



Economía Social y Empleo en la Unión Europea

# CAPÍTULO IV. Políticas públicas

Rafael Chaves y José Luis Monzón  
Universitat de València. CIRIEC-España

ISBN: 84-95003-12-0. © 2000 CIRIEC-España  
[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)

## capítulo IV

# POLÍTICAS PÚBLICAS

**Rafael CHAVES**  
**José Luis MONZÓN**  
Universitat de València  
CIRIEC-España



## 1. INTRODUCCIÓN

Toda política pública desplegada se halla informada por un cuerpo teórico y unos valores y se halla condicionada por una estructura socioeconómica y unas instituciones determinadas. Los primeros, el marco teórico de referencia y los valores imperantes, definen los objetivos públicos a alcanzar por las políticas así como los instrumentos a priori susceptibles de manipulación. Las segundas, la estructura y las instituciones, definen en cambio los problemas socioeconómicos a atacar, los actores protagonistas del proceso político-económico y sus relaciones de poder, el marco cultural e ideológico, la priorización de objetivos y los instrumentos efectivamente utilizables.

En relación a la Economía Social<sup>1</sup> y al empleo, diferentes políticas públicas han sido implementadas en Europa. Estas políticas presentan un irregular despliegue a lo ancho de la geografía de los países de la Unión y una diversidad de contenidos. Esta irregularidad y diversidad de políticas se explica, principalmente, por el contexto económico, histórico, social, cultural, político e institucional particular de cada realidad nacional y regional en el que se han gestado. Más concretamente, algunos de los principales elementos que explican la magnitud y cuantía de las políticas efectivamente desplegadas así como la intensidad y el modo de involucrarse de la Economía Social en las mismas, en general, y en las políticas laborales, en particular, son el reconocimiento social y político de esta realidad institucional (la de la Economía Social), la visibilidad e imagen que proyecta el sector hacia la sociedad y hacia los *policy makers* en relación al papel que desempeña en el desarrollo multidimensional

---

1. En este Capítulo 4 se utilizan indistintamente las locuciones 'Tercer Sistema', 'Economía Social' y 'Sector'.

(económico, social, cultural) de las naciones, el peso económico y la tradición de esta realidad y, finalmente, su capacidad para ser un interlocutor válido en los distintos procesos de elaboración y aplicación de las políticas públicas.

En efecto, en aquellos países donde el sector de la Economía Social goza de mayor reconocimiento social (apareciendo incluso recogido y apoyado en su respectiva Carta Magna, la Constitución), tradición, dinamismo económico y capacidad de interlocución, existe una riqueza de dispositivos de políticas públicas en este ámbito que gozan además de una dilatada historia. En cambio, en países donde es sólo en esta última década de fin de siglo cuando se está ‘descubriendo’ políticamente este sector institucional (aunque no alguno de sus componentes, como las cooperativas), las medidas específicas dirigidas al sector y/o al empleo en el mismo son aún escasas y a menudo inducidas por dispositivos supranacionales, en concreto, aquellos emanados de la Unión Europea.

El objeto de este Capítulo 4 es múltiple. Pretende, en primer lugar, ofrecer un marco **teórico** que permita encuadrar y analizar las diferentes políticas públicas implementadas en relación al Tercer Sistema y empleo. Este objetivo será objeto de la sección II de este Capítulo titulada ‘Tipologías de políticas públicas sobre Tercer Sistema y empleo’. En segundo lugar, pretende **analizar** la diversidad de contenidos de estas políticas así como la irregularidad de su despliegue en Europa. Finalmente, se pretenden **evaluar** estas políticas con el objeto de identificar aquellas medidas que representen obstáculos o alternativamente palancas para la aparición y desarrollo de empleo en la Economía Social. Estas dos últimas cuestiones serán abordadas en la sección III, titulada ‘Políticas públicas sobre Tercer Sistema y empleo desplegadas en Europa’.

## **2. TIPOLOGÍAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE ECONOMÍA SOCIAL Y EMPLEO**

Las políticas públicas que presentan un impacto positivo sobre el empleo en el sector de la Economía Social pueden ser analizadas desde dos perspectivas:

- Por una parte, pueden ser estudiadas desde el lado de las ‘políticas públicas sobre la Economía Social’ o políticas que afectan a las entidades del sector, a sus estructuras. Estas políticas presentan innegables efectos *indirectos* sobre el empleo.
- Por otra parte, pueden ser estudiadas desde el lado de las políticas que buscan incidir *directamente* sobre el empleo en el sector, las cuales se enmarcan en las denominadas ‘políticas laborales’.

### **2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL**

La capacidad de creación y desarrollo de empleo en la Economía Social depende directamente del nivel de despliegue y de desarrollo del Sector en la economía. Los poderes públicos pueden condicionar y orientar este despliegue y desarrollo con sus políticas públicas. Ahora bien, la existencia y carácter de las mismas depende, entre otros factores, de la visibilidad y reconocimiento social y político del Sector y de su papel en la sociedad y, en especial, de la funcionalidad del Sector en relación a los objetivos generales y específicos de las diferentes políticas públicas.

Con respecto a este último punto, diversos estudios (trabajos científicos, informes oficiales -incluyendo aquellos emanados de las Instituciones Comunitarias- e informes procedentes de centros de investigación especializados) han puesto de manifiesto la capacidad del sector de la Economía Social para corregir importantes desequilibrios sociales y económicos y para contribuir a la consecución simultánea de múltiples objetivos de interés general. Entre estos objetivos se encuentran, en primer lugar, el desarrollo económico endógeno, especialmente a nivel local, y la autonomía de los territorios, ambos objetivos crecientemente valorados en un contexto de creciente globalización y vulnerabilidad de los territorios. En segundo lugar, la Economía Social ha revelado una importante capacidad para corregir los déficits en el ámbito de los

servicios de bienestar social, como son los servicios a las personas desfavorecidas y los servicios socioculturales, a menudo conocidos bajo la denominación de servicios de proximidad. La teoría económica neoclásica ha justificado estas ventajas de la Economía Social en relación a la economía pública y a la economía con fines de lucro con argumentos basados en la confianza en un contexto de información asimétrica entre agentes y basados en la satisfacción de demandas heterogéneas. Pero ello no sólo responde a su capacidad para articular ofertas que se adecuen a estas nuevas demandas insatisfechas sino a su capacidad para transformar valores y cultura reorientando el estilo de desarrollo (en el sentido de patrones de consumo, de producción y de organización). En tercer lugar, la Economía Social ha demostrado una gran capacidad para incrementar el nivel de cohesión social en el territorio, para dinamizar la participación social, la cultura democrática y para corregir desequilibrios en la capacidad de negociación y presión de los diferentes grupos de interés en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas públicas, especialmente aquellas articuladas a nivel regional y local. En cuarto lugar, la Economía Social, por su genuino modo de funcionamiento, presenta una capacidad para distribuir y redistribuir rentas y riqueza de modo más equitativo a como lo hace la empresa capitalista tradicional. Finalmente, pero no por ello menos importante, el sector de la Economía Social se ha revelado como un vector positivo a la hora de corregir diferentes desequilibrios del mercado de trabajo. En efecto, ha contribuido a crear nuevos empleos, a mantener puestos de trabajo en sectores de actividad y en empresas en crisis y/o amenazadas de cierre, a incrementar el nivel de estabilidad del empleo, a emerger empleos desde la economía informal hacia la oficial, a mantener oficios (p.ej. artesanía) y explorar nuevas profesiones (p.ej. educador social) y a desarrollar trayectorias de inserción laboral de colectivos especialmente desfavorecidos y ubicados en procesos de exclusión social.

La articulación de políticas públicas por parte de los *policy makers* y los agentes sociales ha dependido del grado de conocimiento y del reconocimiento de los anteriormente señalados beneficios multidimensionales macroeconómicos de la actividad cotidiana desplegada por la Economía Social. En consecuencia, el desconocimiento y los prejuicios negativos hacia este sector institucional por parte de los protagonistas del proceso político han sido los mayores obstáculos para la articulación de políticas en este ámbito.

Cuando ha existido un reconocimiento positivo de este sector y se han implementado políticas hacia el mismo, dos concepciones principales les han informado. La primera concepción se halla en la base de las llamadas '*políticas de ordenación*' (*ordnungspolitik*) sobre la Economía Social. Esta concepción

reposa sobre una definida delimitación de esta realidad institucional y está basada en el reconocimiento amplio de sus virtudes en tanto que vector de acción positivo sobre el bienestar social y en tanto que portador de una cultura y valores socialmente deseables. Cuando prevalece una concepción de este tipo entre los protagonistas del proceso político, las políticas públicas implementadas son de *largo alcance*: son políticas de ordenación dirigidas a instaurar el marco estructural institucional, cultural y material adecuado para el desarrollo de este sector. Las medidas de política de ordenación presentan una naturaleza diversa. Están dirigidas a:

- ofrecer un marco jurídico-fiscal óptimo y favorable a las organizaciones microeconómicas de Economía Social que facilite su eclosión, despliegue y desarrollo en la economía. Este marco puede plasmarse de diversos modos: en forma de reconocimiento de estas organizaciones en los Textos Constitucionales del país, en forma de normativa estatutaria adaptada a las necesidades de esta realidad (con las innovaciones jurídicas necesarias a cada momento histórico), en forma de normativa fiscal específica y favorable a este sector y, finalmente, en forma de normativa relativa a las relaciones entre Administraciones públicas y sector de la Economía Social (p.ej. mecanismos de coparticipación en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas públicas; discriminación positiva en la contratación pública en razón a criterios o 'cláusulas sociales', etc.);
- apoyar el conocimiento y visibilidad social de este sector y su papel en la sociedad a través de diferentes mecanismos institucionalizados (p.ej. inserción en el sistema educativo a diferentes niveles, difusión desde los medios de difusión genérica y medios específicos, objeto prioritario de interés científico);
- articular medidas de promoción material económico-financiera (dispositivos financieros, servicios reales a las entidades de la Economía Social, creación de departamentos de fomento de la Economía Social en el seno de las Administraciones públicas).

Los contenidos de estas medidas de política de ordenación revelan que se trata de medidas estables y estructurales del sistema socioeconómico y no sujetas a los ciclos políticos y económicos. Si este marco estable y duradero, que actúa sobre las entidades (o estructuras), no limita, sino que favorece, la capacidad de despliegue y desarrollo del sector en la economía, entonces puede generar indirectamente efectos positivos sobre la creación, la consolidación y el desarrollo del empleo en la Economía Social.



La segunda concepción se halla en la base de las denominadas '*políticas de proceso*' (*prozesspolitik*). Desde esta segunda concepción se concibe las propiedades de la Economía Social en un sentido más estrecho, reconociéndole sólo un reducido número de virtudes o contribuciones al interés general, en especial cuando estas propiedades son funcionales para la consecución de determinados objetivos específicos de política pública. Es el caso del reconocimiento de la utilidad de las cooperativas de trabajo como mecanismo corrector de desequilibrios en el mercado de trabajo y, por tanto, como un instrumento dentro de la política de empleo, pero obviando sus demás propiedades. En todo caso, las políticas de proceso quedan limitadas y condicionadas por el marco impuesto por las políticas de ordenación. Un marco muy restrictivo daría poco margen para establecer medidas del primer tipo.

