Document generated on 04/16/2024 2:19 p.m.

Management international
International Management
Gestiòn Internacional

La economía social en España: de un reconocimiento institucional amplio a una concepción práctica estrecha
The social economy in Spain: from broad institutional recognition to narrow practical conception
L'économie sociale en Espagne : d'une vaste reconnaissance institutionnelle à une conception pratique limitée

Teresa Savall Morera

Volume 25, Number 4, 2021

Entre traditions et changements : l'économie sociale en Europe depuis le début de la crise économique de 2008
Between Tradition and Change: Tracing the Social Economy in Europe Since the Beginning of the 2008 Economic Crisis
Entre tradiciones y cambios: la economía social en Europa desde el inicio de la crisis económica de 2008

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1083847ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1083847ar

See table of contents

Publisher(s)

HEC Montréal
Université Paris Dauphine

ISSN

1206-1697 (print)
1918-9222 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Savall Morera, T. (2021). La economía social en España: de un reconocimiento institucional amplio a una concepción práctica estrecha. *Management international / International Management / Gestiòn Internacional*, *25*(4), 133–148. https://doi.org/10.7202/1083847ar

Article abstract

Given the evidence that there is an increase in interest in the Social Economy in Europe, and specifically in Spain, the aim is to determine the institutional recognition of the social economy in Spain and compare it with the practical conception within the political sphere. For this, the political discourse materialized in legislative texts, the policies for the promotion of the Social Economy and their budgets, and the organization of the sector to carry out actions of political incidence are analyzed.

As a main result, it should be noted that, despite the approval of the Social Economy Law, a reflection of an ambitious political discourse in terms of recognition and promotion, in practice, promotion policies have not been modified and budgets have not been increased.

© Management international / International Management / Gestión Internacional, 2021

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

La economía social en España: de un reconocimiento institucional amplio a una concepción práctica estrecha

The social economy in Spain: from broad institutional recognition to narrow practical conception

L'économie sociale en Espagne : d'une vaste reconnaissance institutionnelle à une conception pratique limitée

Teresa Savall Morera
Departamento de Economía Aplicada,
Universitat de València

RESUMEN

Dadas las evidencias de que existe un incremento del interés por la Economía Social en Europa, y concretamente en España, se plantea como objetivo determinar el reconocimiento institucional de la economía social en España y compararlo con la concepción práctica dentro de la esfera política. Para ello se analiza el discurso político materializado en textos legislativos, las políticas de fomento de la Economía Social y sus presupuestos, y la organización del sector para realizar acciones de incidencia política.

Como principal resultado destacar que, pese a la aprobación de la Ley de Economía Social, reflejo de un discurso político ambicioso en términos de reconocimiento y fomento, en la práctica, las políticas de fomento no se han modificado y los presupuestos no se han incrementado.

Palabras Clave: economía social, tercer sector, discurso político, políticas públicas, reconocimiento, institucionalización

Abstract

Given the evidence that there is an increase in interest in the Social Economy in Europe, and specifically in Spain, the aim is to determine the institutional recognition of the social economy in Spain and compare it with the practical conception within the political sphere. For this, the political discourse materialized in legislative texts, the policies for the promotion of the Social Economy and their budgets, and the organization of the sector to carry out actions of political incidence are analyzed.

As a main result, it should be noted that, despite the approval of the Social Economy Law, a reflection of an ambitious political discourse in terms of recognition and promotion, in practice, promotion policies have not been modified and budgets have not been increased.

Keywords: social economy, third sector, political discourse, public policies, recognition, institutionalization

Résumé

Données les évidences qu'il y a une hausse de l'intérêt sur l'Économie Sociale en Europe, et plus concrètement en Espagne, on cherche l'objectif de déterminer la reconnaissance institutionnelle de l'économie sociale en Espagne et la comparer avec la conception pratique dans la sphère politique. Pour faire cela, on analyse le discours politique matérialisé dans les textes législatifs, les politiques du développement de l'Économie Sociale et ses devis, et l'organisation du secteur pour réaliser des actions d'incidence politique.

Il faut souligner comme le résultat principal que malgré l'approbation de la Loi d'Économie Sociale, qui est un reflet d'un discours politique ambitieux par rapport à la reconnaissance et au développement, dans la pratique, les politiques de développement ne sont pas modifiées et les devis ne sont pas incrémentés.

Mots-clés : l'économie sociale, le troisième secteur, le discours politique, les politiques publiques, la reconnaissance, l'institutionnalisation

Pour citer cet article : Savall Morera, T. (2021). La economía social en España: de un reconocimiento institucional amplio a una concepción práctica estrecha. *Management international-Mi*, 25(4), 133-148.

DOI: https://doi.org/10.7202/1083847ar

Se ha producido, especialmente a raíz de la irrupción de la crisis económica reciente, un amplio reconocimiento institucional por parte de gobiernos e instituciones públicas y privadas en todo el mundo en lo relativo a la contribución positiva de la Economía Social a la creación de riqueza y de bienestar, y se han multiplicado las recomendaciones a los gobiernos con el fin de articular políticas de fomento.

A nivel europeo, pese a que anteriormente ya había habido referencias y avances en la definición y el reconocimiento de la economía social (existencia del Servicio de Economía Social en los años 90), con la aparición de la Comunicación del 2009, el Informe Toia, y la posterior aprobación de la Social Bussines Initiative y la Comunicación del 2013 sobre la contribución de las cooperativas a la salida de la crisis, se rompe con un periodo de escasez y ausencia de referencias relevantes específicas a la Economía Social.

España no se ha mantenido al margen de esta *mainstream* (Chaves y Demoustier, 2013). Desde 1978, la Constitución Española dispone de un artículo, el 129.2, que establece un mandato a los poderes públicos de fomento de las cooperativas y de las empresas propiedad de sus trabajadores. Además, con la aprobación de la Ley 5/2011 de Economía Social se materializa el interés de la sociedad española en fomentar la economía social mediante la intervención pública.

Para que haya un reconocimiento político de la economía social, tienen que conocerse y valorarse las funciones que desempeña el sector, para lo cual se necesita una base científica que aporte evidencia tanto empírica como teórica. El número de estudios que respaldan y aportan razones justificativas es amplio y con recorrido, existiendo una corriente científica importante.

Existen teorías que abordaran el análisis desde una perspectiva económica, determinando el rol que juega el sector dentro de cada sistema socioeconómico en función del enfoque económico que se utilice, enfoque neoclásico o neoliberal, enfoque socialdemócrata tradicional o enfoque de la economía plural (Monnier y Thiry, 1997; Favreau, 2006; Vaillancourt y Laville, 1998).

Otras teorías, desde la perspectiva de estudio del Estado del Bienestar se centran en establecer el rol de la Economía Social en función del tipo de Estado de Bienestar que existe (Esping-Andersen, 1990; Etxezarreta y Bakaikoa, 2012; Adda, 2008; Salamon y Anheier, 1998).

El rol que juegue la Economía Social también está estrechamente vinculado con los diferentes tipos de relaciones que se pueden producir entre el Estado y el sector, dado que el papel que desempeñe el sector condicionará el tipo de relación que se produzca entre ambos agentes socioeconómicos (Bernier y Turgeon, 2013; Kuhnle y Selle, 1992; Sajardo, 1996; Najam, 2000; Young, 2000; Spear, 2012).

