentación similar se producía en los agentes sociales aragoneses. La llamada “empleabilidad” se venía consiguiendo en épocas anteriores dotando de formación y mejorando las oportunidades formativas entre los trabajadores. Pero esto, ya no era ni es suficiente. Para los colectivos sociales más vulnerables una vía de entrada eficaz en el mercado laboral normalizado era —y sigue siendo— comenzar a trabajar y dotarse de unas capacidades que ya no se obtenían sólo con formación en un centro sociolaboral. Ni tampoco parecía satisfactoria la mera atención asistencialista mediante una asignación mensual. De hecho, los debates y críticas a propósito del Ingreso Aragonés de Inserción (IAI)¹³ implantado en el 95 —como mecanismo de actuación institucional ante los

¹¹ En otros trabajos hemos abordado tanto la génesis detallada de las EIA como su situación actual, a este respecto véase especialmente los Documentos de trabajo n.15 y n.40 de FUNDEAR. Están disponibles en la web de la Fundación: www.fundear.es.

¹² Puede ser útil recordar el comienzo del Informe, —la traducción es nuestra—: “El Consejo Europeo invitó al Grupo (Consejo Europeo Luxemburgo, 21-22/nov/1997) a analizar los cambios en la industrial de la UE., buscar vías de anticipación y de gestión del cambio así como sus consecuencias económicas y sociales, de un modo consistente con los principios del Tratado. Más allá del informe parcial (junio 1998), el grupo ha dirigido sus esfuerzos a facilitar una guía sobre qué hacer —y qué no— para promover empleo y competitividad, asegurar el buen funcionamiento de los mercados de trabajo y preparar para el cambio en estas áreas. Esta guía está orientada a los gestores políticos, líderes de negocios y a los *partners* sociales”.

¹³ Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social. En su Preámbulo dice: “La sociedad postindustrial tiene como uno de sus efectos no deseados la aparición de importantes bolsas de marginación. Es éste uno de sus primeros problemas, y no sólo por razones de sensibilidad social sino también por su repercusión sobre la estabilidad del sistema. Consecuencia obligada es el desarrollo de nuevos instrumentos de política social que permitan la cobertura social de los colectivos e individuos marginados.

problemas específicos de una población excluida del sistema— fueron el foco para pensar otras alternativas. Personas, grupos y entidades de la sociedad civil cuestionaban las formas, los modos e incluso la concepción general de esas políticas sociales oficiales. Pero coincidían en el problema de fondo: la inserción social de quienes el sistema va dejando fuera es una tarea inexcusable y a la que hay que dar respuesta.

Las redes sociales aragonesas que trabajan en temas de pobreza, de exclusión, de inserción, de formación, etc.... generaron una dinámica de revisión de los procesos sobre el IAI. Querían clarificar, más allá de los textos escritos oficialmente, cómo se solicitaba y se distribuía este nuevo mecanismo de política social. De ahí nacieron una serie de peticiones y propuestas para el Consejo Económico y Social de Aragón (CESA), entonces presidido por D. Santiago Marraco, las cuales terminaron en la puesta en marcha de un proceso de búsqueda concertada de respuesta al problema de la exclusión... trasfondo del IAI.

Esto llevó a la celebración de unas jornadas de reflexión donde participó un grupo reducido de personas de todos los sectores. Así se revisó la cuestión de qué se puede hacer para la inserción efectiva de las personas que se quedan fuera del sistema. De aquellas conversaciones cuaja una conclusión, no por obvia menos importante: *“la inserción pasa por lo laboral”*. El empleo es la puerta y el *principio de empleabilidad* la vía de acción. Para ello se ha de intervenir tanto en la formación y la capacitación como en la ruptura de barreras y la accesibilidad al mercado laboral de quienes se quedan fuera.

Pero esto se ha de traducir en una praxis. No basta con las teorías o los discursos. Aquí se llega a un punto donde son personas concretas las que se implican y consiguen poner en marcha el germen de las actuales EIA. ¿Responde esto a unas políticas gubernamentales bien planificadas y estratégicamente concebidas? ¿Se dieron los pasos necesarios para abrir puertas al empleo normalizado a quienes no tenían canales de acceso ni puentes por los que cruzar el abismo?

Los pasos se dieron y las primeras entidades comenzaron su andadura desde 1996 facilitando que esos trabajadores con problemas temporales de acceso al empleo los pudiesen superar. Pero, en sentido estricto, no se puede decir que respondiese a una planificación y a una estrategia de política de gobierno. De hecho, la impresión que da visto el recorrido de las EIA es que ha sido el empuje de las entidades lo que ha ido modelando y consolidando la “política de empleo” en este ámbito. Pero también es cierto que sin el papel desempeñado por algunos responsables de la administración nada

La caracterización del Estado español como un Estado social obliga a los poderes públicos a promover la igualdad real y efectiva de los ciudadanos, impidiendo que ninguno de ellos pueda vivir en condiciones contrarias a la dignidad de la persona, que el artículo 10 de nuestra Constitución proclama como primer fundamento del orden político y de la paz social. Para el cumplimiento de este deber se han instrumentado un importante conjunto de medidas de carácter asistencial que, sin embargo, no resultan suficientes. Por ello, es preciso la constitución y regulación de un nuevo Programa Social que adapte el modelo de acción social tradicional a las necesidades del presente”.

hubiera sido posible, por eso se convirtió en apoyo fundamental para poder comenzar y después continuar.

A su vez, en otras comunidades autónomas y desde la Administración General del Estado también se iba trabajando en líneas convergentes. El departamento específico de Dirección General de la Economía Social del Trabajo Autónomo y del Fondos Social Europeo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales convocó y aglutinó a las entidades y plataformas existentes en este nuevo ámbito de actuación. Lo interesante del proceso es que la iniciativa de actuación estaba vinculada más a la Secretaría General de Empleo que a la de Asuntos Sociales¹⁴. La iniciativa de la Administración Central sirvió para convocar una reunión con los grupos de personas que se estaban moviendo y actuando en las autonomías en torno a la materia de inserción y empleo. Se trató, pues, de promover a entidades que ya tenían un trabajo tangible en acción social, empleo e inserción. Ante esta iniciativa desde el CESA se solicita a la Secretaria General de Empleo la participación de una representación aragonesa. De aquella propuesta de encuentro y coordinación surge en 1998 la Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción (FEDEEI, actualmente FEDEI). Esta nueva organización es una red de redes, una federación que apuesta por aglutinar a federaciones autonómicas. Por eso, en aquellos lugares donde no existían se ha de crear plataformas que coordinen redes o sean una federación de asociaciones. En el caso de Aragón, ésta será la clave para constituir la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción (AREI) en el año 2000.

Con lo cual aquella “plataforma” inicial —que, recuérdese, se creó para dinamizar la reflexión entre las entidades sociales y las personas implicadas en el trabajo por la inclusión e inserción social— se disolvió en favor de la nueva estructura y del nuevo contexto surgido de las reuniones celebradas con las otras organizaciones en el foro creado por la Administración del Estado. De este modo, el proceso autonómico y el central describían un par de caminos, complementarios y casi paralelos, que sirvieron para activar una manera “nueva” de afrontar el reto de la inclusión de personas que se quedan fuera de los cauces habituales.

5.4. Valoración del proceso.

En caso de las EIA, además del entusiasmo y dedicación de las personas de las entidades sociales, el principal “puntal” ha sido el apoyo del gobierno aragonés, de las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales que forman la mesa de concertación. Es una relación de mutua dependencia en la que sin las entidades sociales, —sin esa red de personas comprometidas con un trabajo muy especia— las ideas no hubieran pasado del papel teórico a la práctica posterior. Y viceversa. Los decretos

¹⁴ Lo cual lleva asociada una reflexión de total actualidad, difícil de responder que al menos ha de considerar las preguntas que siguen: ¿dónde está el meollo de las políticas sociales? ¿Es la política de empleo la mejor política social? ¿Son cosas separadas política social y política laboral? ¿Cómo actuar por una ciudadanía social en un estado social de derecho? ¿dejando por sus fueros a los procesos de mercado?

oficiales y el programa ARINSER¹⁵ posibilitaron un tarea que podría llegar a desarrollarse de manera independiente, sin vinculación con la Administración Pública... pero nunca igual a las formas con las que se está llevando a cabo. En esto se cumple aquello de que un esfuerzo común, cooperativo y concertado, permite mucho más que la simple suma de esfuerzos individuales. Para los actores sociales, que son partícipes de esta vía de acción social, resulta patente que hay una vinculación estrecha entre el abanico de posibilidades de actuación y el papel activo de la administración para regular su situación fronteriza. Se viven lejos de las empresas tradicionales, pero también a distancia de las formas asistenciales de otras entidades sociales, por eso, para muchos actores resultan incomprensibles. Es decir, las EIA están fuera de contexto porque todavía son un proceso de innovación social.

A medida que se dan los pasos de puesta en marcha de las empresas y estos pasos consiguen mostrar unos resultados, las posiciones de los distintos actores se van definiendo mejor. En el caso de las entidades sociales, se observa una percepción favorable hacia la iniciativa, aunque cargada de mucho esfuerzo. Por parte de los agentes sociales una división de opiniones que se mueve entre los principios ideológicos y las conquistas alcanzadas. El mundo empresarial, sin embargo, tiene lecturas muy distintas. Sea como sea, la cuestión es que los Decretos de Fomento de empleo están ligados a la mesa de concertación social y a la estrategia política del gobierno de turno. A partir de ahí se ha podido pasar a establecer tres piezas clave para las EIA: *regulación, dinero, registro*. Con la regulación se define un marco legal de referencia. Con el dinero, se dota de unos presupuestos específicos para poder cumplir los objetivos de fomento y formación para el empleo. Con el registro, se establece un conjunto de elementos que permiten participar de la iniciativa.

Más allá de esa cuestión de fondo, lo cierto es que las EIA se constituyen y se insertan tanto en el tejido social como ante la Administración aragonesa. Para ello las EIA han de inscribirse en el registro específico del gobierno aragonés, en este caso, vinculado al Instituto Aragonés de Empleo (INAEM)¹⁶. Mientras que, por otro lado, estas EIA se agrupan para constituir esa plataforma de entidades federadas que respondan a la estrategia descrita antes de FEDEI. En la actualidad, las entidades que forman parte de AREI son menos que las que están inscritas en el registro, lo cual tiene que ver con las condiciones que se han auto—impuesto para crear la red. Para valorar este tipo de decisiones tendrá que ganarse algo más de perspectiva puesto que todavía es poca la distancia entre acontecimientos, decisiones y experiencia.

A día de hoy lo que manifiestan las personas implicadas en las EIA es que “*sin el apoyo de la Administración no habría viabilidad*”. Esa percepción no se desvincula de la sensación de incomprensión ante las empresas —como competencia desleal— ante las entidades sociales con planteamientos tradicionales —por su pacto con el mercado—. Como sus promotores dicen, “*las EIA estamos en un terreno fronterizo*” y, habría que añadir, paradójico. No son organizaciones al uso. Se han acogido al estatuto legal de las

¹⁵ Ibid notas 5, 6, 7, 8 y 9

¹⁶<http://inaem.aragon.es/portal/page/portal/INA/Servicios/Empresas%20de%20Inserci%C3%B3n%20Laboral.%20Programa%20ARINSER>

sociedades limitadas. Entran a competir en el mercado como cualquier otro grupo de personas que haya creado una empresa en el sector que sea. Tienen que conseguir clientes, hacer bien su trabajo y llegar a fin de mes. Pero en este caso, la obsesión central no es obtener más y más beneficios. Aquí se trata de utilizar la empresa para servir de mediadores en la inserción de personas que, sin su presencia y acción, se habrían quedado fuera.

Jurídicamente creen que necesitan un marco distinto y específico para definir su actividad. Con el marco legal actual, han optado por ser sociedades limitadas. El modelo de sociedades limitadas acota una responsabilidad y permite adaptar una estructura al objetivo final: servir de plataforma para mediar entre una situación de exclusión y otra de inserción. La vía es el empleo y la posibilidad de ser empleado. Para ello las EIA se consideran como un lugar de tránsito. No se da empleo para siempre. No se quiere tener una plantilla fija y crecer... No se pretende un comportamiento estándar de empresa que desde una semilla inicial se consolida y crece con su gente. Las EIA se entienden como una plataforma para hacer crecer a personas que se quedarían fuera.

En este sentido entienden los protagonistas, —aquellas personas que están apostando sus esfuerzos para que otras personas puedan salir del agujero negro— de las EIA que tienen que tener una forma jurídica propia. Pero no lo consiguen. Desde los sindicatos reciben críticas ante esta demanda porque supondrían una forma de desregulación mayor y no la quieren. Sólo les dicen que han de ser empresas, que sean sociedades limitadas: *“aceptan mejor que nos subvencionen la baja productividad, a cambio de unos puestos de trabajo”*. En el fondo, lo que subyace es una apuesta por proteger un mercado. La baja empleabilidad de unas personas se convierte en la característica esencial de unas entidades que tienen que ser empresas para insertar a personas con difícil acceso al mercado laboral.

En este modelo de empresa, se da empleo a sujetos que entran en la organización para poder salir cuanto antes. Las EIA son un puente, un medio, un lugar de tránsito para poder volar por sí mismos. Las EIA no son plataformas de autoempleo o lugares para entrar y permanecer eternamente. Esa no es su función ni su intención. Quieren ser una estación de paso —formativa— que permite después funcionar autónomamente en el mercado laboral. Son muy distintos de los servicios asistenciales o de los modelos que promueven la creación de microempresas o las iniciativas de emprendedores que necesitan un primer impulso.

Siguen trabajando y ensayando soluciones para responder a la cuestión inicial: ¿qué mercado dejamos para la inserción de quienes están excluidos? Si hemos aceptado que nuestro sistema es un sistema de mercado, a la vez que un estado social de derecho, esto no puede dejarse a manos del azar. Porque para responder a *“¿qué hacemos con las personas que quedan en la cuneta?”* no basta la casualidad.

En este sentido AREI es un paso más de las EIA. Está pensada para coordinar actividades comunes. Funciona como una asociación empresarial que está integrada en la plataforma de organizaciones similares... pero el “hueco no está claro”. Es cierto que

el decreto aragonés ha definido un marco legal elemental y de referencia, pero “no estamos seguros”. Quieren algo que ayude para concretar sus características propias, “*son empresas de tránsito, con una movilidad elevada —e innata— para un empleo no estable*”. Por eso lo que requieren es “*una regulación que diga que existen en el mercado como tales y que son de tránsito para favorecer el empleo posterior*”, por esto la propuesta del proyecto de ley de regulación de las Empresas de inserción podemos pensar que es el resultado del empuje de una realidad contrastada de “política” de empleo que surge desde la sociedad civil y que la administración es un partícipe más.

5. Conclusiones

Las Empresas de Inserción en España son una realidad que surge como respuesta al problema de la inserción sociolaboral y ante la falta de respuesta por parte de las empresas tradicionales y, también, ante la falta de soluciones por parte de la administración pública. Son una forma de romper el binomio de exclusión y desempleo. Asimismo, las empresas de inserción tienen una proyección que trasciende la realidad española con experiencias en la mayoría de los países europeos y con orígenes similares.

Los datos sobre las Empresas de Inserción en España nos permiten constatar que se trata de un fenómeno presente en prácticamente todas las comunidades autónomas con diferentes niveles de madurez y en un proceso de crecimiento. En el año 2001 según FEDEI (2003) se estima que el número es de 147 empresas pero que ante la falta de datos oficiales este puede ser mayor. Los sectores de actividad son principalmente de poco valor añadido, como los servicios de reciclaje, limpieza, ayuda a domicilio y construcción entre otros. La número de trabajadores en estas empresas en el año 2001 era de 1.892 con un porcentaje de trabajadores de inserción de 61,8%. Los colectivos a los que están dando respuesta predominan, las mujeres, los jóvenes en riesgo de exclusión, parados de larga duración e inmigrantes aunque también se dirigen a extoxicómanos, etnia gitana, presos y exreclusos, sin techo y discapacitados. Según el García y Esteve (2007) el número estimado de empresas de inserción es alrededor de 165, y entre 3.550 y 3.800 trabajadores. Asimismo, el 75% de las empresas denominadas de inserción disponen de mecanismos para dar el paso al mercado laboral ordinario y el resto no lo establecen.

El análisis de la relación entre políticas públicas de empleo y las empresas de inserción lo hemos realizado desde la experiencia aragonesa. Para ello, hemos mostrado las cifras más significativas de las empresas de inserción aragonesas y como se ha podido observar, en los cuatro años disponibles, éstas han crecido en plantilla media siendo en el año 2006 una media de trabajadores de 273 en las 12 empresas pertenecientes a AREI. Asimismo, los colectivos en riesgo de exclusión empleados por estas empresas son similares a los del resto de España. La procedencia de estas personas claramente muestra una colaboración equilibrada entre instituciones públicas y privadas. Finalmente los datos económicos-financieros muestran que con tan solo un 13,48% de subvenciones sobre la facturación estas entidades permanecen en el mercado dando respuesta a un problema social.

Asimismo, hemos presentado una breve reflexión sobre la relación de las Empresas de Inserción con las políticas activas de empleo y como una respuesta a las políticas tradicionales denominadas pasivas que no fueron capaces de llegar a los colectivos más vulnerables. En este sentido se han destacado las recomendaciones de Nyssens (2006) dirigidas a los gobiernos y su relación con las Empresas de Inserción y como se pueden articular estas medidas a través de políticas reguladoras, políticas de compensación y políticas de sustitución descritas por López-Aranguren (2006). A continuación hemos analizado el proceso de creación y desarrollo de las Empresas de Inserción Aragonesas y de este proceso las principales cuestiones a destacar son las siguientes. 1) Las EIA nacen a mediados de la década de los 90 y son el resultado de la suma de esfuerzos de personas vinculadas tanto a la administración como a entidades sociales. Ponemos el acento en personas vinculadas, dado que desde sus inicios la respuesta desde la administración ha sido más bien una apuesta individual más que el resultado de una planificación de una política gubernamental. 2) Simultáneamente a las medidas de las comunidades autónomas, desde la Dirección General de Economía Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se promovieron encuentros y redes, de forma que los procesos autonómicos y centrales describían caminos complementarios que sirvieron para activar una manera “nueva” de afrontar el reto de la inclusión. 3) La conclusión final de la vinculación de las empresas de inserción en las políticas de empleo es que, gracias a estas entidades, se ha creado una política “pública” de empleo que surge desde la sociedad civil y en la que la administración ha sido un partícipe más.

6. Referencias

- ÁLVAREZ VEGA, M. I., (1999): “las empresas de inserción social como nueva forma de organización empresarial. Especial referencia a su régimen jurídico”, CIRIEC. Revista de Debate sobre Economía Pública, Social y Cooperativa, 31, pp. 47-84.
- BORZAGA, C., LOSS, M. (2006) “Profiles and trajectories of workers in work integration social enterprises”. Social Enterprise – at the crossroads of market, public policies and civil society, Routledge, London, pp. 169-194.
- BORZAGA, C y DEFOURNY, J., (2001): *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London
- CHAVES, R. y SAJARDO, A. (1999): “La inserción laboral a través de la economía social en el ámbito de las políticas activas de empleo”, *Revista Valenciana D'Estudis Autonomics*, 26, pp.57-81.
- DAVISTER, C., DEFOURNY, J., GRÉGOIRE, O., (2004) “ Work integration social enterprises in the European Union: an overview of existing models”. Working Paper nº04/04, www.emes.net
- DEFOURNY, J. FAVREAU, L. LAVILLE, J.L. (1997): *Inserción y Nueva Economía Social. Un balance internacional*, CIRIEC-España.
- EMES Working Papers series, <http://www.emes.net/>
- FEDEI, (2003): Identificación y diagnóstico integral de las Empresas de Inserción en España, Editorial Popular, Madrid.
- GARDIN, L. (2006) “A variety of resource mixes inside social enterprises”. Social Enterprise – at the crossroads of market, public policies and civil society, Routledge, London, pp. 111-136.
- LESMESS ZABALEGUI, S. (2002) *Manual de Cláusulas Sociales. La adjudicación de Contratos de las Administraciones Públicas como herramienta de Inserción Sociolaboral para personas en situación de riesgo de exclusión social*. Pamplona: Fundación Gaztelan y Caja Madrid Obra Social.
- LÓPEZ-ARANGUREN MARCOS, L. M. (1999): “Las empresas de inserción, un nuevo y eficaz recurso en la lucha contra la exclusión”, *Intervención Psicosocial*, 8 (3), pp. 299-306.
- LÓPEZ-ARANGUREN MARCOS, L. M.. (2006): Las Empresas de Inserción en España: un recurso para la mejora de la empleabilidad en Millán J. C.: Empresas de inserción, Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias
- MARCUELLO, C., BELLOSTAS, A., CAMÓN, J. MARCUELLO, Ch. y MONEVA, J.M. (2005): “Las Empresas de Inserción en Aragón: características, evolución y futuro” Documento de Trabajo 15/2005, Fundación Economía Aragonesa
- MARCUELLO Ch., BELLOSTAS A., MARCUELLO C., MONEVA J. M. (2007): “Transparencia y rendición de cuentas de las Empresas de Inserción” *Revista de Debate de la Economía Social Pública y Cooperativa*, CIRIEC-España (próxima publicación).
- MILLÁN CALENTI, J. C. (2006): *Empresas de Inserción*, Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias,
- NYSSSENS, M. (2006) “Social Enterprise at the crossroads of market, public policy and civil society”, Routledge, London.
- PUIG OLLE, A. (1998): “Las empresas de inserción. El papel de las fundaciones y las asociaciones en la creación de las empresas”, *REVESCO*, 65, pp.69-71.
- QUINTAO, C. (2006): “Empresas de Inserção e renovação do terceiro sector – notas em torno das problemáticas e desafios no contexto da União Europeia”, XI Jornadas

de Investigadores en Economía Social y Cooperativa, CIRIEC – España y CECOOP Universidad de Santiago de Compostela.

QUINTAO, C. (2007): “Empresas de Inserción y empresas sociales en Europa”, Revista de Debate de la Economía Social Pública y Cooperativa, CIRIEC-España (próxima publicación)

SPEAR, R., BIDEET, E., (2003) “The role of social enterprise in European labour markets”. Working Paper nº03/10, www.emes.net.

CAPÍTULO 6.

EL TERCER SECTOR SOCIAL Y EL VOLUNTARIADO EN LAS POLÍTICAS SOCIAL Y DE VOLUNTARIADO

Antonia Sajardo Moreno

Santiago García Campá

Universidad de Valencia y Universidad Jaume I de Castellón

Palabras clave: Sector Voluntario, Voluntariado, políticas públicas, legislación, Estado de bienestar, Innovación social, Sector Público, modelos de colaboración, **Política social**, Comunidades Autónomas, servicios sociales, acción social.

1. Introducción.

Tomando como referencia a una parte de la Economía Social, al Sector Voluntario, integrado por aquellas organizaciones sin fines de lucro que cuentan con recursos humanos que desempeñan su actividad sin contraprestación remunerada, el presente trabajo aborda tres cuestiones en el marco más amplio del proyecto de investigación sobre el papel de la Economía Social en las Políticas Públicas en España. En primer lugar se estudian los principales valores añadidos sociales que aporta a la sociedad este sector social y que le hacen acreedor de grandes potencialidades en el marco de la política social. El valor añadido social de estas entidades no ha sido obviado por los teóricos y prácticos de la política social, identificando un amplio elenco de potencialidades de la integración del Sector Voluntario en este tipo de políticas públicas. Es ésta la segunda cuestión que se aborda, la colaboración entre el Sector Público y el Sector Voluntario en el ámbito de la política social. La tercera cuestión, más empírica, radica en analizar el tratamiento del Sector Voluntario y el voluntariado en las políticas públicas urdidas en España. A tal efecto se analiza la trayectoria de integración del Sector Voluntario en las políticas públicas desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, a dos niveles, de un lado, el de las políticas sectoriales, abordando para ello la legislación sectorial sobre acción social, en concreto, las Leyes de Servicios Sociales, y de otro lado, de las políticas específicas de voluntariado, estudiando la regulación sobre voluntariado, principal elemento definidor del Sector Voluntario. El trabajo finaliza con un apartado de conclusiones donde se pretenden apuntar algunos de los retos que deberán afrontar las políticas públicas sobre Sector Voluntario y voluntariado en los próximos años, contribuyendo de este modo al debate general sobre las formas más adecuadas de relación entre los poderes públicos y las entidades que conforman el Sector Voluntario y el propio voluntariado.

2. La revalorización del sector voluntario y su utilidad social

Las sociedades desarrolladas se hallan inmersas en un proceso de reconfiguración de la participación de los tres grandes sectores institucionales existentes, a saber, sector privado lucrativo, Sector Público y economía social (y dentro de ella, el Sector Voluntario), y en su seno de rediseño de la implicación de cada uno de ellos en las esferas sociales, económicas y políticas de las mismas. Aunque bajo un contexto álgido del ciclo económico, se asiste a una redefinición de los Estados de Bienestar originada por tres vectores principales: cambios sociales, principalmente surgidos por la mutación de las estructuras sociales y familiares, nuevos problemas y necesidades sociales, junto con el factor inmigración; cambios políticos, gestados en virtud de una crisis de los sistemas tradicionales de valores, y cambios económicos, motivados por la profunda segmentación experimentada por los mercados. En este contexto se genera una nueva mirada revalorizadora, respecto de las aportaciones y el papel a jugar por una serie de entidades, que tradicionalmente han contribuido a resolver necesidades humanas, y que integran el denominado *Sector Voluntario*, en el diseño de la nueva política social.

Se gesta así un “retorno de la sociedad civil” en cuyo resurgimiento confluyen de manera desigual la recurrente y cada vez más notoria inseguridad y limitada extroversión hacia lo social por parte del mercado, a pesar del reciente discurso sobre responsabilidad social de las empresas, y el cuestionamiento del patrón público de bienestar ante sus dificultades para dar oportunas respuestas a las nuevas demandas sociales en el orden político y económico, fundamentalmente de empleo, participación y protección social. Todo lo anterior se ha traducido en una rápida expansión del Sector Voluntario, reflejado no sólo en la oportunidad que ello supone para su desarrollo, sino también por las posibilidades que este sector detenta en la realización eficaz y eficiente de estas tareas. No obstante también irrumpe con fuerza el sector privado tradicional y el mercado, el cual, constatada la rentabilidad en parcelas relevantes del sector de acción social, reintroduce y refuerza la disciplina mercantil en el ámbito público (bajo los principios de elección y soberanía del consumidor), generando cuasi-mercados en los Estados de Bienestar.

En este contexto se genera un proceso de cambio en el diseño institucional concretado en tres vectores mutuamente interrelacionados: de un lado, la reestructuración, repliegue y externalización de la actividad pública con objetivos de racionalización, economía y desburocratización (semiprivatización); de otro lado, la mercantilización de las relaciones socioeconómicas, y por último, la recomposición de la sociedad civil. La política social comienza a concebirse desde un enfoque de producción del bienestar social, que defiende un modelo mixto de implementación, donde el Sector Público asuma las funciones de financiación, regulación y control y el sector privado (mercado, pero fundamentalmente Sector Voluntario) se encargue de las tareas de producción y distribución

El Sector Voluntario se concibe como una alternativa ante los fallos del mercado y los fallos del Estado. Así, en contextos donde el sector Público no puede asegurar una provisión de outputs eficiente por las limitaciones burocráticas o presupuestarias, donde el mercado no está dispuesto a promover bienes dirigidos a colectivos desfavorecidos, de bajo nivel económico, o con externalidades, el Sector Voluntario puede satisfacer estas demandas generando una oferta económica ágil, flexible, eficiente, adaptada a las

circunstancias creativa e innovadora, a la vez que favorece la cultura democrática, la igualdad social y política y los valores de la solidaridad, el pluralismo, la cohesión social y el voluntariado. Ello es especialmente cierto en el ámbito de la acción social, donde junto a un nuevo enfoque que tiende a primar los aspectos de prevención y postula la implicación comunitaria, se adicionan las características socio-económicamente desfavorables de la demanda, la naturaleza de los propios outputs socialmente necesarios (características complejas o inobservables), o las situaciones en las que éstos se demandan y ofertan (separación entre oferentes y demandantes), que los torna no rentables para el mercado, y no asumibles políticamente para el Estado.

En el ámbito de la acción social, dirigida a prestar servicios de atención personal a los grupos sociales más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad, el Sector Voluntario presenta cuatro principales propiedades de interés general (Sajardo, 1996):

En primer lugar este sector social presenta una especial capacidad, por un lado, para responder rápidamente, innovar y dar cobertura a las nuevas demandas sociales, y por otro lado, para satisfacer necesidades sociales específicas y nuevas (función de *pionerismo* según Berger y Neuhaus, 1977; Kramer, 1981; Gidron, Kramer y Salamon, 1992). Este sector detecta más rápidamente las nuevas necesidades sociales, ya sea porque son los propios afectados los que se auto-organizan para ello, o por iniciativa del voluntariado. En muchos casos, estas entidades canalizan las demandas al Sector Público en forma de presión social (denuncia, reivindicación).

En segundo lugar presenta ventajas de eficiencia en ámbitos caracterizados por el fallo de mercado conocido como asimetría informativa entre demandantes y oferentes. Esta situación es característica, por ejemplo, de los servicios a las personas de tercera edad, a la infancia o para las personas con discapacidad. Estos últimos colectivos, los consumidores finales, son incapaces de transmitir información adecuada sobre el nivel y calidad de los servicios recibidos, a los demandantes (sus padres, por ejemplo), luego una oferta de carácter lucrativo puede fácilmente aprovecharse de esta situación. Por contra, el Sector Voluntario tiene una mayor propensión a ofrecer servicios de mejor calidad en tanto que no presentan ese incentivo de provecho lucrativo. En este hecho confluyen argumentos como su propia naturaleza no lucrativa, el carácter altruista y voluntario de buena parte de los efectivos laborales que en ellas trabajan, su especial sensibilidad hacia los problemas, necesidades y demandas sociales. Además, en muchas de estas organizaciones voluntarias, los demandantes presentan una fuerte capacidad de control de la calidad del output en tanto que poseen un elevado poder de decisión en estas organizaciones.

En tercer lugar el Sector Voluntario es capaz de movilizar a gran recursos que de otro modo quedarían ociosos o muy infrautilizados, como son el personal voluntario y recursos materiales (donaciones).

Por último, el Sector Voluntario también desarrolla roles que mejoran el funcionamiento del sistema como son la integración socio-laboral de colectivos desfavorecidos, marginados o excluidos del mercado laboral (uso del trabajo de personas con discapacidad física o psíquica, de colectivos en proceso de reinserción social -ex-reclusos-, etc.) y el desarrollo personal (no sólo para los colectivos afectados sino para los voluntarios), además de constituir un mecanismo de canalización de las demandas desde la sociedad civil hacia las autoridades públicas.

Tales valores añadidos sociales del Sector Voluntario no deben de ser magnificados, pues en el otro lado de balanza existen unas debilidades intrínsecas, que se han denominado *Fallos del Sector Voluntario*” (Salamon, 1987), que socavan su capacidad para ser el principal generador de acción social, alternativo al Estado de bienestar. Estos fallos son:

En primer lugar, la *insuficiencia filantrópica*. Ésta se fundamenta en que este sector presenta insuficientes recursos financieros filantrópicos (donaciones, voluntariado) para articular una respuesta satisfactoria a las necesidades de bienestar de una sociedad desarrollada.

En segundo lugar, se señala la reducida profesionalidad, capacidad administrativa y de gestión de que adolecen generalmente sus acciones, debilidad conocida como *amateurismo filantrópico*.

En tercer lugar, el llamado *particularismo filantrópico*, o tendencia del Sector Voluntario a guiar sus actuaciones en base a los intereses de grupos sociales, religiosos, económicos o políticos específicos o particulares, excluyendo o marginando al resto de la población de su acción, o inversamente, generando indirectamente rechazo o resistencias por parte de los otros colectivos a recibir los servicios de estos grupos particulares.

En cuarto lugar, se argumenta el carácter discrecional y voluntarista de las acciones de este sector social, dado que éstas no están sujetas a un derecho subjetivo. Este fallo es denominado *paternalismo filantrópico*.

3. La integración del sector voluntario en la política social: bases teóricas para un marco de colaboración

Una importante corriente de la literatura científica (Kramer, 1981, 1987, 1990; Salamon, 1985, 1986, 1987, 1989; Wolch, 1990, 2003; Kuhnle & Selle, 1990, 1992; Anheier, 1992; Gidron & Bar & Katz, 2003; Anheier & Ben-Ner, 2003) ha fundamentado el papel desempeñado por el Sector Voluntario en el ámbito de la política social, en particular, analizando sus relaciones con el Sector Público.

Una parte de esta literatura ha argumentado cómo su colaboración con el Sector Público permite transformar los Estados de Bienestar, manteniendo sus logros, como son el acceso universal a los servicios de carácter social, independientemente del nivel de renta, y la democracia, como criterio de decisión en este mismo ámbito.

Esta colaboración público-privada se basa en dos premisas. La primera consiste en concebir la política social desde un enfoque de *proceso* en la generación de servicios de acción social, donde se identifican tres funciones: la provisión (o financiación), la producción y distribución, y la regulación y control. La segunda premisa estriba en asignar a uno o más sectores institucionales, Sector Público, Sector Voluntario, y mercado la realización de tales funciones. La propuesta, a la que de hecho están tendiendo los distintos Estados de bienestar en Europa (García Campá, 2007), radica en que el sector público asume las funciones de financiación, de regulación y control, y sólo parcialmente de producción y distribución mientras el Sector Voluntario produce y distribuye el mismo, ámbito donde presenta ventajas de eficiencia. El mencionado proceso podría basarse en la

aplicación del *principio de complementariedad*, consistente en que las potencialidades de cada sector en el bienestar social serían mutuamente aprovechadas en el diseño, elaboración y ejecución en pro de un eficiente y eficaz desarrollo de la política social.¹ Autores como Aznar (1999), Casado (2003) y Rodríguez Cabrero (2003) han avalado y fundamentado esta idea para el caso español.

Este modelo de colaboración interinstitucional permite atenuar o eliminar las deficiencias del Sector Público las cuales se centran básicamente en la función de producción y distribución, sin alterar los rasgos positivos del sistema.

La literatura económica del Sector Voluntario en general y del Sector voluntario en particular ha evidenciado las limitaciones que lleva aparejadas la intervención pública en materia de acción social, sobre todo a nivel de producción y distribución de ciertos outputs. Estas limitaciones tienen su origen en cuatro factores principales.

En primer término debe indicarse que la técnica operativa del Sector Público basada en actuar siempre atendiendo a premisas reglamentarias y jerárquicas, dota a sus actuaciones de un carácter, lento (burocrático) o poco flexible e innovador. En muchos casos este modo de acción dificulta la articulación de respuestas razonables frente a circunstancias particulares y concretas, y le dificulta detectar nuevas necesidades sociales a las cuales responder.

En segundo término se localizan los factores de carácter socio-político. Así, en determinadas sociedades caracterizadas por una fuerte segmentación religiosa, social o política, la actividad del Sector Público puede ser ineficaz, fundamentalmente por la desconfianza que potencialmente tiende a generar en amplios colectivos. Si una parte de la ciudadanía (especialmente las minorías) percibe que el Sector Público se encuentra sustentado por los grupos más poderosos o por ciertas facciones sociales, tenderá a ser reticentes o incluso rechazará las actuaciones de este sector.

En tercer lugar, en el ámbito de la acción social, caracterizado por fuerte heterogeneidad de la demanda, lo que suele ser cada vez más característico en los países desarrollados, la oferta pública universal y estandarizada puede encontrar dificultades para hacer frente a segmentos diferenciados tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Adicionalmente, especialmente en las décadas de los ochenta y noventa en un marco de crisis económica, pero también en el contexto expansivo de la década actual, el Sector Público ha adolecido de grandes dificultades de carácter financiero para poder continuar desarrollando su política de acción social.

La colaboración permite al Sector Público no sólo cumplir con sus obligaciones de bienestar social sino satisfacer otras necesidades específicas o nuevas a través de su reconocimiento como derechos, sin un incremento paralelo de sus costes (de inversión y funcionamiento). Al propiciar el empleo de recursos ociosos, que de otro modo el Sector Público no podría movilizar, éste puede desplegar nuevas actuaciones, evitando el

¹ Este *principio de complementariedad*, entre el sector público y la iniciativa privada lucrativa y no lucrativa, ha sido recogido en la Constitución Española, aunque no de manera expresa. Ello frente al acuñado *principio de subsidiariedad* que fundamenta las actuaciones de los sectores institucionales en la legislación de la Unión Europea.

despilfarro de recursos. El Sector Voluntario (la economía social en general) genera así un *efecto multiplicador* de los recursos públicos en el ámbito de la acción social actuando como un mecanismo post-keynesiano de acción pública (Vienney, 1994). Esta línea argumental colaborativa se ve reforzada por el hecho de que muchas de las grandes organizaciones del Sector Voluntario ya se hallaban funcionando, realizando idénticas u otras funciones a las efectuadas por el Estado, lo cual resulta más económico para éste que crear sus propias estructuras paralelas.

El modelo de colaboración entre el Sector Voluntario y el Sector Público en el ámbito de la política social adolece de una serie de riesgos.

En primer lugar cabe señalar que la descentralización de la producción de acción social a través de múltiples organizaciones voluntarias, de dimensiones variables (en muchos casos de pequeño tamaño), con rasgos, estructuras y procedencias diferentes y variadas, obliga al Sector Público a una separación y especialización de sus programas de actuación, a una multiplicidad de instrumentos de acción, y una diversificación de intervenciones. La heterogeneidad y variedad cualitativa, así como la diversidad de medios y posibilidades de las diferentes entidades propicia la aparición de resultados desiguales, manifestados en una eficacia estricta en unos casos, pero de incumplimiento en otros.

La posibilidad de llegar a acuerdos globales resulta difícil en la medida en que se disminuye la probabilidad de que sean satisfechos todos y cada uno de los intereses de las distintas partes implicadas y por la divergencia entre los modelos de actuación pública con perspectiva sistémica, y la disparidad de métodos mostrada por las actividades no lucrativas, (de mayor singularidad), en muchas ocasiones poco afines o relacionadas a las del primero. Se generan así dificultades para el ejercicio de las funciones de dirección y coordinación de la oferta de bienestar social que obligan a modificar las estructuras públicas de gestión y planificación. La toma de decisiones y la fijación de prioridades públicas de bienestar se complica e incrementa sus costes de implementación. En este contexto, se produce un riesgo de fragmentación de la política social, de difícil racionalización y coordinación de las acciones, y de debilitación de su coherencia.

En un gran número de ocasiones el Sector Público se ve en una posición delicada respecto de las responsabilidades de bienestar social que le son propias, dado que en este modelo de colaboración con el Sector Voluntario se estructuran como entes ejecutores activos de la producción y distribución de servicios sociales dotadas de autonomía de acción respecto del Sector Público y discrecionalidad en el cumplimiento de sus actuaciones. En este contexto, el Estado se encuentra en una situación crítica puesto que detenta la responsabilidad última de los programas desarrollados, pero sobre los cuales encuentra dificultades para efectuar un control integral y sistemático. Parece que existe un *trade off* entre los aspectos de descentralización y los de control.

En determinadas ocasiones, el propio Sector Voluntario posee un conocimiento poco sistemático y claro de los papeles y responsabilidades de las respectivas partes colaboradoras, e incluso de si tal cooperación existe.

Otro importante riesgo a considerar estriba en la potencial y progresiva disminución de la responsabilidad pública en las actividades desarrolladas por el Sector Voluntario. Así, el Sector Público, ante la oferta de outputs sociales implementada por el Sector Voluntario, puede verse incentivado a reducir sus intervenciones. El resultado puede ser

cuantitativamente invariable, aunque cualitativamente diferente, si la reducción de la actividad pública se ve compensada con la del Sector Voluntario. Si ello no es así, la consecuencia sería una reducción del bienestar global, que tiende a afectar con mayor crudeza a los grupos socioeconómicos más desfavorecidos.

4. El sector voluntario en el marco de la política social en España

El máximo exponente normativo regulador de la intervención del Sector Voluntario en el ámbito de la acción social lo constituyen las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales. Este proceso legislativo fue iniciado en la década de los ochenta y concluyó ya bien entrados los años noventa. En la actualidad la práctica totalidad de las leyes ha sido revisadas y modificadas por nuevas disposiciones. La tabla nº 1 presenta la evolución cronológica de esta regulación.

Tabla 1.
Evolución cronológica de las leyes de servicios sociales

<i>Año</i>	<i>Disposición legal</i>	<i>Comunidad Autónoma</i>
1982	Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre servicios sociales (<i>BOPV</i> de 2 de junio)	País Vasco
1983	Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, sobre servicios sociales (<i>BON</i> de 8 de abril)	Navarra
	Ley 12/1983, de 14 de julio, de administración institucional de la sanidad y la asistencia y los servicios sociales de Cataluña.	Cataluña
1984	Ley 11/1984, de 6 de junio, de servicios sociales (<i>BOCM</i> del 23)	Madrid
1985	Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de servicios sociales (<i>BORM</i> del 19)	Murcia
	Ley 26/1985, de 26 de diciembre, de asistencia y servicios sociales (<i>DOG</i> de 10 de enero de 1986)	Cataluña
1986	Ley 3/1986, de 6 de abril, de servicios sociales (<i>DOCLM</i> de 20 de mayo) ²	Castilla-La Mancha
1987	Ley 9/1987, de 11 de febrero, de acción social (<i>BBOIIBB</i> de 28 de abril)	Baleares
	Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social (<i>BOA</i> del 30) ³	Aragón
	Ley 5/1987, de 11 de abril, de servicios sociales (<i>BOPA</i> de 5 de mayo)	Asturias
	Ley 5/1987, de 23 de abril, de servicios sociales (<i>DOE</i> de 12 de mayo)	Extremadura
	Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales (<i>BOCAN</i> de 4 de mayo)	Canarias
	Ley 3/1987, de 27 de mayo, de servicios sociales (<i>DOG</i> de 2 de junio)	Galicia

² En 1995 se aprobó la Ley 5/1995, de 23 de marzo, para promover el derecho de ciudadanía, la igualdad de oportunidades y la integración social de todos los ciudadanos en Castilla-La Mancha (*DOCLM* de 21 de abril).

³ Existe un Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Aragón (10-XI-2006).

1988	Ley 2/1988, de 4 de abril, de servicios sociales (<i>BOJA</i> del 12)	Andalucía
	Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de acción social y servicios sociales (<i>BOCyL</i> de 9 de enero de 1989)	Castilla-León
1989	Ley 5/1989, de 6 de julio, que regula el sistema de servicios sociales (<i>DOGV</i> del 12)	Comunidad Valenciana
1990	Ley 2/1990, de 10 de mayo, de servicios sociales (<i>BOLR</i> del 26)	La Rioja
1992	Ley 5/1992, de 27 de mayo, de acción social (<i>BOC</i> de 5 de junio)	Cantabria
1993	Ley 4/1993, de 4 de abril, de servicios sociales (<i>DOG</i> del 23)	Galicia
1994	Ley 4/1994, de 20 de abril, de administración institucional, de descentralización y de coordinación del Sistema Catalán de Servicios Sociales (<i>DOGC</i> del 29)	Cataluña
	Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la fusión de las leyes 12/1983, de 14 de julio, 26/1985, de 27 de diciembre, y 4/1994, de 20 de abril, en materia de asistencia y servicios sociales (<i>DOGC</i> de 13 de enero de 1995)	Cataluña
	Ley 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales (<i>BOPV</i> de 12 de noviembre)	País Vasco
1997	Ley 5/1997, de 23 de junio, de servicios sociales (<i>DOGV</i> de 10 de julio)	Comunidad Valenciana
2002	Ley 1/2002, de 1 de marzo, de servicios sociales (<i>BOLR</i> del 7)	La Rioja
2003	Ley 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales (<i>BOCM</i> de 14 de abril)	Madrid
	Ley 3/2003, de 10 de abril, de servicios sociales (<i>BORM</i> de 2 de mayo)	Murcia
	Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales (<i>BOPA</i> de 8 de marzo)	Asturias
2006	Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales (<i>BON</i> del 20)	Navarra
2007	Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales (<i>BOC</i> de 3 de abril)	Cantabria

Esta regulación de nuevo cuño en nuestro país en el ámbito de los servicios sociales reconocía por primera vez la responsabilidad pública en materia de oferta de servicios sociales plasmada en la voluntad de edificar una *red pública de servicios sociales* que permita la garantía de los mismos como derechos subjetivos. Los servicios dejan de tener un carácter asistencial, discrecional y graciable típico de los históricos sistemas de beneficencia y asistencia social, para alcanzar el rango de *derecho subjetivo*, reivindicable individualmente y de obligada prestación por los poderes públicos.

La articulación de la oferta de servicios sociales, se configura en torno a dos modalidades básicas de servicios sociales. Por un lado, una amplia base de *Servicios Sociales Generales* próximos al ciudadano, destinados a toda la población demandante de los mismos, y cuya titularidad debe ser necesariamente del Sector Público. Por otro lado se encuentran los *Servicios Sociales Especializados*, orientados a atender

necesidades específicas de determinados ciudadanos, bien por las propias características del beneficiario o bien por la complejidad de la acción a desarrollar, y cuya titularidad puede ser indistintamente pública o privada (lucrativa o no lucrativa).

Las diferentes leyes autonómicas de servicios sociales aluden a la necesidad de contar y colaborar con la *iniciativa social* con o sin ánimo de lucro (Sector voluntario) en la oferta de servicios sociales⁴. Para algunos especialistas, como ya ha quedado dicho, la Constitución Española ampara nítidamente las relaciones entre el Sector Público y el Sector voluntario, donde junto a la responsabilidad pública en materia de acción social se reconoce la *actuación complementaria* y por lo tanto de colaboración entre ambos sectores. Esta colaboración queda sometida al régimen de previa autorización respecto de la apertura, modificación y clausura de establecimientos, así como al cumplimiento de una serie de requisitos mínimos, de acreditación e inspección pública.

Iniciativa social y Sector Voluntario

La integración del Sector voluntario en esta política social, a tenor de lo establecido en las normas legales, se ve generalmente limitada a la prestación de servicios sociales especializados, sin extenderse a los comunitarios (como es el caso de la Ley valenciana, aragonesa y asturiana), en otros casos, y de manera muy matizada esta intervención puede extenderse también a los servicios básicos *que así lo permitan* (Ley de Castilla-León).

En el ámbito de esta colaboración pública-privada se ha urdido un entramado de respaldos financieros y legales, encuadrados en la actividad administrativa de fomento, que salvo excepciones, queda reservada a entidades del Sector voluntario. Dentro de esta misma actividad, ciertas leyes contemplan la posibilidad de declaración de interés regional, y por tanto el disfrute de determinados beneficios (no suficientemente perfilados) a las entidades que reúnan determinados requisitos (como la ley de Castilla-La Mancha, la de Baleares y la de Asturias). El mecanismo financiero más generalizado es el de la subvención dentro del marco de las ayudas anuales de la Administración en concepto de gastos corrientes o de inversión. El carácter discrecional y anual de su concesión genera una fuerte incertidumbre en las actividades del Sector voluntario.

Dentro de un marco de voluntad de establecer un sistema de colaboración entre el Sector Voluntario y el Sector Público en las distintas leyes autonómicas de servicios sociales existe una disparidad de modelos. Cabe resaltar tres modelos representados por la Ley vasca, la Ley castellano-leonesa y la Ley navarra. En primer término la Ley de Servicios Sociales del País Vasco reconoce el interés y necesidad de la colaboración entre ambos sectores, no obstante, esta colaboración no está adecuadamente acompañada de mecanismos que garanticen unas acciones independientes. Si bien esta

⁴ A este respecto un ejemplo paradigmático viene representado por la Ley de Navarra, la cual contempla únicamente la colaboración pública con entidades del sector voluntario. En este mismo sentido la Ley Foral de Conciertos de la citada Comunidad reserva también a esta iniciativa la suscripción de conciertos. Con posterioridad se modificó este criterio en virtud de la Ley Foral 3/1988 de 12 de mayo, admitiendo la intervención de la iniciativa privada *lucrativa* en la suscripción de conciertos. Por su parte la Ley gallega prevé la posibilidad de concertar plazas con centros dependientes de la iniciativa privada con o sin ánimo de lucro.

Ley contempla expresamente a las entidades del Sector Voluntario como beneficiarias de apoyos financieros, estipulando explícitamente el paso de fórmulas discrecionales a fórmulas condicionadas que conduzcan al cumplimiento de los objetivos señalados en la planificación del sector, en la práctica domina el primer tipo de acciones (las subvenciones).

En segundo término, la Ley de Castilla-León supone un ejemplo de voluntad política de colaboración con la iniciativa social. En esta Ley se configura el sistema de acción social como la organización integrada de recursos públicos y privados contenidos en la planificación regional. El Sector Voluntario aparece como un partícipe fundamental del sistema. Además se establece que en el sistema de acción social las acciones o programas realizados por este sector serán financiados por idénticos criterios a los que se les aplican a las entidades públicas. Se dedica asimismo toda una sección del articulado (2ª del Título III) a regular la colaboración entre ambos, no sólo en gestión o desarrollo de programas sino también en la planificación y el diseño de los mismos. Es interesante resaltar que no quedan excluidas de ayuda financiera (básicamente por el mecanismo de la subvención) las entidades no integradas en el sistema.

Finalmente, la Ley de Navarra contempla la colaboración pública con entidades voluntarias, a través de apoyos financieros, bajo la condición de que estas entidades cumplan, entre otros requisitos, la adecuación a las normas y programación de la Administración. La Ley Foral de Concierdos de Navarra de 25 de octubre de 1985 establece una serie de mecanismos de colaboración entre el Sector Público y el Sector Voluntario, con el rasgo de garantizar la afectación de varios presupuestos a un determinado plan de acción, que permite instrumentar esta colaboración más allá del ejercicio económico.

5. El voluntariado en la política social

Desde un punto de vista cronológico, diversos trabajos han coincidido (con ligeras variaciones) a la hora de dividir en tres etapas la evolución del tratamiento del voluntariado en España por los poderes públicos⁵ (Camarasa Casals, 2004, García Campá, 2006, García Inda, 1997):

- a) Primera etapa: *antecedentes*. El periodo de tiempo tomado en consideración comprende desde el inicio de la transición política hacia un régimen democrático, que culmina con la aprobación de la Constitución Española de 1978, hasta el año anterior a la aparición de la Ley de integración social de los minusválidos, considerada un punto de arranque para la posterior regulación jurídica del voluntariado (Madrid 2001: 33).
- b) Segunda etapa: *regulación indirecta* (1982-1990). En esta etapa, que se inicia con la aprobación de la Ley de integración social de los minusválidos, pueden destacarse dos cambios relevantes en el tratamiento del voluntariado: el desarrollo de la normativa autonómica sobre servicios sociales y el cambio en el sistema estatal de financiación pública del voluntariado.

⁵ Una compilación exhaustiva de la normativa estatal y autonómica sobre voluntariado puede hallarse en la aportación de P. Durán y Lalaguna y A. Ventura Franch (2005).

- c) Tercera etapa: *regulación específica* (1991-2006). Esta etapa comprende desde la creación del Instituto catalán del voluntariado, el primer organismo autonómico con funciones específicas en la materia, hasta la aprobación de la Ley del voluntariado de Castilla y León, último texto de rango legal que ha tratado de modo específico el voluntariado (ver Tabla 1). En este periodo sobresale la aprobación de la Ley del voluntariado del **Estado**, considerada por C. Alemán y M. García «un hito fundamental en el desarrollo legislativo acerca de esta materia» (2005: 325).

Tabla 2.
Evolución cronológica de las leyes del voluntariado

Año	Disposición legal	Comunidad Autónoma
1991	Ley 25/1991, de 13 de diciembre, de creación del Instituto Catalán del Voluntariado (<i>DOGC</i> del 30)	Cataluña ^a
1992	Ley 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social (<i>BOA</i> del 19)	Aragón
1993	Ley 4/1993, de 4 de abril, de servicios sociales (<i>DOG</i> del 23)	Galicia
	Decreto 45/1993, de 20 de abril, del voluntariado social (<i>BOJA</i> de 25 de mayo)	Andalucía
1994	Decreto 28/1994, de 12 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de los Voluntarios Verdes (<i>BOLR</i> del 24)	La Rioja ^b
	Ley 3/1994, de 19 de mayo, del voluntariado social (<i>BOCM</i> del 24)	Madrid
	Decreto 67/1994, de 2 de diciembre, del voluntariado social (<i>BOLR</i> del 10)	La Rioja ^b
1995	Decreto 12/1995, de 19 de enero, del voluntariado social (<i>BOCyL</i> del 25)	Castilla y León ^c
	Ley 4/1995, de 16 de marzo, del voluntariado (<i>DOCLM</i> de 21 de abril)	Castilla-La Mancha
1996	Ley 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado (<i>BOE</i> del 17)	Estado
1998	Ley 1/1998, de 5 de febrero, del voluntariado social (<i>DOE</i> de 12 de marzo)	Extremadura
	Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del voluntariado (<i>BON</i> de 10 de abril)	Navarra ^d
	Ley 7/1998, de 6 de mayo, del voluntariado (<i>BOLR</i> del 12)	La Rioja
	Ley 4/1998, de 15 de mayo, del voluntariado (<i>BOCAN</i> del 25)	Canarias
	Ley 3/1998, de 18 de mayo, del voluntariado (<i>BOIIBB</i> del 28)	Baleares
	Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado (<i>BOPV</i> de 13 de julio)	País Vasco
2000	Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado (<i>DOG</i> del 28)	Galicia
2001	Ley 4/2001, de 19 de junio, del voluntariado (<i>DOGV</i> del 21)	Comunidad Valenciana
	Ley 7/2001, de 12 de julio, del voluntariado (<i>BOJA</i> del 24)	Andalucía
	Ley 10/2001, de 12 de noviembre, del voluntariado (<i>BOPA</i> del 16)	Asturias
2004	Ley 5/2004, de 22 de octubre, del voluntariado (<i>BORM</i> de 10 de noviembre)	Murcia
2006	Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado (<i>BOCyL</i> del 19)	Castilla y León

a. Ley derogada por la disposición adicional tercera de la Ley 7/2004, de 16 de julio, de medidas fiscales y administrativas de Cataluña (*DOGC* del 21).

b. Decretos derogados por la Ley 7/1998, de 6 de mayo.

c. Decreto derogado por la Ley 8/2006, de 10 de octubre.

d. Ley modificada por la Ley Foral 4/2006, de 4 de abril (*BON* del 19) y la Ley Foral 9/2006, de 5 de julio (*BON* de 7 de agosto).

El proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía iniciado en 2006 puede abrir una nueva etapa en las políticas públicas de voluntariado en nuestro país. La ausencia de cualquier referencia sobre el tema en los anteriores textos estatutarios ha dejado paso a su enunciación expresa como competencia exclusiva en los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados en la Comunidad Valenciana (art. 49.23), Cataluña (art. 166.2), Islas Baleares (art. 30.15), Andalucía (art. 61.2) y Aragón (art. 71.35). Esta regulación corrobora el destacado papel que han jugado las **Comunidades Autónomas** en las políticas sociales y, especialmente, en la promoción del voluntariado (García Herrera, Maestro Buelga, 1998).

Si nos centramos en la regulación sustantiva del voluntariado, es decir, en las disposiciones legales que afectan directamente al voluntariado, durante la etapa de los antecedentes no se aprecia una comprensión clara del voluntariado en las escasas referencias legales referidas al mismo, contenidas sobre todo en la normativa reguladora de la financiación pública a entidades privadas sin ánimo de lucro. En la segunda etapa el voluntariado es objeto de un tratamiento algo más detallado, contemplado en el marco de la normativa reguladora de las actividades donde se desenvuelve (integración de minusválidos, protección civil y **servicios sociales**). En cambio, su caracterización arroja apreciables divergencias en la legislación autonómica sobre servicios sociales, salvo a la hora de coincidir en la exigencia de gratuidad (Fernández Pampillón, 1989). No obstante, debe subrayarse que la primera regulación sustantiva del contenido de la relación de voluntariado se encuentra en la normativa catalana sobre los bomberos voluntarios y los voluntarios forestales, es decir, en el ámbito del voluntariado de emergencias. A lo largo del último periodo tanto el Estado como casi todas las Comunidades Autónomas han elaborado una ley específica sobre el voluntariado (ver Tabla 2), pudiéndose apreciar una cierta influencia de algunos contenidos de la ley estatal sobre varias leyes autonómicas. Además, en algunos casos también se han aprobado disposiciones legales específicas aplicables a ciertas modalidades particulares de voluntariado, especialmente el voluntariado de emergencias (protección civil y bomberos voluntarios) y de cooperación al desarrollo.

Sin abandonar el esquema cronológico descrito en el apartado tercero, si nos fijamos en la ordenación de las funciones públicas en torno al voluntariado, durante la primera etapa se observa una triple transformación como consecuencia de la configuración institucional introducida por la Constitución Española de 1978: los asuntos relacionados con la acción social dejan de estar ligados a estrictas consideraciones de orden público, se abandona un sistema de protección social fundamentado en la beneficencia y, a consecuencia del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 148.1.20 CE), se emprende el traspaso de competencias, funciones y recursos en materia de servicios sociales a estas últimas [para una revisión, C. Alemán (1991)].

Sentadas las bases fundamentales de la nueva organización administrativa, durante la segunda fase la función promocional del voluntariado permanece entre los principales temas de actuación de las instituciones públicas estatales y autonómicas dedicadas a los servicios sociales. Ahora bien, debe destacarse en el ámbito estatal la creación del Ministerio de Asuntos Sociales en 1988 y, de modo particular, la transformación del sistema de subvenciones públicas al voluntariado como consecuencia del establecimiento de una línea específica de ayudas destinada a

programas de cooperación y voluntariado sociales⁶ –con la que aumenta la cuantía y estabilidad de la financiación pública destinada no tanto al voluntariado como tal, sino a las actividades desarrolladas por las entidades sociales en el ámbito de la acción social–. En cuanto al marco autonómico, las leyes de servicios sociales añaden una nueva tarea además del fomento del voluntariado: la regulación de las funciones del voluntariado que colabora con la Administración pública en la prestación de servicios sociales (ver Tabla 2).

A lo largo de la última etapa en el ámbito estatal ha destacado la sistematización de las políticas públicas en torno al voluntariado, gracias a los sucesivos planes de voluntariado, y el reconocimiento de la participación de las entidades de voluntariado en el proceso de decisión pública mediante la creación del Consejo estatal de organizaciones no gubernamentales de acción social. La función promocional ha continuado canalizada fundamentalmente a través de las ayudas a programas de cooperación y voluntariado sociales basada en la asignación tributaria a otros fines de interés social, donde se ha dado cabida al voluntariado medioambiental. La actuación pública en torno al voluntariado, sobre todo en el ámbito autonómico, ha experimentado un triple proceso de crecimiento:

- La intervención pública ha traspasado el terreno de los servicios sociales – donde se han abierto líneas específicas de actuación en el ámbito de las drogodependencias, la juventud y las personas mayores– para desplegarse también en el campo de las emergencias, la cooperación al desarrollo, la cultura, el medio ambiente, el deporte, la educación o la sanidad, entre otros;
- Además del proceso de expansión de las políticas públicas en torno al voluntariado, se ha producido un proceso de especialización plasmado en la constitución de organismos públicos con funciones directivas (consejerías y direcciones generales), operativas (oficinas y servicios de voluntariado) y consultivas (consejos de voluntariado), todos ellos orientados al voluntariado;
- Como consecuencia de este proceso, las políticas autonómicas sobre el voluntariado, además de haber intensificado la función promocional y de haber materializado la función regulativa, se han extendido a la planificación, la acreditación y el registro, la inspección y sanción, la colaboración, la coordinación y el arbitraje [para una revisión, J. Molleví Bortoló (2001)].

⁶ La Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 (*BOE* del 24) fijó en el 0,5239% la asignación tributaria para otros fines de interés social, modificada recientemente por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007 (*BOE* del 29) –que incrementa hasta el 0,7% el porcentaje dedicado a otros fines de interés social–. El régimen de las ayudas se encuentra regulado en el Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, por el que se regula los fines de interés social a los que puede efectuarse la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas (*BOE* del 28) y Real Decreto 195/1989, de 17 de febrero, por el que se establecen los requisitos y procedimiento de solicitud de ayudas para fines de interés social, derivadas de la asignación tributaria (*BOE* del 25), modificados posteriormente por los Reales Decretos 1112/1989, de 28 de agosto (*BOE* de 16 de septiembre), 223/1991, de 22 de febrero (*BOE* del 26) y 599/2007, de 4 de mayo (*BOE* del 21 de julio), que introduce como programas de interés social los de defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático.

Tabla 3.
Consejerías y Direcciones Generales de voluntariado

Órganismos con funciones directivas específicas	Ámbito territorial
Subdirección General de Asociacionismo y Voluntariado (Dirección General de Acción Ciudadana, Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas)	Cataluña
Agencia Andaluza del Voluntariado (Consejería de Gobernación)	Andalucía
Dirección General de Voluntariado y Promoción Social (Consejería de Familia y Asuntos Sociales)	Madrid
Dirección General de Inmigración y Voluntariado (Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración)	Murcia
Dirección General de Juventud y Solidaridad (Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar Social)	Galicia

Tabla 4.
Oficinas y servicios de voluntariado

Organismos con funciones operativas específicas	Ámbito territorial
Subdirección General de Organizaciones No Gubernamentales y Voluntariado (Dirección General de Inclusión Social, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad – Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)	Estado
Oficina Canaria de Información y Asesoramiento al Voluntariado (Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda)	Islas Canarias
Fundación Castellano-Manchega de Cooperación (Consejería de Bienestar Social)	Castilla-La Mancha
Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunidad Valenciana (Fundar) (Consellería de Inmigración y Ciudadanía)	Comunidad Valenciana

Tabla 5.
Consejos de voluntariado

Denominación	Año de creación
Comisión aragonesa de voluntariado social	1992
Comisión madrileña de voluntariado social	1994 ^a
Comisión regional del voluntariado de Castilla-La Mancha	1996
Forum del voluntariado de las Illes Balears	1998 ^a
Comisión Intersectorial del voluntariado de las Islas Canarias	1998
Consejo navarro del voluntariado	1998 ^a
Consejo vasco del voluntariado	1998
Consejo gallego del voluntariado	2000 ^a
Consejo de voluntariado de Andalucía	2001
Consejo de voluntariado del Principado de Asturias	2001 ^a
Consejo valenciano del voluntariado	2001
Consejo asesor del voluntariado de la Región de Murcia	2004 ^a
Consejo de voluntariado de Cataluña	2005
Consejo regional de voluntariado de Castilla y León	2006

a. Estos consejos de voluntariado no cuentan con desarrollo reglamentario, de modo que en algunos casos no funcionan en la práctica.

6. Retos de las políticas públicas en la articulación de la colaboración entre el sector público y el sector voluntario en la oferta de acción social (política social)

El examen de la evolución de las políticas públicas españolas hacia el sector voluntario en general, y de voluntario en particular, permite comprobar que la atención de los poderes públicos ha crecido de un modo sobresaliente durante los últimos treinta años. El análisis del contenido de tales políticas permite apreciar un énfasis particular y excesivamente centrado en terreno de la acción social y, sobre todo en el ámbito estatal, en la regulación de las subvenciones dirigidas a las entidades sin ánimo de lucro que colaboran con la Administración pública en la prestación de servicios en el campo de la acción social. La trayectoria seguida por las subvenciones procedentes de la asignación tributaria para otros fines de interés social, el desarrollo y consolidación del sector voluntario o la función de promoción del voluntariado asignada sucesivamente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales son buenas muestras de esta apreciación. De este modo, las políticas públicas hacia el sector voluntariado y el voluntariado, sobre todo en el ámbito estatal, todavía están excesivamente condicionadas por la reconsolidación del primero y por la comprensión del segundo, fuertemente focalizados en el ámbito social, lo que puede repercutir de manera desfavorable en la implantación de políticas dirigidas a otros sectores de actuación y a otras modalidades de voluntariado, o en el diseño de nuevas políticas públicas destinadas al sector en su conjunto.

Algunas novedades recientes, como la creciente atención hacia las entidades que trabajan el medioambiente o la cooperación al desarrollo, pueden indicar el inicio de una progresiva superación en la trayectoria de actuación pública estatal descrita, siempre y cuando terminen por consolidarse –como, por ejemplo, con la distribución de

funciones departamentales en el Gobierno que surja tras las elecciones generales del año 2008 o con ocasión de la elaboración del próximo plan estatal del voluntariado—. En particular, debe reclamarse una vez más el desarrollo reglamentario de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado, que sigue pendiente de producirse a pesar de haberse superado el décimo aniversario de su aprobación, especialmente en lo relativo a la cobertura aseguradora prevista en su artículo 10.

Las Comunidades Autónomas han desplegado un papel protagonista en la atención pública hacia el sector voluntario y el voluntariado y en el desarrollo de políticas públicas al respecto. De hecho, los primeros textos legales y los primeros organismos especializados surgieron en el ámbito autonómico. Una vez la regulación legal del sector voluntario en general y del voluntariado en particular ha sido prácticamente completada, y las funciones de promoción han sido asignadas a organismos públicos en varios campos de actuación, surgen cuanto menos una serie de retos:

- 1) Velar por la correcta aplicación de la legislación, incluyendo mecanismos de inspección –especialmente atentos en el suministro de la oferta de outputs sociales y en el cumplimiento de los derechos y deberes del voluntariado– y desarrollando reglamentariamente los consejos de bienestar social y de voluntariado –como órganos que propicien una participación significativa del sector voluntario y del voluntariado en el proceso de decisión pública–;
- 2) Consolidación y afianzamiento de medidas estables de colaboración financiera entre ambos sectores, voluntario y público, que afiance la capacidad del primero en el correcto suministro de acción social, así como la confianza del segundo en la correcta implementación de la política social;
- 3) Innovar en los servicios ofrecidos por las estructuras de apoyo al sector voluntario y al voluntariado, estableciendo su adscripción orgánica fuera de las consejerías competentes en materia de bienestar social –lo que favorece una mayor transversalidad– y adoptando de manera decidida la transmisión de buenas prácticas como una metodología especialmente válida en el terreno del sector voluntario;
- 4) Finalmente, mantener el interés de la ciudadanía por el apoyo al sector voluntario y por la práctica del voluntariado, profundizando en las amplias posibilidades que ofrece la consolidación de la ciudadanía solidaria y el voluntariado corporativo.

El sentido que debe otorgarse a las políticas públicas sobre el sector voluntario y voluntariado tanto en el ámbito estatal como autonómico debe tener muy en cuenta el marco social y político condicionante en el que son definidas, desarrolladas y evaluadas⁷. Esto significa, al menos si se quiere aprovechar todo su valor social, lo siguiente: la función prestadora de bienes y servicios que lleva a cabo el sector voluntario debe ser conjugada con su función reivindicativa, lo que significa prestar atención a su calidad, transparencia y gestión eficaz aplicando en todo caso instrumentos adecuados a los caracteres propios del sector voluntario, pero también a su democracia interna, coordinación interasociativa y participación significativa en los

⁷ Varios trabajos han analizado los factores condicionantes de las políticas sobre el sector voluntario en general y sobre el voluntariado en particular: García Roca (2001), Rodríguez Cabrero (2003), Rodríguez Cabrero, Monserrat Codorniu (1997) y Pérez Díaz, López Novo (2003).

procesos de decisión pública. La concertación de un marco amplio y estable de colaboración entre los poderes públicos y el sector voluntario, a semejanza de los alcanzados en el Reino Unido (*The Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector*, adoptado en 1998 y revisado en 2006)⁸ o en Francia (*La Charte d'engagements réciproques entre l'État et les associations regroupées au sein de la Conférence permanente des coordinations associatives*, firmada en 2001)⁹, podría representar un avance notable hacia un escenario relacional diferente, reclamado tanto por los poderes públicos como por las entidades del sector voluntario y, en cualquier caso, necesario para que las políticas sociales puedan afrontar en mejores condiciones los desafíos a los que se enfrentan las sociedades complejas¹⁰.

⁸ Para una revisión, W. Plowden (2001). Más información sobre la iniciativa Compact puede encontrarse en www.thecompact.org.uk (última consulta, 28-08-07).

⁹ Para una revisión, Conseil national de la vie associative (2003). Más información en <http://www.associations.gouv.fr> (última consulta, 28-08-07).

¹⁰ El Acuerdo Marco con el Tercer Sector para el desarrollo de programas de interés social, firmado entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Vicepresidente Segundo del Consejo Estatal de ONG de acción social en octubre de 2006, se considera sólo un paso hacia un escenario estable de colaboración, dado que vuelve a incidir sólo en el terreno de la acción social.

7. Bibliografía.

- ALEMÁN, C. (1991), *El sistema público de servicios sociales en España*, Impredisur, Granada.
- ALEMÁN, C., GARCÍA, M. (2005), *Servicios sociales sectoriales*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.
- ALIENA, R., LLOPIS, R., ARIÑO, A., ALCALÁ-SANTAELLA, F., BALLESTEROS, X. (2004), *El porvenir del altruismo. Análisis de discurso y propuesta de orientaciones para la acción voluntaria organizada en la Comunidad Valenciana*, Colección Cuadernos de Solidaridad, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- ANHEIER,H.K. (1992): “An elaborate Network: Profiling The Third Sector in Germany” en GIDRON,B. & KRAMER ,R. & SALAMON,L. (1992): *Government and the Third Sector*, Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- ANHEIER,H,K. (2002) : *Philantropic Foundations*, New York, Ed. Russell Sage Foundation.
- ANHEIER,H.K. 6 KENDALL,J. (2001): *The Nonprofit Sector at the crossroad: A comparative policy analysis*. Routledge. Lodon.
- ANHEIER, H. K.; SEIBEL, W. (2001), *The nonprofit sector in Germany*, Manchester University Press, Manchester and New York.
- ANHEIER,H.K & BEN-NER,A. (2003): *The study of the Nonprofit enterprise*. Kluwer Academic/Plenum Publishers. New York.
- ANHEIER, H.K. & WILDER,D. (eds) (2004): *Innovations in Strategic Philantrophy*, Gutersloh: International Network for Strategic Phylantropy, Bertelsmann Foundation.
- BEN-NER, A. & GUI, B. (Ed) (1993): *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- CAMARASA CASALS, M. (2005), *Voluntary Action in Spain. Facts and Figures*, European Volunteer Centre, Brussels.
- CASADO, D. (2003), “Políticas públicas y Sector Voluntario en España”. En RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.), *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe general*, Fundación FOESSA – Cáritas Española, Madrid.
- CONSEIL NATIONAL DE LA VIE ASSOCIATIVE (2003), *Bilan de la vie associative 2000-2002*, La Documentation française, Paris.
- DONATI, P. (2004), “Nuevas políticas sociales y Estado social relacional”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 108, pp. 9-48.
- DURÁN Y LALAGUNA, P., VENTURA FRANCH, A. (2005), *Diccionario temático de legislación sobre entidades no lucrativas y voluntariado*, Comares, Granada.
- FERNÁNDEZ PAMPILLÓN, A. (1989), *El voluntariado social. Reconocimiento y marco jurídico en España*, Cruz Roja Española, Madrid.
- GARCÍA CAMPÁ, S. (2001), “La participación del voluntariado en las decisiones públicas: el Consejo de voluntariado”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 30, pp. 93-110.
- GARCÍA CAMPÁ, S. (2006), *El tratamiento del voluntariado en el Derecho español* (tesis doctoral inédita).
- GARCÍA INDA, A. (1997), “La construcción administrativa del voluntariado: un modelo explicativo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 11, pp. 57-90.