Cuando prevalece esta concepción entre los *policy makers*, lo que sucede a menudo al diseñar políticas desde un único departamento / ministerio, las medidas tienden a ser generalmente transitorias, permaneciendo activas mientras se confiere prioridad a una situación problemática determinada, p.e. el desempleo. Las medidas de apoyo al sector de la Economía Social tienden a ser en estos casos medidas de promoción material económico-financiera análogas a las señaladas en la concepción anterior y, en menor medida, de difusión genérica en el entorno socioeconómico donde se ubican los problemas pendientes de solucionar.

## **2.2. POLÍTICA LABORAL Y ECONOMÍA SOCIAL**

El empleo constituye uno de los objetivos prioritarios de las políticas públicas y se halla en la base de las denominadas '*políticas laborales*', las cuales van dirigidas a suplir los fallos del mercado y a paliar ciertas situaciones de desigualdad social ligadas al funcionamiento de éste. Dependiendo de la orientación y la concepción de estas políticas, la Economía Social puede ser concebida como una pieza importante o ser literalmente ignorada, infrutilizando, en este último caso, su potencial demostrado para corregir diferentes desequilibrios del mercado de trabajo.

En Europa, las orientaciones y contenidos de la política laboral han variado significativamente en las últimas décadas y entre los diferentes países miembros. En efecto, desde la postguerra hasta la crisis de los años setenta, fue la concepción keynesiana la predominante. Esta concepción priorizaba el objetivo del pleno empleo, el cual sería alcanzado, ante el fallo del mercado,

a través de la gestión macroeconómica de la economía por el Estado. Junto a esta política central, coexistían medidas laborales más específicas sobre el mercado de trabajo dirigidas a favorecer la inserción laboral de las personas menos atractivas para las empresas y dirigidas a recolocar personas inmersas en procesos de reestructuración de plantilla.

Desde la crisis de los setenta se produce un giro en la orientación y concepción de la política laboral. El pleno empleo deja de ser objetivo prioritario de las políticas públicas y la ‘nueva política laboral’ tiende a renunciar explícitamente a gestionar macroeconómicamente la demanda como mecanismo de reactivación económica y del empleo. Esta “nueva política laboral” gira en torno a dos ejes. El primero, central, es a su vez bipolar. Se sitúa, por un lado, en la necesidad de transformar las condiciones estructurales del mercado de trabajo a través de políticas de regulación laboral, las cuales deberían permitir una mayor adecuación de la oferta de trabajo a las demandas de las empresas y, por otro lado, las políticas de oferta dirigidas al sistema productivo privado, definidor éste del nivel de empleo en el país. Estas últimas políticas de oferta pretenden: 1) incrementar la competitividad del tejido empresarial existente como medio de mantener y crear empleos, 2) diversificar la estructura productiva explorando nuevos nichos de mercado y 3) ampliar el tejido empresarial.

El otro eje de esta ‘nueva política laboral’, concebido como adicional o complementario al anterior, es el formado por aquellas medidas que presentan una mayor y más directa incidencia sobre el mercado de trabajo (a menudo denominadas ‘políticas de empleo’) cuyos objetivos principales son los siguientes:

1. incentivar la contratación directa de personas por el tejido productivo con ayudas económicas a la contratación,
2. mejorar el nivel de formación y cualificación de los trabajadores para una mayor adecuación a las demandas específicas de los empleadores,
3. mejorar el nivel de información sobre las ofertas y demandas de trabajo existentes en las economías y
4. articular medidas de reparto de trabajo.

En este último contexto, destacan ciertas ‘políticas activas de empleo’ dirigidas a personas con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo debido a su baja empleabilidad que giran en torno a la lógica de la inserción - formación.

### **2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS, ECONOMÍA SOCIAL Y EMPLEO: UN MARCO TEÓRICO**

El estudio de las políticas públicas sobre la Economía Social y el empleo debe situarse en la intersección entre los dos marcos señalados anteriormente, las 'políticas públicas sobre la Economía Social', que inciden fundamentalmente sobre las estructuras del sector, y la 'nueva política laboral', en especial en su segundo eje, el cual presenta una incidencia más visible y directa sobre el empleo. El marco teórico operativo que se propone para hacer balance de las políticas públicas implementadas en Europa se halla informado por ambas perspectivas.

En el análisis se diferencian dos grupos centrales de políticas públicas. Por una parte, se distinguen aquellas políticas dirigidas a apoyar la aparición y desarrollo de las organizaciones de la Economía Social como tales, cuyas medidas habrían de incidir indirectamente, pero determinadamente, sobre el empleo en este Tercer Sistema.

En el seno de este grupo de medidas se distinguen dos subgrupos. Las primeras, basadas en las 'políticas públicas sobre la Economía Social', son las políticas de oferta o políticas enfocadas a la estructura / entidad de Economía Social, que presentan a su vez tres categorías diferentes: una jurídico-fiscal, otra de apoyo financiero a la entidad y una última de apoyo económico en el sentido de servicios reales a las entidades. Las segundas son las políticas de demanda o aquellas que inciden sobre las actividades económicas que despliegan las organizaciones de Economía Social. El incremento de las primeras redundaría indirectamente sobre el empleo en la Economía Social.

El segundo grupo de medidas, basado en el segundo eje de la 'nueva política laboral', se halla integrado por aquellas políticas centradas más directamente en apoyar el empleo en las organizaciones de Economía Social, principalmente, facilitando la creación directa de empleo en el sector y facilitando la formación y cualificación de personas especialmente desfavorecidas en el mercado de trabajo.

## CUADRO 1 POLÍTICAS PÚBLICAS, EMPLEO Y ECONOMÍA SOCIAL

### **POLÍTICAS dirigidas a las organizaciones de la Economía Social**

- *Políticas de oferta (sobre la estructura de las organizaciones)*
  - Medidas institucionales
  - Medidas financieras
  - Medidas de apoyo económico con servicios reales
  
- *Políticas de demanda (sobre la actividad de las organizaciones)*

### **POLÍTICAS dirigidas al empleo en las organizaciones de la Economía Social**

- Medidas de ayuda a la creación y estabilización del empleo en la Economía Social
- Medidas de apoyo a la formación en la Economía Social
- Otras medidas

A partir de este esquema es posible identificar dos concepciones diferenciadas que ponen en relación las políticas públicas, la Economía Social y el empleo. En la primera concepción, el objetivo central es la creación cuantitativa de empleo en el sector, sin necesidad de medidas adicionales que tiendan a incidir sobre las estructuras económicas del sector y sobre la calidad del empleo. Desde esta concepción, la política laboral presenta un carácter más próximo a la política social, precisamente por su interés en paliar los efectos de la exclusión y de la desigualdad social.

En la segunda concepción, el objetivo central de la política laboral es, en cambio, doble: por un lado, crear empleo, y, por otro, desarrollarlo (consolidándolo y cualificándolo). Este segundo objetivo exige implementar

políticas de mayor alcance y duración dirigidas a las estructuras y a las actividades económicas, pues la continuidad, desarrollo y ganancias de productividad de las entidades de Economía Social son condiciones necesarias para el desarrollo del empleo en su seno. En consecuencia, la naturaleza de las políticas públicas desde esta segunda concepción va más allá de una pretensión meramente paliativa, representativa de la concepción anterior, y debe incidir en el núcleo de la actividad productiva del sector: sobre sus estructuras y sus actividades. Por tanto, su naturaleza es más propia de la política económica, especialmente la sectorial y la horizontal.

Una precisión metodológica adicional debe ser señalada. Han sido obviadas del análisis las medidas generales de política pública a las que tienen acceso todo tipo de empresa. En efecto, estas diferentes políticas públicas desplegadas por los distintos gobiernos (política agraria, de desarrollo regional, industrial, social, tecnológica, etc.), si bien pretenden prioritariamente afectar a ciertos objetivos públicos, presentan indirectamente efectos sobre el mercado de trabajo al incidir sobre las empresas u organizaciones microeconómicas (incluidas las de Economía Social). Pero evaluar el impacto relativo entre sectores institucionales no siempre es posible. Resulta harto difícil diferenciar los beneficios obtenidos por el sector de Economía Social derivados de las mismas, dado que generalmente los resultados y la información disponible se encuentran agregados para todo tipo de entidad. Por ello, si bien estas medidas son perfectamente dignas de interés analítico, no son abordadas en este estudio.

Debería desarrollarse un análisis más en profundidad de estas medidas generales en el futuro, pues pueden revelar la existencia de significativos 'efectos mateo institucionales', es decir, que las empresas no pertenecientes a la Economía Social se ven beneficiadas más que proporcionalmente por esas medidas por diversas razones, entre otras, su mayor capacidad para acceder a ellas. Dada la clara mayor magnitud de recursos públicos destinados a estas políticas generales que a las políticas específicas dirigidas a la Economía Social, se constataría un efecto regresivo en la asignación de recursos y medios públicos entre ambos sectores privados. La ampliación de las políticas específicas dirigidas a la Economía Social habría, en consecuencia, de sustentarse no sólo en el argumento de la justa reciprocidad de la sociedad para con el sector de la Economía Social en razón de sus beneficios macrosociales multidimensionales generados, sino también en el argumento de la necesaria compensación interinstitucional de medidas de política pública dirigidas a igualar las condiciones en relación al sector de empresas privadas tradicionales.

### **3. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PUESTAS EN MARCHA**

El siguiente análisis se ha realizado considerando que no es siempre fácil clasificar las medidas de política pública en las categorías presentadas anteriormente. En efecto, en algunos casos, una misma medida puede pertenecer simultáneamente a dos de las categorías propuestas.

#### **3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LAS ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOCIAL**

##### **3.1.1. Políticas de oferta o dirigidas a la estructura de las organizaciones de Economía Social**

###### *A. Medidas de tipo institucional*

El marco institucional que regula la Economía Social y sus diferentes componentes tiene un impacto decisivo sobre estos últimos, sus respectivos desarrollos internos (entre componentes del Tercer Sistema) y externos (respecto a otros grandes sectores institucionales, es decir, el sector público y el sector privado lucrativo) e, indirectamente, sobre el empleo en el Sector.

Se pueden identificar tres dimensiones dentro del marco institucional:

- a. el reconocimiento público del Sector y de sus componentes como interlocutor y agente social;
- b. los aspectos jurídicos, especialmente los estatutos;
- c. el marco fiscal que afecta al Sector.

La primera dimensión, el *reconocimiento público del sector y de sus componentes*, ha sido tratada en el primer capítulo del presente informe. La principal conclusión obtenida es que existen diferencias significativas en materia de reconocimiento público entre los componentes y entre los países europeos.

Un análisis más profundo de este tipo de medidas puede realizarse atendiendo a tres grupos de variables:

- a. la existencia de medidas específicas del Sector, como el reconocimiento jurídico y estatutario, una fiscalidad favorable, organismos públicos de apoyo al Sector, así como otras medidas orientadas a las estructuras<sup>2</sup>;
- b. el reconocimiento explícito del Sector o de sus componentes como agente activo en los textos de los programas generales de las políticas públicas;
- c. la institucionalización del Sector y de sus componentes como interlocutores sociales en la elaboración y la negociación de medidas generales de política pública.

A este respecto, nuestro estudio revela que la situación más común en Europa es la existencia de un reconocimiento parcial y fragmentado de los componentes de la Economía Social.

Cuando de medidas específicas orientadas al Sector se trata, éstas presentan generalmente una segmentación entre, por una parte, las cooperativas y, por otra, al Tercer Sistema social o sector sin ánimo de lucro.