Otros autores, sin embargo, se han centrado en la descripción de modelos socioeconómicos "óptimos", desde su punto de vista, de manera que con éstos se defiende un papel activo de la Economía Social (Chaves y Monzón, 2012, Monzón y Chaves, 2016; Barroso y Castro, 2009; Pestoff; 2009; Vaillancourt, 2009; Mendoza y Vernís, 2008; Bouchard, 2009).

El último argumento que sustenta el análisis que a continuación se presenta es la relevancia que tiene la Economía Social dentro del sistema socioeconómico español, siendo uno de los países europeos con un sector de la Economía Social más potente.

Para conocer la relevancia del sector se recurre a varias fuentes pues no existen estadísticas oficiales que cuantifiquen al sector en su conjunto (Monzón *et al.*, 2008; Monzón *et al.*, 2013; FAEDEI, 2015; Monzón *et al.*, 2014; Fundación Luís Vives, 2012; Ruiz *et al.*, 2015), así como también se ofrecen datos del año 2012 para poder armonizar los de todos los tipos de entidades. De estos datos destacar que existen en España en 2012, 65.259 entidades de la Economía Social. Des éstas 22.045 son cooperativas, 12.276 son sociedades laborales, 1.020 son Centros Especiales de Empleo, 181 son Empresas de Inserción y 29.737 son entidades del Tercer Sector de Acción Social; y todas ellas generan 1.122.215 puestos de empleo directos, siendo las cooperativas las entidades que más contribuyen a dicha generación. En cuanto a la evolución del número de entidades ha sido negativa, ya que desde el 2010 ha disminuido en un 10,7%. No todos los tipos de entidades han evolucionado de igual manera, pues las entidades del TSAS y las Empresas de Inserción sí que se han incrementado. Si contrastamos esta información con la evolución de la economía española en su conjunto, se observa que el decrecimiento ha sido inferior, demostrándose una vez más el carácter anticíclico de las entidades de la Economía Social.

Dadas las evidencias de que existe un incremento del interés por la Economía Social desde los poderes públicos, una realidad de la Economía Social relevante

y unas bases científicas que apoyan este reconocimiento, se plantea como objetivo determinar cuál es el reconocimiento institucional de la economía social en España y compararlo con la concepción práctica que existe en la realidad dentro de la esfera política.

En concreto se plantea analizar el discurso político materializado en textos legislativos para determinar el grado de reconocimiento más institucionalizado, y profundizar en la determinación de las distintas políticas de fomento de la Economía Social, así como en la propia organización del sector para realizar acciones de incidencia política, con la finalidad de establecer la concepción de dicha realidad en la práctica.

Con este análisis se pretende contrastar la hipótesis de que en España por una parte existe un discurso político favorable hacia la Economía Social, proporcionándole un papel importante como actor capaz de aportar soluciones a los problemas generados por la crisis, especialmente los problemas vinculados con el ámbito del trabajo y la inclusión sociolaboral. Por otra parte, en cuanto a la aplicación real de las políticas de fomento, se identifica una falta de políticas eficientes que permitan a las entidades de la Economía Social convertirse en agentes de cambio y solucionar los problemas a los que se vincula.

Respecto a la metodología destacar que mediante el análisis documental de textos legislativos, administrativos y científicos se proporciona la descripción de la situación institucional de la economía social en España, y además se recurre al análisis de la organización del propio sector y a sus discursos en forma de informes, para determinar aspectos clave y problemas vinculados con la institucionalización.

Para determinar la aplicación real de las políticas de fomento se realiza un análisis de la naturaleza de las distintas medidas de fomento en vigor así como de la evolución presupuestaria que éstas han tenido en los últimos años, accediendo tanto a normativa legislativa como a los presupuestos oficiales.

En definitiva, dado el contexto español socioeconómico de crisis y las potenciales virtudes que presenta la economía social, respaldado por la literatura económica, se quiere poner de manifiesto los problemas que existen en España a la hora de materializar de una manera real el apoyo institucional a la Economía Social.

La ley de economía social: concepto, concepción y reconocimiento

La expresión más importante del discurso de las autoridades públicas españolas hacia la Economía Social es la Ley de Economía Social (Ley 5/2011, de 29 de marzo), dado que se considera el texto legal más importante con el que se reconoce institucionalmente al sector.

Con anterioridad a dicha ley, en España, ha habido muy poca legislación en la que se identificara y definiera a la Economía Social como un componente más de la realidad empresarial. El principal antecedente legal que reconoce a una parte de la Economía Social es la Constitución Española de 1978. En los artículos 22 y 34 de la Constitución se reconoce el derecho de asociación y de fundación, y en el artículo 129.2 se exige que los poderes públicos presten una atención especial a las sociedades laborales y cooperativas, para fomentar su constitución y facilitar su desarrollo.

Las demás manifestaciones legales hacen referencia a las diferentes entidades de la Economía Social por separado, existiendo legislación específica de cada tipo de entidad integrada en el sector.

Pero con la aprobación de la Ley de Economía Social, el contexto legislativo da un vuelco, ya que se muestra de manera específica y unificada la concepción que se tiene de la Economía Social por parte de los poderes públicos.

En dicha ley, en primer lugar, aparece en el artículo 2 el concepto de Economía Social, que textualmente dice: *"Se denomina Economía Social al conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos"*.

Se trata de un concepto bastante amplio de la Economía Social, aunque no llega a recoger con total exactitud todas las matizaciones que se establece en la definición que proporciona la doctrina científica.

En Monzón y Chaves (2012, 2016) o en Monzón *et al* (2008) se establece que la Economía Social es el *"Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios,*

asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian".

Una primera diferencia que se puede observar es que la Ley considera Economía Social a las *actividades económicas y empresariales* mientras que en la doctrina se hace referencia al *conjunto de empresas privadas organizadas formalmente* y a las *entidades privadas organizadas formalmente*. Es decir, en la primera definición se identifica Economía Social con actividad económica y en la segunda con las entidades que realizan dicha actividad.

También se puede percibir, que en la Ley se remite a otro artículo de ésta para hacer referencia al cumplimiento de los principios de la economía social, que considera que deben cumplir las entidades que forman parte de este sector, sin matizar ninguna excepción o peculiaridad. Sin embargo, en la definición de la doctrina, se matizan aspectos concretos de cada subgrupo, diferenciando a las entidades de mercado de las de no mercado; de este modo se incluyen dentro de la Economía Social entidades que no cumplen estrictamente los principios pero que tienen otras cualidades específicas de una gran utilidad social, que hacen que se éstas se puedan aceptar dentro del sector.

Otro aspecto que aparece en la Ley son los principios que rigen el funcionamiento de las entidades de Economía Social, de esta manera se están poniendo de manifiesto muchas de las buenas cualidades que tienen las entidades de este sector.

Además, también se establecen en el artículo 5 cuáles son las entidades que se consideran de la Economía Social, considerándose una concepción amplia del ámbito de Economía Social, ya que recoge a todas las entidades que forman parte del sector.

A continuación, aparece la declaración expresa en la que se reconoce a los agentes de la Economía Social interlocutores en el diálogo social mediante la intervención en los órganos de participación institucional. Para poder participar en dichos órganos se reconoce el derecho y se establecen las condiciones de la creación de confederaciones intersectoriales representativas.