- GARCÍA ROCA, J. (2001), *En tránsito hacia los últimos. Crítica política del voluntariado*, Sal Térrea, Santander.
- GIDRON, B. & KRAMER, R. & SALAMON, L. (1992): *Government and the Third Sector*. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.
- GIDRON, B., BAR, M. & KATZ, H. (2003): *The Israeli Third Sector-Between Welfare State and Civil Society*. New York. Kluwer Academic Plenum.
- KRAMER, R. (1981): *Voluntary Agencies in The Welfare State*. Ed. University of California Press. Berkeley. California.
- KUHNLE, S. & SELLE, P. (Ed) (1992): *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective*. Ed. Avebury. Aldershot. England.
- LLOYD, P. (1990): "The Relations Between Voluntary Associations and State Agencies in the Provision of Social Services at the local level". En Seibel, S. & Anheier, H. (Eds) (1990a): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. W. de Gruyter. Berlín. Pp. 241-252.
- MADRID, A. (2001), *La institución del voluntariado*, Trotta, Madrid.
- MOLLEVÍ BORTOLÓ, J. (2001), *Voluntariado y servicios sociales*, Atelier, Barcelona.
- PÉREZ DÍAZ, V., LÓPEZ NOVO, J. P. (2003), *El tercer sector social en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- POWELL, W. & STEINBERG, R. (2007) (2ª edición): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Yale University Press. New Haven and London.
- POWELL, W. (Ed) (1987): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Yale University Press. New Haven and
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.) (2003), *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe general*, Fundación FOESSA – Cáritas Española, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., MONSERRAT CODORNIU, J. (dirs.) (1997), *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- SAJARDO, A. (1995): "Las relaciones entre el Sector Público y el Sector de Entidades No Lucrativas". *Revista CIRIEC-España*. Nº 21.
- SAJARDO, A. (1996): *Análisis económico del Sector No Lucrativo*, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia.
- SAJARDO, A., Y CHAVES, R. (1999): "Politique sociale et économie sociale en Espagne", *Nouvelles Pratiques Sociales*, Vol.11, nº2, Québec-Canadá, pp.83-104.
- SAJARDO, A. (2000): "Asociaciones y fundaciones de Acción Social", en Barea, J. Monzón, J.L y Juliá, J. *Informe-Memoria de la Economía Social 1999*, Ed, CIRIEC-España-CEPES-MTAS.
- SAJARDO, A., LAVILLE, J.L. Y NYSSSENS, M. (2001): *Economía Social y servicios sociales*, Ed. CIRIEC-España, Valencia
- SALAMON, L. (1985): *Partners in public service: Government-Nonprofit relations in the modern Welfare State*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- SALAMON, L. (1986): "Government and Voluntary Sector in an Era of Retrenchment: The American Experience". *Journal Of Public Policy*. Nº 6. Pp. 1-20.
- SALAMON, L. (1987): "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State". *Journal of Voluntary Action Research*. Vol. 16. Nº. 2 Pp. 29-49.
- SALAMON, L. (1989): "The Emerging Partnerships Between The Voluntary Sector and Welfare State". En Hodgkinson, W. & Lyman, R. (Eds) (1989): *The Future of*

- Nonprofit Sector*. Ed. The Independent Sector. Ed. The Jossey Bass Publishers. San Francisco. London. Pp. 40-60.
- SALAMON, L. (1990): "The Nonprofit Sector and Government: The American Experience in Theory and Practice". En Seibel, S. & Anheier, H. (Eds) (1990a): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. W. de Gruyter. Berlín. pp. 219-238.
 - SALAMON, L. M., ANHEIER, H. K. (1998), "Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally", *Voluntas*, n.º 3, pp. 213-248.
 - SEIBEL, W. (1990), "Government/Third-Sector Relationship in a Comparative Perspective: The Cases of France and West Germany", *Voluntas*, n.º 1, pp. 42-61.
 - VOLUNTARIOS DE NACIONES UNIDAS (2001), *Expert Working Group Meeting on Volunteering and Social Development*, United Nations Volunteers, New York.
 - WEISBROD, B. (1980): "Private Goods, Collective Goods, the Role of the Nonprofit Sector". *The Economics of Nonproprietary Organizations*. Greenwich. Conn. Jai Press.
 - WOLCH, J. (1990): *Government and Voluntary Sector in Transition*. The Foundation Center. New York.
 - WOLCH, J. (2003): "State, Subject, Space: Silences in Institutional Theories of Nonprofit-Government Relations". En Anheier, H.K & Ben-Ner, A. (2003): *The study of the Nonprofit enterprise*. Kluwer Academic/Plenum Publishers. New York.

CAPÍTULO 7.

ECONOMÍA SOCIAL Y BIENES DE INTERÉS PREFERENTE: ESTUDIO SOBRE LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDAS Y DE EDUCACIÓN EN EL PAÍS VASCO

Baleren Bakaikoa Azurmendi,

Catedrático de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Director del Instituto de Economía Social y Derecho Cooperativo (GEZKI)

Aitziber Etxezarreta Etxarri

Doctora en Economía.

Enekoitz Etxezarreta Etxarri ,

Profesor de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Miembro del Instituto de Economía Social y Derecho Cooperativo (GEZKI)

Abstract

El siguiente trabajo pretende indagar acerca de la contribución de la economía social vasca en la satisfacción de bienes de interés general, o dicho de otra manera, intenta entrever en qué medida podríamos considerar las distintas actividades llevadas a cabo por agentes de la economía social como portadoras de un “valor añadido social”. El trabajo parte de la hipótesis de estimar que la Economía Social es un sector que tiende a ganar importancia en sectores de interés público.

Para ello, hemos contextualizado en un primer apartado el marco teórico en el que se sustenta esta hipótesis inicial, haciendo referencia a lo característico de los bienes preferentes y la idoneidad de la Economía Social en la satisfacción actual de los mismos.

El eje principal de la segunda parte del estudio se ha centrado en el análisis de la contribución de la Economía Social en dos de los sectores preferentes más significativos de la CAPV, a saber: vivienda y enseñanza. Y para finalizar el trabajo, hemos enfocado el estudio en las políticas públicas destinadas al sector, en aras a valorar en qué medida se corresponde desde las AA.PP. la labor desempeñada por agentes de la Economía Social vasca en los citados sectores.

Asimismo, quisiéramos destacar que este estudio se ha basado principalmente en distintos informes, documentos de trabajo y normativas vigentes, así como en varias entrevistas e intercambio de opiniones con representantes del sector que han enriquecido, que duda cabe, la solidez de los resultados obtenidos. Aprovechamos desde aquí para agradecer la colaboración de todas estas personas.

En definitiva, este trabajo es un paso más en el reconocimiento de las aportaciones actuales y de las potencialidades de futuro de un sector, la Economía Social, que a causa de las tendencias actuales en los ámbitos de gobierno, creemos

tendrá un creciente protagonismo como agente proveedor de bienestar social en las distintas economías desarrolladas del norte.

1. Aproximación teórica

Las crisis estructural actual de gobernabilidad se define principalmente por: (i) un Estado debilitado, que delega cada vez en mayor grado las funciones públicas en manos privadas y; (ii) un Mercado realmente globalizado, donde los agentes que operan en el mismo tienen objetivos de dimensión internacional o mundial. Esta nueva configuración ha creado un vacío de poder a nivel local, que es donde se sitúan realmente las necesidades básicas, y a donde ninguno de los agentes tradicionales (Estado y Mercado) llega efectivamente a poder encabezar políticas de cohesión social y modelos actualizados de desarrollo local.

En este contexto de crisis se están gestando los nuevos modelos de gobernanza (Moulaert, 2005) (*governance*) donde se quieren abrir nuevos espacios de *partenariado* que vehiculen la participación de agentes económicos y de la sociedad civil en las decisiones públicas. En todo este debate de “reinventar lo público” se enmarca también el tema de la provisión de bienes de interés general, provisión tradicionalmente atribuida al Estado.

Tal y como hemos apuntado, las características específicas de los bienes de interés general, hacen que el mercado por sí solo no sea capaz de responder eficazmente a estas demandas. Los bienes preferentes o de interés general (principalmente sector salud, educación, y servicios públicos diversos como el alumbrado municipal) se definen por ser bienes no rivales (su disposición en principio está al alcance de toda la comunidad) y parcialmente excluibles (hay posibilidad de que cierta gente no pueda disfrutar de las mismas) (Enjolras, 2005).

Al ser bienes no rivales, digamos que la demanda real de dichos bienes es infravalorado por el mercado, y es por ello que ante dichos “fallos del mercado”, ha estado justificado la provisión pública de dichos bienes. Asimismo, los bienes preferentes se caracterizan por generar “externalidades” que redundan en el bienestar de todos los miembros de la comunidad.

En lo que respecta a los dos sectores que se analizan en el siguiente trabajo, ambas podrían ser consideradas como bienes preferentes, si bien habría que añadir ciertas matizaciones.

La vivienda, además de ser un derecho recogido en infinidad de declaraciones y textos constitucionales, podría considerarse un bien preferente. No obstante, la asignación de las viviendas se realiza mediante mecanismos de mercado (demanda y oferta), lo cual produce que la vivienda sea de hecho un bien rival (el disfrute de una vivienda por parte de un individuo niega ese disfrute a otro individuo) y un bien excluible (los elevados precios de las viviendas excluyen a amplios colectivos de su acceso). Ahora bien, es indudable que la provisión de dicho bien genera “externalidades” positivas para toda la comunidad, o visto a la inversa, la carencia de viviendas crea “externalidades” negativas para el conjunto de la sociedad.

El caso de la educación, digamos que es un ejemplo más claro y típico de un bien preferente. En el momento en que se abre una nueva escuela, el acceso a la misma es universal (no rival) siempre y cuando las tasas de matriculación puedan ser asumidas por las familias (parcialmente excluible).

Sin embargo, en las dos últimas décadas estamos presenciando de forma generalizada la progresiva privatización de empresas de propiedad pública, tales como empresas de telecomunicación, transporte, energía y cada vez en mayor medida servicios sanitarios y de educación. Ello conlleva que los bienes de interés general, de ser ofertados en nombre de la equidad y la solidaridad, pasen a ser asignados según criterios de eficiencia y competitividad.

Y es en este contexto donde la Economía Social reclama su protagonismo, como agente privado que opera en el mercado pero que al mismo tiempo posee una clara y demostrada vocación social. Y no son pocos los que ante este nuevo contexto, plantean la idoneidad de la Economía Social o el Tercer Sector (en la tradición anglosajona) como el nuevo protagonista en la asignación de bienes de interés general, configurándose como el motor de un nuevo modelo de desarrollo local.

Por citar a uno, cabría rescatar las consideraciones realizadas por Monzón (Monnier, Thiry, 1997) acerca de las contribuciones de la economía social al interés general. Este autor argumenta que la Economía Social desempeña una labor importante en respuesta al doble fallo de asignación generalizado en las economías desarrolladas: por un lado el desempleo como mayor exponente de los fallos de mercado y por otro, una demanda insatisfecha de servicios sociales como fallo de la acción pública.

En base a las conjeturas realizadas sobre la importancia de la Economía Social como agente emergente “proveedor de bienestar social”, apuntamos que existe desde nuestro punto de vista una percepción o un convencimiento bastante compartido tanto en el ámbito académico como en las distintas administraciones públicas acerca de la importancia de fortalecer un sector que irá tomando una importancia estratégica a la hora de “reinventar lo público” en el seno de las economías desarrolladas.

2. Valor añadido social de la Economía Social vasca: cooperativas de viviendas y cooperativas de enseñanza

Mediante el concepto de “valor añadido social” hacemos referencia a los aspectos más cualitativos de la actividad económica de dichos agentes. En concreto, queremos hacer hincapié en la contribución de los agentes de Economía Social no como meros generadores de riqueza (lo cual es al mismo tiempo un requisito indispensable), sino también como agentes proveedores de bienestar social, en la medida en que juegan un papel cada vez más decisivo en la satisfacción de bienes de interés general.

Para ello, este trabajo viene a analizar cuál es el papel que desempeñan las experiencias cooperativas como vertebradoras de la cohesión social, mediante su contribución en dos ámbitos de carácter preferente, a saber: vivienda y educación.

2.1. Cooperativas de Viviendas¹

Las cooperativas de viviendas se configuran como fórmulas de participación social para responder a una demanda que hoy por hoy, no es satisfactoriamente suplida ni por mecanismos públicos (en base a oferta de viviendas tasadas y protegidas) y menos por mecanismos de mercado (vivienda libre). La problemática derivada por el incremento astronómico de los precios y el consecuente endeudamiento creciente de las unidades familiares, tiene unos efectos realmente perniciosos y genera unos desequilibrios no sólo sociales (vinculados con casos de inaccesibilidad o exclusión social), sino también macroeconómicos desde el punto de vista de la demanda y la oferta de dicho mercado.

Es por ello que urge en cierta forma abordar esta problemática mediante distintas políticas y fórmulas de acceso a una vivienda entre las cuales, las cooperativas de viviendas podrían jugar un importante papel.

Características específicas de estas cooperativas

A diferencia de distintas modalidades en ciertos países europeos (caso de Italia o de Francia), cabe destacar en primer lugar que según los criterios de clasificación empleados en el Registro vasco, la mayoría de las cooperativas de viviendas de España en general, y de Euskadi en concreto, son cooperativas de consumo. Es decir, la misión de estas cooperativas no estriba en la construcción de casas (configurándose como cooperativas de trabajo asociado) sino que más bien en la promoción inicial y posterior adjudicación de dichas viviendas entre los socios de la cooperativa².

Asimismo, es de destacar que el régimen de adquisición de las viviendas por parte de los socios es de propiedad individual en la práctica totalidad de los casos, sin llevar a efecto hasta la fecha ningún otro mecanismo de asignación como podrían ser la propiedad comunitaria (donde la propiedad de las casas es de la propia cooperativa y la adjudicación entre los socios es rotativa), o el régimen de alquiler.

Las cooperativas de viviendas suelen estar compuestas principalmente por tres agentes con distintos grados de intervención: los socios fundacionales, el consejo rector (órgano representativo encargado de llevar a cabo los quehaceres diarios de la cooperativa) y un grupo gestor, formado por personas ajenas a la cooperativa que desempeñan labores de asesoramiento y gestión de la cooperativa. Huelga decir, por lo tanto, que “el grado autogestión” de dichas cooperativas depende de las competencias que se le otorguen a dicho grupo gestor en la adquisición de terrenos, el diseño y la promoción del proyecto, la contratación de la empresa constructora, etc.

Por último, afirmar que aunque la mayoría de las cooperativas suelen crearse con anterioridad a la concesión del terreno edificable, hay también cooperativas que se

¹ Para información más detallada Iturriotz, U. (2001). “Cooperativas de Viviendas de la CAPV”.

² “ Las cooperativas de viviendas tienen por objeto procurar a sus socios viviendas o locales, edificaciones e instalaciones complementarias; mejorar, conservar y administrar dichos inmuebles y los elementos, zonas o edificaciones comunes; crear y prestar los servicios correspondientes, así como rehabilitar viviendas, locales y edificaciones e instalaciones destinados a unos y otros” , cita textual de la Ley de Cooperativas de Euskadi.

constituyen una vez concedidos los derechos de compra de un solar, bien por iniciativa de un grupo gestor (o también sindicatos) que haya conseguido dichas licencias de edificar y crea una cooperativa para adjudicar dichas viviendas, o bien bajo el auspicio de algún municipio que considere oportuno conceder la promoción privada de un terreno a promotores organizados en régimen cooperativo.

Dimensión del sector en la CAPV

Según datos extraídos de la memoria socioeconómica del 2005 del Consejo Económico y Social vasco, el sector de las cooperativas de viviendas es el segundo sector que mayores tasas de crecimiento muestra detrás de las cooperativas de trabajo asociado (tradicionalmente predominantes en la CAPV), con 19 cooperativas surgidas entre 2004-2005. Es asimismo, el sector que proporcionalmente más ha crecido tomando en consideración el intervalo 2000-2005, con un aumento del 117%.

Número de cooperativas clasificadas por tipos en la CAPV (al 30-XII)³

	2003	2004	2005	%	Aumento04-05 .	% var.00-05
TOTAL	1.402	1.501	1.580	100,0	79	35,3
Agrarias	89	89	95	6,3	6	8,0
Consumo	29	32	32	2,1	0	14,3
Servicios	66	69	73	4,7	4	49,0
Trabajo asociado	924	964	1.007	65,9	43	28,0
Enseñanza	88	94	96	6,3	2	12,9
Vivienda	155	196	215	11,1	19	117,2
Credito	3	3	3	0,2	0	200,0
Mixtas	7	10	12	0,5	2	200,0
Segundo grado	41	44	47	2,9	3	74,1

Fuente: Registro de Cooperativas. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Gobierno Vasco.

Detrás de este aumento se esconden diversos factores, entre las cuales cabe afirmar la correlación que muestra con la creciente oferta de Viviendas de Protección Oficial (VPO) y su adjudicación mediante promociones privadas de régimen cooperativo⁴. Asimismo, en cuanto a la distribución territorial, se vislumbra una importante concentración de estas cooperativas en Álava, más en concreto en las nuevas urbanizaciones de la capital de Vitoria, en las explanadas de Salburua y Mariturri⁵.

Principales ventajas e inconvenientes de las cooperativas de viviendas

La principal ventaja de adquirir una vivienda a través de una cooperativa de vivienda reside en que el precio de compra es considerablemente inferior al precio de

³ Cabe aclarar que dichas cifras hacen referencia al número de cooperativas existentes en cada año, y no al incremento de cooperativas registradas.

⁴ Este dato se suaviza considerablemente si tomamos en cuenta que el 80% de promociones cooperativas son de viviendas de mercado libre, siendo un 20% el porcentaje de promociones de VPO.

⁵ www.etxebide.info

mercado. La promoción privada en régimen cooperativo elimina un intermediario, el promotor privado, que según estudios realizados acerca de la composición del precio de la vivienda, se llevaría aproximadamente el 15% del precio final de una vivienda.

Sin embargo, esta disminución del precio es significativa en comparación con la compra de una vivienda en el mercado libre, ya que en el caso de las VPO (Viviendas de Protección Oficial), es el precio de coste de la vivienda el que es limitado o estipulado, por lo que las posibles pérdidas derivadas de las actividades de promoción privada deberán ser asumidas por los propios socios de la cooperativa.

Las viviendas adjudicadas mediante cooperativas de viviendas posibilitan pues, precios más sociales. Además de facilitar el acceso a una vivienda a un mayor sector de la población, garantizan un control más directo sobre la casa que se quiera construir, del diseño y de la evolución de las obras, lo cual implica que las casas sean de mayor calidad. Sin embargo, se abren vías para la especulación cuando una vez adjudicada la vivienda puede ser nuevamente vendida a precios de mercado.

2.2 Cooperativas de Enseñanza

Antes de realizar ninguna conjetura al respecto, sería conveniente esclarecer la composición de este sector y situarlo dentro del Sistema Educativo Vasco, para vislumbrar someramente su importancia y dimensión dentro de la oferta educativa general de la CAPV.

De las 96 cooperativas que figuran en el año 2005 en el Registro de Cooperativas, 77 de ellas están asociadas en la Federación Vasca de Cooperativas de Enseñanza, las cuales forman parte a su vez de Erkide, la Federación creada como consecuencia de la unión de las Federaciones de Trabajo Asociado, Enseñanza y Crédito.

Por otra parte, el panorama de la oferta educativa de la CAPV no deja de ser singular, al coexistir dos redes educativas (la pública y la privada/concertada) que al mismo tiempo cubren la docencia en los tres modelos lingüísticos establecidos: A, B y D⁶. Para acotar el campo de estudio, cabe mencionar que de las 77 cooperativas de enseñanza asociadas en Erkide, 56 (el 66%) son ikastolas, es decir, centros de enseñanza de la red concertada y inscritas todas ellas en el modelo D. Las ikastolas, están federadas por territorios en la Confederación de Ikastolas del País Vasco. La práctica totalidad de estas ikastolas funcionan en régimen cooperativo⁷.

Por último, subrayaríamos que exceptuando 3 cooperativas (las tres que configuran Mondragón Unibertsitatea), todas las restantes asociadas en Erkide se dedican a la enseñanza no universitaria, cubriendo la oferta docente en todos los niveles: infantil y primaria (subtramo 3-12 años), secundaria (ESO, subtramo 12-16 años) y enseñanza media (bachillerato y formación profesional, subtramo 16-19 años).

⁶ Grosso modo, los modelos lingüísticos difieren en que en el modelo A la enseñanza se imparte en lengua castellana y se da Euskara como asignatura; en el modelo B se imparten asignaturas en castellano y euskara; el modelo D se oferta íntegramente en euskera, además de la asignatura de lengua castellana.

⁷ De las 58 ikastolas asociadas, 56 son cooperativas y las dos restantes están en camino de convertirse.

Desde una primera aproximación, se observa que dentro de la red privada/concertada, las cooperativas de enseñanza son un sector relevante. Según las cuotas que se deben mantener por ley, en la escolarización obligatoria comprendida hasta los 16 años, el 52% de la oferta debe correr a cargo de la red privada, mientras que en lo referente al período post-obligatorio, el porcentaje desciende a un 41,1%. Sin embargo, en vista de la evolución en las tasas de matriculación de cada red, las cuotas de la red privada se sitúan en el orden de cuatro puntos por encima en el tramo 13-16 años, y hasta 7 puntos porcentuales más en el tramo 16-19 años⁸. En conclusión, a grandes rasgos, en torno a la mitad de la oferta educativa no universitaria se adscribe a la red privada, en donde la posición de las cooperativas de enseñanza es predominante⁹.

En lo que a cifras se refiere, el número de estudiantes matriculados en la actualidad en las cooperativas de Erkide es 52.727. Desde un punto de vista comparativo, de 100 alumnos que cursan sus estudios obligatorios en la CAPV, 21 alumnos acuden a alguna cooperativa de Erkide. Sin embargo, son el 35% del total de matriculados en la red privada los alumnos inscritos en alguna cooperativa de Erkide¹⁰.

Datos Cualitativos

Tal y como mencionábamos, la importancia de las Ikastolas es fundamental tanto dentro de las cooperativas de enseñanza, como en el panorama educativo vasco en general. Es por ello que los aspectos más cualitativos que lanzaremos a continuación, han sido facilitados por la Federación de Ikastolas de Vizcaya, datos que en nuestra opinión, tienen la representatividad y objetividad necesarias para análisis de esta índole.

Creadas a menudo de forma clandestina en pleno régimen franquista, las Ikastolas, han sido y son, desde sus orígenes proyectos populares organizados de *forma autogestionaria* que han contribuido de forma sustancial en la recuperación y revitalización de la cultura vasca. Pero su calidad educativa no sólo ha contribuido en la recuperación del euskara.

De los datos que se desprenden de informes elaborados por organismos públicos como ISEI-IVEI¹¹, son los centros del modelo D los únicos que obtienen resultados satisfactorios en la enseñanza del euskara. Pero además, en comparación con los demás modelos educativos son las ikastolas las que han experimentado los avances más

⁸ Datos extraídos del informe elaborado por el CES-vasco: Memoria Socioeconómica de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2005 (www.cesvasco.es).

⁹ Para entender mejor la composición de la red privada, habría que tener en cuenta que entre los centros privados, salvo tres todos los restantes son concertados, y dentro de los concertados el segundo gran sector son cooperativas, con una cuota del 30%, por detrás de las Escuelas Cristianas (50%) (Datos facilitados por el Consejo Escolar de Euskadi).

¹⁰ Datos elaborados por los propios autores a partir de los datos del Consejo Escolar de Euskadi.

¹¹ Informe del 2004 elaborado por el Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa. (www.isei-ivei.net). Cabe subrayar que dichos resultados generales obtenidos en base a distintas muestras, son elaboradas tomando en cuenta el índice-socioeconómico y cultural (ISE1) de cada alumno. Dicho índice incorpora al estudio datos acerca del entorno familiar del alumno y las facilidades que le brinda dicho entorno para el acceso a bienes de carácter cultural (libros, periódicos, ordenados, etc.). Habida cuenta de que las ikastolas cuentan con un perfil de alumno de nivel socio-económico medio-alto, dicha realidad distorsionaría los resultados obtenidos, a menos que se introduzca el citado índice, que controla y desliga ese factor de los resultados finales.

significativos no sólo en la asignatura Euskara, sino que también en diversos ámbitos generales de enseñanza, tales como Matemáticas, Ciencias Naturales, etc.

Prueba de ello son las calificaciones obtenidas en la prueba de selectividad. La nota media obtenida por alumnos de las ikastolas (6.35) supera ligeramente la media obtenida por el resto de estudiantes (6.13). Este dato se complementa con las tasas de promoción que muestran las ikastolas, ya que el 90.31% de los alumnos supera el curso de 2º Bachiller, considerablemente superior al 79% de los restantes centros.

No estaría demás hacer alusión también a los distintos premios y reconocimientos que han recibido las ikastolas en su trayectoria, tanto a nivel estatal como internacional. Por mencionar algunos, el premio a la Calidad de la Enseñanza concedido por el Ministerio de Educación en el año 1998; *Premio President Award* entregado por el Duque de Edimburgo por el programa *Space Search*, elaborado por la Federación de Ikastolas de Gipuzkoa para la enseñanza del inglés en cualquier país, incluidos los anglosajones, y reconocido por el *English Speaking Union* del Reino Unido; y por último, el reciente galardón obtenido por la excelencia en la gestión de la Ikastola Lauaxeta por parte de la Fundación Europea de la Calidad de la Gestión.

En ese sentido, las Ikastolas gozan aún de una amplia aceptación social y de un marcado reconocimiento a nivel académico e institucional, tanto por los resultados obtenidos como por las constantes innovaciones pedagógicas que han ido adoptando en su función educativa.

3. Políticas públicas desde las administraciones vascas

3.1. Tratamiento de la Economía Social

Partimos del convencimiento de que el establecimiento de líneas de colaboración entre Economía Social y Administraciones, sin mermar claro está la autonomía de la Economía Social, crea sinergias y consecuencias beneficiosas para ambas, en la medida en que la Administración puede así cumplir objetivos difícilmente alcanzable por sí sola. En base a esta primera apreciación, cabe afirmar que las administraciones públicas vascas vienen desempeñando una apuesta clara y sostenida de fomento y fortalecimiento del sector en los últimos años, y prueba de todo ello son el amplio abanico de medidas de carácter financiero e institucional que han sido destinadas al mismo, expuestas a continuación.

Tomando como principal referencia teórica el trabajo realizado por Chavez y Monzón (2000) en torno a la incidencia de las políticas públicas en la creación de empleo, emplearemos la misma base para clasificar las políticas llevadas a efecto en la CAPV. Centrándonos únicamente en las primeras, es decir, en las políticas que inciden directamente en la estructura del sector y dejando el resto para ocasiones posteriores, destacaremos tres grandes ámbitos de la actuación pública sobre la oferta: (i) el reconocimiento legal que se traduce en un marco legislativo sólido y favorable; (ii) una normativa fiscal específica y favorable, y; (iii) un paquete de medidas económico-financieras en forma de ayudas y subvenciones destinadas al sector

Reconocimiento legal y normativa autonómica

El artículo 129.2 de la Constitución española de 1978 establece que el estado debe implementar el desarrollo cooperativo. El Estatuto de Autonomía del País Vasco (Ley Orgánica, 3/1979 de 18 de diciembre) en su artículo 10 recoge dicho mandato constitucional y se le reconocen a la CAPV competencias exclusivas en esta materia. Consecuencia de estas competencias, en 1982 el Parlamento Vasco aprobó la Ley sobre Cooperativas, Ley 1/1982, de 11 de febrero. Esta ley fue actualizada por la Ley 4/1993, de 24 de junio, y más tarde se modificaron algunos artículos los cuales están recogidos en la Ley 1/2000, de 29 de junio.

Asimismo, el Gobierno Vasco publicó el Decreto 61/2000, de 4 de abril, por el que se regulan las “cooperativas de iniciativa social” cuya característica esencial es que son entes carentes de *ánimo de lucro* y tienen por objeto social la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o el desarrollo de actividades económicas que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufren la exclusión social, y la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado.

Normativa fiscal específica del sector

Al amparo de las competencias recogidas por el vigente Concierto Económico, los tres Territorios Forales de la CAPV se han dotado de Normas Forales del Impuesto de Sociedades, sustancialmente diferentes a la Ley del Impuesto de Sociedades. También se vio conveniente que las cooperativas tuvieran su propio tratamiento fiscal específico.

Así, en 1997 en los tres Territorios Históricos se aprobaron las correspondientes Normas Forales de Régimen Fiscal de las Cooperativas, normas que, además del Impuesto de Sociedades (IS) de las cooperativas, regulan también el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP) y Actos Jurídicos Documentados (AJD) e Impuestos Locales.

La Norma Foral 2/1997, de 22 de mayo, aplicable en el Territorio Histórico de Gipuzkoa (NF 16/97, de 9 de junio, de Alava y NF 9/97, de 14 de octubre, de Vizcaya) establece los gastos deducibles para las cooperativas: 1) el 50% de las cantidades destinadas al Fondo de Reserva Obligatorio (FRO), ya sea obligación legal o estatutaria (la norma estatal no contempla este gasto); 2) las cantidades que destine con carácter obligatorio al Fondo de Educación y Promoción Cooperativa (FEPC), no pudiendo exceder el 30% de los excedentes netos (igual en la norma estatal); 3) lo aportado a las instituciones de intercooperación, siendo su destino el saneamiento financiero o la promoción y desarrollo de las cooperativas, mientras que sus perceptores no tributan por estos ingresos; 4) los intereses devengados por el capital aportado por los socios obligatoria y voluntariamente, no teniendo la categoría de gasto deducible los intereses pagados por las aportaciones especiales; 5) libertad de amortización de los elementos de activo fijo nuevo amortizable, adquirido en el plazo de 3 años a partir de la fecha de inscripción en el Registro de Cooperativas (igual en la norma estatal).

La referida Norma Foral distingue las cooperativas protegidas de las especialmente protegidas y las ventajas de las primeras también son disfrutadas por las segundas. Así, las protegidas están exentas del ITP y AJD en cuanto a la constitución, ampliación de capital, fusión, escisión, constitución y cancelación de préstamos, y adquisición de bienes y derechos para integrarlos en el FEPC. El IS es el 21% para las cooperativas en general y 19% para las pequeñas (20% en la norma estatal).

Las cooperativas especialmente protegidas, además de gozar de todas las ventajas de las calificadas como protegidas, además, tendrán derecho a una bonificación de la base imponible del IS del 99, 75, 50 y 25%, tal como contempla la NF 7/1997, de 4 de julio, siempre que creen 10 puestos de trabajo en los seis meses siguientes de iniciar su actividad. También están exentas de pagar el ITP y AJD al adquirir bienes y derechos destinados al cumplimiento de sus fines societarios, y disfrutan de una bonificación del 50% de la cuota íntegra, siendo la misma del 75% en el caso de las cooperativas agrarias.

Por otra parte, los municipios de Álava y Gipuzkoa tienen competencias para conceder bonificaciones en la cuota del 25, 50, 75 y 90% de los siguientes tributos locales: 1) IAE y 2) IBI en los bienes de naturaleza rústica de las cooperativas agrarias y de explotación comunitaria. De todas formas, pocos municipios vascos han hecho uso de esta vía para fomentar la creación de nuevas cooperativas.

Los beneficios fiscales se hacen extensivos a las cooperativas de segundo o ulterior grado. Es de destacar que también se potencia la creación de uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas con los consiguientes beneficios tributarios establecidos por constituirse dichas asociaciones (ITP y AJD e IS).

Ayudas y subvenciones públicas

Lo expuesto hasta ahora hace referencia a los beneficios fiscales que gozan las cooperativas en la CAPV. Sin embargo, también existen otros tipos de ayudas, las cuales no entrarían dentro de la categoría de “ayudas de estado” definidas por la UE, pero interesantes para las cooperativas.

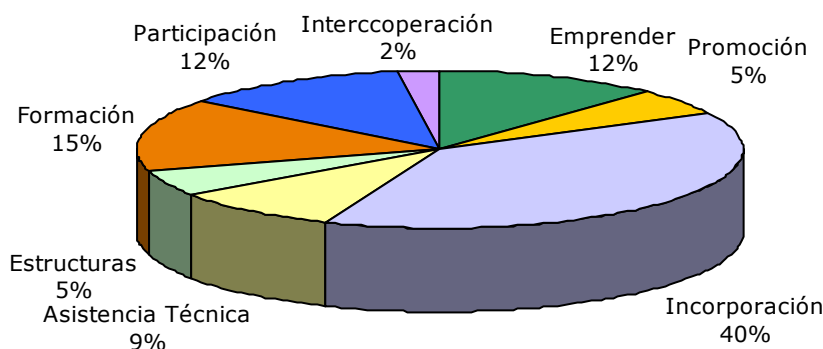
El Gobierno Vasco, a través de su Dirección de Economía Social, ofrece ayudas para la promoción y desarrollo de la Economía Social. Estas ayudas se concretan para los siguientes programas:

1. la incorporación de personas desempleadas en empresas de Economía Social como socios trabajadores
2. la creación de cooperativas constituidas dentro del ámbito de los nuevos yacimientos de empleo
3. la asistencia técnica para las empresas con el objeto de mejorar la gestión en empresas de pequeña dimensión
4. la intercooperación empresarial, con vistas a crear estructuras y acuerdos que creen sinergias y produzcan mayor valor añadido;
5. el fomento de la formación, de carácter universitario o de reciclaje interno;
6. participación de los trabajadores en la empresa, para consolidar modelos empresariales participativos;

7. crear y consolidar estructuras asociativas, para la representación y defensa de sus intereses;
8. la promoción territorial planificada de las empresas de Economía Social.
9. otras ayudas, programas específicos de las diputaciones forales, etc.

Si analizamos el reparto por programas en el ejercicio 2004, podemos apreciar que el 40% de los recursos son absorbidos por el programa INCORPORACIÓN, el programa FORMACIÓN consume el 15% de los fondos y el de PARTICIPACION un 12%, que es la misma cifra que el programa EMPRENDER. Es decir entre los cuatro primeros programas ejecutan el 79% de los recursos.

AYUDAS Y SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR PROGRAMA . 2004



Fuente: Documento de Trabajo de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco. Octubre del 2006.

En cuanto a la evolución de dichos programas en el periodo 1999-2004 destacaríamos el progresivo fortalecimiento de los programas de emprendizaje, en detrimento de los programas destinados a la promoción (ya que hay estructuras propias del movimiento cooperativo encomendadas en estas labores, tales como Saiolan) y la progresión ascendente y sostenida del resto de programas.

Por último, hay que resaltar el Decreto 267/99, de 29 de junio, por el que se regulan medidas de apoyo al empleo. Una de estas ayudas se concede por sustitución de trabajadores (jubilaciones anticipadas, en especial) en las empresas por personas desempleadas: persona parada registrada, jóvenes menores de 30 años, paradas de larga duración, mayores de 45 años, minusválidas físicas y psíquicas, internas en centros penitenciarios y extoxicómanas¹².

Destacar la capitalización del subsidio de paro para trabajadores desempleados y que se incorporan a empresas de Economía Social: **cooperativas y sociedades laborales**.

En definitiva, las instituciones públicas tienen establecidos un elenco de ayudas para el desarrollo y viabilidad empresarial de la Economía Social. A estas ayudas hay

¹² Proyecto de Orden del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social (Octubre de 2000).

que añadir las concedidas por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi al movimiento cooperativo, las cuales se concretan en financiar las estructuras organizativas de las federaciones y actividades formativas de los socios cooperativistas para la cual se utilizan los fondos procedentes de la liquidación y transformación de cooperativas.

3.2. Reconocimiento institucional

Tal y como adelantábamos en la introducción, esta noción más amplia o flexible de la Economía Social que defendemos en este trabajo, no es aún compartida por las administraciones públicas, ni estatales, ni tampoco regionales.

Muy al contrario, destacamos que estas instituciones aún manejan el concepto más estricto, incluyendo en el sector únicamente dos de los agentes que hemos clasificado anteriormente como pertenecientes al sector de mercado, léase, las cooperativas y las sociedades laborales.

Por lo tanto, y centrándonos ya en los agentes que participan en la configuración de las políticas dirigidas al sector y por lo tanto disfrutan de cierta capacidad de interlocución ante las administraciones públicas, destacaríamos los siguientes actores:

- a) El Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi¹³, organismo público compuesto por representantes de las federaciones sectoriales de cooperativas (no todas pertenecientes al grupo Mondragón), representantes de la administración autonómica y de las tres universidades de la CAPV; la misión de este organismo es la de promover y difundir el movimiento cooperativo. Luego está la Confederación de Cooperativas de Euskadi la cual representa los intereses del movimiento cooperativo vasco. A nivel sectorial existen 4 federaciones, ERKIDE (trabajo asociado, enseñanza y crédito), consumo, agrarias y de transporte. No obstante Mondragón Corporación Cooperativa tiene sus propios órganos de gobierno con capacidad de incidir en el ámbito político.
- b) Las sociedades laborales¹⁴ (tanto anónimas como limitadas) están aglutinadas en la Agrupación de Sociedades Laborales de Euskadi (ASLE¹⁵), órgano con rango de representatividad en la CAPV.

En conclusión, la administración vasca, liderada por el Gobierno Vasco, mediante la Dirección de Economía Social pero también desde otras administraciones locales (hablamos de diputaciones forales y ayuntamientos), interactúa y despliega sus políticas públicas sobre la Economía Social reconociendo como interlocutores principalmente a los agentes u organismos aquí mencionados. El mapa político se dibuja, en consecuencia, como el resultado de negociaciones entre los agentes expuestos en el siguiente cuadro:

¹³ www.csce-ekgk.coop

¹⁴ Una Sociedad Laboral es una empresa mercantil, Sociedad Anónima o Sociedad Limitada, en la que los trabajadores tienen por Ley la mayoría del capital social, lo que le otorga elementos específicos de su funcionamiento interno que son objeto de estudio, análisis y desarrollo.

¹⁵ www.asle.es



Fuente: Documento de Trabajo de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco. Octubre del 2006.

3.3. Políticas específicas de los sectores vivienda y enseñanza

Para poder entrever el impacto real de las políticas públicas en estos sectores preferentes gestionados por la Economía Social, habría que señalar que además de la intervención directa llevadas a cabo por la Dirección de Economía Social, en dichos sectores influyen también las políticas sectoriales adoptadas en cada ámbito, procedentes claro está de distintos departamentos gubernamentales. Tal y como se analiza a continuación, no en todas las políticas sectoriales se le concede la misma importancia estratégica al fomento de la Economía Social, y aunque se aprecie cierta sinergia con el Departamento de Educación, en el caso concreto de la vivienda haremos referencia a los principales marcos de regulación que como veremos, plantean líneas de actuación que no van en la misma dirección.

Sector Vivienda

Para empezar, realizaremos una constatación: en vista a la evolución de las cooperativas de vivienda, se aprecia una clara correlación entre el fomento de las mismas y una mayor y más eficiente regulación del sector. En base a la observación empírica realizada, resulta más que acertado establecer una relación positiva entre la propagación de dichas experiencias cooperativas y una reglamentación más específica y sólida del sector, el cual puede aportar ciertas garantías e incluso condiciones favorables para que las cooperativas de vivienda se desenvuelvan con solvencia.

Es por ello que la capacidad de incidir positivamente en el sector de las cooperativas de viviendas es significativa en tanto en cuanto las medidas adoptadas desde distintos ámbitos, principalmente la Dirección de Economía Social y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, confluyan en la misma dirección.

Tal y como se apuntaba anteriormente, las ayudas y subvenciones de la Dirección de Economía Social se fundamentan principalmente en medidas que faciliten la incorporación de nuevos socios a la cooperativa, ofreciendo financiación a las personas que deseen acceder a una vivienda, siempre y cuando lo hagan mediante la constitución de un órgano societario que se encargue de la adjudicación de las mismas.

Asimismo, las administraciones públicas (tanto regionales como municipales) disponen de un abanico amplio de competencias para el fomento de las cooperativas de viviendas. Partiendo del ámbito más local, los municipios pueden establecer como requisito para la venta de un solar municipal a un promotor privado, que la promoción de dichas viviendas se realice de forma cooperativa. La propia Ley del Suelo de la CAPV, aprobada el 30 de junio de 2006, dispone de ciertas herramientas que propician nuevas oportunidades para la creación de nuevas cooperativas. En concreto, nos referimos a la figura del “agente-urbanizador”, que como principal cometido trata de impedir la retención del suelo con fines especulativos. De este modo, se “libera” cada vez más suelo, que siempre y cuando cumpla con las condiciones establecidas, se puede destinar a la construcción de nueva vivienda (tanto libre como protegida).

No obstante, tal y como adelantábamos al principio, existen importantes reservas o discrepancias ideológicas en el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales que hacen que la política sectorial que se está implementando no vaya encaminada a una clara y progresiva cooperativización de la promoción privada de viviendas. En nuestra opinión, las divergencias fundamentales podrían resumirse en tres puntos fundamentales:

1. La Orden del 30 de Junio del 2004¹⁶ establece que los criterios de adjudicación de vivienda protegida deben ajustarse estrictamente a los principios de *publicidad, objetividad y concurrencia*. Ello implica que en principio, todas las personas que cumplan con los requisitos para acceder a una vivienda protegida tienen derecho a formar parte de la cooperativa que los adjudica, y por lo tanto, al no poder restringir de ninguna manera la incorporación de nuevos socios, los socios cooperativos pierden en cierta medida la garantía que les brindaba a los socios promotores hasta ahora la fórmula cooperativa “un socio-una vivienda”¹⁷.
2. Además de apostar decididamente por la igualdad de oportunidades de acceso a una vivienda protegida, desde el Departamento de Vivienda se pone de manifiesto la necesidad de impulsar el régimen de alquiler en detrimento del régimen de propiedad individual en la adjudicación de las viviendas. Constatamos que, siempre y cuando no se formulen alternativas que vayan en la dirección de promocionar viviendas bajo fórmula cooperativa para después asignarlo en régimen de alquiler, los objetivos pretendidos por el Departamento de Vivienda para impulsar el régimen de alquiler irían

¹⁶ Orden por la cual se establece una nueva reglamentación para las viviendas de protección oficial (VPO) que son promocionadas de modo cooperativo.

¹⁷ Realmente, dicha orden contradice la propia Ley de Cooperativas 1/93, en especial en lo que afecta al límite impuesto en la aportación de cada socio, ya que al no poder exceder la cuantía 150 euros por socio, y teniendo en cuenta que el capital social mínimo para constituir una cooperativa está en 3000 euros, se necesitaría de al menos 20 socios para poder formar una cooperativa, lo cual contradice el mínimo establecido de tres personas por la ley 1/93. Véase, que una Orden, al ser de un rango jurídico inferior a una Ley, se debería de supeditar a la misma en caso de contradicción manifiesta.

totalmente en el sentido contrario a impulsar la creación de más cooperativas de viviendas.

3. Las medidas hasta ahora mencionadas, se deben en cierto modo a que ha habido recientemente experiencias ciertamente “fraudulentas” de adjudicación de licencias por parte de las administraciones públicas, en donde las cooperativas de viviendas funcionaban casi como “lobbys de presión”, y los criterios de adjudicación rozaban más de cerca criterios de “amiguismo” que criterios de igualdad de oportunidades, las cuales deberían ser inherentes a la provisión de bienes preferentes.

Concluimos, de este modo, este apartado con una doble consideración: la primera, la necesidad de coordinar las políticas sectoriales e intervenir de modo positivo en el sector en aras a conseguir el segundo objetivo, recuperar la buena imagen pública, ciertamente desfigurada de las cooperativas de viviendas, como agentes que generan bienestar para la sociedad en su conjunto. A menos que se regule con mayores garantías el sector de las cooperativas de viviendas, estableciendo mayores controles públicos en los mecanismos de adjudicación, promoción y gestión, lo que en principio se podría consolidar como una alternativa válida y beneficiosa para el interés general se convertiría paradójicamente en un obstáculo para el mismo.

Sector enseñanza

En lo referente a las cooperativas de enseñanza, las políticas públicas se destinan desde el Departamento de Educación y desde la Dirección de Economía Social principalmente, y algún tipo de ayuda puede ser obtenida a través del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

De los datos facilitados por Erkide, realizaremos las siguientes consideraciones:

1. Desde la Dirección de Economía Social reciben la misma ayuda que recibe cualquier otra cooperativa, por lo que las ayudas se destinan en concepto de incorporación, emprendizaje, formación, participación, etc. (véase el apartado 4.1. de ayudas y subvenciones).
2. Desde el Departamento de Enseñanza, las subvenciones concedidas no difieren mucho de las que recibe cualquier centro privado concertado. No obstante, en la anterior legislatura se destinó una partida presupuestaria considerable específicamente a los centros concertados que revistieran la forma cooperativa. Mediante esta monto, se impulsaba la cooperativización de los centros de enseñanza, financiando alrededor del 35% de la inversión necesaria para dicha labor.¹⁸
3. Además de las citadas ayudas, los centros cooperativos de enseñanza son subvencionados al igual que todos los demás centros si incorporan mejoras sustanciales en sus sistemas de gestión y oferta docente. A este respecto, el Departamento de Educación destina subvenciones en forma de contratos-programa a los centros que pongan en marcha experimentaciones

¹⁸ Tal y como afirma el señor Imanol Igeregi, presidente de la Federación de Cooperativas de Enseñanza de Euskadi, la justificación de dichas inversiones reside en lo que dicta la Ley de Cooperativas respecto de la disolución de cooperativas. Debido a esta reglamentación, las cooperativas no son propietarios de su patrimonio, ya que en caso de disolución dicho patrimonio pasaría directamente a manos públicas.

innovadoras en ámbitos como el plurilingüismo, la aplicación de las TIC's, etc.

4. Desde el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, se canalizan las ayudas a través de las federaciones, para el fomento de nuevos proyectos, nuevas investigaciones, etc.

4. Conclusiones

En el transcurso del estudio acerca de la contribución de la fórmula cooperativa en los ámbitos preferenciales o de interés general de la economía vasca, los autores de este estudio nos hemos encontrado con una serie de dificultades que impiden en cierto modo establecer coherencia alguna en cuanto a la contribución de la economía social en los bienes preferentes. Siendo conscientes de que han quedado fuera de nuestro estudio realidades empresariales con un fuerte impacto en el fortalecimiento de la cohesión social (empresas de inserción laboral, de ayuda a la tercera edad, etc.), la realidad cooperativa aún sigue estando estrechamente ligada al sector industrial y a su principal exponente MCC, y por ende, a imperativos y a estrategias marcadas por la lógica de los mercados internacionales.

Desde esa primera consideración, cabe destacar que estas mismas empresas cooperativas, a través de sus Fondos de Educación y Promoción Cooperativa destinan el 10 % de sus beneficios a proyectos comunitarios de diversa índole, los cuales aunque no han sido objeto de este estudio, tienen repercusiones positivas en el desarrollo más equitativo de estas comunidades. Nuestro estudio, sin embargo, se ha centrado en la participación de las cooperativas en los ámbitos de interés general.

Como principales conclusiones, destacaríamos las siguientes:

1. Las cooperativas de viviendas, con un discreto protagonismo en la tradición en el País Vasco, cuentan en su haber con ciertas experiencias bastante sospechosas de favoritismo, lo cual ha suscitado cierto recelo en el seno de las administraciones públicas. Debido a ello, se perciben a día de hoy divergencias importantes en las distintas políticas públicas destinadas al sector, que lejos de fortalecerla, entran en contradicción con su funcionamiento cooperativo. Una regulación más coherente y más sólida, con la introducción de distintos mecanismos de control público, podrían ser las claves para al menos intentar rescatar el escaso reconocimiento social de estas cooperativas.
2. Muy al contrario, las cooperativas de enseñanza, más en concreto las ikastolas, cuentan con una fuerte aceptación social y desempeñan una labor importante no sólo en su labor educativa sino que también en el fomento de la cultura vasca y la normalización del euskara. Con un nivel de asociacionismo fuerte y manteniendo unas relaciones fluidas con las instituciones públicas, las ikastolas vienen siendo consideradas como punteras en calidad educativa e innovación pedagógica.

Por lo tanto, difícilmente se puede perfilar una coherencia en los ámbitos estudiados, un mismo “modo de hacer las cosas” que se presente como la alternativa sólida a la gestión privada de las necesidades básicas. Sin embargo, en nuestra opinión

urge la necesidad de “reinventar lo público”. El desenvolvimiento de la economía global apunta hacia la progresiva liberalización y privatización de todos los ámbitos de gestión, incluida la pública. Es por ello que la Economía Social va ganando espacio en el abastecimiento de ciertos mercados olvidados por la iniciativa privada (por falta de rendimientos), y abandonados por la intervención pública (por falta de medios o interés). Resulta fundamental, a nuestro entender, no perder de vista esta coyuntura e incorporarla en los distintos estudios acerca de la realidad de la Economía Social.

5. Bibliografía

- Bakaikoa, B. (1999), *La Economía Social y el fomento del empleo en la Comunidad Autónoma del País Vasco*”, ponencia presentada en el Congreso de Economía Regional celebrado en diciembre de 1999, publicado en CD, Universidad de Sevilla, Sevilla.
- Chaves, R; Monzón, J.L. (2000): “Políticas públicas” en *El empleo en la Economía Social de la Unión Europea*, Ciriec internacional, Valencia.
- Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco (2006), *Documento de Trabajo*, octubre de 2006, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Etxezarreta, A. (2005), *Euskal Autonomia Erkidegoko Etxebizitza Sistema eta Politika Europako Testuinguruan* (Tesis doctoral.), Edición digitalizada, UPV/EHU. (Título en castellano: Sistema y Política de Vivienda en la CPAV en el contexto la Unión Europea).
- Enjolras, B. (2005): “Regimes of governance and general interest”, *CIRIEC Working Paper, No. 2005/01*.
- Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (2005), “*Evaluación de la Educación Primaria*” informe del 2004. (www.isei-ivei.net).
- Etxebide (2002), *Etxebizitza bideratzeko plana. 2006-2009. Plan director de vivienda*, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco. Vitoria.
- Gómez de la Iglesia, R. (1994), *Fondo de Educación y Promoción Cooperativa: Una visión desde el patrocinio empresarial*, Vitoria_Gasteiz: Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado.
- Gondra, G. (2004): “Euskadiko Etxebizitzen Kooperatibak (Iruzkinak)”, *REVES-Revista Vasca de Economía Social*, nº 0, EHU/UPV. (título en castellano: *Cooperativas de Viviendas de Euskadi, comentarios.*)
- Iturriotz, U. (2001). “*Cooperativas de Viviendas de la CAPV*”. Informe facilitado por el autor.
- Consejo Escolar de Euskadi (2007), *Informe sobre la situación de la enseñanza en la CAPV*, del Informe disponible en la página web www.hezkuntza.ejgv.euskadi.net.
- Kemeny, Jim (1995), *From public housing to the social market. Rental policy strategies in comparative perspective*, Routledge, London.
- Consejo Económico y Social de Euskadi (2006), *Memoria Socioeconómica de la Comunidad Autónoma del País Vasco, 2005*”, Bilbao.
- Merino, I. (2007), “Las cooperativas y el régimen comunitario de ayudas de estado”, *REVES Revista Vasca de Economía Social*, nº 3, UPV/EHU
- Monnier, L; Thiry, B. (1997): *Cambios Estructurales e Interés General*, Ciriec-Internacional. Barcelona.
- Moulaert, F. eta AileneI, O. (2005): “Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: a conceptual synthesis from History to Present”, *Urban Studies* Vol. 42, nº11, pp. 2037-2053, Urria, Routledge.
- Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi (2005), *Situación y Necesidades del Movimiento Cooperativo Vasco*: informe de síntesis, Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, Vitoria-Gasteiz.
- www.etxebide.info
www.erkide.koop
www.ikastola.net

BLOQUE II
La Economía Social en las
Políticas Sectoriales

CAPÍTULO 8.

LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Prof. Dra. Paloma Bel Durán.
Universidad Complutense de Madrid.

Palabras clave: sociedades cooperativas, desarrollo territorial, diversificación, equilibrio, redes, políticas, administración, desarrollo rural.

1. Introducción.

El objetivo de este trabajo es analizar el papel de las administraciones públicas en el desarrollo de los territorios para la consecución de la cohesión social y el **equilibrio**.

La base de este estudio es la precisa conciliación de políticas que emanan de la Unión Europea para garantizar el desarrollo de los territorios. La **administración** Pública, en todos sus niveles, ha de abonar el terreno y generar los cimientos necesarios, pero son las empresas, pequeñas y medianas las que fundamentalmente nutren el tejido empresarial a través de la creación de **redes**, las protagonistas del desarrollo endógeno y sostenible de los territorios.

Este análisis, por tanto, se concreta en un estudio descriptivo de:

1. En primer lugar, los medios, herramientas, instrumentos de las diferentes **políticas** que son la base de la consecución de los objetivos de desarrollo mencionados más arriba.
2. En segundo lugar, la participación que las sociedades **cooperativas** tienen en el desarrollo de los territorios habida cuenta de la participación de los socios en todos sus procesos, el cumplimiento de los Principios Cooperativos y el asentamiento de estas empresas en las zonas rurales.

El papel fundamental de estas empresas como reuniones de empresarios individuales y la posibilidad de creación de **redes** de ámbito superior garantizan la generación de riqueza necesaria para conseguir el **equilibrio** en el bien entendido de que son indiscutibles protagonistas e instrumentos de sus propios socios y no herramientas políticas.

2. Aproximación al objeto de estudio.

2.1. *El medio rural: El territorio.*

Tradicionalmente, hemos asistido a la diferenciación entre el medio rural y el medio urbano. El ámbito o medio rural se ha venido definiendo por tres características: la poca densidad de población, la actividad económica fundamentalmente agraria y la particular cultura de sus habitantes (organización familiar, la no dependencia de tiempo y horarios y, consecuentemente, la salud; la conservación de lo tradicional, el apego a la tierra, el sentimiento de comunidad son entre otras rasgos definitorios de la población) (GARCÍA SANZ, 1997; CABALEIRO CASAL, 2004); a todo ello, hay que añadir, el aislamiento de otros núcleos urbanos y la despoblación y envejecimiento de sus habitantes (OCDE, 1994:11).

En el caso concreto de España, con datos del Instituto Nacional de Estadística de enero de 2006, el 91,20 por ciento de los municipios españoles son menores de 10000 habitantes y reúnen a un 24 por ciento de la población española. El 76 por ciento de la población total reside en municipios urbanos, es decir, municipios que están por encima de los 10000 habitantes (18,4 por ciento en municipios entre los 10.000 los 30.000 habitantes y un 58 por ciento en municipios mayores de 30.000 habitantes).

Por su parte, según la terminología de la OCDE¹, el 23,9 por ciento del territorio español es predominantemente rural, el 62,1 por ciento es rural intermedio y el 14 por ciento restante es predominantemente urbano.

En Europa, el 86 por ciento del territorio es rural y aglutina al 43 por ciento de una población que requiere una Europa más competitiva, más social y más participativa.

En este escenario, es necesario aunar esfuerzos para conseguir un desarrollo que sea efectivo, que genere riqueza en la zona y que revierta en los propios partícipes del proceso.

Asistimos a un proceso en el que las características mencionadas no son rasgos definitorios de las poblaciones rurales. Al menos, es preciso plantear la heterogeneidad de las poblaciones rurales en el territorio español dependiendo de su proximidad a los núcleos urbanos que, con seguridad, podrá ser extrapolado a muchos de los países europeos, no tanto a los de reciente incorporación. Esto es, las cada vez mayores tecnologías, la mejora de las comunicaciones, la apertura de los núcleos de población urbanos, el crecimiento económico, la globalización, etcétera; han conectado poblaciones rurales con núcleos urbanos desdibujándose las fronteras entre ellos. (HOGGART y PANIAGUA, 2001).

¹ Son regiones predominantemente rurales aquellas en las que más del 50 por ciento de la población vive en comunidades rurales (con menos de 150 habitantes/km²); son regiones intermedias las que entre un 15 y un 50 por ciento de la población de la región vive en municipios rurales y son regiones predominantemente urbanas las que menos del 15 por ciento de la población de la región vive en municipios rurales.

La población es mucho más heterogénea, lo que necesariamente afecta tanto al desarrollo de las actividades económicas como a la propia cultura de las zonas rurales. En definitiva, se pierde la especificidad de las zonas rurales (OCDE, 2006).

En lo que tiene que ver con la actividad económica, las economías rurales han dejado de ser sinónimo de agricultura y se han diversificado. En principio, asistiendo a procesos de **diversificación** que sin embargo, en muchos casos han evolucionado hacia procesos de sustitución de la actividad agraria, remplazamiento de los cultivos no ya por otros más rentables que supongan una mayor economicidad y eficiencia en las producciones sino hacia actividades más demandadas de otros sectores (construcción, industria, servicios) que son el principio del cambio de la propia cultura de las zonas rurales.

No obstante, y a pesar de todo lo anterior, la agricultura es el pivote de la riqueza de las zonas rurales y tiene, y tendrá, un peso importante en su desarrollo, aunque el mundo rural no dependa exclusivamente de la agricultura.

Con todo, los productos agrarios cambian. Los cultivos se adaptan y el campo ya no es sinónimo de productos alimenticios sino que es posible destinarlos a otros usos; nótese que las condiciones climatológicas cambian y lo que puede no favorecer al cultivo de productos tradicionales puede ser motivo de generación de energías alternativas fuentes de riqueza de muchos países de la Unión Europea que se convengan con el mantenimiento del medio ambiente y la biodiversidad.

En lo que tiene que ver con la cultura, la convivencia de una población más plural, y la propia proximidad de los núcleos urbanos ya no física pero si de conexión con los centros neurálgicos de trabajo y de desarrollo empresarial, de cultura, de diversión, etcétera; requiere, al menos, una revisión de los propios valores que tradicionalmente han caracterizado a las zonas rurales.

Todo ello sin olvidar que, la cultura rural sigue siendo un valor en alza, que trata de potenciarse. No en vano, la vuelta al consumo de productos artesanos, la búsqueda de las zonas rurales como centros de recreo y ocio, la formación de los escolares urbanos en actividades rurales, etcétera, son algunas claves del resurgimiento de una cultura que durante años no fue suficientemente potenciada.

2.2. El desarrollo territorial.

El **desarrollo territorial** es un proceso que tiene como finalidad el progreso de la comunidad implicada en el mismo, siendo su objetivo último alcanzar el bienestar económico-social de los individuos que la integran, participando activamente en las actividades económicas que se acometen y en las que el peso de la agricultura, aún siendo importante, va dejando paso a otras actividades económicas.

Surge aproximadamente en los años setenta para definir los procesos de crecimiento económico de los países subdesarrollados.

En los países industrializados se produce una búsqueda de alternativas a los modelos tradicionales de desarrollo económicos derivada de los problemas relacionados

con el empleo, el **desequilibrio** de la distribución de la población por zonas geográficas y la falta de flexibilidad de las estructuras productivas.

No se puede afirmar que los cambios producidos en el medio rural comiencen a tener lugar a partir de la creación de una política o **políticas** europeas comunes. Sin embargo, en el caso de España, no cabe duda que su incorporación en la Unión Europea, marca un punto de referencia importante.

Así, desde el punto de vista institucional más amplio de la Unión Europea, es importante tener en cuenta los mecanismos que a través de los años han ido consiguiendo una conciliación de **políticas**, medidas, instrumentos e iniciativas con el objetivo de promover, desarrollar, impulsar, agilizar y simplificar los procesos de **desarrollo territorial** en las diferentes regiones de Europa.

Hablar de medio rural es hablar de la conciliación de la política agraria, la política de estructuras, y de una política de desarrollo rural o territorial.

Hablar de creación de puestos de trabajo, de promoción empresarial, de microemprendimiento es hablar de **políticas** de empleo y de desarrollo regional.

Esto es, los procesos de **desarrollo territorial** europeos actuales descansan sobre tres pilares (BEL DURÁN, 2002:20):

- Un modelo de desarrollo que garantice una agricultura sólida a largo plazo (desarrollo endógeno).
- Un modelo que preserve el medio ambiente y la calidad de vida (desarrollo sostenible).
- Un modelo que permita la cohesión mediante el desarrollo equilibrado que permita eliminar las desigualdades entre los diferentes territorios de la Unión Europea.

El Tratado de Ámsterdam² marcó el rumbo de un nuevo proceso de desarrollo para tratar de eliminar las desigualdades existentes entre las diferentes regiones europeas, a través de un conjunto de medidas recogidas en la denominada Agenda 2000, llegándose a un acuerdo el 26 de marzo de 1999 en el Consejo Europeo de Berlín, cuyos aspectos fundamentales se centraron en la continuación de las reformas agrarias, en la misma línea que la emprendida en 1992, el acceso de nuevos miembros, la adopción de un nuevo marco financiero para el periodo 2000-2006 y la reforma de la política de estructuras.

Es preciso el acompañamiento de estas **políticas** de otras que procuren el fortalecimiento del empleo. Así, en la cumbre del Empleo de Luxemburgo, en noviembre de 1997, se acuerda la Estrategia Europea de Empleo (EEE) siendo una de sus prioridades el desarrollo del espíritu de empresa y la creación de empleo que se ha ido desarrollando en los años siguientes.

² COMUNIDAD EUROPEA: Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. *D.O.C.E.*, nº C 340, de 11 de noviembre de 1997. Ver <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>. Fecha de consulta: 1 de julio de 2007.

2.3. Las empresas objeto de estudio: La Economía Social. Especial referencia a las sociedades cooperativas.

Las empresas objeto de estudio son las empresas de participación; esto es, entidades en la que los socios participan activamente en todos y cada uno de los procesos que acontecen en la empresa: participan en los flujos reales como proveedores o como consumidores; participan en los flujos financieros aportando recursos a la estructura financiera y participan en los flujos informativo-decisionales tomando decisiones de forma democrática (GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, 1988-1989).

Evidentemente, la sociedad cooperativa es por excelencia sobre la que se desarrolla el concepto de empresa de participación (GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, 1995), sin embargo, otras fórmulas jurídicas cumpliendo los requisitos anteriormente enunciados también lo serían. Las sociedades laborales, las sociedades agrarias de transformación u otras sociedades capitalistas convencionales que tengan un comportamiento similar.

La participación de los socios de las sociedades cooperativas en todos sus procesos, el cumplimiento de los Principios cooperativos y el asentamiento de estas empresas en las zonas rurales las convierten en protagonistas de los procesos de desarrollo territorial.

3. La conciliación de las políticas europeas: la política de desarrollo territorial.

Los cambios son consecuencia de procesos naturales, fundamentalmente, y además, en este caso, son alentados, promovidos, potenciados desde las instituciones, desde la **administración** pública (local, autonómica, nacional y europea) que se encargan de cuidar, proteger e incluso de intervenir en el medio rural.

Así, desde el punto de vista institucional más amplio de la Unión Europea, a través de los años se ha ido generando la conciliación de **políticas**, medidas, instrumentos e iniciativas con el objetivo de promover, desarrollar, impulsar, agilizar y simplificar los procesos de **desarrollo territorial** en las diferentes regiones de Europa.

La conciliación de las **políticas** europeas generan las siguientes identidades.

Agricultura + Diversificación + Equilibrio + Creación de puestos de trabajo ⇒ Desarrollo territorial

Política Agraria Común + Política de Estructuras + Política de Empleo ⇒ Política de Desarrollo territorial

Por otra parte, no cabe duda de la conciencia social en materia de desarrollo rural y territorial (COMISIÓN EUROPEA, 2005) y de la atención que se presta al medio ambiente, a la salud y a la calidad de los alimentos. Para reconocer su importancia se realiza una radiografía que de la situación actual y de las líneas de actuación que deben ser reforzadas.

3.1. Diagnóstico actual, tendencias y retos.

Según el Plan de Sostenibilidad en España del año 2005, cuyo contenido queda ratificado en el Informe del año 2006, se ponen sobre la mesa indicadores de la actual situación y datos que pretenden detectar ineficiencias y que detectan posibilidades, esperanzas, retos, objetivos en materia social y económica, y por supuesto, en materia ambiental, económica y social.

La siguiente tabla pone de manifiesto tendencias, datos y retos que han de ser objeto de revisión y de actuación por parte de las diferentes **políticas** de la Unión Europea y que reclaman soluciones capaces de transformar de forma perdurable las condiciones sociales y económicas para la consecución del **equilibrio**.

Tabla 1.
Diagnóstico, tendencias y retos.

Diagnóstico	Retos
<ul style="list-style-type: none"> • En el orden de lo económico: <ul style="list-style-type: none"> ○ Importante crecimiento económico. ○ En el periodo 1995-2005 se ha producido una disminución importante del gasto público en educación en términos del PIB. ○ España mantiene una economía energéticamente ineficiente. ○ Los recursos empleados para satisfacer esa demanda son, cada vez en mayor medida, importados (80%). ○ Una mayor globalización de los mercados, teniendo como máximo referente las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). ○ La Ampliación de la UE. ○ Los acuerdos con terceros países, destacando de forma especial los referentes a la consecución en 2010 de un área de libre comercio en la zona Euromediterránea, así como las negociaciones con MERCOSUR. ○ Una mayor sensibilidad por la seguridad alimentaria como consecuencias de las últimas crisis en el sector de la alimentación. ○ Escasa flexibilidad del modelo económico para desacoplar el fuerte crecimiento de la producción respecto de las presiones ambientales. ○ Fuerte dependencia energética y la elevada intensidad del uso de recursos energéticos en los procesos productivos y en los sectores difusos, especialmente el transporte. ○ La extensión agrícola de la Unión Europea ocupa el 90 por ciento del territorio y alberga al 50 por ciento de su población. ○ La agricultura: <ul style="list-style-type: none"> ▪ De ella depende el desarrollo socio-económico de las zonas rurales. ▪ El sector agroalimentario supone el 14,7 por ciento de la producción industrial de la Unión Europea. ▪ Es la tercera fuente de empleo en Europa • En el orden de lo sociológico: <ul style="list-style-type: none"> ○ La llegada de los inmigrantes ha supuesto una inversión relativamente fuerte de la tendencia demográfica. ○ Las mujeres españolas son las que más viven de toda la UE, aunque con más discapacidad que los hombres. ○ Persisten las desigualdades de género en el mercado laboral aunque las mujeres superan a los hombres en calificación. ○ Envejecimiento de la población en los núcleos rurales. • En el orden del entorno: <ul style="list-style-type: none"> ○ Fuertes efectos ambientales. ○ Un tercio de la superficie de nuestro país sufre riesgo de desertificación alto o muy alto. ○ Un avance notable en la sostenibilidad regional y local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Buen Gobierno. • Igualdad de género. • Educación. • Reforma y modernización de infraestructuras. • Instalación de modernas tecnologías. • Mejora de la calidad de los productos. • Posicionamiento en la cadena alimentaria y de comercialización de productos. • Mantenimiento de las estructuras dotándolas de medios que permitan la diversificación de actividades. • Participación en la consecución de la eficiencia del mantenimiento del medioambiente, el paisaje y la biodiversidad. • La potenciación de las actividades económico-sociales alternativas a la agricultura. • La ordenación del territorio y su desarrollo sostenible. • La participación local y las acciones de desarrollo se han confirmado como las más eficaces en los procesos de desarrollo rural integral y sostenible. • La cooperación. • Enfoque de integración. • Rendimiento económico alto. • Uso sostenible de los recursos naturales. • Innovación y TIC.

- Mal uso y destrucción del valioso “capital territorial”.
- En el orden de lo político:
 - Una mayor implicación medioambiental en las diferentes políticas sectoriales, aspecto ratificado en la cumbre de Gotemburgo y que incidirá de forma importante, tanto en la política de mercados y producciones, como en las medidas dirigidas al desarrollo rural.
 - Un cambio de las políticas que suponen una menor financiación de la Unión Europea al sector agrario

Fuente: Elaboración propia.

3.2. *Revisión de la política de desarrollo territorial.*

Asistimos a una política agraria distinta, a una política de **diversificación**. Nuevos protagonistas, nuevas líneas de financiación, nuevas zonas protegidas como consecuencia de la adhesión de nuevos países fundamentalmente agrícolas; en definitiva, nuevas tendencias y nuevos retos.

La Política Agraria Común, en este proceso de reestructuración, redefine las zonas que son objeto de protección, en concreto redefine las zonas intermedias por zonas menos desfavorecidas. Esta redefinición podría conllevar una desprotección de algunas zonas potenciada, en mayor medida, por la política de desacoplamiento de las ayudas que necesariamente ha de ser compensada con las medidas adoptadas por las **políticas** territoriales.

Las reformas y contrarreformas de la Política Agraria Común han ido avanzando en diferentes líneas de actuación y la última, la de 2003 es la más radical y requiere un desarrollo acorde con este cambio de tendencia.

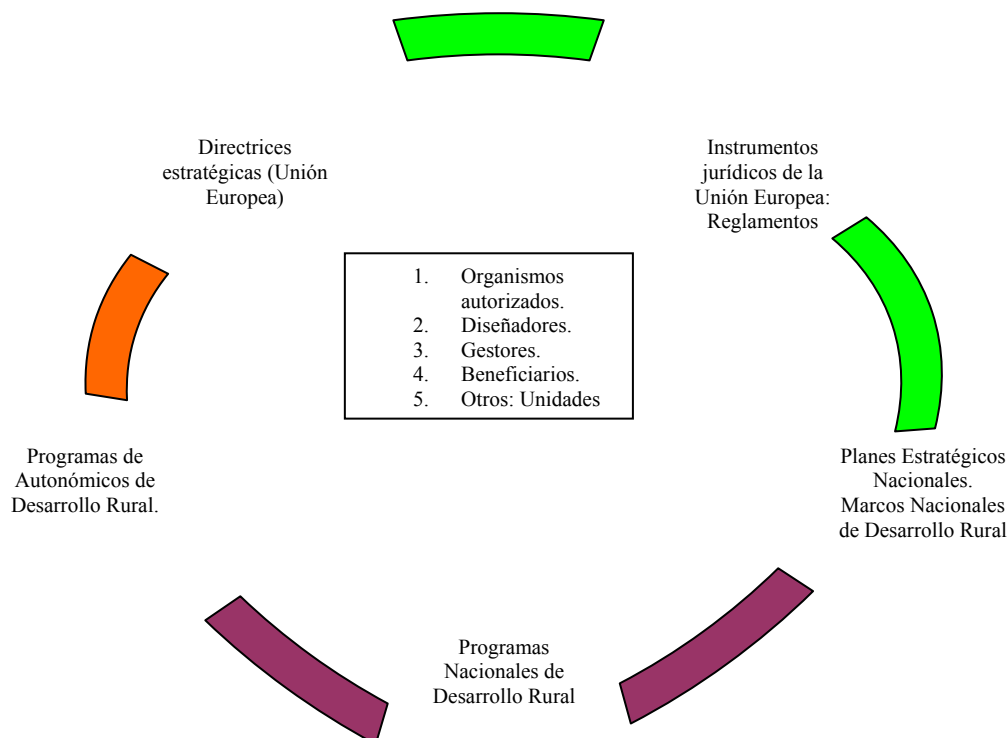
La Estrategia de Lisboa de la Unión Europea vino a tratar de resolver la necesidad de impulsar el crecimiento económico, la creación de empleo y conseguir la mayor competitividad de los mercados mundiales de modo que se estableció como estrategia prioritaria la consecución del mejor nivel de vida medioambiental y social.

Las líneas directrices de dicha estrategia ya fueron puestas de manifiesto en el Consejo Europeo de Gotemburgo en el que, en materia de política agraria se acuerda que “uno de los objetivos de la política agraria común y su desarrollo futuro debería ser la contribución al logro del desarrollo sostenible” concretándose en un alto rendimiento económico y el uso sostenible de los recursos naturales.

Las nuevas políticas mantienen un planteamiento más emprendedor que ha de venir acompañado de un cambio de cultura y de hábitos en las explotaciones agrarias y de un estímulo político y financiero que se ha materializado en las **políticas** de **desarrollo territorial** (rural) llegándose estas a configurar como la herramienta imprescindible para la reestructuración del sector agrario.

El cuadro siguiente pone de manifiesto desde las líneas de partida emanadas de la Unión Europea hasta su aplicabilidad por parte de las diferentes estados miembros y sus regiones o Comunidades Autónomas así como los intervinientes en el proceso.

Cuadro 1



En los epígrafes que siguen, se desarrollan los instrumentos jurídicos y sus instrumentos de aplicabilidad concretándolo para el caso español para poder determinar en qué medida las sociedades **cooperativas** son tenidas en cuenta en las **políticas** de desarrollo rural (territorial).

3.2.1. Los instrumentos jurídicos.

Los instrumentos jurídicos que constituyen el marco general de las **políticas de desarrollo territorial** son:

- La DECISIÓN DEL CONSEJO de 20 de febrero de 2006, sobre directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (periodo de programación 2007-2013) que contiene las directrices estratégicas de la política de desarrollo rural que se concretan en:
 - Mejorar la competitividad de los sectores agrario y forestal.
 - Mejorar el medio ambiente y el entorno rural.
 - Mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la **diversificación**.
 - Desarrollar la capacidad local de creación de empleo.
 - Traducir en programas las prioridades.
 - Velar por que los instrumentos comunitarios se complementen mutuamente.