En cuanto a las medidas de políticas públicas no dirigidas específicamente al Sector, el reconocimiento del Sector como interlocutor social en los debates políticos y en la aplicación de las mismas, el Tercer Sistema está aprehendido por una “aproximación vertical”: cada departamento ministerial no se dirige más que a las organizaciones del Sector activas en el campo de la política pública afectada, como la política de empleo, la política social hacia el público objetivo más débil, etc. En Alemania, por ejemplo, por la aplicación del principio de subsidiariedad, la política social orientada a los grupos sociales desfavorecidos y con dificultades se ha institucionalizado en torno a una relación estable entre los departamentos ministeriales competentes y las grandes organizaciones del Tercer Sistema social. En Italia, durante los últimos años, la política de empleo, que reside en gran medida en el mecanismo de concertación social, ha implicado de forma distinta a los dos grandes componentes del Tercer Sistema: las cooperativas, por una parte, y las organizaciones “Non profit” agrupadas en torno al Forum del Tercer Sector, por otra. El Pacto de Solidaridad de 1998 y el Plan Nacional de Acción sobre el Empleo de 1999 son ejemplos recientes de este país, reveladores de este enfoque.

---

2. Este último grupo será objeto de los puntos siguientes de esta sección.

La ausencia de una visión transversal del Sector por parte de los poderes públicos está bastante generalizada en Europa. Sólo en Francia, especialmente con la DIES, *Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'Economie sociale*, y en menor medida en España, la Economía Social goza de un mayor reconocimiento transversal por parte de los poderes públicos. Además, la estructuración del Sector es una condición previa para que sea reconocido como interlocutor, condición que no siempre se cumple, lo que disminuye las oportunidades de consolidación y de desarrollo del mismo.

En varios países, la Unión Europea juega un papel plenamente determinante para el reconocimiento y el desarrollo de la Economía Social. La inclusión del término "Economía Social" en varios documentos europeos, referentes a la política de empleo, y la utilización de los fondos estructurales a favor del Tercer Sistema han sido elementos muy favorables. La influencia de la Unión Europea es particularmente notable en los países donde la Economía Social se beneficia todavía de un reconocimiento restringido. En Grecia, por ejemplo, la Unión nacional de las organizaciones de la Economía Social (PANCO) se creó con el apoyo de la Comisión Europea, que financia además un proyecto orientado a la realización de un inventario de las organizaciones de este Sector en este país. En Irlanda y en el Reino Unido, el término Economía Social aparece desde hace algunos años en las políticas públicas especialmente debido a la atención que se le presta a nivel europeo. En Suecia, la noción de Economía Social ha ido calando sólo desde la puesta en marcha de las políticas de los fondos estructurales europeos.

#### Aspectos jurídicos. Los estatutos

En un mundo en transformación, la legislación debe adaptarse a las exigencias de los nuevos tiempos. La Economía Social, que también está en cambio, puede ver limitado su desarrollo si la legislación no la acompaña favorablemente. Y a la inversa, si ésta es adecuada, puede tener un impacto notable sobre el comportamiento de los grupos promotores y constituir un medio muy eficaz para favorecer al Tercer Sistema.

Así, el carácter hermético o restrictivo de las reglas jurídicas ligadas a la creación de cooperativas puede explicar la baja creación de cooperativas en algunos países, como Alemania. En otros países, como Austria, la existencia de organismos de control (como los organismos de revisión) a los que deben afiliarse las cooperativas pueden representar costes adicionales. En Italia, el



Estatuto Asociativo presenta limitaciones significativas para el desarrollo de actividades económicas de gran envergadura, situación que no se da en otros países como, por ejemplo, en Francia. Por contra, la ausencia de una legislación protectora puede conllevar un grave declive del Sector tras un proceso de desmutualización; es el caso del Reino Unido, donde los inversores externos han desmutualizado las “*building societies*” por puro beneficio personal.

Una primera consecuencia de esta situación se manifiesta en las diferencias, en el desarrollo interno del Sector y en las distintas formas jurídicas adoptadas por los agentes de la Economía Social. La elección de las distintas formas jurídicas por los agentes económicos, se hace en función de las posibilidades, ventajas e inconvenientes de cada una de ellas. Por ello, un simple cambio en las exigencias legales para la utilización de los estatutos propios de las formas del Tercer Sistema presenta importantes efectos inmediatos.

De este modo, en España por ejemplo, la sucesión de legislaciones más o menos benevolentes referidas a las Sociedades Laborales (antes SAL) ha conllevado importantes variaciones en el número total de sociedades creadas. En efecto, si a lo largo del periodo 1990-1996 se crearon pocas sociedades laborales como consecuencia de las fuertes exigencias legislativas en relación al capital mínimo exigido, el número de empresas nuevas ha crecido desde 1997, año en que la ley se hizo más flexible y más favorable en este punto. También la modificación del número mínimo de miembros exigido para la creación de cooperativas, en particular las cooperativas de producción, es otro de los factores explicativos de la expansión o del estancamiento en su número en ciertos países. Razones similares explican la preferencia por el estatuto cooperativo en Italia y el recurso masivo al estatuto de ASBL, asociaciones sin ánimo de lucro, en Bélgica.

Esta lógica aparece también en la normativa de la Unión Europea. Las modificaciones recientes en las exigencias en términos de número de miembros y de cifra de negocios de las OCM -organizaciones comunes de mercado- susceptibles de operar en el marco de la Política Agrícola Comunitaria, en particular en el sector de las frutas y hortalizas, han reducido los incentivos de los agricultores para asociarse en cooperativas agrarias en comparación con otras formas de empresas.

Los aspectos jurídicos también tienen importantes repercusiones sobre las posibilidades de desarrollo de las estructuras de Economía Social. Estas posibilidades pueden ser estudiadas desde cuatro puntos de vista: las actividades, la financiación, la forma de crecimiento y el empleo.

La legislación puede levantar importantes barreras al acceso y al libre desarrollo de algunas actividades de las entidades del Tercer Sistema. Así, en algunos países miembros, las cooperativas de consumo de productos farmacéuticos están prohibidas. En Francia, cierta normativa pública exige la separación nítida de actividades en detrimento de las prácticas tradicionales de la Economía Social, como la mutualización de los resultados; tal es el caso de la imbricación entre actividades mercantiles y no mercantiles. Esta barrera se aprecia también a nivel de la Unión Europea, donde ciertas Directivas pueden perturbar la actividad de las mutualidades, obligándoles a separar la función de previsión y la actividad de las obras sanitarias y sociales. Por su parte, en España la falta de reconocimiento de las cooperativas dentro de la normativa reguladora de ciertas actividades ha tenido como consecuencia la disolución de las cooperativas afectadas. Por ejemplo, las reformas legales en el sector eléctrico han abocado a la práctica desaparición de algunas empresas de Economía Social muy antiguas: las cooperativas de suministro eléctrico.

La financiación es de vital importancia para el desarrollo de la Economía Social. Será objeto de la sección B, tratada a continuación. A modo de introducción, se puede señalar que, en varios países, existen importantes trabas jurídicas para la obtención de recursos financieros adicionales a las aportaciones de los miembros y a la autofinanciación. Recientemente se han creado nuevos instrumentos financieros. Así, en algunos países como Francia, desde 1992 la legislación permite la apertura del capital social de las cooperativas a inversores privados. Pero estos instrumentos no son neutros. Ello favorece la privatización de Entidades del Sector o su absorción por grupos capitalistas y por tanto su pérdida para el Tercer Sistema.

La lógica tradicional y natural de crecimiento de las organizaciones de la Economía Social se centra en la formación de estructuras federativas y de grupos cooperativos. Algunas sentencias del Tribunal de Justicia Europeo pueden dificultar este modo de desarrollo. En efecto, las estructuras federativas son interpretadas como un caso de acuerdo ilícito contrario a la libre competencia. Esta interpretación es, por lo menos, sorprendente, comparada con la permisividad acordada al fenómeno de la concentración patrimonial y financiera de los *holdings* privados capitalistas.

En algunos casos, las exigencias de los estatutos jurídicos de las organizaciones de Economía Social pueden actuar contra la creación de empleo o la consolidación de éste último. Es el caso en España de la limitación a la contratación de asalariados no socios con contrato indefinido en las cooperativas

de trabajo asociado. El ratio asalariados estables / trabajadores miembros es muy reducido si se compara con el de otros países, como Francia, lo que tiene efectos negativos sobre la estabilidad del empleo en las cooperativas con un fuerte crecimiento, como las cooperativas sociales, debido a que el acceso a la condición de miembro es generalmente más lenta.

La adaptación de la normativa jurídica a las nuevas demandas de los agentes favorece su reconocimiento, despliegue y desarrollo. Así, el proceso de innovación jurídica bajo la forma de nuevos estatutos, que aparecen en el sector de servicios sociales de algunos países europeos como Suecia, Finlandia e Italia (Ley de 1991 sobre las cooperativas sociales), ha favorecido su reconocimiento y su éxito durante los últimos años. Por el contrario, en otros países como España, las empresas sociales y de inserción encuentran dificultades para ser reconocidas e institucionalizadas. En estos últimos casos, el papel de grupo de presión de las estructuras federativas así como el apoyo de otros sectores /sindicatos, partidos políticos, investigadores y medios de comunicación, puede favorecer su reconocimiento público.

Pero las innovaciones jurídicas pueden encontrar trabas si no cuentan con un apoyo o demanda real por parte de los agentes. En algunos casos, las nuevas fórmulas jurídicas ideadas por los poderes públicos no recogen el eco deseado. Es el caso, en Bélgica, del estatuto de las sociedades de finalidad social, recientemente introducido, y que permite a las empresas privadas primar objetivos sociales al fin lucrativo. Este estatuto no ha tenido hasta la fecha más que un éxito relativo. Esta situación se explica especialmente por su falta de atractivo y por el temor de los dirigentes de las asociaciones sin ánimo de lucro a perder algunas de sus ventajas (subsidios, régimen fiscal, etc.).

A nivel europeo, la Comisión propuso hace algunos años los estatutos de la Cooperativa Europea, de la Mutualidad Europea y de la Asociación Europea. Esta medida de carácter jurídico, que todavía no ha entrado en vigor, podría favorecer la extensión de las actividades transnacionales del Tercer Sistema, así como apoyar el desarrollo del Sector en los países en los que tiene un reconocimiento público y jurídico débil.

### Medidas fiscales

Un régimen fiscal favorable puede facilitar la consolidación y el desarrollo de la Economía Social. En diferentes países europeos se han adoptado distintas

medidas fiscales favorables al sector. Estas medidas presentan un carácter diferenciado según las formas jurídicas de las organizaciones del Tercer Sistema y reposan sobre varios argumentos justificativos. Estos argumentos destacan la importancia del modo de funcionamiento interno y del papel desarrollado por las organizaciones de la Economía Social. Estos dos aspectos diferencian a estas organizaciones de las del sector lucrativo.

En la mayor parte de casos, las formas jurídicas del Tercer Sistema social (o sector sin ánimo de lucro) gozan de un tratamiento fiscal más favorable que las formas cooperativas y mutualistas. El argumento que justifica las ventajas fiscales de las primeras reposa, sobre todo, en su carácter no lucrativo y en la asignación de sus recursos y beneficios a actividades de interés social o público. Este argumento se ha extendido a varias legislaciones fiscales nacionales. En algunos países, como Francia, este régimen fiscal ha encontrado recientemente una resistencia por parte de la oposición, que encuentra elementos de competencia desleal. Ello ha llevado a precisar mejor el argumento, en términos de la “regla de las 4P” (producto, precio, publicidad y público) y, sobre todo, a hacer operativo el concepto de *organización de utilidad pública*, definido por el público objetivo, por su modo de funcionamiento interno y por su objeto social estatutario.