Y por último, se hace referencia a la tarea de fomento y difusión de la Economía Social por parte de los poderes públicos. En la ley se establece toda una batería de políticas de fomento de la Economía Social, que se divide en cuatro grupos de políticas:

- Medidas institucionales dirigidas a eliminar obstáculos jurídicos al desarrollo de la Economía Social.
- Medidas de carácter cognitivo dirigidas a difundir, formar, investigar e innovar en este campo.
- Medidas institucionales dirigidas a establecer un órgano público de fomento de la Economía Social, el Ministerio de Trabajo, y a un órgano de participación e interlocución social en materia de Economía Social, el Consejo de Fomento de la Economía Social.
- Medidas institucionales de inclusión explícita de la Economía Social en diversas políticas sectoriales (políticas activas de empleo, políticas de desarrollo rural, de servicios sociales a personas dependientes y de integración social), así como la integración de las empresas de la Economía Social en las estrategias para la mejora de la productividad y la competitividad empresarial.

Junto a las anteriores medidas, establece tres iniciativas especialmente significativas e insta al Gobierno a llevarlas a cabo:

a. Adoptar un carácter proactivo en la materia, aprobando en un plazo corto de tiempo (6 meses) un programa de impulso de las entidades de Economía Social, con especial atención a las de singular arraigo en su entorno y a las que generen empleo en los sectores más desfavorecidos.
b. Realizar una evaluación de las políticas públicas establecidas en la ley en un plazo de dos años.
c. Establecer un sistema de información estadística sobre las entidades de la Economía Social en el Ministerio de Trabajo.

En definitiva esta ley, dota de un marco institucional favorable a la Economía Social, dado que define el concepto estableciendo un marco jurídico común para

todas las entidades que conforman el sector; recoge el reconocimiento de la Economía Social como un interlocutor social en el proceso de elaboración de políticas públicas; y establece que los poderes públicos deben implementar políticas para el fomento y evaluarlas posteriormente.

Pese a que bajo el concepto Economía Social, tal y como está determinado en la propia ley, se engloba al sector de no mercado, existe en el discurso político institucionalizado también una referencia explícita al Tercer Sector, la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social.

En el artículo 2 de esta ley se define al TSAS como *"aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social".* Con esta definición se está haciendo referencia al sector de no mercado de la Economía Social que actúa en el ámbito de la acción social, incluyendo como entidades a las asociaciones y fundaciones.

Es importante destacar que se reconoce por primera vez de forma expresa el *"papel crucial en el diseño y la ejecución de las políticas contra la pobreza y la exclusión social"* del TSAS, y además, fortalece su capacidad como interlocutor social, pues se prevé la creación del Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, y de la Comisión de Diálogo Civil.

También se prevé que en el plazo de 12 meses después de la entrada en vigor de la ley se apruebe un Programa de impulso a las entidades del TSAS que contempla, en líneas generales, las siguientes medidas: regulación de la financiación pública de las entidades, apoyo a la cultura del voluntariado, acceso a la financiación a través de entidades de crédito oficial, mecanismos de cooperación entre administraciones públicas y participación institucional.

Por tanto, la aprobación de esta ley pone de manifiesto que existe otra concepción vinculada con la Economía Social, la vinculada a las entidades de no mercado de acción social, lo que provoca que se segmente en dos la realidad de la Economía Social tal y como está definida en términos científicos.

La primera conclusión que se extrae del análisis de las dos leyes, es que se ha producido un cambio importante en el discurso político en España durante el periodo de crisis hacia la Economía Social con la aprobación de la Ley de Economía Social, en primer lugar, y con la aprobación de la Ley del Tercer Sector de Acción Social en segundo lugar, rompiendo con la inexistencia de un reconocimiento institucional explícito en el contexto legislativo. Los antecedentes están relacionados con la legislación específica de cada una de las entidades que conforman el sector, pero no se concebía al sector como conjunto.

En cuanto a la concepción y reconocimiento, se concluye que en ambas leyes existe una concepción amplia y un reconocimiento ambicioso de las características y beneficios que presentan las entidades de la Economía Social con el desarrollo de su actividad.

Y también se recoge en el discurso político la necesidad de fomentar al sector mediante políticas de diversa naturaleza, que van desde medidas institucionales dirigidas a eliminar obstáculos jurídicos, hasta medidas de fomento de carácter económico.

La concepción práctica de la economía social

Para determinar la concepción práctica que tienen los poderes públicos de la Economía Social, recurrimos, en primer lugar, a las razones que justifican el fomento de dicha realidad. En la última expresión del discurso político, la Estrategia Española de la Economía Social 2017-2020[1], se detecta que dichas razones están estrechamente relacionadas con la mejora del empleo y la mejora de la competitividad de las empresas.

Otro aspecto que determina la concepción práctica, es mediante la determinación de las administraciones públicas con competencias en el sector, concretamente en la que aparece el término específico Economía Social. La consecución de administraciones a nivel estatal de las que depende la Economía Social son: el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la Secretaría de Estado de Empleo y la Dirección General del Trabajo Autónomo, la Economía Social y la RSE.

1. Disponible en: http://www.boe.es/boe/dias/2018/03/20/pdfs/BOE-A-2018-3857.pdf

Esto confirma que los poderes públicos en España vinculan a la Economía Social con el sector de mercado, concretamente con aspectos relacionados con el ámbito laboral y de inserción socio laboral mayoritariamente, dejando de lado otras entidades relacionadas con sectores como la agricultura, el sector financiero y la acción social.

Las entidades que se incluyen dentro del concepto de Economía Social son: las cooperativas, las sociedades laborales, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo, que son las entidades que contribuyen de manera más relevante a la consecución de los objetivos propuestos. Concibiendo a la economía social desde una perspectiva más restringida que la concepción científica de economía social o que la concepción aprobada por la nueva Ley 5/2011 de Economía Social. Este aspecto condiciona, por tanto, qué tipo de medidas se diseñan para fomentar a la Economía Social y proporciona información acerca de qué entienden y cómo conciben los poderes públicos a la Economía Social.

Por otra parte, respecto a la Economía Social de no mercado, pese a que sí que existe un reconocimiento institucional amplio, en la práctica no existe una administración pública concreta con competencias, sino que se deriva a las departamentos de servicios sociales. No se gestionan las políticas desde una dirección general concreta, sino que forman parte de otras políticas de índole social.

Por parte del propio sector, tal y como sucede en el discurso político, se produce una división. Por una parte se considera que existe la Economía Social, en la cual se incluyen a las entidades de mercado (cooperativas, sociedades laborales, mutualidades de previsión social, cofradías de pescadores y empresas de inserción), y por el otro existe el Tercer Sector, que se relaciona con parte de las entidades de no mercado, concretamente con las asociaciones de acción social.

Esto se ratifica por la organización del propio sector en términos de representación, dividida en dos organizaciones paraguas que se analizan a continuación, que han seguido dos estrategias de incidencia política distinta, llegando a defender cada una de ellas la aprobación de su propia ley.

Por lo tanto en la práctica se considera que existen dos realidades distintas, dividiendo el sector y existiendo dos propuestas políticas distintas, la del sector "empresarial" de la Economía Social y la del sector de "acción social", denominado también Tercer Sector.