- El REGLAMENTO (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) que establece las normas generales que regulan la ayuda comunitaria al desarrollo rural.
Este Reglamento sienta las bases de una nueva política que procura la simplificación (un solo fondo financiero, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)), la eficacia (mayor participación de los agentes de desarrollo local) y el control (puesta en marcha de auditorias) de las medidas en materia de **desarrollo territorial** y se centra en cuatro ejes prioritarios:
 - Eje 1: Mejora de la competitividad de agricultura y la silvicultura.
 - Eje 2: Cuidado Medio ambiente y gestión del suelo.
 - Eje 3: Mejora de la calidad de vida y la **diversificación**.
 - Eje 4: Iniciativa Comunitaria LEADER.
- El REGLAMENTO (CE) nº 1974/2006 DE LA COMISIÓN de 15 de diciembre de 2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) que establece las disposiciones de aplicación del Reglamento 1698/2005.

3.2.2. La aplicabilidad de las políticas de desarrollo territorial.

Con base en los instrumentos jurídicos expuestos más arriba, en el caso de España, la aplicabilidad de las **políticas** se desarrolla a través de:

1. El Plan Estratégico Nacional que contiene la evolución de la situación económica, social, medioambiental y el potencial desarrollo, las estrategias elegidas por cada estado miembro, las prioridades temáticas y territoriales, la lista de los programas de desarrollo rural, los medios financieros y la coordinación con otros fondos estructurales y los presupuestos.
2. El Marco Nacional de Desarrollo Rural que desarrolla el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente y consultadas las Comunidades Autónomas y los agentes económicos y sociales y que ha de ser aprobado por Decisión comunitaria.
El Marco Nacional tiene como finalidad definir los elementos comunes y las medidas horizontales para todos los programas regionales, garantizando así la coherencia de la estrategia española de desarrollo rural en todo el territorio. Todos los Programas de Desarrollo Rural de las Comunidades Autónomas incluirán las medidas horizontales, pudiendo añadir a éstas condiciones suplementarias en su ámbito de actuación; así como medidas específicas que respondan a las diferentes situaciones regionales.
3. El programa Rural Nacional y los Programas de las Comunidades Autónomas cuyos avances están actualmente publicándose.

4. Las sociedades cooperativas protagonistas en las políticas de desarrollo territorial.

Con carácter general, la contribución de las sociedades **cooperativas** ha sido puesta de manifiesto por la Unión Europea, reconociendo el papel que el sector cooperativo desempeña en el **desarrollo territorial**, no sólo por la faceta empresarial de estas organizaciones, sino por su contribución a una mejor integración y cohesión social.

Las sociedades **cooperativas** han despertado un creciente interés en Europa derivado de los principios que las gobiernan; a saber, la libertad de participar en los procesos productivos, la igualdad en la capacidad de fijar los objetivos generales, y la justicia en la distribución de la riqueza generada.

La Comisión Europea según las últimas conclusiones de la Conferencia europea de Salamanca (2002) reconoció que todas las formas de empresa que integran la economía social se han convertido en muchos sectores en una alternativa viable al sostenimiento de estado de bienestar, por su capacidad para general empleo y lo que es más importante fomentar la capacidad emprendedora; por tratar de facilitar la cohesión e inserción social promoviendo salidas empresariales creativas para colectivos vulnerables de degradación socioeconómica; por satisfacer las nuevas necesidades sociales superando insuficiencias de protección social adecuada a necesidades específicas; y por impulsar la *otra globalización* que también es posible, vinculando el crecimiento económico a la cohesión social (FERNÁNDEZ GUADAÑO, 2006).

Las sociedades **cooperativas** gozan del reconocimiento de las instituciones de la Unión Europea, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que destacan la contribución de las sociedades **cooperativas** a la economía mediante la creación de empleo, la movilización de recursos y la generación de inversiones así como por la promoción de la participación de la población en los procesos de desarrollo.

Europa cuenta con alrededor de 132.000 **cooperativas** que agrupan a 83,5 millones de socios y emplean a 2,3 millones de personas por lo que han de ser contempladas como figuras reconocidas en las diferentes **políticas** europeas.

De forma específica, a las empresas de participación en general y a las sociedades **cooperativas** en particular, se les asigna un papel los diferentes instrumentos financieros, medidas de aplicabilidad y beneficiarias en las **políticas de desarrollo territorial**.

Dicho papel se concreta en su participación indirecta, a través de las organizaciones representativas; y directa, bien implícitamente por su consideración de microempresas, bien expresamente por su forma jurídica y, en este último caso, como gestoras, como objeto prioritario de las medidas puestas en marcha y como beneficiarias de las diferentes ayudas.

Así las cosas, realizando una revisión de dicha participación se pone de manifiesto su papel protagonista.

1. En el ámbito de la toma de decisiones A través de sus organizaciones representativas:

En la elaboración del Plan Estratégico Nacional junto con el Ministerio de Agricultura, Pesca y en colaboración con otras administraciones públicas y con otros agentes económicos y sociales implicados; a saber, las organizaciones profesionales agrarias, las sociedades **cooperativas**, las **redes** de desarrollo rural y los grupos ecologistas.

En concreto:

- Como parte de las **redes** de desarrollo rural, la Red Español de Desarrollo Rural, la Red Nacional y los Grupos de Acción Local. En este orden de cosas, el papel de las organizaciones representativas de las sociedades **cooperativas** es fundamental para la coordinación y seguimiento de las **políticas de desarrollo territorial** y en el diseño y ejecución del mismo.
- Como parte de otros grupos económicos y sociales a través de la Confederación Española de Cooperativas Agrarias de España (CCAEE).

2. En el ámbito de la participación en los procesos reales:

- Indirectamente como microempresas o como empresarios o profesionales individuales que forman parte de una red de empresas. Los nuevos rumbos de las **políticas** de Desarrollo Rural se refieren a las pequeñas y muy pequeñas empresas, lo cual parece lógico siendo las mayores protagonistas en el tejido empresarial de la Unión Europea.
- Directamente como organizaciones de participación.

En concreto:

- En las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (período de programación 2007-2013) se menciona de forma específica a las microempresas por su contribución a la:
 - Mejora de la competitividad de los sectores agrícolas y silvicultura como destinatarias de los diferentes programas de Investigación y Desarrollo y puesta en marcha de las Tecnologías de la Información y Comunicación.
 - Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la **diversificación** de la economía rural en la potenciación de microempresas en sentido amplio y en la realización de actividades relacionadas con los ámbitos locales.
- En el REGLAMENTO (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005:
 - Como organismos autorizados para poner el marcha el proceso de desarrollo formando parte del colectivo de aquellos agentes económicos y sociales y cualquier otro organismo apropiado que represente a la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, incluidas las del ámbito medioambiental, y organismos dedicados al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres.

- En el Plan Estratégico Nacional:
 - Como objetivo prioritario en la estrategia global del Plan Nacional habida cuenta de su contribución en el aumento del valor añadido de los productos agrarios reconociendo las ventajas económicas del asociacionismo y su papel en la vertebración del territorio.
 - Como prioritarias en las medidas horizontales, en concreto en la relativa al aumento del valor añadido de las producciones agrícolas y forestales.
 - Como beneficiarias en los proyectos piloto de cooperación integrados en el eje 3: Calidad de vida y **diversificación** en las zonas rurales.
- En el Marco Nacional de Desarrollo Rural:
 - Como entidades de asesoramiento en las medidas horizontales a las que se les exigen, entre sus requisitos, ser entidad sin ánimo de lucro o sociedades **cooperativas** pudiendo realizar esta función por si mismas o a través de sus uniones o federaciones.
- En los programas de Desarrollo rural (BEL DURÁN, *et alli.*, 2000):
 - Como agentes de desarrollo, a través de las sociedades **cooperativas** de segundo grado, si bien en realidad, la tendencia en España es que los agentes de desarrollo sean fundaciones, asociaciones, mancomunidades, consorcios, sociedades capitalistas convencionales.
 - Como miembros de los grupos de desarrollo. Los proyectos empresariales son realizados por los “grupos de acción local” (GAL) que agrupa a las autoridades, a la población y al sector empresarial. En los últimos tiempos asistimos a una concentración por razón de dirección en el ámbito de desarrollo rural. Así, la Red Española de Desarrollo Rural agrupa al 80 por ciento de los grupos de desarrollo españoles que son los responsables de la Iniciativa Comunitaria LEADER + y del Programa Nacional PRODER en diversas Comunidades Autónomas. A su vez, en el ámbito europeo, la Red Europea de Desarrollo asocia a más de 500 Grupos europeos que realizan sus funciones en los distintos Estados Miembros de la UE. Las sociedades **cooperativas** pueden jugar un papel importante porque representan los intereses de los grupos de la zona en la que se desarrollan y presentan una fuerte vinculación con el tejido económico y social de la zona que procurará, sin duda, una fuerte transmisión de la información para que se desarrollen los procesos.
 - Como beneficiarias de las ayudas, con una mayor participación de las sociedades **cooperativas** agrarias.

Una medida para determinar el papel que tendrán las sociedades cooperativas en el periodo de análisis (2007-2013) es medir su contribución en aquellas zonas prioritarias que a efectos del FEADER se han considerado Zonas de Convergencia definidas como aquellas Comunidades Autónomas cuyo Producto Interior Bruto pero cápita está por debajo del 75 por ciento.

La tabla siguiente sintetiza las relaciones entre: zonas de convergencia, zonas rurales, sociedades cooperativas vivas y generación de empleo.

Tabla 2.
Contribución de las sociedades cooperativas. Zonas de Convergencia)

Comunidades Autónomas	Zonas predominante rural	Zonas rurales intermedias	Predominante urbano	nº coop. en actividad	nº empleo	% Soc. Coop.	% empleo sobre total nacional
Andalucía	31,1%	68,9%	0	5672	57640	22,0%	19,5%
Castilla-La Mancha	84,6%	15,4%	0	1506	12007	5,8%	4,1%
Extremadura	100%	0	0	725	8896	2,8%	3,0%
Galicia	57,9%	42,1%	0	905	8049	3,5%	2,7%
Asturias	0	100	0	286	3218	1,1%	1,1%
Murcia	0	100	0	1704	19087	6,6%	6,5%
Total Zona Convergencia				10798	108897	41,9%	36,9%
Total Nacional				25767	295283	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos del segundo trimestre de 2007.

http://www.mtas.es/Empleo/economia-soc/BaseDeDatos/SociedadesAltaSSocial/2007/2Trim/A_1.pdf

Las sociedades **cooperativas** de las Comunidades Autónomas superan las 25.000 que representan un 42 por ciento sobre el total nacional, se trata de zonas predominante rurales que general el 37 por ciento del empleo del total de sociedades **cooperativas** lo que constata el papel que han tenido y tendrán sin duda en un futuro en la generación de desarrollo.

De forma más específica, el Anexo 1, sintetiza las medias a desarrollar en el periodo 2007-2013 en las que se subraya las que de forma explícita la Comunidad Europea destaca el papel decisivo de las sociedades **cooperativas** aunque en los programas de desarrollo rural nacional y de las diferentes Comunidades Autónomas, actualmente en proceso de confección, se vienen expresamente reconociendo como protagonistas indiscutibles en la consecución de los objetivos en materia de **equilibrio**, cohesión y desarrollo.

5. A modo de conclusión: perspectivas de futuro para las sociedades cooperativas.

Las organizaciones de participación son organizaciones de producción centradas en sus socios, enraizadas en el lugar en el que realizan la actividad principal y que contribuyen a mantener los puestos de trabajo locales facilitando servicios locales en un contexto de globalización económica. Este enraizamiento local puede combatir de forma eficaz la desertización de zonas rurales y contribuir al desarrollo de las regiones y poblaciones desfavorecidas (COMISIÓN EUROPEA, 2004).

El escenario está cambiando, en el medio rural se produce cada vez en mayor medida la aparición en escena de los profesionales, empresarios también, aunque no clasificados como empresarios agrícolas que asumen uno de los más importantes papeles en la consecución del **equilibrio** y el **desarrollo territorial**. En algunas ocasiones, el agricultor es quien amplía su abanico de actuaciones para asumir el mismo los dos papeles fundamentales, y en otros, el agricultor queda relegado y son otros profesionales los que se erigen como actores principales en estos procesos.

En este orden de cosas, encontramos tres protagonistas:

- Los protagonistas activos que son los agricultores como empresarios. Su papel se ve mermado por la falta de protección que hace que frenen sus inversiones y que tengan que tratar de sobrevivir a través de la realización de otras actividades. Junto a ellos, su ámbito familiar, tan importante culturalmente en el medio rural, las mujeres e hijos que no se sienten atraídos por la actividad en el campo.
- Los protagonistas pasivos, los ciudadanos urbanos. Entienden perfectamente el destino de recursos a la conservación del medio natural aunque no tanto a la actividad agraria propiamente dicha como vertebradora del ámbito rural y como garantía de abastecimiento alimentario a la población.
- Los nuevos protagonistas, los intermediarios, los profesionales que viven y trabajan en el medio rural apoyan la **diversificación** económica y que se erigen como futuro del desarrollo de los territorios junto con la actividad agrícola, ganadera y forestal.

Habida cuenta que, según se pone de manifiesto más arriba, los empresarios en el medio rural han de asumir el protagonismo no sólo en nuevas actividades como el turismo, la artesanía, el ocio y tiempo libre, etcétera sino en cultivos y usos alternativos a los existentes; los empresarios agrarios han de estar atentos a las nuevas demandas sociales que generan una cada vez mayor sensibilidad y las sociedades **cooperativas** han de tratar de asumir el papel protagonista que venían desarrollando en la actividad agraria en el medio rural, tratar de asumir la intermediación como profesionales que desarrollan actividades que se erigen como el futuro más inmediato de la demanda de los consumidores.

Los problemas ambientales han de asumirse como problemas socioeconómicos: la sociedad no conseguirá solucionar grandes problemas como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la degradación del territorio, la contaminación química o los impactos de los modelos de producción y consumo limitándose a buscar soluciones que mejoren el medio ambiente sino que han de hacerse efectivas **políticas** que tengan en cuenta a la vez las implicaciones sociales, económicas y ecológicas y las organizaciones de producción, sociedades **cooperativas** entre otras son las indicadas de poner en marcha estos procesos reales de producción y comercialización dirigidos a los actuales consumidores.

Con base en lo anterior, los empresarios en el medio rural a través de sus sociedades **cooperativas** u otras formas de concentración que generen redes de empresas han de estar atentos a la solución de estos grandes problemas y a la satisfacción de las nuevas demandas. La agricultora ecológica o el papel que biocarburantes³ pueden ser ejemplos claros de aquellas cuestiones que no pueden escaparse del control de los protagonistas de los procesos de desarrollo.

Es en este contexto en el que las empresas de participación pueden considerarse motores de desarrollo. Institucionalmente el papel de las sociedades **cooperativas** en los procesos de desarrollo es reconocido por la Unión Europea (COMUNIDAD EUROPEA, 2004) desde dos puntos de vista:

- Desde el punto de vista social, al procurar el mantenimiento de la población en una localidad en la que pueden alcanzar sus objetivos económicos y sociales logrando una mayor integración y cohesión social. Son empresas que no se deslocalizan.
- Desde un punto de vista económico, al contribuir a la riqueza del tejido empresarial de las áreas a desarrollar.

Con todo, las funciones de las organizaciones de participación o de economía social no se limitan a lo anterior. R. CHAVES ÁVILA y J.L. MONZÓN CAMPOS las resumen en (CHAVES ÁVILA, MONZÓN CAMPOS, 2004):

- Distribución más igualitaria de renta y riqueza.
- Desarrollo económico endógeno.
- Autonomía de los territorios.
- Corrección de **desequilibrios** del mercado de trabajo.

³ Se ha de tener en cuenta el debate social que puede sintetizarse en la siguiente pregunta: ¿hay que sembrar para alimentar a personas y animales, pero también a coches?

- Oferta de servicios de bienestar social.
- Estabilización económica.
- Desarrollo sostenible.

Todo lo cual reafirma el papel de las empresas de participación como promotoras en desarrollo endógeno territorial sostenible.

En síntesis:

- El papel protagonista que adopta la sociedad cooperativa en cada una de las **políticas** públicas que promueven el desarrollo de los territorios como instrumentos eficaces de competitividad, cohesión y desarrollo se coordina globalmente como si de una red se tratara, red que precisamente es la base del desarrollo de estas empresas.
- El **desarrollo territorial** adquiere especial importancia en la Unión Europea como consecuencia de los fuertes **desequilibrios** entre las regiones: población, recursos naturales, actividades económicas, infraestructuras, etcétera. La lucha contra los mismos requiere un desarrollo promovido desde dentro de las regiones, para generar riqueza en la zona y que revierta sobre los agentes que intervienen, y se consideran las empresas de participación, por sus características y sus reglas de funcionamiento internas recogidas e instruidas por la Alianza Cooperativa Internacional, especialmente importantes en dichos procesos.
- La propia definición del medio rural ha de ir revisándose pero también el papel que juegan los protagonistas del acontecer en la empresa: los socios de las sociedades **cooperativas** o de las empresas de participación que han de asumir el papel de protagonistas activos como empresarios agrarios y de nuevos protagonistas; esto es, empresarios y profesionales capaces de atender las nuevas demandas en materia de **desarrollo territorial**, medioambiente, nuevas producciones o usos alternativos de las mismas, etcétera.
- Por su parte, las sociedades **cooperativas** se convierten en empresas idóneas para conseguir los objetivos en materia de desarrollo. La participación de los socios en todos sus procesos, el cumplimiento de los principios cooperativos y el asentamiento de estas empresas en las zonas rurales son las claves iniciales para reconocerlas un papel fundamental en el desarrollo de los territorios.
- Las sociedades **cooperativas** son **redes** de empresarios (agrarios en el caso particular que nos ocupa) y las sociedades **cooperativas** de mayor rango son redes de sociedades **cooperativas**, o en definitiva, redes de empresas que buscan unidas las ventajas de la unión y la obtención de sinergias en todos y cada uno de los procesos garantizan la generación de riqueza necesaria para conseguir el **equilibrio** deseado.

6. Bibliografía.

- ALBARRÁN FERNÁNDEZ, C.; SALINAS RAMOS, F. HERRANZ DE LA CASA, J.M. (Coord.) Desarrollo Rural y Economía Social. Ávila: Universidad Católica de Ávila, 2005.
- BEL DURAN, P. El desarrollo territorial en Europa y las empresas de participación: El caso de una gran ciudad. En A. VÁRGAS SÁNCHEZ y G. LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS (Coordinadores). *Las empresas de participación en Europa: el reto del siglo XXI (En homenaje al Prof. Dr. Carlos GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ)*. Madrid: Escuela de Estudios Cooperativos. Madrid, 2002.
- _____. Las cooperativas agrarias en España. Análisis de los flujos financieros y de la concentración *empresarial*. Valencia: CIRIEC-España, 1997.
- BEL DURAN, P.; BUENDÍA MARTÍNEZ, I.; RODRIGO RODRÍGUEZ, M. Las cooperativas y su relación con los fondos estructurales de la Unión Europea: un estudio de la política de desarrollo rural. *CIRIEC-España*, nº 35, agosto, 2000, p. 103-126.
- BEL DURÁN, P.; FERNÁNDEZ GUADAÑO, J.; GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, C. La evolución de las **políticas** públicas europeas como apoyo al desarrollo territorial. El impulso a través de sociedades cooperativas. Ponencia presentada al I Congreso Mundial de Investigadores en Economía Social. Victoria (Canadá), 22 a 25 de octubre de 2007. En prensa.
- BEL DURÁN, Paloma; FERNÁNDEZ GUADAÑO, Josefina; MIRANDA GARCÍA, Marta. *La creación de puestos de trabajo en el ámbito rural para su desarrollo: las organizaciones de participación agrarias*. CIRIEC-España Nº 52 p. 335-360
- BUENDÍA MARTÍNEZ, I. El desarrollo rural y la Economía Social. Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO), nº 75, 2000, p. 171-192.
- BUENDÍA MARTÍNEZ, I.; LINS e SILVA PIRES, M.L. Nuevas ruralidades y cooperativismo: una perspectiva comparada. *Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO)*, nº 70, primer cuatrimestre, 2000, p. 31-46
- CABALEIRO CASAL, M.J. *La intercooperación entre sociedades cooperativas: su aplicación en el desarrollo rural integral de la Comunidad Autónoma de Galicia*. Santiago de Compostela: Consellería de Asuntos Sociais, Emprego e Relacións Laborais. Dirección Xeral de Relacións Laborais. Xunta de Galicia, 2004
- CHAVES ÁVILA, R. ; MONZÓN CAMPOS, J.L. La economía social y la política económica. En: CHAVES ÁVILA, R.; MONZÓN CAMPOS, J.L.; SAJARDO MORENO, A. Elementos de la Economía Social. Teoría y Realidad. Publicado en la Internet: <http://www.uv.es/uidescoop/CAP%201%20-%20ES.pdf>. Fecha de consulta: 4 de julio de 2007.
- COMISIÓN EUROPEA. COMUNICACIÓN de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre fomento de las cooperativas en Europa. COM(2004) 18
- _____. Agenda 2000: Por una unión más fuerte y más amplia. Disponible en Internet http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_es.htm. Fecha de consulta: 1 de mayo de 2007.
- _____. Desarrollo rural en Europa. MEMO/04/180, de 15 de julio de 2004. Disponible en Internet: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction>. Fecha de consulta:

- 15 de abril de 2005. Lo que supone un incremento de la financiación de la Unión Europea para el periodo 2007-2013
- *Más unidad en la diversidad. La mayor ampliación que ha vivido la Unión Europea.* Disponible en Internet: <http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/41/es.doc>. Fecha de consulta: 2 de mayo de 2005.
- COMUNIDAD EUROPEA: Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. *D.O.C.E.*, nº C 340, de 11 de noviembre de 1997. Ver <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>. Fecha de consulta: 1 de julio de 2007.
- Conclusions of the VIII European Conference on Social Economy (2002) Disponible en Internet: <http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/conferences/coop-conferences-index.htm>. Fecha de consulta: 13 de julio de 2007.
- DECISIÓN DEL CONSEJO de 20 de febrero de 2006, sobre directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (periodo de programación 2007-2013). *D.O.C.E.*, L 55/20, de 19 de febrero.
- REGLAMENTO (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). *D.O.C.E.*, L 277 de 21 de octubre de 2005.
- REGLAMENTO (CE) nº 1974/2006 DE LA COMISIÓN de 15 de diciembre de 2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) que establece las disposiciones de aplicación del Reglamento 1698/2005. *D.O.C.E.*, L 368 de 23 de diciembre.
- RESOLUCIÓN sobre la contribución de las cooperativas al desarrollo regional. *D.O.C.E.*, nº C 61, del 11 de febrero de 1994.
- Conclusions of the VIII European Conference on Social Economy (2002) Disponible en Internet: <http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/conferences/coop-conferences-index.htm>. Fecha de consulta: 13 de julio de 2007.
- CONSEJO EUROPEO. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Berlín, de 24 y 25 de marzo de 1999. Disponible en Internet http://www.europarl.eu.int/summits/ber1_es.htm. Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2004.
- COQUE MARTÍNEZ, J. La industrialización en el entorno local a través de (Sociedades) cooperativas. *Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO)*, nº 68, 1999, p. 119-138.
- DELGADO CABEZA, M.; GAVIRA ÁLVAREZ, L. Agricultura y trabajo rural en la globalización. *Revista Española de Estudios Agrosociales*, nº 211, tercer trimestre 2007, p. 21-62.
- FERNÁNDEZ GUADAÑO, Josefina. Structural Changes in the Development of European Co-operative Societies. *Annals of Public and Cooperative Economics*, nº 77, 1/2006, p. 107-127
- GARCÍA SANZ, B. *La sociedad rural ante el siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, 1997.
- GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, C. Los efectos del desarrollo territorial en la promoción de las sociedades cooperativas (de hecho y de derecho). *Revista de*

- Estudios Cooperativos (REVESCO)*, nº 68, 2º Cuatrimestre, 1999, p. 33-46.
- El microemprendimiento y las empresas de participación. Principios y valores que implican su actividad. *Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO)*, nº 65, 1anexo998, P. 17-50.
- Las sociedades cooperativas de derecho y las de hecho con arreglo a los valores y a los principios del Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional de Manchester en 1995: Especial referencia a las sociedades de responsabilidad limitada reguladas en España. *Revista de Estudios Cooperativo (REVESCO)*, nº 61, 1995, p. 53-87.
- El problema de la doble condición de los socios-trabajadores (socios-proveedores y socios-consumidores) ante la gerencia de la empresa cooperativa. *Revista de Estudios Cooperativo (REVESCO)*, nº 56 y 57, 1988-1989, p.83-121.
- GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, C.; LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS, G. Las empresas de participación de trabajo asociado: manifestaciones excelentes del micro emprendimiento económico-financiero. *CIRIEC-España*, nº 22, julio de 1996, p. 60-80.
- GONZÁLEZ DE CANALES, F. La Unión Europea y sus perspectivas financieras 2007-2013. Disponible en internet: <http://www.agroinformacion.com/leer-articulo.aspx?not=393>. Fecha de consulta: junio de 2007.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M. Idas y vueltas en el desarrollo rural. De la diversificación de las economías rurales a lo rural como categoría económica global. *Revista Española de Estudios Agrosociales*, nº 211, tercer trimestre 2007, p. 121-142.
- HOGGART, K.; PANIAGUA, A. What Rural restructuring?. *Journal of Rural Studies*, nº 17, 2001.
- INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE. *The International Co-operative Alliance Statement on the Co-operative Identity*. XXXI Congress International Cooperative Alliance. Manchester, United Kingdom, 1995 (September, 20-22).
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. Disponible en Internet: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/enlarge/2002_es.pdf. Fecha de consulta: 27 de abril de 2005.
- O.C.D.E. *El nuevo paradigma rural. Políticas y Gobernanzas*. Madrid: MAPA, 2006.
- Desarrollo económico local en el contexto rural. En VARIOS: *Empresas y creación de empleo en las zonas rurales*. Madrid: Ministerio de trabajo y Seguridad Social, 1994, p.9-40.
- VVAA. Economía Social y desarrollo rural. *Revista CIRIEC-España*, nº 55, 2006.

PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS.

- <http://atrios.ine.es/censo/es/inicio.jsp>.
- <http://europa.eu.int/abc/obj/amst/es/>.
- http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/empl2000/invest_es.pdf
- http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/empl2000/invest_es.pdf
- <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10241.htm>
- <http://www.agroinformacion.com/leer-articulo.aspx?not=402>.
- http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es1.pdf.
- <http://www.ine.es/>.

http://www.mapa.es/desarrollo/pags/programacion/marco_nacional/texto.pdf
http://www.mapa.es/desarrollo/pags/programacion/plan_estragico/texto.pdf
<http://www.mtas.es/Empleo/economia-soc/Default.htm>.
<http://www.seg-social.es/inicio/>.
<http://www.sostenibilidad-es.org/Observatorio+Sostenibilidad/esp/servicios/publicaciones/ise/>
<http://www.sostenibilidad-es.org/Observatorio+Sostenibilidad/esp/servicios/publicaciones/ise/>
http://www.ine.es/inebase/cgi/axi?AXIS_PATH=/inebase/temas/t20/e260/a2006/10/&FILE_AXIS=pro002.px&CGI_DEFAULT=/inebase/temas/cgi.opt&COMANDO=SELECCION&CGI_URL=/inebase/cgi/.

Anexo 1		
Ejes	Objetivos	Medidas horizontales.
Eje 1: Aumento de la competitividad de la agricultura y silvicultura.	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la competitividad de las explotaciones agrarias y forestales mediante el apoyo a las inversiones. • Fomento del relevo generacional en el sector agrario. • Gestión sostenible de los recursos hídricos. • Fomento de la gestión sostenible y multifuncional de los sistemas forestales y apoyo a los sistemas de certificación forestal. • Formación del capital humano. • <u>Aumento de la competitividad de las industrias agroalimentarias.</u> • Fomento de la internacionalización de la industria agroalimentaria. • Impulso de la innovación y la utilización de nuevas tecnologías. • <u>Aumento del valor añadido de las producciones.</u> • Adaptación de las producciones a las demandas del mercado. • Aumento de la dimensión de las empresas agroalimentarias y mejora de su comportamiento ambiental. • Uso alternativo de las producciones. • <u>Contribución al mantenimiento de la población en las zonas rurales.</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Gestión de recursos hídricos.</u> • <u>Aumento de valor añadido en las producciones agrícolas y forestales.</u> • <u>Puesta en marcha a los servicios de asesoramiento a las explotaciones agrarias.</u> • <u>Instalación de jóvenes agricultores.</u>
Eje 2: Mejora de medio ambiente y del entorno rural.	<ul style="list-style-type: none"> • Con respecto al agua: reducción de contaminación, ahorro, mejora de la calidad. • Con respecto al suelo: evitar pérdidas de suelo por erosión, mejorar el contenido de materia orgánica, reducir la contaminación. • Con respecto a la biodiversidad: Mantenimiento y recuperación de la biodiversidad, protección del hábitat, conservación sostenible del patrimonio, gestión sostenible de los ecosistemas para evitar los procesos de desertificación forestal por incendios o catástrofes naturales, • Con respecto al cambio climático y las energías renovables: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y lucha contra el cambio climático, desarrollar energías renovables a partir de materias primas agrarias y forestales, valorar la energía procedente de los residuos y subproductos de origen animal, implantar técnicas más eficientes energéticamente. • Con respecto a otras medidas: mantener la población en el medio rural y vertebración del territorio, y mantener la actividad agraria compensando las limitaciones naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Prevención de incendios.</u> • <u>Red Natura en el medio forestal.</u>
Eje 3: Calidad de vida y diversificación en las zonas rurales.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la <u>calidad de vida en las zonas rurales.</u> • <u>Mantenimiento de la población en las zonas rurales.</u> • <u>Creación y mantenimiento del empleo en zonas rurales.</u> • <u>Diversificación de la actividad económica en la explotación agraria y en el medio rural.</u> • <u>Implantación de nuevas tecnologías (acceso a Internet) y de infraestructuras y servicios en las zonas rurales.</u> • Conservación del patrimonio rural y agrario. • <u>Mantenimiento de las zonas rurales para ocio y esparcimiento.</u> 	
Eje 4: Programa LEADER	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechamiento de la estructura de los grupos de acción local existentes y de sus asociaciones. • Aplicación de la experiencia de los grupos de acción local en otras áreas. • Mejora de la gobernanza local y fomento de la cooperación y las innovaciones. • Movilización del potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales. • Alentar la cooperación entre el sector privado y el sector público. 	

CAPÍTULO 9.

LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS Y LA ECONOMÍA SOCIAL. EL COOPERATIVISMO AGRARIO EN EL MARCO DE LA PAC

Juan F. Juliá Igual

Elena Meliá Martí

Gabriel García Martínez

Universidad Politécnica de Valencia

Palabras clave: Política Agraria Comunitaria, cooperativas agrarias, empresas de economía social.

1. Las cooperativas agrarias en la Unión Europea. Algunas cifras.

El cooperativismo agrario tiene un gran arraigo en la UE, gozando sus cooperativas de una influencia a nivel sectorial muy superior a la disfrutada por las que operan en otros sectores. De hecho, ya con la ampliación europea a 25 (en la actualidad 27), se integraron a las casi 25.000 cooperativas agrarias entonces existentes cerca de 8.000 cooperativas de los 10 países de la Europa central y oriental, lo que aumentó su número a más de 32.000 cooperativas agrarias, que agrupan a más de 11 millones de socios y facturan por encima de 250.000 millones de euros.

Las actividades de estas entidades asociativas son diversas, destacando como mayoritarias la comercialización de la producción de sus agricultores socios, en algunos casos previa transformación (elaboración de aceite, vino, lácteas, cárnicas, etc.), el abastecimiento de suministros a los socios, así como la prestación de algunos servicios relacionados con la actividad productiva, contribuyendo por tanto de forma clara y directa a la mejora de la renta de los agricultores.

Su producción global representa más del 60% de la oferta agraria europea (UE-15), y alcanza en algunos países porcentajes en ocasiones superiores al 90%, como es el caso la leche en Dinamarca, Austria, Finlandia y Holanda, el porcino en Dinamarca o la flor cortada en Holanda (cuadro 1). Además, conviene apuntar que la producción en manos de cooperativas sigue creciendo en muchos de los sectores y países. Este es el caso de Bélgica, Dinamarca, Alemania, Finlandia, Holanda y Portugal, en los que la cuota de mercado cooperativa en muchos de los productos analizados (frutas y hortalizas, carne, lácteos, cereales) se ha incrementado. En el resto de países, con pocas excepciones, la cuota se ha mantenido, lo que denota la confianza de los agricultores en esta figura asociativa.

No obstante, hay que destacar que el desarrollo que han alcanzado estas entidades en los diferentes países es dispar, sobre todo en lo que a desarrollo empresarial se refiere (cuadro 2). De hecho, coexisten países con un cooperativismo agrario muy atomizado, presentando sus cooperativas reducidos volúmenes de negocio,

de socios y de trabajadores¹, con países cuyas cooperativas han experimentado un fuerte desarrollo empresarial, habiéndose consolidado como grandes grupos empresariales. En este sentido, resulta muy clarificador a la hora de conocer la disparidad existente, citar los dos casos extremos: el de Grecia, cuyas 6,370 cooperativas asocian por término medio 112 socios y facturan del orden de 200,000€, y Dinamarca, cuyas 14 cooperativas agrarias presentan una dimensión considerablemente superior, agrupando una media de 5,821 socios, 2,500 trabajadores y presentando una cifra media de negocio de 1,346 millones de €.

En los países de reciente incorporación a la UE (excluidos Bulgaria y Rumanía), sus cerca de 8.000 cooperativas agrarias existentes, alcanzan en muchos sectores cuotas de mercado importantes (30% en el caso de las cooperativas agrarias de Chipre, o del 65% en el caso de las de la República Checa).

Sin embargo, hay que reconocer que las cooperativas de estos países tienen un nivel de desarrollo muy inferior al deseable, y al que les correspondería históricamente, lo cual obedece a diferentes razones. Entre ellas, a la errónea visión que en los mismos se tuvo de las cooperativas en el proceso de transición de sus economías socialistas al libre mercado. Así, muchos gobiernos consideraron en este proceso a las cooperativas, entidades altamente ligadas al régimen socialista, razón por la cual se forzó la división y reparto de la tierra de las mismas entre sus socios, a los que se animó a que abandonaran las cooperativas (Bartus, 1999). El apoyo con el que contaron fue nulo, como en muchos casos desincentivadora la legislación, lo que en muchos países desembocó en la conversión de muchas de estas sociedades en otras formas jurídicas empresariales, especialmente en el sector agrario, a pesar de lo cual continúan teniendo un peso relevante en el sector.

Es claro que no se alcanzaron a ver las verdaderas potencialidades de las cooperativas, en el ámbito de la protección de los pequeños productores, creación de empleo, generación de actividad económica (especialmente en zonas desfavorecidas), prestación de servicios a sus socios o fijación de la población en los espacios rurales.

No olvidemos que la agricultura en la mayoría de estos países tiene un peso en sus economías muy superior al de la media europea, moviéndose en el año 2000 entre un 2% (Malta) y un 6,9% (Lituania), (cuadro 3).

De hecho, los nuevos Estados miembros (excluidos Bulgaria y Rumanía) presentan una superficie cultivable que se aproxima al 30% de la existente en la UE-15 y una población activa empleada en el sector agrario equivalente al 56% de la existente en ese mismo sector en la UE-15. No en vano, si bien en la UE-15 únicamente el 4,3% de la población activa está empleada en agricultura, en los países recientemente incorporados este porcentaje es muy superior, alcanzando en el caso de Polonia o Lituania cifras del 18,8% y de 19,6% respectivamente.

¹ El número de trabajadores contemplado por cooperativa es el total, no solo el referente a los trabajadores subordinados.

Cuadro 1.
Cuota de mercado de las cooperativas agrarias en la Unión Europea-25, 1998-2003

	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003
	Leche		F y H		Carne		Insumos agrarios/ Suminis-tros		Cereales	
Alemania	69	68	45	45	30	35	50***		-	
Austria	94	94			20	20			60	60
Bélgica	50	50	72	80	20	25	40			40
Dinamarca	95	97	20	30	89	90	57***	Nd	57	80
España	40	40	15-45	15-45	25-35	25-35	70	70	35	35
Finlandia	96	97			69	74	41***			
Francia	49	37	35-50*		34		45-60***		74	74
Grecia	35-50***		50***		5-30***		-		49***	
Holanda	82	85		60	35		54		-	
Irlanda	97	97	-		70	70	65	65	69*	
Italia	38*		41*		10-15*		15*		15*	
Luxemburgo	80**		-		25-30*		75-95**		75**	
Portugal	62	65	45		-		-		-	
Reino Unido	55**		25-40**		10-25**		30**		25**	
Suecia	95	90			40***	30	40		75*	70
Eslovenia	89	80	19	76	87	76			90	28
Letonia		25		1						30
Chipre*	Cuota de mercado global de las cooperativas agrarias: 30%									
República Checa*	Cuota de mercado global de las cooperativas agrarias:65%									

* Datos de 1996, ** Datos de 1999, *** Datos de 1.998.

Fuente: Datos de 1996, 1998 y 1999 a partir de "La cooperación agraria en la Unión Europea. Tendencias y temas de actualidad", COGECA, Diciembre 2000; Datos de 2003 a partir de COGECA, CCC(04)86s4e, 2005; Datos de Chipre y la República Checa a partir de "Statistics and information on european co-operatives", ICA, 1998.

Cuadro 2.
Estadísticas de las cooperativas agrarias en la Unión Europea, 1998-2003

	Año	Nº de cooperativas	Socios (000s)	Trabajadores (000s)	Socios por coop.	Trabajadores por coop.	Facturación ¹	Facturación por coop. ²	Año	Nº de cooperativas	Socios (000s)	Trabajadores (000s)	Socios por coop.	Trabajadores por coop.	Facturación ¹	Facturación por coop. ²
Austria	1998	1047	560.7	19	535.5	18.1	ND	ND	2003	1046	441.3	19.9	ND	421.9	19.0	ND
Bélgica	1999	345	36.3	ND	105.2		ND	10	2003	355	35.8	20	2750	100.8	56.3	7.7
Dinamarca	1998	21	99.3	41.5	4728.6	1976.2	12570	598.6	2003	14	81.5	35	18850	5821.4	2500.0	1346.4
Finlandia	1998	69	234	33.6	3391.3	487.0	8400	121.7	2003	45	215	45.2	13300	4777.8	1004.4	295.6
Francia	1998	3750	612	ND	163.2		63000	16.8	2003	3500	580	150	67000	165.7	42.9	19.1
Alemania	1998	4221	2964	140.9	702.2	33.4	37700	8.9	2003	3286	2385	120	37000	725.8	36.5	11.3
Grecia	2000	6470	745	ND	115.1		925	0.1	2002	6370	714	ND	1043	112.1	ND	0.2
Irlanda	1998	122	185.6	37.1	1521.3	304.1	11300	92.6	2002	99	197.9	35.3	12400	1999.0	356.6	125.3
Italia	1998	4278	571	44	133.5	10.3	12723	3	2003	3863	536.2	64	20834	138.8	16.6	5.4
Luxemburgo*	1995	ND	ND	ND			ND	4.8	1999	9	ND	ND	230	ND	ND	25.6
Holanda	1998	115	256.8	59.6	2233	518.3	22740	197.7	2002	44	143.14	-	3253	-	45160	1026.36
Portugal	1998	908	ND	ND			867	95	2002	924	ND	ND	ND	ND	ND	95 (a)
España	1998	3968	1072	47	270.2	11.8	8754	2.2	2003	4175	932.1	78.4	14194	223.3	18.8	3.4
Suecia	1995	ND	ND	ND	6.000		ND	165	1999	53	300	13.6	10000	5660.4	256.6	188.7
R. Unido	1995	ND	ND	ND	535.57		ND	15.14	1999	565	241	13.6	12380	426.5	24.1	21.9
EU-15 Total		25199	7079.9	363.1	281.0	14.4	156239	6.2		24419	6916.6	654.6	283.2	26.8	26.8	9.5
Chipre**	1996	ND	ND	ND			ND	ND	1996	36	15.7	ND	48	436.1	ND	1.3
Rep. Checa.	1998	798	235	ND			ND	ND	2003	686	54.8	ND	ND	79.9	ND	ND
Estonia		ND	ND	ND			ND	ND		ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Hungría**	1996	ND	ND	ND			ND	ND	1996	1345	300	ND	1183	223.0	ND	0.9
Letonia	2000	68	7.5	0.4			5690	83.7	2003	72	8.4	0.5	23210	116.7	6.9	322.4
Lituania		ND	ND	ND			ND	ND		ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Malta	2003	ND	ND	ND			ND	ND	2003	17	3.271	102	38	192.4	6000.0	2.2
Polonia**		ND	ND	ND			ND	ND	1996	4938	630	ND	213	127.6	ND	0
eslovaquia		ND	ND	ND			ND	ND	2002	745	ND	47	ND	ND	63.1	ND
Eslovenia	2000-	107	22.7	3.9			463	4.3	2003	86	19.5	3.4	509	226.7	39.5	5.9
EU-25 Total										32344	7948.2		257922	245.7	0.0	

¹ millones de € ² millones de € por cooperativa ND: datos no disponibles (a): El ratio de Portugal es del año 1998.

Fuente: Elaboración propia a partir de COGECA, CCC(04)86s4e, 2005. *Data for Luxembourg from "La cooperación agraria en la Unión Europea: Tendencias y temas de actualidad", COGECA, December 2000. **Data for Cyprus, Hungary and Poland from "Statistics and Information on European Co-operatives", ICA, 1998.

Sin embargo, existen grandes diferencias en la renta obtenida por trabajador empleado en agricultura. A modo de ejemplo, en Eslovaquia el VAB/Unidad de Trabajo Anual² rondaba en 1998 los 6.000€ y en Hungría los 12.700€³, lo que representa el 20 y el 40% respectivamente del VAB/UTA obtenido en ese mismo año en la UE-15 (Marí y Meliá, 2004).

Cuadro 3.
Algunos datos de la agricultura en los países protagonistas de la última ampliación de la UE.

	Peso en el PIB %	Valor añadido bruto de la agricultura (mill €)	Superficie cultivada (miles de ha)	Producción Final (mill €)	Personas empleadas	% de la población activa	VAB a precios de mercado por trabajador en la agricultura (€)
Año	2.000	2.000	2000	Varios años	2.000	2.000	Varios años
Chipre	3,5	329	134	548 (1.999)	14.000	9,2	nd
Eslovaquia	4,5	560	2.440	1.288 (1.999)	119.000	6,7	3.022 (1.997) 2.921 (1.998)
Eslovenia	2,9	847	491	959 (2.000)	81.000	9,9	*8.402 (1.995) 9.081 (1.998)
Estonia	4,7	254	891,3	416 (2.000)	46.100	7,6	5.114 (1.998) 6.807 (2.001)
Hungría	3,9	1.913	5.854	4.395 (1.999)	227.000	6,0	6.375
Letonia	4,0	306	2.488	471	118.000	13,5	nd
Lituania	6,9	836	3.489	1.073 (1.999)	262.000	19,6	1.324
Malta	2,0	78	12	137 (1.999)	3.000	1,9	nd
Polonia	2,9	4.965	18.220	10.882	2.698.000	18,8	nd
República Checa	3,4	1.846	4.282	2.933 (1.998)	208.000	4,5	*5.675 (1.995) 5.043 (1.998)
Total países ampliación		11.934	38.301	22.870	3.776.100		
UE-15 (2.000)	2,0	167.197	131.619		6.767.000	4,3	

* A precios base

Fuente: Marí, S., Meliá, E., 2.004, a partir de "Agricultural Situation in the candidate countries" Comisión Europea. Dirección General de Agricultura.

Además, hay que reconocer la situación de inferioridad que en cuanto a eficiencia productiva manifiestan en comparación con el resto de agriculturas de la UE. Así, el Valor Añadido Bruto (VAB) global de los citados 10 Estados ascendió en el 2.000 a 11.934 millones de €, lo que escasamente representa un 7% del obtenido por la UE-15 (cuadro 3).

No es de extrañar que el documento "Las cooperativas en la Europa de las empresas", Comisión Europea 2001, estableciera dos objetivos prioritarios para las

² Una unidad de trabajo anual se corresponde con el trabajo realizado por una persona ocupada en una explotación agraria a tiempo completo.

³ Los Informes de la Comisión Europea acerca de la situación de los entonces países candidatos estiman que el número de UTA es aproxima al 50% del número de trabajadores agrarios.

cooperativas de estos países, dada su gran tradición y su capacidad de contribuir al desarrollo económico y social de los mismos:

- Adaptación al contexto competitivo del mercado único, en el sentido de modernizar su gestión con objeto de incrementar su eficiencia, reforzando sus bases financieras,
- Provisión a las autoridades públicas de estos países de asistencia en la elaboración de una normativa adecuada para las cooperativas, así como la adopción del acervo comunitario que constituye el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (ESCE), lo que les permitiera su normal desarrollo tanto a nivel interno como a nivel internacional.

No obstante, aunque la integración de los últimos Estados miembros a la UE se puede considerar exitosa, todavía existen grandes problemas para las cooperativas en los mismos. El principal estriba en la gran dificultad que encuentran a la hora de conseguir financiación, de vital importancia dada la necesidad de modernización de estructuras existente, en muchos casos imprescindible para atender requerimientos técnicos y medioambientales de la propia UE, lo que unido a su reducido tamaño medio empresarial, minora su capacidad de competir.

Sin embargo, no podemos olvidar que pese a las debilidades que presentan en materia de infraestructura, ostentan una gran ventaja comparativa en el ámbito de los costes de producción, muy inferiores a los del resto de países de la UE, por lo que se prevé que continúen creciendo los flujos de inversión hacia los mismos, a partir de la deslocalización de producciones de los antiguos países de la UE. Este fenómeno tiene una doble lectura: por una parte hay que reconocer que se traduce en una mayor competencia para las cooperativas de los antiguos países de la UE, pero a la vez constituye para los recientemente incorporados Estados miembros una clara oportunidad de negocio (Mulfinger, A., 2004).

2. Un nuevo escenario agroalimentario y una nueva PAC. Papel de las cooperativas.

Para establecer el papel que pueden y deben desempeñar estas entidades de la economía social en la UE, y los retos que deben abordar en su política de empresa en orden a garantizar la óptima defensa de los intereses de los agricultores y del medio rural, como tradicionalmente han venido haciendo, debemos reflexionar sobre los elementos básicos que configuran el futuro escenario de los mercados agrarios y del mundo rural.

En este sentido, parece que es inevitable referirnos al menos a tres grandes cuestiones: la globalización, los cambios en la demanda agroalimentaria, y la llamada multifuncionalidad de la que ya hablaba la Agenda 2000, y cuya filosofía pervive en la reforma de la PAC aprobada el 26 de junio de 2003.

La globalización, como fenómeno que nos conduce a una mayor internacionalización de toda la actividad económica, va acompañada y se ve favorecida por una clara tendencia hacia una mayor liberalización de los mercados, algo de lo que la producción agraria no está ausente, como consecuencia de los acuerdos multilaterales de las sucesivas cumbres de la OMC. Hay que recordar la reducción progresiva de

aranceles que se ha producido en el sector, paralela a una continua insistencia por parte de países como los que conforman el grupo de CAIRNS, Estados Unidos y los países en vía de desarrollo, en que la UE vaya progresivamente disminuyendo y eliminando las ayudas a su agricultura, y en especial las vinculadas directamente a la producción (caja ámbar), aunque también las que indirectamente tienen relación (caja azul).

Por otra parte, no hay que olvidar el escenario de restricción presupuestaria que vive la UE, agravada por la crisis de Alemania, su principal contribuyente, a lo que se une la ampliación de la UE, con un incremento del número de agricultores, de 6,7 millones, con los que contaba la UE-15, a 10,6 millones en la UE-25, lo que ha puesto de relieve la imposibilidad de la PAC para hacer frente a los compromisos financieros con las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) sin incrementar el presupuesto comunitario.

Todo esto, en un contexto de generación de excedentes en muchas de sus producciones más importantes, tales como leche, cereales, carne de vacuno, etc., que junto a la mayor presencia de productos de países terceros ha contribuido a la disminución en términos de poder adquisitivo de los precios percibidos por los agricultores de la UE, como muestra la evolución del índice deflactado de precios percibidos por los agricultores, que de 1990 al 2002 ha experimentado una reducción de casi un 30%.

No olvidemos tampoco que la creciente competencia de los productos europeos con producciones de otros países que presentan costes de producción sensiblemente inferiores, tanto de carácter interno por su dimensión y características agroclimáticas, como externos derivados de una legislación laboral, fiscal, medioambiental y fitosanitaria menos exigente (García Azcárate, 2002).

Otro de los aspectos identificativos del sector a destacar son los importantes cambios registrados en la demanda agroalimentaria, tanto en lo referente a los nuevos hábitos y comportamiento de los consumidores, como los derivados de la evolución y concentración de la distribución alimentaria (Juliá y Meliá, 2003).

En este contexto, los cambios socioeconómicos experimentados en las sociedades desarrolladas, (incorporación de la mujer al mundo laboral, disminución del tamaño de las familias, envejecimiento de la población, preocupación creciente por la salud, mayor oferta de actividades para el ocio, etc.) han propiciado una cada vez mayor preferencia por productos de conveniencia o fáciles de tomar.

El presidente de Ahold, tercera cadena de distribución alimentaria a nivel mundial, indicaba que los consumidores cada día valoran más la calidad, los alimentos sanos y seguros, y los productos fáciles de tomar, y señalaba como uno de los más importantes cambios en la demanda alimentaria el gran proceso de concentración de las grandes cadenas de distribución alimentaria y el enorme peso que estas han adquirido.

Efectivamente, el peso y el proceso de concentración e internacionalización de la gran distribución resulta más que evidente. Basta recordar los procesos de fusión que se han producido en los últimos tiempos, destacando el llevado a cabo por Carrefour, primera firma europea y segunda mundial, o la llegada a Europa a finales de los noventa

de la firma americana Wal-Mart, líder mundial indiscutible, cuya presencia es ya muy destacable en Alemania y Reino Unido, gracias a la adquisición de importantes firmas.

Estas grandes compañías muestran cada vez más su preferencia por suministradores grandes en cuota y gama de productos, por lo que están reduciendo el número de proveedores, prefiriendo por otra parte los productos semiprocados frente a los *commodities*, dado su mayor margen comercial, lo que hace prever que a la larga se vean excluidas del mercado aquellas sociedades cooperativas que no puedan suministrar los volúmenes exigidos, así como las que estén incapacitadas para acometer procesos de transformación, que normalmente se corresponderán con las de menor dimensión.

Otro elemento a considerar en el análisis del sector es la denominada multifuncionalidad de la agricultura, ya recogida en la Agenda 2000, según la cual la agricultura desarrolla además de la función productiva otras funciones como la conservación del medio, paisaje, contribución al sostenimiento de población y al desarrollo en el medio rural, por lo que se convierte en un sector estratégico en orden a la política territorial y de desarrollo rural, factores que van a servir de base para la legitimación de las ayudas, en la medida en que éstas no vayan dirigidas tanto a la atención de la función productiva, sino a otras funciones, relacionadas con el medioambiente, el territorio y el desarrollo rural.

Este principio continúa vigente en la última reforma de la PAC, del 26 de junio de 2003, como se desprende de sus principales líneas de actuación, que reivindican el desacoplamiento de las ayudas y la producción, y la condicionalidad de las ayudas a aspectos ambientales, de seguridad alimentaria, de calidad, o de desarrollo rural, entre otros. Así, aparte de las revisiones de las políticas de mercado, los elementos clave de la antedicha reforma son (Comisión Europea, 2003):

- *Desacoplamiento o disociación de las ayudas*: Una ayuda única por explotación para los agricultores de la UE, independiente de la producción, aunque puede mantenerse de forma limitada un elemento de vinculación a la producción, para evitar el abandono de la misma.
- *Condicionalidad*: Vinculación de las ayudas al cumplimiento de las normas en materia medioambiental, de salubridad de los alimentos y de bienestar, así como a la condición del mantenimiento de las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales.
- *Desarrollo rural*: Una política reforzada, con más fondos de la UE y nuevas medidas para promover la protección del medioambiente, la calidad y el bienestar animal.
- *Disciplina financiera*: que garantice que el presupuesto fijado hasta 2.013 no se vea superado.
- *Modulación y regresividad*: Reducción de las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño, a fin de generar fondos para financiar nuevas medidas de desarrollo rural.

Estos nuevos parámetros por los que se rige la agricultura europea no deberían hacernos olvidar la gran heterogeneidad que todavía presenta la agricultura europea, en la que coexisten países con una notable eficacia productiva en términos de Valor Añadido Neto a precios de base por explotación (VAN / explotación), como de VAN por Unidades de Trabajo Anuales (VAN / UTA), como es el caso de Holanda,

Dinamarca, Reino Unido, Bélgica y Francia, frente a países con tasas sensiblemente inferiores a la media comunitaria, como ocurre en los países mediterráneos. De hecho, a pesar de que los desequilibrios se han ido reduciendo en los últimos años, debemos tener presente que volverán a manifestarse con fuerza tras la ampliación.

Descrita la situación de la agricultura europea y su política agraria, procede el análisis del papel que va a jugar el cooperativismo en este contexto y las acciones que cabe emprender, no olvidando que la finalidad principal por la que se constituyen las cooperativas agrarias es la mejora de las rentas de sus agricultores socios, con independencia de que de su actividad se deriven muchos logros de interés general.

Es claro que el cooperativismo se manifiesta como la forma ideal para que los productores participen más en el sistema agroalimentario, no solo produciendo sino también en la transformación y comercialización de sus productos, permitiendo la captura de valores añadidos tan necesarios ante la negativa evolución de los precios agrarios. Pero es evidente que en este sector la dimensión se configura como un elemento clave en orden a la competitividad de las empresas cooperativas, a la que se puede llegar por medio de procesos de integración empresarial, en un contexto cada vez más dominado por las grandes cadenas de distribución, sin la que difícilmente pueden dar respuesta adecuada a su fin principal, que es la mejora de la renta de sus socios.

Por otro lado, el cooperativismo agrario también viene desempeñando y tiene un importante papel en relación con el mundo rural y la multifuncionalidad, que recordemos está cobrando un especial interés en orden a la legitimación de las ayudas a la agricultura. De hecho, como apunta el COGECA en su informe “Posición del COGECA sobre el papel de las cooperativas agrarias en el segundo pilar de la PAC”, 2003, mientras las empresas no cooperativas se desplazan a aquellas regiones y países con las mejores condiciones de producción, las cooperativas agrarias están ligadas a sus socios y al territorio en el que operan, dependiendo en muchos casos la economía de la zona de estas entidades.

Consecuentemente, las cooperativas agrarias se presentan como estructuras ideales para generar y mantener un desarrollo estable en las zonas rurales, de acuerdo con los principios de la PAC.

Entre las actuaciones emprendidas por las cooperativas en esta dirección, no podemos olvidar aquellas que no solo persiguen la mejora de su eficiencia productiva, sino lo que a veces es tan importante o más, la calidad de vida de sus socios, al facilitarles una serie de servicios que hacen claramente más fácil y cómodo el desempeño de sus labores en la explotación y les permite disponer de tiempo de ocio como en otros trabajos. Pensemos que otra de las facetas de la actividad agraria que resulta menos atrayente es la dureza e incomodidad de algunas tareas propias de la agricultura y ganadería, siendo muchas veces la razón del abandono de pequeñas explotaciones a cambio de trabajos no mucho mejor retribuidos.

El relevo generacional es otro problema al que el cooperativismo ha dado y va a continuar dando mayor respuesta en muchas zonas rurales, ya que en muchos casos supone el abandono del cultivo y con el de la actividad económica, lo cual tiene no solo consecuencias medioambientales, sino que incide de forma muy negativa en el empleo rural y el mantenimiento de población. Las cooperativas ya están desarrollando

servicios de gestión integral de las explotaciones, garantizando en estos casos el mantenimiento de la actividad y evitando los efectos perversos que en muchos casos supone su abandono.

El cooperativismo agrario y el asociacionismo en general, especialmente en las zonas desfavorecidas, debe liderar y apoyar actividades de carácter complementario que puedan suponer fuentes adicionales de ingreso y empleo, y que adquieren mayor potencialidad si se producen y ofertan de forma colectiva y organizada. A modo de ejemplo el turismo rural y la fabricación artesana de productos gastronómicos tradicionales, que presentan una viabilidad económica que difícilmente se daría en iniciativas aisladas.

El desarrollo agroindustrial, derivado de los procesos de integración emprendidos ya por muchas cooperativas, al que antes nos hemos referido, no sólo supone la captura de valores añadidos y por ello el posible aumento de rentas para los socios productores, sino también por tratarse de empresas de proximidad muy arraigadas en el territorio, contribuye al enriquecimiento y a la fijación de población por el potencial de empleo local que supone, en muchas zonas rurales el principal o único, evitando así su despoblamiento.

Otra clara apuesta de las cooperativas la constituye el desarrollo de nuevas formas de producción más respetuosas con el medio ambiente (producción integrada y orgánica), en atención a la mayor demanda social en este punto, coincidente también con las preferencias de los consumidores por productos más sanos y seguros.

De hecho, es crucial el papel que pueden desempeñar estas sociedades en materia de calidad y seguridad alimentarias, destacado por el COGECA en su informe “Posición del COGECA sobre el papel de las cooperativas agrarias en el segundo pilar de la PAC”, 2003, en el que se recoge la ventajosa posición que juegan las cooperativas entre la producción y los consumidores, lo que les permite incrementar la transparencia y la trazabilidad de los productos a lo largo de la cadena alimentaria.

O el beneficio recíproco que pueden obtener consumidores y agricultores como consecuencia de la transmisión directa de la información consumidor-productor que permite, obteniendo el productor información valiosa de las particularidades y evolución de la demanda, a partir de las cuales puede orientar su producción, y recibiendo el consumidor información clara y directa desde el centro productor acerca de los modos de producción implementados.

3. La reforma de las OCM. La ocasión perdida.

Un análisis efectivo del papel de las cooperativas hoy en el marco de la Política Agraria y de Desarrollo Rural, nos debe conducir a establecer cuál es la utilización que se hace de estas figuras desde la normativa emanada en estos últimos años por la Comisión. Para ello trataremos de examinar el grado de visibilidad, protagonismo o participación que estas pueden tener en las últimas OCM, la de frutas y hortalizas y la en proceso de tramitación del sector vitivinícola.

3.1. La nueva OCM de Frutas y Hortalizas. De nuevo las OP como instrumento de autorregulación.

El sector hortofrutícola europeo ocupa el 3% de la superficie cultivada, si bien aporta el 17% del valor del total de la producción agraria de la UE-25, incrementándose en los últimos 15 años el volumen de producción de hortalizas de 58 a 65 millones de toneladas y, el de frutas, de 36 a 39 millones de toneladas. Se caracteriza por su heterogeneidad y diversidad de productos con carácter perecedero, métodos de producción, tipos y tamaños de explotación y canales de comercialización, que lo configuran como un sector especialmente representativo.

Por tanto, se trata de un sector muy importante para el conjunto de la agricultura de la Unión Europea, y más aún en determinados Estados miembros como España (30% de la producción final agraria), donde en sus zonas productoras contribuye de manera determinante a la economía en general, la estructuración del territorio y al empleo.

Dentro de la PAC la OCM de frutas y hortalizas se creó en 1962 para alcanzar los objetivos generales de dicha política, y regular la producción y el comercio dentro del sector hortofrutícola comunitario. A partir de la reforma de la OCM de 1996, las organizaciones de productores se convierten en la estructura fundamental a través de la cual se articula el apoyo a los agricultores, convirtiéndose en el instrumento más importante para agrupar la oferta frente a la fuerte concentración de la distribución alimentaria. En este punto conviene recordar que en su gran mayoría, más de dos terceras partes de ellas, se constituyen sobre la base societaria cooperativa.

Actualmente, el sector recibe en torno al 3% del presupuesto agrícola de la UE (1.500 millones de euros aproximadamente en 2005) aunque su aportación al total del valor de la producción agraria, como ya se ha comentado, es sensiblemente mayor (17%), siendo uno de sus principales instrumentos la contribución a los fondos de las organizaciones de productores (OPs) junto a la ayuda a los productos destinados a la transformación.

Si bien la actual OCM de frutas y hortalizas ha ayudado a consolidar el sector en la última década no ha conseguido alcanzar las cotas deseadas respecto a la concentración de la oferta, equilibrio de los mercados y renta de los agricultores.

A partir de las consideraciones anteriores, la reforma actual con respecto a la acometida en el año 1996, debe contemplar aspectos horizontales como la ampliación de la Unión Europea, las limitaciones presupuestarias de la PAC y los compromisos de la OMC.

Además, a nivel comercial, se ha consolidado un alto grado de concentración de la gran distribución que le permite obtener grandes ventajas en la negociación con una oferta que sigue siendo dispersa.

También se deben considerar diferentes aspectos sociales con una fuerte influencia sobre el sector, como:

- Los cambios en los hábitos de consumo de la población, que derivan hacia una reducción del consumo de productos frescos y sustitución por transformados de frutas y hortalizas u otros productos.
- El aumento de la demanda por parte del consumidor de productos de calidad y que garanticen la seguridad alimentaria.
- La mayor sensibilidad de los ciudadanos por las cuestiones medioambientales, junto al creciente interés por los productos ecológicos.

Por tanto, se plantea una reforma, que además de pretender simplificar o reducir la carga administrativa para todos los interesados, está centrada en los siguientes objetivos:

- Mejorar la competitividad del sector comunitario y reforzar su orientación al mercado para contribuir así a la consecución de una producción sostenible y competitiva tanto en el mercado interior y exterior.
- Reducir las fluctuaciones que sufren por causa de diversas crisis los ingresos de los productores de frutas y hortalizas, incrementando a su vez el consumo de estos productos en la UE.
- Mantener el esfuerzo del sector por conservar y proteger el medio ambiente.

En este contexto, destacamos la figura de las organizaciones de productores (OPs) junto a los programas y fondos operativos (PO y FO, respectivamente) como herramienta de modernización del sector y convirtiéndose en el instrumento más eficaz para concentrar la oferta frente a la distribución alimentaria. En cualquier caso, su presencia en los últimos años se mantiene estable, con unas 1.400 organizaciones, que representan cerca del 40% de la producción total del sector.

El mayor nivel de organización del sector se encuentra en Bélgica y los Países Bajos (80 %) frente a un nivel más bajo, en Portugal (5 %), en Grecia (10 %) y en los nuevos Estados miembros. En los países de gran producción, como España, Francia e Italia, donde se encuentran más de un millar de organizaciones reconocidas, esta cifra se encuentra entre un 40 % y un 50 %.

Cabe destacar, que la Confederación de Cooperativas Agrarias de España (CCA)E) representa a la mitad de las OPs de frutas y hortalizas reconocidas en España (unas 600), y agrupa un conjunto de empresas cuya cifra de negocio representa un tercio de la facturación total del sector hortofrutícola español. Una situación similar se presenta también en Italia y Francia, que nos lleva a destacar el papel determinante del cooperativismo agrario en el desarrollo del sector hortofrutícola, que debería reconocerse en las correspondientes políticas aplicadas a nivel comunitario.

Además, es importante señalar que más de la mitad de las organizaciones de productores reconocidas en España son cooperativas agrarias, y del resto, la práctica totalidad son sociedades agrarias de transformación, por lo que en ambos casos, son entidades que se consideran incluidas dentro del marco de la Economía Social, no reconociéndose tampoco ninguna referencia explícita en este sentido.

Más del 70 % de las OPs cuentan con un programa operativo (PO) básicamente destinado a la modernización de las explotaciones y actividad de los agricultores para adaptarse a las exigencias del mercado. No obstante, a través de las ayudas comunitarias

se financia la mitad de la ejecución de los programas, para así intentar garantizar que se empleen adecuadamente en las inversiones y actividades más necesarias, con un máximo del 4,1% del valor de la producción comercializada por cada organización.

Entre las líneas de la actual reforma cabe destacar la cofinanciación comunitaria del 60% en vez del 50% en los sectores con una producción comercializada inferior al 20% a través de las organizaciones de productores, y en los nuevos Estados miembros para fomentar la constitución de estas organizaciones, donde la fórmula cooperativa ha demostrado dar respuesta a estas necesidades, y lo puede seguir haciendo en estos nuevos contextos, si bien no se manifiesta directamente.

También habrá una ayuda adicional a las fusiones y asociaciones de OPs, lo cual puede convertirse en una oportunidad para el cooperativismo agrario español, que estructuralmente presenta carencias en cuanto a dimensión empresarial, y da la posibilidad de profundizar en la intercooperación a través de asociaciones de diferentes organizaciones.

Por último, destacar la obligación de dedicar al menos el 20% de los gastos de cada programa operativo en medidas medioambientales, lo cual responde a una mayor demanda social en la consideración de los aspectos relacionados con el medio ambiente a todos los niveles, pero que el cooperativismo español ya las reflejaba a través de su propia legislación, tanto estatal como autonómica, y limita a estas organizaciones la capacidad de inversión a través de estos programas en el sector hortofrutícola.

Por ejemplo, la ley estatal recoge como posibilidad de aplicación del Fondo de Educación y Promoción dotado a partir de los beneficios obtenidos por el desarrollo de la actividad cooperativa “La promoción cultural profesional y asistencial del entorno local o de la comunidad en general, así como la mejora de la calidad de vida y del desarrollo comunitario y las acciones de protección medioambiental”.

Lo anterior, constata una vez más, la capacidad de las organizaciones cooperativas de dar respuesta a las necesidades, en este caso, del sector hortofrutícola, si bien no se reconoce de forma diferenciada este protagonismo en las políticas comunitarias aplicadas al mismo.

3.2. La reforma de la OCM del vino. El mercado y el medio como ejes.

El sector vitivinícola es sin lugar a dudas también un sector estratégico dentro del agro en la Unión Europea, especialmente en los países mediterráneos. No en vano representa el 45% de la superficie vitícola del planeta, el 65% de la producción, el 57% del consumo y el 70% de las exportaciones (Comisión Europea, 2007).

Sin embargo, si bien los vinos europeos han gozado históricamente de un lugar predominante en los mercados internacionales, el escenario ha cambiado. Convivimos cada vez más con una presencia mayor de vinos de otros países, los llamados Vinos del nuevo mundo (Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Chile, Argentina o Sudáfrica, entre otros) en detrimento de los vinos europeos, que han ido perdiendo cuota de mercado, generándose una gran preocupación en el sector.

Esta pérdida de competitividad de los vinos europeos, visible incluso en el mercado interior, en el que las exportaciones comunitarias crecen a un ritmo muy inferior al que lo hacen las importaciones, unida a factores adicionales tales como la caída del consumo de vino en las últimas décadas (aunque haya aumentado el de los vinos de calidad), la dificultad de los productores para adaptar sus vinos a los gustos de los consumidores, o el elevado montante del presupuesto comunitario destinado al sector vitivinícola empleado en eliminar vino sin salida en el mercado (cerca del 40%), han propiciado la actual reforma de la OCM del vino.

La propuesta de Reforma, presentada por la Comisión Europea el 4 de julio de 2007, pretende dar respuesta a los actuales problemas del sector, dándole herramientas que contribuyan a mejorar su competitividad, lo cual se plantea, no a través de un incremento del presupuesto destinado actualmente al sector (1300 millones de euros), sino a través de un uso más racional del mismo. Los objetivos principales de la reforma son:

- la mejora de la competitividad de los vinos europeos, con la recuperación de mercados perdidos y apertura de nuevos,
- la creación de un régimen vitivinícola que contribuya a equilibrar la oferta y la demanda,
- la preservación de las mejores tradiciones vitivinícolas europeas, la potenciación del tejido social de numerosas zonas rurales y la garantía de una producción respetuosa con el medioambiente.

Las medidas contempladas en esta nueva OCM son de diferente índole. Por una parte se propone eliminar aquellas medidas de apoyo que según la Comisión se han demostrado ineficaces (destilación de subproductos, ayudas al almacenamiento privado, restituciones a la exportación, y las ayudas al mosto vinculadas al aumento artificial del grado alcohólico).

Otro grupo de medidas son las destinadas a mejorar la competitividad de los vinos, para lo cual en una primera fase (2008 a 2013), se establecerán una serie de incentivos para animar a aquellos productores poco competitivos a arrancar sus viñas, manteniéndose el régimen de restricciones de los derechos de plantación. Por el contrario, a partir de 2014 se eliminarán tales restricciones, existiendo a partir del mismo libertad de plantación, con el objeto de permitir que productores competitivos puedan aumentar su producción, aunque lógicamente con restricciones para aquellas zonas con indicaciones geográficas o denominaciones de origen protegidas, que limitarán de hecho el número de hectáreas y el exceso de producción.

Para mejorar el conocimiento por parte del consumidor de los vinos europeos, se propone por una parte una mayor simplificación y claridad en el etiquetado de los mismos, estableciéndose un marco jurídico único que se aplicará a todas las categorías de vino y a las indicaciones relacionadas con ellas. Paralelamente, se destinará una parte importante del presupuesto a la promoción de los vinos de la UE, en especial en los mercados exteriores, en los que se ha perdido cuota de mercado frente a los llamados vinos del nuevo mundo, cada vez más posicionados.

⁴ Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la Organización Común del mercado vitivinícola y se modifican determinados Reglamentos.

Se incorporan medidas, ya contempladas en el Reglamento CE nº1698/2005 destinadas al desarrollo rural y la creación de un sector más sostenible, tales como la instalación de jóvenes agricultores, la formación profesional, la jubilación anticipada o las ayudas agroambientales.

Sin embargo, no deja de ser sorprendente que pese al reconocimiento expreso que por parte de la Comisión Europea tienen las cooperativas como organización clave y esencial en la economía agrícola, hecha expresa en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre fomento de las cooperativas en Europa, de febrero de 2.004, asistamos una vez más, en este caso en la OCM del vino, y como ya viene ocurriendo en las de otros sectores, a un olvido manifiesto de esta fórmula asociativa.

Así, no es comprensible que reconociéndose en la citada Comunicación la función que cumplen en el “desarrollo de regiones con dificultades económicas, en las que la estructura cooperativa resulta ideal para fomentar el empleo y la cohesión social” o su “vinculación con la política agrícola”, ya que reconoce que constituyen “el vehículo apropiado para prestar servicios colectivos a los agricultores y canalizar la percepción de ayudas”, no exista mención alguna a las cooperativas en la propuesta de Reforma de la OCM del vino, y máxime cuando como vimos en epígrafes anteriores una buena parte de la oferta vinícola europea proviene de las bodegas cooperativas.

Es cierto que en los considerandos del Reglamento, en concreto en el nº 14 y 39 se reconoce el interés para el sector vitivinícola, entre otros aspectos, por la promoción de determinadas organizaciones de productores (las que adopten un sistema de calidad, ayudas ambientales y jubilación anticipada), para las cuales se contemplarán ayudas, así como su función en orden a satisfacer las necesidades del sector vitivinícola, que adquiere mayor relevancia cuanto mayor sea la eficacia de los servicios que ofrezcan a sus miembros.

Sin embargo, y a diferencia de otras OCM, conviene observar que no existe una correspondencia directa entre las Organizaciones de Productores de Vino (OPV) y la fórmula cooperativa.

En algunas OCM, tales como la que hemos visto de frutas y hortalizas, se establece que una Organización de Productores debe garantizar en sus estatutos que el control y la toma de decisiones sea asumida por los socios democráticamente, lo que directamente convierte a las sociedades cooperativas en instrumento preferente de canalización de muchas de sus medidas.

Por el contrario, esta referencia es inexistente en el caso de las OPV. De hecho, en el artículo 54 de la Propuesta de Reglamento se establecen las características que deben cumplir las mismas, no siendo ninguna de ellas por si misma específica de la fórmula cooperativa. En este sentido, las exigencias que para las OPV recoge la propuesta de Reglamento se basan sobre todo en asegurar el cumplimiento de aspectos productivos y de control de las superficies cultivadas de sus miembros, acciones que pueden ser igualmente satisfechas por cualquier forma jurídica, cooperativa o mercantil.

No obstante, aún salvando este hecho, y desde el conocimiento del peso que las bodegas cooperativas tienen entre las OPV, hay que reconocer que estas últimas no han

recibido el tratamiento y el reconocimiento que debieran en la propuesta de Reglamento. Como manifestaba Joaquín Hernández, presidente del Consejo Sectorial del Vino de CCAE, teniendo en cuenta que las OPV son elementos prioritarios para la organización y la gestión de la producción y la comercialización del vino, deberían haber recibido más competencias y presupuesto.