Durante los últimos años, algunos países como Alemania, Italia y España han aprobado medidas fiscales a favor del Tercer Sistema social. Estas medidas han contribuido a precisar las características específicas de esta rama del sector en relación al sector comercial con fines lucrativos. Dos casos ejemplares son la Ley 460/1997 sobre las ONLUS -organizaciones no lucrativas de utilidad social- en Italia y en Alemania, la “Ley del Estado de Bienestar” (*Sozialgesetzbuch*), que regula las entidades sin fin de lucro. Un aspecto positivo de estas medidas incentivadoras es el amplio criterio adoptado para definir a las entidades beneficiarias. Éstas pueden presentar diferentes estatutos jurídicos tales como el de asociación, cooperativa, fundación y otras. La ley 30/1994 española sobre la fiscalidad de las entidades sin ánimo de lucro es, por el contrario, más restrictiva. Excluye a las cooperativas, entre otras las cooperativas sociales y de inserción, de la categoría de beneficiarias. La Comunidad Autónoma de Valencia, con competencias en materia de legislación sobre cooperativas, aprobó en 1995 el estatuto de la cooperativa no lucrativa, (artículo 104.5 de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana).

Las cooperativas y las mutualidades han visto, por contra, durante estos últimos años, una disminución del carácter relativamente favorable de su

régimen fiscal. En Alemania, por ejemplo, las disposiciones favorables han sido recientemente suprimidas. En Francia, las ventajas relativas tienden a reducirse: es el caso de la exoneración del impuesto profesional de cooperativas, que está ampliamente extendido en otras empresas, a su vez, el régimen de las mutualidades también corre el riesgo de cambiar desfavorablemente. Las medidas fiscales favorables se justificaban, en estos países, por el hecho de que el estatuto cooperativo es más exigente que los estatutos de las empresas con fines lucrativos.

En los países donde las cooperativas se hallan reconocidas en el marco de los grandes programas políticos, incluso reconocidas y apoyadas en los textos de las Constituciones Nacionales, como en Portugal, en España y en Italia, su régimen fiscal se ha mantenido e incluso mejorado. Es el caso de Portugal, donde se aprobó la Ley 20/1998 de fiscalidad de las cooperativas, que le concede ventajas en el impuesto de sociedades y el de patrimonio. Es también el caso de España, con la Ley 20/1990 de fiscalidad de las cooperativas, que estableció tres regímenes fiscales especiales para este tipo de entidades: el régimen general de las cooperativas protegidas, justificado por su modo de organización y su objeto social; el régimen de las cooperativas especialmente protegidas, justificado por el público objetivo (agricultores, trabajadores y desempleados, etc.) y el régimen de las cooperativas de crédito. Sin embargo, estas ventajas deben de matizarse, porque tienden a reducirse en relación a las de las empresas con ánimo de lucro, al conferirles crecientemente un mejor trato, especialmente en algunas regiones como el País Vasco.

Los procedimientos necesarios para que una organización de Economía Social obtenga la condición de entidad fiscalmente protegida es un aspecto fundamental que condiciona las ventajas fiscales del sector. Así, en algunos países, como en Alemania, en el caso de las entidades del Tercer Sistema social, la condición de entidad fiscalmente protegida depende del poder discrecional de la Administración pública. En otros países, este estatuto se ha regulado de forma más precisa, lo que confiere una mayor seguridad jurídica a las entidades del sector.

La evolución de la normativa fiscal de los últimos años ha tenido un impacto significativo en la composición interna de la Economía Social. Así, en España, a partir de la aprobación de la Ley 30/1994 sobre la fiscalidad de las entidades sin ánimo de lucro, obras sociales de las cajas de ahorro y los Fondos de educación y promoción cooperativa de cooperativas, se han ido disociando progresivamente de la actividad de las cajas, y las cooperativas,

respectivamente, dotándose de personalidad jurídica propia independiente bajo la forma de fundación, que es un estatuto beneficiado por la nueva fiscalidad.

En general, las medidas de tipo fiscal no tienen como objetivo principal favorecer el empleo del sector. Sin embargo, existen algunas excepciones en países como Portugal y España. En efecto, la reciente normativa fiscal de las cooperativas de Portugal, así como el marco fiscal español de las “cooperativas especialmente protegidas” otorgado a las cooperativas de trabajo asociado, consideran el empleo como un objetivo prioritario.

Finalmente, cabe cuestionarse sobre si un régimen fiscal favorable es realmente eficaz como medida de apoyo al Sector. En principio, la eficacia depende de las formas de imposición y de los elementos del Tercer Sistema a los que pretende beneficiar. Así, se puede señalar que un tratamiento favorable en materia de impuesto de sociedades es más provechoso para aquellas entidades que desarrollan su actividad en el mercado y que realizan beneficios. A la inversa, un tratamiento favorable en materia de impuesto sobre las transacciones, impuesto sobre el valor añadido o los impuestos locales, es relativamente más beneficioso para las pequeñas entidades y para aquellas que desarrollan actividades no de venta en el mercado.

### *Medidas de tipo financiero*

La consolidación, la profesionalización y el desarrollo del empleo en las entidades de Economía Social son tres procesos directamente ligados a la consolidación y al desarrollo económico de la estructura de estas entidades. A este respecto, la financiación de las inversiones (de tipo comercial, productivo, etc.) es un elemento clave.

La Economía Social ha tenido tradicionalmente serias dificultades para financiarse, incluso problemas de subcapitalización, lo que ha limitado sus oportunidades de desarrollo, en algunos casos hasta afectar a su funcionamiento normal. En general, estas dificultades se explican, por una parte, por sus reglas estatutarias específicas de funcionamiento interno, especialmente su modo de reparto del poder de decisión y de distribuir los beneficios y, por otra, por las dificultades existentes para acceder a los mercados tradicionales de capitales (por ejemplo, al crédito bancario tradicional).

Este factor de estrangulamiento del Sector puede atenuarse, incluso neutralizarse, si las medidas de política pública buscan, por una parte, permitir el acceso al crédito externo tradicional en las mismas condiciones que las empresas con ánimo de lucro y, por otra parte, sostener financieramente sus estructuras. Estos dos objetivos pueden alcanzarse por medio de dos tipos de instrumentos: medidas legislativas y organismos financieros públicos. Hay que señalar que estas medidas afectan a las estructuras y no están condicionadas al desarrollo de ciertas actividades específicas por parte de las entidades beneficiarias.

En este contexto, algunos países han puesto en marcha medidas legislativas para reforzar los fondos propios de las cooperativas. En los años 90, en países como Italia, Francia y España estas medidas perseguían, sobre todo, abrir el capital social a los inversores externos, con fórmulas como las de los “miembros colaboradores, asociados o subvencionadores” (leyes italiana y francesa de 1992 y leyes regionales y central española). Sus efectos son cuanto menos discutibles. En Italia y en España no han tenido todavía un gran eco. Estas medidas legislativas están también orientadas a permitir la emisión por parte de las cooperativas de títulos de préstamos sin derecho a voto al gran público.

Italia ha puesto en marcha una singular medida de apoyo financiero a las cooperativas: los fondos mutuos para la promoción y el desarrollo cooperativo. En efecto, la Ley 51/1992 establece la obligación de las cooperativas de destinar el 3% de sus beneficios a fondos que pertenecen a las Centrales del Movimiento Cooperativo italiano a las que éstas pertenecen y, a falta de afiliación, a un fondo dependiente del Ministerio de Trabajo. Estos fondos materializan el sexto principio cooperativo relativo a la solidaridad intercooperativa en el apoyo a diferentes tipos de iniciativas de desarrollo del movimiento (creación de nuevas cooperativas, ayuda a los proyectos de desarrollo, formación, etc.) En la actualidad, las cuatro grandes centrales cooperativas tienen sus propios fondos. A lo largo de los seis años de actividad de los dos fondos más grandes (*Coopfond*, de la Central *Legacoop* y *Fondosviluppo*, de *Confcooperative*), se han creado 6.358 nuevos empleos. De los 5.358 empleos creados por el primero de los fondos, 3.121 provienen de iniciativas de promoción y 2.237 de proyectos de desarrollo.

La posibilidad de crear y de utilizar las estructuras de apoyo financiero de tipo cooperativo en el sector es otra de las medidas. En España, la ley permitía la creación de *secciones de crédito* en las cooperativas. Estas secciones tienen como finalidad reforzar la posición financiera de la cooperativa. Numerosas

cooperativas agrícolas se han beneficiado históricamente, especialmente para desarrollarse. La reciente normativa del Banco de España ha perjudicado la actividad de estas secciones. En varios casos ha forzado su desaparición al exigirles ampliar el destino del crédito a otros sujetos además de la cooperativa.

En España se ha puesto en marcha una fórmula original con el fin de favorecer la creación y el mantenimiento de empleos mediante el apoyo a la creación de cooperativas de trabajo y de sociedades laborales: los trabajadores con derecho a subsidio por desempleo pueden optar por una *capitalización en un pago único de todos los subsidios* si deciden constituir una empresa bajo una de las formas jurídicas de Economía Social mencionadas. El Ministerio de Trabajo, por medio del Instituto Nacional de Empleo, paga durante el periodo teórico de recepción del subsidio de desempleo las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores beneficiarios. Esta medida no excluye otras a las que los trabajadores o sus empresas tendrían eventualmente acceso. Cabe señalar que, desde 1985, año en que se puso en marcha esta medida, hasta 1992, año de su reforma, los trabajadores autónomos podían también beneficiarse. El impacto de esta medida ha sido muy positivo. Durante los cinco años que median entre 1994 y 1998, 42.725 trabajadores se han beneficiado de ella, de los cuales 22.260 constituyeron cooperativas de trabajo y 20.465 sociedades laborales. En 1998, el 38% de los trabajadores miembros de las nuevas cooperativas de trabajo creadas y el 47% de los trabajadores de las nuevas sociedades laborales habían utilizado esta medida de política pública.

En varios países se han puesto en marcha iniciativas en relación con las donaciones de los particulares y de las sociedades en beneficio de las entidades del Tercer Sistema social. El contenido incentivador de tipo fiscal consiste fundamentalmente en una deducción en el impuesto sobre la renta para los particulares y en el impuesto de sociedades para las empresas. En los Países Bajos, por ejemplo, las donaciones efectuadas por las sociedades pueden deducir hasta un 6% en los ingresos imponibles de la sociedad. En Dinamarca, las donaciones de los particulares pueden beneficiarse de una deducción que puede alcanzar el 15% de los rendimientos del trabajo personal, con un máximo de 15.000 coronas.

El acceso de las entidades de Economía Social a *los fondos que generan las loterías y el juego*, generalmente regulados y controlados por el Estado bajo la forma de monopolios públicos, es una medida de política pública utilizada en algunos países para favorecer a una parte del Sector. Así, en Finlandia, el



monopolio de los juegos de máquinas lo tiene RAY, una asociación que debe distribuir sus beneficios entre las asociaciones del Tercer Sistema social. En 1997, RAY apoyó la creación de 1.035 asociaciones y distribuyó 1.454 millones de marcos finlandeses entre las asociaciones sanitarias y sociales. Otra organización, *Oy Veikkaus AB*, inicialmente una entidad “paraguas” de las asociaciones deportivas, se convirtió en una sociedad pública que ostenta el monopolio de la lotería y del juego. Sus beneficios deben asignarse a las artes, al deporte, a la ciencia y a los jóvenes. En España, una parte del monopolio público de la lotería lo tiene la ONCE - Organización Nacional de Ciegos de España-, una de las entidades del Tercer Sistema más grandes de este país. Los beneficios obtenidos deben necesariamente destinarse a la inserción social y al trabajo de los discapacitados, en particular los ciegos. Con esa financiación, la ONCE ha creado dos grupos: Fundación ONCE y CEOSA. En 1997 el conjunto de entidades pertenecientes a la ONCE empleaban a 56.796 trabajadores, de los cuales 41.006 eran discapacitados (en su mayor parte ciegos). En el Reino Unido, una parte del dinero de la lotería se distribuye entre las “*charities*” siguiendo una lógica competitiva, sobre la base de la presupuestación de proyectos.