Las políticas de fomento y su presupuesto

Para profundizar en la concepción práctica, es imprescindible analizar cuáles son los dispositivos de fomento y cuál ha sido su evolución en los últimos años. El objeto de fomento determinará las entidades que se consideran dentro del sector, y la evolución presupuestaria actuará como indicador de la importancia que se le ha otorgado al mismo en los últimos años.

Matizar que en el desarrollo de las distintas políticas de fomento tan sólo se hará referencia a las políticas de ámbito estatal, comunes a todas las Comunidades Autónomas. Aunque es importante remarcar que cada CCAA tienen la competencia para diseñar e implementar políticas de fomento de la Economía social propias (para profundizar ver Chaves *et al.*, 2011).

Cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales

Las políticas de fomento dirigidas a las cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales son las políticas de fomento de la Economía Social más relevantes, a las que se destinan más recursos. Estas medidas se diseñaron durante los años ochenta desde la Administración central, en aquella época estos dispositivos constituyeron auténticas innovaciones políticas, sin embargo, desde entonces han experimentado escasas modificaciones en su diseño principal, revelando con ello un elevado grado de inercia institucional.

Los dispositivos de fomento son tres (Chaves y Savall, 2013):

1. Una *fiscalidad específica*, regulada por la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas, que se caracteriza por presentar una presión fiscal inferior a la de las empresas privadas capitalistas, contemplándose dos tipos de protección a efectos tributarios, las cooperativas protegidas y las especialmente protegidas (se incluyen las cooperativas de trabajo asociado, las agrarias y las de consumidores y usuarios). Como apunte, señalar que el régimen fiscal especial se ve afectado por dos desafíos, la creciente diversidad entre Comunidades Autónomas y el cuestionamiento por instancias de carácter comunitario (para profundizar ver Alguacil, 2010).
2. La posibilidad de que trabajadores desempleados que se incorporen como socios de cooperativas de trabajo y de sociedades laborales puedan percibir en forma de *pago único de la prestación contributiva por desempleo*, relacionando de esta manera una política laboral de carácter pasivo con una de carácter activo.

En síntesis, esta medida consiste en que trabajadores beneficiarios de la prestación contributiva de desempleo a quienes resten al menos tres meses de la misma por cobrar, puedan acceder al abono total en forma de pago único o parcial de esta prestación cuando el trabajador se integre como socio o ponga en marcha una empresa de trabajo asociado, contemplándose en España como tales la cooperativa de trabajo asociado y la sociedad laboral.

3. Un *programa presupuestario de fomento de la Economía Social*.

Mientras que los dos primeros dispositivos, por razones de distribución de competencias, son regulados desde el ámbito estatal, en el programa presupuestario de fomento de la Economía Social la regulación presenta una mayor complejidad. Su financiación procede de los tres niveles de gobierno, el de la Unión Europea, el estatal y el regional, asignando anualmente partidas presupuestarias destinadas al fomento del empleo y de la competitividad de las empresas de Economía Social (cooperativas y sociedades laborales). Pero la gestión es descentralizada a los niveles inferiores de gobierno.

Las acciones subvencionables con cargo a dichas partidas presupuestarias están reguladas en la ORDEN TAS/3501/2005, de 7 de Noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales, en la que se describe qué actuaciones son subvencionables (figura 1).

FIGURA 1

Medidas de fomento del empleo y de la competitividad de cooperativas y sociedades laborales del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Subvenciones para la Incorporación de socios a cooperativas o sociedades laborales	a) Desempleados menores de 25 años que no hayan tenido antes un 1º empleo fijo.
	b) Desempleados mayores de 45 años.
	c) Desempleados de larga duración que hayan estado sin trabajo e inscritos en la oficina de empleo durante al menos 12 de los anteriores 16 meses o durante 6 M de los anteriores 8 M si fueran < 25 A.
	d) Desempleados a quienes se haya reconocido el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, para su incorporación como socios de cooperativas o sociedades laborales.
	e) Mujeres desempleadas que se incorporen en los 24 meses siguientes a la fecha del parto, adopción o acogimiento.
	f) Desempleados minusválidos, con un grado discapacidad igual o superior al 33%.
	g) Desempleados en situación de exclusión social pertenecientes a alguno de los colectivos contemplados en el Programa de Fomento de Empleo vigente.
	h) Trabajadores vinculados a la empresa por contrato de trabajo temporal < 24 M, con una vigencia mínima de 6 meses a la fecha de solicitud de la subvención.
Subvenciones para Inversiones en inmovilizado	Subvenciones Directas (adquisición de activos)
	Bonificaciones tipo de interés
	Microcréditos
Subvenciones para Asistencia Técnica	Subvenciones Contratación directores y gerentes
	Subvenciones Estudios de viabilidad, organización, comercialización,...
	Subvenciones Realización informes eco y auditorias
	Subvenciones Asesoramiento gestión empresarial
Subvenciones para Actividades de formación, fomento y difusión	Actividades de formación
	Actividades fomento y difusión
Subvenciones gastos de estructura de entidades asociativas	Gastos de estructura

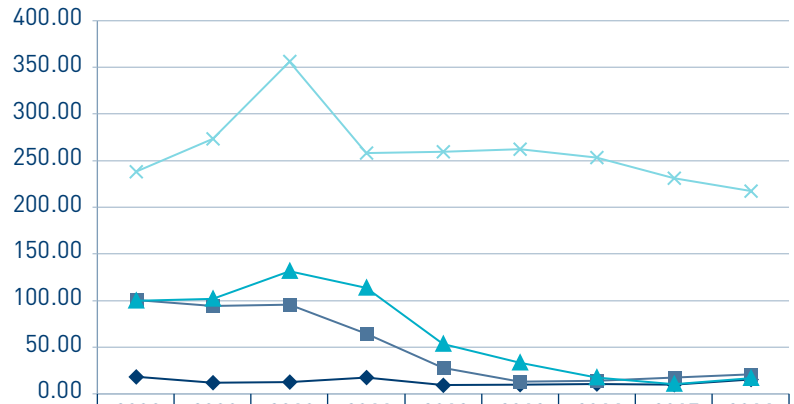
Fuente: Chaves *et al* (2011)

En cuanto al presupuesto destinado a esta línea presupuestaria (figura 2), se observa una evolución decreciente, pasando de destinar 18,31 millones de € en 2008 a 15,07 en 2016. Si comparamos con otras políticas activas de empleo, en la primera mitad del periodo analizado la diferencia de presupuesto destinado a las cooperativas y sociedades laborales es significativamente inferior, ajustándose con las medidas de fomento del empleo autónomo y las de fomento del desarrollo local a partir del 2013. En el año 2016 el presupuesto destinado a la mejora del empleo en cooperativas y sociedades laborales representa un 5,58% del total de políticas activas de empleo.

Si se analizan el presupuesto destinado a cada una de las medidas (figura 3), se observa por una parte que la medida por incorporación de socios y la de difusión, fomento y formación, son las medidas a las que más presupuesto se destina, aproximadamente el 90%. Sin embargo, la medida de bonificaciones por de intereses de préstamos se le asigna muy poco presupuesto quedándose por ejecutar en algún ejercicio. Por otra parte, en cuanto a la evolución, todas las medidas excepto la de difusión, fomento y formación han visto reducido su presupuesto durante el periodo analizado, siendo la de subvenciones por asistencia técnica y la de bonificación de intereses las más afectadas.