Es una realidad el peso que tienen las cooperativas en el sector, claro inequívoco de la confianza depositada en ellas por los agricultores, protagonistas indiscutibles del sector, siendo la organización que sienten más cercana y propia, no solo por su gestión democrática, sino por la posición que ha conseguido hacerse dentro de los municipios y comunidades rurales en las que se asientan. Tengamos en cuenta que las bodegas cooperativas elaboran en España algo más del 60% de la producción nacional de vino, y el volumen de vino embotellado alcanza los 170 millones de unidades al año (CCAЕ, 2.007).

Con todo, es sencillamente incomprensible que teniendo el reconociendo de la Comisión como entidades idóneas para servir de instrumento de la PAC y canalizar muchas de sus acciones, y conociendo la realidad de su actividad, no reciban un mayor protagonismo en las OCM, y más concretamente en el caso que nos ocupa, en la OCM del vino.

4. De las declaraciones institucionales a los hechos. A modo de conclusión.

Las cooperativas agrarias han cobrado un importante peso en los mercados agroalimentarios en la UE. Estas organizaciones, agrupan a la mayor parte de los pequeños y medianos productores y en el devenir de los años han alcanzado importantes cuotas de mercado de distintos subsectores, donde gozan de un liderazgo indiscutible en varios países, siendo de destacar que es precisamente en éstos donde los productores presentan mayores eficiencias y a la postre mayores resultados de explotación.

Es por tanto algo obvio que se trata de una fórmula que ha permitido en muchos países la mejora de las condiciones de vida de los agricultores y que ha contribuido decisivamente al desarrollo rural de muchas regiones.

Son varios los documentos que recogen y reconocen el importante papel que las cooperativas agrarias han desempeñado. Por citar dos, que han tenido una especial relevancia, y a las que antes nos hemos referido: el informe “las cooperativas en la Europa de las empresas” de la propia Comisión Europea, donde junto a su tradición se destaca su capacidad de contribuir al desarrollo económico y social en los nuevos Estados Miembros.

Más recientemente, la Comunicación de la Comisión sobre el fomento de las cooperativas, donde se reconoce la necesidad de hacerlas más visibles y de favorecer su participación activa en las distintas políticas comunitarias y de forma muy clara en la Política Agraria y de Desarrollo Rural.

Es cierto que en buena parte, si bien no de forma explícita, la propia PAC se ha servido de las mismas en el desarrollo de sus OCM, como es el caso de las frutas y hortalizas, donde las llamadas organizaciones de productores han sido la fórmula a la que se asigna el papel de regulador del mercado a través de las retiradas de productos en

momentos de crisis, y que en casi todos los Estados estas organizaciones son mayoritariamente sociedades cooperativas, o revisten fórmulas societarias que son identificables como tales, incluso en algunos de ellos exclusivamente.

Por ello podemos asumir que han sido agentes activos de la PAC, y que cabría esperar, atendiendo a la última comunicación de la Comisión, que las últimas reformas de las OCM las recogieran de una forma más explícita, ya que se debe entender que la invitación a la visibilidad de las mismas a que insta, también se recogiera por parte de la propia UE y sus instituciones.

Pero como conclusión, si analizamos las referencias de la PAC, en lo referente a las últimas OCM, la de Frutas y Hortalizas, y la todavía en discusión del sector vitivinícola, no podemos más que afirmar que de las declaraciones institucionales a los hechos todavía obra una distancia.

Esto es así, si tenemos en cuenta que en la nueva OCM de frutas y hortalizas, como hemos visto, continua teniendo el papel angular de regulador de las propias organizaciones de productores, sin que de nuevo, al menos de forma explícita, se reconozca el protagonismo de las cooperativas, a las que elude mencionar explícitamente. Y más, si tenemos en cuenta que la asignación de ayudas a la transformación que perciben los productores se ha continuado vehiculando a través de las mismas, de igual forma que los programas operativos.

En cuanto a la del vino, otro tanto de lo mismo, ya que también da un papel central a las organizaciones de productores, especialmente en lo relativo a la necesaria mejora de competitividad y en orden a la implantación de sistemas de calidad, sin que de nuevo se presente referencia alguna a las cooperativas.

5. Bibliografía

- Atanas, G. (2001). Reports and case studies from CEE countries: Bulgaria. In "Promotion of Rural Development through Agricultural Co-operatives. Joint Workshop organized by ICA, in collaboration with COGECA and MOSZ", Budapest.
- Baamonde, E. (2002). Lo rural y lo urbano o el equilibrio territorial. In European Conference on "La economía social como instrumento de integración y cohesión social", Salamanca, May 2002.
- Balint, B. (2004). Institutional Factors Influencing Agricultural Sales of the Individual Farmers in Romania. Research paper. European School on New Institutional Economics.
- Barea, J., Monzón, J.L. (1995). Cuentas satélites de la economía social en España: una nueva aproximación. Valencia: CIRIEC-Spain.
- Barea, J. (2002). Los efectos económicos de la globalización. Lecture series. Facultad de Administración y Dirección de Empresas, Universidad Politécnica de Valencia.
- Bartus, P. (1998). The future of co-operatives in Central and Eastern Europe. In "Seminar on the Future of Co-operation: Opportunities and Threats for European Co-operatives". ICA Europe.
- Bogström, M.H. (2003). Situation and development for agricultural cooperatives in Europe. Lecture delivered on the occasion of the IRU-Law Seminar, Berlin, 25 November 2003.
- Chaves R., Sajardo A. (1999). Inserción pola economía social en Europa. "Cooperativismo e Economía Social", Servicio de Publicaciones, Universidade de Vigo, no. 20 (December 1999), pp. 3-39.
- Chaves R. Monzón J.L. (ed.) (2000). Economía social y empleo en la Unión Europea. Valencia: CIRIEC-Spain.
- COGECA (1997). The Development of Agricultural Co-operatives in the European Union: Issues and Trends on the Eve of the 21st Century. Breukelen: Netherlands Institute for Co-operative Entrepreneurship (NICE).
- COGECA (2000). Agricultural Co-operation in the European Union: Issues and Trends. (<http://www.ccae.es>)
- COGECA (2003). COGECA Position on the Role of Agricultural Co-operatives in the Second Pillar of the CAP. (<http://www.ccae.es>)
- Commission of the European Communities, Direction Générale XXIII (1997). Le secteur coopératif, mutualiste et associatif dans l'Union Européenne. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Union.
- Commission of the European Communities (1999). Towards a Europe for All Ages - Promoting prosperity and Intergenerational Solidarity. Commission Communication of 21 May 1999. (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11308.htm>)
- Commission of the European Communities (2001). Cooperatives in Enterprise Europe. (Draft consultation paper). (http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/consultation/doc_en.pdf)
- Commission of the European Communities (2001-2002) The Agricultural Situation in the European Union: 1999 and 2000 Reports. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Union.

- Commission of the European Communities (2001-2003). Agriculture in the European Union - Statistical and Economic Information. (http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/index_es.htm)
- Commission of the European Communities (2002). Agricultural Situation in the Candidate Countries. (<http://europa.eu.int/comm/agriculture>)
- Commission of the European Communities (2003). CAP Reform - a long-term perspective for sustainable agriculture. (http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_es.htm)
- Commission of the European Communities (2004). Communication of the European Commission to the Council and the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the promotion of co-operative societies in Europe. (http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2004/com2004_0018en01.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2007). Agricultura y Desarrollo Rural. “¿Cuál es la situación actual del sector vitivinícola de la Unión Europea? (http://ec.europa.eu/agriculture/index_es.htm)
- COMISIÓN EUROPEA (2007). Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la Organización Común del mercado vitivinícola y se modifican determinados Reglamentos. COM (2007) 372 final. 2007/0138 (CNS)
- CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS AGRARIAS (www.ccae.es)
- Conseil Supérieur de la Coopération (1998). Rapport du Conseil supérieur de la coopération. Annexe II : Le mouvement coopératif dans l'Union européenne. Ministère de l'emploi et de la solidarité.
- Croll W. (1987). La especificité et réalité socio-économique du secteur coopératif en Europe. Actes de la Conférence européenne “L'Économie coopérative, mutualiste et associative. Contributions a la construction de l'Europe”, Brussels, Comité économique et social, pp. 7-25.
- Defourny, J. (1992). The origins of forms and roles of a Third Major Sector, in “Économie Sociale: The Third Sector”, (Defourny, J., Monzón, J.L., eds.), CIRIEC, pp. 27-50.
- Donoso, I., et al. (2003). The internationalisation of agricultural co-operatives: critical factors in development. “Agribusiness Perspectives”, Paper 61. (<http://www.agrifood.info/perspectives/2003/Donoso.pdf>).
- Dunn, J.R., et al. (2002). Agricultural Cooperatives in the 21st Century. United States Department of Agriculture, Rural Business-Cooperative Service, Cooperative Information Report 60. November 2002.
- European Commission see Commission of the European Communities.
- EUROSTAT (1991-2000). Agricultura: Anuario estadístico. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Union.
- EUROSTAT (2001). A pilot study on co-operatives, mutuals, associations and foundations. (http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/social-cmaf_agenda/doc/pilot-study-cmaf-eurostat.pdf)
- García Azcárate, T. (2005). El fomento cooperativo y las medidas de apoyo al Desarrollo Rural. Valladolid: Red Estatal de Desarrollo Rural.
- García Azcárate, T. (2002). La revisión a medio plazo de la PAC. ¿Locura burocrática o apuesta de futuro? In “La PAC que España necesita”, Valencia, UIMP, vol. I, pp. 2-15.
- Hakelius, O. (1999). How Will European Farmer Cooperatives Cope with the Challenges of Today and Tomorrow? “LTA” 4/99. Confederation of Finnish Cooperatives. (<http://www.pellervo.fi/finncoop/material/hakelius.pdf>)

- Hillböm, L. (1999). Plenary session. Proceedings of the Bologna Conference “Entrepreneurship of Cooperatives in 2000”. CIRIEC.
- International Co-operative Alliance (1998). Statistics and Information on European Co-operatives. Geneva: ICA.
- Jeantet, T. (2003). La economía social europea. 2nd edn. Valencia: CIRIEC.
- Juliá, J.F., Marí, S. (1998). La empresa cooperativa y los efectos de la introducción del euro en el marco de la Unión Económica y Monetaria. “Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa” (CIRIEC-Spain), no. 30, pp. 161-179.
- Juliá, J.F., Marí, S. (2002). Farm cooperatives and the social economy: the case of Spain. “Journal of Rural Cooperation”, vol. 30, no. 2, pp. 119-133.
- Juliá, J.F., Meliá E. (2003). Challenges for agricultural co-operatives in the European Union: the case of the Spanish agricultural co-operatives. “International Journal of Co-operative Management”, no.1, pp. 16-23.
- Juliá, J.F., Server, R.J. (2003). Social economy companies in the Spanish agricultural sector. Delimitation and situation in the context of the European Union. “Annals of Public and Cooperative Economics”, vol. 74, no. 3, pp. 465-488.
- Marí, S., Meliá, E. (2004). “El asociacionismo agrario y la nueva PAC”. In “Economía Social. La actividad económica al servicio de las personas. Mediterráneo Económico. Colección de estudios socioeconómicos”, Instituto Cajamar, pp. 465-488
- Minondo, J. (2002). El nuevo Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea. “Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa” (CIRIEC-Spain), no. 41, pp 9-21.
- Molinero, F. (2003). La reforma intermedia de la PAC y el futuro de la Política Agraria Común Europea. (http://www.ieg.csic.es/age/temas/reforma_pac.htm)
- Monzón, J.L. (2003). El cooperativismo en la historia de la literatura económica. “Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa” (CIRIEC-Spain), no. 44, pp.9-32.
- Morales, A.C. (2002). Las cooperativas de trabajo asociado. In Barea J., Monzón, J.L. (eds.), “La economía social en España en el año 2000”, CIRIEC-Spain, pp. 195-218.
- Mulfinger, A. (2004). Building a Co-operative Europe – Thriving in a Competitive Economy. Warsaw: International Co-operative Alliance Regional Assembly for Europe.
- Münkner, H. (1987). Synthèse générale. Conférence européenne “L’Économie coopérative, mutualiste et associative. Contributions a la construction de l’Europe”, Brussels, Comité économique et social, pp.119-129.
- Roelants, B. (2002). National cooperative positions from candidate countries on the European Commission working document “Cooperatives in enterprise Europe”: A synthesis. (<http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/consultation/replies/44-scope-synthesis-candidates.pdf>)
- Salinas, R. (2003). La economía social, especial referencia a las cooperativas de iniciativa social, y la integración sociolaboral de las personas en riesgo de exclusión. In F. Salinas Ramos, J.J. Sanz Jarque (eds.), “La economía social y la integración sociolaboral de las personas en riesgo de exclusión: especial referencia a las personas con discapacidad”, Universidad Católica de Ávila, pp. 23-48.
- Server R.J., Melián A. (2003). El crédito cooperativo: su incidencia en la financiación de la agricultura española y valenciana. In Juliá, J., Server, R. (eds.) “Congreso

60 aniversario UTECO Valencia: Agricultura y cooperativismo”, UTECO-Valencia.

Stiglitz, J.E. (2003). El malestar de la globalización. Madrid: Taurus.

Van Dijk, G. (2001). Promotion of rural development through agricultural co-operatives. Joint workshop organized by ICA, in collaboration with COGECA and MOSZ, Budapest.

CAPÍTULO 10.

LAS ENTIDADES BANCARIAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y LA POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA

Inmaculada Carrasco

Universidad de Castilla-La Mancha

inmaculada.carrasco@uclm.es

Palabras clave: política monetaria, mecanismo de transmisión vía crédito bancario, canal del crédito, estrategia de banca tradicional, créditos, depósitos, efectivo, política financiera, perfil de riesgo, solvencia, exclusión financiera.

1. Introducción

El canal del crédito es una de las vías a través de las cuáles los bancos centrales inciden en la actividad económica. Funciona por la facilidad o restricción de crédito que generan las entidades crediticias tras una actuación del banco central, cuyo desempeño puede provocar comportamientos de selección adversa y reducción o elevación de los costes financieros por el riesgo moral.

Al considerar a las entidades financieras en conjunto, según tipo (bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito), se puede apreciar que sus estrategias de inversión entrañan ciertas diferencias. Este trabajo trata de reflexionar, en primer lugar, sobre los efectos en la transmisión de la política monetaria derivados de tales diferencias en las estrategias de inversión de las entidades bancarias según sean bancos, cajas de ahorros o cooperativas de crédito. Después se analizan las implicaciones de dichas estrategias de inversión y la estructura de los balances en la política financiera. Finalmente aborda el problema de la selección adversa y la exclusión financiera, y el papel que cajas de ahorro y cooperativas de crédito pueden tener para evitarlo.

Para ello en la segunda sección se realiza una breve aproximación teórica al mecanismo de transmisión de la política monetaria vía crédito bancario; después se repasan los principales estudios relativos al canal del crédito en España (sección tercera), para, posteriormente, en la sección cuarta, reflexionar sobre las entidades bancarias de la Economía Social y la transmisión de la política monetaria en España en el período 1997-2007. El quinto apartado nos introduce en las implicaciones en la política financiera de los perfiles de riesgo adoptados por las entidades bancarias de la Economía Social, y el sexto punto nos lleva a tratar el fenómeno de la exclusión financiera. El documento se cierra con un apartado de conclusiones.

2. El canal del crédito: aproximación teórica.

En la actualidad, los bancos centrales basan su política monetaria en el manejo de los tipos de intervención, cuyas variaciones se trasladan a la actividad económica y

los precios por diferentes vías, llamadas también mecanismos (o canales) de transmisión de la política monetaria. El más conocido es sin duda el canal del tipo de interés, pero últimamente también se está dando importancia a otros como el mecanismo de transmisión vía cambios en la riqueza, el mecanismo de transmisión vía tipo de cambio, el mecanismo de transmisión vía cambios en las expectativas o el mecanismo de transmisión vía crédito bancario.

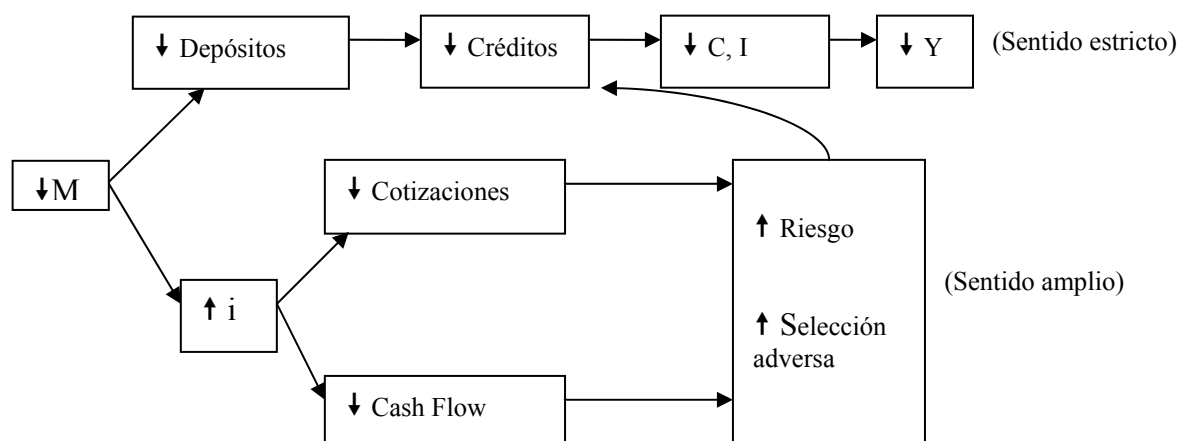
La existencia de un canal del crédito bancario, que incidiría en la economía a través de la disponibilidad de crédito (oferta de crédito), ha sido estudiada desde múltiples perspectivas: Bernanke y Gertler (1989) aportan una aproximación microeconómica; Kashyap, Stein y Wilcox (1993), y en el ámbito español Hernando (1998) y Watson (1999) estudian el fenómeno desde el punto de vista de las pautas de financiación empresarial; mientras que Gertler y Gilchrist (1994), Oliner y Rudebusch (1995) y Hernando y Martínez Pagés (2001) tratan el impacto de la política monetaria a través de la disponibilidad de crédito tomando en consideración el tamaño de las empresas.

Los procesos de innovación financiera y liberalización de la actividad bancaria que se han venido sufriendo en las últimas décadas, han dado relevancia al papel de los intermediarios financieros bancarios en la transmisión de los impulsos monetarios a la economía debido a su capacidad para crear “dinero bancario”, y al hecho de que las empresas no son indiferentes respecto a sus fuentes de financiación.

Las entidades bancarias desempeñan un importante papel en la provisión de crédito a las empresas. Es evidente que en una situación de restricción de liquidez, los agentes modifican la demanda de crédito como consecuencia del aumento de su coste (canal del tipo de interés). Pero además, los bancos también ajustan la oferta de crédito, reforzando los efectos de la restricción monetaria sobre la economía. La política monetaria incide, por tanto, no sólo por el impacto de la variación de los tipos de interés en la economía, sino también por la disponibilidad de crédito de las empresas que dependen de la financiación bancaria.

Dentro del canal del crédito, se pueden distinguir varios mecanismos diferentes, relacionados con la existencia de información asimétrica. (vid. cuadro 1)

Cuadro 1.
El canal del crédito



Fuente: Elaboración propia a partir de Galindo y Méndez (2002: 157) y Fernández et al. (2003:89).

En primer lugar, la contracción monetaria aumenta el coste de oportunidad de mantener activos líquidos (y en especial depósitos bancarios), por lo que disminuye el volumen de depósitos captados por los bancos; como consecuencia de ello, tales entidades se ven obligadas a reducir el volumen de créditos concedidos y a incrementar su coste. La contracción del crédito se traducirá en una reducción de la inversión y el consumo y esta a su vez en la renta. Esto se conoce como el canal del crédito en sentido estricto.

Hay que señalar que para que esto sea cierto, deben cumplirse dos condiciones: una es que los bancos no puedan captar liquidez por otras vías, de forma que eludan el shock monetario (por ejemplo mediante la emisión de pasivos no sujetos a la disponibilidad de reservas o la venta de activos), es decir, que no haya sustituibilidad perfecta entre las fuentes de financiación de los bancos; la segunda es que las familias y las empresas no tengan acceso a fuentes de financiación alternativas a las bancarias para mantener su nivel de gasto (emisión de títulos). Por esta última razón, el canal del crédito será más efectivo en aquellas economías con mayor dependencia del crédito bancario (como la española¹), y en cualquier caso, hará que la política monetaria afecte más a los agentes más dependientes de esta fuente de financiación (como las familias y las pequeñas y micro empresas).

Por su parte, el canal del crédito en sentido amplio se produce como consecuencia de las variaciones en la posición financiera de las empresas. La elevación de los tipos de interés, fruto de la contracción monetaria, hace caer la cotización de los títulos, y como consecuencia el valor presente neto de las carteras de los agentes, es decir, disminuye el valor de los colaterales, acentúa los problemas de pago de los agentes aumentando los procesos de selección adversa y riesgo moral (Mishkin, 1995), lo que inhibe a los bancos en la concesión de préstamos y aumenta la prima por

¹ A pesar de que la economía española ha experimentado un intenso proceso de desintermediación financiera (sustitución del crédito por valores), los créditos han mantenido un buen ritmo de crecimiento en los últimos años debido a la intensa demanda de crédito hipotecario.

financiación externa de las empresas². La selección adversa supone que las entidades van a conceder la financiación a aquellos agentes que les permitan generar un mayor valor añadido, según un patrón de rentabilidad-riesgo. Esto hará que los agentes con menos posibilidades para aportar activos como garantía van a verse excluidos del crédito. El proceso de selección adversa se relaciona por tanto con el de exclusión financiera, que se estudiará más adelante.

A su vez, la elevación de los tipos de interés hará que las empresas disminuyan sus flujos de caja por el aumento de los costes financieros. Esto de nuevo repercute en los procesos de selección adversa y riesgo moral, alimentando el mecanismo de contracción de la concesión de crédito por las entidades.

3. Transmisión de la política monetaria vía crédito bancario en España

Los estudios sobre la existencia de un canal del crédito en la transmisión de la política monetaria española son contradictorios. Por un lado, Hernando y Martínez Pagés (2001), realizaron un trabajo para el periodo 1991-1999 considerando el tamaño de las entidades. Su hipótesis de partida es que los bancos con un menor volumen de activos líquidos o con menos posibilidades de acudir a la financiación en mercados, bien por su tamaño, bien por su reducida capitalización, sean los más afectados por la caída de depósitos como consecuencia de la aplicación de una política monetaria contractiva (Hernando y Martínez Pagés, 2001: 38).

Partiendo del supuesto de homogeneidad de las funciones de demanda de crédito a las que se enfrentan los bancos, estos autores realizan contrastes que les permiten llegar a la conclusión de que la política monetaria tiene un impacto diferencial en el crecimiento del crédito bancario en función del tamaño, nivel de liquidez y de capitalización de las entidades, siguiendo la teoría del crédito bancario. No obstante, el tamaño y nivel de capitalización no son significativos, es decir, sólo se confirma de forma significativa que, en el periodo estudiado, cuanto mayor es el nivel de liquidez, menor será la respuesta proporcional del crédito ante un aumento de tipos de interés.

De otra parte, Watson (1999) realiza un estudio para el periodo 1983-96, utilizando información empresarial, y llega a la conclusión de que existe un canal del crédito en España, pues tras una contracción monetaria, se reduce más el crédito bancario que otras fuentes alternativas de financiación para las empresas. Además, confirma la existencia de selección adversa por parte de los bancos: los efectos de una contracción monetaria en el pasivo de las empresas es distinto dependiendo del tamaño de las mismas, pues ante una contracción monetaria, las empresas grandes aumentan proporcionalmente su financiación bancaria; es decir, los bancos prefieren prestar a los clientes con menor riesgo cuando se endurecen las condiciones del crédito.

² Aunque las empresas pudieran acceder a otras fuentes de financiación, el hecho de cambiar de prestamista les hace incurrir en costes, como consecuencia de la asimetría de información. El efecto de la contracción monetaria incidirá por tanto de forma diferente en los distintos agentes, en función de su dependencia del crédito y de la facilidad para conseguir fuentes de financiación alternativas, lo que normalmente se relaciona con el tamaño de la empresa.

4. Entidades bancarias de la Economía Social y transmisión de la política monetaria en España (1997-2007)

Como se ha indicado más arriba, Hernando y Martínez Pagés (2001), basan su trabajo sobre el supuesto de que la capacidad de las entidades para contrarrestar las caídas en los depósitos variará de unos bancos a otros en función de su tamaño y nivel de capitalización y liquidez (si bien las dos primeras no parecían ser significativas en la economía española). Sin embargo, este criterio de clasificación, puede maquillar comportamientos diferenciales de las entidades según tipo.

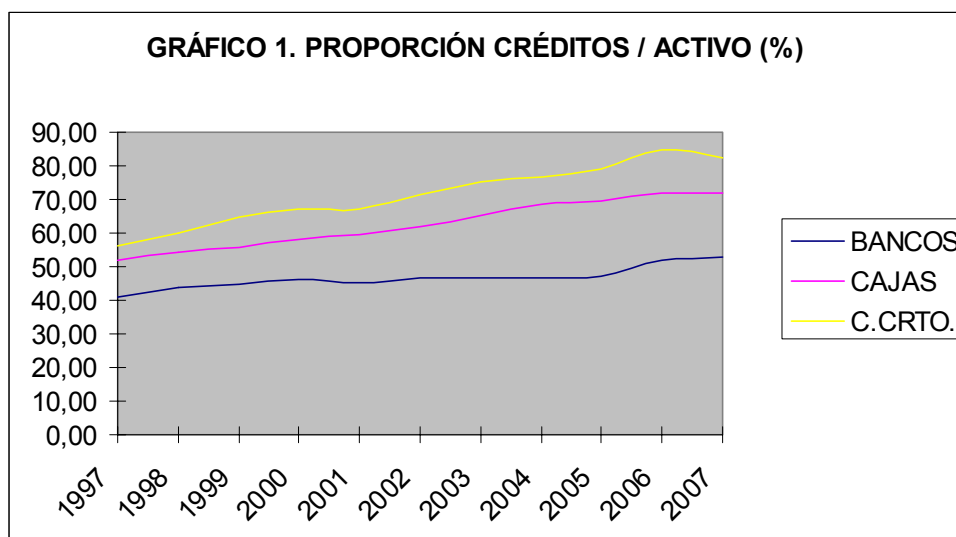
Las cooperativas de crédito, por ejemplo, se distinguen de bancos y cajas de ahorros, como es evidente, por el hecho de ser sociedades cooperativas, lo que les confiere ciertas características en el empleo de los recursos. Además, muchas de estas entidades, así como las cajas de ahorros de menor tamaño, se han venido caracterizando por la aplicación de estrategias de negocio tradicionales, en las que la captación de depósitos y concesión de créditos ha tenido más peso³. Ambas cuestiones pueden repercutir en la transmisión de los impulsos de la política monetaria.

Para analizar si esto es cierto, se han tomado datos de las entidades bancarias, agrupadas por tipo (bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito) en el periodo 1997-2007⁴.

En el gráfico 1 se aprecia que las cooperativas de crédito basan la mayor parte de su política de inversiones sobre la concesión de crédito, llegando a superar el 80 por ciento en los dos últimos años. Algo más reducida es la proporción de créditos concedida por las cajas de ahorro, si bien esta supera en veinte puntos porcentuales a la de la banca.

³ Como lo demuestra el hecho de que el margen de intermediación (en ratio sobre el balance medio) es sensiblemente más elevado en cooperativas de crédito y cajas de ahorro que en bancos. Hasta junio de 2007 las entidades estaban manteniendo, según el Boletín Estadístico del Banco de España, un 1.2, 2.2 y 1.6 respectivamente.

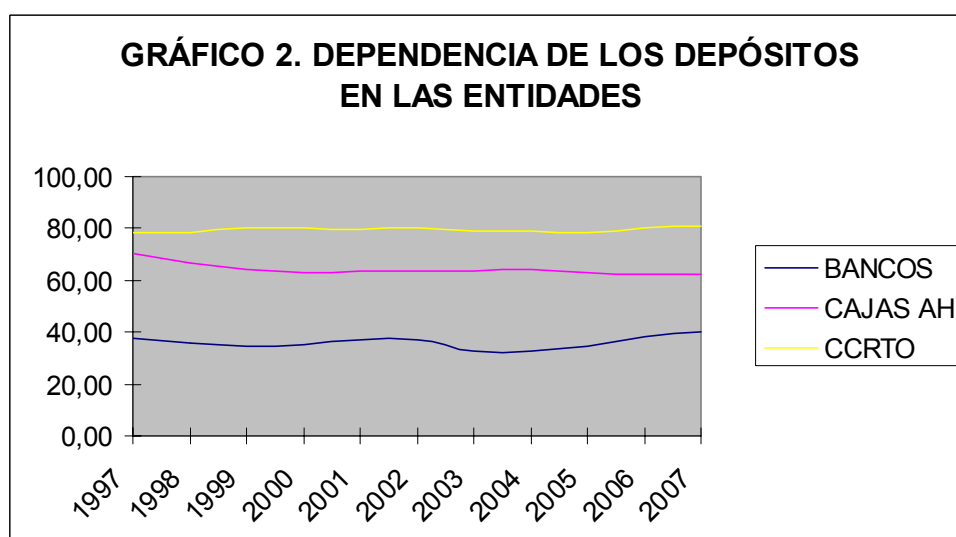
⁴ Hay que hacer notar que se ha elegido este periodo para considerar una década, si bien debemos esperar comportamientos anómalos de las variables, especialmente las relacionadas con la liquidez del sistema, por la puesta en circulación del euro como moneda. En el ejercicio 2007 el dato recogido es de mayo.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España.

A su vez, el gráfico 2 muestra que la dependencia de los depósitos de las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito es también significativamente más elevada, razón por la cual, el canal del crédito en sentido estricto debería notarse de una manera más acusada en estas entidades; es decir, una caída de los depósitos, consecuencia de la contracción provocada por una política monetaria contractiva provocará una disminución más acusada del crédito en las cooperativas de crédito⁵.

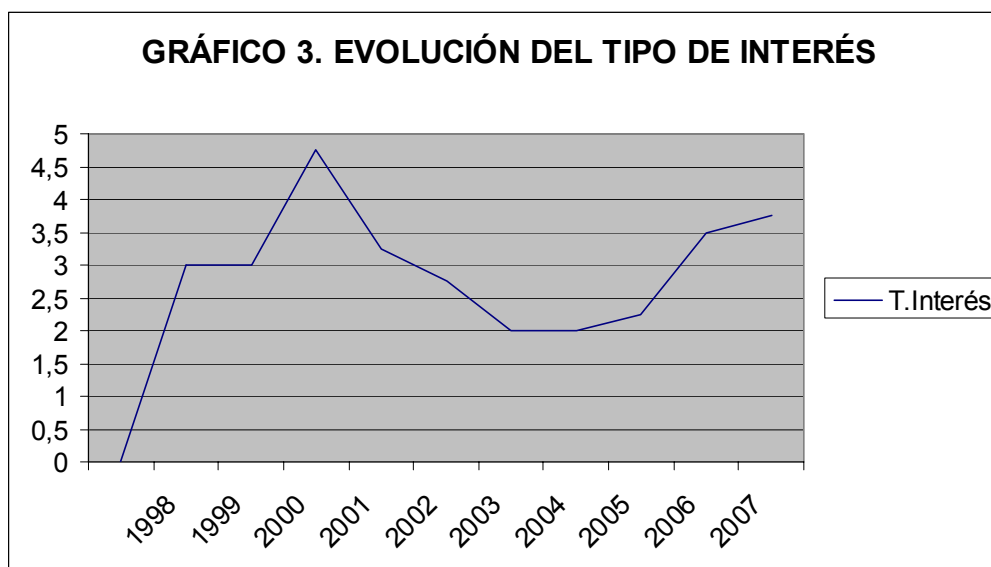
Los bancos y cajas de ahorro de mayor tamaño frecuentemente cubren la diferencia entre el fuerte ritmo de crecimiento de los créditos con el ritmo de expansión de los depósitos con la captación de recursos financieros en el exterior. El recurso a los mercados de renta fija para financiarse no es habitual entre las cooperativas de crédito.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España.

⁵ Esto no se va a poder apreciar fácilmente en el periodo seleccionado, por haber coincidido en su mayoría con la aplicación de una política monetaria laxa

El dinamismo de la economía española durante esta década ha motivado que la evolución del crédito haya dependido más de la renta que del tipo de interés⁶ (cuyas variaciones se recogen en el gráfico 3). Esto es consistente con la teoría del acelerador financiero de Bernanke, Gertler y Gilchrist (1999), según la cual, en las fases de expansión económica, la capacidad para obtener financiación de los agentes excede sus necesidades, mientras que en la fase recesiva, la oferta de financiación no es suficiente para cubrir las necesidades de los agentes, debido sobre todo a la contracción en la oferta de crédito.



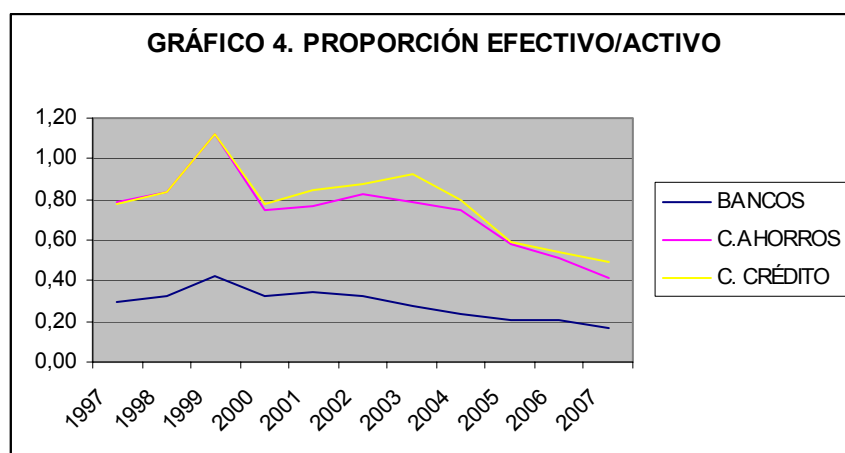
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central Europeo.

En efecto, la elevación de tipos de intervención del año 2000 no parece tener muchas repercusiones en la concesión de créditos por parte de las entidades. Tal reacción del Banco Central Europeo fue motivada por haber superado por primera vez el objetivo marcado de inflación, debido al dinamismo de la economía europea y las variaciones en la cotización del euro frente al dólar. El endurecimiento más reciente de las condiciones de la política monetaria sí parece haber tenido respuesta por parte de las entidades de crédito cooperativo, que han reducido la proporción de crédito concedido en su activo.

Sin embargo, los depósitos no se han visto, de momento, afectados por la elevación de tipos de interés, por lo que la caída del crecimiento de los créditos puede relacionarse más con una disminución del ritmo de crecimiento de la demanda de crédito, es decir, con el canal de transmisión del tipo de interés.

Las restricciones de liquidez en el sistema del año 2000 fueron solventadas por las entidades ajustando drásticamente su efectivo, como se aprecia en el gráfico 4. Tal comportamiento es coherente con la teoría del canal del crédito y con lo afirmado por Hernando y Martínez Pagés, ya comentado en el apartado 3 de este documento.

⁶ Se ha tomado como indicador del tipo de interés de intervención del BCE los tipos de las operaciones principales de financiación.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España.

La gestión de tesorería ha sido tradicionalmente diferente en bancos y en cajas (de ahorros y crédito), las cuales, especializadas en la banca tradicional (concesión de créditos y captación de depósitos), en ocasiones han vinculado estos excesos de liquidez con campañas de promoción del ahorro. Otras veces, los excesos de tesorería han tenido que ver con su especialización en ciertos sectores productivos, que en el caso de las cooperativas de crédito y en especial de las cajas rurales ha sido muy intensa, provocando fuertes movimientos estacionales y acrecentando el riesgo de iliquidez.

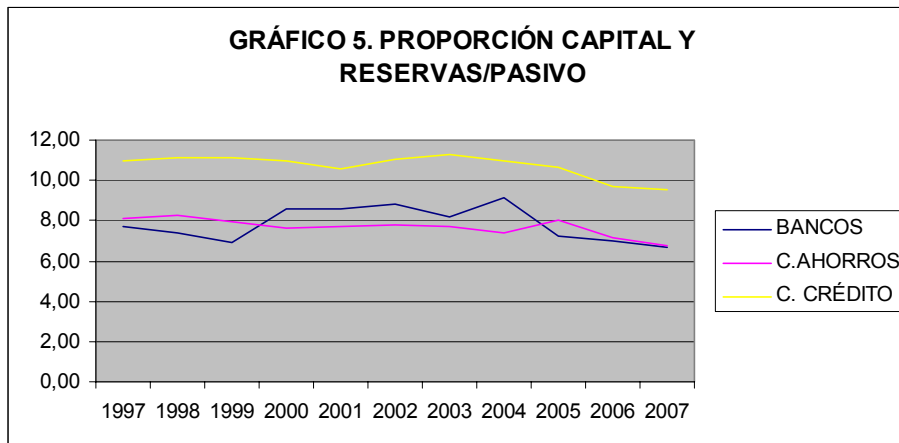
El mantenimiento de una elevada tesorería también ha sido un recurso común para las entidades con estrategias de inversión más conservadoras cuando los tipos de interés del mercado interbancario han sido elevados, obteniendo una remuneración más reducida pero a la vez más segura por la colocación de los excesos de tesorería en este mercado.

Otra de las razones habitualmente argumentada para explicar este comportamiento es su tamaño. La mayoría de las cooperativas de crédito y cajas de ahorros, al tener un tamaño reducido, no han tenido tan fácil la realización de una eficaz gestión de tesorería. Sin embargo, la integración en grupos empresariales como el Grupo Caja Rural, o la existencia de órganos confederados como la CECA, en el caso de las cajas de ahorro, ha solventado este tipo de problemas.

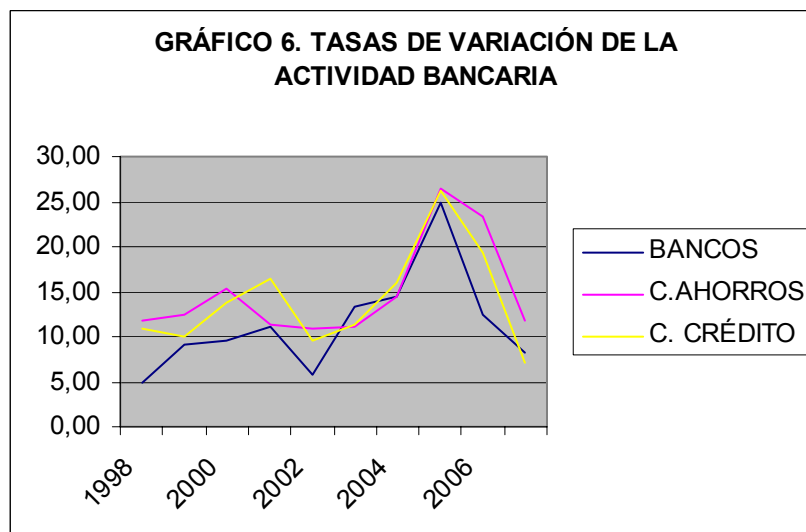
En el caso de las cooperativas de crédito, lo cierto es que, superada la crisis del sector, las entidades en conjunto, han estado manteniendo una mayor proporción de activos en forma líquida. Esto tiene consecuencias para la eficacia de la política monetaria pues reduce el efecto del mecanismo de transmisión vía crédito bancario, tanto en sentido expansivo (no conceden tanto crédito como podrían) como contractivo (pueden hacer frente a la restricción de liquidez en el interbancario reduciendo temporalmente su efectivo).

Otro rasgo característico de las cooperativas de crédito españolas es su fuerte capitalización, característica que confirma el gráfico 5. Con un ritmo de crecimiento de la actividad bancaria similar al de los otros tipos de entidades (vid gráfico 6), los esfuerzos en mantener una alta capitalización han sido, sin embargo, muy notables. En general, cuando las entidades crecen muy rápido (como ha ocurrido en el periodo estudiado, llegando incluso a tasas del 25 por ciento), el activo y el pasivo lo hace a

grandes tasas, mientras que el capital social no suele hacerlo tanto, disminuyendo su peso; lo normal es incrementar las dotaciones a reservas y otros fondos especiales, sin que esto sea suficiente.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España.

Con respecto al nivel de capitalización de las entidades, debemos recordar que las autoridades monetarias y financieras españolas firmaron el Acuerdo de Capitales de Basilea, uno de cuyos pilares consiste en la aplicación del coeficiente de garantía y solvencia⁷. Además, la definición de recursos propios que hace el regulador español es mucho más rigurosa que en otros países (en cuanto a la consideración de recursos propios), por lo que las entidades de crédito españolas son, en general, muy solventes. De ellas destacan, como se ha comentado más arriba, las cooperativas de crédito, debido a su tradicional prudencia en la gestión. También las cajas de ahorros suelen presentar

⁷ El coeficiente de garantía y solvencia se define como una proporción entre los recursos propios y los activos ponderados por riesgo, y debe ser superior al 8 por ciento.

ratios de solvencia más elevados que la banca comercial, pues asumen menores riesgos, como se verá en el apartado siguiente.

El hecho de presentar situaciones patrimoniales saneadas también puede afectar a la transmisión de la política monetaria vía crédito bancario, ya que, en situaciones de escasez, las entidades pueden ajustar sus reservas para conceder más crédito, amortiguando así la política monetaria contractiva.

5. Entidades de la Economía Social y política financiera

El Libro Blanco sobre Servicios Financieros 2005-2010 (Comisión Europea, 2005) hace referencia a la realización de un mercado único de servicios financieros, como elemento clave del proceso de reforma económica de Lisboa. Para alcanzar este fin, la Comisión fija cuatro ejes de actuación: consolidación de los progresos realizados; finalización de las acciones en curso; refuerzo de la cooperación y la convergencia en materia de control y la eliminación de los últimos obstáculos a la integración.

En materia de regulación y control de los servicios financieros, la Comisión plantea profundizar el proceso Lamfalussy, sobre el cual se ha apoyado la política financiera comunitaria. Tal proceso propugna la convergencia en las prácticas normativas y de supervisión, que también se ha impulsado tras la adopción para toda la Unión Europea del Nuevo Acuerdo de Capitales (conocido como Acuerdo de Capitales de Basilea II.), el cual da un paso más respecto a Basilea I en el objetivo de luchar por la estabilidad financiera. El Acuerdo de Basilea (I) se firma en un contexto de desregulación financiera, conscientes las autoridades monetarias de que ésta podría verse reflejada en un aumento de la insolvencia. Por ello, proponen una ponderación de riesgos en función del sector institucional del acreditado⁸, y exigen un capital mínimo del 8 por ciento de los activos ponderados.

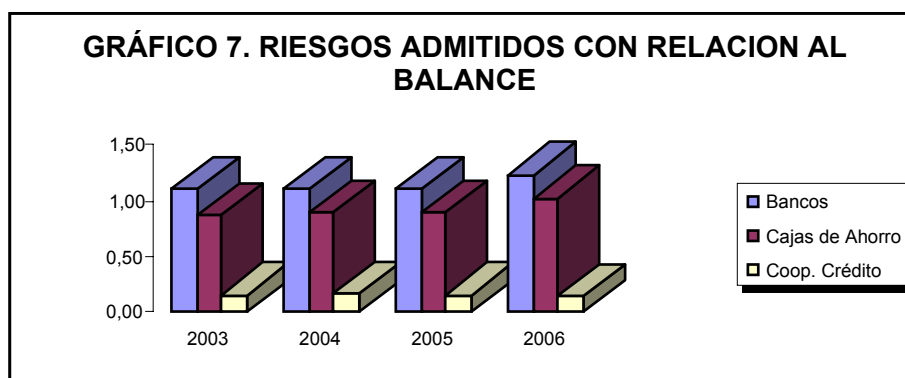
Las entidades bancarias españolas, como se comentaba anteriormente, han estado bien capitalizadas, y desde la instauración del coeficiente de solvencia en 1988, han mantenido, con frecuencia, niveles de capitalización por encima de los mínimos marcados por la regulación.

Estos excesos de capital, según Ayuso, Pérez y Saurina (2004) se relacionan, por un lado con el perfil de riesgo de las entidades (las más conservadoras presentan mayores excedentes); y por otro con el coste de los recursos propios (a mayor coste, menores excesos). Además, se constata que los excesos de capital son claramente procíclicos.

Las entidades financieras de la economía social, y en especial las cooperativas de crédito, por su perfil de riesgo conservador, han mantenido situaciones patrimoniales muy estables, y han asumido proporcionalmente, menos riesgos que la banca, como se observa en el gráfico 7. Estos comportamientos prudentes dan estabilidad y solidez al sistema financiero del país y contribuyen a mantener en él la confianza del público, condición indispensable para que se produzca, por un lado, una buena transmisión de

⁸ Basilea II propone métodos para que la medición del riesgo del supervisor se aproxime a la que llevan a cabo los regulados, aunque mantiene el consabido 8 %.

los impulsos monetarios (es decir, para la eficacia de la política monetaria), y por otro, para el buen funcionamiento de la economía real.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Central de Información de Riesgos del Banco de España

En conclusión, el mantenimiento de perfiles de riesgo más conservadores y el hecho de estar bien capitalizadas, permite a las entidades bancarias de la Economía Social, y en especial a las cooperativas de crédito, el mantenimiento de situaciones patrimoniales estables y solventes, lo que contribuye muy positivamente a la estabilidad y la solidez del sistema financiero español.

6. Las entidades bancarias de la Economía Social y la exclusión financiera.

El Libro Blanco sobre servicios financieros de la Comisión Europea, antes mencionado, busca dar un paso más en pro de la homogeneización de las condiciones de acceso y precio a los servicios financieros. No obstante, la propia Comisión reconoce que las realidades locales de los mercados deben verse reflejadas en el sistema financiero para su adecuado funcionamiento.

Los mercados financieros son cada vez más profundos; la población participa más en una industria caracterizada por la creciente ampliación de la gama de productos y servicios. Pero, debido a la creciente competencia, los intermediarios financieros han visto reducida su capacidad para obtener niveles de rentabilidad satisfactorios, por lo que en paralelo al proceso de profundización de los mercados financieros, se ha vivido la intensificación del problema de la exclusión financiera; en Europa, alrededor del 10 por 100 de la población no tiene, ni siquiera, acceso a una cuenta bancaria básica (Delgado y Rodríguez, 2006: 107).

La intensificación de la competencia está haciendo que las entidades discriminen entre sus clientes a aquellos susceptibles de generar un menor valor añadido, por lo que amplios colectivos de población se están viendo excluidos del mercado financiero.

Podemos definir la exclusión financiera como la situación en la que ciertos individuos o colectivos tienen imposibilidad o dificultades para adquirir o contratar productos y servicios comercializados por los intermediarios financieros en los

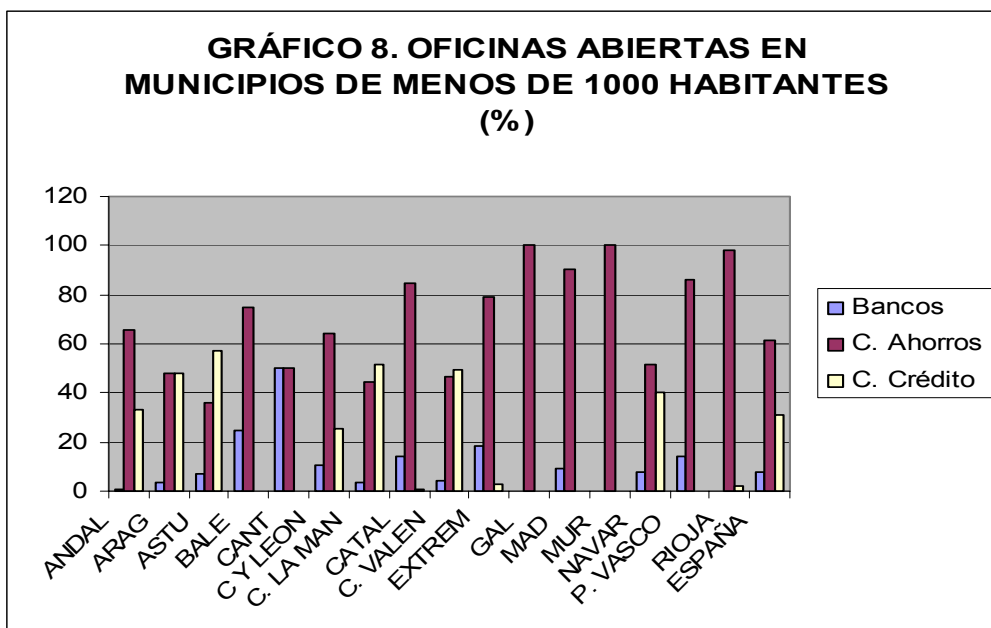
mercados, como consecuencia de su localización geográfica, situación económica, o condición social. (Sinclair, 2001: 3). Se han podido constatar varios tipos de barreras a la inclusión financiera de estos colectivos: barreras físicas, de coste, de cultura financiera o psicológicas (Carbó y López, 2005: 1).

Centrándonos en la cuestión de la localización geográfica, la concentración de las oficinas bancarias en los núcleos más grandes de población, puede dar como resultado la exclusión de los habitantes de las áreas más despobladas, alimentando las dificultades para el desarrollo de estos espacios. No olvidemos, que como demostrara Levine (1997), existe una alta correlación entre el desarrollo del sector financiero y el crecimiento económico. Así pues, las zonas menos intensamente pobladas padecen el riesgo de entrar en lo que podríamos llamar “círculo vicioso de la despoblación”: si la población emigra por la falta de oportunidades, y la ausencia de masa crítica hace que las instituciones financieras no abran sucursales bancarias, la población restante se verá excluida del sector bancario, siendo más difícil que llegue la financiación para cualquier proyecto empresarial, minando más si cabe la capacidad emprendedora de los habitantes de la zona, que se verán todavía más abocados a la emigración, agravando el problema de la despoblación.

Como señalan Delgado y Rodríguez (2006: 111), la tendencia a la homogeneización del sistema financiero no favorece el desarrollo de la “banca de proximidad”, compuesta por entidades más comprometidas con el cliente y más vinculadas a un territorio. Las entidades financieras de la Economía Social son el paradigma de esta banca de proximidad, por lo que desempeñan una labor muy importante para mantener el acceso al sector financiero de ciertos colectivos.

Según datos del Anuario Económico de España de La Caixa, en el año 2006, la banca tan sólo tiene abierto el 7,4 por ciento de las oficinas, en los municipios españoles de menos de 1.000 habitantes. Es decir, son las entidades de crédito de la economía social las que prestan mayoritariamente los servicios financieros en los núcleos de población pequeños, evitando así que estas poblaciones entren en riesgo de exclusión financiera. El gráfico 8 nos muestra la situación por comunidades autónomas y el conjunto nacional, y en él se aprecia claramente la especial dedicación de las entidades de la economía social (cajas de ahorros y cooperativas de crédito) en los núcleos pequeños de población, pues tan sólo los de la comunidad autónoma de Cantabria son atendidos a partes iguales por cajas de ahorros y bancos⁹.

⁹ Chaves y Soler (2004: 192) realizaron un estudio para la Comunidad Valenciana, demostrando que predominan las cooperativas de crédito en las comarcas más deprimidas menos densamente pobladas del interior de las provincias de Castellón y Valencia, y que su cuota de mercado es inferior al 10 por ciento en las comarcas con mayores núcleos urbanos.



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Económico de España, 2006. Sección de Estudios La Caixa

NOTA: No se disponen datos para Canarias, Ceuta y Melilla.

Por otra parte, si miramos otro tipo de barreras a la inclusión financiera, distintas a las geográficas o físicas, Palomo y Valor (2001) demuestran que las entidades financieras de la economía social están especializadas en la financiación de los sectores de renta baja y media-baja, que suponen el 43 y el 37 por ciento respectivamente del total de su clientela. Además, en núcleos pequeños de población, las entidades financieras de la economía social alivian en parte el problema de selección adversa, que se produce cuando la oferta de crédito se ve restringida, pues es posible un conocimiento más cercano de los clientes, y es posible considerar más otros factores como la garantía de la persona o la viabilidad del proyecto.

Así pues, las entidades bancarias de la Economía Social ayudan a evitar el problema de la exclusión financiera, bien sea éste provocado por razones geográficas o por razones sociales.

7. Conclusiones

El objetivo principal de este documento es reflexionar sobre las implicaciones para la política monetaria y la política financiera de la existencia de entidades bancarias de la Economía Social (cajas de ahorros y cooperativas de crédito).

En primer lugar hay que recordar que los impulsos monetarios de los bancos centrales se transmiten al conjunto de la economía por múltiples mecanismos. Entre ellos, el canal de transmisión vía crédito bancario ha ganado protagonismo en los últimos tiempos. La importancia del canal dependerá del sistema bancario, y en particular del tamaño, liquidez y capitalización de las entidades.

Los estudios sobre la existencia de un canal del crédito en la economía española no son concluyentes; mientras que unos afirman que sí existe el canal del crédito, otros afirman que éste sólo es significativo para la liquidez, es decir, que ante un shock de liquidez, la contracción del crédito es menor para los bancos más líquidos.

La consideración de los tipos de entidades (bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito) puede aportar más información sobre el canal de transmisión vía crédito, pues tradicionalmente han mantenido estrategias de inversión diferenciadas.

En general, las entidades bancarias de la Economía Social, y en especial las cooperativas de crédito y las cajas de ahorro de menor tamaño, tienen una mayor dedicación a la banca tradicional lo que nos debería hacer pensar en una mayor eficacia en la transmisión de la política monetaria debido a la menor captación de recursos en otros mercados distintos a los bancarios. Los datos del periodo analizado no nos han permitido confirmar este punto, pues, en general, el crédito ha sido mucho más sensible al crecimiento de la renta que a la evolución de los tipos de interés.

La eficacia del canal del crédito va a depender también de la situación de liquidez de las entidades, ya que a mayor liquidez, mejor pueden evitar los shocks monetarios ajustando la tesorería. Este sería el caso de las cooperativas de crédito y las cajas de ahorros españolas, que se han caracterizado por el mantenimiento de proporciones de tesorería más elevadas que la banca comercial.

La capitalización de las entidades también afecta a la eficacia del mecanismo de transmisión vía crédito, que será mayor cuanto menor sea el nivel de capitalización. Las entidades de la Economía social, y en particular las cooperativas de crédito son, en general, entidades muy bien capitalizadas, por lo que podrían absorber los shocks monetarios haciendo disminuir la eficacia del canal del crédito en la transmisión de la política monetaria.

En suma, no podemos llegar a una conclusión clara en cuanto al efecto de las entidades bancarias de la Economía Social en la transmisión de la política monetaria vía crédito bancario, pues si el hecho de tener una especial dedicación a la banca tradicional nos puede hacer pensar en una mayor eficacia, el mantener mayores cuotas de liquidez y el estar bien capitalizadas, pueden aminorar tal eficacia. El trabajo debería ser ampliado en el futuro considerando un periodo más amplio, para tener más evidencias del comportamiento de las entidades ante contracciones monetarias, pues el periodo analizado se ha caracterizado por la aplicación de una política monetaria laxa, que ha empezado a endurecerse en la última parte.

Por otra parte, la política de inversiones y el consecuente perfil de riesgo mantenido por las entidades, que determinará sus resultados, se relaciona también con la solvencia de las mismas. Las entidades bancarias de la Economía Social mantienen, en su mayoría, un perfil de riesgo conservador, lo que les lleva a tener situaciones patrimoniales estables y solventes. Esto nos permite obtener la conclusión de que, en general, el conjunto de cooperativas de crédito y cajas de ahorros contribuyen muy positivamente con la estabilidad y la solvencia del sistema financiero español.

Por último, en el documento se destaca el importante papel que tienen las entidades bancarias de la Economía Social evitando un fenómeno financiero de honda

repercusión social: la exclusión financiera (tanto por razones geográficas como sociales).

8. Bibliografía

- Ayuso, J.; Pérez, D. y Sahurina, J. (2004): “Los determinantes del excedente de recursos propios de las entidades españolas” *Estabilidad Financiera*, N. 8, Pp. 59-73.
- Bernanke, B. y Gertler, M. (1989): “Agency costs, Net Worth and Business Fluctuations” *American Economic Review*, 79, pp. 15-31
- Bernanke, B. y Gertler, M. y Gilchrist, S. (1989): “The Financial Accelerator in a Quantitative Business Cycle Framework” en Taylor, J. y Woodford (ed.), *Handbook of Macroeconomics*, 1ª edición, volumen 1, capítulo 21, Pp. 1341-1393, Elsevier.
- Carbó, S. y López de Paso, R. (2005): “Exclusión financiera: un panorama” *Perspectivas del Sistema Financiero* N. 84, pp. 1-12.
- Chaves, R. y Soler, F. (2004): *El gobierno de las cooperativas de crédito en España*. Valencia: CIRIEC-España.
- Comisión Europea (2005): *Libro Blanco de la comisión de 1 de diciembre de 2005 sobre la política de los servicios financieros 2005-2010* [COM(2005) 629 final – no publicado en Diario Oficial].
- Delgado, B. y Rodríguez, F. (2006): “El impacto de la exclusión financiera en Europa: algo más que integración financiera” *Perspectivas del sistema Financiero*, N. 88, pp. 107-117.
- Fernández, A.; Rodríguez Sáiz, L.; Parejo Gámir, J.A.; Calvo Bernardino, A. y Galindo Martín, M.A. (2003): *Política Monetaria. Fundamentos y Estrategias*. Madrid: Thomson
- Galindo, M.A. y Mendez, M.T. (2002): “Cash Flow Effects On Economic Growth” *Advances in Economic Research*, 8 (2) mayo, pp. 155-159.
- Gertler, M. y Gilchrist, S. (1994): “Monetary Policy, Business cycles and the Behavior of small Manufacturing Firms” *Quarterly Journal of Economics*, 109, pp. 309-340.
- Hernando, I. (1998): “The Credit Channel in the Transmission of Monetary Policy: the case of Spain” en *Topics in Monetary Policy Modelling*, BIS Conference Papers, vol. 6, pp. 257-275.
- Hernando, I. y Martínez Pagés, J. (2001): “¿Existe un canal del crédito bancario en la transmisión de la política monetaria?” *Boletín Económico del Banco de España*, diciembre, pp. 37-44.
- Levine, R. (1997): “Financial development and economic growth: Views and agenda” *Journal of Economic Literature*, vol. XXV, pp. 688-726
- Kashyap, A; Stein, J.C. y Wilcox, D. W. (1993): “Monetary Policy and Credit Conditions: Evidence from the Composition of External Finance” *American Economic Review*, 83, pp. 78-98.
- Mishkin, F. (1995): “Symposium on the Monetary Transmission Mechanism” *Journal of Economic Perspectives*, 9 (4) pp. 3-10.
- Sinclair, S. (2001): “Financial exclusion: An introduction survey” Centre for Research into socially Inclusive Services: Herot Watt University Scotland, Working Paper.
- Palomo, R. y Valor, C. (2001): *Banca Cooperativa. Entorno financiero y proyección social*. Madrid: Unión Nacional de Cooperativas de Crédito.
- Watson, N. (1999): “El canal del crédito bancario: un análisis empírico con datos empresariales” *Boletín Económico del Banco de España*, mayo, pp. 29-36.

BLOQUE III
**Las Políticas horizontales,
transversales y los nuevos
instrumentos de fomento de la
Economía Social**

CAPÍTULO 11.

LA ECONOMÍA SOCIAL Y LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN: ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ANDALUZ¹

Alfonso Carlos Morales Gutiérrez

(Grupo de Investigación Estudios Cooperativos-ETEA)

Universidad Fernando III

acmorales@etea.com

Palabras clave: Innovación, Incentivos, Nuevas tecnologías, Andalucía, Recursos Humanos, I+D, Cooperación empresarial, Movimiento representativo (federaciones), Universidad, Pactos por la Economía Social, Financiación, Sistemas de calidad, Patentes, Empresas de Base Tecnológica.

1. Introducción

La innovación es una explotación exitosa –viable y real- de nuevas ideas con una clara orientación al cliente, que posibilita la mejora de la organización en la eficacia -en lo que se hace-, en la eficiencia -en cómo se hace- o en ambos aspectos a la vez. Tradicionalmente asumida en el mundo empresarial como una función de “lujo” para aquellas organizaciones que podían permitírselo, constituye hoy día un factor clave de competitividad dado el nuevo contexto socioeconómico: la globalización de la economía del aprendizaje (Lundvall y Borrás, 1998; Archibugi y Lundvall, 2001).

Existe una creencia generalizada de que el crecimiento económico, el empleo y el bienestar en el viejo continente estará cada vez más asociado a su capacidad de generar, adquirir y difundir nuevo conocimiento (European Commission, 2003). No sorprende, por tanto, que exista una política clave que afecte a gobiernos, empresas y asociaciones empresariales para promover las actividades científicas y tecnológicas, que fomenten la innovación en las empresas y que mejoren las competencias de los **recursos humanos**. Este escenario económico fundado en el conocimiento, ha sido posible gracias a tres vectores:

- La explotación del conocimiento se realiza cada vez de forma más sistemática, con una propensión creciente de las empresas a buscar beneficios y oportunidades de crecimiento en la explotación del «saber-hacer» (Granstrand, 1999; Suarez-Villa, 2000). Según los estudios existentes, los principales factores explicativos del éxito en las PYMES - crecimiento y generación de puestos de trabajo- (Hermosilla y Ortega, 2001) pasan necesariamente por la introducción de “innovaciones” en áreas como:

¹ El autor quiere mostrar su agradecimiento a los profesores Enrique Bernal Jurado, Inmaculada Carrasco Monteagudo y Rafael Chaves Avila por sus valiosas aportaciones y sugerencias. En cualquier caso la responsabilidad sobre la versión final del trabajo son, en exclusiva, del autor firmante.

nuevas tecnologías, nuevos sistemas de producción o de organización del trabajo, atracción y retención del talento, etc. La necesidad de incorporar el hábito de la innovación resulta absolutamente fundamental; la innovación no puede ser utilizada como un recurso temporal, del que poder echar mano cuando las cosas no funcionan, debe incorporarse de manera sistémica.

- La transferencia en el espacio de productos, recursos financieros, experiencia e información se ha convertido en algo mucho más fácil. Mientras que la viabilidad técnica se ha incrementado exponencialmente, los costes económicos se han reducido dramáticamente (Freeman y Louca, 2001).
- Se ha incrementado el número de jugadores capaces de entrar en viejos y nuevos campos, produciendo un ritmo acelerado de competencia económica. Dada la facilidad para imitar, y mejorar, cualquier aportación de la organización, y en cualquier plano, surge la necesidad de ubicarla, por supuesto, en el fin, el producto exitoso, pero también y especialmente en el medio: un contexto organizativo innovador orientado a la búsqueda de la obtención de ventajas competitivas.

La innovación es, por tanto, un recurso inestimable para al aumento de la competitividad de la empresa y de un territorio. La economía social –como agente activo y encarnado en él– puede ser considerada como un pilar para el desarrollo de políticas públicas eficaces dada su articulación, desarrollo y afinidad con los objetivos públicos. No obstante la innovación no es comportamiento innato en las empresas de economía social. En el presente trabajo vamos estudiar la inserción de las empresas de economía social en el sistema de innovación situándonos en el caso concreto de una comunidad autónoma, la andaluza, en donde dicho tipo de empresas tiene especial relevancia². Primeramente aportaremos algunos indicadores recientes del sistema andaluz de innovación. En segundo lugar, trataremos el tratamiento específico que tiene este tema a nivel de políticas públicas. En tercer lugar, reflejaremos los datos de un estudio empírico que aborda esta problemática en un conjunto de empresas. Por último aportaremos una serie de conclusiones a la luz de los datos expuestos.

2. Indicadores básicos del sistema de innovación: el caso andaluz

Un sistema de innovación puede considerarse como la resultante de las sinergias de un esfuerzo inversor a nivel público y privado, una actividad investigadora relevante, unos servicios de apoyo a la gestión y a la transferencia de dicha investigación a la explotación y desarrollo empresarial, y por último, una potenciación de los **recursos humanos**.

Situándonos en el caso andaluz, los resultados del análisis comparativo de la situación de las 254 regiones de la UE-25 según el Anuario Estadístico 2005 en donde se analizan cinco indicadores clave de innovación³, **Andalucía** se posiciona en el grupo

² Por citar algún dato, **Andalucía** es la región española con mayor número de trabajadores en Economía Social con 90.935 contabilizados durante el 2005 absorbiendo el 20,7% del total de trabajadores en Economía Social de España, seguida del País Vasco y de la Comunidad Valenciana, a cinco puntos de dicha cifra (ESECA, 2006).

³ Los indicadores son los siguientes: los gastos en I+D, en porcentaje del PIB, en 2002 (esfuerzo financiero en I+D); los **recursos humanos** en ciencia y tecnología en porcentaje de la población activa en

de regiones situadas al extremo sur y al este de la UE-25, que mayores retrasos tienen respecto a las medias europeas de estos indicadores. La situación de la innovación en **Andalucía** afecta al aumento de su PIB por habitante, así como a su tasa de actividad, y por consiguiente, explica en parte su alta tasa de paro.

A nivel de tendencias podríamos fijarnos en el esfuerzo en investigación y desarrollo tecnológico tanto a nivel público como privado (EOI, 2007). En efecto, el esfuerzo en investigación y desarrollo tecnológico, medido por la participación del gasto total de **I+D** en % del PIB, ha pasado del 0,89% en 2003 a un 0,80% en 2004, netamente inferior al esfuerzo español (1,12%), en 2004, así como, al de la UE-25 (1,82%) al de la EU-15 (1,99%) o al de la OCDE (2,26%) en 2003; también resulta netamente inferior a los objetivos nacionales del programa Ingenio 2010 del Gobierno Español-media de España 2% (horizonte 2010)- y de la Cumbre de Barcelona renovados en 2005-media UE 3% (horizonte 2010).

Conviene tener en cuenta que dicho esfuerzo inversor, como ocurre con el resto de regiones Objetivo 1 de España, se concentra en el sector público, especialmente en las **universidades** siendo la participación de las empresas privadas muy reducida, situación que contrasta con la existente en otras comunidades más desarrolladas como Madrid, Cataluña o País Vasco donde existe un claro protagonismo del sector privado (INE, 2005). Esta falta de vinculación directa entre las actividades de **I+D** y las de producción puede limitar el desarrollo tecnológico del tejido productivo andaluz y de hecho puede considerarse como un factor explicativo del escaso grado de innovación de las empresas andaluzas, en general, no sólo de la economía social.

No obstante, **Andalucía** registra, en la encuesta del INE (2006) sobre gastos ejecutados en innovación por las empresas “concepto más amplio que los gastos de **I+D**”, un aumento significativo en 2004 del 69%, que sitúa su participación en el gasto nacional en el 9,5%, porcentaje netamente superior a lo observado en los años anteriores (6.2% en 2002, 6.3% en 2003): Respecto al PIB regional, el gasto en innovación representa en 2004 el 1.07%, porcentaje netamente superior a los porcentajes registrado en los años anteriores (0.72% en 2002, 0.69% en 2003) pero lejos del porcentaje registrado a nivel nacional; el gasto en innovación de las empresas españolas representan el 1.53% del PIB nacional en 2004.

3. Políticas de fomento de la Economía Social y la innovación: empresas de cuarta generación

Las empresas juegan un papel fundamental en este sistema de innovación. En el caso de las empresas de economía social su mayor o menos auge puede ser explicado, entre otros factores, por las condiciones económicas del territorio, la articulación de intereses representativos (**movimiento asociativo**), la respuesta de la Administración

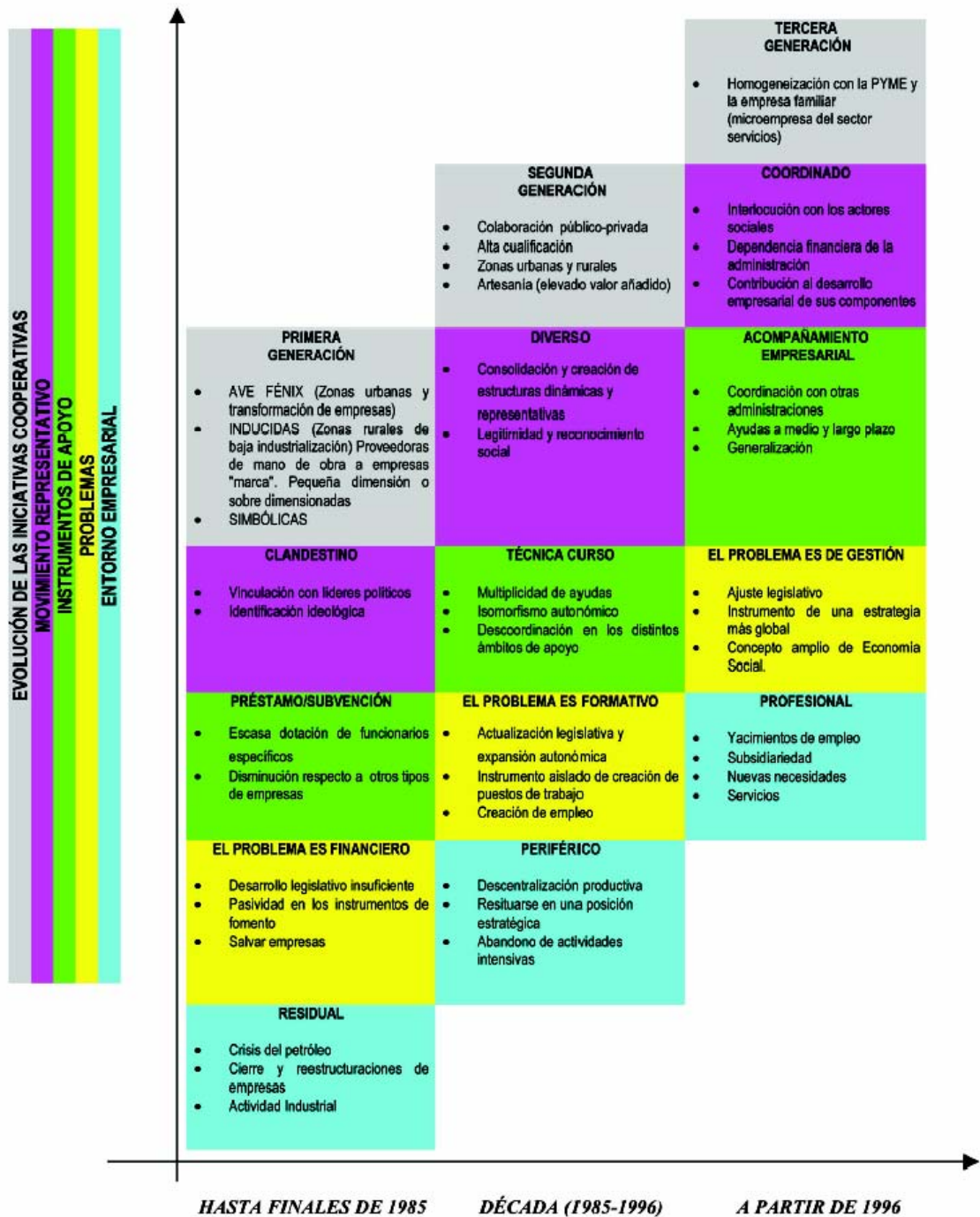
2003 (potencial humano científico y tecnológico); la solicitud de **patentes** depositadas en 2002 en la Oficina Europea de **Patentes** (OEP) por millón de habitantes (dinamismo de la protección y comercialización de la innovación); los empleos en sectores manufactureros de alta y media-alta tecnología en porcentaje del empleo total en 2002 (potencial de los sectores tecnológicos para crear empleos certificados); y los empleos en sectores de servicios de alta tecnología y servicios comerciales con alta intensidad en conocimiento en 2003 en porcentaje de empleo total (desarrollo de los servicios avanzados en la sociedad del conocimiento).

(marco legal y política de fomento); y una concepción de los problemas que, de forma más o menos consensuada, se consideran por los agentes implicados –socios y Administración fundamentalmente – como el principal obstáculo que impide el desarrollo de estas fórmulas empresariales. En trabajos anteriores en los que estudiábamos el desarrollo de la economía social en España y **Andalucía** (Morales Gutiérrez, 2001, 2005) analizábamos diversas fases históricas -hasta 1985; desde ese año hasta 1996, y a partir de esa fecha), en las que, desde este marco explicativo, se manifestaban una serie de arquetipos empresariales -de primera, segunda y tercera generación- resultado asimismo de las de variables anteriormente citadas (entorno, articulación de intereses, marco de apoyo y problemas (Figura n.º 1).