En cuanto a los organismos públicos de apoyo financiero específico al Sector, existen varias experiencias a nivel europeo. Algunos de ellos, como el IDES, Instituto de Desarrollo de la Economía Social, en Francia, alimentados por fondos públicos, presentan características parapúblicas que les aproximan a las estructuras de apoyo privadas, campo que ha sido objeto del capítulo anterior del presente informe.

Cuatro casos de organismos merecen una atención especial:

La CFI -*Compagnia Finanziaria Industriale*- es una sociedad financiera italiana creada en 1987 a partir de la Ley 49/1985 (“Ley Marcora”) cuyo capital está en manos de tres centrales cooperativas italianas (*Legacoop*, *Confcooperative* y AGCI). Su objetivo es apoyar la reactivación de empresas tradicionales en crisis transformándolas en cooperativas al objeto de mantener el empleo. Esta sociedad apoya a las nuevas cooperativas creadas participando hasta en el 49% de su capital social bajo la forma de capital riesgo y concede también créditos a bajo tipo de interés. En 1996, su actividad se vio temporalmente bloqueada por la Comisión Europea, pero volvió a la normalidad después de la introducción de algunas modificaciones en sus reglas de funcionamiento. La evaluación de la medida es positiva. Entre 1987 y 1997, el número de empresas y trabajadores beneficiarios no ha dejado de crecer:

de 112 empresas reactivadas y 514 puestos de trabajo recuperados en 1988 a 253 empresas y 5.569 puestos de trabajo en 1997.

*Prodescoop* es un organismo portugués de apoyo financiero a las cooperativas creado en enero de 1999 por el Ministerio de Trabajo y de Bienestar. Su principal función es apoyar la creación y la consolidación del empleo en las cooperativas animando la creación de nuevas cooperativas y el desarrollo de las antiguas. Promueve el empleo estable mediante la concesión de subvenciones a las cooperativas que aumenten el número de trabajadores socios (no asalariados).

La *Sowecsom* es una sociedad anónima pública filial de la Sociedad Regional de Inversión Valona (Bélgica) que tiene por objeto la promoción de la Economía Social por la vía de la participación en la financiación de proyectos de inversión y de creación o desarrollo de actividades, en particular de proyectos que contribuyan al empleo o a la formación en el trabajo. Concede tres tipos de ayudas: préstamos, garantías para la obtención de préstamos en entidades bancarias tradicionales y/o ayudas para la puesta a punto de proyectos. Cabe señalar que los fondos de garantía todavía no han sido utilizados porque los banqueros tradicionales exigen garantías demasiado importantes en relación a la cuantía del préstamo, lo que es un ejemplo evidente de los obstáculos existentes para el acceso al crédito tradicional por parte de las Entidades de Economía Social.

El gobierno regional de Valencia (España) participó directamente en varios proyectos de desarrollo del sector cooperativo a principios de los años 90. Un proyecto emblemático fue el apoyo financiero a la industrialización de productos agrícolas de las cooperativas agrarias de esa región. Participó financieramente en el 40% del capital social de la sociedad de industrialización Agricon SA, para desvincularse progresivamente, facilitando así el acceso al capital a otras cooperativas, de primer y segundo grado, a medida que fue consolidándose el proyecto. Esta experiencia ha tenido un gran éxito: la producción industrial ha experimentado un crecimiento sostenido desde sus comienzos.

No menos importantes que la existencia de apoyos financieros son, por una parte, las cuantías financieras reales que respaldan esas medidas y, por otra parte, la capacidad y la diligencia de los poderes públicos para efectuar los pagos. En general, los fondos públicos disponibles son muy limitados. En consecuencia, los importes asignados son generalmente criticados desde el Sector. Debido a estas limitaciones financieras sólo una parte de los apoyos

solicitados son efectivamente concedidos. En cuanto a la diligencia en los pagos, cabe destacar que los poderes públicos son, con frecuencia, pagadores muy lentos. Estos largos retrasos pueden ocasionar serios problemas de tesorería, a las organizaciones del Tercer Sistema, hasta incluso cuestionar su supervivencia.

### *Medidas de apoyo técnico (servicios reales)*

Algunos países han puesto en marcha medidas de apoyo técnico bajo la forma de estructuras públicas de apoyo a la Economía Social. Estas estructuras públicas, que movilizan recursos materiales y humanos, ofrecen diferentes tipos de servicios reales (no financieros) al Sector, y tienen por objeto mejorar algunos de sus puntos débiles: información, formación, investigación, asesoramiento, *networking*, etc.<sup>3</sup>.

Las estructuras públicas de apoyo tienen tendencia a aparecer: a) en los países y regiones donde los poderes públicos presentan una actitud voluntarista para potenciar la emergencia, la consolidación y el desarrollo de las entidades del Sector y b) dónde este Sector adolece de una débil cohesión y de, un escaso dinamismo.

Por el contrario, cuando el Sector está más desarrollado, estructurado y activo, los poderes públicos tienden a apoyarse en este último para la elaboración y la puesta en marcha de las medidas de apoyo, especialmente las medidas de tipo técnico. En estos últimos casos, las estructuras de apoyo tienen tendencia a ser paritarias y a estar financiadas total o parcialmente por fondos públicos administrados por las entidades del Sector, incluso por el Movimiento de la Economía Social. El argumento central a favor del partenariado Sector Público - Economía Social en el campo de las medidas de apoyo técnico radica en que la implicación del Sector permite identificar mejor sus puntos débiles y sus demandas reales, y por tanto permite precisar mejor las medidas de apoyo técnico más adecuadas. Todo ello permite además una utilización más racional de los recursos públicos movilizados y una mejor imbricación de las estructuras de apoyo y Sector. Además, la acción de estas estructuras se desarrolla con frecuencia a nivel local y regional, nivel en el que los poderes

---

3. El análisis de la naturaleza, del papel, del potencial y de los límites de las estructuras de apoyo al Sector, tanto si son de naturaleza pública, privada o mixta, ha sido objeto del capítulo 3 de este informe. En la sección actual, se aborda únicamente las estructuras públicas.

públicos son más sensibles y conocen mejor la problemática real de la Economía Social de su territorio.

Las estructuras públicas de apoyo son instrumentos de desarrollo de la Economía Social que aparecen principalmente bajo tres modalidades: a) las estructuras pasivas, cuando su cometido se limita a apoyar a las iniciativas procedentes de la Economía Social, b) las estructuras “catalizadoras”, cuando favorecen directamente la eclosión de proyectos de desarrollo dentro del Sector y c) las estructuras proactivas, cuando desarrollan directamente proyectos públicos orientados al desarrollo del Sector. Estos instrumentos de apoyo material son gestionados por el Estado de forma centralizada (*Prodescoop* en Portugal, por ejemplo) o descentralizada (Agencias de desarrollo cooperativo en Finlandia y en Suecia).

Junto a la función de prestación de servicios técnicos de asesoramiento, información, formación, investigación, etc. prestados por estas estructuras, se encuentra la función del intermediario o de interlocutor entre el Sector Público y el Tercer Sistema. La institucionalización de esta función ha permitido en algunos casos, como el de DIES *Délégation Interministérielle à l'Innovation Sociale*, et à *l'Economie Sociale* en Francia y el del *Inscoop* en Portugal, asegurar una actividad continua de asesoramiento, de ayuda a la legislación, de gestión de las políticas públicas y de información a los *policy makers*.

Además, y no por ello menos importante, la función de *difusión* de la realidad de la Economía Social y de apoyo a las investigaciones y a las publicaciones relativas al Sector por parte de estas estructuras ha permitido aumentar el nivel de conocimiento y la receptividad del gran público, sobre todo por los grupos promotores de iniciativas sociales.

### **3.1.2. Políticas de demanda o dirigidas a la actividad de las organizaciones de la Economía Social**

A diferencia del enfoque de la política de oferta, según el cual las medidas de política económica pretenden apoyar directamente la estructura de las entidades de la Economía Social, el enfoque de la demanda pretende favorecer indirectamente al Sector apoyándolo por la vía de lo que hace, esto es, en su actividad económica. Una evolución del primer enfoque hacia el segundo se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones.

Las actividades objetivo preferidas dentro de las medidas dirigidas a la actividad, (o políticas de demanda) son los servicios de bienestar social, que se aparentan con la noción cercana de servicios de proximidad y con la mayor parte de los “nuevos yacimientos de empleo” popularizados a partir del Informe Delors. Estos servicios presentan dos características que les hacen especialmente atractivos ante los poderes públicos: a) son más intensivos en mano de obra que otras actividades y son menos exigentes en materia de inversiones de capital y b) exigen generalmente una relación directa entre el productor del servicio y el consumidor final. Estas características confieren a estas actividades por una parte, un fuerte contenido de territorialidad o proximidad y una baja propensión a generar efectos colaterales que puedan desequilibrar los intercambios internacionales y, por otra parte, una alta propensión a crear empleo a nivel local. En el plano teórico, constituyen un elemento fundamental de las políticas económicas de reactivación selectiva de la demanda a nivel local y regional.

En varios países el Estado de bienestar ha tenido la responsabilidad de ofrecer a los ciudadanos la mayor parte de los servicios de interés social o general directamente, mediante la intermediación del sector público, o apoyándose en el Tercer Sistema Social. El cuestionamiento del Estado de bienestar y el interés de los poderes públicos por encargarse de las nuevas necesidades sociales, por una parte, y las propiedades del Tercer Sistema (elemento de cohesión social, elemento de innovación social, de detección rápida y de satisfacción de las necesidades, de asignación de recursos de forma más eficaz que el sector privado lucrativo en contextos de asimetría informativa, etc.), por otra, han favorecido la revalorización del Tercer Sistema a los ojos de los poderes públicos.

En un importante número de países, se aprecia la existencia de contratos entre los poderes públicos y las organizaciones del Tercer Sistema (según los países, frecuentemente las asociaciones -Francia, Bélgica- y las cooperativas -en Italia, España y Suecia-) en estos sectores sociales y de interés público. Si determinados Estados vienen practicando esta “delegación” desde hace tiempo, otros lo han ido haciendo progresivamente, revelando así su interés por el Tercer Sistema al objeto de completar la acción del Sector Público. En Luxemburgo, por ejemplo, cabe destacar un avance reciente significativo en este campo: Si bien hasta recientemente los convenios eran firmados caso por caso, con un importante papel de los poderes públicos en la gestión, la situación ha cambiado pues ha sido aprobada una ley que prevé la desvinculación del Estado en este campo y su limitación a un papel de control. Actualmente se

esta negociando la puesta en marcha de la nueva normativa. En Suecia, los municipios han privilegiado la privatización de algunos servicios de proximidad, como los parvularios a cooperativas (cooperativización), especialmente a cooperativas mixtas de padres y profesionales.