FIGURA 2

Evolución del presupuesto de las medidas activas de empleo, 2008-2016, en millones de €

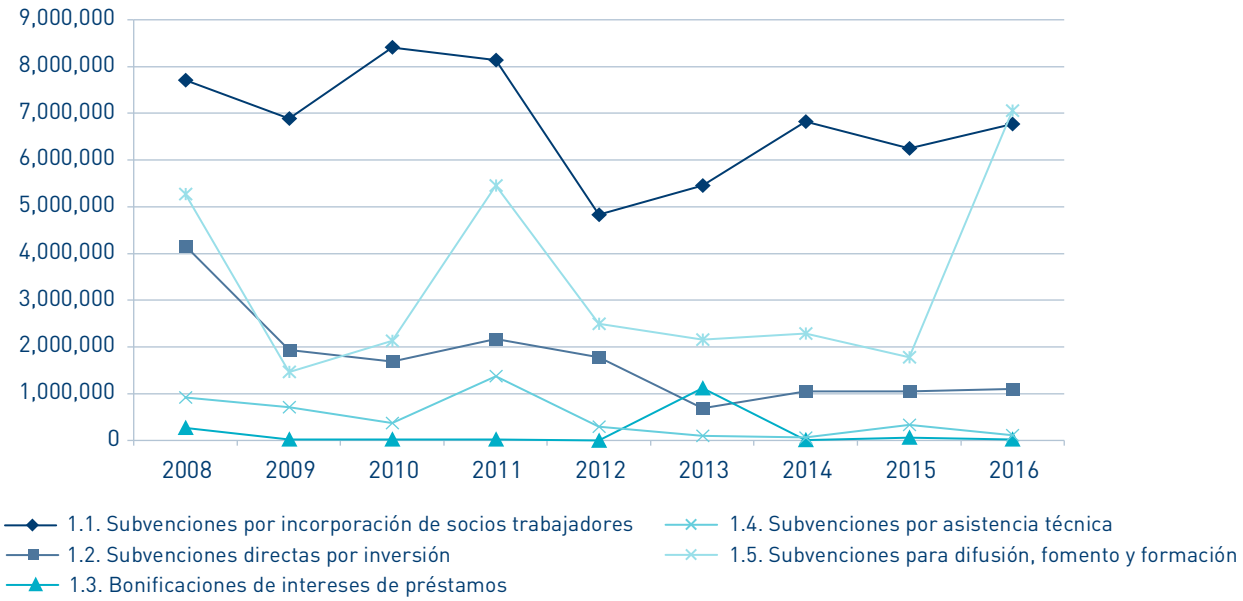


	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Apoyo al empleo en Cooperativas y Sociedades Laborales	18.31	11.65	12.58	17.14	9.40	9.52	10.23	9.47	15.07
2. Fomento del desarrollo local e impulso de proyectos y empresas I+E	100.54	94.05	95.84	64.16	27.48	13.02	14.10	17.70	20.85
3. Promoción del empleo autónomo	100.01	101.99	131.39	113.77	53.02	33.13	17.66	10.29	16.82
4. Integración laboral de personas con discapacidad	237.78	273.17	355.99	258.37	259.34	262.16	253.14	231.00	217.46

Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Empleo y Seguridad Social

FIGURA 3

Evolución presupuesto ayudas a cooperativas y sociedades laborales, 2008-2016, en €



Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Empresas de Inserción (EI)

A nivel estatal se pueden identificar tres tipos de medidas de fomento para las EI que se estructuran en función de su finalidad (Bonet, 2010; Ruiz *et al*, 2007).

En primer lugar, existen las *medidas de apoyo a la creación, implantación y mantenimiento de Empresas de Inserción*. Éstas aparecen en el artículo 16 de la Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las EI. Entre ellas destacan: las ayudas para la constitución, puesta en marcha y desarrollo de su actividad; las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social; las ayudas para el mantenimiento de los puestos de trabajo para la inserción sociolaboral; y las ayudas a la inversión fija.

En segundo lugar, se encuentran las *medidas de apoyo a la contratación de trabajadores por parte de las Empresas de Inserción* dentro de las políticas activas de empleo. Estas medidas están recogidas en la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas. Además, se cuenta con la aprobación del Real Decreto-ley 4/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que hace referencia a Bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social aplicables a las Empresas de Inserción.

Por último, se hace referencia a *otros tipos de medidas de fomento de las Empresas de Inserción* en las que se incluyen las siguientes:

- La contratación pública preferente con EI, cláusulas sociales (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, sobre Contratos del Sector Público): en la nueva ley de contratos públicos se establece que en todos los contratos públicos se tienen que incorporar de manera transversal y preceptiva criterios sociales, y además se reservan ciertos tipos de contratos a entidades de la Economía Social.
- El apoyo por parte de las Administraciones Públicas a actuaciones de las entidades de crédito (bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito), dirigidas a financiar actividades de las Empresas de Inserción en condiciones mejores a las del mercado.
- La constitución y el apoyo a Redes de Inserción, que facilitan la promoción y el desarrollo de las Empresas de Inserción (artículo 16.6 de la Ley 44/2007).

Para conocer la evolución del presupuesto destinado al fomento de las EI en España hay que recurrir a las memorias anuales de FAEDEI, la entidad representativa de EI a nivel estatal. La evolución del presupuesto en este caso ha sido positiva, pasando de destinar 11,86 millones de € en 2009 a 13,56 en 2015, destacando que en 2014 hubo una leve disminución del mismo que se vuelve a recuperar en el año siguiente.

Como contrapartida, es relevante resaltar que si se analiza la evolución en términos relativos, es decir, teniendo en cuenta el número de entidades de cada año, esta sería negativa, dado que el número de EI en España se ha incrementado de 136 a 188 entidades entre 2009 y 2015 (FAEDEI, 2015).

Centros Especiales de Empleo (CEE)

Respecto a las políticas de los CEE, la parte más importante son medidas que entran en vigor con la aprobación de la Ley de integración social del minusválido, Ley 13/1982 de 7 de abril, también denominada LISMI. Estas medidas se dividen en cuatro[2]:

En primer lugar, las *ayudas a los proyectos generadores de empleo*, su finalidad es financiar cualesquiera iniciativas que generen empleos preferentemente estables para trabajadores con discapacidad desempleados, mediante la creación o ampliación de CEE. Los tipos de subvenciones que se ofrecen son: para asistencia técnica; para la inversión fija en proyectos de interés social; y para subvención parcial de intereses de los préstamos.

En segundo lugar, las *ayudas para el mantenimiento de puestos de trabajo en CEE* se materializan en los siguientes tipos de subvenciones: bonificación del 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social, subvenciones del coste salarial, subvenciones para adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas, subvención destinada a equilibrar y sanear financieramente a los CEE, subvención dirigida a equilibrar el presupuesto de aquellos CEE que carezcan de ánimo de lucro y sean de utilidad pública, y asistencia técnica.

En tercer lugar, están las *ayudas para las Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional,* reguladas en el Real Decreto 469/2006, de 21 de abril de 2006.

Estas Unidades de Apoyo se enmarcan dentro de los Servicios de Ajuste Personal y Social de los CEE, que mediante el desarrollo de distintas funciones y cometidos, permiten ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que los trabajadores con discapacidad de dichos centros tienen en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como la permanencia en el mismo.