Al retomar de nuevo este enfoque para el estudio de la evolución de este fenómeno empresarial podemos hablar de un nuevo arquetipo en los comienzos del siglo XXI como respuesta a las nuevas condiciones: la empresa de economía social de *cuarta generación* y la *necesidad de innovar* como problema central para su desarrollo.

En efecto, la Economía Social andaluza crece a un ritmo superior al 20% de creación de empresas anualmente en el periodo 1999-2005. Los cambios producidos a su vez en la política institucional a partir del 2000 son notables. Las políticas de oferta de fomento de la economía social (Chaves y Monzón, 2000; Chaves, 2002) en **Andalucía** canalizadas organizativamente a través de la Dirección de Economía Social -que sustituyó en el 2000 a la Dirección General de Cooperativas- se insertan a partir del 2004 dentro de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa –en lugar de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (2000-04). En esta reorganización de la Dirección General - que se llamó también de Emprendedores- las Agencias ligadas a la misma, como la Fundación Red de Escuelas de Empresas, también ampliaron sus competencias, dando lugar incluso a un cambio posterior de nombre (Fundación *Andalucía Emprende*).

Figura 1



Fuente: Morales (2001).

Surgen los Planes tecnológicos i-Arco y e-Iris como políticas institucionales innovadoras dirigidos a fomentar la innovación tecnológica en este tipo de empresas. Se trataba de un programa único a nivel europeo y mostraba una visión distinta de las políticas andaluzas dirigidas a las empresas de Economía Social. Dicho programa de ayudas no fue el primero que incluía "Economía Social" en el nombre, pues sustituyó a otros programas de ayudas dirigidos a Cooperativas y Sociedades Laborales que habían

tenido una importancia clave en el desarrollo de este sector estratégico en la Comunidad, pero que no tenían un carácter tan orgánico. Posteriormente el tradicional Programa de Fomento de la Economía Social (subvenciones a la creación y desarrollo de empresas, asistencia técnica, .etc.) fue cambiado por una Orden de **Incentivos** genérica para todas las empresas en la búsqueda por parte de dicha Consejería de simplificar y clarificar los trámites. No obstante, dentro de este nuevo marco legal de fomento, la Economía Social recibe un tratamiento diferenciado en el porcentaje de ayuda con respecto al presupuesto total de la actividad para la que se solicita la misma.

Uno de los programas donde puede verse el impacto reciente de las políticas de fomento de la innovación en la economía social es el Programa Campus encaminado a materializar empresas surgidas de la investigación⁴. Este programa canalizado a través de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa para la creación de **Empresas de Base Tecnológica** ha apoyado desde sus inicios en 2004 a un total de 46 empresas –más de 216 puestos de trabajo altamente cualificados- lo que ha supuesto una inversión de 9,98 millones de euros y un incentivo de 3,9 millones de euros. Pues bien seis empresas de base tecnológica adoptaron como fórmula jurídica –cooperativa o sociedad limitada laboral-⁵ en el marco de dicho programa: un 13%.

Pero uno de los elementos más relevantes de este periodo a nivel de política institucional es el nuevo marco neocorporativo: los **pactos**. El primer **pacto** se firma en Octubre de 2002, el segundo en el mismo mes del 2006. Además de los objetivos más o menos tradicionales (fomento de la creación de empresas, impulso a la **cooperación** y asociación de las mismas, el fomento del empleo y la formación, presencia en los nuevos yacimientos de empleo.etc) tiene un papel destacado la generación, transferencia y utilización de la innovación y fomento de las **Tecnologías de la Información y Comunicación**, conectando con la nuevas realidades de la economía del conocimiento.

Los estudios que hemos realizado (Morales Gutiérrez, 2007) demuestran que la innovación es un comportamiento exitoso para un grupo reducido de empresas de economía social: un 10,5%. Considerando los sectores, 11,5% de las empresas de economía social presentes en el sector industrial serían innovadoras lo que nos permite obtener cierta desventaja respecto al resto de PYMES industriales (17,1%) si bien la comparación no se ajusta totalmente puesto que influye en estas diferencias el mayor de las PYME industriales analizadas (García Pérez de Lema, 2005). Por tanto parece oportuno profundizar en algunas cuestiones ¿hasta qué punto ha calado esta visión innovadora en la realidad empresarial? ¿qué concepción se tiene de la innovación? ¿cuál es el alcance real de estos nuevos enfoques en las políticas públicas? Veamos las conclusiones obtenidas en una muestra de empresas de economía social andaluzas.

⁴ En el momento de redactar este trabajo existe un proyecto de *Ley Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento* que pretende unificar las estrategias de la Junta destinadas al fomento de la sociedad del conocimiento, la investigación científica y el desarrollo tecnológico y la innovación.

⁵ Las seis empresas de base tecnológica creadas fueron una en Cadiz (Risoluta Tecnología con Espíritu SLL. dedicada a la robótica-), una en Granada (Ilíberi, SLL –sistemas de información geográfica-); y cuatro en Málaga (Nerea Arqueología Subacuática SLL; Libera Network SLL –tecnologías inalámbricas-; Yerbabuena Software Engineers SCA -nuevas tecnologías-; Interfaces hombre-máquina avanzados SLL; Energética SLL –gestión de ahorro energético-.

4. Evaluación de las políticas de fomento de la economía social y la innovación: un estudio empírico

4.1. Metodología y perfil de las empresas encuestadas

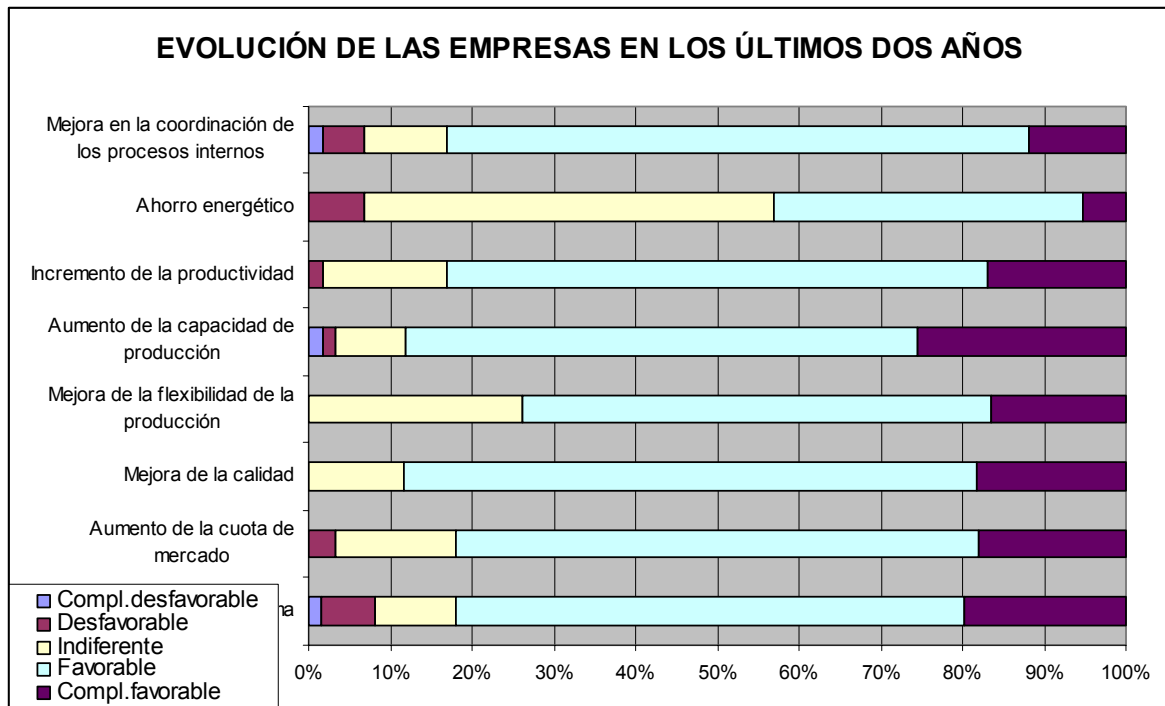
Se trata de analizar el sistema de innovación y el papel desarrollado por la economía social –cooperativas y sociedades laborales- en este ámbito. Se utilizarán como datos los resultados de un estudio de campo en el que se estudia el comportamiento en la innovación en la economía social –a nivel andaluz-. Para ello se convocó a una serie de empresas –un centenar de entidades- seleccionadas a juicio de un grupo de expertos que actúan en el territorio –cuatro empresas consultoras-, por un consolidado perfil innovador (evolución positiva de la empresa y carácter dinámico), para aplicarles simultáneamente un cuestionario –todas fueron convocadas en el mismo día- en el que se analizan con detalle los aspectos internos (facilitadores, barreras,...) y externos (cooperación, apoyo institucional,...) del proceso de innovación.

Las empresas que participaron en el estudio –participaron 66- provenían de todas las provincias andaluzas destacando la presencia de las sevillanas –una de cada tres (36,4%), si bien el resto de provincias participan en un nivel de representatividad en torno al diez por ciento. Si consideramos la forma jurídica, tres cuartas partes (75,8%) eran cooperativas y mientras el resto corresponde a sociedades limitadas laborales. Casi un setenta por ciento de las empresas eran –como corresponde a la mayor parte de la realidad empresarial- de pequeña dimensión –entre 5 y 10 trabajadores- Sólo un 13,6% de ellas tenía más de veinte trabajadores en sus plantillas. Tres de cada cuatro empresas investigadas pertenecían al sector servicios (75,8%) y un 18,2% al sector industrial. Dos tercios de las empresas tenían más de cinco años (66,6%) y casi un treinta por ciento podrían considerarse como maduras (más de diez años).

Aunque la muestra no es representativa del comportamiento de la totalidad de la economía social andaluza, consideramos que refleja tendencias y ciertas notas dominantes –dado el enfoque de selección de empresas participantes- a tener en cuenta en el diseño de políticas de fomento de la innovación eficaces. Los *sesgos pretendidos* de perfil innovador consolidado *ex ante* fueron confirmados parcialmente *-ex post-* a través del planteamiento de dos cuestiones:

- *Evolución empresarial positiva.* Se les preguntó en la encuesta cómo calificarían del 1 al 5 (complementa desfavorable hasta completamente favorable) la evolución de la empresa en una serie de aspectos (aumento de la cuota del mercado, el ahorro energético, la mejora de la **calidad**, etc). La valoración eminentemente positiva que ofrecen los resultados (Figura 2) en todos los aspectos (menos en el terreno energético explicable desde la composición mayoritaria de empresas de servicios) confirma el sesgo pretendido en la elección de empresas de éxito.

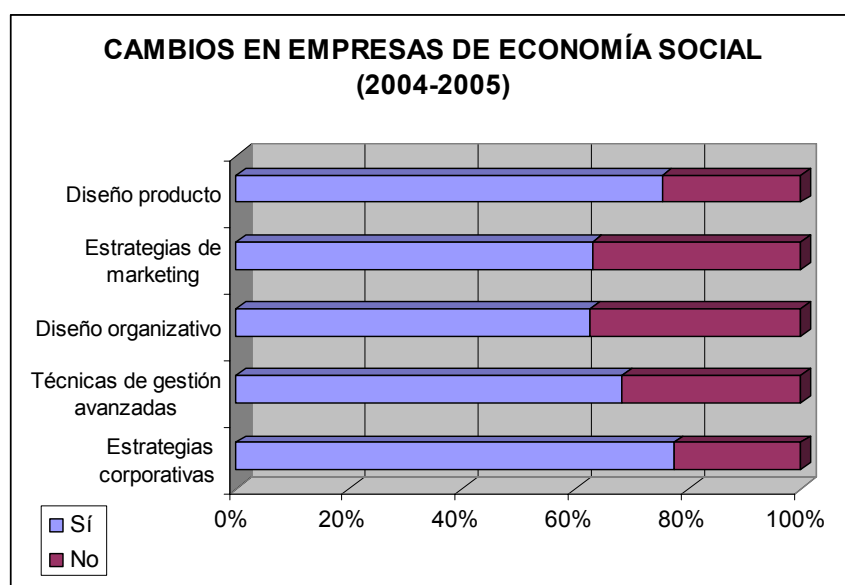
Figura 2.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta.

- Empresas dinámicas.* También se les planteó hasta qué punto había puesto en práctica en su empresa durante el periodo 2004-2005 una serie de cambios en materia de estrategias corporativas nuevas o sensiblemente cambiadas, técnicas de gestión avanzadas, un cambio significativo en el diseño organizativo, cambiado sensiblemente los conceptos/estrategias de marketing, cambios significativos en la apariencia estética o en el diseño u otros cambios subjetivos en al menos uno de sus productos. Como puede observarse la mayor parte –más del 60% en cualquier caso- de las empresas reconocían haber realizado cambios en estrategia y en diseño de producto – más del 70%- y en menor medida en diseño organizativo y marketing.

Figura 3



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta.

4.2. Actividad y carácter estratégico de la I+D+i en empresas de economía social

a) La I+D+i en las PYMES

Una constante en la revisión bibliográfica es la aparición de la consideración en torno al importante papel de la organización formal de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Sin embargo, en las mismas aportaciones también se introduce de manera igualmente constante la alegación de la insuficiencia de considerar, ya no como únicamente responsable, sino como única productora de innovación al departamento o a la sección, o al responsable de **I+D**. La dimensión empresarial y el sector juegan un papel importante para explicar los diferentes comportamientos.

Vila, Ricart, Andreu y Valor (1997: 27-28) resultan concluyentes respecto a esta cuestión, incluso no dirigida directamente a la función de **I+D**: «... la excelencia técnica no es una garantía de éxito comercial ni competitivo...», mostrándose igualmente contundentes respecto a la inversión en **I+D**: «... las investigaciones empíricas respecto a la rentabilidad en I+D no ofrecen resultados concluyentes. El nivel de fondos estratégicos destinados a inversiones tecnológicas no está fuertemente correlacionado con mayores rentabilidades. Cómo se usan los recursos estratégicos parece ser más que importante que cuánto se destina a investigación, si bien ambos son aspectos básicos de estrategia y organización de empresa... ». No hay dudas sobre la importancia de la inversión en **I+D** pero sí se dan serias dudas sobre su eficacia, y, por supuesto, su eficiencia si no se vincula a muchas otras cuestiones.

Porter (1985) introduce consideraciones de naturaleza similar: «... muchas innovaciones importantes para la ventaja competitiva son mundanas y no incluyen descubrimientos científicos. La innovación puede tener importantes implicaciones estratégicas para las compañías de tecnología alta y baja...». Nueno (1998) también se refiere claramente a esta cuestión: «... no siempre la innovación procede de personas

dedicadas a tiempo completo a la función de innovar, sino que en la mayoría de las empresas la innovación es el resultado de la interacción entre muchas personas de distintas áreas...». Kaplan y Norton (1997) no dudan en sumarse a esa consideración que deviene prácticamente general: «... las inversiones en equipo y en I+D son ciertamente importantes, pero es poco probable que por sí mismas sean suficientes. Las organizaciones también deben invertir en su infraestructura —personal, sistemas y procedimientos—...».

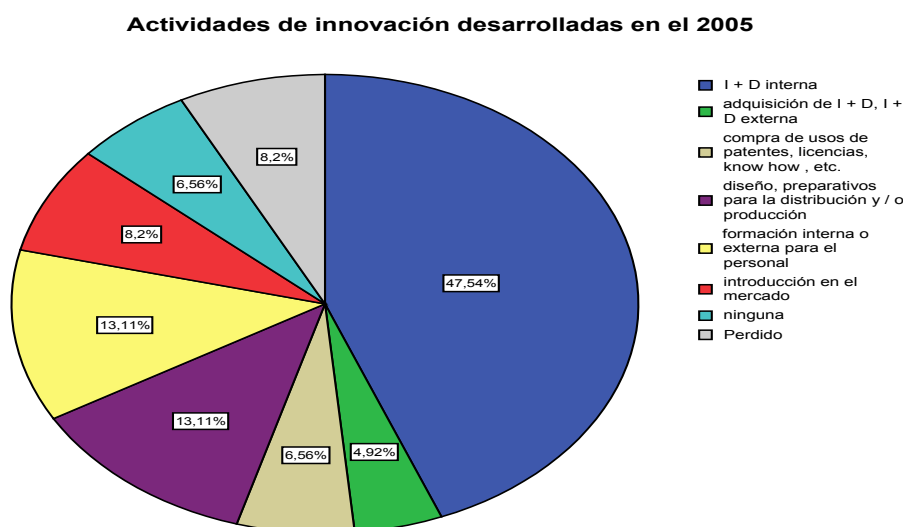
Los estudios realizados de las Pymes españolas indican que cerca del 70% invierte recursos económicos en proyectos de innovación mientras que el 30% restante no dedica nada. La mayoría de ellas dedican menos del 3% de la facturación. Un factor a considerar es que de ese 70% de Pymes que dedica recursos a proyectos de innovación, sólo el 10% de ellas dispone de departamento de I + D y un 0,3% colabora con centros tecnológicos o **universidades**. Por tanto, el tamaño está directamente relacionado con la capacidad de la Pyme para disponer de departamento de I + D. Así, mientras que una de cada cuatro empresas medianas dispone de departamento de I + D, solo el 10% de las pequeñas empresas lo posee y este porcentaje cae hasta el 7,4% en las microempresas. Las Pymes difícilmente disponen de capacidad técnica o financiera para desarrollar proyectos de **I+D**. Por tanto, deben tener productos, procesos y servicios nuevos o mejorados partiendo de conocimientos ya existentes, lo que no permite tener independencia tecnológica.

El análisis de los aspectos organizativos y **financieros** relacionados con la innovación en las empresas de economía social los hemos centrado en los siguientes aspectos: identificación de actividades de innovación, su continuidad , y su **financiación**.

*b) Identificación y continuidad de actividades de **I+D***

Se formuló a las empresas encuestadas que identificasen la principal actividad de **I+D** en el 2005 (Figura 4). Casi la mitad de las empresas se inclinaron hacia la opción de **I+D** interna (47%), seguido de formación del personal (13%) y diseño y preparativos para la distribución y/o producción (13%). En cuanto a la continuidad de dichas actividades se les formuló que indicasen hasta qué punto las actividades de **I+D** eran continuas y ocasionales. Las empresas se posicionaron por partes iguales ante dichas opciones: 52% señalan que son continuas y 47% ocasionales.

Figura 4.



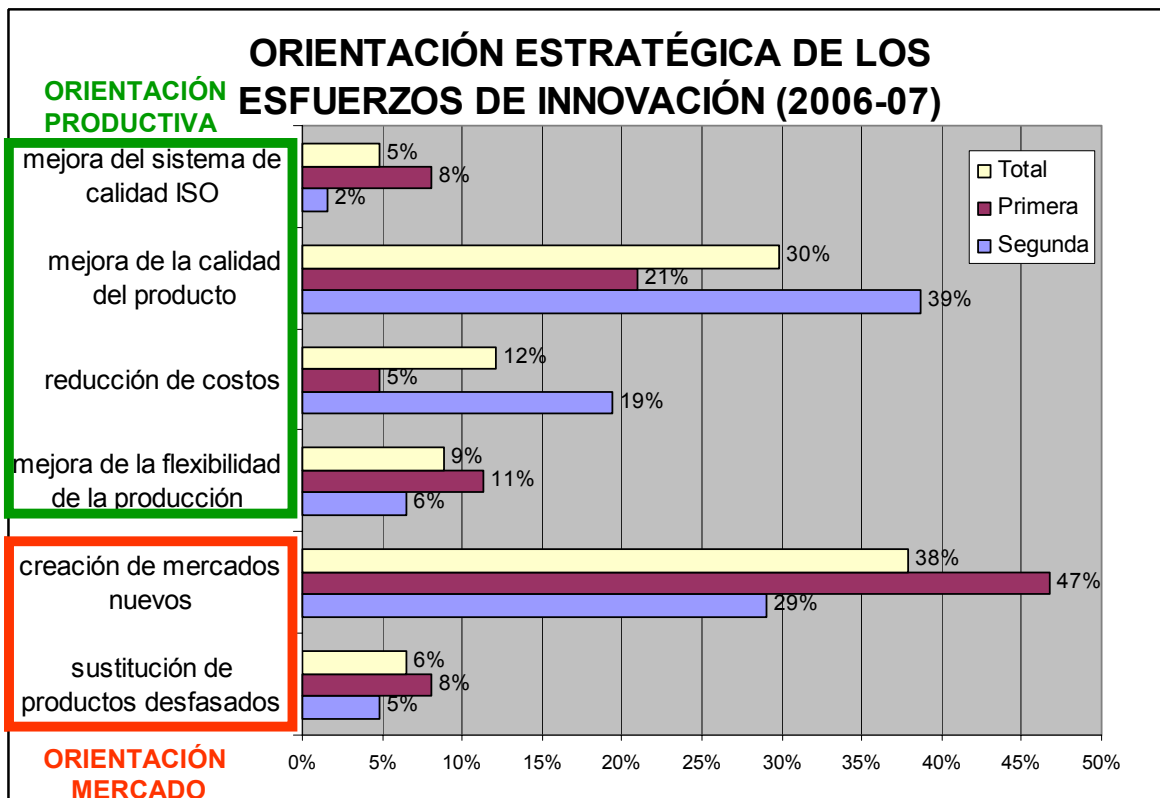
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta.

*c) Orientación estratégica de los esfuerzos en **I+D+i***

Meingan y Kikuno (1995) señalan es posible identificar en cada década una orientación básica en la finalidad de las innovaciones. En la década de los sesenta el registro dominante de la innovación se dirigía a la reducción de costes, el control de la **calidad** en los setenta, la diversificación en los ochenta y el aumento de la satisfacción del cliente en los noventa. Podríamos plantearnos en que registro se sitúan las empresas de economía social para los próximos años. Para ello se planteó a las empresas participantes cuál de una serie de líneas estratégicas era la más importante y orientaría fundamentalmente sus esfuerzos en materia de innovación para el 2006-2007⁶. Podrían distinguirse aquellas de índole interno y relacionadas con aspectos de la producción (mejora de los **sistemas de calidad** ISO, de calidad del producto, reducción de costes, flexibilidad) de aquellos de naturaleza externa y vinculados a elementos comerciales (sustitución de productos, creación de nuevos mercados). Como se desprende de la Figura 5 la creación de mercados es el registro dominante en los esfuerzos estratégicos de innovación, seguido de la mejora de la **calidad**, y la reducción de costes. Si distinguimos a nivel del sector servicios entre empresas innovadoras y el resto, puede comprobarse que existen diferencias significativas de las innovadoras hacia la orientación externa de sus esfuerzos estratégicos (en primera opción).

⁶ En otra investigación sobre la innovación en empresas de economía se preguntó el tipo de estrategia seguido por la muestra representativa del universo andaluz. Un 43,7% de las empresas investigadas declararon seguir una estrategia innovadora, mientras el 41% se situaban ante una estrategia defensiva o mejoradora. Existían diferencias significativas según forma jurídica. El 54,2% de las sociedades laborales indicaban seguir una estrategia innovadora mientras este porcentaje se reducía al 46,8% para las sociedades cooperativas. Igualmente, también existían diferencias significativas para la estrategia defensiva: 71% de las cooperativas y 63% de las sociedades. Igualmente existían diferencias significativas a nivel sectorial. De las empresas de economía social que indican seguir una estrategia defensiva, el 42,5% son del sector servicios, y los porcentajes disminuyen al 36% para la industrial, y al 11% y al 10,5% para el sector construcción y servicios.

Figura 5.



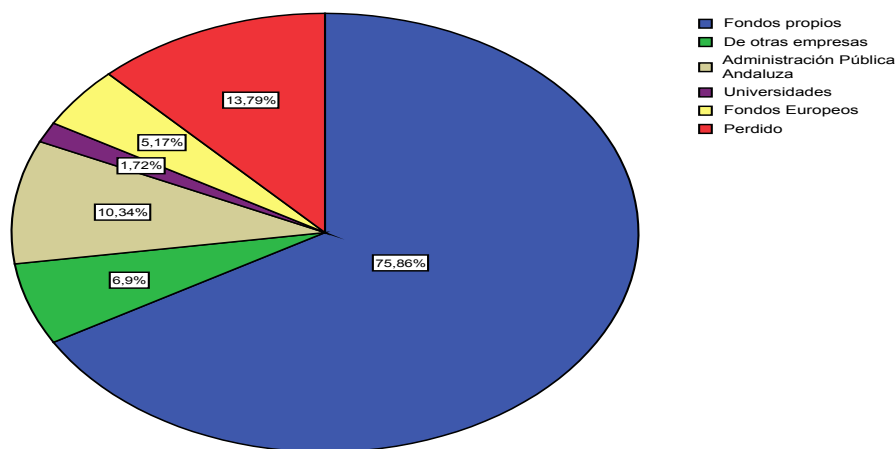
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta.

d) **Financiación** de actividades **I+D**

Con respecto a las fuentes financieras de las actividades de **I+D** se les formuló a las empresas que indicasen cuál era la más importante (Figura 6). La **autofinanciación** es la opción claramente mayoritaria –como corresponde al tamaño de este tipo de entidades- arrojando un porcentaje del 75%. La siguiente opción son los fondos públicos reconocidos por un diez por ciento de las empresas.

Figura 6.

Origen de la financiación de los gastos internos en I+D



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta.

4.3. Catalizadores y facilitadores de la *I+D+i* en las empresas de economía social

a) Una visión general

Siguiendo los principios de la visión basada en los recursos, son numerosas las investigaciones que defienden que las personas constituyen un recurso estratégico en las organizaciones (Schuler y McMillan, 1984; Barney, 1991). Esta afirmación se convierte aún en más contundente para el caso de los individuos implicados de manera directa en la innovación de las empresas, depositarios de su know-how (Gomez-Mejia y Balkin, 1992). Aspectos como la multidisciplinariedad, la gestión de equipos y otros muchos, incluso todavía más intangibles como la cultura de innovación de la empresa, se reducen a una cuestión de gestión de **recursos humanos**.

Otro argumento a favor de la especificidad de la gestión de los **recursos humanos** en las empresas innovadoras es el hecho de que los individuos que trabajan en áreas relacionadas con ésta (como la de **I+D**), a diferencia de lo que ocurre con otras áreas funcionales, tienen por lo general que convivir con estructuras organizativas más planas y con pocos niveles –estructuras adhocráticas- en las que el factor predominante es el técnico frente a la capacidad de gestión. Las estructuras con pocos niveles implican que las posibilidades de promoción laboral son más escasas, a lo que se une que el perfil del «investigador» es muy específico, y por tanto, poco versátil para otros departamentos, lo que también dificulta su promoción en el organigrama de la empresa. Por todo ello, parece conveniente disponer de prácticas concretas de **recursos humanos** –diseño de puestos de trabajo, retribución, evaluación, carrera, etc.- que puedan compensar los dos problemas mencionados y potenciar la innovación (Schuler y Jackson, 1987; Laursen y Foss, 2003).

Las empresas de economía social fundamentan sus competencias en las personas. Aunque conviene considerar que «... para que una organización pueda simplemente mantenerse debe mejorar continuamente. Las ideas para mejorar los procesos y la actuación de cara a los clientes deben provenir, cada vez más, de los

empleados que están más cerca de los procesos internos y de los clientes de la organización...» (Kaplan y Norton, 1997).

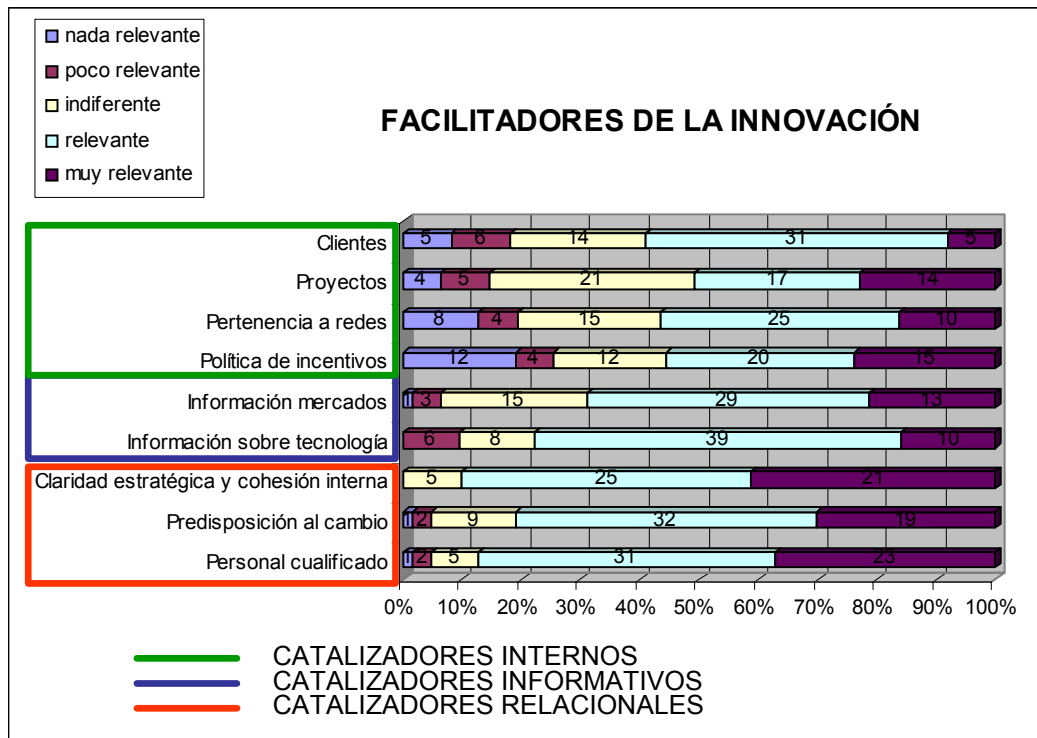
Ciertamente la información se hace valiosa –se transforma en conocimiento- a través de las personas cualificadas que tiene una actitud de adaptación al cambio. Por eso no es de extrañar que en el estudio de Moreno y Pérez (2003) referido a cooperativas de trabajo asociado se señalen como factores internos que han facilitado el desarrollo de proyectos innovadores, la «presencia de personal cualificado» (en seis de cada diez cooperativas) y la «predisposición interna hacia los cambios», alcanzan una mejor posición que los aspectos relacionados con la mera información: la «completa información sobre la situación tecnológica global» o «la información actualizada sobre los mercados», si bien en el caso de la información sobre mercados y la presencia de personal cualificado las diferencias no son especialmente notorias.

En el estudio se preguntó había sido, a juicio de las empresas, el grado de relevancia de determinados factores en la facilitación del desarrollo de proyectos innovadores⁷ tanto de carácter *interno* (presencia de personal cualificado; predisposición a los cambios; claridad estratégica y cohesión interna), *informativo* (sobre los mercados, sobre la tecnología), y *relacional* (política de **incentivos**; participación en proyectos de cooperación; pertenencia a redes; clientes). Dentro de la valoración elevada que se realiza en todos los factores, los mejor valorados como catalizadores son los de índole *interno* mientras comparativamente son considerados menos relevantes los de índole relacional⁸ (Figura 8).

⁷ Se ha realizado un análisis de componentes para ver si los factores anteriores se comportaban como factores agrupados dando resultados significativos para el factor denominados CATALIZADORES RELACIONALES.

⁸ Se han encontrado diferencias significativas (Prueba T) entre las empresas innovadoras y resto de empresas de servicios en relación al factor información actualizada de los mercados (percibido como mayor catalizador para aquellas).

Figura 8.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta.

b) *Análisis de los procesos relacionales de la I+D+i en empresas de economía social*

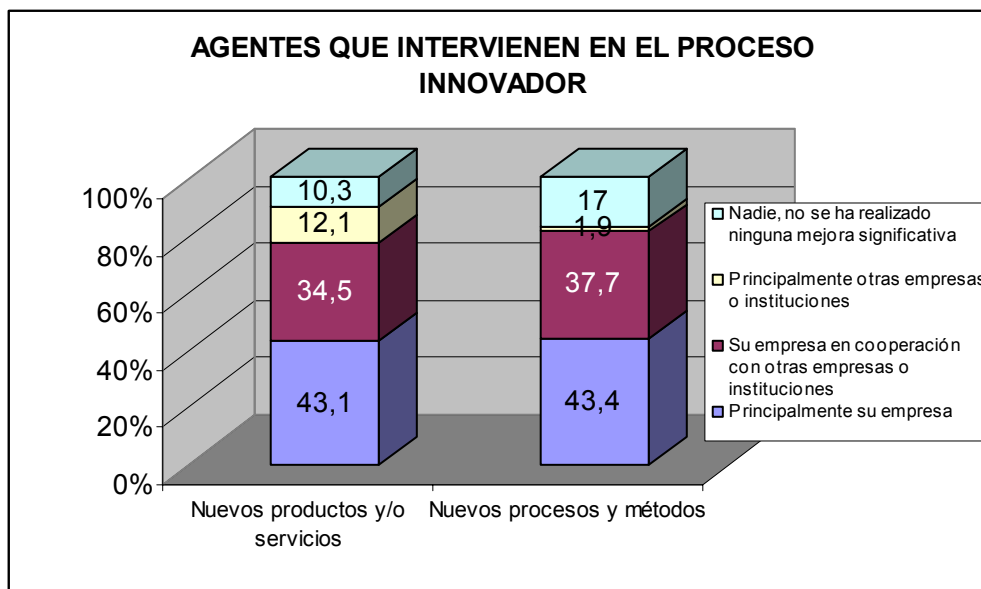
Las relaciones son un factor esencial para crear colaboraciones y alianzas que proporcionen un acceso más fácil a las **nuevas tecnologías** y a la especialización, aumentando la importancia de desarrollar descubrimientos tecnológicos, en particular en mercados maduros, pero también destinado a la apertura de nuevos mercados, así como a encontrar nuevas aplicaciones (Mayer, 1996). Rotwell (1991) establece cinco modelos de generación de innovaciones vinculándolos con determinadas épocas –década los sesenta, setenta,...etc- Precisamente indica como tendencia actual los procesos de innovación de quinta generación como aquellos fundados en la integración de sistemas y redes de cooperación, y por tanto en el que los elementos relacionales –como condición necesaria no suficiente- tienen un papel clave para su desarrollo.

Estos factores relacionales fueron analizados fundamentalmente a través de la encuesta indagando tanto en el protagonismo (interno versus externo) de los diversos tipos de innovaciones como en la existencia de **cooperación empresarial** en este ámbito.

Se formuló a las empresas encuestadas quién asumía el mayor protagonismo tanto el desarrollo de innovación de productos y/o servicios como en la introducción de nuevos procesos y métodos. Las opciones posibles eran: principalmente la empresa, principalmente otras empresas, la empresa en **cooperación** con otras organizaciones, nadie (ya que no se había realizado ninguna mejora significativa) Tal y como muestra la Figura 9, el 43% de las empresas participantes indicaron que el protagonismo de la innovación era único, mientras algo más del 34% señalaron la existencia de

cooperación con otras instituciones tanto para la innovación en productos como en procesos. El protagonismo de otras instituciones en la innovación sólo es reconocido en la innovación de productos y o servicios por un 12% de las empresas.

Figura 9.

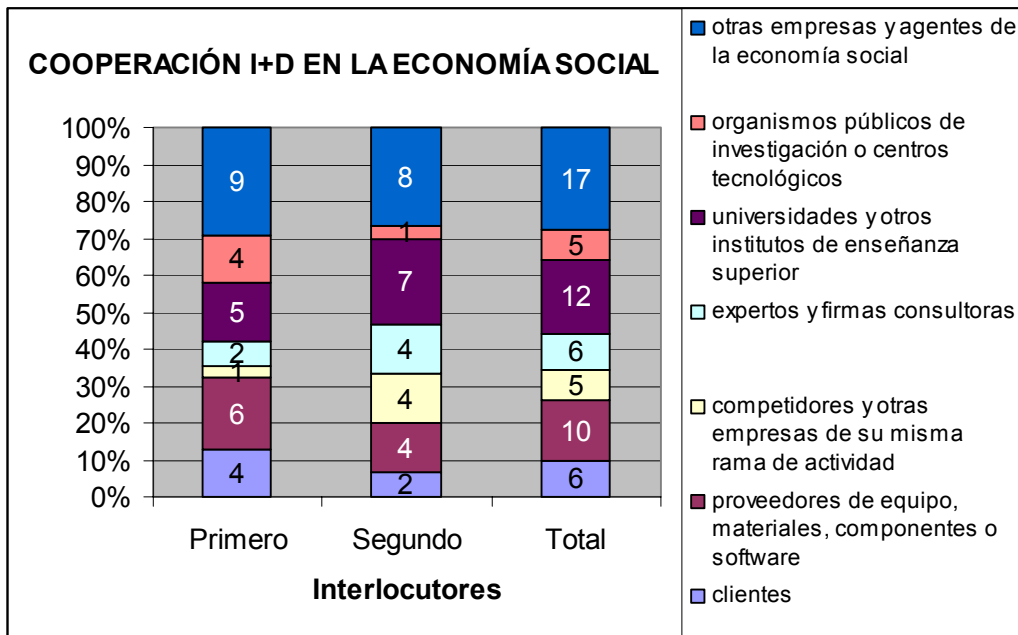


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta.

Seguidamente se les planteó a las empresas quién era –en primer y en segundo lugar- el principal interlocutor en dichas actividades de **cooperación I+D**. Los resultados del cómputo tanto de la primera opción como de la segunda constan en la Figura 10. Los principales interlocutores para la innovación (**Cooperación I+D**) de las empresas que llevan a cabo actividades de **cooperación** –ya sea o no formalizada- (algo menos de la mitad de las empresas) son: las otras empresas e instituciones de economía social, las **universidades** y centros de investigación, y los proveedores de equipo, materiales, componentes o software. Estos resultados se fundan tanto en el recuento de la primera opción como del cómputo total⁹. También se les formuló hasta qué punto había formalizado esta relación de **cooperación** sobre actividades de **I+D** e innovación con otras empresas o instituciones en 2004-2005. Sólo un 30,3 % de las empresas participantes en el estudio afirman haber formalizado un acuerdo de **cooperación** en asuntos de **I+D**.

⁹ El estudio que realizamos a una muestra representativa a nivel andaluz (Morales Gutiérrez, 2007) mostró que existen diferencias estadísticamente significativas entre empresas innovadora (IES) y no innovadoras (NIES) en cuanto a la relación con instituciones dedicadas a la investigación como fuente para obtener nuevas ideas. Esta fuente es utilizada por el 38,4% de las (IES) frente al 31,6% de las (NIES). También existen diferencias estadísticamente significativas en cuanto a la relación con la **federación** a la que pertenece la empresa como fuente para obtener nuevas ideas. Una mayor proporción de empresas (NIES) (60,3%) confía en esta fuente de información para obtener nuevas ideas frente al 52,5% de las IES.

Figura 10.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta.

c) Análisis de las fuentes de información para la innovación en empresas de economía social

La gestión de la innovación no debería ser una superestructura añadida al funcionamiento habitual de la empresa –un departamento o un responsable de **I+D**– como ya hemos visto imposible para microempresas sino un sistema paralelo y complementario que, de funcionar, debe producir cambios profundos en la forma de trabajar y organizar. Otear permanentemente lo nuevo, mirar siempre el horizonte, hacer las cosas de manera distinta y mejor, asumir retos utópicos y plantearse la empresa como un laboratorio de novedad, riesgo y animación y no como un templo de la rutina, son elementos clave en la gestión de este proceso crítico.

En esta dinámica tiene especial relevancia la generación de nuevos conceptos, la identificación de las necesidades de sus clientes a través del análisis de las tendencias, del mercado y los éxitos de la competencia, la estimulación de la aportación de ideas y la creatividad de las personas y los mecanismos y criterios utilizados para seleccionar las ideas que desarrollará.

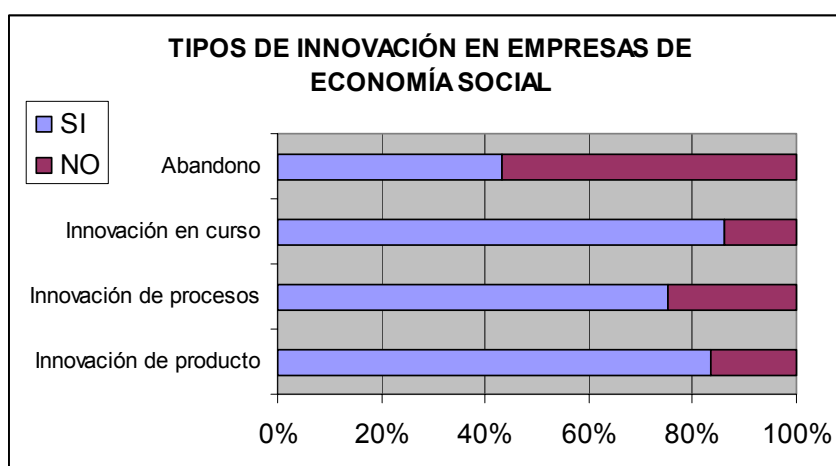
Moreno y Pérez (2003) señalan en su estudio sobre la innovación en cooperativas de trabajo asociado que son los clientes quienes aparecen de forma clara como la principal inspiración para el inicio de la actuación innovadora. Asimismo sólo esta fuente, los clientes, llega a alcanzar una significación importante en 5 de cada 10 cooperativas; las restantes fuentes de información se alejan de esos valores para situarse, en términos de alta significación, en posiciones de entre 2 y 3 cooperativas de cada 10. Resulta interesante resaltar fuentes en principio dispares como son: la competencia, la asistencia a ferias comerciales y a conferencias y reuniones sectoriales o la lectura de revistas especializadas. No obstante, el mismo estudio confirma que estos datos son más significativos para entidades que presentan un perfil innovador.

En la encuesta se preguntó sobre la fuente de información más importante (en primer y en segundo lugar): información interna, información externa directa, información externa indirecta e información secundaria. La principal fuente informativa son los propios agentes competitivos y la dinámica interna seguido de las oportunidades que brinda la intercooperación política (**federaciones**). El análisis de las empresas innovadoras del sector servicios en relación a las fuentes de información por grupos no muestra diferencias significativas el origen de dichas fuentes ya sea tanto interna o externa, como primaria o secundaria.

4.4. Resultados de la innovación en empresas de economía social: tipos e impacto

Se preguntaron distintos aspectos relacionados con el tipo de innovación desarrollado -producto y/o proceso- y su impacto, así como sobre innovaciones en curso y abandono de innovaciones. Como refleja la figura adjunta la innovación vigente (de producto, proceso y en curso) se manifestaba de forma mayoritaria con porcentajes en torno al ochenta por ciento de las empresas encuestadas, mientras el abandono de innovaciones era reconocido por algo más del 40% de las empresas participantes (Figura 11). Las valoraciones del impacto de los distintos tipos de innovación en la cifra de ventas de los dos últimos años es por términos generales medio-alto en tanto en cuanto que no llegan al cuarenta por ciento las evaluaciones que sitúan el alcance de las innovaciones a niveles bajos y muy bajos¹⁰.

Figura 11.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta.

Por último, en relación al nivel de protección de los resultados de la innovación mediante **patentes** se les planteó a las empresas dos preguntas: si tenía alguna patente

¹⁰ Los resultados obtenidos en los diferentes estudios son consistentes en cuanto al limitado alcance del proceso innovador en las cooperativas: sólo un tercio consideran que sus innovaciones tienen impacto externo y por tanto las posibilidades de considerarlas “de ruptura” son muy limitadas (Moreno y Pérez, 2003).

en vigor que proteja invenciones o innovaciones desarrolladas o si había solicitado en los últimos dos años, al menos una patente para proteger invenciones o innovaciones. Sólo el diez por ciento de las empresas contestaron afirmativamente a dichas cuestiones.

5. Conclusiones

Europa es más bien una aglomeración de sistemas de innovación. Mientras que algunas regiones de la Unión Europea están fuertemente integradas en la transmisión de conocimiento, otras continúan siendo periféricas y están excluidas de los mayores flujos de transferencia tecnológica. La situación y evolución de la innovación en **Andalucía** – ubicada en el grupo de regiones que mayores retrasos tienen respecto a las medias europeas en materia de innovación- afecta al aumento de su PIB por habitante, así como a su tasa de actividad, y por consiguiente, explica en parte su alta tasa de paro.

Una de las cuestiones centrales que se deberían señalar tanto a nivel de política autonómica, nacional como de política Europea es, en consecuencia, cómo integrar los diferentes componentes locales y nacionales en un único sistema de innovación europeo comparable al americano o al japonés. Dentro de este sistema –y concretamente el de ámbito andaluz- la economía social es una respuesta socioeconómica no sólo a nivel *reactivo* –para paliar la elevada tasa de paro- sino también *proactivo*. En efecto, su alineación con los objetivos y las políticas públicas, su contexto facilitador en la articulación de intereses –política de **pactos**- permite la colaboración público-privada y la incorporación del potencial innovador mediante la generación y desarrollo de empresas participativas.

El estudio empírico realizado confirma este esfuerzo innovador (de producto, proceso y en curso) en las empresas de economía social de forma mayoritaria. La creación de mercados es el registro dominante en los esfuerzos estratégicos de innovación para los próximos años, seguido de la mejora de la **calidad**, y la reducción de costes. Sin embargo los resultados no son satisfactorios. En torno al cuarenta por ciento de las empresas manifiestan un nivel de impacto bajo-muy bajo y sólo el diez por ciento de las empresas tenía alguna patente en vigor que proteja invenciones o innovaciones desarrolladas.

Los catalizadores mejor valorados para la innovación son los de índole interno (presencia de personal cualificado, claridad estratégica y cohesión interna) mientras comparativamente son considerados menos relevantes los de índole relacional, dentro de la valoración elevada que se realiza en todos los factores. No obstante conviene considerar que el 43% de las empresas participantes indicaron que el protagonismo de la innovación era único, mientras algo más del 34% señalaron la existencia de **cooperación** con otras instituciones tanto para la innovación en productos como en procesos. Sin embargo el protagonismo de otras instituciones en la innovación sólo es reconocido en la innovación de productos y/o servicios por un 12% de las empresas. La interconexión es una de las claves para el desarrollo económico y la competitividad y quizás sea éste elemento relacional de la innovación un factor clave a desarrollar en el futuro.

6. Bibliografía

- ARBUSSA, A., BIKFALVI, A. y VALL, J. (2004): La I+D en las pymes: Intensidad y estrategia, *Universia Business Review*, Primer trimestre, pp.41-49.
- ARCHIBUGI, D. y LUNDVALL, B. A. (eds.) (2001): *The Globalising Learning Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- ARCHIBUGI, D.; HOWELLS, J. y MICHIE, J. (eds.) (1999): *Innovation Systems in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BAKAIKOA, B.; BEGIRISTAIN, A. et al (2004): “Redes e innovación cooperativa”, *CIRIEC-España*, nº 49, pp. 263-294.
- BARNEY, J. (1991): "Firm resources and sustained competitive advantage". *Journal of Management*, vol. 17, pp: 99-120.
- BORRA MARCOS, C., GARCÍA SÁNCHEZ, A. y ESPASANDÍN BUSTELO, F. (2005): “Empresa, comportamiento innovador y Universidad: el caso de la Economía Social en Andalucía”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 23, pp. 583-606.
- CAMELO, C.; MARTÍN, F.; ROMERO, P. M. y VALLE, R. (2000): Relación entre el tipo y el grado de innovación y el rendimiento de la empresa: Un análisis empírico. *Economía Industrial*, nº 333, pp. 149-160.
- CHAVES, R., MONZON, J.L. et al (dir): *Economía social y empleo en la Unión Europea*, Ciriéc-España Ed., Valencia, 2000
- CHAVES, R. (2002): “Politiques publiques et économie sociale en Europe: Le cas del'Espagne”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Volume 73, Number 3, September 2002, pp. 453-480
- COMISIÓN EUROPEA (1996): *Libro verde sobre la Innovación*. Luxemburgo. Comisión Europea.
- ESCORSA, P. (1990): *La Gestión de la Empresa de Alta Tecnología*. Barcelona: Ariel.
- ESCORSA CASTELL, P. y VALLS PASOLA, J. (2003): *Tecnología e innovación en la empresa*. Barcelona: Edicions UPC.
- EOI (2007): “Evaluación del Sistema Andaluz de Innovación 2006”. Sevilla
- ESPASANDÍN BUSTELO, F. y GANAZA VARGAS, J. (2003): *Innovación y nuevas tecnologías en las empresas de economía social andaluzas*. Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Sevilla.
- EUROPEAN COMMISSION, (2003): *Third European Report on Science and Technology Indicators 2003*, European Commission, Luxembourg.
- FREEMAN, C. y LOUCA, F. (2001): *As Time Goes by: From the Industrial Revolutions to the Information Revolution*, Oxford, Oxford University Press.
- GARCÍA PÉREZ DE LEMA, D. (Dir.) (2005): *Estrategia e innovación de la Pyme Industrial en España*, AECA. Madrid.
- GOMEZ-MEJIA, L.R. y BALKIN, D.B. (1992): “Determinants of faculty pay: An agency theory perspective”. *Academy of Management Journal*, vol. 35, nº5, pp: 921-956.
- GRANSTRAND, O. (1999): *The Economics and Management of Intellectual Property. Towards Intellectual Capitalism*, Cheltenham, Edward Elgar.
- HERMOSILLA, A. y ORTEGA, N. (2001): *Crecimiento y empleo en las empresas industriales*, La Caixa, Barcelona.
- INE (2005): *Las estadísticas de I+D en España: 38 años de historia (1964-2001)*. Madrid.
- KAPLAN, R. y NORTON, D.P. (1997): *Cuadro de Mando Integral*. Barcelona: Ed. Gestión 2000, S.A.

- LAURSEN, K. y FOSS, N.J. (2003). "New human resource management practices, complementarities and the impact on innovation performance". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 27, pp: 243-263.
- LÉVESQUE, B. (2005): *Innovations et transformations sociales dans le développement économique et le développement social : approches théoriques et politiques publiques*, Cahier de recherche du CRISES, UQAM, Montréal. (<http://www.crisis.uqam.ca/cahiers/ET0507.pdf>)
- LUNDVALL, B. A. y BORRÁS, S., (1998): *The Globalising Learning Economy: Implications for Innovation Policy*, European Commission, D.G. XII, Bruselas.
- MEANS, G. y FAULNER, M. (2001): "Innovación Estratégica en la nueva Economía". Bilbao: *Harvard Deusto Business Review*, nº 104.
- MEINGAN, D. y KIKUNO, T. (1995): "Innovar es combinar Estrategia y puesta en práctica". Bilbao: *Harvard Deusto Business Review*, n.º 69.
- MOLERO ZAYAS, J. (2001): *Innovación tecnológica y competitividad en Europa*. Madrid: Síntesis.
- MORALES GUTIÉRREZ, A. C. (2001): "La empresa de trabajo asociado en Andalucía" en E. Moyano Estrada y M. Pérez Yruela (Eds.) *La sociedad andaluza [2000]* Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.CSIC, Córdoba, 497-520
- MORALES GUTIÉRREZ, A. C (2005): "La economía social andaluza", en Delgado, M.; López, Mª C.; Romero, J.J. (Coordinadores) *Economía y territorio. La comunidad autónoma andaluza*, Desclée, Bilbao.
- MORALES GUTIÉRREZ, A.C. (2006): "Innovación y trabajo asociado". *Revista de Economía Social.Sociedad Cooperativa*. Noviembre, nº 32, pp. 10-14.
- MORALES GUTIÉRREZ, A.C. (2007) "Transformación en las organizaciones empresariales participativas: la innovación en las empresas de economía social andaluzas", Ponencia presentada en el *Congreso Nacional de Sociología*, Barcelona.
- MORENO, M. y PÉREZ, A. (2003): *La innovación en las pequeñas empresas catalanas. Las cooperativas de trabajo*. CIDEN. Barcelona
- MUÑOZ-SECA, B. y RIVEROLA, J. (1997): *Gestión del Conocimiento*. Barcelona: Folio.
- NUENO, P. y PALLAS, C. (dir.), (1998): *Compitiendo en el siglo XXI, Cómo innovar con Éxito*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000/AEDIPE.
- SCHUMPETER, J. (1934): *The Theory of Economical Development*. Cambridge. Harvard University Press.
- SCHULER, R. y McMILLAN, I. (1984). "Gaining competitive advantage through human resource". *Human Resource Management*, vol.23, pp: 241-255.
- SCHULER, R. y JACKSON, S. (1987). "Linking competitive strategy with human resource management practices". *Academy of Management Executive*, vol.1, nº3, pp: 207-219.
- VILA, J., RICART, J.E., ANDREU, R. y VALOR, J. (1997): *Compitiendo a través de la Tecnología y la Información*. Barcelona: Folio.

CAPÍTULO 12.

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO COOPERATIVO: EL FOMENTO DE LA INTEGRACIÓN COOPERATIVA Y EL COOPERATIVISMO DE SEGUNDO GRADO

Adoración Mozas Moral

Departamento de Administración de Empresas, Contabilidad y Sociología
Universidad de Jaén

Enrique Bernal Jurado

Departamento de Economía
Universidad de Jaén

Palabras clave: Ayudas públicas, Cooperativas, Cooperativismo de segundo grado, Otras formas de integración, Subvenciones, Integración económica, Comunidades autónomas, Competitividad, Políticas públicas, Fomento del asociacionismo, Fomento de las fusiones, dimensión empresarial.

1. Introducción

El artículo 129.2 de la Constitución Española ordena a los poderes públicos el fomento de las sociedades cooperativas. Los estatutos de autonomías de las diferentes comunidades autónomas recogen esta máxima y a la vez le son delegadas las funciones de promoción y protección de estas entidades. Cada comunidad autónoma es, por tanto, competente en la elaboración e implantación de políticas que favorezcan el fomento del cooperativismo y cuantas medidas se consideren necesarias para la supervivencia de este tipo de empresas. Una de las políticas que se han implantado desde las comunidades autónomas desde hace años en aras a la consolidación del cooperativismo en los territorios son las políticas de fomento para la integración cooperativa con el objetivo de favorecer un mayor dimensionamiento empresarial.

Las causas que han explicado la necesidad del mayor tamaño empresarial han sido muy variadas, encontrándose entre ellas las siguientes: el proceso de globalización económica avivado por el uso, cada vez mayor, de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), están provocando que pierdan peso los mercados regionales, en beneficio de un mercado mundial. Por otra parte, la distribución comercial ha experimentado, también, importantes concentraciones, de tal modo que muchas pequeñas empresas que actúan como oferentes se enfrentan a pocas y grandes cadenas de distribución, que actúan como demandantes. Finalmente, el incremento de la competitividad es una realidad que cada vez condiciona más el desarrollo de las actividades empresariales.

Si nos centramos en el ámbito de la Economía Social, el término “integración” es una expresión de uso generalizado, sobre todo, entre las sociedades cooperativas. Con él se pretende designar la misma realidad que el concepto “concentración” para el

conjunto de las sociedades de capital; esto es, los procesos de vinculación empresarial (Alonso, 2003).

Históricamente, la integración nació en España en 1942 por la acción del Estado, con la promulgación de la Ley sobre Cooperativas que recoge la agrupación de las cooperativas en torno a unas organizaciones llamadas UTECO (Uniones Territoriales de Cooperativas). Las UTECO¹ constituyeron el primer antecedente del cooperativismo de segundo grado. La evolución de las UTECO alcanza su momento más importante en el año 1977, fecha en la que debieron surgir las sociedades cooperativas de segundo grado con un objetivo claro y preciso: ser *el conducto comercial y de servicios* para todas las sociedades cooperativas integradas (Montero, 1991).

En 1966 el XXIII congreso de la Alianza Cooperativa Internacional, celebrado en Viena, elevó a principio la intercooperación² (Martínez, 1990) y se ratificó en el congreso celebrado en Manchester. En este sentido, la Alianza Cooperativa Internacional, consciente del aumento de la competencia en los mercados y basándose en la filosofía de cooperación y colaboración que existen en las sociedades cooperativas ideó un nuevo principio en el que se persuadía a las sociedades cooperativas a colaborar entre ellas para defenderse y protegerse conjuntamente ante los desafíos del mercado. Años después, Ohmae (1989) refiriéndose a la totalidad de las empresas recoge la misma filosofía “en un mundo complejo e incierto lleno de peligrosos oponentes, es mejor no marchar en solitario”.

Los acuerdos de cooperación entre empresas se encuadran dentro de una estrategia en la organización industrial (Costa, 1989), en la cual algunas empresas no compiten contra el resto, sino que escogen sus contendientes conscientemente y convierten a potenciales competidores en aliados poderosos (Jarillo, 1989), siendo el resultado inmediato el aumento del poder y la reducción de la competencia. Por otra parte, la competencia se está desplazando: si bien antes ésta se daba de empresa a empresa, ahora se realiza entre grupos de ellas (Fernández, 1991), de modo que los acuerdos de colaboración son una buena oportunidad para enfrentarse ante la nueva situación competitiva³.

Según Rosembuj (1987), el federalismo económico (integración económica o cooperativismo de segundo grado) se justifica esencialmente por motivos empresariales, económicos y de mercado; para mejorar la eficiencia y la eficacia de las unidades básicas o para afrontar en mejores condiciones la competencia con el capital concentrado y centralizado.

¹ Acaparaban las funciones representativas y económicas y estaban incluidas dentro de la Organización Nacional Sindical. Realizaban labores de suministro de abonos, insecticidas y otros servicios (Juliá, 1991).

² El principio de intercooperación emitido por la Alianza Cooperativa Internacional dice lo siguiente: “Las cooperativas sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales” (ACI, 1995).

³ Por su parte, Porter y Fuller (1988) reducen a cuatro las ventajas que permiten a las empresas concertar acuerdos: a) Ganar economías de escala o aprendizaje, b) Adquirir, concentrar o vender el acceso al conocimiento o capacidad para realizar una actividad cuando existen asimetrías entre empresas, c) Reducción del riesgo, d) La ordenación de la competencia, ya que las coaliciones pueden influir sobre con quién compite una empresa y las bases de la competencia.

Los términos integración, intercooperación o concentración se refieren, en definitiva, a acuerdos de colaboración entre diferentes tipos de empresas con una finalidad: el fortalecimiento empresarial de las entidades que los promueven.

El objetivo del trabajo que se presenta es realizar un análisis de las políticas de fomento de la integración cooperativa que, desde las diferentes comunidades autónomas y desde la administración general del estado, se están implantando.

El método de trabajo que se ha utilizado ha sido, fundamentalmente, la revisión de fuentes secundarias. Para obtener la norma que regulaba la política de fomento en cada comunidad se han realizado búsquedas en Internet y en páginas especializadas en normativas. Se han revisado las páginas web de las diferentes comunidades autónomas y se han visitado las diferentes consejerías en las que podían recaer las competencias en la elaboración de estas políticas. Algunas páginas web de los gobiernos autonómicos disponían de motores de búsqueda de ayudas, con lo que se han realizado búsquedas utilizando esa herramienta. También se han realizado búsquedas en los boletines oficiales de cada gobierno autonómico. Finalmente, para las comunidades autónomas que no localizábamos la norma y para el caso del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, nos pusimos en contacto con los responsables de las políticas que amablemente nos indicaron su localización.

Finalmente la estructura de la investigación es la que sigue. En esta introducción se justifica la necesidad de generar mayor dimensionamiento empresarial en el cooperativismo, se identifica a las comunidades autónomas, por lo general, como las responsables de la emisión de políticas que provocan una reorientación en las empresas y donde se define el objetivo y el método de trabajo utilizado en la investigación. El segundo epígrafe analiza las iniciativas de apoyo a la integración cooperativa. En el tercer epígrafe aparece la situación actual del cooperativismo de segundo grado y se finaliza con unas conclusiones y una bibliografía.

2. Iniciativas de apoyo al fomento de la integración cooperativa

Cuando en la literatura específica se habla de integración en el cooperativismo, se puede referir tanto a la integración política como a la integración económica. En este trabajo nos centramos en el análisis de las políticas de fomento de la integración económica.

No ha sido fácil la búsqueda de las normas que se emiten, bien a nivel nacional o en cada comunidad autónoma, para el fomento de la integración cooperativa. Uno de los factores que ha intervenido en la difícil búsqueda ha sido localizar al órgano emisor de la ayuda. En cada comunidad autónoma las competencias las asume una consejería o departamento, pero podía resultar diferente en función del ámbito de la ayuda. Así, aunque las competencias en el fomento de la economía social se encontraran en la consejería que albergase el área de trabajo, no era éste el órgano emisor de la política de fomento para la integración, puesto que en la mayoría de los casos, afectaba al sector agrario y el órgano competente era la consejería de agricultura. Además, las diferentes denominaciones de las consejerías, que los gobiernos de las comunidades autónomas han organizado, nos desorientaban en la búsqueda del organismo emisor; ello nos obligó

a visitar la Web de muchas de las consejerías en una misma comunidad. A pesar de ello, en la mayoría de las Web de las comunidades autónomas no aparecía la norma a la que se podían acoger las empresas. Hemos encontrado también en las páginas web de muchas comunidades autónomas motores de búsqueda para ayudas. Al utilizarlos hemos detectado que aparecían sólo las que estaban en vigor y podía ser que la ayuda buscada en este trabajo no tuviera abierta la convocatoria. El siguiente paso en la búsqueda fueron los boletines oficiales de cada comunidad. La tecnología actual permite la búsqueda avanzada por palabras, fechas, etc. Se realizaron las correspondientes búsquedas y se detectaron algunas de las normas que albergan las políticas que estudiamos. Finalmente, para las comunidades que aún desconocíamos la localización de la norma, utilizamos el teléfono directo del responsable de la comunidad.

Existen un conjunto de sociedades cooperativas de segundo grado de ámbito estatal es decir que operan en varias comunidades a la vez. El Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, basándose en la orden APA/2362/2005, donde se establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas al fomento de la integración cooperativa agraria de ámbito estatal, emite anualmente una orden donde se hace pública la convocatoria de ayudas. El objetivo último de la norma es conseguir dimensionar el cooperativismo agrario mediante la formación de cooperativas de segundo grado y/o la fusión de las sociedades cooperativas de cualquier grado. Además tiene la finalidad de facilitar la cooperación entre territorios, y generar estructuras eficientes y rentables. Algunos detalles de la norma aparecen en el cuadro 1.

Las sociedades cooperativas de segundo grado asentadas específicamente en una comunidad autónoma, depende de la normativa que emita dicha comunidad y que aparecen también resumidas en el cuadro 1.

Se ha de destacar que en la mayoría de las comunidades autónomas, las políticas de fomento de la integración cooperativa van dirigidas al sector agrario, salvo en las comunidades de Cataluña, La Rioja, Madrid, País Vasco, y Baleares que van dirigidas a las entidades de cualquier sector de actividad.

En este sentido, se debe hacer hincapié en que, cada comunidad es autónoma en la aplicación de sus políticas y dependiendo de la coyuntura que exista en esa región las políticas resultantes de las decisiones de los gobiernos pueden beneficiar a unos sectores u otros. En el caso del País Vasco, por ejemplo, donde predominan las sociedades cooperativas de servicios e industriales, resulta coherente que se apoye a todas las entidades sin distinción de la actividad. Sin embargo, en Andalucía, la norma específica para la integración cooperativa, sólo pueden acogerse las agrarias, si bien es cierto que a través de la orden de 19 de abril de 2007 cualquier empresa, sea cooperativa o no, puede solicitar las ayudas para la creación y modernización de empresas.

Resulta interesante destacar que las políticas que se han emitido por las comunidades autónomas, están dirigidas a la creación de cooperativas de segundo grado, más que al fomento de la integración total, esto es la fusión. De hecho, en muy pocos casos hemos encontrado la alusión en la norma a los procesos de fusión y en ningún caso la norma de ninguna comunidad autónoma otorga mayor ayuda si se realizan procesos de fusión en vez de la creación de estructuras de segundo grado.

Por otra parte, la fusión y la creación de una cooperativa de segundo grado, no son las únicas fórmulas que pueden adoptar las empresas para conseguir un mayor dimensionamiento. Formar parte de grupos cooperativos, la fundación de sociedades de integración o la creación de sociedades mercantiles con participación mayoritaria en el capital de sociedades cooperativas son ejemplos de otras vías para conseguir crecer. En relación a lo anterior, la norma de las diferentes comunidades autónomas es muy variable, aunque en la mayoría no aparecen expresamente recogidas éstas y otras fórmulas jurídicas como beneficiarios de las ayudas.

Además, en las denominaciones de las normas emitidas por las diferentes comunidades autónomas, en general, no se hace mención a agentes de la economía social, salvo en la norma a nivel nacional y en alguna comunidad autónoma que aparece recogida la palabra cooperativa. Por tanto, se puede considerar que, en general, no se tratan de normas específicas dirigidas a la economía social.

Un hecho relevante lo constituye igualmente la denominación de las políticas. El objetivo de las políticas reflejado en su denominación hace referencia a la mejora de la competitividad de las entidades comercializadoras, al fomento del asociacionismo agrario o al fomento de la calidad agroalimentaria. Por tanto, el espíritu de la norma en estos casos no es el fomento de la integración cooperativa; otra cuestión es que entre los beneficiarios de las ayudas se encuentren entidades de la economía social.

Finalmente nos haremos eco del tipo de ayuda que aparece en la convocatoria de las diferentes comunidades autónomas. En general, las ayudas son cuantiosas y abarcan una gran variedad de posibles gastos o inversiones financiables, más o menos extensa en función de la comunidad de que se trate. Es común que financien en un porcentaje determinado personal profesionalizado para la gestión empresarial y técnicos, inversiones en maquinaria, gastos de constitución, etc., (ver cuadro 1). En definitiva, una sociedad cooperativa de segundo grado que se pretenda crear puede ser objeto de una muy considerable financiación.