El interés de los poderes públicos por implicar a la Economía Social en estos servicios se ha materializado en algunos países en una legislación y una práctica que ha tendido a “discriminar” positivamente la oferta del Sector en relación a la de las empresas comerciales lucrativas. En Francia, por ejemplo, el “cuarto cooperativo” (“*quart coopératif*”) es una cláusula que permite a las cooperativas operar en los mercados públicos respetando las reglas de la competencia. Esta regla ha permitido históricamente modernizar ciertas actividades, por ejemplo la construcción, donde las cooperativas han sido el elemento clave que ha permitido la transición del artesanado a la industria y la reducción de los costes. Un fenómeno análogo se produce actualmente en el sector del transporte (en Francia y en España), donde las cooperativas son ayudadas para estructurar este sector fuertemente atomizado. Esta cláusula, sin embargo, no se ha utilizado profusamente porque no constituye un argumento comercial.

Otras reglas han aparecido en los contratos de las Administraciones públicas europeas. Así, las “cláusulas sociales” y las “cláusulas de inserción” son valoradas por la Unión Europea en la medida en que se privilegia, en los contratos de las Administraciones públicas, la cláusula de “mejor postor social” más que el criterio del mejor precio. Algunos países se resisten a extender este tipo de regla (cláusula social) a todos los contratos públicos. Recientemente, la nueva normativa reguladora de los contratos de las Administraciones públicas españolas se ha encontrado con serios obstáculos para la introducción de una cláusula de este tipo, a pesar de ser apoyada durante su proceso de negociación por diferentes interlocutores sociales. Por contra, en este mismo país se ha activado otro mecanismo de discriminación positiva, aunque muy específico: un fondo nacional, nutrido de un pequeño porcentaje del impuesto sobre la renta, es afectado a las actividades de los servicios sociales suministrados por las entidades del Tercer Sistema social (a excepción de las cooperativas), en particular a sus organizaciones más desarrolladas.

Pero estas medidas públicas de discriminación positiva son crecientemente cuestionadas por las prácticas y las nuevas legislaciones. La tendencia es a que las múltiples formas de empresas (con ánimo de lucro y de Economía

Social) compitan en los diferentes campos relevantes de los mercados públicos. Esta tendencia se observa por la creciente utilización de dos mecanismos: por una parte, por la apertura de los concursos públicos a las diferentes oferentes y, por otra, por la práctica de solvabilización directa (hacer solvente) del consumidor final, que podrá así elegir libremente el tipo de oferente. El Reino Unido es, quizás, el que más lejos ha llegado, en este punto al desarrollar auténticos mercados para las actividades de bienestar.

El proceso de asignación de recursos a estas actividades también debe ser destacado. El carácter discrecional de las cuentas financieras del gasto público introduce un elemento de inestabilidad en el Sector y, como consecuencia, una gran inestabilidad para las entidades de Economía Social que operan en él. La asignación de un porcentaje mínimo sobre el total del gasto en servicios sociales ha sido, por ejemplo, una medida aplicada en algunas autonomías españolas igual que la asignación, a nivel del Estado central, de un pequeño porcentaje del impuesto sobre la renta personal. Otro mecanismo que se ha puesto en práctica en algunos países ha sido la asignación de los beneficios obtenidos por los monopolios del juego y de la lotería.

El modo de regulación y de operativización de partenariados entre las entidades del Tercer Sistema y los poderes públicos desde la perspectiva de la oferta de servicios tiene un impacto importante sobre las oportunidades de consolidación y de desarrollo del Sector, y por ende, sobre el empleo.

En efecto, en lo que respecta a la duración de los acuerdos entre los poderes públicos y la Economía Social, estos presentan por elevado grado de precariedad dado que a menudo son firmados más que para cortos periodos de tiempo - es el caso de Alemania y de España en muchos casos. En estas condiciones, es difícil gestionar las actividades de forma verdaderamente eficaz a largo plazo y las posibilidades de consolidar la estructura y de estabilizar el empleo se reducen.

El retraso en los pagos por parte de los poderes públicos es un segundo factor desestabilizador. Con frecuencia, las Administraciones públicas tardan demasiado en pagar a las entidades del Sector, lo que genera consecuencias nefastas sobre el equilibrio financiero, en general ya de por sí estructuralmente frágil. Esta situación puede ilustrarse con la actual deslegitimación social de las cooperativas agrícolas griegas: han sido instrumentalizadas por el Estado como agencias de intervención directa en el mercado agrícola; pero los desfases

en el pago excesivamente largos han terminado provocando una crisis de estas entidades.

En tercer lugar, los modos de oferta de los servicios no son neutros. Dos procedimientos pueden ser identificados:

- a. la contractualización de los poderes públicos directamente con las entidades del sector para prestar servicios a la población y
- b. los mecanismos de solvabilización (dar solvencia) de la demanda a través de cheques-servicios o sistemas parecidos.

En la primera modalidad, el sector público decide sobre el tipo de organización que va a gestionar el servicio. Si se fijan exigencias sobre el tipo de estructura, la profesionalización y la capacidad de desarrollar proyectos complejos también se establecen. Todo ello favorece la estructuración y la consolidación del Sector, lo que supone una mejora en la calidad de los servicios y del empleo. Este fenómeno se ha dado, por ejemplo, en España, con la concesión de contratos temporales del fondo nacional mencionado más arriba: ha facilitado la consolidación y el desarrollo de importantes ONGs. Por el contrario, sin ese tipo de exigencia, el sector permanece atomizado y poco desarrollado y la calidad de los servicios y del empleo empeora. Con el segundo procedimiento, es el consumidor final del servicio el que decide el tipo de entidad que le proveerá el servicio. Los efectos de este procedimiento sobre el sector dependen también del modo de regulación pública hacia las entidades susceptibles de ofrecer el servicio. Si las exigencias favorecen la estructuración y el desarrollo del sector y del empleo (es el caso del título empleo-servicio francés), la ausencia de exigencias no solamente hace que el sector compita con otras formas de oferta (especialmente con el trabajo independiente) sino que desarrolla el empleo dentro de la actividad más difícil (es el caso de los cheques servicios franceses).

### **3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL EMPLEO EN LAS ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOCIAL**

Varios Estados miembros de la Unión Europea han puesto en marcha medidas de política pública orientadas directamente al empleo en el seno de la Economía Social o medidas generales de las que la Economía Social se aprovecha en gran medida.



Estas políticas obedecen normalmente a dos tipos de principios:

- a. crear nuevos empleos en las actividades de interés social y general (ver más arriba), especialmente para poder responder a las necesidades sociales no satisfechas y
- b. dirigirse prioritariamente al público objetivo desfavorecido en el mercado de trabajo tradicional como los desempleados de larga duración, las personas mayores de 45 años, los jóvenes no cualificados que buscan su primer empleo, las mujeres y las personas discapacitadas.

Son tres los tipos de medidas que pueden identificarse: 1) las ayudas al empleo en el Sector, 2) las medidas destinadas a la formación y 3) otras medidas.

### **3.2.1. Medidas de ayuda a la creación y estabilización del empleo en la Economía Social**

Varios países han desarrollado programas de ayuda al empleo en el sector de la Economía Social. Destacan tres tipos de programas: a) los que buscan la creación directa de empleos en el Sector incentivando la contratación de los desempleados mediante la reducción de los costes laborales, b) las ayudas a los desempleados dirigidas a incentivarles a crear su propio empleo mediante la creación de su propia empresa y c) las ayudas destinadas a la estabilización del empleo.

1) El primer tipo de medida se da en diferentes países europeos. La creación directa de empleo en el Sector se favorece mediante ayudas que han adoptado la forma bien de subvenciones temporales, parciales o totales, de los asalariados o bien la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores beneficiarios. Estas medidas van destinadas a los sectores más frágiles y desfavorecidos del mercado de trabajo (desempleados de larga duración, personas poco cualificadas, etc.) y sobre los sectores de actividades como la acción social, el medioambiente y el desarrollo local. Los empleos así creados presentan duraciones muy variables.

Así, en Irlanda, un año después del lanzamiento del programa comunitario para el empleo (1994) por el servicio público de empleo irlandés, cerca de 3.000 nuevos proyectos se pusieron en marcha empleando a 40.000 personas de las cuales el 81% pertenecían al sector sin ánimo de lucro, especialmente

a las organizaciones voluntarias y comunitarias. A las personas se les ayudaba de tres formas: proporcionándoles el 75% del importe de la subvención por desempleo más las indemnizaciones suplementarias, dentro de los límites de la compatibilidad con otras ayudas a las que tendrían derecho. Tienen derecho a una formación tutelada y a una promoción personal dentro de la empresa. En Francia, la fórmula de contrato asistido del CES representa más de 200.000 empleos en las asociaciones. En Bélgica, las asociaciones se benefician de más de 40.000 empleos en el marco de los programas de reinserción de desempleados.

En Austria, entre 1984 y 1994, alrededor de 45.000 personas se beneficiaron del programa “Aktion 8.000”. Este programa está inscrito en el marco de la denominada política experimental del mercado de trabajo y tiene por objetivo la creación directa de empleos en el Sector no lucrativo. En Alemania, la medida ABM - *Arbeitsbeschaffungsmassnahmen*- tiene por objeto la creación directa de empleos temporales (con una duración de un año generalmente) en los sectores público y sin ánimo de lucro dirigiéndose a los colectivos más desfavorecido y simultáneamente satisfacer necesidades no cubiertas por el sector privado. Los empleadores se benefician de subvenciones por asalariados contratados. Finalmente, en el Reino Unido, país caracterizado por el escaso apoyo específico acordado en general a la creación de empleo en la Economía Social, el programa “New Deal” (influido por el modelo americano de *Workfare*) incluye una opción específica de trabajo con las organizaciones sin ánimo de lucro.

2) Las ayudas al empleo por la vía de los incentivos a la creación de empresas de Economía Social son utilizadas en algunos Estados miembros, como Grecia, Portugal y España. Estas medidas coinciden significativamente con las descritas en la sección anterior en relación a las medidas de apoyo a la estructura. Aparecen con frecuencia en el contexto de las políticas de promoción activa del empleo, y dirigidas sobre todo hacia las personas más desfavorecidas del mercado de trabajo. En España existe una medida particular de este tipo: una subvención temporal (seis meses) bajo la forma de “salario mínimo de subsistencia” se concede a los desempleados que creen nuevas empresas (necesariamente bajo la forma de cooperativa o sociedad laboral) que se convierten en trabajadores miembros.

3) La estabilidad del empleo en las entidades de Economía Social es otro objetivo de algunas medidas de política pública en países como Irlanda, España o Portugal. En estos dos últimos países miembros, la medida se concreta en

forma de una ayuda a la incorporación de trabajadores socios (no asalariados) en las cooperativas y en las sociedades laborales españolas, ya sea por la transformación del status de trabajador -de asalariado a trabajador socio- o ya sea por la inserción directa de trabajadores desempleados, prioritariamente de personas desfavorecidas, al grupo de socios en la empresa.