La subvención se destina a financiar costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación indefinida o temporal de duración igual o superior a 6 meses de los trabajadores de estas unidades de apoyo.

Y la última medida de fomento, son las *ayudas a las empresas colaboradoras que contraten indefinidamente a trabajadores con discapacidad de un enclave laboral*, reguladas en el Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero. Estas ayudas se materializan en subvenciones por contratación, bonificaciones de las cuotas empresariales de la Seguridad Social y en subvenciones para la adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas.

En la siguiente tabla (figura 4) se recoge la evolución del presupuesto destinado a los CEE durante el periodo 2008-2016, así como la cantidad destinada a la integración laboral de personas con discapacidad en general.

Se observa que el presupuesto destinado directamente a los CEE, recibe el más del 90% del presupuesto destinado a la integración laboral de personas con discapacidad, mientras que el empleo con apoyo y las subvenciones para

2. Guía Laboral del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ubicada en la propia página web del Ministerio: http://www.empleo.gob.es/es/guia/texto/guia_3/contenidos/guia_3_9_7.htm

FIGURA 4

Presupuesto destinado a integración laboral de personas con discapacidad, 2008-2016, en €

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Centros especiales de empleo	**27.868.651**	**32.025.157**	**28.752.138**	**24.393.531**	**5.382.996**	**2.785.556**	**3.434.685**	**2.237.024**	**3.654.110**
Proyectos generadores de empleo	189.182.069	221.098.559	305.260.196	275.684.089	236.621.286	236.767.759	226.151.527	210.223.813	191.752.199
Mantenimiento puestos de trabajo	19.300.039	18.047.178	20.398.677	20.510.387	16.615.215	18.233.405	17.998.959	12.698.856	14.749.699
Unidades de apoyo	553.953	2.001.775	1.587.727	3.482.732	721.061	563.958	612.749	263.741	316.261
Empleo con apoyo	**553.953**	**2.001.775**	**1.587.727**	**3.482.732**	**721.061**	**563.958**	**612.749**	**263.741**	**316.261**
Subv por contratación indefinida en empresas del mercado ordinario				**9.753.688**	**4.665.664**	**3.805.097**	**4.938.147**	**5.576.825**	**6.986.086**
Contratación				9.747.975	4.655.389	3.799.687	4.894.007	5.572.463	6.959.798
Adaptación puestos de trabajo				5.713	10.275	5.410	44.140	4.362	26.288
Integración laboral personas con discapacidad	237.783.300	274.493.195	356.390.019	333.824.426	264.006.222	262.155.775	253.136.066	231.000.259	217.458.355

Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Empleo y Seguridad Social

la contratación en empresas del mercado ordinario se quedan con una parte poco relevante del presupuesto. La medida concreta que más presupuesto recibe es la de mantenimiento de puestos de trabajo, que en el año 2016 dispone de más de 191 millones de € de los 217 destinados en total.

Respecto a la evolución, en general ha sido negativa en el periodo analizado, 2008-2016, disminuyendo un 8,55%, pero la medida que más ha visto reducido su presupuesto es la de proyectos generadores de empleo, decreciendo un 86,8%.

Tercer Sector de Acción Social (TSAS)

Las medidas de fomento dirigidas al TSAS son difícilmente clasificables dado que se trata de medidas de carácter económico que se pueden materializar a través de subvenciones, convenios o contratos públicos, y se pueden conceder desde cualquier nivel de gobierno y de cualquier ámbito de actuación (social, económico, cultural,...).

Como ejemplo de este tipo de medidas financieras en España, destacar las *Subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la recaudación del 0,7% del IRPF.* Esta medida se convoca cada año y consiste en destinar el 0,7% del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) a la realización de programas que desarrollan las entidades del TSAS. Este 0,7% del IRPF se reparte entre fines sociales (TSAS) o la Iglesia Católica, en función de la elección de los contribuyentes. Se trata de un instrumento de fomento esencial dado que, además de contribuir a la financiación de las entidades del sector con una dotación económica importante, involucra a los contribuyentes otorgándoles un papel activo.

Los ejes prioritarios de actuación que se contemplan en la última convocatoria[3] se vinculan con aspectos de atención integral socio-sanitaria, de necesidades educativas o de inserción laboral, de fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia, de protección del medio ambiente y de cooperación al desarrollo.

La segunda medida de fomento de las entidades del TSAS, es que gozan de una *fiscalidad específica* regulada en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, que se caracteriza por presentar una presión fiscal inferior a la de otras empresas privadas.

El régimen fiscal favorable para las entidades del TSAS se materializa en las siguientes medidas concretas:

- Impuesto Sociedades (IS): exenta la actividad social y 10% actividad no social.
- Impuesto Bienes Inmuebles (IBI): exentas.
- Impuesto Actividades Económicas (IAE): exentas.
- Impuesto Transmisiones Patrimoniales (ITP) y Actos Jurídicos Documentados (AJD): exentas.

3. *Real Decreto 729/2017, de 21 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la realización de actividades de interés general con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, correspondientes a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*

Además la Ley de régimen fiscal recoge los incentivos fiscales por mecenazgo, que se concretan en deducciones fiscales en el IRPF y en el IS por donaciones y colaboraciones empresariales realizadas a entidades beneficiarias del mecenazgo, es decir, a entidades del TSAS. Con este tipo de incentivos fiscales se alienta a los ciudadanos a que colaboren con las entidades del sector.

Para conocer la evolución e importancia de las medidas de fomento recurrimos a la asignación realizada a las convocatorias de subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la recaudación del 0,7% del IRPF. En la figura 5 se observa que esta asignación ha ido incrementándose entre el año 2007 y 2015. Este incremento hay que interpretarlo con precaución, dado que esta medida está en función de la decisión de los declarantes, ya que depende de su elección que se destine el 0,7% de la recaudación del IRPF a entidades no lucrativas o la Iglesia Católica, por lo que no se puede vincular dicho incremento de fondos al 100% a un mayor interés por parte de los poderes públicos de fomentar al TSAS, sino que probablemente haya sido por un incremento de la visibilidad en el debate público. Esta última afirmación se prueba con los datos, pues el porcentaje de contribuyentes que marca la opción de fines sociales se ha incrementado en dicho periodo.

FIGURA 5

Subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la recaudación del 0,7% del IRPF, 2007-2014, en millones de €

Ejercicio	Asignación (millones de €)		
	Iglesia Católica	Otros fines sociales	Total
2007	221,30	245,50	466,80
2008	230,00	264,40	494,40
2009	227,00	267,00	494,00
2010	226,00	262,30	488,30
2011	225,20	271,00	496,20
2012	226,70	278,40	505,10
2013	226,40	284,00	510,40
2014	231,30	296,40	527,70

Fuente: Memoria de la Administración Tributaria, 2010-2015

La estructura y organización del propio sector

A continuación se analiza cuál es la organización del sector en términos de representación frente a los poderes públicos y la sociedad en general, es decir como se organiza para incidir políticamente.

La estructura utilizada son las entidades de representación, que son aquellos entes que asocian o agrupan a diferentes entidades de un mismo sector o naturaleza. En general, tienen como función representar, defender y fomentar a aquellas entidades a las que asocia delante de la sociedad en general y de los poderes públicos en particular (Chaves, 2002).

Las entidades de representación estatales más importantes de la Economía Social, son dos, coincidiendo con las dos corrientes que se conciben a nivel práctico.

La Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)[4], es la organización representativa a nivel estatal de la Economía Social. Es una organización empresarial, estatal e intersectorial, cuyas funciones son las de coordinar, representar, gestionar, fomentar y defender los intereses de sus miembros. Agrupa a 28 organizaciones que son a la vez confederaciones estatales o autonómicas y grupos empresariales que representan a las cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores y asociaciones del sector de la discapacidad. Representa a más de 43.000 empresas que facturan el 10% del PIB nacional y generan 2.230.781 de puestos de trabajo directos e indirectos.

Este organismo es muy importante, ya que de esta manera se rompe con la dispersión asociativa del sector, y se consigue darle una mayor visibilidad delante de los poderes públicos y la sociedad en general, ya que se unen esfuerzos y recursos. Sin embargo, esta organización sólo representa al sector empresarial de la Economía Social, no agrupando a las entidades de acción social, las de cooperación al desarrollo y las fundaciones.

4. Para más información consultar: https: //www.cepes.es

Parte del sector de no mercado de la Economía Social, concretamente las entidades más relevantes vinculadas a la acción social, que se auto identifica bajo el término Tercer Sector, cuenta desde el año 2012 con la representación por parte de la Plataforma del Tercer Sector[5]. Es una organización de ámbito estatal que tiene como objetivo unir y representar la voz del tercer sector de acción social y fue creada por siete organizaciones, dos de ellas a la vez actúan de entidad de representación de un subconjunto de entidades a nivel estatal y el resto son entidades y redes muy importantes dentro del sector en España (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado español (EAPN-ES), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Cáritas Española, Cruz Roja Española y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)). Posteriormente se han incorporado entidades colaboradoras y Plataformas del Tercer Sector de ámbito regional. Actualmente, esta Plataforma está compuesta por veinte organizaciones y representa a aproximadamente 30.000 entidades del Tercer Sector, de las que forman parte 645.000 trabajadores y 1,3 millones de personas voluntarias.

La Plataforma del Tercer Sector es por tanto una herramienta clave para aglutinar los intereses de gran parte del sector de no mercado de la Economía Social, aunque queda fuera el campo de las fundaciones.

Tanto CEPES como la Plataforma del Tercer Sector se consideran organizaciones paraguas que incluyen en su seno a otras entidades representativas de carácter más sectorial, que representan a un tipo de entidades concreto o a un sector concreto. La gran variedad de este tipo de entidades nos pone de manifiesto el carácter de representación dispersa que ha tenido el sector históricamente (Savall, 2013), aunque poco a poco CEPES ha ido incrementando el volumen de entidades a las que representa y, además, recientemente se ha creado la Plataforma del Tercer Sector y se ha conseguido estructurar el sector de una manera unificada e intersectorial, aunque aún se queden sin representación una parte importante del denominado subsector de no mercado.

En síntesis, en el ámbito estatal, las entidades de Economía Social forman una red de entidades de representación bien estructurada con una variada representación sectorial, ya que existen órganos de representación de todo tipo de entidades y sectores, y a la vez una representación bastante concentrada mediante la actuación de CEPES y la Plataforma del Tercer Sector. Aunque cabe destacar que la representación de la Economía Social se divide en dos, quedando el subsector de mercado por un lado y parte importante del de no mercado por el otro y bajo otro término, Tercer Sector, correspondiente a otra concepción teórica. Y además, se pone de manifiesto el reto que tiene la Economía Social de una mayor coordinación y cooperación entre los distintos agentes de las familias que la integran, dejando a un lado los intereses particulares, para crear una visión conjunta de todo el sector.

Conclusiones

Con el análisis realizado se puede afirmar en primer lugar, que se ha producido un incremento del reconocimiento de la Economía Social por parte de los poderes públicos en España. Esto se pone de manifiesto con el análisis del discurso político materializado en textos legislativos. En 2011 se aprueba la Ley de Economía Social, una de las primeras leyes de Economía Social de la Unión Europea. Con esta ley se dota de un marco institucional al sector, proporcionando una definición del mismo, reconociendo sus funciones y apelando a que se ponga en marcha un programa de fomento concreto.

Pese a que en esta ley la concepción del sector es amplia, asimilándose a la establecida en doctrina científica, dado que incorpora dentro del concepto a todas las entidades de la Economía Social, encontramos una primera contradicción al existir una ley del Tercer Sector de Acción Social. Esta ley aprobada en el año 2015 también constituye una expresión muy importante de los poderes públicos de la concepción que se tiene de la Economía Social, concretamente de las entidades de acción social, pues también reconoce, define y alienta a su fomento. Destacar que el hecho de utilizar el concepto de Tercer Sector incorpora cierta confusión terminológica, pues se hace referencia a otra a otra concepción, no dominante en el contexto de la Unión Europea.

Por tanto, lo primero que se pone de manifiesto, es que ya en el discurso político más institucionalizado, la Economía Social se divide en dos realidades, por un a parte la Economía Social de mercado y por otra la de no mercado, dentro del ámbito de la acción social.

5. Para más información consultar: http://www.plataformatercersector.es

Esto nos lleva a profundizar en el análisis de la concepción práctica, por una parte, para comprobar que se produce esta dicotomía, y por otra, para contrastar si realmente se ha producido un apoyo al sector en línea con el discurso político.

Respecto a la primera de las cuestiones, se constata que, tanto para los poderes públicos como para el propio sector, la Economía Social en España se divide en dos realidades, la Economía Social de mercado y el Tercer Sector de Acción Social. Esto se pone de manifiesto en las medidas de fomento, en las razones en las que se sustentan dichas medidas, así como en la organización de las competencias dentro de las instituciones públicas.

Las medidas que se incluyen bajo el concepto de Economía Social van dirigidas concretamente a cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales, empresas de inserción y centros especiales de empleo. Con estas medidas se pretende cumplir con objetivos de mejora del empleo y de inserción sociolaboral. Por otro lado existen medidas dirigidas a las entidades del TSAS que se vinculan con objetivos de mejora de la educación, sanidad, servicios sociales, pobreza o cooperación al desarrollo.

En cuanto a la organización dentro de las instituciones públicas, es el Ministerio de Empleo el que tiene la competencia en materia de Economía Social, concretamente en materia de los cuatro tipos de entidades que se recogen bajo dicho concepto. Mientras que el TSAS no tiene una dirección general concreta sino que las competencias están repartidas en función del objetivo que se quiera conseguir (servicios sociales, sanidad, educación, cultura,...).

Esta dicotomía también se pone de manifiesto en la organización del propio sector. A nivel estatal la incidencia política se realiza desde dos ejes, por una parte existe CEPES, que representa al sector de mercado, y por otra la Plataforma del Tercer Sector, que representa a las entidades de no mercado del ámbito de la acción social. Esto se puede atribuir a la propia naturaleza del sector, muy heterogénea, y también a que el sector debe adaptarse a la concepción de los poderes públicos para poder incidir políticamente.