Cuadro 1.
Política de fomento del cooperativismo de segundo grado por comunidades autónomas

Comunidad autónoma	Normativa y organismo emisor	Entidades a las que van dirigidas las ayudas	Beneficiarios	Breve descripción de la ayuda
Andalucía	Orden de 25 de enero de 2006 parcialmente derogada por la Resolución de 4 de abril de 2007. Consejería de Agricultura y Pesca	Agrarias	Las sociedades cooperativas andaluzas agrarias o de explotación comunitaria de la tierra, las sociedades cooperativas andaluzas de integración con objeto social agrario, las sociedades cooperativas andaluzas agrarias de segundo o ulterior grado y las sociedades agrarias de transformación con sede social en Andalucía	Transitoriamente durante el año 2007 financia sólo los compromisos adquiridos en el ejercicio anterior: mantenimiento de gerentes y técnicos de segundo y tercer año. Las entidades se debieron comprometer a mantener contratados al gerente y/o técnicos para los que pide ayuda durante cinco años consecutivos.
Aragón	Decreto 8/1996, de 30 de enero, de la Diputación General de Aragón, por el que se establece un régimen de ayudas para el fomento del asociacionismo agrario. B.O. Aragón nº 16 Organismo emisor: Departamento de Agricultura y Medio Ambiente. Fecha de Publicación: 9/02/96.	Agrarias	A) Cooperativas Agrarias. B) Sociedades Agrarias de Transformación. C) Cooperativas de Explotación Comunitaria de la Tierra. D) Cooperativas de Trabajo Asociado con fines agrarios. E) Otras entidades asociativas con fines agroalimentarios bajo cualquier fórmula jurídica reconocida en derecho, formadas o participadas por las anteriores.	a) Realización de auditorías externas. b) Adquisición e instalación de medios informáticos. c) Contratación de personal especialmente cualificado en los procesos de concentración y/o fusión de entidades. d) Estudios previos de rentabilidad
Asturias	Resolución de 2 de agosto de 2007, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural	Agrarias	Distintas en función del tipo de ayuda pero aparece específicamente las cooperativas de segundo y ulterior grado.	Tipo I: Ayudas a la constitución de entidades asociativas que tengan por objeto la concentración de la oferta, la transformación y/o la comercialización de productos agrarios. Tipo II: Ayudas para la integración de entidades asociativas de suministro y/o de prestación de servicios. Tipo III: Ayudas a la consolidación de entidades asociativas agrarias. Tipo IV: Ayudas a la consolidación del sistema de control de los costes de producción y optimización de los recursos económicos en las explotaciones agrarias.
Baleares	Resolución de la Consejería de Trabajo y Formación de 6 de Agosto de 2007	Todos los sectores	Las entidades asociativas de cooperativas y sociedades laborales que estén constituidas y tengan el centro de trabajo en la comunidad autónoma de las Islas Baleares.	a) Gastos de personal, excepto las indemnizaciones y jubilaciones anticipadas. b) gastos de viaje. c) Lloguers i despeses generals de l'immoble. d) gastos de reparación y conservación. e) servicios profesionales independientes. f) primas de seguros. g) gastos de publicidad, propaganda y relaciones públicas. h) Material de oficina, fotocopias e imprenta. i) Comunicaciones. j) Suministros de electricidad, agua, teléfono y similares. k) Cuotas de suscripción a publicaciones e inscripciones en actividades relacionadas con las finalidades propias de las entidades asociativas l) Cuotas de asociaciones nacionales e internacionales.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1. (continuación)
Política de fomento del cooperativismo de segundo grado por comunidades autónomas

Comunidad autónoma	Normativa y organismo emisor	Entidades a las que van dirigidas las ayudas	Beneficiarios	Breve descripción de la ayuda
Canarias	Orden de 2 de mayo de 2006, por la que se convocan, para el año 2006, subvenciones destinadas a la mejora de la competitividad de las entidades comercializadoras	Agrarias	Ser una entidad Asociativa Agraria con operatividad mercantil, que haya adoptado alguna de las formas siguientes: Cooperativa, Sociedad Agraria de Transformación, Agrupación de Interés Económico (AIE. AEIE), Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedad Colectiva, Sociedad Comanditaria Simple, Sociedad Comanditaria por Acciones, Cuentas en Participación, Grupo de Sociedades, Sociedad Holding, Unión Temporal de Empresas (UTE).	Contratación laboral de personal técnico de gestión cualificado, con una duración mínima de 12 meses. Elaboración de estudios y planes de gestión. Contratación de asistencias económicas y jurídicas.
Cantabria	Orden GAN//27/2007, de 3 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el fomento del asociacionismo agrario en Cantabria. Lunes, 14 de mayo de 2007 Orden de 4 de mayo de 2007, por la que se convocan en el año 2007 las ayudas establecidas en la Orden GAN/27/2007, de 3 de mayo, Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca	Agrarias	Podrán acceder a estas ayudas las Sociedades Agrarias de Transformación y Cooperativas Agrarias que desarrollen su actividad en Cantabria	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Constitución de nuevas asociaciones o ampliación de las existentes. 2.- Contratación de personal cualificado. 3.- Transformación y comercialización de productos agrícolas. 4.- Concepción, producción y comercialización de productos agrícolas de calidad. 5.- Prestación de apoyo técnico al sector agrario. 6.- Fusión, agrupación o absorción de agrupaciones. <ul style="list-style-type: none"> - Estudios de viabilidad y de mercado con objeto de analizar las posibilidades económicas de la entidad resultante del proyecto de fusión - Otorgamiento de escrituras públicas y otros efectos notariales necesarios para la fusión, agrupación o absorción de agrupaciones. - Asistencia de profesionales en función de asesoramiento y gestión en la fase de legalización de la nueva sociedad. - Publicación de estatutos. - Alquiler de locales, adquisición de material de oficina, incluidos ordenadores y programas informáticos. - Costes del nuevo personal administrativo que incremente los recursos humanos existentes. - Costes generales. - Otros gastos necesarios para el proceso de fusión, agrupación o absorción.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1. (continuación)
Política de fomento del cooperativismo de segundo grado por comunidades autónomas

Comunidad autónoma	Normativa y organismo emisor	Entidades a las que van dirigidas las ayudas	Beneficiarios	Breve descripción de la ayuda
Castilla La Mancha	Orden de 08-06-2000, por la que se establecen los programas de fomento de la calidad agroalimentaria en Castilla-La Mancha (FOCAL 2000). Publicación D.O.C.M. nº 59 de 16 de junio de 2000. Consejería de agricultura y medio ambiente. Orden de 12/03/2003, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden de 08/06/2000, por la que se establecen los programas de fomento de la calidad agroalimentaria en Castilla-La Mancha (FOCAL 2000). Publicación en el D.O.C.M. nº 57 de fecha 23 de abril de 2003.	Agrarias	a) Las cooperativas agrarias contempladas en el artículo 111 de la Ley 20/2002 de 14 de noviembre de 2002 de cooperativas de castilla la Mancha y las SAT siempre que sean titulares de establecimientos inscritos en el registro de industrias agrarias y agroalimentarias y recaiga sobre ellas las cargas financieras de las actuaciones e inversiones subvencionables. b) Las sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por cooperativas agrarias.	a) Constitución de nuevas uniones o agrupaciones de productores agrarios. b) Ampliación significativa de las actividades en uniones y agrupaciones ya existentes. Gastos subvencionables: <ul style="list-style-type: none"> • Costes administrativos iniciales de la agrupación o unión, alquiler de locales, material de oficina incluidos ordenadores y programas informáticos, costes de personal administrativos, costes generales y gastos legales y administrativos • Costes derivados de las tareas administrativas adicionales asumidas por la agrupación o unión existente.
Castilla y León	Orden AYG/815/2007, de 27 de abril, por la que se convocan para el año 2007 las ayudas para promover y fomentar el cooperativismo agrario en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Consejería de Agricultura y Ganadería	Agrarias	A) Cooperativas agrarias o cooperativas de explotación comunitaria de la tierra y/o ganado de primer grado y S.A.T. creadas a partir del 16 de abril de 2006. B) Cooperativas agrarias o cooperativas de explotación comunitaria de la tierra y/o del ganado de segundo grado y agrupaciones de S.A.T. creadas a partir del 16 de abril de 2006. C) Cooperativas agrarias, cooperativas de explotación comunitaria de la tierra y/o ganado y S.A.T. ya constituidas que incrementen, al menos un 30%, la cifra de su volumen de negocio, bien por la adhesión de nuevos socios o bien por la inclusión de nuevos productos o sectores en sus actividades. D) Entidades que solicitaron ayudas de acuerdo con las Ordenes AYG/195/2005, de 16 de febrero y AYG/329/2006, de 13 de febrero, de convocatoria de ayudas para promover y fomentar el movimiento cooperativo agrario en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y que reúnan los requisitos necesarios para seguir teniendo acceso a las ayudas de acuerdo con la presente Orden.	1.- Gastos de constitución generados por la creación, fusión o integración de las entidades asociativas, que incluirán básicamente los siguientes: a) Los de legalización: Gastos notariales, altas y licencias. b) Los de auditorías. c) Los de asesoramiento de socios rectores y técnicos. d) Los de estudios de financiación. 2.- Gastos de gestión durante los cinco primeros años de funcionamiento de la entidad constituida, que incluirán los siguientes: a) Alquiler de locales apropiados (en caso de adquisición de locales, los gastos subvencionables se limitarán a los de alquiler a precios de mercado). b) Adquisición de material y equipamiento de oficina, incluidos ordenadores y programas informáticos. c) Gastos administrativos incluido el personal. d) Costes generales y cargas fijas. e) Gastos legales varios como honorarios de abogados y similares.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1. (continuación)
Política de fomento del cooperativismo de segundo grado por comunidades autónomas

Comunidad autónoma	Normativa y organismo emisor	Entidades a las que van dirigidas las ayudas	Beneficiarios	Breve descripción de la ayuda
Cataluña	Resolución TRE/2341/2007, de 19 de julio, por la que se abre la convocatoria para el año 2007 para presentar las solicitudes para la concesión de subvenciones destinadas al fomento de la economía cooperativa reguladas en la Orden TRE/248/2007, de 6 de julio. Consejería de Trabajo	Todos los sectores	Podrán ser beneficiarios del Programa 3 previsto en esta Orden las cooperativas de segundo grado de nueva creación, los grupos cooperativos y las cooperativas participantes en convenios intercooperativos y otras formas de colaboración empresarial de las cooperativas y sociedades laborales.	<p>1 En el caso de creación de cooperativas de segundo grado, serán gastos elegibles al efecto de este programa el alquiler de locales apropiados, la adquisición de material de oficina, incluidos ordenadores, los gastos del personal administrativo y los gastos legales y administrativos necesarios para la constitución de la nueva entidad.</p> <p>2 En el caso de creación de grupos cooperativos, serán gastos elegibles al efecto de este programa los gastos de funcionamiento y de actuación atribuibles al grupo cooperativo.</p> <p>3 En el caso de cooperativas participantes en convenios intercooperativos y otras formas de colaboración empresarial de las cooperativas y sociedades laborales, serán gastos elegibles a efectos de este programa los gastos ocasionados para poner en marcha los convenios cooperativos y las otras formas de colaboración de las cooperativas y sociedades laborales sobre materias relacionadas con la comercialización de nuevos productos, unificación de servicios, adquisición de tecnología, mecanismos conjuntos de financiación y contratación y servicios comunes y otros de naturaleza análoga.</p> <p>En ningún caso se subvencionará la continuidad del convenio o acuerdo a partir del primer año.</p>
Extremadura	Decreto 38/2007, de 6 de marzo, de fomento y apoyo de la actividad comercial en la Comunidad Autónoma de Extremadura y primera convocatoria de las ayudas para el ejercicio 2007. Consejería de Economía y Trabajo	Agrarias	Las organizaciones interempresariales de carácter comercial podrán disponer de ayudas para la mejora de sus sistemas logísticos y de gestión de compra	<p>Mejorar los procesos y medios de comercialización de las entidades asociativas agrarias de Extremadura reconocidas que, teniendo su domicilio social en Extremadura, realicen inversiones que mejoren la presencia de sus productos en los canales de comercialización</p> <p>a) Implantación de sistemas informáticos para la gestión comercial integrada (equipos y soportes lógicos).</p> <p>b) Mejora de la organización del trabajo en almacenes.</p> <p>c) Mejora de la gestión de la cadena de aprovisionamiento a las empresas minoristas.</p> <p>d) Optimización del control del transporte y de las rutas de distribución.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1. (continuación)
Política de fomento del cooperativismo de segundo grado por comunidades autónomas

Comunidad autónoma	Normativa y organismo emisor	Entidades a las que van dirigidas las ayudas	Beneficiarios	Breve descripción de la ayuda
Galicia	Orden de 17 de agosto de 2007, de la Consejería del Medio Rural	Agrarias	<p>Línea 1: Las entidades beneficiarias deben proceder de una nueva constitución o de procesos de fusión o bien hacer una ampliación de capital social admitiendo a nuevos socios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cooperativas agrarias, cooperativas de explotación comunitaria de la tierra y SAT, titulares de explotación • Cooperativas agrarias y SAT que tengan como objeto social prioritario el desarrollo de actividades agrícolas. <p>Línea 2: Cooperativas agrarias y SAT que tengan como objeto social prioritario el desarrollo de actividades de transformación y comercialización con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que se constituyan en comarcas o sectores de donde el asociacionismo es escaso o con baja capacidad de afrontar actividades de transformación o comercialización • Como resultados de procesos de fusión o integración cooperativa del sector agrario o que realicen una ampliación de capital con nuevos socios. 	<p>Línea 1: ayudas para el fomento del asociacionismo, la modernización y el dimensionamiento de las entidades con actividades prioritarias de producción agrícola</p> <p>Línea 2: ayudas para el fomento del asociacionismo, la modernización y el dimensionamiento de las entidades con actividades prioritarias de transformación y comercialización</p>
Madrid	Orden 3003/2006, de 26 de diciembre. Consejería de Empleo y Mujer	No especifica cooperativismo de segundo grado y especifica el cooperativismo de trabajo asociado y sociedades laborales	<p>A) Las cooperativas y sociedades laborales para la actuación de incorporación de socios trabajadores o socios de trabajo.</p> <p>B) Las cooperativas con socios trabajadores o de trabajo y las sociedades laborales, para las actuaciones de realización de inversiones.</p> <p>C) Las cooperativas de trabajo asociado y las sociedades laborales para las actuaciones de asistencia técnica.</p> <p>D) Las organizaciones representativas de la economía social, las universidades así como las entidades sin ánimo de lucro para las actuaciones relacionadas con la formación, fomento y difusión de la economía social vinculadas directamente al fomento del empleo.</p> <p>E) Las entidades asociativas de cooperativas y de sociedades laborales para las actuaciones de asistencia técnica que presten a un conjunto determinado de dichas sociedad</p>	<p>Subvenciones por la incorporación de socios trabajadores o socios de trabajo a cooperativas y sociedades laborales.</p> <p>Subvenciones para la financiación de proyectos de inversión.</p> <p>Subvenciones por asistencia técnica.</p> <p>Actividades de formación, fomento y difusión de la economía</p>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1. (continuación)
Política de fomento del cooperativismo de segundo grado por comunidades autónomas

Comunidad autónoma	Normativa y organismo emisor	Entidades a las que van dirigidas las ayudas	Beneficiarios	Breve descripción de la ayuda
Murcia	Orden de 17 de diciembre de 2002 por la que se convocan y se aprueban las bases reguladoras de las ayudas destinadas al fomento del asociacionismo agrario de transformación y comercialización de los productos agrarios. Publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 298 de fecha 27/12/2002. Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente. Orden de 16 de octubre de 2006, de la Consejería de Agricultura y Agua, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan para el año 2006 subvenciones para las organizaciones profesionales agrarias, para el fomento de actividades de representación y colaboración. B.O. Murcia nº 248 de 26/10/2006.	Agrarias	Serán beneficiarios de las subvenciones contempladas en éste programa las entidades asociativas agrarias (Cooperativas o sociedades Agrarias de Transformación) de comercialización y transformación de productos agrarios de nueva creación cuyas instalaciones (de almacenamiento, manipulación y/o transformación) se encuentren en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, e inscritas en el Registro de Industrias Agroalimentarias en el año anterior al de la solicitud de la ayuda	Ayudas iniciales para los gastos de adquisición de material de oficina fijos (ordenadores y programas informáticos, calculadoras, fotocopiadoras y centralitas telefónicas), los costes del personal de administración (gerente, comerciales y administrativos, con un máximo de cinco personas), los costes generales, los gastos legales y administrativos (gastos notariales, gastos registrales, altas y licencias) durante los cinco primeros años desde la creación de la cooperativa de primer grado, SA.T. y cooperativa de segundo grado
Navarra	Orden Foral 211/2007, de 5 de julio, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Agrarias	A) Las cooperativas agrarias del campo y las de explotación comunitaria de la tierra, definidas conforme a los apartados a) y c) del artículo 65, así como las cooperativas agrarias de segundo y ulterior grado contempladas en el artículo 81, de la Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas de Navarra, inscritas en los correspondientes registros oficiales de cooperativas e implicadas en un proceso de integración cooperativa, mediante acuerdo o fusión cooperativa, conforme al Plan de Actuaciones aprobado por el Gobierno de Navarra. B) También podrán ser beneficiarias las sociedades anónimas, sociedades limitadas, o cualquiera otras formas jurídicas de asociación, resultantes o implicadas en un proceso de integración cooperativa, siempre y cuando la mayoría del capital social de estas entidades esté ostentada por cooperativas agrarias. 2. En cualquier caso, las empresas han de cumplir los requisitos para ser consideradas como PYME	Las inversiones deben contar con los siguientes requisitos: a) Contar con informe favorable del ITG Agrícola, ITG Ganadero o EVENA, en alguno de los aspectos relativos a la incorporación de nuevas tecnologías, incremento del ahorro energético, mejora de la eficiencia en las labores básicas agrícolas y mejora de los sistemas actuales de producción primaria. b) En el caso de maquinaria usada, no haber sido subvencionada con anterioridad, ni tener una antigüedad superior a cuatro años en el momento de presentar la solicitud. Además, dicha maquinaria usada solo será subvencionable si cuenta con informe favorable del ITG Agrícola, ITG Ganadero o EVENA, en lo relativo a la ventaja particular de la adquisición del bien usado, reducción de los costes respecto al material nuevo y adecuación a los requerimientos técnicos previstos en los objetivos de la inversión y cuenta con una declaración expresa del vendedor que confirme el origen exacto y haga constar que la maquinaria o equipo no ha recibido previamente ayuda nacional o comunitaria.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1. (continuación)
Política de fomento del cooperativismo de segundo grado por comunidades autónomas

Comunidad autónoma	Normativa y organismo emisor	Entidades a las que van dirigidas las ayudas	Beneficiarios	Breve descripción de la ayuda
País Vasco	Orden de 4 de julio de 2007, de la Consejería de Justicia, Empleo y Seguridad Social	Todos los sectores	Podrán ser beneficiarias de esta subvención entidades con personalidad jurídica propia que cumplan los siguientes requisitos: A) Incluir entre sus fines la promoción empresarial. B) Estar radicadas en la Comunidad Autónoma Vasca. C) Presentar un Plan de Actuación con el contenido y en los términos establecidos en el artículo siguiente, desglosando anualmente los objetivos del Plan.	A los efectos de esta Orden se considerarán actividades necesarias para la promoción territorial planificada de empresas de Economía Social, que serán subvencionables, la elaboración, desarrollo y ejecución de un Plan de Actuación con los requisitos siguientes: a) Descripción detallada para un periodo del año natural de los siguientes extremos: 1) Objetivos cuantitativos y cualitativos. 2) Modelo de creación de empresas. 3) Fases del proceso emprendedor. 4) Estructura básica necesaria de recursos materiales y humanos. 5) Gastos necesarios para la realización de lo planificado con detalle de su financiación.
La Rioja	Orden de 30 de marzo de 2007, de la Consejería de Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al programa de fomento de la Economía Social en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Resolución de 28 de mayo de 2007, del Presidente del Servicio Riojano de Empleo por la que se convocan ayudas al programa de fomento de la Economía Social, para el año 2007 en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en aplicación de la Orden de 30 de marzo de 2007, de la Consejería de Hacienda y Empleo por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de dichas ayudas.	No especifica cooperativismo de segundo grado	Las Cooperativas de Trabajo Asociado, las Cooperativas de Integración Social sin ánimo de lucro y las Sociedades Laborales para las siguientes actuaciones	a) Incorporación de socios trabajadores o de trabajo en empresas de economía social b) Subvención financiera c) Gastos notariales y registrales d) Asistencia Técnica e) Subvención por la realización de inversiones en activos fijos que contribuyan a la creación o mantenimiento de puestos de trabajo en este tipo de empresas

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1. (final)
Política de fomento del cooperativismo de segundo grado por comunidades autónomas

Comunidad autónoma	Normativa y organismo emisor	Entidades a las que van dirigidas las ayudas	Beneficiarios	Breve descripción de la ayuda
Valencia	Resolución de 23 de febrero de 2007, del conseller de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se inicia el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva, para el ejercicio 2007, de las ayudas reguladas en la Orden de esta conselleria, de 24 de enero de 2007, que aprueba un régimen de ayudas (2007/2013) a cooperativas agrarias. Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación.	Agrarias	Para la Línea 1.1. Las cooperativas: de primer y segundo grado, de nueva constitución. Resultantes de un proceso de integración cuando no se cumplan los requisitos del artículo 4.3) por la incorporación de nuevos socios que sean personas jurídicas. Que promuevan nuevas actividades económicas que contribuyan a la diversificación de la economía rural y a la mejora de la calidad de vida de la población rural mediante:	Línea 1: 1. La constitución y consolidación de nuevas cooperativas y secciones de actividad económica Línea 2: 2. El fomento y consolidación de los procesos de integración de cooperativas Para la Línea 2.2. A los efectos de esta orden se considera como empresa resultante de un proceso de integración a las siguientes entidades, cuando se constituyan con la finalidad y requisitos previstos en este artículo: – La cooperativa de primer grado resultado de un proceso de fusión o absorción. – La cooperativa de segundo grado.
Nivel Nacional	Orden APA/2362/2005, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Agrarias	Sociedades cooperativas agrarias, Grupos cooperativos, Cooperativas de primer, segundo o ulterior grado formadas principalmente por cooperativas agrarias, SAT, Agrupaciones de interés económico participadas mayoritariamente por cooperativas o sociedades agrarias de transformación cuyo ámbito sea superior al de una comunidad autónoma	Gastos generados por la fusión o la integración (constitución, auditoria, asesoramiento técnico a los socios y consejos rectores, estudios financieros, de viabilidad y comercialización, así como los gastos de gestión anuales que se generen durante los primeros cinco años de funcionamiento de la entidad resultado de la fusión o de la integración.

Fuente: Elaboración propia.

2. Análisis del perfil de las sociedades cooperativas de segundo grado españolas⁴

Es difícil hacer una evaluación del impacto de las políticas públicas, puesto que se desconoce la evolución que han sufrido las políticas, los beneficiarios, la cuantía final de las ayudas, los diferentes conceptos por los que se han otorgado éstas a lo largo de los años, etc. En este epígrafe trataremos de analizar la situación actual del cooperativismo de segundo grado como resultado global no sólo de la política de fomento del cooperativismo de segundo grado sino también del gobierno de estas entidades durante años, así como y de su interacción con el entorno y el mercado.

Según los diferentes registros, del total de sociedades cooperativas de segundo y posterior grado y atendiendo a la primera actividad a la que se dedican estas entidades, en España se han creado en el sector agrario algo más del 70 por 100 de las registradas. Este dato justifica que en un elevado número de comunidades autónomas sólo se dediquen las ayudas al sector agroalimentario. Las dedicadas al sector industrial a nivel estatal suponen el 5 por 100 y para el sector servicios un 21 por 100. Por otra parte, no tienen definida la actividad el 2 por 100 de las sociedades cooperativas de segundo grado (cuadro 2).

Cuadro 2
Sociedades cooperativas de segundo y posterior grado creadas en España y por tipo de actividad (31-12-2003)

Tipo	Número	Porcentaje
Agraria/agroalimentaria	271	70,76
Industrial	21	5,48
Servicios	83	21,67
No definen la actividad	8	2,09
Total	383	100,00

Fuente: ESECA (2006).

Si una sociedad cooperativa deja de tener actividad la normativa no le obliga a darse de baja en el registro correspondiente. Por esta razón, las comparaciones más correctas deben hacerse basándonos en el cuadro 3 donde se recoge los tipos de cooperativas de segundo grado activas por sectores en España.

Cuadro 3
Sociedades cooperativas de segundo y posterior grado activas en España, por tipo de actividad (31-12-2003)

Tipo	Número	Porcentaje
Agraria/agroalimentaria	202	72,14
Industrial	18	6,43
Servicios	60	21,43
Total	280	100,00

Fuente: ESECA (2006).

⁴ Este epígrafe está basado en el trabajo de Mozas y Bernal (2007).

A lo largo de los últimos años más de cien entidades, casi un tercio de las existentes, han desaparecido o han dejado de tener actividad. Las facilidades para la creación de este tipo de empresas y lo elevado de las ayudas, pueden haber promovido precipitadamente la aparición de entidades asociativas. En cualquier caso hay que valorar la implantación del cooperativismo de segundo grado en España.

En cuanto a los procesos de fusión, la inexistencia de registros de esta operación no nos permite hacer una evaluación de los efectos de la norma. Sólo podemos indicar que aunque existen cooperativas de primer grado de gran tamaño en España, su volumen de negocio resulta minúsculo si lo comparamos con muchas de las sociedades cooperativas europeas. En cualquier caso, en España se ha apostado por la creación de estructuras de segundo grado más que por la fusión de entidades, quizá por la marcada orientación de la política de integración cooperativa que ha favorecido la implantación del cooperativismo de segundo grado más que los procesos de fusión.

En el cuadro 4 aparecen recogidas las sociedades cooperativas de segundo grado por comunidades autónomas, así como las existentes a nivel nacional.

Cuadro 4
Sociedades cooperativas de segundo grado por comunidades autónomas

Comunidad Autónoma	Número de Cooperativas	Porcentaje
Andalucía	65	23,22
Aragón	12	4,29
Asturias	3	1,07
Cantabria	1	0,36
C. de Madrid	3	1,07
C. Valenciana	25	8,93
Castilla la Mancha	21	7,50
Castilla y León	27	9,65
Cataluña	30	10,71
Extremadura	20	7,14
Galicia	8	2,86
La Rioja	3	1,07
Navarra	6	2,14
País Vasco	37	13,21
Islas Baleares	2	0,71
Islas Canarias	0	0,00
Murcia	0	0,00
Ceuta/Melilla	0	0,00
Nivel Nacional	17	6,07
Total	280	100,00

Fuente: Bernal y Mozas (2007).

Siete comunidades autónomas acumulan más del 80 por cien del cooperativismo de segundo grado y destacan Canarias, Murcia y las plazas de Ceuta y Melilla por la

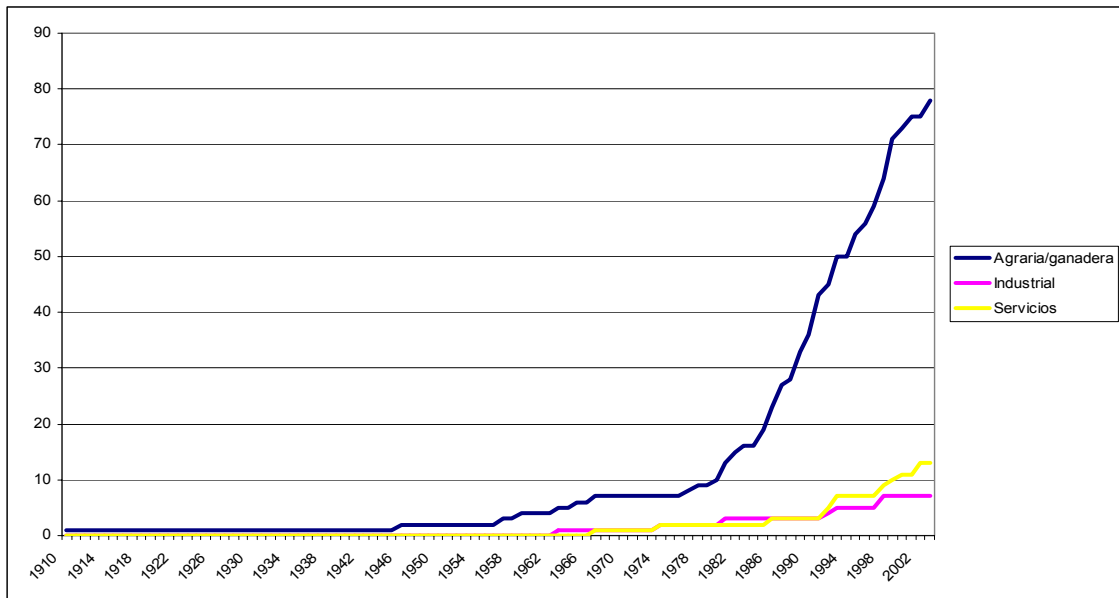
ausencia de estas entidades en su territorio. Hay que destacar que según nuestro estudio existen 17 sociedades cooperativas de segundo grado a nivel nacional, esto es, que operan en varias comunidades autónomas y, por tanto, que deben registrarse en el registro que para tal fin ha habilitado la Dirección General de Economía Social y Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Los esfuerzos que han seguido las sociedades cooperativas para su integración han sido diversos en función del sector al que pertenecen. Así, si tenemos en cuenta el total de sociedades cooperativas existentes en España por sectores de actividad, encontramos que siendo menor el número total de sociedades cooperativas agrarias de primer grado, son éstas las que han optado, en mayor medida, por su integración. Esto nos lleva a pensar que son las que más dificultades han encontrado, desde hace años, a la hora de competir en el mercado y han necesitado con más urgencia los procesos de integración. De hecho, fueron las agrarias las sociedades cooperativas de segundo grado que primero aparecieron en el escenario de la Economía Social como las únicas fórmulas de integración. A lo largo de los años, el incremento de la competitividad ha favorecido que aparezcan en el cooperativismo de segundo grado las cooperativas industriales y finalmente las de servicios que a partir de mitad de la década de los noventa han aparecido con más auge. Sólo en algunas comunidades autónomas se han hecho eco de este hecho y han adaptado la normativa para favorecer su aparición (figura 1).

En general las estructuras de segundo grado aparecen en la década de los setenta, pero es en la década de los ochenta y los noventa donde se produce la verdadera expansión. Este hecho concuerda con lo apuntado en la bibliografía cuando indica que, a pesar de las posibilidades de integración a partir de 1942 con las UTECO y a partir de 1977 con las ya denominadas cooperativas de segundo grado, la verdadera expansión no llegaría hasta la década de los ochenta. A nivel nacional, aparecen en 20 años el 75 por 100 de las sociedades que hoy permanecen activas⁵.

⁵ En Mozas (1998), puede verse un estudio de las razones que han impulsado a las sociedades cooperativas oleícolas jiennense a integrarse o no en estructuras de segundo grado. Un estudio de la integración del cooperativismo en el sector oleícola analizado desde el punto de vista comercial puede verse en Senise (2003).

Figura 1
Fundación de las sociedades cooperativas de segundo y posterior grado en España
por sectores de actividad



Base: 102 sociedades cooperativas de la encuesta.

Fuente: ESECA (2006).

En el cuadro 5 aparecen las sociedades cooperativas de segundo grado por sectores y por comunidad autónoma.

Cuadro 5.
Sociedades cooperativas de segundo grado activas por comunidades autónomas y sectores

COMUNIDAD AUTÓNOMA/PLAZA	AGRARIAS	PORCENTAJE AGRARIAS	INDUSTRIALES	PORCENTAJE INDUSTRIALES	SERVICIOS	PORCENTAJE SERVICIOS
Andalucía	45	22,27	8	44,44	12	20,00
Aragón	12	5,94	0	0,00	0	0,00
Asturias	3	1,49	0	0,00	0	0,00
Baleares	2	0,99	0	0,00	0	0,00
Canarias	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Cantabria	1	0,50	0	0,00	0	0,00
Castilla la Mancha	19	9,40	1	5,56	1	1,67
Castilla León	24	11,88	1	5,56	2	3,33
Cataluña	22	10,89	0	0,00	8	13,33
Extremadura	19	9,40	0	0,00	1	1,67
Galicia	8	3,96	0	0,00	0	0,00
Madrid	1	0,50	1	5,56	1	1,67
Murcia	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Navarra	6	2,97	0	0,00	0	0,00
País Vasco	3	1,49	6	33,32	28	46,67
La rioja	3	1,49	0	0,00	0	0,00
Valencia	20	9,90	0	0,00	5	8,33
Nivel nacional	14	6,93	1	5,56	2	3,33
Total	202	100,00	18	100,00	60	100,00

Fuente: Bernal y Mozas (2007).

Destacamos por lo general, que es habitual el que una sociedad cooperativa de primer grado sólo pertenezca a una de segundo. Sin embargo, la legislación no limita el que pueda pertenecer a otra o a otras cooperativas de posterior grado que les ofrezca servicios, fabrique productos o realicen actividades industriales que complemente la suya.

Por otra parte, existen dos tipos de cooperativas de segundo grado que pueden ser creadas: en el primer tipo, las entidades que se crean tienen de base a socios que coinciden en realizar la misma actividad y dedicarse al mismo sector. A este tipo de cooperativas de segundo y posterior grado las calificamos como *uniformes u homogéneas*, puesto que se dedican sólo a ofrecer un producto o un servicio. Sin embargo, existe en España otro modelo de cooperativismo de segundo y posterior grado al que denominamos de *actividad múltiple o plural*. La gran mayoría de las sociedades cooperativas de segundo grado en España pertenecen al primer grupo.

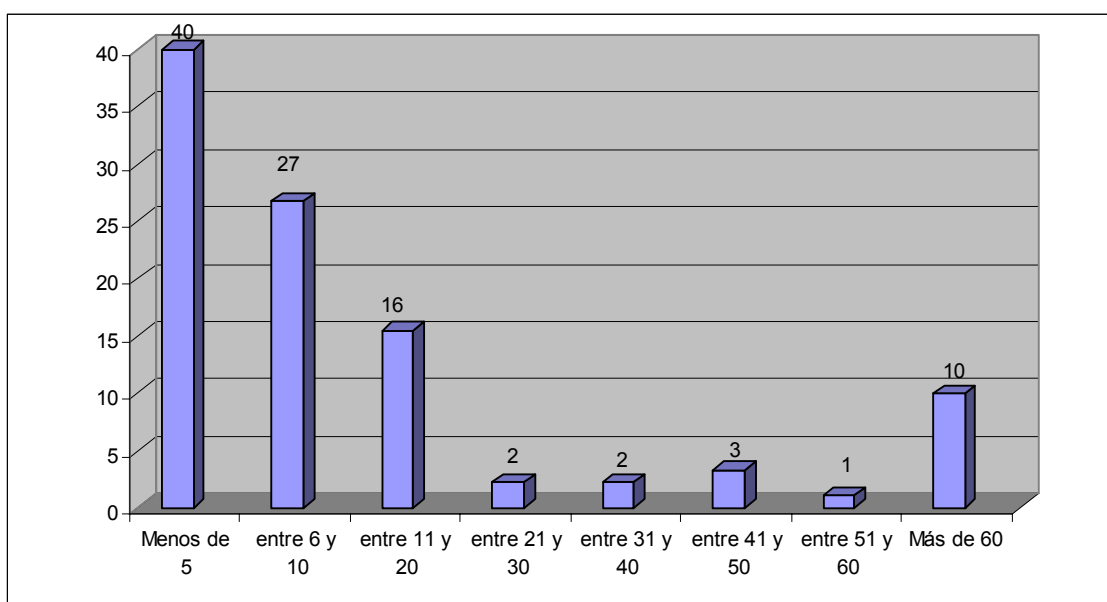
El incremento en la integración cooperativa puede encaminarse hacia esta segunda opción de integración, puesto que empresas que no compiten entre sí, pueden abrir sus carteras de clientes a otras cooperativas y viceversa, de manera que puedan ofrecer a un mayor número de ellos una oferta de productos más diversificados.

Todo lo anterior nos demuestra que se pueden propiciar mayores grados de concentración en el sector cooperativo, ya sea formando estructuras de tercer y

ulteriores grados o nuevas estructuras de segundo grado de servicios o sociedades con actividad múltiple o plural (Mozas y Bernal, ESECA 2006).

Si nos referimos al número de socios, entendiendo este término como el número de cooperativas de primer grado integradas en una de superior grado, podemos apreciar que España posee un cooperativismo de segundo grado de reducida dimensión (figura 2). El 83 por 100 de estas sociedades tienen menos de veinte socios y el 67 por 100 menos de diez. A pesar de este resultado, a lo largo de la revisión de las normativas sobre ayudas se ha detectado que existen en algunas comunidades autónomas subvenciones para la incorporación de nuevos socios a la entidad y así conseguir mayor dimensionamiento. En cualquier caso, según este indicador, esta ayuda no ha tenido mucha repercusión en el cooperativismo de segundo grado.

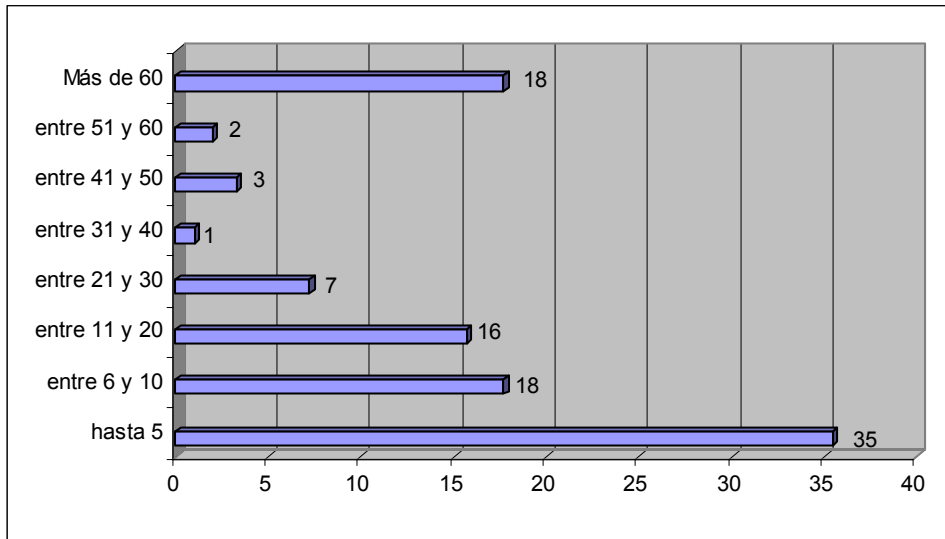
Figura 2.
Número de socios de las sociedades cooperativas de segundo grado



Fuente: Bernal y Mozas (2007).

La distribución del número de trabajadores que desempeñan su labor en el cooperativismo de segundo grado puede apreciarse en la figura 3. La primera conclusión que se obtiene es el reducido número de empleados en estas empresas. A nivel estatal el 35 por 100 de las sociedades cooperativas de segundo grado tienen cinco o menos de cinco empleados y el 76 por 100 menos de treinta.

Figura 3
Número de trabajadores de las sociedades cooperativas de segundo grado

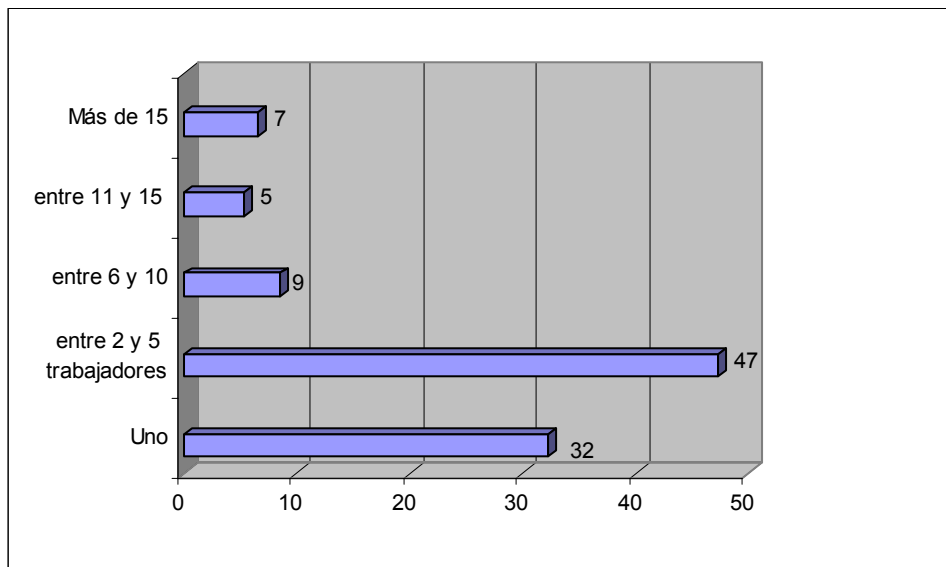


Fuente: Bernal y Mozas (2007).

Si nos referimos exclusivamente al personal de oficina, hemos de resaltar, aún más si cabe, la escasez de recursos humanos al frente de estas empresas. El 32 por 100 de las oficinas de estas empresas están ocupadas por una persona con el perfil de director-gerente en el mejor de los casos (figura 4). Si las sociedades cooperativas de segundo y ulterior grado se crean para desarrollar, sobre todo, nuevas actividades de comercialización, más próximas al consumidor, este número de trabajadores nos resulta claramente insuficiente⁶. Sin embargo, las ayudas para la contratación de personal técnico y gerentes en estas estructuras es una constante en las ayudas de prácticamente todas las comunidades.

⁶ En el ámbito agrario, por ejemplo, casi todas ellas se dedican a actividades de comercialización. No parece coherente que el departamento comercial esté formado por una sola persona.

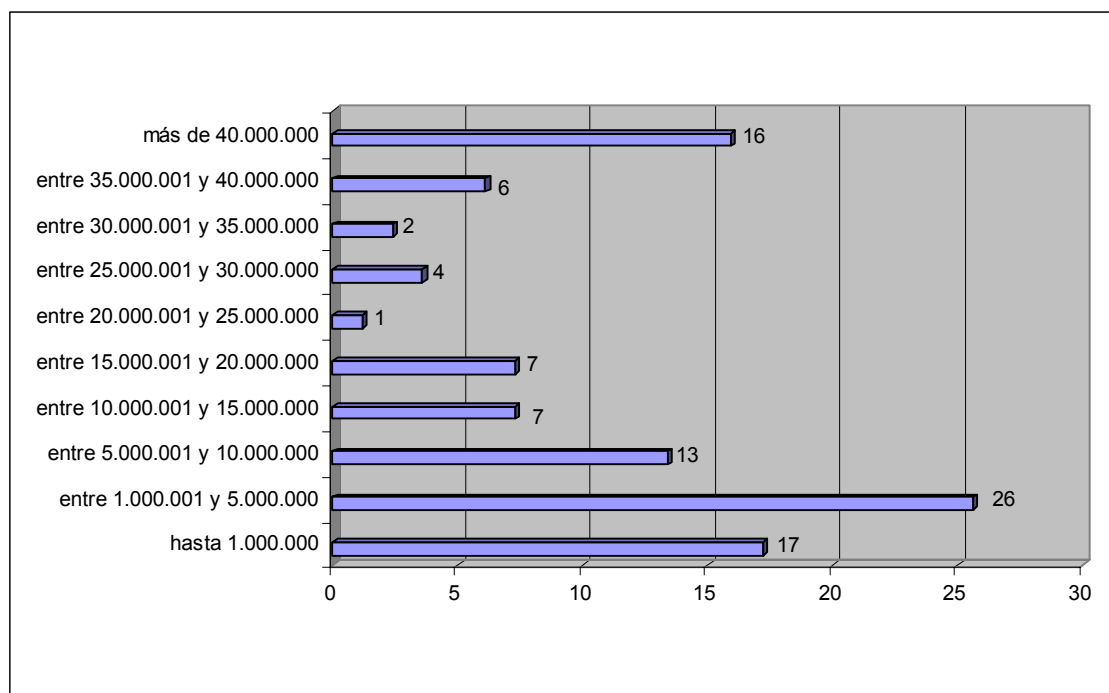
Figura 4
Número de trabajadores dedicados a labores administrativas en las sociedades cooperativas de segundo grado



Fuente: Bernal y Mozas (2007).

Finalmente, el volumen de facturación de estas entidades es otro indicador con el que se pueden caracterizar (figura 5). A nivel nacional, un 43 por 100 de ellas facturan menos de cinco millones de euros, lo que nos vuelve a advertir de que, en general, se tratan de empresas de pequeño tamaño empresarial.

Figura 5.
Volumen de facturación de las sociedades cooperativas de segundo grado



Fuente: Bernal y Mozas (2007).

4. Conclusiones.

De lo anterior podemos concluir en primer lugar que no es fácil localizar las ayudas para el fomento de la integración económica, además dependiendo de la comunidad autónoma donde se encuentre localizada una cooperativa y del tipo que sea podrá encontrar o no ayudas dirigidas expresamente a ellas.

Otra conclusión que podemos extraer es que el legislador, ha apostado más por el fomento de los procesos de creación de estructuras de segundo y posterior grado que por la integración total puesto que ha olvidado que la fórmula idónea para conseguir dimensión empresarial es el crecimiento mediante la fusión de entidades.

Por otra parte, existen nuevas formas de integración en el cooperativismo y en muchas normas no aparecen recogidas como posibles beneficiarias de las ayudas.

Finalmente, el objetivo de las ayudas en muchas comunidades autónomas, no va dirigido expresamente a la integración cooperativa, puesto que persiguen otros objetivos y tampoco son leyes emitidas directamente para el fomento de la economía social.

A pesar de todo ello, la cuantía de las ayudas a las que pueden aspirar las sociedades cooperativas de segundo grado que pretendan crearse puede ser muy elevada. Sin embargo, teniendo en cuenta el número de cooperativas de primer grado en nuestro país, no se aprecia un grado de integración elevado. Mas bien, en general, se tratan de pequeñas y medianas empresa.

Entre las causas aducidas en la literatura que explican la aparición tan tardía de estas estructuras se encuentran las desconfianzas, el conservadurismo, la resistencia a la pérdida de protagonismo de algunos rectores o dirigentes locales entre otros (Carrasco y Garrido, 1991). Abundando sobre este tema Barea y Monzón, (1992) indicaban ya en el libro blanco de la economía social en 1992 que el recorrido histórico del cooperativismo en España había demostrado que las cooperativas prefieren acuerdos intercooperativos más en el plano de lo político y representativo que en el plano de lo económico. Esa declaración puede considerarse vigente, quince años después.

5. Bibliografía

- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI) (1995): “Los principios cooperativos del siglo XXI“, Revista sobre Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC-España, nº 19, octubre, pp. 38-39.
- ALONSO SÁNCHEZ, R. (2003). “Posibilidades y regulación de los procesos de integración en España (cooperativas de segundo grado, grupos cooperativos y fusiones)”, en Chaves, Fajardo y Rui Namorado. Integración Empresarial Cooperativa: posibilidades ventajas inconvenientes, Ponencias al II ° Coloquio Ibérico de cooperativismo y economía social, CIRIEC-España, Valencia, pp. 19-42.
- BAREA TEJEIRO, José Y MONZÓN CAMPOS José Luis (Directores) (1992): Libro Blanco de la Economía Social en España, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- CARRASCO CARRASCO, M. y GARRIDO SÁNCHEZ, J. (1991): “Integración y asociacionismo: una estrategia competitiva para el cooperativismo agrario“, Revista de Economía y Empresa, vol. XI, nº 29/30, pp. 65-75.
- COSTA CAMPÍ, M^a T. (1989): “La cooperación entre empresas, nueva estrategia competitiva”, Economía Industrial, marzo-abril, pp. 27-45.
- ESECA (2006): Informe sobre la Economía Social de Andalucía 2004/2005, ESECA, Granada.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, E. (1991): “Una tipología de la cooperación empresarial”, Esic-Market, octubre-diciembre, pp. 101-113.
- JARILLO, J. C. (1989): “Ventaja competitiva y ventaja comparativa”, Economía Industrial, marzo - abril, pp. 69-75.
- JULIÁ IGUAL, J. F. (1991): “El cooperativismo agrario ante el reto europeo“, Revista de Economía y Sociología en el Trabajo, nº 12, pp. 25-37.
- MARTÍNEZ CHARTERINA, A. (1990): Análisis de la integración cooperativa, Deusto, Bilbao.
- MONTERO GARCÍA, A. (1991): Cooperativismo agrario de segundo grado, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- MOZAS MORAL A. y BERNAL JURADO E. (2007): El cooperativismo de segundo grado: El caso Español, comunicación presentada a la primera conferencia Mundial de Investigadores en Economía Social, celebrada en Victoria, Canadá, octubre 2007.
- MOZAS MORAL, A. (1998): Análisis de la organización de las almazaras cooperativas jiennenses, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Jaén, Jaén.
- OHMAE, K. (1989): “La lógica mundial de las alianzas estratégicas”, Harvard Deusto Business Review, nº 40, pp. 96-110.
- PORTER y FULLER (1988): “Coaliciones y estrategia global”, ICE, junio, pp. 101-120.
- ROSEMBUJ, T. (1987): “La cooperación entre cooperativas“, Revista de Economía Social y de la Empresa, nº 4, pp. 6-9.
- SENISE BARRIO, O. (2003): La orientación al mercado en el sector oleícola andaluz: una análisis a partir de las cooperativas de segundo y ulterior grado, Analistas Económicos de Andalucía, Málaga.
- VARGAS SÁNCHEZ, A. (1993): “La integración del cooperativismo agrario: justificación de una necesidad. Especial referencia al sector olivarero oleícola

onubense“, Revista sobre Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC-España, nº 14, septiembre, pp. 127-154.

Normativa

- DECRETO 8/1996, de 30 de enero, de la Diputación General de Aragón, por el que se establece un régimen de ayudas para el fomento del asociacionismo agrario. B.O. Aragón nº 16 Organismo emisor: Departamento de Agricultura y Medio Ambiente. Fecha de Publicación: 9/02/96.
- DECRETO 29/1999, de 29 de marzo, por el que se establecen ayudas para las entidades asociativas agrarias para la mejora de los medios y de los procesos de comercialización de sus producciones agrarias y agroalimentarias, modificado por el Decreto 204/2000. Consejería de economía y trabajo Junta de Extremadura.
- ORDEN de 08-06-2000, por la que se establecen los programas de fomento de la calidad agroalimentaria en Castilla-La Mancha (FOCAL 2000). Publicación D.O.C.M. nº 59 de 16 de junio de 2000. Consejería de Agricultura y Medio Ambiente.
- ORDEN de 17 de diciembre de 2002 por la que se convocan y se aprueban las bases reguladoras de las ayudas destinadas al fomento del asociacionismo agrario de transformación y comercialización de los productos agrarios. Publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 298 de fecha 27/12/2002. Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente.
- ORDEN de 12/03/2003, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden de 08/06/2000, por la que se establecen los programas de fomento de la calidad agroalimentaria en Castilla-La Mancha (FOCAL 2000). Publicación en el D.O.C.M. nº 57 de fecha 23 de abril de 2003.
- ORDEN APA/2362/2005, de 12 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al fomento de la integración cooperativa de ámbito estatal BOE nº 172 de 20 de julio de 2005. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.
- ORDEN de 25 de enero de 2006, por la que se desarrolla la Sección 6.ª del Decreto 280/2001, de 26 de diciembre, sobre ayudas destinadas al fomento del asociacionismo agroalimentario. BOJA 24 de 6 de febrero de 2006. Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca.
- ORDEN de 2 de mayo de 2006, por la que se convocan, para el año 2006, subvenciones destinadas a la mejora de la competitividad de las entidades comercializadoras. Boletín Oficial de Canarias núm. 89, miércoles 10 de mayo de 2006. Consejería de Agricultura, Pesca, Ganadería, Pesca y Alimentación.
- ORDEN 137/2007, de 24 de enero, por la que se corrige error en la Orden 3003/2006, de 26 de diciembre Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. (BOCM nº 31, de 6 de febrero).
- ORDEN APA/1653/2006, de 10 de mayo, por la que se hace pública para el ejercicio 2006, la convocatoria de ayudas destinadas al fomento de la integración cooperativa de ámbito estatal, BOE 128 de 30 de mayo de 2006. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación
- ORDEN de 16 de octubre de 2006, de la Consejería de Agricultura y Agua, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan para el año 2006 subvenciones

- para las organizaciones profesionales agrarias, para el fomento de actividades de representación y colaboración. B.O. Murcia nº 248 de 26/10/2006.
- ORDEN 3003/2006, de 26 de diciembre, del Consejero de Empleo y Mujer, por la que se convocan ayudas para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales en el ámbito de la Comunidad de Madrid para el año 2007. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. (BOCM nº 10, de 12 de enero de 2007).
- ORDEN de 24 de enero de 2007, de la Conselleria de Agricultura Pesca y Alimentación, que aprueba un régimen de ayudas (2007/2013/2012) a las cooperativas agrarias para la realización de actividades orientadas al desarrollo rural. Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación Comunidad Valenciana.
- RESOLUCIÓN de 13 de febrero de 2007, del conseller de Agricultura Pesca y Alimentación, de corrección de errores de la Orden de 24 de enero de 2007, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, que aprueba un régimen de ayudas (2007/2013) a las cooperativas agrarias para la realización de actividades orientadas al desarrollo rural (DOCV de 9 de febrero de 2007, nº 5.447). Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación Comunidad Valenciana.
- RESOLUCIÓN de 23 de febrero de 2007, del conseller de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se inicia el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva, para el ejercicio 2007, de las ayudas reguladas en la Orden de esta conselleria, de 24 de enero de 2007, que aprueba un régimen de ayudas (2007/2013) a cooperativas agrarias. Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación Comunidad Valenciana.
- DECRETO 38/2007, de 6 de marzo, de fomento y apoyo de la actividad comercial en la Comunidad Autónoma de Extremadura y primera convocatoria de las ayudas para el ejercicio 2007. Consejería de economía y trabajo. Diario oficial de Extremadura 13 de marzo de 2007.
- ORDEN de 30 de marzo de 2007, de la Consejería de Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al programa de fomento de la Economía Social en la Comunidad Autónoma de La Rioja. (BOR de 7 de abril de 2007).
- RESOLUCIÓN de 4 de abril de 2007, de la Dirección General de Industrias y Calidad Agroalimentaria, por la que se convocan, para el año 2007, las ayudas al fomento del asociacionismo agroalimentario previstas en el artículo 6 apartado c) de la orden de 25 de enero de 2006. BOJA nº 75 de 17 de abril de 2007. Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca
- ORDEN de 19 de abril de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras de un programa de incentivos para el fomento de la innovación y el desarrollo empresarial en Andalucía y se efectúa su convocatoria para los años 2007 a 2009. Junta de Andalucía Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. BOJA nº 91 de 9 de mayo de 2007.
- ORDEN AYG/785/2007, de 20 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras del régimen de ayudas para promover y fomentar el movimiento cooperativo agrario en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Miércoles, 2 de mayo 2007. Consejería de Agricultura y ganadería. B.O.C. y L. - N.º 84
- ORDEN GAN//27/2007, de 3 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el fomento del asociacionismo agrario en Cantabria. Lunes, 14 de mayo de 2007
- ORDEN de 4 de mayo de 2007, por la que se convocan en el año 2007 las ayudas establecidas en la Orden GAN/27/2007, de 3 de mayo, por la que se establecen

- las bases reguladoras de las ayudas para el fomento del asociacionismo agrario en Cantabria. Lunes, 14 de mayo de 2007.
- RESOLUCIÓN de 28 de mayo de 2007, del Presidente del Servicio Riojano de Empleo por la que se convocan ayudas al programa de fomento de la Economía Social, para el año 2007 en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en aplicación de la Orden de 30 de marzo de 2007, de la Consejería de Hacienda y Empleo por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de dichas ayudas. (BOR de 31 de mayo de 2007).
- ORDEN de 4 de julio de 2007, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se regulan las ayudas para el fomento de la promoción territorial planificada de empresas de Economía Social en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. BOPV, lunes 23 de julio de 2007.
- ORDEN FORAL 211/2007, de 5 de julio, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se establecen las normas reguladoras que regirán la concesión de ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias para la compra de maquinaria realizada por entidades en régimen asociativo durante el periodo 2007-2010 y se aprueba la convocatoria de ayudas para el año 2007. Viernes, 17 de agosto de 2007 B.O. de Navarra–Número 102
- ORDEN TRE/248/2007, de 6 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al fomento de la economía cooperativa. Consejería de Trabajo Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña 19/07/2007
- RESOLUCIÓN de 17 de julio de 2007, del Director General del Servicio Regional de Empleo, por la que se aprueba para el año 2007 la distribución por líneas de la subvención pública relativa al fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 206, de 30 de agosto).
- RESOLUCIÓN TRE/2341/2007, de 19 de julio, por la que se abre la convocatoria para el año 2007 para presentar las solicitudes para la concesión de subvenciones destinadas al fomento de la economía cooperativa reguladas en la Orden TRE/248/2007, de 6 de julio. Consejería de Trabajo. Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña 19/07/2007
- RESOLUCIÓN de 2 de agosto de 2007, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Principado de Asturias, por la que se aprueban las bases reguladoras que regirán la concesión de subvenciones para la integración y consolidación de las entidades asociativas agrarias para el año 2007. BOPA nº 191, de 16 de agosto de 2007.
- RESOLUCIÓN de la Consejería de Trabajo y Formación de 6 de Agosto de 2007 por la que se aprueba la convocatoria para conceder ayudas públicas dirigidas a las entidades asociativas de cooperativas y sociedades laborales en el periodo de 1 de mayo a 31 de octubre de 2007. Islas Baleares.
- ORDEN de 17 de agosto de 2007 por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la promoción, modernización y dimensionamiento del asociacionismo agrario en Galicia y se convocan las ayudas para el año 2007. Consejería del Medio Rural, Xunta de Galicia. Diario Oficial de Galicia nº 164, de 24 de agosto de 2007.

CAPÍTULO 13.

INICIATIVAS PÚBLICAS DE APOYO A LA INCORPORACIÓN DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN EL SECTOR ESPAÑOL DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Enrique Bernal Jurado

Departamento de Economía

Universidad de Jaén

Adoración Mozas Moral

Departamento de Administración de Empresas, Contabilidad y Sociología

Universidad de Jaén

Palabras clave: Economía social, Cooperativas, Sociedades laborales, Internet, TIC, Comercio electrónico, Ayudas públicas, Subvenciones, Políticas públicas, Sociedad de la información, Nuevas tecnologías, PYMES.

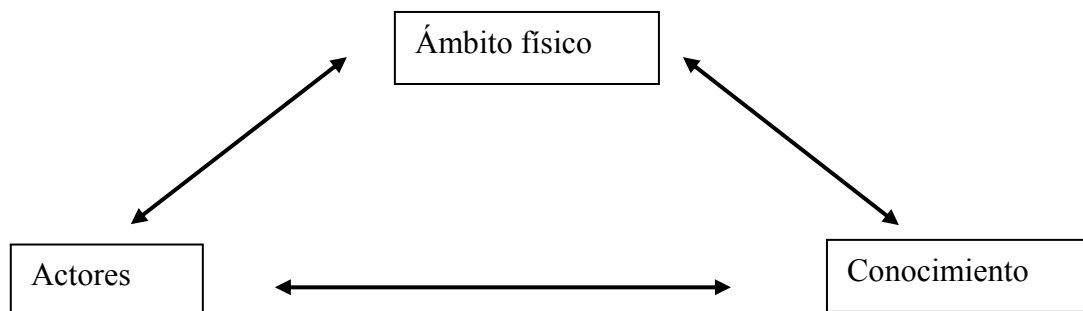
1. Introducción

Algunos de los principales indicadores empleados al objeto de medir el grado de desarrollo de la Sociedad de la Información, en general, y del comercio electrónico, en particular, en el sector de la Economía Social en España, muestran valores inferiores a los alcanzados por el conjunto empresarial nacional. De este modo, para el caso de la Comunidad Valenciana, Ferrer *et al* (2006) ponen de manifiesto la existencia en dicho sector de una escasa utilización relativa de Internet para fines comerciales, así como para gestionar el ámbito interno de la organización, al mismo tiempo que constatan la necesidad de una mayor formación tecnológica de sus recursos humanos. Estos resultados coinciden en esencia con los encontrados en un estudio previo publicado por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía (Espasandín *et al.*, 2003) para el sector de la Economía Social andaluz. Estos déficit deben interpretarse teniendo en cuenta el retraso que ya de por sí presenta el tejido empresarial español respecto al de otros países de nuestro entorno en lo que se refiere a la incorporación de la Sociedad de la Información en el desarrollo de su actividad.

Ante la citada situación ha aparecido una decidida participación pública, basada, no sólo en acciones tendentes a concienciar a los agentes económicos de la necesidad de participar en el nuevo mercado, sino también en la prestación de ayudas que resten importancia a las carencias financieras y organizativas que algunos estudios han constatado en el sector y que hoy le puede impedir desenvolverse en la nueva Sociedad de la Información por sí mismo con la misma soltura que lo hacen las empresas de otros sectores¹. Estas medidas tienden a estimular su difusión en tres ámbitos fundamentales (figura 1): el ámbito físico -infraestructuras y equipamientos-, la red de actores y su organización, y la situación de la innovación, conocimiento y formación.

¹ En el estudio realizado para el caso del sector andaluz de la Economía Social se concluía que una de las características del Subsistema de Innovación en este sector era que las empresas “encuentran notables obstáculos para innovar debido a la falta de recursos financieros” (Espasandín *et al.* 2003, p. 272).

Figura 1
Elementos clave para el desarrollo de la sociedad de la información



Fuente: Bernal y Rodríguez (2003, p. 115).

Con base en lo anterior, a continuación, se detallan las principales ayudas públicas, que en cada uno de los ámbitos señalados -el físico, los actores y el conocimiento- se están llevando a cabo y que indirecta o directamente están facilitando a las empresas españolas de Economía Social el acceso a la Sociedad de la Información y el fomento del uso de Internet como canal de comercialización. La mayoría de las mismas van dirigidas a las Pymes en general. Sin embargo sí nos encontramos con algunas centradas específicamente en el ámbito de la Economía Social, lo que no deja de ser un reconocimiento de la importancia del sector en nuestro país y de la necesidad de un especial apoyo para evitar el retraso tecnológico del mismo.

El método utilizado en la elaboración de este trabajo se ha basado en la utilización de fuentes secundarias. Se ha contactado con los servicios de Economía Social de las diferentes comunidades autónomas localizados en las consejerías que tenían las competencias. En muchos casos nos remitían a la Web, mientras en otros nos indicaban la orden o la resolución en la que se recogían las políticas en cuanto a TIC para la Economía Social. Sin embargo, en un gran número de las oficinas con competencias en Economía Social nos indicaban que desconocían las medidas o que éstas podían estar repartidas en diferentes consejerías; en esos casos se realizó una búsqueda en los boletines oficiales correspondientes y en los distintos buscadores de Internet, hasta encontrar la norma reguladora. El trabajo de recogida de información se realizó desde el 20 de julio y durante todo el mes de agosto de 2007 y abarca la norma en vigor para 2007.

Finalmente, con relación a la secuencia del trabajo que se presenta, tras este epígrafe, en el que se plantea la justificación del trabajo a realizar, el objetivo que se persigue y el método de trabajo utilizado, se estudia en un segundo apartado los fundamentos teóricos del estudio, seguido de uno tercero en el que señalan las iniciativas de apoyo a la sociedad de la información en general y un cuarto en el que se especifican esas políticas para el caso concreto de la Economía Social. El trabajo culmina con unas conclusiones y la relación de la bibliografía utilizada.

2. Fundamentos teóricos

Desde la perspectiva económica, los estudios sobre empresas de Economía Social, especialmente de cooperativas, se han desarrollado bajo distintos enfoques teóricos, entre las que se encuentran la teoría de los costes de transacción (Williamson, 1975), la teoría de la agencia (Simon, 1957, Alchian y Demsetz, 1972; Jensen y Meckling, 1976) o la teoría de los recursos y capacidades (Penrose, 1959; Asoff, 1965; Wemerfelt, 1984), entre otros. Centrándonos en el primer enfoque, desde la perspectiva de la *teoría de los costes de transacción*, los acuerdos de cooperación suponen una centralización en la gestión de los contratos para la obtención de los recursos necesarios en la producción, y que tiene como fin el aumento de la eficiencia contractual.

Con relación a lo anterior, es abundante la literatura que señala que las tecnologías de la información tienen el potencial de reducir los costes de transacción entre actividades y de reducir el riesgo inherente a cada transacción (Bakos, 1991, Strader and Shaw, 1997; Benjamín and Wigand, 1995 y 1997; Steinfeld, Kraut y Plumier, 1997), de mejorar la eficiencia en las actividades de la cadena de valor (Rayport and Sviokla, 1994 y 1995; Evans y Wurster, 1997; Ghosh, 1998; Porter&Millar, 1985) y de facilitar la difusión del conocimiento organizativo (Gurteen, 1998; Swan et al., 1999). Su uso facilita el dar respuesta a los objetivos económicos que justifican la cooperación empresarial, al mismo tiempo que crear una red de telecomunicaciones interorganizacional vía Internet que incrementase el valor añadido de la relación establecida entre las cooperativas de primer y segundo grado.

Siguiendo a Vargas (2002), Internet da lugar a una nueva forma de hacer negocios, pero es, sobre todo, un poderoso instrumento de participación y gestión del conocimiento organizacional, que hace posible su captura, procesado y puesta a disposición del mismo allí donde se necesita y en las condiciones requeridas por el usuario. Y es que, si en el resto de sociedades no cooperativas se hace necesaria la rápida y correcta información para la adopción de decisiones, en las sociedades cooperativas de primer y segundo grado, este hecho resulta imprescindible, puesto que la participación en la toma de decisiones es la nota característica, y la información es un elemento clave para la correcta adopción de las mismas. En este contexto, Internet se configura como una herramienta básica en la gestión en estas entidades que puede facilitar y generar una mayor transparencia en la información, además de agilizar y mejorar la participación de los socios.

3. Iniciativas de apoyo a la sociedad de la información

Tal y como se recoge en el Libro Verde sobre la Innovación (Comisión Europea, 1995), "... los niveles local y regional son los escalones de proximidad más adaptados para llegar a las empresas, especialmente las Pymes, y proporcionarles los apoyos necesarios para que alcancen el nivel de competitividad que necesitan (recursos humanos, tecnológicos, financieros y de gestión). Constituyen también los escalones de base donde entran en juego las solidaridades naturales y las relaciones se establecen con más facilidad". En esta línea, en España han sido las CC.AA. las que han mostrado un protagonismo creciente durante los últimos años a la hora de facilitar la penetración de la Sociedad de la Información en sus respectivos tejidos empresariales. Las iniciativas de apoyo en este ámbito llevadas a cabo se han enmarcado bien en planes específicos

desarrollados para este fin o en planes sectoriales (tabla 1), habiendo sido sus resultados seguidos de cerca por los diferentes Observatorios Regionales de la Sociedad de la Información (tabla 2), que en muchos casos han desarrollado labores de verdaderas “plataformas de promoción de las TIC en todos los ámbitos” (Sancho, 2004).

Tabla 1.
Iniciativas autonómicas para el desarrollo de la sociedad de la información

CC.AA	Plan Director	Plan general/sectorial	Acción
Andalucía		Plan de Innovación y Modernización de Andalucía (2004-2010)	
Aragón	Plan de banda ancha	Plan Director para el desarrollo de la SI (2004-2007)	
Asturias		Plan eAsturias 2007	
Baleares		Plan BIT siglo XXI (2001-2004)	
Canarias		Canarias Digital (2000-2006)	
Cantabria	eCantabria (2002-2006)		
Castilla-La Mancha		Plan Estratégico de Telecomunicaciones y SC (2003-2007)	
Castilla y León	Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones (PDIST 2004-2006)		
Cataluña	Plan Director de Infraestructuras de Telecomunicaciones (2005-2008)		
Comunidad Valenciana	Plan Estratégico Valenciano de Telecomunicaciones Avanzadas PEVTA (2004-2010)	AVANTIC (2004-2010)	
Extremadura		Infodes (1997-...)	Extensión ADSL
Galicia		Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia (PEDEGA 2000-2006)	
La Rioja		En desarrollo	Programa SIR
Madrid		Madrid Comunidad Digital (2004-2007)	
Murcia	Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones de la Región de Murcia (2001-2003)	Plan Región de Murcia SI (2002-2004)	Internet rural
Navarra	Plan Director para el Desarrollo de Infraestructuras de Telecomunicaciones de banda ancha (2003-2006)		
País Vasco		Plan de Informática y Telecomunicaciones (2003-2005)	
Ceuta		Programa Regional de Acciones Innovadoras de Ceuta (2000-2006)	
Melilla		Programa Regional de Acciones Innovadoras de Melilla (2000-2006)	

Fuente: Fundación Auna, Informe eEspaña (2005).

Tabla 2.
Observatorios, oficinas o fundaciones relacionadas con la sociedad de la información en España

Observatorio para la Sociedad de la Información en Navarra. http://www.cfnavarra.es/ObservatorioSi/quees.htm	Gobierno de Navarra
Observatorio Aragonés de la Sociedad de la Información. http://www.observatorioaragones.org/	Gobierno de Aragón
Observatorio para la Sociedad de la Información (OBSI). http://www10.gencat.net/dursi/es/si/observatori.htm	DURSI e Instituto de Estadística de Cataluña IDESCAT
Observatorio de Sociedad de Información del Principado de Asturias. http://www.asturiasenred.com/cont/observatorio	Gobierno del Principado de Asturias
Observatorio de la Sociedad de la Información de Castilla y León. http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cf/dgtt/orsi	Junta de Castilla y León
Observatorio TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación). http://www.observatoriotic.org	Consejería de Innovación, Industria y Comercio de la Junta de Galicia
Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información (CEVALSI). http://www.cevalsi.org	Generalidad Valenciana y entidades Privadas
Fundación Integra. Integración de recursos y nuevas tecnologías para la modernización de la Región de Murcia. http://www.f-integra.org	Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
Observatorio de la Sociedad de la Información. http://www.fundacionctic.org/actuaciones/observatorio	Centro para el Desarrollo en Asturias de las TIC
La Fundación Riojana para la Sociedad del Conocimiento [FUNDARCO]. http://www.conlared.com/soc_informacion/planes_estrategicos.htm	Fundación Riojana para la Sociedad del Conocimiento
Fundación Insula Barataria para el fomento de la Sociedad de la Información en Castilla-La Mancha. http://www.ibarataria.org	Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha y entidades privadas
e-Guipuzcoa. http://www.egipuzkoa.net/castellano/index.htm	Diputación Foral de Guipúzcoa

Fuente: Tomado de Sancho (2004). Elaboración propia.

A estas numerosas acciones cabría sumar las que se desarrollan por parte de los entes públicos de ámbito local. En este contexto, el Gobierno ha hecho un importante esfuerzo en sentar las bases que permitan coordinar y buscar sinergias entre las iniciativas que los distintos entes públicos, de ámbito nacional, autonómico y local, así como entes privados, están realizando con vistas a fomentar la Sociedad de la Información en sus respectivos ámbitos de actuación. Esta labor de coordinación se realiza en el marco del *Plan Avanza*². Un resumen de las iniciativas llevadas a cabo en las distintas Comunidades Autónomas en el ámbito de las Pymes puede verse en la tabla 3.

² El Plan Avanza, aprobado por el Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2005, busca acelerar el desarrollo de la Sociedad de la Información y lograr la convergencia con Europa y entre nuestras Comunidades Autónomas, reduciendo la brecha digital existente. A diferencia de otras actuaciones anteriores en el mismo ámbito, el citado Plan propone un modelo de ejecución en cooperación, que requiere la colaboración de las Comunidades Autónomas. En concreto, dentro de las líneas fijadas por el Gobierno, se formalizarán convenios marco individuales con cada una de las Comunidades Autónomas según sus prioridades, definiendo el alcance de los objetivos perseguidos, las medidas a emprender y la estrategia de cofinanciación de las distintas actuaciones. Las principales iniciativas por Comunidades Autónomas, locales y central puede consultarse en la dirección <http://www.planavanza.es/PlanAvanza2007>.

Tabla 3
Plan Avanza: actuaciones por comunidad autónoma enfocadas en las PYMES

Andalucía	<p>1. Dinamización PYME</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Desarrollo e implantación de soluciones de comunicación telemáticas entre proveedores y empresas tractoras ○ Desarrollo e implantación de soluciones colectivas sectoriales ○ Incentivos a las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> ○ NEXOPYME ○ PYME DIGITAL 2. Soluciones sectoriales ○ Proyecto de ayuda a la incorporación de las TIC en Pymes 3. Equipamiento y conectividad ○ NEXOPYME
Aragón	<p>1. Dinamización PYME</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Madurez digital de la pyme aragonesa ○ Potenciación del cluster tecnológico “Tecnoebro” ○ Proyecto SATI – Servicio de Asesoría de la Información ○ Jornadas de innovación tecnológica dirigidas a PYMES ○ Desarrollo tecnológico en Aragón ○ Jornadas orientadas a empresas del sector TIC ○ Apoyo al proyecto Softaragón ○ Banda ancha ámbito rural dirigidas a PYMES y autónomos ○ Laboratorio de usabilidad ○ Softaragón Plus-ITA ○ Difusión y promoción ○ Gestores de innovación para la empresa aragonesa ○ Investigación, Formación Y Transferencia de Conocimientos dentro del Campo de las TIC 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fomento protección intelectual empresas aragonesas 2. Acciones I+D+I para la empresa aragonesa. 3. Soluciones sectoriales ○ Convocatoria de subvenciones para la adaptación e integración a Digital Business Ecosystem (DBE) de aplicaciones del sector turístico. ○ Convocatoria de subvenciones de apoyo al software libre ○ Apoyo al Proyecto SoftAragón ○ Desarrollo de una Comunidad Web 2.0 Orientada al Sector Agroalimentario. ○ Convocatoria de subvenciones para la adaptación e integración a digital business ecosystem (dbe) de aplicaciones del sector turístico. 4. Equipamiento y conectividad ○ Convocatoria de subvenciones de apoyo al software libre. ○ Subvenciones a la conexión a internet mediante banda ancha en el ámbito rural y periurbano, dirigidas a PYMES y autónomos.
Asturias	<p>1. Dinamización PYME</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ PIATIC (Plan de innovación del autónomo en tecnologías de la información y la comunicación) ○ Portal Autónomos y Emprendedores ○ Taller nacional de tecnologías de la información y la comunicación aplicadas al sector comercio 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Plan de difusión y comunicación ○ Ayudas económicas para la adquisición de equipamiento y conectividad ○ Plan Formativo ○ Ayudas económicas para el desarrollo e implantación de páginas Web
Canarias	<p>1. Dinamización PYME</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Programa estratégico para la integración de las empresas canarias en la Sociedad de la Información y el Conocimiento ○ Acciones derivadas del plan de acción del programa estratégico para la integración de las empresas canarias en la Sociedad de la Información y el conocimiento 	<p>2. Soluciones sectoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Servicios proactivos TIC para Pymes ○ Subvenciones para actuaciones en el ámbito de las Tecnologías de la información y de las comunicaciones (TICs) en las PYMES

Tabla 3
Plan Avanza: actuaciones por comunidad autónoma enfocadas en las PYMES (continuación)

Cantabria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinamización PYME <ul style="list-style-type: none"> ○ TIC para Microempresas ○ TIC para el sector TIC ○ Diagnósticos TIC 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cantabria Comercio 2. Soluciones sectoriales ○ Mesas sectoriales TIC
Castillas-La Mancha	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinamización PYME <ul style="list-style-type: none"> ○ Digitalización de Pymes. ○ Centro de Excelencia de Software Libre. ○ Nexopyme ○ Centros Tecnológicos 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nexopyme. ○ Pyme Digital Castilla La Mancha 2. Soluciones sectoriales ○ MERCAMANCHA
Castilla y León	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinamización PYME <ul style="list-style-type: none"> ○ Pyme Digital consultoría y desarrollo de software y servicios técnicos ○ Pyme Digital Sector agroalimentario, transporte y distribución 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Soluciones sectoriales <ul style="list-style-type: none"> ○ Soluciones Sectoriales Comercio ○ Soluciones Sectoriales INDUSTRIAL
Cataluña	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinamización PYME <ul style="list-style-type: none"> ○ Actividades “Gate2Growth” para promover la innovación tecnológica 2. Soluciones sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Convocatoria de subvenciones para proyectos de producción de contenidos digitales, dirigida a PYMES ○ CESCA
Comunidad de Madrid	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinamización PYME <ul style="list-style-type: none"> ○ Difusión tecnológica sobre tecnologías de la información y de la comunicación ○ Apoyo a la implantación de soluciones TICS en pymes 2. Soluciones sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programa de fomento de las nuevas tecnologías en el sector audiovisual ○ Implantación del sistema SAP SRM para el portal Web para atención de proveedores. ○ Implantación de nuevas tecnologías en las pymes
Comunidad Valenciana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinamización PYME <ul style="list-style-type: none"> ○ Ayudas destinadas a las pymes para promover la utilización de soluciones o plataformas tecnológicas de negocio electrónico ○ Inmersión TIC Empresarial ○ Utilización de los recursos GESTIC para la promoción de la competitividad del sector empresarial ○ Negocio Electrónico 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Soluciones sectoriales <ul style="list-style-type: none"> ○ Ciudades Inteligentes en la economía del conocimiento ○ Competitividad y TIC. COMPETIC: Pymes para la economía del conocimiento ○ Observatorio de la Sociedad Tecnológica y del conocimiento OBSERVATIC: empresas y administraciones. ○ Inmersión TIC Empresarial
Extremadura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinamización PYME <ul style="list-style-type: none"> ○ Servicio de apoyo y asesoramiento tecnológico a la Pyme Extremeña 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sistema de Información y Asesoramiento para la implantación de la LINEX PYME con factura electrónica en la PYME Extremeña ○ Implementación de la Factura electrónica en LinEx PYME

Tabla 3
Plan Avanza: actuaciones por comunidad autónoma enfocadas en las PYMES (final)

Galicia	<p>1. Dinamización PYME</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Gestores de innovación para la empresa gallega ○ Fomento del comercio electrónico en polígonos industriales. ○ Gestores y dinamizadores de la S.I en la empresa gallega ○ Factura electrónica en la pequeña y mediana empresa ○ Certificación del la mejora de calidad de los procesos software ○ Banda ancha en el ámbito periurbano ○ Jornadas de innovación en las TIC dirigidas a PYMES ○ Protección intelectual en el tejido empresarial gallego 	<p>2. Soluciones sectoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Implementación de un sistema informático de trazabilidad en avicultura de carne, porcino y vacuno(Coren y Frigolouro) ○ Puesta en marcha, aplicación y mantenimiento de un sistema de trazabilidad de piensos para asegurar la trazabilidad alimentaria. ○ Implementación de un sistema de trazabilidad en alimentos elaborados. ○ Introducción de las TICs en empresas fabricantes de piensos compuestos para asegurar la trazabilidad.
Islas Baleares	<p>1. Dinamización PYME</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Facturación electrónica en procesos B2B entre Avanthotel y Agencias de viajes ○ Factura telemática en la pequeña y mediana empresa ○ Factura Telemática 	<p>2. Soluciones sectoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Urbanitas viviendo en el campo: activar la demanda de trabajos rurales ○ Central de medios locales: medios de comunicación y agendas de publicidad. ○ CONTVID-CONTABILIDAD VITIVINÍCOLA
La Rioja	<p>1. Dinamización PYME</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programa Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para PYMES y microempresas de La Rioja.
Navarra	<p>1. Dinamización PYME</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Plan difusión y promoción de las tic entre las pymes navarras. ○ Coordinador Cluster y creación de grupos de interés ○ Construcción de un Sistema de Vigilancia Tecnológica ○ Implantación, formación, complemento y seguimiento en los sectores correspondientes a los Planes Piloto. ○ Plan Piloto en un sector o sectores prioritarios elegidos previamente. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Identificación, selección y caracterización de los sectores de Navarra prioritarios. ○ Creación de Grupos de Trabajo Mixtos TIC/Sectores Productivos ○ Ciudad TIC Navarra ○ Apoyo a empresas en procesos de adaptación tecnológica. <p>2. Soluciones sectoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Proyectos sectoriales.
País Vasco	<p>1. Dinamización PYME</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Programa HOBEDI DIGITALA (Mejora Digital) 	<p>2. Soluciones sectoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ KZLANKIDETZA
Región de Murcia	<p>1. Dinamización PYME</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ CECARM 	<p>2. Equipamiento y conectividad</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ NEXOPYME

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de <http://www.planavanza.es/PlanAvanza2007>.