Estas medidas han suscitado algunos comentarios. En primer lugar, debe señalarse que no se trata siempre de medidas dirigidas específicamente al Sector de Economía Social sino de medidas generales de las que el Sector hace un amplio uso. En segundo lugar, suelen aparecer importantes efectos perversos en el marco de estas políticas. Así, significativos “efectos-ganga” y “efectos de sustitución” o de “desplazamiento” se producen, limitando la eficacia de estas medidas en términos de creación neta de empleos. Además, sin normativa suplementaria, existen graves riesgos de marginar a los trabajadores teóricamente beneficiarios a un “segundo mercado de trabajo”. Una regulación eficaz de este tipo de medidas podría eventualmente limitar, hasta neutralizar, estos efectos perversos: las ABM alemanas, por ejemplo, exigen que se cree empleo adicional al actualmente existente, evitando así la aparición de efectos de sustitución con el empleo del sector público; también, el programa austríaco “Aktion 8.000” ha introducido ciertas condiciones sobre la naturaleza de los empleos subsidiados con el fin de limitar los efectos perversos.

El impacto de estas medidas sobre las actividades y económicas afectadas, sobre la naturaleza y posibilidades de desarrollo del empleo, no es algo neutro. En efecto, pese a que los diferentes mecanismos conciernen con frecuencia a análogas actividades (servicios) de interés social y general, es en la concepción de su concreción donde se observan diferencias. Coexisten dos grandes concepciones, con consecuencias diametralmente opuestas. Por una parte, algunos países han puesto en marcha programas que, orientados a la satisfacción de necesidades sociales, tienen como objetivo principal el empleo y no la calidad del servicio. Aquí quienes prestan el servicio son desempleados, poco cualificados en la actividad que desempeñan y no trabajan más que algunas decenas de horas por mes. (También, las organizaciones del Tercer Sistema pueden recurrir a los servicios de estos desempleados). Esta concepción puede significar la degradación del servicio, y paralelamente puede dificultar el desarrollo y la profesionalización de la actividad. Es el caso de algunos programas en Bélgica. Por el contrario, otros programas no buscan solamente la creación de empleo, sino también el desarrollo de la actividad mejorando la calidad del servicio prestado. En consecuencia, a diferencia de lo que sucede con la anterior concepción de estas medidas de empleo, en esta el trabajo tiene más posibilidades de profesionalizarse y desarrollarse.

Finalmente, cabe cuestionarse si las políticas de desarrollo no son preferibles para garantizar un empleo duradero dentro del Tercer Sistema, en la medida en que abordan el problema laboral de forma más amplia.

### **3.2.2. Medidas de ayuda a la formación**

La formación, que es la más importante medida de política activa de empleo utilizada en Europa, también afecta a la Economía Social, pese a que, salvo algunas excepciones, las medidas de este tipo sean generales y no específicas para este Sector.

Los programas de cualificación de la mano de obra se hallan cada vez más relacionados con los programas de creación de empleo, convirtiéndose en una condición obligatoria para participar en los segundos.

La Economía Social revela una fuerte actividad en este campo: las empresas de inserción laboral y económica orientadas a los grupos de desempleados más desfavorecidos adoptan, en la mayor parte de los casos, formas jurídicas de Economía Social.

En algunos casos se han adoptado medidas específicas de ayuda a la formación en el Sector. Es el caso de Bélgica, por ejemplo, donde se ha puesto en marcha un programa de subsidiación a las empresas y las asociaciones de formación en el trabajo. Este programa pretende recualificar algunas categorías de trabajadores (jóvenes demandantes de empleo, personas sin recursos) recurriendo a la formación en el seno de la empresa siguiendo una pedagogía específica (trabajo productivo real, formación teórica, seguimiento psicosocial). El periodo de formación no puede superar los 18 meses.

En Francia, el *fonds national pour la vie associative* (FNDVA) financia la formación de los voluntarios de las asociaciones. Además, el *fonds pour la jeunesse et l'éducation populaire* (FONJEP) se creó especialmente para mejorar la cualificación de los responsables del Sector.

En Francia, ciertos ministerios apoyan los programas de formación de las federaciones afectadas. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo apoya la CGSCOP –Confederación de Cooperativas de Trabajo- y el Ministerio de Agricultura apoya a las federaciones de la Economía Social relacionadas con el asociacionismo agrario y el desarrollo rural.

### **3.2.3. Otras medidas**

Afectando, hoy por hoy, relativamente menos a la Economía Social, otros dos tipos de medidas de política de empleo se han adoptado en algunos países: por una parte, aquellas que pretenden mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo mediante los servicios de orientación del empleo, de colocación y de asesoramiento y, por otra parte, aquellas que incitan el reparto del empleo por medio de la Economía Social.

El primer tipo de medidas se ha desarrollado en la mayor parte de los Estados miembros durante los años 90 con las reformas de los servicios públicos de empleo. La tendencia ha sido la liberalización de las oficinas de empleo, autorizándose, entre otras, las agencias privadas sin ánimo de lucro. Paralelamente, algunos países han aceptado el que las empresas de trabajo temporal adopten formas de Economía Social.

El segundo tipo de medidas, menos utilizadas en Europa actualmente, ha aparecido recientemente de forma específica para el Tercer Sistema con varias medidas. Es el caso de la reciente legislación nacional en España, que regula el estatuto del trabajador socio a tiempo parcial en las cooperativas.

## **4. POLÍTICAS EUROPEAS REFERENTES A LA ECONOMÍA SOCIAL Y AL EMPLEO (E. PEZZINI)**

### **4.1. POLÍTICA DE RECONOCIMIENTO**

Desde finales de los años 70, especialmente gracias al apoyo del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social, se ha producido un reconocimiento progresivo de las empresas de la Economía Social a nivel de las instituciones europeas. En enero de 1990 la Comisión constituyó la Unidad de Economía Social.

Los resultados más notables de estos últimos años son seis conferencias europeas de la Economía Social, las proposiciones de los estatutos europeos, numerosos informes y resoluciones del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social y, por último, la creación del Comité Consultivo de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones, institución oficial comunitaria.

Sin embargo, no se han producido “avances” significativos porque el Consejo nunca ha aprobado (por ausencia de unanimidad) un programa para el Sector. Al carecer de una base legal, se está lejos de conseguir una política específica para este tipo de empresas.

Será necesaria una cohesión política reforzada entre las familias de la Economía Social, pero también en el interior de las diferentes familias así como un trabajo de grupo de presión por parte de los Estados.

### **4.2. LA POLÍTICA EUROPEA DE EMPLEO Y LA ECONOMÍA SOCIAL**

El primer objetivo de Europa continúa siendo el alcanzar un nivel más elevado de empleo.

Desde la aprobación del Tratado de Amsterdam, que contenía un nuevo capítulo sobre el empleo, se decidió en el marco de la Cumbre sobre el empleo de Luxemburgo en noviembre de 1997 que la estrategia en materia de empleo sería concebida de manera que reposara sobre cuatro pilares principales: la empleabilidad, el emprendedor, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades.

Cada año, se adopta una serie de líneas directrices sobre cada uno de los cuatro pilares. Éstos identifican cierto número de objetivos específicos a los que deben atender los Estados miembros en el marco de su política de empleo.

Las líneas directrices para el empleo de los Estados miembros son propuestas por la Comisión y trasladadas a medidas administrativas concretas por cada Estado miembro a través de su Plan de Acción Nacional por el Empleo (PANs).

El Consejo extraordinario sobre el Empleo, que tuvo lugar en Luxemburgo los días 20 y 21 de noviembre de 1997, puso de manifiesto, con sus 65 conclusiones, el papel que puede jugar la Economía Social:

“Los Estados miembros van a idear medidas con el fin de explotar plenamente las posibilidades ofrecidas por la Economía Social para la creación de empleo a nivel local y en las nuevas actividades ligadas a las necesidades todavía insatisfechas por el mercado y van a examinar, con el fin de reducirlos, todos los obstáculos a estas medidas.”

Gracias a esta postura institucional, las políticas comunitarias han dado un impulso importante a la Economía Social, que puede desde entonces jugar un papel significativo<sup>4</sup>.

En las orientaciones para el empleo de 1999 se hizo específicamente referencia al papel de la Economía Social en el desarrollo de las nuevas empresas. Esta indicación se ha confirmado en las proposiciones de las

---

4 Cfr. Orientaciones para los fondos estructurales y los fondos de cohesión. Después de haber definido el significado de la expresión Economía Social: **Economía Social: nuevos servicios creadores de empleo**. Todos los participantes en las actividades económicas no pueden clasificarse claramente en los sectores público o privado. Existe una importante variedad de organizaciones como las cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones, así como las empresas y los individuos que ofrecen servicios a sus miembros o a grupos sociales compartiendo las mismas necesidades. Algunos operan en mercados competitivos (uniones de crédito, mutuas de seguro, etc.) y otros prestan servicios más parecidos a los del sector público, por ejemplo, sanidad y servicios sociales, servicios de proximidad, actividades deportivas y de ocio. Pese a que las entidades que conforman la Economía Social se hayan creado para satisfacer necesidades sociales específicas, suponen igualmente una gran contribución económica, especialmente en el campo del empleo. Actualmente, se estima que el 5% del empleo total de la Unión Europea se sitúa en la Economía Social y existen posibilidades evidentes de un crecimiento ulterior. Las iniciativas tomadas por los Estados miembros a favor del empleo de los jóvenes, la lucha contra la exclusión social y el desarrollo de los servicios locales han permitido a las organizaciones y a las empresas de la Economía Social convertirse en los nuevos socios importantes de los poderes públicos locales y regionales. El objetivo general de las ayudas de los fondos estructurales debería ser confirmar y reforzar ese partenariado.

orientaciones para el año 2000. La referencia a la Economía Social de las orientaciones de 1999 ponían énfasis en el plano local en el que está inserta la Economía Social. En las proposiciones de las orientaciones del año 2000, se puede apreciar una clara distinción entre el nivel local y la Economía Social con el objeto de subrayar que este último, aunque sus mayores potencialidades se manifiestan a nivel local, aspira a ser el objeto de acciones integradas igualmente en los niveles nacional y supranacional<sup>5</sup>.

En el marco de los fondos estructurales, la Economía Social ha recibido una atención importante. Aquí, el análisis parte de un déficit europeo a nivel del sector servicios y, especialmente en algunos países, de servicios de utilidad social y de interés colectivo.

Con el fin de fomentar este Sector, se les ha dado a los fondos estructurales la misión de contribuir a la creación de servicios locales desarrollando políticas de formación y de asistencia técnica<sup>6</sup>.

Se trata de un punto crucial. El desarrollo y la consolidación de las empresas de la Economía Social no puede asegurarse más que en el marco de políticas integradas que combinen la promoción de las empresas y los servicios destinados a estas mismas empresas, así como la apertura hacia nuevos

---

5. *Proposiciones para las líneas directrices de las políticas de empleo 2000 de los Estados miembros. Desarrollo de los emprendedores.* Si la Unión Europea quiere afrontar con éxito el desafío del empleo, todos los yacimientos posibles de empleo y de nuevas tecnologías e innovaciones deben explotarse de forma efectiva. Con este objeto, los Estados miembros promoverán medidas para la explotación al máximo de las posibilidades de creación de empleo a nivel local y en el seno de la Economía Social, en particular en las nuevas actividades ligadas a las necesidades todavía no satisfechas por el mercado, y las examinarán con el fin de remover todos los obstáculos a dichas medidas.

6 *Orientaciones para los fondos estructurales y de cohesión que regulan las modalidades de intervención a favor de la Economía Social.*

Sobre la base de la experiencia de los programas de ayuda nacionales y los proyectos pilotos comunitarios, así como los planes de acción de algunos pactos territoriales por el empleo, las prioridades para la ayuda a este Sector deben de ser:

- Apoyo activo a la creación y al desarrollo de prestatarios de servicios: esto comprende, en primer lugar, la identificación de los nuevos sectores de actividad portadores y a continuación la oferta de servicios de apoyo adecuados como la información y el asesoramiento, así como la asistencia técnica y financiera a los proveedores de servicios potenciales o existentes.

- Organización y duración: una vez en marcha, los proveedores de servicios, en particular los que implican a personas nuevamente activas, requieren en general una ayuda continua durante cierto tiempo, especialmente en materia de ayuda a la gestión y a la formación. Sin embargo, el objeto último debe ser en principio el desarrollo de un servicio sobre una base duradera. Desde entonces, la ayuda pública debe ser decreciente a lo largo del tiempo en función de las necesidades específicas del servicio en cuestión.



instrumentos financieros específicos a favor de las Empresas de Economía Social<sup>7</sup>.

### **4.3. RETOS Y DIFICULTADES**

#### **A. Ausencia de estatutos europeos para la Cooperativa, la Mutualidad y la Asociación**

Los estatutos de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE), la Mutualidad Europea (ME) y la Asociación Europea (AE) están actualmente sobre la mesa del Consejo. Su suerte está estrechamente ligada a los resultados de las negociaciones en curso relativas a la Sociedad Anónima Europea (SAE).

La Comisión aprobó el 11 de marzo de 1991 las proposiciones de los reglamentos de los estatutos de la SCE, de la ME y de la AE, así como las directivas complementarias en lo que concierne al papel de los trabajadores. Después del informe del CES -Consejo Económico y Social- y del PE -Parlamento Europeo-, la Comisión aprobó el 6 de julio del 93 las proposiciones modificadas (J.O. c 236 de 31.08.93).

El objeto de estos reglamentos es facilitar el desarrollo de las actividades transnacionales de este tipo de entidades dotándolas de los instrumentos jurídicos adecuados teniendo en cuenta sus especificidades. Las directivas por su parte, pretenden regular la participación de los asalariados en el proceso de toma de decisiones en estas empresas.

Los reglamentos de la SCE, la ME y la AE se hallan en un estado avanzado de negociación en el seno del grupo de trabajo “derecho de las sociedades” del Consejo; el estado de los trabajos ha sido regularmente comunicado al Consejo del Mercado Interior. Los estatutos de la SCE, de la AE y de la ME fueron examinados sucesivamente en este orden y cada uno de ellos fue objeto de 2 a 3 lecturas técnicas.

---

*7. Eficacia creciente merced a un enfoque estratégico y a los partenariados.* Un enfoque integrado del desarrollo debe reflejarse en los métodos de programación con el fin de hacer sus sistemas de aplicación más eficaces. Por una parte, la identificación de las estrategias integradas en el desarrollo y la conversión, utilizando lo más posible las sinergias entre prioridades y medidas para realizar una visión coherente, será una primera condición que cumplir por los planes de los Estados miembros. Estas estrategias plurianuales integradas deben concentrarse sobre tres prioridades principales: aumentar la competitividad de las economías regionales con el fin de crear empleos duraderos; incrementar el empleo y la cohesión social, principalmente por medio de la cualificación de los recursos humanos y el desarrollo urbano y rural en el contexto de un territorio europeo equilibrado.

Los trabajos en el seno del Consejo han considerado buena parte de los deseos del Parlamento Europeo y de determinados Estados miembros, especialmente en lo que se refiere a la extensión de la posibilidad de creación de todo tipo de entidades jurídicas, la reducción de las obligaciones contables y la simplificación de las reglas concernientes al contenido mínimo de los estatutos.

Desde hace tres años, estos estatutos se hallan paralizados como consecuencia de la directiva sobre la participación de los trabajadores. Desde entonces, las familias de la Economía Social intentan separar los estatutos SCE, ME y AE del estatuto de la Sociedad Anónima Europea (SAE). El problema de la participación se plantea, en efecto, de forma diferente para las empresas de la Economía Social (empresas de personas). Por otra parte, dado el tiempo transcurrido desde la proposición inicial y los cambios legislativos acaecidos en varios países relativos a las cooperativas, las asociaciones y las mutualidades, es necesaria una actualización de las proposiciones de los estatutos.

## **B. La desmutualización -banalización de las cooperativas financieras**

En el Reino Unido, la desmutualización - es decir, la transformación de las *building societies*, mutuas financieras especializadas en el crédito hipotecario e inspiradas por el principio de un hombre / un voto, en sociedades comerciales basadas en el principio de la proporcionalidad del capital - empezó a finales de los años 80 y afectó a tres grandes entidades en 1997.

En Suecia, en 1991, la red cooperativa bancaria "*Foreningsbank*" evitó la quiebra por una privatización.

En Bélgica, la fusión entre la CERA, de origen Raiffeisen y la *Kredietbank* hizo perder a la CERA su carácter cooperativo.

En Francia, algunos pretenden apropiarse de los fondos propios del Crédito Mutual y del Crédito Agrícola. Condenan la "mutualización" de la economía francesa y utilizando como argumentos, por una parte, la toma del control de ciertos bancos comerciales por bancos cooperativos y, por otra parte, la transformación eventual de las cajas de ahorro en bancos cooperativos. La lectura de otros, por el contrario, insisten en los procesos de desmutualización por la banalización de las cooperativas tomando como referente el argumento

que los bancos cooperativos pactan con el diablo con ese tipo de crecimiento externo.

Contrariamente a lo que querrían hacer creer los detractores de las cooperativas, el reto no es de orden fiscal o normativo porque en Europa los bancos cooperativos y los bancos comerciales viven en el mismo entorno de riesgo y fiscal. Están en juego, para la empresa, la apropiación del beneficio (o excedentes) y, para las sociedades y clientes, el desarrollo duradero, con consecuencias sobre las elecciones estratégicas, los modos de organización y de funcionamiento, así como las relaciones con la clientela.

### **C. Derecho comunitario y organismos no lucrativos**

El fallo Sodemare del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) del 17 de junio de 1997 introdujo en el derecho comunitario una diferencia de trato entre los organismos privados, distinguiendo aquellos que persiguen un fin lucrativo de aquellos que no lo persiguen. Este fallo rechazó el recurso presentado por la sociedad Sodemare para sus dos filiales italianas, organismos con ánimo de lucro prestatarios de servicios sanitarios y sociales, que solicitaban beneficiarse del concierto que les daba derecho al reembolso de esas prestaciones, por otra parte otorgado a las organizaciones sin ánimo de lucro de la región afectada.

El fallo Sodemare constituye un avance para las organizaciones sin ánimo de lucro por el hecho de crear una diferenciación entre entidades para un mismo segmento de mercado.

### **D. Derecho comunitario de la competencia**

La Economía Social solicita no estar discriminada con respecto a otro tipo de empresas.

El derecho comunitario de la competencia preocupa al sector cooperativo, particularmente a las cooperativas de emprendedores, pues este es, a veces, concebido como intentos de falsear el libre juego de la competencia.

Los mismos principios del derecho cooperativo que promueven el entendimiento entre personas con un objeto de autopromoción económica son

sospechosos de atentar contra el libre juego de la competencia, el cual reposa sobre la acción individual y prohíbe toda práctica concertada.

Esta situación permanecerá así mientras los valores fundamentales sobre los que se inspiran las cooperativas sean ignorados en el Tratado.

También hay que señalar que las legislaciones nacionales prohíben el estatuto cooperativo en algunos sectores. En Alemania, está prohibido constituir una sociedad cooperativa farmacéutica; en España en el marco de la privatización del sector de la distribución de hidrocarburos se ha obstaculizado cuando no prohibido, la utilización de la forma cooperativa.

El principio de la no discriminación no se ha aplicado correctamente.

### **E. Ausencia de una base legal para las actuaciones de la Comisión en favor de la Economía Social**

El reto esencial para toda política futura a favor de la Economía Social es el reconocimiento de una base legal en las acciones comunitarias para el Sector.

La Comisión preparó un programa plurianual 1994-1997 a favor de las cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones, cuyo objetivo era la integración de la realidad de la Economía Social y sus especificidades en todas las políticas comunitarias. Esta proposición jamás fue aprobada por el Consejo. Las decisiones en la materia requieren la unanimidad y la propuesta se retiró en 1997 por la Comisión.

La Comisión prepara un nuevo programa plurianual 1999-2004 cuyas perspectivas son bastante grises porque requiere una nueva política que algunos detractores indican que podría insertarse en el marco del programa "Pequeñas y medianas empresas". No será fácil incluir la idea de un programa a favor de la Economía Social, sobre todo con la nueva organización de la Comisión.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARCHAMBAULT E., 1986, "L'Économie sociale est-elle associée aux grandes fonctions des pouvoirs publics?" , *RECMA - Revue internationale de l'Economie sociale*, nº 18, pp. 23-43.
- BOIX C., 1993, "Modelos político-institucionales de la política económica" , *Hacienda Pública Española*, nº 126-127, pp. 167-179.
- CETTE G., HERITIER P. et SINGER V., 1996, "Services de proximité et nouvelle croissance" , *RECMA - Revue internationale de l'Economie sociale*, nº 262, pp. 24-34.
- CHAVES R., MONZÓN CAMPOS J.L. et TOMÁS-CARPI J.A., 1999, "La Economía social y la política económica" , en Jordán J.M. et al. (coord), *Política económica y actividad empresarial*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 143-170.
- Comision de las Comunidades Europeas, 1997, *El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa*, Comunicación de la Comisión, COM (97) 241 final.
- Commission des questions sociales, de la santé et de la famille de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 1999, *Fonctions sociales des coopératives, des mutuelles et des associations, fondements de l'Economie sociale européenne*, Conseil de l'Europe, Doc. 8366, 8 avril.
- COX H., 1997, "Cambio de paradigmas en la política económica alemana: ¿de la tradicional empresa pública a la empresa regulada? ; in Monnier L. y Thiry B. (dir): *Cambios estructurales e interés general*, Ciriec-España, Valencia, pp. 61-74.
- GIDRON B., KRAMER R. et SALAMON L., 1992, (Ed), *Government and the Third Sector*, Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- IGAS, 1985, *La politique sociale et les associations*, IGAS - Inspection Générale des Affaires Sociales, s.l.e.
- KUHNLE S. et SELLE P., 1992, (Ed), *Government and voluntary organisations*, Avebury, UK.
- MISEP - European Commission (various years): *Labour market studies, (various countries)*, European Commission, Bruxelles.

- ROJO E. et VIDAL I., 1998, *Medidas de apoyo a las empresas de trabajo asociado*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- SÁEZ F., 1992, "Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa", *Papeles de Economía Española*, nº 72, pp. 309-325.
- SNOWER D. et De la DEHESA G., 1997, *Unemployment policy: government options for the labour market*, Cambridge University Press, Cambridge.
- TOMÁS-CARPI J.A., 1984, *La política económica en retrospectiva*, Esc. Est. Empresariales, Universitat de Valencia, Valencia.
- TOMÁS-CARPI J.A., 1990, *Política económica: su lógica, estructuración y aspectos metodológicos*, Dpto Economía Aplicada - Política Económica, Universitat de Valencia, Valencia.
- TOMÁS-CARPI J.A., 1997, "The prospects for a social economy in a changing world", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 68, nº 2, pp. 247-279.
- TOMÁS-CARPI, J. A. y MONZÓN, J.L. (dir) (1998): *Libro blanco de la Economía Social en la Comunidad Valenciana*, Ciriéc-España ed. Valencia.
- VIENNEY C., 1985, "L'organisation coopérative comme instrument de politique économique", *RECMA - Revue internationale de l'Economie sociale*, nº 16, pp. 55-64.