4. Iniciativas de apoyo a la sociedad de la información en el sector español de la Economía Social

Las actuaciones de apoyo financiero enfocadas en el sector de la Economía Social y que recogen entre sus objetivos el fomento de la Sociedad de la Información en el sector se enmarcan, principalmente, en la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, TAS 3501/2005, de 7 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales³. Entre sus objetivos se encuentra el "... apoyar el desarrollo de proyectos de creación y modernización de este tipo de empresas de la Economía Social, mediante una mejora de su competitividad, facilitando así su consolidación". En esta norma se contempla expresamente en su artículo 3, apartado 2, como requisito para acceder a las subvenciones que las inversiones en inmovilizado material o inmaterial deben contribuir a la creación, consolidación o mejora de la competitividad de cooperativas y sociedades laborales y que, además, deberán de resultar necesarias para su puesta en funcionamiento o ampliación, así como para la incorporación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones⁴. Por tanto, dentro del ámbito de la Economía Social, restringe las citadas ayudas a las dos modalidades de empresas señaladas.

En la tabla 4 se resumen las adaptaciones en el ámbito autonómico de estas bases establecidas por el Estado. En la mayoría de las Comunidades, las actuaciones están enfocadas principalmente en las empresas cooperativas y en las sociedades laborales, siendo escasas las dirigidas al sector de la Economía Social en su conjunto⁵. Con relación a los objetivos de las mismas, a excepción de Extremadura, en el resto de comunidades no se tratan de medidas dirigidas específicamente al desarrollo de la Sociedad de la Información en el sector, sino que contemplan objetivos más genéricos, entre los que se recoge de manera explícita la intención de facilitar la incorporación de las TIC en el mismo.

³ Esta Orden deroga expresamente la anterior Orden TAS 216/2004 y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la misma.

⁴ En concreto, podrán ser objeto de subvención las inversiones en terrenos, construcciones, instalaciones técnicas, maquinaria, utillaje, mobiliario, equipos para proceso de información, elementos de transporte, así como los activos inmateriales vinculados con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

⁵ Sólo se han detectado estas medidas más genéricas en las comunidades de Cantabria, Galicia, La Rioja, Cataluña, Andalucía.

Tabla 4
Principales iniciativas de apoyo públicas destinadas a favorecer el desarrollo de la sociedad de la información en el sector de la Economía Social por comunidades autónomas, 2007

COMUNIDAD	ACCIÓN	BREVE DESCRIPCIÓN	LOCALIZACIÓN
Asturias	Resolución de 30 de noviembre de 2006 de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la adquisición de software de gestión avanzada por parte de cooperativas y sociedades laborales, en el marco del programa ESTIC.	Destinado a facilitar e incentivar la implantación de <i>Software</i> de gestión avanzada en las empresas de Economía Social.	Boletín Oficial del Principado de Asturias, de 9 de enero de 2007. http://www.asturias.es/portal/site/Asturias
	Resolución de 13 de noviembre de 2006, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.	Realización de inversiones de inmovilizado material o inmaterial por parte de cooperativas y sociedades laborales necesarias para su puesta en marcha o ampliación, o para la incorporación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.	Boletín Oficial del Principado de Asturias nº 288, de 15 de diciembre de 2006. http://www.asturias.es/bopa/Bol/20061215/23759_02.htm
Canarias	Resolución de 30 de agosto de 2007, por la que se resuelve parcialmente la convocatoria de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las Cooperativas y Sociedades Laborales para el ejercicio 2007.	Subvenciones para la realización de inversiones que contribuyan a la creación, consolidación o mejora de la competitividad de cooperativas y sociedades laborales.	Boletín Oficial de Canarias nº 88, de 3 de mayo de 2007. http://www.gobcan.es/ayudas/fichaayudasgestiones.jsp?ws=ay&codigo=764&unidad=427
Cantabria	Orden IND/27/2007, de 8 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria de subvenciones destinadas al fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales y a financiar gastos de organización interna y funcionamiento de las asociaciones de cooperativas, de sociedades laborales, trabajadores autónomos y otros entes representativos de la Economía Social.	Subvenciones destinadas al fomento del empleo, mejora de la competitividad y consolidación de las cooperativas y sociedades laborales, así como a promover las actividades de formación, fomento y difusión de la Economía Social y a sufragar los gastos de organización interna y funcionamiento de las asociaciones de cooperativas, de sociedades laborales, trabajadores autónomos y otros entes representativos de la Economía Social establecidas en la Comunidad Autónoma de Cantabria.	Boletín Oficial de Cantabria nº 94, de 16 de mayo de 2007. http://boc.gobcantabria.es/BOC/datos/MES%202007-05/OR%202007-05-16%20094/PDF/7097-7105.pdf
Castilla y León	Orden EYE/412/2007, de 2 de marzo, por la que se convocan las subvenciones para el año 2007 para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las Cooperativas y Sociedades Laborales.	Concesión de las ayudas para el año 2007, dirigidas a incentivar la creación y mantenimiento de empleo en cooperativas y sociedades laborales, así como a aumentar la competitividad en este tipo de empresas en Castilla y León.	Boletín Oficial de Castilla y León nº 51, de 13 de marzo de 2007. http://sid.usal.es/versionimprimir.asp?ID=10831&Fichero=3.2.3

Fuente: Elaboración propia a partir de los Diarios Oficiales de las distintas Comunidades Autónomas.

Tabla 4
Principales iniciativas de apoyo públicas destinadas a favorecer el desarrollo de la sociedad de la información en el sector de la Economía Social por comunidades autónomas, 2007 (continuación)

COMUNIDAD	ACCIÓN	BREVE DESCRIPCIÓN	LOCALIZACIÓN
Extremadura	Orden de 5 de mayo de 2005 por la que se convocan subvenciones directas a la inversión para la incorporación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones por sociedades cooperativas y laborales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.	Subvencionar la adquisición de activos nuevos, materiales o inmateriales, vinculados con las nuevas tecnologías y las comunicaciones.	Diario Oficial de Extremadura nº 58, de 21 de mayo de 2005. http://www.juntaex.es/consejerias/igualdad-empleo/dg-trabajo/servicio-regional-sociedades-cooperativas-laborales/ayudas-ides-idweb.html
Galicia	Orden de 7 de marzo de 2007 por la que se establecen las bases reguladoras de los programas de fomento del empleo en empresas de Economía Social y la promoción del cooperativismo (modificada por Orden de 13 de abril de 2007).	Ayudas a las actividades de promoción y divulgación del cooperativismo y la adaptación a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.	Diario Oficial de Galicia nº 55, de 19 de marzo de 2007. Diario Oficial de Galicia, nº 78, de 23 de abril de 2007. http://www.xunta.es/apps/gdp/showFile.do?codProc=8021&codCons=TR
Madrid	Orden 3003/2006 de 26 de diciembre del Consejo de Empleo y Mujer de ayudas para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales.	Realización de inversiones de inmovilizado material o inmaterial por parte de cooperativas y sociedades laborales necesarias para su puesta en marcha o ampliación, o para la incorporación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 10, de 12 de enero de 2007. http://www.pymesonline.com/web/index.php/57+M568571fe65d/0 .
Aragón	Orden de 31 de enero de 2007, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocan para el año 2007 las subvenciones reguladas en el Decreto 48/2004, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, para la promoción del empleo en cooperativas y sociedades laborales.	Realización de inversiones de inmovilizado material o inmaterial por parte de cooperativas y sociedades laborales necesarias para su puesta en marcha o ampliación, o para la incorporación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.	Boletín Oficial de Aragón nº 34, de 22 de marzo de 2004. http://sid.usal.es/mostrarficha.asp?id=10766&fichero=3.2.3 .
Navarra	Resolución 700/2006, de 28 de febrero, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria, para el año 2006, de ayudas destinadas al fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales.	Concesión de subvenciones dirigidas a fomentar la incorporación, con carácter indefinido, como socios trabajadores o de trabajo en cooperativas y sociedades laborales de desempleados y de trabajadores con contrato de trabajo de carácter temporal en la misma cooperativa o sociedad laboral en la que se integran como socios, así como a apoyar el desarrollo de proyectos de creación y modernización de este tipo de empresas de la Economía Social, mediante una mejora de su competitividad, facilitando así su consolidación.	Boletín Oficial de Navarra nº 35, de 22 de marzo de 2006. http://www.cfnavarra.es/bon/063/F0603761.htm .
La Rioja	Orden de 30 de marzo de 2007, de la Consejería de Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al programa de fomento de la Economía Social en la Comunidad Autónoma de La Rioja.	Concesión de ayudas destinadas a fomentar el empleo en Cooperativas y Sociedades laborales, mediante el desarrollo de proyectos empresariales, fomentar la profesionalización en el nivel gerencial de estas sociedades mediante la contratación indefinida de expertos en Economía Social y favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar de las mujeres con cargas familiares que se incorporen como socias a empresas de Economía Social.	Boletín Oficial de la Rioja nº 45, de 7 de abril de 2007. http://www2.larioja.org/pls/dad_user/G04.texfo_integro?p_cdi_accn=44-183027&anterior=A .

Fuente: Elaboración propia a partir de los Diarios Oficiales de las distintas Comunidades Autónomas.

Tabla 4
Principales iniciativas de apoyo públicas destinadas a favorecer el desarrollo de la sociedad de la información en el sector de la Economía Social por comunidades autónomas, 2007 (final)

COMUNIDAD	ACCIÓN	BREVE DESCRIPCIÓN	LOCALIZACIÓN
Islas Baleares	Resolución del Consejero de Trabajo y Formación, de 26 de febrero de 2007, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de ayudas públicas para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales.	Apoyo a las empresas de Economía Social dirigido al fomento del empleo y la mejora de la competitividad en cooperativas y sociedades laborales así como a la realización de actividades de formación, difusión y fomento de la Economía Social vinculadas directamente al fomento del empleo.	Boletín Oficial de las Islas Baleares nº 38, de 13 de marzo de 2007. http://empleo.mtas.es/empleo/poleemple/numeros/2007/032007/docsCCAA/Baleares01.pdf
Castilla-La Mancha	Resolución de 13-06-2007, de la Dirección General de Promoción Empresarial y Comercio, sobre convocatoria de ayudas a la inversión de microempresas reguladas en la Orden de 06-10-2004.	Subvención de las inversiones efectuadas en inmovilizado material e inmaterial nuevos, entre otros equipos para procesos de información, instalaciones de diseño y fabricación asistido por ordenador.	Diario Oficial de Castilla-La Mancha, de fecha 3 de julio de 2007. http://docm.jccm.es/pls/dial/DIAL_COINCIDENCIAS.COINCIDENCIAS_INICIO?TX_T_DESCRIPTOR=COMERCIO&txt_inf_docm=01/01/2007&txt_sup_docm=31/12/2007
Cataluña	Orden TRE/248/2007, de 6 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al fomento de la economía cooperativa.	Subvención de Inversiones en inmovilizado material o inmaterial que contribuyan a la creación, consolidación o mejora de la competitividad de cooperativas y sociedades laborales.	Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, de 19 de julio de 2007. http://empleo.mtas.es/empleo/poleemple/DispoRelev/DRlev2007/Autonómico/Cataluña.htm
Comunidad Valenciana	Orden de 31 de mayo de 2007, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas al fomento de las cooperativas y sociedades laborales, y se convocan dichas ayudas para el ejercicio 2007.	Realización de inversiones de inmovilizado material o inmaterial por parte de cooperativas y sociedades laborales necesarias para su puesta en marcha o ampliación, o para la incorporación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.	Diario Oficial de la Comunitat Valenciana de nº 5529, de 7 de junio de 2007. www.cult.gva.es/sedev/cursos_estiu/estiu%2007/ajudes_formació_permanent.pdf
Andalucía	Orden de 25 de septiembre de 2006, por la que se establecen las bases reguladoras de las Medidas para el Desarrollo de la Economía Social y se efectúa su convocatoria para los ejercicios 2006 y 2007.	La presente Orden tiene por objeto establecer las bases reguladoras de las Medidas para el Desarrollo de la Economía Social, con la finalidad de fomentar el desarrollo de una Economía Social emprendedora, innovadora y competitiva en el marco del tejido productivo andaluz, mediante acciones de investigación y estudios, implantación de planes y programas de innovación para el sector, mejora de la capacidad profesional de socios y trabajadores, así como apoyo a la vertebración y asociación de las empresas.	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 203, de 19 de Octubre de 2006. http://www.andaluciajunta.es/portales/boletines/2006/10/aj-bojaVerPagina-2006-10/0_23166.bi%253D696852629883_00.html

Fuente: Elaboración propia a partir de los Diarios Oficiales de las distintas Comunidades Autónomas.

Es preciso destacar que las ayudas tendentes a favorecer la incorporación de las empresas de Economía Social a la Sociedad de la Información están enfocadas principalmente en el desarrollo del ámbito físico, esto es, en facilitar la adquisición de equipos informáticos y la conexión de Internet por parte de las empresas, siendo prácticamente inexistentes, sin embargo, las dirigidas a ampliar los usos empresariales de estas tecnologías, básicamente reducidos en la actualidad al uso del correo electrónico y al acceso a web de otras instituciones. Tal y como se ha apuntado anteriormente, los escasos estudios realizados en el ámbito de la Economía Social sobre incorporación de las TIC sugieren que los déficits se encuentran, no tanto en la dotación de ordenadores y conexión a Internet (*ámbito físico*), como en la falta de aprovechamiento del conjunto de oportunidades que ofrecen estas tecnologías en el desarrollo de la actividad empresarial. De este modo, es reducida la simple presencia de empresas de Economía Social en Internet vía página web y mucho más el uso de Internet para realizar comercio electrónico (compra y ventas *online*) y para gestionar el ámbito interno de la organización (*Intranet*). En este contexto, serían deseables medidas que premiaran proyectos dirigidos al aprovechamiento de las nuevas tecnologías para canalizar la compra/venta de productos (*ámbito de actores*) así como la formación del personal de estas empresas para poderlos desarrollar (*ámbito del conocimiento*). Solo así podrán participar plenamente las empresas de Economía Social en un mercado *online*, cuya amplitud no cuenta con parangón en la historia económica, caracterizado por su capacidad para difuminar las distancias físicas y temporales entre los agentes que participan en una transacción económica.

5. Conclusiones

El objetivo básico perseguido en el presente capítulo ha sido el de identificar las ayudas con las que cuentan las empresas de Economía Social para facilitarles su incorporación a la Sociedad de la Información. En el trabajo realizado, se ha podido constatar la presencia de una decidida apuesta por parte de las entidades públicas, especialmente las de carácter autonómico, por mejorar la productividad del tejido productivo en sus respectivos ámbitos de actuación a través de la incorporación de las TIC y la realización de un importante esfuerzo del gobierno central por unificar los esfuerzos realizados por diferentes entes locales y autonómicos. Las medidas dirigidas a las Pymes en general abarcan una importante variedad de proyectos encaminados a mejorar tanto su dotación en TICs (*ámbito físico*), como el nivel de presencia en Internet (*ámbito de actores*) y la formación de su personal (*ámbito del conocimiento*). Las dirigidas específicamente al sector de la Economía Social en las distintas comunidades autónomas se enfocan en la mayoría de los casos en las cooperativas y sociedades laborales y se centran fundamentalmente en mejorar el nivel de equipamiento de las entidades y no su nivel de uso o formación de sus usuarios.

6. Bibliografía

- ALCHIAN, A. A. y DEMSETZ, H. (1972): "Production, information costs and economic organization", *American Economic Review*, nº 62, pp. 777-795.
- ANSOFF (1965): *Corporate strategy*, Ed. Mc-Graw Hill, New York.
- ANTONELLI, C. A. (1992): "The economic theory of information networks, en Antonelli (ed.): *The economic of information networks*, Amsterdam, pp. 5-27.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE COMERCIO ELECTRÓNICO (2003): *Estudio sobre la aplicación del comercio electrónico B2B en las Pymes españolas*, en www.aece.org.
- BAKOS, J. Y. (1991): "A strategic analysis of electronic market places", *Management Information Systems*, vol. 15 (3), pp. 295-310.
- BENJAMIN, R. I. y WIGAND, R. (1997): "Electronic Comerse: effects on electronic markets", *Journal of Computer Mediated Communication*, vol. 1, nº 3, obtenido en www.ascusc.org (24 de marzo de 2004)
- BENJANMIN, R. y WIGAND, R. (1995): "Electronic markets and virtual value chains on the information superhighway", *Sloan Management Review*, vol. 36, nº 2, pp. 62-72.
- BERNAL JURADO, E. y RODRÍGUEZ COHARD, J. C. (2003): "Las regiones objetivo 1 españolas en la Sociedad de la Información: el comercio electrónico como elemento de desarrollo", en *Revista de Estudios Regionales*, nº 67, pp. 107-136.
- CIRIEC-ESPAÑA: MONOGRÁFICO "Economía social y nuevas tecnologías", *Revista CIRIEC*, Nº 49.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Libro verde sobre la innovación*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- ESPASANDIN BUSTELO, F. Y GANAZA VARGAS, J. (2003) *Innovación y nuevas tecnologías en las empresas de Economía Social andaluzas*. Conserjería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Sevilla.
- EVANS, P.B. y WURSTER, T. S. (1997): "Strategy and the new economics of information", *Harvard Business Review*, (75: 5), Sept-Oct 1997, pp. 71-82.
- FERRER SAPENA, A., SANZ BLAS, S., ONTALBA RUIPEREZ, J.A. Y PESET MANCEBO, F. (2006): *Las TIC en las empresas de economía social de la comunidad valenciana. Estudio descriptivo*, Ediciones Florida.
- FUNDACIÓN AUNA (2006): eEspaña. Informe Anual sobre el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España 2005, tomado de <http://www.fundacionauna.com> (5 de septiembre de 2007).
- GHOSH, S. (1998): "Making business sense of the Internet", *Harvard Business Review*, marzo-abril, pp. 126-135.
- GURTEEN, D. (1998): "Knowledge, creativity and innovation", *Journal of Knowledge Management*, vol. 2, nº 1, pp. 5-13.
- JENSEN, M. C. Y MECKLING, W. H. (1976): "Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, vol. 3, pp. 305-360.
- MOZAS MORAL, A. y BERNAL JURADO, E. (2004): "Integración cooperativa y TIC's: presente y futuro", *Revista CIRIEC*, Nº 49, pp. 143-167.
- NOUWENS, J. y BOUWMAN, H. (1995): "Living apart together in electronic commerce: the use of information and communication technology to create network organizations", *Journal of Computer Mediated Communication*, vol. 1, nº 3, en www.ascusc.org (24 de marzo de 2004).

- OCDE (1998): *The economic and social impacts of electronic commerce: preliminary findings and research agenda*, http://WWW.OECD.org/subject/e_commerce. (20 de enero de 2000).
- PENROSE, E. T. (1959): *The theory of the growth of the firm*, Ed. Bail Blackwel, Oxford.
- PORTER, M. E. y MILLAR, V. E (1985): "How information gives you competitive advantage", *Harvard Business Review*, 64 (4), pp. 149-160.
- RAYPORT, J. F. y SVIOKLA, J. J. (1995): "Exploiting the virtual value Cain", *Harvard Business Review*, vol. 73, nº 6, pp. 75-85.
- RED.ES (2004): *La microempresa española en la Sociedad de la Información 2004*, Entidad Pública Empresarial Red.es, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid, tomado de www.red.es (12 de enero de 2006).
- SANCHO GIL; J. M. (2004): "Los observatorios de la Sociedad de la Información: Evaluación o Política de Promoción de las TIC en Educación", *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 36, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), pp. 37-68.
- SARKAR, M., BUTLER, B. y STEINFELD, C. (1998): "Cybermediaries in electronic marketplace: toward theory building", *Journal of Business Research*, nº 41, pp. 215-221.
- SIMON, H. A. (1957): *Administrative behaviour*, Ed. Mac Millan, New York.
- STEINFELD, C., KRAUT, R. y PLUMMER, A. (1997): "The impact of interorganizational networks on buyer-seller relationships", *Journal of Computer Mediated Communications*, vol. 1, nº 3, en www.ascusc.org (24 de marzo de 2004).
- STRADER, T. y SHAW, M. J. (1997): "Characteristic of electronic markets", *Decision Support Systems*, vol. 21, pp. 185-198.
- SWAN, J., NEVELL, S., SCARBROUGH, H. Y HISLOP, D. (1999): "Knowledge management and innovation: networks and networking", *Journal of Knowledge Management*, vol. 3, nº 4, pp. 262-275.
- VARGAS, A. (2002): "De la participación a la gestión del conocimiento y del capital intelectual: reflexiones en torno a la empresa cooperativa", *Ciriec-España*, nº 40, pp. 123-140.
- WERNERFELT. B. (1984): "A resource-based view of the firm", *Strategic Management Journal*, vol. 5, pp. 171-180.
- WILLIAMSON, O. (1975): "Transaction cost economics: the governance of contractual relations", *Journal of Law and Economics*, pp. 3-61.

Normativa

- ORDEN DE 5 DE MAYO DE 2005 por la que se convocan subvenciones directas a la inversión para la incorporación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones por sociedades cooperativas y laborales de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Diario Oficial de Extremadura nº 58, de 21 de mayo de 2005.
- ORDEN DE 25 DE SEPTIEMBRE DE 2006, por la que se establecen las bases reguladoras de las Medidas para el Desarrollo de la Economía Social y se efectúa su convocatoria para los ejercicios 2006 y 2007. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 203, de 19 de Octubre de 2006.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, TAS 3501/2005, de 7 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales.
- RESOLUCIÓN DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2006, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Boletín Oficial del Principado de Asturias nº 288, de 15 de diciembre de 2006.
- RESOLUCIÓN DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2006 de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la adquisición de software de gestión avanzada por parte de cooperativas y sociedades laborales, en el marco del programa ESTIC. Boletín Oficial del Principado de Asturias, de 9 de enero de 2007
- ORDEN 3003/2006 DE 26 DE DICIEMBRE del Consejo de Empleo y Mujer de ayudas para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 10, de 12 de enero de 2007.
- ORDEN DE 31 DE ENERO DE 2007, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocan para el año 2007 las subvenciones reguladas en el Decreto 48/2004, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, para la promoción del empleo en cooperativas y sociedades laborales. Boletín Oficial de Aragón nº 34, de 22 de marzo de 2004.
- RESOLUCIÓN DE 26 DE FEBRERO DE 2007 del Consejero de Trabajo y Formación, , por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de ayudas públicas para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales. Boletín Oficial de las Islas Baleares nº 38, de 13 de marzo de 2007.
- RESOLUCIÓN 700/2006, DE 28 DE FEBRERO, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria, para el año 2006, de ayudas destinadas al fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales. Boletín Oficial de Navarra nº 35, de 22 de marzo de 2006.
- ORDEN EYE/412/2007, DE 2 DE MARZO, por la que se convocan las subvenciones para el año 2007 para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las Cooperativas y Sociedades Laborales. Boletín Oficial de Castilla y León nº 51, de 13 de marzo de 2007.

- ORDEN DE 7 DE MARZO DE 2007 por la que se establecen las bases reguladoras de los programas de fomento del empleo en empresas de Economía Social y la promoción del cooperativismo (modificada por Orden de 13 de abril de 2007). Diario Oficial de Galicia nº 55, de 19 de marzo de 2007. Diario Oficial de Galicia, nº 78, de 23 de abril de 2007.
- ORDEN DE 30 DE MARZO DE 2007, de la Consejería de Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al programa de fomento de la Economía Social en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Boletín Oficial de la Rioja nº 45, de 7 de abril de 2007.
- ORDEN IND/27/2007, DE 8 DE MAYO, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria de subvenciones destinadas al fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales y a financiar gastos de organización interna y funcionamiento de las asociaciones de cooperativas, de sociedades laborales, trabajadores autónomos y otros entes representativos de la Economía Social. Boletín Oficial de Cantabria nº 94, de 16 de mayo de 2007.
- ORDEN DE 31 DE MAYO DE 2007, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas al fomento de las cooperativas y sociedades laborales, y se convocan dichas ayudas para el ejercicio 2007. Diario Oficial de la Comunitat Valenciana de nº 5529, de 7 de junio de 2007.
- RESOLUCIÓN DE 13-06-2007, de la Dirección General de Promoción Empresarial y Comercio, sobre convocatoria de ayudas a la inversión de microempresas reguladas en la Orden de 06-10-2004. Diario Oficial de Castilla-La Mancha, de fecha 3 de julio de 2007.
- ORDEN TRE/248/2007, de 6 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al fomento de la economía cooperativa. Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, de 19 de julio de 2007.
- RESOLUCIÓN DE 30 DE AGOSTO DE 2007, por la que se resuelve parcialmente la convocatoria de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las Cooperativas y Sociedades Laborales para el ejercicio 2007. Boletín Oficial de Canarias nº 88, de 3 de mayor de 2007.

CAPÍTULO 14.

PARTICIPACIÓN E INFLUENCIA EN EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

José María Herranz de la Casa

Universidad Europea Miguel de Cervantes

Palabras clave: Organizaciones sociales, Tercer Sector, comunicación, presión e influencia política, ciudadanía, participación, diálogo social, políticas públicas, legitimidad, confianza

En la actualidad, las organizaciones sociales (OS)¹ –que por extensión es un término que agrupa a todo el conjunto de ONG, asociaciones, fundaciones, movimientos sociales, etc.– son entidades que en la mayoría de los casos proponen modelos alternativos de sociedad, fomentan el debate social, adelantan propuestas innovadoras, suplen carencias sociales, protegen la calidad de vida, aportan voces diferentes, actúan como grupos de presión; son en definitiva, un termómetro social que mide la adecuación o la inadecuación de las políticas impulsadas por los gobiernos, las organizaciones supranacionales o las empresas.

Las organizaciones sociales intentan transformar la realidad, persuadiendo a los ciudadanos, las empresas y las administraciones públicas. No se cuestiona la capacidad de generar propuestas alternativas, pero sí quizás la capacidad de que esas propuestas incidan y sean válidas para desarrollar futuras políticas públicas.

En este capítulo se analizan los espacios de relación, participación y diálogo social que estas organizaciones comparten con las distintas administraciones públicas, y ciudadanos; y se proponen mecanismos que puedan evaluar el nivel de impacto e incidencia de su trabajo en las políticas públicas y su capacidad para generar propuestas alternativas, válidas y aceptadas para conseguir la transformación.

1. El espacio de las organizaciones del Tercer Sector en la sociedad

Las organizaciones sociales forman una realidad heterogénea y cambiante dependiendo del país del que se hable. Forman parte de la economía social de no mercado, frente a la economía social de mercado o empresarial formada por:

¹ A lo largo de toda este capítulo se utilizará el término de Organizaciones Sociales (OS) para denominar a todo el conjunto de entidades que agrupa el Tercer Sector o la Economía Social de no mercado, pero se ha respetado la denominación original utilizada por los autores citados —ONG, asociaciones, etc.—, siendo válidos para la investigación, aunque en ocasiones estos términos designen a realidades más específicas o concretas.

cooperativas, sociedades laborales, empresas de inserción, centros especiales de empleo y mutualidades (Barea y Monzón, 2002:20-21).

En España, toma fuerza y relevancia este sector a partir de los años 80, especialmente en el subsector de acción social. Los estudios más importantes que recogen información sobre las organizaciones sociales, los de Ruiz Olabuénaga con datos de 1995, y la investigación de García Delgado con datos de 2001, constatan la fuerza de este sector.

Aunque sigue siendo un sector desconocido y sobre el que recaen estereotipos y faltas ideas, su influencia y el alto nivel de confianza que depositan los ciudadanos en ellas como institución frente a otras entidades sigue siendo alto (Herranz, 2007). Por ejemplo, según los datos que aporta el Barómetro anual de confianza de Edelman² (Edelman Trust Barometer), las ONG son las instituciones con mayores índices de confianza en Estados Unidos y Europa. La tendencia de la confianza en las ONG, en Estados Unidos tiende a aumentar en los últimos años (año 2001, 36%; año 2007, 57%), mientras que la tendencia de la confianza en Europa tiende a descender ligeramente, sin que las ONG pierdan el liderazgo frente a las otras instituciones analizadas (en el año 2007, el porcentaje asciende hasta el 50% si se incluye a Italia, España, Holanda, Suecia, Polonia, Rusia e Irlanda—).

No cabe duda que las OS están adquiriendo cada día una mayor influencia, importancia y poder. Según explica Gomis (2000:151) las ONG no ostentan ninguno de los tres poderes –legislativo, ejecutivo, judicial–; sin embargo, su participación política pertenece al campo de la opinión pública. La presión y la influencia sobre los ciudadanos les permiten en mayor o menor medida ejercer un poder relativamente pequeño, pero real.

Un informe³ publicado en Bruselas por la agencia de relaciones institucionales Burson-Marsteller sobre las actividades de lobby, cuantifica el valor de ese poder y coloca a las ONG con la misma puntuación que la industria (5,6) en efectividad al ejercer presión. Las ONG se sitúan detrás de los gobiernos de los Estados miembros (7,0), y de otras instituciones de la UE (6,8). Según el estudio, las ONG, a la hora de influir en la toma de decisiones políticas y legislativas, destacan en sectores como los bienes de consumo, la alimentación y las bebidas.

1.1. Las organizaciones sociales como mediadoras entre las administraciones públicas y los ciudadanos

Si entendemos la participación en la política como «*los actos o actividades realizados por cualquier ciudadano que tratan de influir directa o indirectamente en las decisiones adoptadas por las autoridades políticas y sociales (elegidas o no) y que afectan a los asuntos de la colectividad*» (Font, Montero y Torcal, 2006:30), según Anduiza y Bosch (2004:24), estos actos o actividades de los ciudadanos pueden materializarse en: votar en unas elecciones o referéndum; colaborar y participar en

² Encuesta anual elaborada por la empresa Edelman entre 3.100 líderes de opinión del mundo económico, político y mediático de EE.UU., Europa, China, México, Brasil, Canadá, Japón, Corea del Sur e India.

³ Encuesta realizada a 150 personas (eurodiputados, altos funcionarios de la Comisión Europea y diplomáticos) habituados a tratar con los lobistas que operan en Bruselas. *Expansión*, 16-06-2005:37.

distintos aspectos de campaña electoral (asistencia a mítines, financiación, pegada de carteles); ser miembro activo de un partido político; contactar con los medios de comunicación o con los representantes políticos sobre cuestiones políticas (cartas al director); colaborar en algún mecanismo de participación directa en política local (consejos ciudadanos o presupuestos participativos).

Sin embargo, hay todo un conjunto de actividades que también señalan Anduiza y Bosch (2004:24), donde las organizaciones sociales se convierten en protagonistas o impulsoras de esta participación: ser miembro activo de un grupo, asociación u organización de carácter político (sindicato, organización empresarial, ONG); participar en manifestaciones, sentadas u otros actos de protesta; boicotear determinados productos por razones políticas, éticas o medioambientales; desobedecer una ley por razones políticas o éticas (insumisión); participar en plataformas, grupos o asociaciones sobre cuestiones locales (plataformas pro carril bici, contra la incineradora, etc.).

En muchos casos, la participación política en las democracias occidentales, se reduce al ejercicio del voto, pero, para autores como Tom Paine (1987:277) las personas guardan en su interior facultades participativas que están esperando a ser activadas:

«De modo general, puede parecer que las revoluciones crean genios y talentos. En realidad, no hacen más que despertarlos. Hay en el hombre una masa con sentido en estado latente que, de no ser activada, permanecerá adormecida y descenderá, junto a él, hasta la tumba. Dado que el conjunto de esas facultades debe ser empleado en beneficio de la sociedad, la construcción del gobierno debe actuar de manera que despierte, con una acción tranquila y regular, toda esa capacidad que siempre renace en la época de las revoluciones»

Y si realmente este potencial democrático se encuentra en todas las personas, las organizaciones sociales que nos rodean y el hecho de participar de una u otra manera en la comunidad de vecinos, comité de empresa, asociación deportiva, ONG, asociación de padres y madres (AMPAS), en el pleno del ayuntamiento, etc. supone la manifestación clara de esa «acción tranquila y regular» en la construcción de la sociedad. Muchas veces como afirma Wainwright (2005:148):

«El problema con las formas actuales de poder político no radica en la apatía. Cuando los ciudadanos saben que disponen de una verdadera oportunidad para influir en la asignación de recursos en un barrio, por ejemplo, se comprometen con el proyecto [...] pero este énfasis en la participación no debería dejar al margen las políticas electorales y las instituciones del Estado central. Estas últimas deben reformarse y mostrarse más receptivas ante la creatividad y el conflicto que surgen de una mayor participación [...]».

Este desarrollo actual, como destaca Wainwright (2005:47-50), tiene sus antecedentes inmediatos en los movimientos sociales de finales de los sesenta y los setenta: movimiento feminista, ecologistas, las organizaciones sindicales radicales, las organizaciones contra el racismo o a favor de la paz que se desarrollan en Estados Unidos y Europa. Es en esa etapa en la cual, los movimientos sociales se convierten en mediadores de la protesta ciudadana frente al Estado ante la realidad histórica (guerra de Vietnam, segregación racial, nucleares).

En estos momentos, como señalan Grau e Ibarra (2005:10), las formas de hacer política han cambiado:

«En bastantes políticas públicas, ha cambiado la forma, el proceso, de tomar decisiones. Hoy se constituyen espacios políticos en los que existen, y coexisten, y discuten, y negocian, ... y deciden, una red de diversos actores políticos, sociales, económicos, etc. El espacio decisorio se ha flexibilizado. En él entran y salen actores y movimientos sociales y su circulación por esos territorios, antes vedados a los que no fuesen las verdaderas Autoridades, no les produce especiales crisis identitarias ni estratégico/ideológicas»,

En consecuencia la relación entre las organizaciones sociales e instituciones políticas es más instrumental, y en muchos casos queda reducida a espacios generadores de políticas globales como son Bruselas y Washington. Más de 1.000 grupos (empresas, ONG, instituciones) operan como lobbies en Bruselas y se estima que anualmente se invierten 750 millones de euros para ejercer presión⁴.

Al final se establece que los actores que participan en esta relación política son los que plantea Canel (2006:21 y 27) a la hora de definir la comunicación política: políticos, que dirigen la administración pública, los ciudadanos, representados por las organizaciones sociales, y los medios de comunicación como posibles intermediarios en la relación.

1.2. La participación de las OS en la esfera política pública y en el ámbito empresarial.

Como señala Chaves (2007:51), los proyectos de reforma de los Estatutos de Autonomía en España están suponiendo un reconocimiento explícito por parte de los poderes públicos de la Economía Social y todo el conjunto de organizaciones que la forman. Por ejemplo, el estatuto de Cataluña recoge en su artículo 45.7:

«Las organizaciones profesionales y las corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales y las entidades asociativas del tercer sector deben ser consultadas en la definición de las políticas públicas que les afecten».

Este reconocimiento supone el compromiso exigible de participación e incorporación de las organizaciones sociales en los órganos de representación impulsados por la administración pública con el objetivo de promover el diálogo social, planificar estrategias y prever necesidades y respuestas a los problemas sociales.

Esta participación ciudadana puede articularse de manera individual, de manera asociativa —a través de las organizaciones sociales— o conjuntamente. En muchas ocasiones, el ciudadano individualmente no asume el riesgo y el esfuerzo de la participación, y se organiza, se alía y se relaciona con otros individuos para aunar esfuerzo. Este asociacionismo y cooperación entre ciudadanos, supone dotar de protagonismo a las organizaciones sociales para materializar la participación ciudadana en la esfera pública.

⁴ Revista *Diagonal*, 13-25 octubre 2006

El objetivo final de las organizaciones sociales, respaldadas por los ciudadanos, a la hora de participar en la esfera política pública, es poder incidir en la toma de decisiones de los poderes públicos, y por lo tanto, en la elaboración de normas y políticas públicas que mejoren el bienestar social.

Conforme a este objetivo, Wainwright (2005:197-204), plantea dos alternativas para aumentar la democracia participativa de los ciudadanos en lo público: por un lado, la mayor apertura de las administraciones públicas a los ciudadanos a través de comisiones e instituciones representativas o a través de los consejos ciudadanos (Sánchez, 2000), lo que supone un proceso de democratizar la participación y por otro lado, mantener la acción de “contrapoder”, de poder autónomo y creativo propio, separando el Estado y la ciudadanía para evitar así su fuerza de domesticación que bloquea en muchas ocasiones la multitud de fuentes y ámbitos posibles para la construcción de alternativas de transformación social. Es decir, la combinación de las actuaciones formales-directas (institucionalizadas) e informales-indirectas (movilizadoras).

Partiendo de esta combinación de actuaciones y teniendo en cuenta los planteamientos de Martins (2005) —cuando diferencia entre lobby de altura, directo y de base, y los medios de difusión que se utilizan— y las aportaciones de Jiménez (2005:152) en cuanto a las formas de protesta, podemos establecer una clasificación de objetivos y actividades de las OS en función de los destinatarios:

Tabla 1.
Objetivos y actividades de incidencia política en función del destinatario

Destinatario	Objetivo	Actividad
Administración Pública	Participación institucional	Participación en comisiones, comités, consejos asesores, comisiones, observatorios, etc.
	Presentación de documentos institucionales	Participación en la elaboración de documentos de trabajo. Libros verdes, blancos, y presentación de iniciativas legislativas, resoluciones, defensa de mociones, etc.
	Encuentros y reuniones	Reuniones formales e informales, visitas organizadas para los poderes públicos, seminarios, foros y cumbres
	Actuaciones judiciales y alegaciones	Participación judicial (querellas), denuncias (policía, juzgados) y alegaciones (proyectos legislativos, planes de ordenación, licencias)
Ciudadanos	Peticiones públicas	Cartas, escritos, recogida de firmas, peticiones
	Generación de información y opinión	Sitios web a favor o en contra (anti-sites) de una determinada causa, blogs, grupos de discusión, envío masivo de correos electrónicos, sondeos, estudios, informes
	Organización de eventos	Eventos , acontecimientos especiales, encuentros, seminarios, congresos, cumbres, exposiciones, ferias,
	Concentraciones de protesta	Concentraciones, manifestaciones, huelgas, protestas
	Actuaciones de confrontación	Agresiones, daños a la propiedad, robos, ocupaciones, bloqueos, cortes de acceso,
Medios de comunicación	Presentaciones públicas	Conferencias de prensa, actos informativos, trabajos, informes

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Martins (2005:83-94) y Jiménez (2005:152).

Esta clasificación —que se pormenoriza en el punto 2.3— muestra las posibles combinaciones de actuación que combinan altos actividades institucionalizadas con actividades reivindicativas más dirigidas a los ciudadanos.

Algunas organizaciones sociales renuncian a los cauces institucionales, es decir a las estrategias de negociación, colaboración o sumisión, y dirigen sus estrategias hacia la confrontación. Sin embargo, el éxito de su capacidad para incidir en las políticas públicas dependerá del uso equilibrado de todas las actuaciones, sin olvidar a ningún destinatario. Por un lado, utilizar los cauces institucionales y directos, sin renunciar a las acciones de confrontación judicial, con denuncias, alegaciones, etc.; por otro lado, movilizar a los ciudadanos con todo el abanico de actuaciones más o menos movilizadoras, ya que son ellos los que con sus votos cambian a sus representantes en el gobierno; y finalmente, no perder de vista a los medios de comunicación que son

altavoces necesarios para ganar notoriedad pública. La suma de todo ello permitirá potenciar la presión social y política.

Queda pendiente —aunque se analizará en el punto 2.2.1.1.— el debate sobre si un mayor grado de institucionalización supone alejarse del conflicto, de la movilización y puede suponer una «domesticación» de las demandas, y en consecuencia una pérdida de impacto e incidencia real sobre las instituciones públicas.

Una vez presentado el marco de actuación en el que se mueven las organizaciones sociales para influir en el desarrollo de políticas públicas, vamos a presentar la situación actual y el nivel real de actuación de las OS en la esfera política pública y en el ámbito empresarial.

1.2.1. Situación y nivel de actuación de las organizaciones sociales en la esfera política pública

Según el estudio realizado por Vidal y Guixé (2005) sobre la situación de la incidencia política en las organizaciones no lucrativas, el 85% de las 244 organizaciones participantes (un 75% de Cataluña), respondieron que estaban de acuerdo con que la incidencia política es una tarea esencial para las organizaciones sociales; sin embargo, sólo el 26% realiza en la práctica este tipo de actividades con cierta regularidad, mientras que el 30% nunca las ha realizado o sólo puntualmente. Otro dato destacable es que el ámbito autonómico (38%) es donde mayor incidencia política hacen, seguido del municipal y el comarcal con un 30%, y del ámbito estatal, 15%, y del internacional, 8%. Además, la incidencia política se realiza en un 52% de forma permanente a través de la coordinación de entidades de segundo nivel, y de manera temporal, como coaliciones o plataformas (42%).

Es importante destacar, que cuando hablamos de influencia política, en muchos casos se supedita esencialmente a las autoridades ejecutivas (presidencia y gobierno), más que a los propios partidos políticos o autoridades legislativas (parlamentos) que son los encargados de diseñar los programas políticos.

Estos datos muestran un escaso desarrollo de esta función presión e influencia de las organizaciones sociales sobre los gobiernos, y podríamos intuir que las organizaciones sociales tienden más hacia una acción asistencial —ejecutora y gestora de proyectos y recursos— más que reivindicativa —impulsora de cambios sociales—. Pero la pregunta que se plantea es si este escaso desarrollo es producto de las dependencias financieras e ideológicas de las organizaciones sociales o es una cuestión de prioridad estratégica.

1.2.1.1. Presencia de las OS en las instituciones públicas

El proceso de incidencia y participación suele originarse fruto de actuaciones movilizadoras de las organizaciones sociales y con el paso del tiempo, las demandas sociales pueden llegar a formalizarse en políticas e instituciones donde pueden ofrecer sus puntos de vista.

Si observamos la evolución histórica, desde finales de los años 70, que realiza Jiménez (2005:56-85) comparando el movimiento feminista y el movimiento ecologista en España, se puede observar este fenómeno. En este recorrido destaca, por un lado, la institucionalización del movimiento feminista a través de la creación del Instituto de la Mujer en el año 1983, después de años de lucha y movilización; mientras que por otro lado, se analiza el retardo en la institucionalización de la política ambiental en España hasta los años 90, después de muchos años de protesta, movilización y presión de los movimientos ecologistas; y asimismo, y también impulsada por el proceso de descentralización autonómico y la entrada en la Comunidad Europea.

Dada la creciente importancia de las organizaciones sociales, los espacios de relación, presión y consulta formales —cuando se trata de participación en órganos, consejos asesores y comisiones consultivas u observatorios impulsados por las administraciones públicas— está creciendo. En este sentido, ya existen ejemplos de colaboración entre las administraciones y las OS que pretenden fomentar el diálogo y la participación en las políticas públicas en el ámbito nacional: el Consejo Asesor de Medio Ambiente (Ministerio de Medio Ambiente); el Consejo de Cooperación al Desarrollo (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación) o el Consejo Estatal de ONG de Acción Social (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales). En esta línea, la economía social de mercado ha desarrollado en mayor medida su representación en los espacios de diálogo social como muestra el estudio de la Red Euromediterránea de la Economía Social (ESMED). En él se analiza el nivel de participación de las organizaciones representativas de la economía social de España, Francia, Grecia, Italia y Portugal, en los órganos de diálogo con la Administración.

Asimismo, las organizaciones social participan en órganos consultivos que se reproducen en el ámbito europeo —a través de comités y grupos de trabajo implicados en consultas formales y estructuradas (Comité Consultivo de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones, Comité de enlace de las ONG de desarrollo) —; internacional —la ONU cuenta con comités consultivos en sus programas de los cuales forman parte algunas organizaciones sociales (Teijo, 2002:209-211) y dentro del Consejo Económico y Social—; o en el ámbito autonómico y local, a través de los consejos ciudadanos que funcionan en algunas localidades españolas (Sánchez, 2000).

Sin embargo, en algunos casos la proliferación de consejos, comisiones y observatorios es tan grande que puede dificultar su eficacia y operatividad en la coordinación entre administraciones. Por ejemplo, en Castilla y León, hasta julio del año 2006, según datos del Gobierno autonómico, había alrededor de 325 órganos de participación pública —comisiones, comités de gestión, consejos asesores, observatorios— que intentan fomentar el diálogo social entre la administración y las organizaciones ciudadanas. Tal proliferación dificulta el seguimiento de su eficacia en la coordinación entre administraciones.

Estos hechos plantean dos interrogantes fundamentales:

1. ¿Cuál es la efectividad de estos órganos de los que forman parte las OS, a la hora de materializar propuesta en políticas públicas?

La efectividad de estos órganos es cuestionable cuando las propuestas no son vinculantes o se conforman como estrategia de imagen de las administraciones públicas. Por ejemplo, el Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA), nace en el año 1994 dentro del Ministerio de Obras Públicas y Medio Ambiente, como órgano consultivo en el que participan movimientos ecologistas, sindicatos, empresarios, etc. A partir del año 1995, se inicia el abandono de los representantes ecologistas, dado que no lo ven como un órgano de influencia política y participación pública, sino como un instrumento de legitimación del propio ministerio (Jiménez, 2005:84). Este hecho supone la definitiva baja de los principales movimientos ecologistas en marzo de 1997, y su práctica paralización durante la etapa de los gobiernos del Partido Popular entre 1996-2004. Retomando un nuevo impulso con la entrada del PSOE en el Gobierno en marzo de 2004. Otro ejemplo parecido ha ocurrido con el Consejo de Cooperación al Desarrollo. La designación directa del Gobierno de cuatro de las seis vacantes para organizaciones sociales provocó que la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (CONGDE) se retirara de este órgano y presentara un recurso contra el Gobierno, recurso que fue rechazado por el Tribunal Supremo⁵.

2. ¿La participación de las OS en estos órganos públicos supone abandonar la crítica y reducir las demandas sociales por razones ideológicas o financieras?

Las organizaciones sociales se encuentran con dos problemas: por un lado, la dependencia financiera de las administraciones públicas, que puede llegar a rebajar la presión sobre los gobiernos; y en segundo lugar, la identificación ideológica de la organización que puede llevarla al máximo ostracismo. Como afirma Ibarra (2005:157):

«Los movimientos sociales, en su acción sobre el contexto político, transforman las políticas públicas en su favor. Pero las políticas públicas también transforman a los movimientos sociales. Dicho de forma más contundente, en ciertas ocasiones es el Estado el que define la actuación y el cómo de la actuación de un movimiento social. El Estado crea un movimiento social. Políticas de subvenciones a movimientos, políticas de darles más presencia en determinados foros públicos, a la postre conducen a ese movimiento social al camino y a las reivindicaciones buscadas por, en otros tiempos, su adversario. El Estado».

La administración –internacional, estatal, autonómica o local– es una de las principales financiadoras de las organizaciones sociales y es sobre la que se ejerce la incidencia política para que dé sus frutos en políticas públicas. Las organizaciones sociales se mueven en espacios confusos, ya que dependen económicamente en muchas ocasiones de los fondos públicos o establecen alianzas con empresas que ponen en duda su credibilidad y valores.

Esta situación levanta muchas voces sobre el peligro de esa dependencia financiera, y se contradice con la propia definición de Organización No Gubernamental debido al hecho de que una importante fuente de ingresos es pública, es decir, gubernamental.

En este sentido, algunos autores del mundo solidario han llegado a calificar a algunas ONG como de organizaciones paragubernamentales por la alta dependencia de fondos públicos; o también a calificarlas de ONL domesticadas (Gomis, 2000:143) y

⁵ Véase *El País*, 10-4-2003:36.

limitadas, puesto que el depender de fondos públicos obliga a reducir la crítica, la denuncia y la propuesta innovadora; pudiendo llegar así a convertirse en entidades públicas no estatales (Revilla, 2002:59). Esta autocensura, que se imponen las propias ONL, pone en juego su propia independencia y transparencia, ya que como afirma Gomis (2000:164), «*La credibilidad de las ONL también está ligada con su independencia de los poderes públicos, y perderla sería perder también su posible autoridad moral.*».

Por otro lado, cuando se realizan tareas de presión o influencia en las políticas públicas, no hay que olvidar que la eficacia de estas medidas puede estar en función de la identificación de las organizaciones sociales con las ideologías o los partidos en el poder. En este sector hay muchas organizaciones que tienen vinculaciones ideológicas que no siempre se muestran claramente. Según destaca López Rey (2001:35 y 37) son muchas las organizaciones que tienen miedo a definirse y muchas veces buscan definiciones neutras y vacías.

1.3. Objetivos y actividades de incidencia política

En este punto queremos hacer un recorrido por las distintas acciones en función de los destinatarios —que aparecen en la tabla 1—, incluyendo algunos casos que han aplicado todo el conjunto de acciones formales e informales para influir en las políticas públicas de las administraciones. Son muchos los casos encontrados, pero ha sido necesario hacer una selección de los más significativos.

1. Participación institucional

Si tenemos en cuenta como primer destinatario a la administración pública, el primer nivel de influencia formal supone participar en los órganos institucionales de referencia y consulta: comisiones, comités, consejos asesores, observatorios, foros. A este nivel sólo acceden aquellas organizaciones sociales con legitimidad y reputación demostrada.

Como ejemplo de este nivel, podemos mencionar la comparecencia de dos ponentes de la Coordinadora Estatal de Comercio Justo (CECJ) el pasado 19 de febrero de 2007 ante la comisión de Administraciones Públicas del Congreso para participar con sus propuestas de enmiendas en el proyecto de la Ley de Contratos del Sector Público. Esta iniciativa legislativa hace referencia en su preámbulo al comercio justo, pero la CECJ reclama que tenga presencia en el articulado. La inclusión de criterios de comercio justo en los contratos públicos es ya una realidad en otras administraciones como la Generalitat de Cataluña, la Guardia Urbana de Barcelona o el Ayuntamiento de Sitges, que han optado por máquinas expendedoras que sirven café de comercio justo.

2. Presentación de documentos institucionales

Si en el caso anterior, la participación se centraba en los espacios u órganos representativos, en este segundo nivel, la participación se centra en mayor medida en la elaboración de documentos de trabajo que puedan ser utilizados para tomar decisiones y en muchos casos, la iniciativa parte de las propias organizaciones. La Unión Europea cuenta con instrumentos como los libros verdes —que estimulan la reflexión sobre un tema— y los libros blancos —que contienen propuestas de acción—; en España

podríamos hablar de las iniciativas legislativas, resoluciones, propuestas frente anteproyectos de ley, defensa de mociones, etc.

La Directora del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Pilar Villarino, presentó en abril de 2007 en el Ministerio de Agricultura un documento con propuestas para incluir en el Anteproyecto de Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, ante el Secretario General de Agricultura y Alimentación, Josep Puxeu Rocamora, y el Director General de Desarrollo Sostenible y Medio Rural, Francisco Amarillo. El CERMI quiere conseguir así una mejora de la situación de las personas con discapacidad en el medio rural.

3. Encuentros y reuniones

Paralelamente a la presentación de propuestas, se desarrollan reuniones formales e informales — según Vidal y Guixé (2005) estas reuniones con políticos (36%) son, junto con las campañas de sensibilización y educación (36%) y las nuevas tecnologías (34%), los principales instrumentos utilizados por las entidades—, visitas organizadas para los poderes públicos, seminarios, foros y cumbres donde las OS intentan identificar problemas y establecer temas en las agendas.

Durante la Cumbre de la Organización Mundial del Comercio en Cancún en septiembre de 2003 muchas OS⁶ ayudaron a los países pobres a preparar sus intervenciones, con documentación que poseían de estudios e investigaciones, que demostraban los abusos de los países desarrollados sobre el resto en el ámbito comercial.

El pasado 17 de abril de 2007 se celebró en Parla el II Encuentro “Municipios y Cooperación al desarrollo” que contó con la participación de varios alcaldes y organizaciones sociales con el objetivo de dialogar y coordinar a los diversos agentes de la Cooperación Española. En estos momentos, los municipios españoles financian proyectos por valor de 120 millones de euros al año.

4. Actuaciones judiciales y alegaciones

La labor de vigilancia y seguimiento que ejercen las OS sobre las administraciones públicas y las empresas provoca en ocasiones que la influencia se produzca a través de la denuncia por incumplimientos legislativos. En consecuencia, las organizaciones sociales utilizan la vía judicial (querellas, contenciosos, etc.), denuncias ante la policía, los juzgados, las autoridades comunitarias o presentan alegaciones a proyectos legislativos, planes de ordenación, licencias, autorizaciones, etc.

El gobierno español se ha visto obligado a introducir mejoras en el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión, tal y como solicitó con anterioridad en sus alegaciones WWF/Adena, después de someter dicho plan ante la Comisión Europea el pasado 25 de noviembre de 2006.

⁶ *El País*, 15-09-2003:12.

En lo que respecta a las actuaciones que pueden desarrollar las OS con el objetivo de sensibilizar y movilizar a los ciudadanos, podemos hablar también de distintos niveles conforme a los objetivos y el nivel de movilización.

1. Peticiones públicas

Estamos hablando de la presentación de cartas, escritos, recogida de firmas, iniciativas legislativas populares y peticiones que generalmente se entregan ante los órganos competentes para demostrar el nivel de aceptación de las demandas y el interés por ofrecer alternativas.

Coincidiendo con el comienzo del debate sobre el proyecto de ley de comercio de armas el pasado 10 de mayo de 2007 en el Congreso de los Diputados, Amnistía Internacional, Greenpeace e Intermón Oxfam entregaron en el Parlamento más de 60.000 firmas que piden a todos los grupos parlamentarios mejorar la propuesta del Gobierno y defender una ley que garantice el control y la transparencia del comercio español de armas. Desde el pasado 6 de febrero, estas organizaciones han participado en diversos actos de recogida de firmas en más de 40 localidades de toda España. En febrero de 2007, estas organizaciones publicaron el informe “Comercio de armas en España: Una ley con agujeros”, en el cual se analizan las debilidades de la propuesta gubernamental.

En febrero de 2007, Ecologistas en Acción, WWF-Adena, Amigos de la Tierra, Greenpeace y SEO/Birdlife presentaban el documento “Un programa por la Tierra. Propuesta de futuro sostenible para las elecciones autonómicas” con 82 medidas concretas y realistas, que se pueden aplicar en cualquier comunidad autónoma, y que permitirían la transformación que la actual crisis ambiental requiere. El objetivo principal era que los partidos políticos incluyeran dentro de sus programas electorales los compromisos propuestos de cara a las elecciones de este año.

2. Generación de información y opinión

Sitios web a favor o en contra (anti-sites) de una determinada causa, blogs, grupos de discusión, envío masivo de correos electrónicos, sondeos, estudios de mercado e informes son algunos de los instrumentos que se utilizan para generar información y opinión, y lograr así sensibilizar a los ciudadanos y los medios de comunicación. En los blogs y los grupos de discusión se solicita la participación y los comentarios de los ciudadanos que enriquecen y revitalizan la movilización. Algunas organizaciones sociales ya cuentan con sus propios blogs, Greenpeace u Oceana. Páginas web como, www.yogrito.com, — permite a los usuarios apoyar las diferentes campañas y acciones sociales que se promueven en la red, enviando correos electrónicos o firmando manifiestos.

3. Organización de eventos

La organización de eventos es una de las actividades lúdicas y movilizadoras en las que las organizaciones vuelcan toda su imaginación y creatividad con el objetivo de atraer a los ciudadanos. La celebración de acontecimientos especiales, encuentros, seminarios, congresos, exposiciones, ferias o este año 2007, la propuesta de Intermón que ha aprovechado los festivales musicales de este verano para acercar a los jóvenes

sus reivindicaciones, son algunos ejemplos. Con el lema *Ante la injusticia no sientas pena, ¡indígnate y actúa!*, Intermón ha ofrecido a los asistentes de Summercase en Barcelona; Metrorock en Madrid; Agua Viva en Tenerife, Ortigueira en Galicia, Pirineos Sur en Aragón y el Festival Internacional de Benicàssim (FIB) diferentes actividades y propuestas de movilización. Desde informarse a través de la exposición “Los derechos en situaciones de crisis” y la proyección de documentales sobre acción humanitaria, hasta grabar un mensaje en un videomatón, participar en un concurso fotográfico o fabricar sus propias chapas reivindicativas, pasando por un mercado de productos de comercio justo.

4. Concentraciones de protesta

Las concentraciones, manifestaciones, huelgas son los actos de protesta con los que las organizaciones sociales movilizan a los ciudadanos. La manifestación de noviembre de 1999 en Seattle, donde se congregaron 50.000 manifestantes llegados de diferentes lugares, consiguió abortar la cumbre de la Organización Mundial del Comercio.

Entre el 15 y el 16 de octubre de 2006, más de 23 millones de personas en todo el mundo se pusieron en pie, en el marco de la Iniciativa Levántate contra la Pobreza promovida por la Campaña del Milenio de las Naciones Unidas y la alianza Llamada Mundial Contra la Pobreza (GCAP, por sus siglas en inglés), para pedir a los líderes mundiales que cumplan con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y pongan en marcha políticas de lucha contra la pobreza en el Tercer Mundo. El 17 de octubre, fecha en la que se celebra el Día Internacional de la Erradicación de la Pobreza, Campaña del Milenio y Récord Guinness confirmó la consecución de este nuevo récord con más de 23 millones de personas que, en 24 horas y en más de 11.000 eventos celebrados en 87 países, se han levantado contra la pobreza.

5. Actuaciones de confrontación

En algunas ocasiones, las organizaciones sociales más beligerantes pueden llegar a realizar actuaciones más impactantes fruto de las protestas y la participación masiva de personas como pueden ser ocupaciones, agresiones, daños a la propiedad, robos, bloqueos, cortes de acceso, etc. Algunas organizaciones de defensa de los animales asaltan granjas o laboratorios para liberar animales.

1.3.1. Visibilidad mediática del trabajo de las organizaciones sociales

El último punto que presenta la tabla 1, es el que está destinado a los medios de comunicación y cuya actividad principal son las presentaciones públicas a través de ruedas de prensa o cualquier acto informativo que tiene como objetivo presentarles, trabajos o informes de relevancia.

En la actualidad como afirman Sampedro, Jerez y López (2002:252) los medios de comunicación:

«[...] garantizan y condicionan la verdadera visibilidad pública y, por tanto, la capacidad de apelar a los ciudadanos y de interactuar con los agentes políticos, económicos y culturales implicados por las ONG».

En este sentido, según señala López (2001:30-32), los medios de comunicación tuvieron una influencia clave a la hora de activar la explosión del fenómeno de las ONGD en España en 1985. Las imágenes de la hambruna de Etiopía, y sus consecuencias mediáticas como la campaña de recaudación de fondos iniciada por el cantante Bob Geldof, y el disco con la canción «*We are the world, we are the children*» que vendió más de 16 millones de discos, consiguió la movilización de la sociedad, e introdujo en la agenda de los medios de comunicación el fenómeno de la solidaridad internacional.

Algunas organizaciones como Greenpeace, en su afán por denunciar y poder aparecer en los medios, también espectacularizan sus acciones y logran puestas en escena muy mediáticas (Jerez, 2001:15-16). La pregunta que surge aquí entonces es: ¿Ponen en tela de juicio su credibilidad o por el contrario, concedores de la dinámica de los medios, se apoyan en los medios para dar mayor cobertura a sus acciones?, ¿Saben interpretar de la mejor forma posible las relaciones entre organizaciones sociales y medios, que en la actualidad se acercan más al terreno de lo mediático que a lo social y solidario? Otras organizaciones como Médicos sin Fronteras⁷, utilizan otros recursos y vienen publicando desde 1998 una lista *Top Ten* con las 10 crisis humanitarias con menor cobertura mediática, con el objetivo de llenar el vacío en los medios y de no olvidar estos conflictos.

En esta línea, la investigación de Jiménez (2005: 155) sobre los eventos de protesta ambiental en España de los movimientos ecologistas, recoge y tabula 3.244 eventos de protesta aparecidos en el periódico El País, entre el año 1988 y el 1997. La probabilidad de aparecer en la sección de nacional es mayor, 49,4%, cuando se trata de actos de protesta violentos (con agresiones, retenciones, daños a la propiedad), siendo los actos que menos se encontraron, 2,8%; mientras que los actos informativos (conferencias de prensa) tienen la segunda mayor probabilidad de aparecer en la sección de Nacional, 35,7%, y siendo su utilización escasa, 2,7%. Esto quiere decir que el coste de aparecer negativamente en los medios no compensa, si pueden incrementarse actuaciones, como las conferencias de prensa, que tienen una gran probabilidad de aparición y su uso es mínimo.

2. De la incidencia política a la legitimidad y confianza social

El principal aval de las organizaciones sociales a la hora de lograr incidencia política efectiva es contar con la legitimidad, el apoyo y la confianza de los ciudadanos. Si no consiguen este respaldo ciudadano, cualquier intento por incidir políticamente está abocado al fracaso. En este sentido, según Morales y Mota (2006:80-83), los españoles son poco proclives a colaborar con asociaciones, el porcentaje de pertenencia a una asociación oscila entre el 30% y el 40% entre el año 1980 y el 2002, aumentando hasta un 49% si se trata de cualquier tipo de implicación —pertenencia, actividad, donación o trabajo voluntario—. Si este último dato se compara con otros países europeos, estamos

⁷ Véase <http://www.doctorswithoutborders.org/news/topten/index.cfm>

lejos de países como Noruega (96%), Suecia (92%), Holanda (87%) o Alemania (71%) y por debajo de la media de los países estudiados que está en un 64%.

Sin embargo, estos datos contrastan con los que aporta Jiménez (2005:97) cuando afirma que el nivel de protesta ambiental entre 1988 y 1997 en España supera en porcentaje por número de habitantes a países como Alemania, Reino Unido, Italia o Francia, y asimismo una encuesta del *Internacional Social Survey Progammm* (ISSP) del 1993 afirma que el 6% de los españoles encuestados habían participado en una manifestación a favor del medio ambiente entre 1988 y 1992 —sólo superado por Alemania con un 9% e Italia con un 7%— (Jiménez (2005:102). Esto lleva a plantearse cuáles son los mecanismos que los ciudadanos valoran para legitimar y dar confianza a las OS.

Según afirma Jiménez (2005:43), el potencial de movilización ante una determinada problemática social, dependerá de cuatro factores según los autores Snow y Benford:

«(1) la medida en que el problema es traducible a la experiencia de los ciudadanos; (2) la medida en que se le atribuye credibilidad empírica; (3) la medida en que la acción individual es concebida como una forma eficaz de conseguir su solución; y, por último, (4) la medida en que coincide con la moral dominante».

Las OS serán las encargadas de sumar estos factores y amplificarlos gracias a los medios de comunicación, para poder generar un clima de opinión entre los ciudadanos que propicie la toma de decisiones públicas. Pero liderar este proceso supone tener el apoyo de la ciudadanía, un refuerzo que sólo será posible siendo transparentes, rindiendo cuentas y pudiendo evaluar la eficacia del impacto

2.1.1. Transparencia

La transparencia debe ser un valor que la organización social debe tener incorporado en su misión, cultura y comportamiento —identidad—. La transparencia es la capacidad de una entidad de mostrarse a sus públicos y a su vez, es la capacidad que tienen los públicos de conocer y participar en el trabajo de la organización. La transparencia es uno de los valores y comportamientos que permiten generar confianza y reputación.

La transparencia debe ser un comportamiento holístico, que afecte a la totalidad de la organización y de sus áreas: (1) Administración y finanzas que supone saber el dinero que la organización manejan y el uso que hacen del mismo (control); (2) Organización y dirección para saber si la organización trabaja con calidad, eficacia y eficiencia; (3) Ética y responsabilidad social que supone saber si la labor realizada se ajusta a su misión y posibilita conocer el origen de la financiación (independencia); (4) Comunicación para conocer la calidad y cantidad de la información, y la capacidad de respuesta y empatía de la OS; (5) Ideología para conocer cuáles son los valores y creencias que profesa la entidad y que determinan su misión; (6) Participación que permite conocer en qué grado están involucrados los distintos grupos de interés en el funcionamiento de la OS.

Como se señalaba con anterioridad, la dependencia económica y a veces también ideológica, puede comprometer la integridad y la identidad de las organizaciones sociales. Sin embargo, si no se abandona la crítica, si existe transparencia de compromisos, y si la estrategia de influencia beneficia a todas las partes, es posible mantener la independencia frente a empresas y gobiernos.

2.1.2. Rendición de cuentas

En el mundo anglosajón el término *accountability* expresa la idea de rendir cuentas, ser transparentes, de ofrecer explicación a los distintos públicos, de comunicar el trabajo realizado por una organización. Según define el concepto Lewis (2001:201), la *accountability* es un proceso en el cual una organización construye y mantiene una relación con sus *stakeholders* basada en la transparencia y la influencia.

Edwards y Hulme (1998:224) afirman que la rendición de cuentas y la evaluación de las actuaciones no es un «extra opcional» para una OS, sino que es un elemento esencial para la continuidad de su existencia como una organización independiente con una misión por cumplir. Y como añade Kearns (1996:11), la rendición de cuentas debe integrarse dentro del proceso de dirección estratégica de la organización. Beloe (2005:23) explica que la necesidad de rendir cuentas responde a varias razones:

«La moral (la rendición de cuentas es correcta como principio), la actuación (la rendición de cuentas mejora la eficacia), el espacio político (la rendición de cuentas incrementa la credibilidad y de esta forma la influencia) y la más amplia democratización (la rendición de cuentas de las ONG refuerza la democracia en el entorno político general) [...]»

Según señala Kearns (1996) el concepto de rendición de cuentas no sólo es una obligación de la OS hacia las autoridades gubernamentales sino hacia todos los grupos de interés de la entidad: medios de comunicación, donantes, voluntarios, beneficiarios, y todo el público en general. En este sentido, Edwards y Hulme (1998:9) propugnan una múltiple rendición de cuentas en dos direcciones: hacia abajo (*downwards*) que incluiría a los beneficiarios, los trabajadores y los voluntarios, y de una rendición de cuentas hacia arriba (*upwards*) con los donantes, gobiernos locales, administradores.

En ocasiones existe el peligro de reducir la rendición de cuentas, a una práctica de *accountancy*, es decir, una rendición de cuentas meramente economicista, donde lo que importa es justificar el gasto que realiza la OS con los fondos que recibe. La rendición de cuentas pública está especialmente justificada en aquellas organizaciones cuyos ingresos proceden de fondos públicos, de manera que esta rendición debe mostrar «lo que hacemos con tu dinero» y conocer el beneficio y la aportación al bienestar social de la ciudad o el pueblo donde se ubica la organización.

2.1.3. Evaluación de la eficacia del impacto

Hablar de la evaluación de la eficacia del impacto en las actuaciones de influencia política es difícil, aunque puede medirse en función de la respuesta y el

compromiso de la administración pública. Siguiendo las categorías del Internacional *Institute for Environment and Development* (IIED) (Beloe, 2005:45) la respuesta puede ser de:

1. Respaldo, de palabra o por escrito sin carácter vinculante.
2. Colaboración, iniciando actuaciones de consulta.
3. Ayuda, incentivando con recursos la capacitación y puesta en marcha de medidas.
4. Mandato, poniendo en práctica criterios legales y normativos.

Si el transcurrir es lógico y existe voluntad, el proceso puede ser efectivo. Aunque los cambios legislativos y en las políticas son lentos, en muchas ocasiones, la forma de evaluar y medir el impacto de la incidencia política a corto plazo pasa por saber que compromisos y responsabilidades van asumiendo los gobiernos, o que espacios políticos de discusión abren. Sin embargo, también puede ocurrir lo contrario, que la respuesta a las demandas de las organizaciones sociales sea nula y por ello, se podría añadir una categoría 0. Omisión, que provoca que se acentúen las movilizaciones.

Se puede hablar de un impacto sustantivo, medido cuantitativamente —número de reuniones, de informes, de apariciones en medios— o cualitativamente —compromisos, alianzas, visibilidad, establecimiento de agendas, objetivos—; y también se puede hablar de un impacto cultural o simbólico, entendido como la capacidad de concienciar a la opinión pública, de sensibilizar y modificar el clima de opinión, y poder propiciar así un cambio.

Ibarra (2005:276-277) valora que el impacto sustantivo de las organizaciones sociales ha sido desigual dependiendo del área: en el ámbito de la cooperación, el éxito de ciertos proyectos es claro, pero no se han logrado cambios sustanciales en la reducción de la pobreza o las desigualdades Norte/Sur (véase los Objetivos del Milenio); entre las organizaciones antirracistas y proemigrantes se han logrado avances en normas y políticas de protección y reconocimiento, pero persisten los recelos y la marginación social respecto a estos colectivos; y por último, en el ámbito de la exclusión social (discapacitados, tercera edad, etc.) los resultados son bastantes satisfactorios.

Quiero acabar comentando dos ejemplos reales de eficacia del impacto: el primero es la introducción de una enmienda de ley propuesta por el Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG)⁸ dentro del proyecto de ley de responsabilidad ambiental. Una enmienda asumida como propia por PP, CIU, IU-ICV y ERC. Y otro ejemplo de eficacia fue como el ecologista francés Nicolas Hulot, carismático presentador de televisión y uno de los personajes más populares de Francia, logró en febrero de 2007, la proeza de forzar a diez candidatos a la presidencia francesa, entre ellos Nicolas Sarkozy y Ségolène Royal, a firmar un compromiso para aplicar las medidas contenidas en su propuesta de Pacto Ecológico, —10 objetivos y cinco proposiciones— para combatir el calentamiento de la tierra.

⁸ Véase <http://www.quiendebeaquien.org/spip.php?article530>

3. Conclusiones

Las organizaciones sociales son conocedoras de primera mano de la realidad social, ecológica, política y económica, y ahí es donde estriba su verdadero valor como interlocutoras válidas. La combinación de acciones formales e informales destinadas a incidir no sólo a las administraciones públicas, sino también a los ciudadanos y los medios de comunicación serán, el mejor camino para alcanzar los objetivos de influencia en las políticas públicas.

Si las organizaciones sociales son capaces de sensibilizar, comunicar su transparencia, rendir cuentas y demostrar la eficacia de su impacto, lograrán legitimidad y confianza entre la ciudadanía, un aval necesario para seguir trabajando. Si además movilizan a los medios de comunicación, sumarán el apoyo necesario para influir en los poderes públicos.

Como afirma Beloe (2005:54), una de las oportunidades que tienen las OS para afrontar este nuevo siglo pasa por lograr la legitimidad y la confianza de los ciudadanos a través de: el trabajo con los gobiernos, actuando como intermediarios honestos; actuar como instituciones de control, haciendo seguimiento de las actuaciones empresariales y gubernamentales; y trabajar como vigilantes (*watchdogs*) de la principales empresa, prestándoles ayuda para negociar el nuevo entrono y desarrollar nuevos puntos de vista para generar valor social, medioambiental y económico. Todas estas funciones son propiamente de influencia y seguimiento sobre las políticas y estrategias que estas entidades aplican en la sociedad y el mercado.

4. Bibliografía

- ANDUIZA, E. y BOSCH, A. (2004): *Comportamiento político y electoral*, Ariel, Barcelona.
- BAREA TEJEIRO, José y MONZÓN CAMPOS, José Luis (dirs.) (2002), *La economía social en España en el año 2000*, CIRIEC-España, Valencia.
- BELOE, S. (2005): *La ONG del siglo XXI. En el mercado, por el cambio*, Fundación Ecología y Desarrollo, Zaragoza. Traducción del original elaborado por SustainAbility.
- CANEL, M^a J. (2006): *Comunicación política*, Editorial Tecnos, Madrid.
- CHAVES, R. (2007): Los observatorios de la economía social a nivel europeo, español y de las comunidades autónomas: pieza clave para el diseño y evaluación de políticas en economía social. En: *La economía social, instrumento de cohesión y empleo en Castilla y León*, Universidad Católica de Ávila, pp. 51-64.
- EDWARDS, M. y HULME, D.(1998): *Non-governmental organizations: performance and accountability beyond the magic bullet*, London. Earthscan, Save the Children.
- GOMIS, J. (2000): *Ong, una nova manera de fer politica*, Pagés editors, Lleida.
- GRAU, E. e IBARRA, P. (coord.) (2005): *La política en la red*, Icaria, Barcelona.
- HERRANZ, J. M. (2007), “La gestión de la comunicación como elemento generador de transparencia en las organizaciones no lucrativas” *Revista CIRIEC-España*, nº 57, pp. 5-31.
- IBARRA, P. (2005): *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*, Síntesis, Madrid.
- JEREZ, A. (2001): *Comunicación y ciudadanía. La visibilidad de los problemas sociales en los medios de comunicación como cuestión democrática*, Cáritas española, Madrid.
- JIMÉNEZ, M. (2005): *El impacto político de los movimientos sociales. Un estudio de la protesta ambiental en España*, Siglo XXI, CIS nº 214, Madrid.
- KEARNS, K.P. (1996): *Managing for accountability: preserving the public trust in public and nonprofit organization*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- LÓPEZ, José A. (2001): *Solidaridad y mercado*, Netbiblo, A Coruña.
- MARTINS, J. (2006): *Lobby. Ética, Técnica y Aplicaciones*, Texto Editores, Madrid.
- MONTERO, J. R.; FONT, J. Y TORCAL, M. (EDS.) (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- MORALES, L.; MOTA, F. y PÉREZ-NIEVAS, S. (2006): “La participación en asociaciones: factores individuales”. En: *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 157-181.
- PAINE, T. (1987): *The rights of man*, The Thomas Paine Reader, London.
- PORTER, M. E. y KRAMER, M. R. (2003): “La filantropía empresarial como ventaja competitiva”, *Harvard Deusto Business Review*, nº 112, enero-febrero 2003, pp. 6-20.
- RED EUROMEDITERRANEA DE LA ECONOMÍA SOCIAL (2003) *Participación en el diálogo social de las organizaciones de la Economía Social del Sur de Europa*, CEPES, Madrid.
- REVILLA, M. (2002): “Zona peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política”. En: *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid, pp. 15-65.
- SAMPEDRO, V.; JEREZ, A. Y LÓPEZ, J. (2002): “ONG, medios de comunicación y visibilidad pública. La ciudadanía ante la mediatización de los mensajes sociales”. En: *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid, pp. 251-285.

- SÁNCHEZ, J. (coord.) (2000): *Participació ciutadana i govern local: els consells ciutadans*, Editorial Mediterrània, Barcelona.
- TEIJO, C. (2002): “Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: alcance y sentido de la sociedad civil internacional”. En: *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid, pp. 172- 247
- VIDAL, P. y GUIXÉ, I. (2005): *Análisis de la situación de la incidencia política en las organizaciones no lucrativa*, Observatorio del Tercer Sector, Barcelona, Colección Papers de Investigación OTS, nº 4.
- WAINWRIGHT, H. (2005): *Cómo ocupar el estado*, Icaria, Barcelona.

CAPÍTULO 15.

LA ECONOMÍA SOCIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GALICIA

Manuel Jordán Rodríguez

Dpto. Economía Aplicada

Instituto Universitario de Estudios e Desenvolvemento de Galicia (IDEGA)

Universidade de Santiago de Compostela

Palabras clave: Economía Social, cooperativas, sociedades laborales, políticas públicas, ayudas, promoción, Galicia.

Introducción

La orientación de las políticas públicas hacia objetivos de crecimiento, empleo, desarrollo y calidad de vida precisa de la identificación y utilización de diversidad de instrumentos y medidas.

En Galicia, la Economía Social, por su presencia, por su posición y por sus características, debe convertirse, lo está haciendo ya, en parte importante de las mismas.

En lo que sigue se intenta aportar elementos para la reflexión en tres aspectos relevantes de esta temática. Identificando, por una parte, la plena sintonía y la aportación real de la Economía Social en la consecución de algunos de los objetivos más significativos de las políticas públicas. Resumiendo la actuación de los poderes públicos en Galicia en relación con la Economía Social. Y, en tercer lugar, señalando algunos de los caminos de las políticas de promoción de la Economía Social que pueden contribuir a reforzar su papel como agente de desarrollo.

En buena medida la exposición es deudora, y sintetiza, un reciente esfuerzo colectivo – con la participación del autor como coordinador- que, por vez primera en Galicia, ha permitido disponer tanto de un diagnóstico completo sobre la situación del cooperativismo, el “Libro Branco do Cooperativismo en Galicia” (Xunta de Galicia, 2004), como de un conjunto articulado de alternativas para el mismo – elaborado y acordado por los principales actores económicos, sociales y políticos- el “Plan Estratégico para o Cooperativismo Galego “ (Xunta de Galicia, 2005). Da cuenta, por tanto, del consenso y los desafíos actuales.

1. Objetivos cardinales de las políticas públicas y contribución de la Economía Social

1.a.- Afianzamiento de la competitividad en una economía global

Todas las políticas públicas de promoción persiguen un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero basado en la mejora de la competitividad de las empresas y en el incremento de la productividad. En este camino son esenciales las políticas dirigidas hacia una mayor racionalización y eficiencia en las estructuras productivas, introduciendo iniciativas transformadoras y modernizadoras, desarrollando nuevas tecnologías y aplicaciones, incentivando la especialización etc...

Sin duda la contribución de la Economía Social en Galicia en el asentamiento y consolidación de estructuras productivo-empresariales más sólidas está siendo relevante: las más de 1000 cooperativas activas, con más de 85000 socios, facturan en torno a los 2400 millones de euros (Xunta de Galicia, 2004, pags. 46 y ss.) y son claves en sectores y contextos caracterizados por la dispersión de los agentes o por actividades individuales y/o de pequeña escala. Median y actúan en la introducción de mejoras y cambios en las empresas individuales, prestan servicios y asesoramiento, inciden en la difusión de conocimientos técnicos, en la formación, en la difusión de la información y priman la especialización productiva. Muestras de ello: la importancia decisiva de las cooperativas agrarias en la práctica totalidad de los subsectores agroganaderos¹; la actuación directa en la reforma de las estructuras productivas de las cooperativas de explotación en común de la tierra y de algunas SAT (Ibid, pags.273 y ss.); las cooperativas de trabajo asociado que, además de facilitar la integración en el mercado, conforman ex novo sobre bases mejor dimensionadas actividades individuales que tenían limitadas posibilidades de supervivencia (Ibid, pags. 157 y ss.); o las cooperativas de servicios, fórmulas de integración empresarial y de racionalización de costes de trabajadores autónomos y pequeñas y medianas empresas (Ibid, pags.261 y ss.);

Por otra parte, aún en un contexto de competencia global, y para evitar distorsiones y riesgos, las políticas públicas deben regular el funcionamiento de los mercados en determinadas actividades. Y también en este aspecto las empresas de Economía Social de Galicia, por su representatividad y capacidad de asociación, contribuyen a la adaptación y aplicación de las políticas económicas en bastantes actividades sometidas a fuerte regulación. Actuando muchas veces como puente entre la administración y sus socios en los cambios debidos para el ajuste a las nuevas normativas. Difundiendo y colaborando en la implementación de medidas medioambientales. Desarrollando e implantando sistemas de calidad con sus correspondientes certificaciones. Avanzando en la diferenciación y singularización de productos a través de la creación de marcas. O contribuyendo a garantizar la seguridad alimentaria, identificando desde una posición privilegiada la trazabilidad de los

¹ Con 45.000 socios, intermedian en la venta del 59 % de la leche producida en Galicia, en el 50 % de la carne comercializada por la mayor denominación de carne de España (la IGP “Ternera Gallega”), tienen un peso comercial medio superior al 40 % de los vinos comercializados en tres de las más importantes denominaciones de origen, Valdeorras, Ribeiro y Rías Baixas, y suponen más del 50 % del mercado de piensos de Galicia y el 44 % en el de fertilizantes (Xunta de Galicia, 2004, pags. 74 y ss.)

productos, el camino desde la producción hasta el consumo, en tanto que muchas se localizan, y extienden vínculos directos, entre los dos extremos.

Además, las políticas económicas deben desarrollar instrumentos que actúen como estabilizadores en las fluctuaciones del ciclo económico. En este terreno, en algunos sectores, la Economía Social se convierte en uno de los “poderes compensadores” a que se refería Galbraith (Galbraith, J.K., 1968). Y así, en algunos sectores, por su capacidad de concentración de la oferta y la demanda, influye en la mejora de precios percibidos y/o pagados, en su estabilidad y uniformidad, y contribuye a dar más transparencia a los mecanismos de formación de los mismos. También juega un importante papel regulador en momentos en que las oscilaciones cíclicas llevan a los mercados a situaciones de estancamiento, recesión o crisis. Porque tiene más capacidad de resistencia empresarial, en el límite muchas empresas de Economía Social no necesitan de la obtención de resultados positivos para subsistir, siempre que contribuyan a maximizar el valor de la contribución de sus socios. Porque estas empresas garantizan, por su naturaleza, la compra/abastecimiento de los productos/servicios a todos sus socios, sin exclusión. Porque “internalizan” las crisis, las socializan, evitando ajustes traumáticos al repartir, habitualmente entre todos sus socios, los costes de las mismas, lo que aporta confianza, protección y seguridad para aquellos. En definitiva, contribuyen a la mejora de renta y precios, aportan más capacidad de negociación, más flexibilidad y capacidad de adaptación o, si se prefiere, más capacidad de defensa en circunstancias cambiantes.

1.b.- mejora y crecimiento del empleo

La situación del mercado de trabajo cobra una especial importancia por sus implicaciones sociales y por su influencia en la competitividad. Las mejoras en el mismo requieren de políticas públicas que apuesten por más empleo y de mejor calidad.

En este terreno el impacto conjunto en el empleo, tanto el directo como el inducido, de solo una parte de la Economía Social en Galicia, las cooperativas, alcanza a 22.433 personas, el 2,02% de los ocupados gallegos (Xunta de Galicia, 2004, 55).

Aunque, además de la mera aproximación cuantitativa, se debe tener en cuenta su importancia en el mantenimiento de la actividad productiva en diferentes sectores y, por tanto, en el mantenimiento del empleo en los mismos. Es un hecho que la dinámica del mercado de trabajo en Galicia está fuertemente condicionada por la pérdida de empleos en el sector agrario y que la contribución de las cooperativas en la transformación del sector, como evidencian los datos apuntados en el apartado anterior, sirve para mitigar tal tendencia.

También es destacable la contribución de las cooperativas de trabajo asociado, tanto para evitar la pérdida de puestos de trabajo en la industria y los servicios - mediante la asunción de la propiedad de la empresa en crisis por parte de los trabajadores²- como actuando de herramienta para la obtención activa de empleo de

² En esta situación están el 30% de las cooperativas de trabajo asociado de Galicia (Ibid., 160).

aquellos trabajadores que optan por responsabilizarse, en cooperación con otros, de un proyecto empresarial nuevo en el que todos van a trabajar³.

Por último, el empleo en la Economía Social puede proyectarse hacia nuevos yacimientos de empleo, como los derivados de su potencial papel en las actividades vinculadas al desarrollo territorial y en la prestación y diversificación de servicios de proximidad relacionados con el bienestar social, que veremos más adelante, o en la oferta de servicios cualificados. De hecho, aunque la identificación de lo que son nuevas oportunidades de empleo es siempre discutible y requiere de un análisis pormenorizado y a escala local, y aún en una estimación conservadora, más del 40% de las cooperativas creadas en Galicia en la última década tienen esa característica⁴.

Por otra parte, en términos de calidad, el empleo en la economía social presenta rasgos cualitativos específicos. En varios aspectos :

En primer lugar en la estabilidad. En estas empresas existe bastante firmeza en la afiliación de cada trabajador al colectivo que entre todos integran, lo que contrasta con la situación actual en el mercado de trabajo, caracterizada por la elevada flexibilización y la contratación temporal. Los socios están unidos por un pacto diferente y más fuerte que el que vincula al trabajador asalariado con su empresa. Los datos a este respecto de las empresas de trabajo asociado gallegas son contundentes: el vínculo temporal únicamente supone un 10,69 % del total, 9 de cada 10 empleos generados por estas cooperativas es estable⁵; y un comportamiento similar puede encontrarse en las Sociedades Laborales (Jordán, M., 2002). Por su parte, las cooperativas agrarias de Galicia alcanzaban, en 2003, un porcentaje global de empleo estable del 73,17 % de los trabajadores (AGACA, 2003).

En segundo lugar en el ámbito de la formación y capacitación de los trabajadores: la cooperación, la asunción de responsabilidades y la participación en las decisiones implican mayor contribución a la formación y la preparación. Todas las fórmulas de Economía Social — y especialmente las empresas de trabajo asociado— funcionan como escuelas de empresarios. Además en buena parte de las cooperativas de Galicia se organizan actividades formativas – en un 30% de las mismas- y con un grado de participación medio que alcanza al 40% de los socios, cifras que son evidentemente mejorables pero que se pueden considerar positivas al compararlas con el nivel de participación de otros colectivos en la formación (Xunta de Galicia, 2004, 419 e ss.).

En tercer lugar, en parte importante de las empresas de Economía Social, la participación de los trabajadores en la propiedad les otorga la capacidad de tomar decisiones sobre las condiciones de su propio trabajo. Lo que puede incorporar comportamientos positivamente diferenciados en el ámbito de las condiciones

³ El 70% de las cooperativas de trabajo asociado de Galicia están en tal situación (Ibid., pag.160) Ciertamente la consolidación empresarial y societaria de un número apreciable de cooperativas de trabajo asociado, y particularmente en algunos sectores industriales sometidos a fuerte competencia exterior, no está exenta de dificultades. En cualquier caso, como veremos más adelante, la opinión y expectativas de los socios es satisfactoria.

⁴ Cfr.: Xunta de Galicia, 2004, pag.402 y ss.

⁵ Por otra parte las variaciones en el número de socios reales son significativamente reducidas (Xunta de Galicia, 2004, 385 e 173)

retributivas, de la ordenación del tiempo de trabajo y del tiempo de ocio, de la organización y división del trabajo etc...⁶

En cuarto lugar, el asumir la promoción de la empresa y los riesgos del proyecto de modo participativo e igualitario crea un marco que favorece la implicación de los trabajadores y puede generar, en lo subjetivo, actitudes de motivación favorables. Por ello se ha planteado que la cultura propia de estas empresas engendra “valores de conservación” lo que les otorga una particular fortaleza (Orellana, W., 2002). Al respecto, los propios socios de las cooperativas gallegas han expresado, en encuesta reciente, un nivel de cumplimiento de sus expectativas en relación con la cooperativa que califican como de “satisfactorio”, “bastante satisfactorio” o “muy satisfactorio” en el 82,50% de los casos. También afirman, en un 55,7% de las respuestas, que sus propias perspectivas de futuro en la cooperativa son “buenas” o “excelentes” (Xunta de Galicia, 2004, 202 y ss.)

Por otra parte, en el mercado de trabajo actual hay una situación particularmente desfavorable, en términos de cantidad y calidad de empleo, para determinados colectivos para los que la Economía Social puede incorporar una aportación específica:

Es el caso del trabajo femenino. En la Economía Social gallega la presencia de la mujer es ya significativa: las mujeres son, en las cooperativas de trabajo asociado, el 60% del total de socios; en las cooperativas agrarias representan el 43,94%⁷, y en las cooperativas de enseñanza representan el 52% (Xunta de Galicia, 2004, 93, 171, 241). En buena parte de las mismas, como hemos visto, con prácticas que permiten la conciliación de la vida laboral y familiar.

Asimismo es el caso de los jóvenes. También aquí la Economía Social puede contribuir apreciablemente a la mejora del empleo. Mutatis mutandis, puede aplicarse a este colectivo buena parte de lo expuesto anteriormente, aunque, si bien los datos de buena parte de las cooperativas gallegas revelan una presencia importante de población joven, también indican la necesidad de mejoras que permitan el pleno aprovechamiento de las potencialidades: un 6% de socios de menos de 25 años y un 25% de entre 25 e 39 años (Xunta de Galicia, 2004, 50, 92, 171) ⁸. Adicionalmente, la aportación en el campo de la formación, la mayor estabilidad y continuidad en el empleo, junto con la

⁶ Un 54,2% de las cooperativas entrevistadas para la elaboración del Libro Blanco aplica o mejora el convenio sectorial, un 23% supera el salario mínimo interprofesional (SMI), y un 20,1% sitúa su nivel retributivo en el SMI (Xunta de Galicia, 2005, 186). Por otra parte en un 60,4% de las cooperativas de trabajo asociado analizadas en el Libro Blanco existen servicios que mejoran la compatibilidad de la vida laboral y familiar, entre los que destaca la existencia de flexibilidad horaria en el 52% de las mismas (Ibid., 189). Si bien también es frecuente la prolongación de la jornada laboral, o limitaciones en el disfrute de festivos y vacaciones (en un 31,2% de los casos se superan las 8 horas y solo en un 10,4% de las cooperativas se trabajan menos de 8 horas/día) (Ibid., 196). De otros estudios realizados en empresas del mismo tipo en Galicia se obtienen resultados algo más desfavorables (Jordán,M., 1995, 1998).

⁷ Una presencia que puede llegar a ser aun mayor en la medida en que el empleo de las mujeres en las cooperativas se aproxime a su peso en la composición social: representan el 46% de los socios, una presencia superior al peso de los activos femeninos en el conjunto de la población activa gallega, donde significan el 42,6% de los activos totales (INE, 2003).

⁸ Las cifras promedio esconden notables desviaciones: en las cooperativas agrarias, insertas en un contexto demográfico envejecido, los socios de menos de 25 años solo representan el 4% y los de entre 25 y 39 años, el 22,5% de los totales. Paralelamente, en las de trabajo asociado, donde las potencialidades son mayores, la realidad es más favorable: un 8% de socios del primer tipo y un 38% de socios del segundo (Xunta de Galicia, 2004, 50, 92, 171).

flexibilidad retributiva, posibilita la adquisición de formación integral y de experiencia práctica. Lo que permite quebrar el círculo vicioso que impide adquirir experiencia cuando no se tiene trabajo y acceder al trabajo cuando no se tiene experiencia.

Y es también el caso de determinados colectivos con dificultades para acceder al mundo laboral, en riesgo de exclusión social, porque carecen de calificación específica y, en muchos casos, presentan otras problemáticas asociadas que dificultan la integración. Ya han surgido en Galicia las primeras iniciativas de Economía Social en este terreno, centradas, básicamente, en actividades que requieren la realización de operaciones poco complejas, niveles de calificación básicos, períodos de formación cortos y, en general, cierta extensividad en el empleo de mano de obra. Adicionalmente, pueden convertirse en autoprestadoras de servicios terapéuticos, residenciales y asistenciales, con la finalidad de satisfacer adecuadamente las necesidades de los socios y mejorar de manera integral todas sus capacidades. (Ibid., pags. 457 y ss)

Finalmente, la Economía Social puede ser válida para la regularización de la economía informal. Contribuyendo para que salgan a la luz algunas de estas situaciones y ofreciendo canales que incidan en la mejora de las condiciones de vida y trabajo de las personas en esta situación. A ello no es ajena la particular incidencia de este tipo de actividades entre los colectivos sociales antedichos.

1.c.- Fomento del desarrollo territorial y sostenibilidad del crecimiento

Las políticas públicas persiguen reducir las disparidades en los niveles de desarrollo promoviendo iniciativas en los territorios más desfavorecidos que contribuyan a un crecimiento armonioso, equilibrado y duradero de sus actividades económicas.

En la historia de Galicia, la Economía Social ha estado siempre ligada a iniciativas de desarrollo. También hoy está siendo, y puede y debe ser aun más, una herramienta, flexible y versátil, para articularse con otras fórmulas en un proceso que es integral, complejo, y que no puede ser obra de un solo instrumento.

Porque, en primer lugar cumple un papel relevante en la organización, estructuración e integración de los sectores productivos en los procesos de cambio. Ya hemos adelantado su rol concreto en la introducción de prácticas productivas nuevas, en la transformación de sistemas productivos, o como agente impulsor de cambios de mentalidad y actitudes. También favorece y garantiza, a través de la agrupación empresarial, una mayor integración mercantil de empresas y actividades individuales de los socios, permitiéndoles una inserción más favorable en un entorno de competencia abierta. Por tanto, y en particular, ayuda a integrar en el desarrollo a algunos sectores claves de la economía y sociedad gallegas.

Igualmente hemos adelantado el valor formativo de estas empresas que, en consecuencia, han recorrido un camino en este ámbito que puede ser aprovechado en la perspectiva del desarrollo.

Con carácter más general, las empresas de Economía Social, por su naturaleza y por su práctica, deben ser utilizadas en los procesos de desarrollo porque están

identificadas y pertenecen al tejido local. Agrupan y ayudan a dar organicidad y vertebración a las demandas ciudadanas (son, en este sentido, complementarias de las actuaciones de otros agentes cívico/sociales). Porque la coordinación económica, proporcionada por un tejido asociativo en red permite a individuos y empresas realizar transacciones sobre la base de acciones de apoyo mutuo, añadiendo las ventajas de la complementariedad y de un mayor tamaño: esto está en la base de los procesos de desarrollo y también es un eje cardinal de la economía social (García Alonso, J.V.,1999). Porque són “capital social”, imprescindible en estos procesos, y contribuyen a acrecentarlo (Morales Gutiérrez, A.C., 2002). O porque ya son hoy, en muchos casos, un referente socioeconómico en el desarrollo de un área geográfica determinada. Recordemos que hay presencia de cooperativas en el 70% de los ayuntamientos de Galicia, muchas de ellas con un ámbito de actuación supramunicipal (Xunta de Galicia, 2004, pag. 41). Y recordemos las experiencias y la amplias redes de intercooperación y asociación existentes en la actualidad en algunos sectores:12 cooperativas de segundo grado que agrupan a 262 cooperativas, particularmente importantes en el sector agrario, lo que explica su relevante papel, ya señalado, en la concentración de oferta y demanda de productos agroganaderos; y 8 entidades asociativas, uniones, asociaciones y federaciones, que representan a 248 cooperativas, agrarias, de trabajo asociado y de viviendas, aquellas clases con mayor presencia en Galicia (Ibid, pag. 322 y ss).

Asimismo la Economía Social está demostrando una gran capacidad para la movilización de recursos endógenos. Muchas de estas empresas se basan en la explotación de recursos específicos que no se pueden mover, están fijados al territorio a que pertenecen los socios (Coque Martínez, J., 1999). Tienen, como recurso intangible, el haber conseguido acuerdos y la experiencia del trabajo en grupo, o el haber creado redes, fortalecido vínculos y relaciones en el contorno, lo que las convierte en plataformas de movilización. Tienen, y pueden tener más, una gran influencia en la promoción y distribución de bienes específicos, de calidad, productos locales tradicionales, recursos potenciales que por el momento están poco explotados (artesanía, productos alimenticios de calidad etc.). Además, en la medida en que fijan población y mantienen a bastantes socios en su actividad, evitan la fuga de recursos humanos, especialmente de la población joven. En este aspecto debe señalarse, una vez mas, su papel en los distintos subsectores agroganaderos

Y pueden jugar un importante papel como colaboradoras de las administraciones en la promoción del desarrollo. Pueden integrarse en los grupos de acción local – con pocas excepciones una asignatura todavía pendiente en muchas de las iniciativas actuantes hoy en Galicia⁹- y aportar su background en la concertación. Muchas ya han creado infraestructuras “económicas”, de prestación de servicios, que son aprovechables o, en su caso y con poco esfuerzo, tienen externalidades positivas para el entorno en la prestación de servicios y pueden ampliar estos servicios con poco uso de recursos. Igualmente están bien posicionadas para desarrollar actividades complementarias y diversificadas, en consonancia con los principales objetivos de muchos programas operativos.

Por último, desde el punto de vista de la utilización de recursos públicos para el desarrollo, hacer partícipes de los mismos a este tipo de empresas incrementa la escala,

⁹ Cfr.: (Xunta de Galicia, 2004, pags. 480 y ss.)

amplía el número de beneficiarios, y favorece una mejor y más eficiente financiación de los procesos y la realización de pactos de más alcance.

1.d.- Fomento de la cohesión y el bienestar social. Políticas sociales

Buena parte de las Políticas públicas se orientan hacia la construcción de sociedades más equitativas, inclusivas y plurales, equilibrando el bienestar de los ciudadanos. Tanto más en un momento y en un contexto en que el enfoque de los problemas de la sociedad es, necesariamente, cada vez mas integral.

Las empresas de Economía Social son, ante todo, sociedades de personas. En su naturaleza, en el ejercicio de sus principios y en la puesta en práctica de sus valores, ejercen, directamente, su responsabilidad social y aportan valor social. Por ello pueden ser un instrumento apreciable en la aplicación de las políticas sociales.

Los principios constitutivos básicos que las orientan, su naturaleza voluntaria, personal, asociativa y democrática, se traducen en prácticas de igualdad y distribución equitativa de resultados, de democracia organizada, de primacía de las personas sobre los capitales, de transparencia en la gestión, de mutualismo, solidaridad y cohesión social. Por ello resultan adecuadas para llevar adelante procesos de mejora y cambio social, particularmente en contextos sociales fragmentados y necesitados de organización.

Al respecto, la capacidad de organización de las empresas de Economía Social gallegas se evidencia en el ya citado importante volumen de socios que incorporan. Debe destacarse también la tendencia de evolución creciente: un porcentaje medio de incremento del 126%, que resulta de la comparación de los socios actuales frente a los socios iniciales (Xunta de Galicia, 2004, 410).

En términos de participación, tanto en el sistema de toma de decisiones como en la actividad económica de la asociación, y con independencia de las diferencias existentes entre las distintas clases, encuestas exhaustivas realizadas en una muestra ampliamente representativa arrojan índices elevados (Ibid., 412 e ss.).

Por otra parte en el haber social de la Economía Social debe computarse su contribución en el plano de la formación. Formación no únicamente empresarial, profesional o laboral, sino también en capacidades para cooperar, organizativas, en habilidades sociales, en compromiso, etc. Y también aquí, como hemos señalado anteriormente la práctica, medida en términos de cantidad de acciones formativas, de participación y de valoración de las mismas, es positiva (Ibid., pags. 419 e ss.).

En el terreno del compromiso por la igualdad de género presentan, como hemos adelantado, una participación de la mujer superior a su presencia en el mercado de trabajo en Galicia. Y, como también hemos adelantado, comienzan a ser una realidad sus potencialidades para la conciliación de la vida laboral y familiar, la participación en puestos de responsabilidad, la formación y, en suma, la igualdad real, si bien el margen para la mejora en este terreno es aun amplio.

Asimismo, reiteramos, destacan las iniciativas en el ámbito de la integración social de colectivos desfavorecidos, jóvenes, desempleados, colectivos con discapacidades o con riesgo de exclusión: es un hecho la aparición de nuevas cooperativas de servicios sociales y de integración social, o el papel de las cooperativas de trabajo asociado como notables generadoras de empleo femenino y para gente joven, etc..Con independencia de la contribución al bienestar social que, de suyo, implica su papel económico para el mantenimiento de las actividades productivas en otros ámbitos.

Por último aporta valores, intangibles pero trascendentes en los colectivos sociales, como el refuerzo de la autoestima y la independencia personal que se derivan de la asunción de proyectos que implican una posición proactiva, hacerse cargo del propio destino.

2. Poderes públicos y Economía Social en Galicia¹⁰

A partir del principio constitucional que reconoce el compromiso de los poderes públicos en la promoción y fomento de las cooperativas (Art.129.2) y desde la aprobación del Estatuto de Autonomía- Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril- junto con la transferencia efectuada por Ley orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, que amplió las competencias recogidas en el artículo 28.7 del Estatuto de Autonomía, Galicia tiene competencia exclusiva en materia de cooperativas. En lo que se refiere a las sociedades laborales de Galicia es de aplicación la Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales, y, conforme a su Art.2.1, es competencia administrativa de la comunidad autónoma el otorgamiento de la calificación de "Sociedad Laboral", así como las tareas de control e inspección .

Es reciente, por tanto, el reconocimiento y compromiso de los poderes públicos de Galicia con la Economía Social. No obstante se ha manifestado en un apreciable desarrollo normativo, en un esfuerzo de reconocimiento institucional, que debe continuar, y en el establecimiento de líneas de ayuda estables y sostenidas en el tiempo.

2.a- Desarrollo normativo, organización administrativa y reconocimiento institucional

En el desarrollo de las competencias de la Comunidad ha sido aprobada la Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de cooperativas de Galicia, que se aplica a todas las entidades cooperativas con domicilio social en la Comunidad Autónoma que realicen su actividad cooperativizada dentro de ese ámbito territorial.

Por otra parte la regulación del régimen fiscal de las cooperativas no ha sido objeto de transferencia, por lo que son de aplicación las normas e incentivos contenidas en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre y en sus modificaciones y desarrollos posteriores.¹¹ En lo que se refiere a las Sociedades Laborales, tampoco hay reglamentación específica y, por tanto, son de aplicación los preceptos de los artículos 19 y 20 de la Ley de Sociedades Laborales , del artículo 11.2.a) de la Ley del Impuesto

¹⁰ seguimos , en este apartado, la ordenación propuesta en Barea Teijeiro, J. y Monzón Campos, J.L. (Dirs.) (2002), pags. 40 y ss. . Cfr. también: Chaves, R; Monzón, J.L. (2000).

¹¹ Cfr., por todos, Gomez de Haro, C. (2006)

de Sociedades, así como de la Disposición Transitoria Primera de la Ley sobre el Régimen Fiscal de las Cooperativas.

Asimismo, la Comunidad Autónoma aborda la elaboración de normas que completen aquellos aspectos de la Ley gallega susceptibles de tratamiento reglamentario. Es el caso del Decreto 25/2001, de 18 de enero, de organización y funcionamiento del máximo órgano consultivo en materia de cooperativismo, el “Consello Galego de Cooperativas”; o del Decreto 430/2001, de 18 de diciembre, de organización y funcionamiento del “Rexistro de Cooperativas de Galicia”¹². Asimismo se ha creado un registro administrativo de sociedades laborales, con competencias sobre las que tengan su domicilio social en la Comunidad Autónoma.

En su organización administrativa es la “Consellería de Traballo” la titular de las competencias en materia de promoción y desarrollo de las sociedades cooperativas y laborales, de sus estructuras de integración económica y representación, así como de las funciones registrales, de control e inspección. Sin perjuicio de las competencias de otras consejerías relacionadas con la actividad empresarial que desarrollen las cooperativas, de manera muy significativa la “Consellería de Medio Rural” con respecto a las cooperativas agrarias y las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra. Finalmente, la Administración local, dentro de su esfera de competencias, también lleva a cabo actuaciones que, directa o indirectamente, fomentan, promocionan y sirven de apoyo a las empresas de economía social, en muy diversos ámbitos¹³.

Entre las medidas de reconocimiento institucional de la economía social, destacan, como hemos señalado, la promulgación de la Ley de cooperativas de Galicia y la constitución del “Rexistro de Cooperativas de Galicia” y del “Consello Galego de Cooperativas”. Este órgano colegiado, adscrito a la “Consellería de Traballo”, tiene como principales cometidos facilitar y colaborar en la investigación, planificación y ejecución de los programas de desarrollo y fomento del cooperativismo; promover la educación y formación cooperativa; elaborar propuestas, dictámenes e informes en relación con las cuestiones que afecten al cooperativismo; y emitir informes, con carácter preceptivo, sobre los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias y demás normas que afecten al movimiento cooperativo¹⁴. En su composición están representadas las diferentes administraciones con competencias en la materia, así como otras instituciones relacionadas- universidades y municipios- y las cooperativas y sus organizaciones representativas, que son mayoría.

¹² Se encuentra en fase de elaboración el Reglamento y los procedimientos de arbitraje y conciliación cooperativa.

¹³ defensa de los consumidores y usuarios, gestión de viviendas, prestación de servicios sociales, actuaciones de asesoría, apoyo técnico y formación.

¹⁴ Otras funciones destacables son las de conciliación y arbitraje en las cuestiones litigiosas que se produzcan entre cooperativas, entre estas y sus socios o entre los propios socios, siempre cuando ambas partes lo soliciten o esté recogido en los estatutos de la cooperativa. Además, percibe y gestiona los fondos irrepartibles y el remanente del haber líquido social de las cooperativas extinguidas. Cfr.: www.cooperativasdegalicia.com

2.b.- Ayudas públicas

La diversidad de actividades de las empresas de economía social y su presencia en muy diversas manifestaciones de la vida económico-social de Galicia las convierten en destinatarias potenciales de una gran variedad de ayudas públicas de carácter general, que resultaría prolijo, e inevitablemente incompleto, enumerar. En lo que se refiere a programas de ayuda específicos para la economía social, cabe diferenciar entre aquellos de carácter transversal, que se encuadran en la “Consellería de Traballo”- gestionados por la “Dirección Xeral de Relacións Laborais” y la “Dirección Xeral de Fomento do Emprego”- y aquellos de carácter sectorial, particularmente importantes por su alcance los de la “Consellería de Medio Rural”, a través de la “Subdirección Xeral de Producción Agraria Sustentable e Fomento Asociativo”.

La “Dirección Xeral de Relacións Laborais” gestiona los siguientes programas (Cuadro 1):

- I. Impulso de proyectos empresariales cooperativos, para facilitar la puesta en marcha de los mismos, subvencionando asistencias técnicas – estudios de viabilidad económica, organizativa, de mercado...- para la orientación y acompañamiento del proyecto empresarial y acciones formativas e informativas de los promotores
- II. Financiación de gastos documentales derivados de la constitución de cooperativas y de la modificación o adaptación de sus estatutos
- III. Fomento y consolidación del asociacionismo, que subvenciona parcialmente los gastos normales de funcionamiento de las entidades representativas
- IV. Actividades de promoción del cooperativismo y adaptación a las nuevas tecnologías: organización de cursos, jornadas, conferencias, elaboración y publicación de estudios, trabajos de investigación, etc., así como actividades de adaptación a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (elaboración de páginas web, incorporación a redes informáticas, implantación de sistemas telemáticos, etc.)
- V. Fomento del acceso a la condición de socio trabajador, financiando, parcialmente, la aportación al capital social que deba desembolsar el trabajador
- VI. Apoyo a las cooperativas prestadoras de servicios sociales y de integración social, de reciente creación (año 2004)

También con cargo a los fondos propios de esta dirección general, se han asignado partidas para la celebración de convenios de colaboración con las universidades, medios informativos, ayuntamientos y otras entidades, para actividades de promoción, fomento y difusión del cooperativismo¹⁵.

¹⁵ Cfr.: Orden de la “Consellería de Asuntos Sociais Emprego e Relacións Laborais” de 18 de Mayo de 2005 (DOG de 24 de Mayo)

Cuadro 1.
Programas de ayuda a cooperativas: Dirección Xeral de Relacións Laborais.

Año 2004		Año 2005					
Nº Entidades		Cuantía (Euros)		Nº Entidades		Cuantía (Euros)	
Programa I	10	23.162	12			31.479	
Programa II	80	87.862	44			37.575	
Programa III	7	178.750	5			197.000	
Programa IV	23	186.326	22			191.733	
Programa V	5	48.175	7			56.848	
Programa VI	2	13.496	8			42.503	
TOTAL	127	557.771	98			557.138	

Fuente: Dirección Xeral de Relacións Laborais

Por su parte la “Dirección Xeral de Fomento do Emprego” gestiona las ayudas y subvenciones orientadas a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo en cooperativas y sociedades laborales. Principalmente a través de tres tipos de programas (Cuadro 2):

- I. Destinado directamente a los trabajadores mediante la concesión de ayuda para la adquisición de la condición de socio trabajador.
- II. Destinado a las propias cooperativas y sociedades laborales que incorporen socios trabajadores o de trabajo¹⁶.
- III. Destinado a facilitar el abono de cuotas a la Seguridad Social a los trabajadores que capitalicen su prestación de desempleo para incorporarse a una cooperativa o sociedad laboral

¹⁶Ligado a esta circunstancia, las órdenes de convocatoria amplian las finalidades para incluir ayudas a la contratación de directores o gerentes, subvenciones financieras para reducir el tipo de interés de los préstamos destinados a financiar inversiones en inmovilizado, o ayudas excepcionales destinadas a facilitar inversiones en activo fijo en cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales que cumplan determinados requisitos.

Cuadro 2.
Programas de ayuda a cooperativas y sociedades laborales: Dirección Xeral de Fomento do Emprego

Año 2005		Año 2006		
	Nº Beneficiarios	Cuantía (Euros)	Nº Beneficiarios	Cuantía (Euros)
Programa I	293	ND	204	654.882
Programa II	317	ND	233	2.234.157
Programa III	158	ND	73	75.064
Total	317 empresas 451trabajadores	ND	233 empresas 277trabajadores	2.964.103

Fuente: Consellería de Traballo, Memoria 2005 y Dirección Xeral de Fomento do Emprego.

Por último, la “Consellería de Medio Rural”, en la “Subdirección Xeral de Producción Agraria Sustentable e Fomento Asociativo” desarrolla programas de fomento de las diversas fórmulas de asociacionismo agrario, entre las que ocupan un lugar destacado las cooperativas. Destacan, por su importancia cuatro programas:

- I. Fomento del asociacionismo agrario y del redimensionamiento empresarial de las entidades asociativas agrarias. Para facilitar la constitución de nuevas cooperativas o SAT en aquellas comarcas o sectores en que estas fórmulas tengan poca presencia, para ayudar a la incorporación de nuevos socios o para promover la integración cooperativa, mediante la constitución de cooperativas de segundo grado o apoyando los procesos de fusión, absorción y concentración empresarial.
- II. Mejora en la formación, gestión y consolidación del asociacionismo agrario. Con ayudas para la realización de actividades formativas, auditorías, análisis de gestión, estudios de viabilidad y de mercado, adquisición de equipos y programas informáticos, contratación de personal, o implantación y certificación de sistemas de gestión de la calidad o de gestión medioambiental
- III. Fomento del asociacionismo en la utilización de maquinaria agrícola, promoviendo la creación de CUMAS (cooperativas de utilización en común de maquinaria) mediante subvenciones para su adquisición y conservación
- IV. Apoyo a las agrupaciones de productores agrarios reconocidas en Galicia (APAS), en su práctica totalidad cooperativas. Tienen como finalidad contribuir a la concentración de la oferta y a la mejora en la comercialización de las producciones agrarias, facilitando el pago tanto de los gastos de constitución como de funcionamiento administrativo de las mismas.

**Cuadro 3.-
Programas de fomento asociativo: Conselleria de Medio Rural**

		Año 2003		Año 2004	
		Nº Beneficiarias	Cuántia (Euros)	Nº Beneficiarias	Cuántia (Euros)
Programa I:					
Incorporación de socios a coop. y Sat	23		229.265	144	219.433
Constitución de nuevas Coop. y Sat	19		15.875	14	10.286
Integración, fusión y absorción Coop.	3		155.972	18	587.456
<u>Programa II¹⁷</u>					
Formación coop.	6		15.360	15	31.600
Auditorias, estudios e informes	30		97.699	43	117.180
Equipo informático	16		43.072	28	66.707
Contratación de personal	52		687.905	47	478.401
Programa III: CUMA	51		1.499.892	47	1.889.821
<u>Programa IV¹⁸: APAS</u>	21		3.287.056	14	2.762.023
Total	221		6.032.096	370	6.162.907

Fuente: Conselleria de Política Agroalimentaria e Desenvolvimento Rural, Anuario de Estadística Agraria, 2003 y 2004

¹⁷ En el año 2003 con cargo a este programa se han subvencionado otras acciones singulares, por importe de más de 4.300.000 Euros, dedicados casi en su totalidad, a un proyecto de tratamiento y puesta en valor de residuos agrarios.

¹⁸ Es un programa financiado con fondos de la Unión Europea que establece un período máximo de tiempo para el disfrute de las subvenciones de cinco años, por lo que se extinguirá próximamente para una gran mayoría de las APAS.

3. Los desafíos. los caminos del autoesfuerzo y la promoción de la Economía Social: las políticas públicas

La proyección de todas las potencialidades de la economía social en relación con el cambio deseable se hará posible en la medida en que se consigan movilizar recursos, generar sinergias y coordinar y aunar iniciativas y proyectos, en primer lugar de las propias cooperativas, pero también de las administraciones, que deben comprometer esfuerzos significativos. Las iniciativas de desarrollo no pueden cargarse, de manera desequilibrada, en únicamente alguno de los actores implicados. Deben marcar el camino para todas las actuaciones, destacadamente las promotoras, de las administraciones, pero también, reiteramos, deben señalar las rutas de los agentes privados, todos los implicados, y entre estos, en lugar destacado, los caminos del autoesfuerzo: los de las propias empresas de Economía Social y sus asociaciones.

En Galicia, como hemos adelantado, un paso importante en este campo ha sido la aprobación del “Plan Estratégico para el Cooperativismo Galego” (Xunta de Galicia, 2005). En su elaboración y aprobación han participado los distintos departamentos de la Administración con competencias en la materia, las universidades, expertos independientes, una muy amplia representación del movimiento cooperativo y de Economía Social y sus organizaciones, y las principales organizaciones empresariales y sindicales. También ha sido asumido por los partidos políticos con representación parlamentaria.

El Plan, por primera vez en Galicia, articula, jerarquiza, secuencia y proyecta en un marco operativo, las actuaciones y planes en curso previstos por los principales agentes de la Economía Social. Sirve, particularmente, para la coordinación de las políticas públicas de promoción y para señalar las vías de mantenimiento y, en su caso, mejora, de las mismas. Es concreto en la definición de programas, sin perjuicio de la capacidad de ejecución que corresponda a las distintas administraciones con competencias. Y marca, en sus mecanismos de evaluación y seguimiento, objetivos a cumplir e indicadores de medición en diferentes intervalos temporales. Define, aunque no cuantifica, no es un pacto que contenga acuerdos de ejecución presupuestaria, los compromisos que a corto plazo asumen todos los implicados.

No se ha realizado todavía la primera de las evaluaciones intermedias previstas, hace apenas dos años que se aprobó y tiene un horizonte temporal de 6 años, por lo que es todavía pronto para hablar de sus resultados globales en términos de eficacia¹⁹.

En el plan se detallan 67 objetivos y 3-4 líneas de acción para cada objetivo. Resumimos algunas de las más significativas en varias áreas transversales²⁰:

¹⁹ En los próximos meses está prevista la publicación del primer “Informe de Síntese Anual sobre el estado del cooperativismo galego” que, aunque referido al año 2005, podrá dar cuenta, aunque muy parcialmente, de los primeros resultados.

²⁰ Para una exposición más detallada, que incluye la secuencia de programación, evaluación y seguimiento, junto con los indicadores, cfr.: (Xunta de Galicia, 2005)

3.a. Desarrollo empresarial

Los esfuerzos deben encaminarse hacia un aumento del tamaño, acometiendo los procesos de integración necesarios para garantizar una escala que afiance la competitividad, utilizando la diversidad de instrumentos posibles: intercooperación, fusiones, absorciones y otros. Son procesos que requieren, además, de una conducción pactada, de una información completa y apropiada y de unos ritmos adecuados, en un escenario de confianza y diálogo. Por ello es preciso dar continuidad y ampliar las actuaciones del mencionado Programa I de la “Conselleria do Medio Rural” y, al tiempo, abrir otras líneas similares para las empresas de otros sectores. Las actuaciones en esta materia se traducirán en una evolución creciente en el número de intervenciones en procesos de integración, y deben de tener efectos notables en el crecimiento del volumen medio de facturación anual de las empresas que acometan procesos de integración en relación con la evolución de la facturación en el conjunto de empresas de Economía Social del sector.

La mejora en la competitividad va asociada al seguimiento de una estrategia de calidad, con las correspondientes acreditaciones. Con actuaciones de diagnóstico, implantación y seguimiento de técnicas de gestión de la misma y de mejora de la productividad; avanzando en el diseño de sistemas y certificaciones y en el desarrollo de herramientas de auto evaluación. Son necesarias, por tanto, líneas específicas de apoyo para la aplicación de estas políticas, incluida la información sobre normas aplicables. Líneas e información que deben enfatizar, en particular, la promoción del compromiso y del protagonismo en la identificación de la trazabilidad de los productos, en la garantía de seguridad alimentaria, así como en la utilización de prácticas medioambientales sustentables. Los resultados significarán un incremento en las empresas con certificaciones de calidad, así como un sensible aumento en la facturación y la productividad de las empresas con marca en relación con los valores del conjunto de empresas de Economía Social de cada sector. Y abrirán el paso para abrir nuevas iniciativas de “marketing”, entre las que se debe de utilizar las marcas “Cooperativa” o “Economía Social” como un elemento diferenciador.

Asimismo el mercado exige la extensión de las actividades de Economía Social hacia sectores o nichos de potencial crecimiento y relacionados con las iniciativas de desarrollo. También la diversificación de marcas ofrecidas, de las áreas geográficas de influencia y de la oferta de productos y servicios complementarios y/o sustitutivos de los actuales. Se necesitan, para ello, programas concretos, ad hoc, de ahí que se comprometa como prioritaria para la diversificación y el crecimiento de la cifra de negocio la elaboración de programas sectoriales: programas específicos de actuación en aquellos campos y actividades en que, dadas sus características, dada la naturaleza concreta de las empresas de Economía Social y el tipo de socios más habitual, estas empresas puedan tener ventajas comparativas y aportar un valor añadido económico-social singular. Entre otros son particularmente necesarios para las empresas de trabajo asociado en el sector textil, reforzando la dotación del programa I de la “Dirección Xeral de Relacións Laborais”, y para las empresas de servicios sociales e integración social, proyectando en un marco operativo las ayudas del Programa VI del mismo organismo.

Evidentemente todo ello será posible si, en el orden interno, las empresas apuestan por la mejora de sus dotaciones de equipamiento, por el incremento de sus

activos tecnológicos. Para ello deben reforzarse las políticas concretas de fomento, Programa IV de la “Dirección Xeral de Relacións Laborais” y Programa II de la “Conselleria de Medio Rural”, particularmente las dirigidas a cubrir los déficits de equipos para el procesado de la información, comunicaciones y aplicaciones informáticas; promoviendo, entre otros, el comercio electrónico y la creación de redes de comercio.

También pasa por la consolidación de grupos de gestión eficientes, incentivando la incorporación a las empresas de personal cualificado, potenciando la profesionalización de las tareas técnicas y la contratación de gerentes y directivos ²¹, dando continuidad al Programa II.4 de la “Conselleria de Medio Rural” y estableciendo, para las empresas de otros sectores, un subprograma específico dentro del Programa II de la “Dirección Xeral de Fomento do Emprego”.

Y pasa, en tercer lugar, por acometer más proyectos de transformación (los procesos de concentración a que hemos aludido pueden facilitarlos). Respaldando las iniciativas que transformen las materias primas o los productos intermedios con origen en estas empresas en bienes más elaborados, para captar un valor añadido superior. Estudiando, entre otras, la posibilidad de poner en marcha un programa específico una vez que el Programa IV de la “Conselleria de Medio Rural” agote su vigencia.

Por último en este punto, es necesario afianzar la previsión y planificación oportunas: en las empresas de Economía Social el análisis y selección de las condiciones de viabilidad, e incluso el acompañamiento de los proyectos, se revelan particularmente necesarios. Por ello, se pueden reorientar las líneas existentes en el Programas I de la “Dirección Xeral de Relacións Laborais” y en el Programa I.2 de la “Conselleria de Medio Rural”, para avanzar en la creación de un sistema tutorial de asesoramiento y acompañamiento de proyectos, desde las etapas iniciales. Promoviendo gabinetes de orientación que colaboren en la fase de legalización de la entidad, en la elaboración de los planes de empresa, en las distintas áreas de la gestión empresarial, que afiancen la viabilidad económica de nuevas incorporaciones de socios, y aconsejen en aquellas iniciativas de carácter extraordinario que afecten a la viabilidad de la empresa o en la implantación de nuevas tecnologías²².

3.b.-Desarrollo societario

Es necesario ampliar y perfeccionar los mecanismos de desarrollo societario de que dispone la Economía Social. Para conseguir un mayor compromiso y satisfacción de los socios y, sobre todo, un mayor arraigo y más eficiencia de las distintas fórmulas en la realización de sus potencialidades sociales.

Para ello se debe impulsar y extender progresivamente la aplicación de procedimientos y herramientas, como el Balance Social, que permitirán analizar el grado de cumplimiento de la Economía Social en relación con su responsabilidad social y evaluar el grado de integración de sus principios y valores en la gestión diaria. En este

²¹ Incluso, en su caso, la utilización de gerentes o asesores compartidos y, en general, los acuerdos de cooperación y los proyectos comunes en materia de gestión interna.

²² Una posibilidad en esa dirección sería la creación de una bolsa de técnicos en Economía Social y facilitar el intercambio de oferta y demanda de profesionales y servicios.

terreno las políticas de promoción pasan por el apoyo a la elaboración de modelos que se concreten en la práctica en instrumentos sencillos, adaptables y aplicables en la diversidad de fórmulas. Los resultados deben de implicar a un número apreciable de empresas, de manera que se puedan sentar las bases de una certificación de calidad social en la Economía Social. En esta dirección, tanto el Programa IV de la “Dirección Xeral de Relacións Laborais” como el Programa II.2 de la “Conselleria de Medio Rural”, pueden priorizar la concesión de ayudas con estos objetivos.²³

Otro desafío es la promoción de las potencialidades de la fórmula en diversos ámbitos de trascendencia en el desarrollo social:

En primer lugar el de la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo. Fomentando las actitudes favorables para la no discriminación por sexo con medidas formativas, con la elaboración de guías de buenas prácticas y con intercambio de experiencias, etc. Incentivando la incorporación de mujeres con apoyos económicos, o con medidas que faciliten la flexibilización de horarios, de estructuras organizativas y la conciliación de la vida laboral y familiar²⁴, de tal manera que, con independencia del género, los socios puedan compatibilizar sus responsabilidades en los dos ámbitos. Y posibilitando que las mujeres alcancen una representación adecuada en los consejos rectores y demás órganos de gobierno.

En segundo lugar fomentando la incorporación plena de los jóvenes a estas empresas, en todos las esferas, incluso en las decisorias y de responsabilidad. Incentivando la realización de prácticas profesionales, la flexibilización de horarios que permita compatibilizar trabajo y estudios, la adaptación de las estructuras organizativas, la difusión de códigos de buenas prácticas, el desarrollo de programas formativos específicos y las relaciones de intercooperación e intercambio de experiencias, etc.

Y, en tercer lugar, promoviendo aquellas actividades de Economía Social con especial proyección en la comunidad en que se insertan. Particularmente actividades en materias relacionadas, entre otras, con la gestión medioambiental, las actividades culturales, las sociales y asistenciales, etc.

Por último, al igual que ocurría en el área de desarrollo empresarial, la promoción de medidas de tutoría y acompañamiento debe ampliarse con la puesta en marcha de asistencias técnicas especializadas en materia societaria. Por consiguiente, la puesta en marcha de gabinetes de orientación y desarrollo de proyectos, los mecanismos

²³ En estrecha conexión con la aplicación del Balance Social se debe apostar, también, por el desarrollo de instrumentos que permitan armonizar participación con eficiencia empresarial. Son necesarios modelos, códigos de conducta y prácticas de referencia que permitan avanzar en la participación en todos los ámbitos. Especialmente en materia de participación de socios y trabajadores y en materia de delimitación de competencias y jerarquías en la toma de decisiones entre los distintos órganos, cargos sociales y equipos técnicos. Asimismo es necesario promover la utilización de sistemas que permitan ofrecer soluciones diversas a la variedad social y de intereses que se integran en estas fórmulas, de manera que se afiance el compromiso y la implicación de trabajadores y socios, en un camino de flexibilidad, eficiencia y mejora continua.

La búsqueda e implantación de nuevos modelos en estos terrenos debe complementarse con la promoción y el apoyo para una mayor utilización de las figuras reconocidas por la legislación en algunas fórmulas: socios excedentes, a prueba y colaboradores

²⁴ servicios de atención a la infancia (escuelas infantiles, cuidado a domicilio), servicios de ayuda a domicilio, etc.

de intercambio de oferta y demanda de profesionales y servicios, y de transferencia de conocimientos, allí formulados, deben incorporar personal especializado en materia societaria.

3.c. Financiación y gestión financiera

Las particulares características jurídico/económicas de las empresas de Economía Social condicionan su integración en los mercados financieros tradicionales. En Galicia estas empresas tienen especiales dificultades para contar con garantías adecuadas frente a terceros y, por consiguiente, afrontan, las más de las veces, peores condiciones que otro tipo de sociedades a la hora de conseguir financiación ajena a largo plazo por medio de los instrumentos financieros tradicionales. De suerte que, en general, la financiación de sus proyectos procede, esencialmente, de las aportaciones de los propios socios. Urge, por tanto, desde el pragmatismo, mejorar sus posibilidades de acceso a los recursos financieros.

Desarrollando los instrumentos de financiación, propia y ajena, ya reconocidos por la legislación en algunas fórmulas y, hasta el momento, poco utilizados: las aportaciones de socios colaboradores, la emisión de títulos de deuda, tanto las tradicionales obligaciones y bonos como los instrumentos de financiación participativa. Asimismo, desde la Economía Social y con el apoyo de la administración competente en materia financiera, se debe abordar la posibilidad de estructurar un mercado de títulos de deuda de estas empresas que posibilite su negociación en mercados secundarios. También puede promocionarse el empleo de títulos de renta fija y renta variable, para incentivar el aporte de fondos desde el entorno más próximo a las empresas²⁵.

Además, y en un marco de continuidad y potenciación de los apoyos financieros de carácter público ya existentes, se pueden abrir nuevas líneas específicas para la Economía Social, o nuevas vías en algunas de las líneas de ayudas transversales actuales. Al tiempo que se promueven acuerdos entre la administración, las entidades financieras y las empresas de Economía Social para potenciar la implicación y participación económica de las entidades de promoción económica, públicas y privadas, en proyectos concretos.

Por otra parte procede avanzar en el diseño de nuevos instrumentos específicos de carácter financiero que atiendan a las particularidades estructurales de las sociedades de Economía Social. Fomentando que las entidades financieras y de promoción económica realicen análisis específicos de riesgos para los proyectos de Economía Social, teniendo en cuenta las singulares características jurídicas, económicas, financieras y sociales de las mismas. Y facilitando el acceso a sistemas de garantías recíprocas y/o configurando mecanismos que permitan un tratamiento singularizado de estas empresas en los fondos de garantía existentes. Son todos ellos instrumentos inexistentes en la actualidad.

²⁵ Empleando títulos de reducido valor nominal y utilizando incentivos adicionales (como la posibilidad de acceso a determinados servicios que la empresa presta a sus socios u otros creados al efecto) que hagan posible una promoción directa y personal y su fácil colocación entre un público que acumulará a la rentabilidad financiera el valor añadido de tipo social.

Finalmente, son necesarias iniciativas encaminadas a mejorar y profesionalizar la gestión y planificación financiera. Porque disponer de procedimientos de gestión financiera modernos, de sistemas de planificación financiera a medio y largo plazo, y de una adecuada evaluación y gestión de los riesgos, resulta imprescindible para poder dar una respuesta adecuada a los cambios en el contexto económico y financiero y garantizar la viabilidad de los proyectos. Reiteramos, en este punto, lo expuesto con carácter general en relación con la gestión en el punto 3.a.

3.d. Desarrollo institucional

Es un desafío el conseguir avanzar en la coordinación efectiva de los diversos organismos e instituciones públicas con responsabilidad en materia de Economía Social. Porque, como hemos visto en la exposición de los diferentes programas de actuación, las medidas necesarias para la consolidación de la misma son tanto de carácter transversal como sectorial y, unas y otras, deben complementarse. Porque, para ser eficaz, la acción administrativa en este campo debe regirse conforme a criterios de actuación unificados. Asimismo, y dada la creciente participación de ayuntamientos y otras instituciones públicas con capacidad para desarrollar políticas públicas orientadas a la Economía Social, es necesario coordinar los recursos humanos de carácter público que actúen en este terreno. En suma, es preciso elaborar una propuesta que planifique las estrategias comunes y que sistematice su seguimiento.

También procede la continuidad en el esfuerzo por fortalecer algunos de esos organismos e instituciones:

En primer lugar, el Rexistro Galego de Cooperativas, un relativamente nuevo servicio administrativo con una clara delimitación de competencias e importantes responsabilidades en materia de control y tratamiento de la información sobre el sistema cooperativo y otras fórmulas de la Economía Social de Galicia, que supone un importante paso adelante en la consolidación institucional del movimiento y representa un instrumento de gestión pública de gran relevancia. En segundo lugar, el Consello Galego de Cooperativas, que se ha convertido en un actor primordial para lograr una comunicación permanente y fluida entre la administración autonómica y las organizaciones representativas, con un importante papel deliberativo, propositivo y consultivo. En consecuencia ambos deben dotarse progresivamente con los medios materiales y humanos oportunos ²⁶.

Por otra parte, y dadas las potencialidades de las fórmulas de Economía Social en la promoción del desarrollo territorial, y su papel complementario de los esfuerzos que en esa dirección se realizan desde otras instancias, procede avanzar en el diseño de programas específicos capaces de rentabilizar esas potencialidades. Programas entre los que destacan:

Los dirigidos a estimular la labor de divulgación y formación en materias de Economía Social entre los responsables y técnicos de las diferentes administraciones y organismos vinculados al desarrollo territorial, dando continuidad a las acciones emprendidas en los últimos años.

²⁶ Aplicando, al mismo tiempo, un plan de divulgación que los dé a conocer más ampliamente

La articulación de mecanismos de colaboración entre estas entidades y administraciones de distintos ámbitos competenciales territoriales, para dar impulso a los procesos dinamizadores. Estimulando la participación de ayuntamientos y otras entidades públicas como socios colaboradores – o socios ordinarios en los casos en que proceda- de proyectos de Economía Social de carácter estratégico para el desarrollo territorial ²⁷.

Y, en particular, los que afectan al desarrollo de algunos de los Programas Operativos concretos hoy en marcha. Promoviendo la incorporación de la Economía Social en los grupos de acción local, inexistente hasta el momento, fomentando la multifuncionalidad y la emergencia de actividades alternativas y complementarias a las actuales en estas empresas, incrementando el número de las mismas que son beneficiarias de los programas de diversificación y de desarrollo rural, o favoreciendo la firma de convenios con las administraciones para realizar actuaciones concretas.

También se pueden potenciar las posibilidades que ofrece el autoempleo en la Economía Social desde los organismos oficiales de colocación y los viveros de empresas. En Galicia se impone una revisión del actual sistema de incentivos destinados en esta materia a la Economía Social: adolecen, como se ha podido comprobar con la enumeración de los programas, de un cierto grado de dispersión. Además, su concesión es casi automática en función del cumplimiento de determinados requisitos iniciales y, en su cuantía, se han equiparado progresivamente con los incentivos dedicados con carácter general a la creación de empleo. Por ello se considera necesario, al tiempo que se modifica su cuantía para que supongan un beneficio adicional al ofrecido con carácter general, que se aborde la coordinación de todos los existentes, simplificando trámites y estableciendo paquetes de ayudas interrelacionadas, evitando duplicidades y fomentando su compatibilidad. Adicionalmente, desde los distintos servicios de colocación se puede actuar en el campo de la formación y de la información relativa a los demandantes y oferentes de empleo en la Economía Social ²⁸

En el orden de las medidas de desarrollo institucional, y con carácter más general, la promoción de la presencia activa de las entidades de Economía Social en los diferentes foros socioeconómicos, debe de permitirles formar parte de los procesos de consenso, diálogo y dinamización que, en última instancia, determinan el desarrollo. En particular es necesaria su participación en órganos deliberativos y consultivos de interés socioeconómico de carácter intersectorial y en los diversos foros económico-sociales y cooperativos: entre otros el “Consello Económico e Social”, el “Consello Galego de Relacións Laborais”, el “Consello Galego de Formación Profesional”, la “Comisión

²⁷ Entre otras medidas, se puede incrementar la cuantía de los incentivos y/o otorgarle prioridad en su concesión. También se puede incentivar la utilización de fórmulas alternativas de capital-riesgo y la puesta a disposición de infraestructuras y otras aportaciones en especie que resulten necesarias para la realización de la actividad cooperativizada.

²⁸ La articulación, desde los distintos servicios de colocación, de mecanismos de formación, junto con la existencia de información singular sobre potenciales demandantes de empleo en la Economía Social puede ser una vía. También desde las oficinas de colocación se puede gestionar el funcionamiento de una bolsa para personas que deseen trabajar en este régimen .

Por otra parte, las singulares características del autoempleo en Economía Social y el grado de desconocimiento del modelo aconsejan incidir en los viveros de empresas existentes para conseguir un tratamiento específico

Galega de Formación Continua” o el “Consello de Consumidores e Usuarios de Galicia”; también procede la integración y representación de la Economía Social en los organismos y entidades acreditadores de la calidad, de garantía de la seguridad alimentaria y acreditadores de la implementación de prácticas medioambientales sustentables.

Por último en este punto, el compromiso institucional debe apostar por el fomento del asociacionismo como elemento básico para la consolidación del modelo de Economía Social en Galicia. Debe desarrollarse más el Programa III de la “Dirección Xeral de Relacións Laborais”, para potenciar las organizaciones representativas y promover la intercooperación entre las asociaciones

3.e. Divulgación, educación y formación

Las entidades de Economía Social tienen que asumir el desafío de impulsar la formación, por los valores que aporta y como requisito imprescindible de su buen funcionamiento interno; una formación que debe ser integral: empresarial, laboral y societaria. Desarrollando programas formativos especializados en función de los destinatarios²⁹, pero también con contenidos especializados que den respuesta a las necesidades concretas de las diferentes actividades y áreas de interés en el día a día de las empresas³⁰, o en los distintos sectores económicos.

Para ello habrá de optimizarse, coordinar y vincular la actividad formativa con los incentivos de promoción a la creación de empresas, a la incorporación de socios, a la contratación de gerencias y técnicos, y a las medidas establecidas para el acompañamiento de nuevos proyectos empresariales. De igual manera debe tenderse a una mayor eficiencia en el uso de los fondos de educación y promoción – fomentando, entre otras, la intercooperación en el uso de los mismos- y a promocionar el diseño de materiales didácticos específicos de apoyo a los programas formativos y de capacitación, así como al fomento de la realización de prácticas formativas en estas empresas.

Por otra parte, en Galicia se ha constatado el alto grado de desconocimiento de la economía social entre amplios sectores de la población³¹. Por lo que son necesarias medidas orientadas a la difusión y divulgación de los principios, valores y potencialidades de la fórmula, para ponerlos en valor en la sociedad. Son precisas tanto campañas promocionales de carácter general para transmitir los valores y características de su modelo empresarial, como campañas de divulgación específica entre las distintas entidades, colectivos y organizaciones potencialmente interesadas³². Promoviendo la utilización de los variados soportes y medios de comunicación existentes y

²⁹ Socios y cuadros gerenciales, consejos rectores, o prestando atención especial a las acciones formativas dirigidas a colectivos especiales (mujeres, jóvenes, mayores de 45 años y parados de larga duración, así como a otros colectivos con dificultades de inserción en el mercado laboral).

³⁰ comercialización, fusiones y absorciones, intercooperación, integración y, en general, para la elaboración de los planes de empresa. Igualmente formación específica en desarrollo societario, sobre derechos y deberes y formación de gestores de innovación cooperativa.

³¹ Así resulta de un amplio sondeo de opinión realizado por la Xunta de Galicia en el año 2004, con motivo de la elaboración del “Libro Blanco do Cooperativismo Galego” (Xunta de Galicia, 2004)

³² Ayuntamientos, asociaciones, organizaciones profesionales, colectivos de jóvenes, mujeres, etc...

aprovechando, en particular, la red de orientadores laborales de oficinas de empleo y centros educativos.

Complementariamente, resulta necesario incorporar el conocimiento de la fórmula en los distintos niveles del sistema educativo y formativo, especialmente en los niveles previos a la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, para garantizar que la opción por la Economía Social se incorpore plenamente a sus expectativas. En este sentido procede estimular la firma de convenios y conciertos para la inclusión de materias y contenidos en la educación secundaria y universitaria y en la formación profesional³³, y para potenciar la formación y capacitación del profesorado.

También se debe avanzar en la inclusión de la formación en materias de Economía Social en los programas de formación profesional ocupacional y continua. Incluso elaborando e incorporando al catálogo de especialidades formativas de Formación Profesional Ocupacional módulos transversales específicos de fomento del autoempleo en la Economía Social. O haciendo partícipe a la Economía Social de los foros de negociación sobre Formación Profesional Continua para que obtenga el reconocimiento como agente promotor de planes formativos intersectoriales³⁴.

Por último debe impulsarse la investigación en materia de Economía Social, así como la transferencia de conocimientos entre las empresas por medio de los organismos representativos y de las relaciones de intercooperación.

Conclusiones

La Economía Social en Galicia puede contribuir de forma significativa a la consecución de algunos de los objetivos cardinales de las políticas públicas:

En las políticas que persiguen la mejora en la competitividad de las empresas porque actúa eficazmente en la introducción de mejoras y en la transformación de estructuras productivas, media en la adaptación de los sectores productivos a las medidas reguladoras, mejora el funcionamiento de los mercados y funciona como estabilizador en momentos malos del ciclo económico

En las que se orientan a la creación de más empleo y de mejor calidad porque crea empleo, evita la pérdida de empleos en sectores con dinámicas regresivas, se proyecta hacia nuevos yacimientos de empleo y, en términos de calidad, reduce mucho la temporalidad, contribuye especialmente a la formación, motivación y capacitación de los trabajadores y mejora las condiciones laborales.

En aquellas que buscan un desarrollo territorial equilibrado y sostenible porque ayuda a desarrollarse a sectores claves en zonas desfavorecidas, agrupa, integra y evita fugas en la población de esos territorios, moviliza recursos endógenos y economiza recursos públicos, tiene externalidades positivas en la diversificación de actividades y

³³ a través de su introducción en los currícula, del conocimiento directo de experiencias, de la convocatoria de premios, jornadas etc.

³⁴ En este mismo sentido, se debe reconocer, por parte del INEM, el papel de agente social para la Economía Social, a efectos del diseño y ejecución de las acciones a realizar en la Formación Ocupacional.

en la prestación de nuevos servicios, y puede ser un destacado y eficiente colaborador de las administraciones en los procesos de cambio.

Y en las encaminadas a fomentar la cohesión y el bienestar social porque en su práctica cotidiana aporta valor social, es un instrumento de vertebración y participación democrática, contribuye a una formación integral, y puede ser una alternativa útil para determinados colectivos – mujeres, jóvenes, o personas con riesgo de exclusión social- particularmente desfavorecidos en las condiciones actuales del mercado de trabajo.

Para reforzar este papel de la Economía Social como agente e instrumento de desarrollo los poderes públicos de Galicia han dado pasos significativos en los ámbitos del desarrollo normativo, del reconocimiento institucional y en la definición de las políticas de ayuda. Es un esfuerzo que debe acentuarse en varios ámbitos fundamentales:

En el más propiamente económico-empresarial, posibilitando los procesos de concentración empresarial, el desarrollo de políticas de calidad, la creación de marcas y la diversificación de productos y servicios, la implementación de planes sectoriales, fomentando inversiones estratégicas, la dotación de equipos de gestión y apoyando nuevos sistemas de asesoramiento y tutoría.

En la dimensión societaria, impulsando la elaboración y aplicación del Balance Social y de modelos y códigos de conducta en diversas áreas de la vida societaria, promoviendo medidas que actúen a favor de la no discriminación de mujeres y jóvenes y que potencien aquellas actividades de Economía Social con especial proyección en las comunidades en que se inserta.

En el terreno financiero, desarrollando nuevos instrumentos de financiación, propia y ajena, que recojan y atiendan a las particularidades estructurales de la Economía Social; potenciando algunos de los instrumentos existentes; secundando la implicación de las entidades de promoción económica y estimulando la profesionalización en la gestión y planificación financiera.

En el área de educación, formación y divulgación, impulsando y reformando los programas formativos especializados, promoviendo la investigación y la transferencia de conocimientos, desarrollando medidas de divulgación de la fórmula, e incorporando su conocimiento en los distintos niveles del sistema educativo y formativo

Y, al mismo tiempo, las administraciones deben acometer ciertas modificaciones institucionales, avanzando en la coordinación efectiva de organismos, instituciones y programas, fortaleciendo los organismos con competencias en este ámbito así como las asociaciones representativas y articulando mecanismos de colaboración de la Economía Social con agentes, administraciones y grupos relacionados con el desarrollo territorial. También potenciando el autoempleo en la Economía Social desde los organismos de colocación y promoviendo la presencia de la misma en diversos foros y entidades representativas y de concertación.

Bibliografía

- ASOCIACIÓN GALEGA DE COOPERATIVAS AGRARIAS-AGACA (2003): *VI Informe sobre a Xestión e o Estado Económico do Cooperativismo Agrario*. Santiago de Compostela: AGACA.
- BAREA TEIJEIRO, J. Y MONZÓN CAMPOS, J.L. (Dirs.) (2002): *Informe de síntesis sobre la Economía Social en España en el año 2000*. CIRIEC-ESPAÑA. Valencia
- CHAVES, R; MONZÓN, J.L. (2000): “Políticas públicas” en *El empleo en la Economía Social de la Unión Europea*, Informe elaborado por Ciriec internacional.
- COQUE MARTINEZ, J. (1999): “Industrialización en el entorno local a través de (sociedades) cooperativas”. *REVESCO-Revista de Estudios Cooperativos*, nº 68
- GALBRAITH, J.K. (1968). *Capitalismo americano: el concepto de poder compensador*. Ariel.Barcelona.
- GARCIA ALONSO, J.V. (1999): “Las sociedades cooperativas de iniciativa social como potenciales agentes de desarrollo en el ámbito local”. *REVESCO-Revista de Estudios Cooperativos*, nº 68
- JORDÁN RODRÍGUEZ, M. (1998): *Cooperativas de explotación en común de terras e gando leiteiro en Galicia*. Servicio de Publicacións, Universidade de Santiago de Compostela.
- JORDÁN RODRÍGUEZ, M. (2002): “Particularidades de las condiciones laborales en las empresas de trabajo asociado”. *CIRIEC-España*, nº 42.
- JORDÁN, M. et al. (1995): *A realidade das Sociedades Anónimas Laborais en Galicia*, IDEGA, Santiago (mimeografiado).
- MORALES GUTIERREZ, A.C. (2002) « La construcción de capital social a través de la economía social: el caso andaluz ». *REVESCO-Revista de Estudios Cooperativos*, nº 78
- ORDOÑEZ DE HARO, C. (2006): “La fiscalidad de las sociedades cooperativas en España”. *CIRIEC-España*, nº 54
- ORELLANA, W.E. (2002) “El control en las empresas de trabajo asociado. Revisión crítica, desde una perspectiva de agencia, de los principales mecanismos de control, y análisis de sus repercusiones organizativas”, *CIRIEC-ESPAÑA*, nº 42
- XUNTA DE GALICIA (varios años). *Anuario de Estatística Agraria*. Santiago de Compostela.
- XUNTA DE GALICIA (2004): *Libro Blanco do Cooperativismo en Galicia*. Santiago de Compostela.
- XUNTA DE GALICIA (2005): *Plan Estratéxico para o Cooperativismo*. Santiago de Compostela.
- XUNTA DE GALICIA. CONSELLERÍA DE TRABALLO (2006): *Memoria 2005*. Santiago de Compostela.