Con el análisis de las medidas de fomento, así como, con el análisis de los presupuestos destinados a éstas se constata que la concepción práctica no coincide con el discurso político. Mientras que en los textos legislativos se recoge un reconocimiento pleno de las funciones de la Economía Social y una intención de fomento clara, las medidas vigentes en la actualidad van en otra dirección. La mayoría de las mediadas son instrumentos diseñados antes de la aprobación de las leyes, no materializándose por tanto el incremento del interés hacia la Economía Social con nuevas medidas que realmente ayuden a la visibilidad y competitividad del sector. Además, los recursos destinados tampoco se han visto incrementados. El presupuesto destinado a las distintas medidas se ha visto reducido y además, en el caso de las medidas de fomento de las cooperativas de trabajo asociado y las sociedades laborales, representan una proporción muy baja respecto al resto de políticas de mejora del empleo. Cabe también poner de manifiesto que en los últimos años en España se han aplicado medidas de austeridad presupuestaria, pero aún así, el decrecimiento del presupuesto destinado al fomento de la Economía Social ha sido mayor que el del total de gastos no financieros del país.

En definitiva, con este estudio se demuestra que pese a que en España se ha producido un incremento del interés en la Economía Social por parte de las autoridades públicas, materializado en dos leyes, en la práctica no se produce. La concepción sigue siendo restrictiva y vinculada al ámbito del empleo y la inserción sociolaboral, los instrumentos de fomento no han cambiado a raíz de la aprobación de las nuevas leyes, mostrando una inercia institucional, y tampoco se han incrementado los recursos presupuestarios destinados a dichas medidas, siendo incluso inferiores a los de antes del cambio de discurso político.

Bibliografía

Adda, J. (2008). *Les secteurs associatifs et leurs relations avec l'Etat dans l'Europe des 27* (Etudes et Documents, Nº 4 ed.) Conferénce Permanente des Coordinations Associatives.
Google Scholar

Alguacil, P. (2010). "Condicionantes del régimen de ayudas de estado en la fiscalidad de cooperativas". *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa,* Vol. 69, p. 27-52.
Google Scholar

Barroso, M. O.; Castro, N. J. (2009). El estado dinamizador como alternativa a la crisis del estado del bienestar: El papel de la economía social. Unpublished manuscript.
Google Scholar

Bernier, L.; Turgeon, J. (2013). Comment l'économie sociale peut influencer la construction des politiques publiques. apports théoriques. In R. Chaves; D. Demoustier, (Eds.), *The emergence of the social economy in public policy*. Bruxelles: Peter Lang, p. 27-55.
Google Scholar

Bonet, M. P. (2010). "Empresas de inserción: Razones para una fiscalidad específica". *CIRIEC - España. Revista Jurídica De Economía Social y Cooperativa,* Vol. 21, p. 87-118.
Google Scholar

Bouchard, M. J. (2009). *The worth of the social economy: An international perspective*. Bruxelles: Peter Lang, 334 p.
Google Scholar

Chaves, R. (2002). Las políticas públicas de la economía social en España y sus estructuras de apoyo. In J. Barea; J. L. Monzón (Eds.), *La economía social en España en el año 2000*. Valencia: CIRIEC-España, p. 128-142.
Google Scholar

Chaves, R; Demoustier, D. (2013). *The emergence of the social economy in public policy*. Bruxelles: Peter Lang, 367 p.
Google Scholar

Chaves, R.; Savall, T. (2013). "La insuficiencia de las políticas de fomento de cooperativas y sociedades laborales frente a la crisis en España". *REVESCO, Revista De Estudios Cooperativos,* Vol. 113, p. 61-91.
Google Scholar

Chaves, R.; Serra, I.; Tio, M. J.; Savall, T. (2011). Evaluación de las políticas de fomento de la economía social en España. Las cooperativas y sociedades laborales en el marco de las políticas activas de empleo. Valencia: MTIN.
Google Scholar

Chaves, R.; Monzón, J. L. (2012). "Beyond the crisis: The social economy, prop of a new model of sustainable economic development". *Service Bussines, Springer,* Vol. 6, Nº 1, p. 6-25.
Google Scholar https://doi.org/10.1007/s11628-011-0125-7

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 264 p.
Google Scholar

Etxezarreta, E.; Bakaikoa, B. (2012). Changes in the welfare state and their impact on the social economy: "Contributions to the theoretical debate from a systemic and comparative approach". *Annals of Public and Cooperative Economics,* Vol. 83, Nº 3, p. 259-280.
Google Scholar https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2012.00463.x

FAEDEI. (2015). *Memoria social 2015*. Madrid: Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción.
Google Scholar

Favreau, L. (2006). "Social economy and public policy: The Quebec experience". *Horizons,* Vol. 8, Nº, p. 2, p. 7-15.
Google Scholar

Fundación Luís Vives (2012). *Anuario del tercer sector de acción social en España*. Madrid: Fundación Luís Vives.
Google Scholar

Julià, J. F.; Chaves, R. (2012). "Introduction: Social economy, a third sector in a plural people-oriented economy". *Service Bussines, Springer,* Vol. 6, Nº, p. 1, p. 1-4.
Google Scholar https://doi.org/10.1007/s11628-011-0130-x

Kuhnle, S.; Selle, p. (1992). Government and voluntary organizations: A relational perspective. Aldershot: Avebury, 235 p.
Google Scholar

Mendoza, X.; Vernis, A. (2008). "The changing role of governments and the emergence of the relational state". *Corporate Governance,* Vol. 8, Nº 4, p. 389-396.
Google Scholar http://dx.doi.org/10.1108/14720700810899130

Monnier, L.; Thiry, B. (1997). *Mutations structurelles et intérêt général*. París: de Boeck, 312 p.
Google Scholar

Monzón, J.L. (dir,) *et al*. (2008). *Grandes cifras de la economía social*. Valencia: CIRIEC España, 176 p.
Google Scholar

Monzón, J. L.; Chaves, R. (2012). *La economía social en la Unión Europea*. Bruselas: Comité Económico y Social, 124 p.
Google Scholar http://dx.doi.org/10.2864/19566

Monzón, J. L., Murgui, S.; Galán, J. (2013). *Informe sobre las grandes cifras de la economía social en España (periodo 2011-2012)*. Valencia: CIRIEC España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
Google Scholar

Monzón, J. L.; Murgui, S.; Antuñano, I. (2014). I*nforme sobre el impacto económico y social de los centros especiales de empleo en España (periodo 2011-2012)*. Valencia: CIRIEC España.
Google Scholar

Monzón, J. L.; Chaves, R. (2016). *Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea*. Bruselas: Comité Económico y Social, 122 p.
Google Scholar

Najam, A. (2000). "The four-C's of third Sector–Government relations cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation". *Nonprofit Management & Leadership,* Vol. 10, Nº 4, p. 375-395.
Google Scholar https://doi.org/10.1002/nml.10403

Pestoff, V. (2009). "Towards a paradigm of democratic participation: Citizen participation and co-production of personal social services in Sweden". *Annals of Public and Cooperative Economics,* Vol. 80, Nº 2, p. 197-224.
Google Scholar https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x

Ruiz, M.; Retolaza, J. L.; Mugarra, A. (2007). "Cláusulas sociales y mercados tutelados: Herramientas para la competitividad de las empresas de inserción". *CIRIEC-España. Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa,* Vol. 59, p. 123-151.
Google Scholar

Ruiz, R. (ed) (2015): *El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis*, Plataforma de ONG de Acción Social y Plataforma del Tercer Sector, 215 p.
Google Scholar

Salamon, L. M.; Anheier, H. K. (1998). "Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross nationally". *Voluntas*, Vol. 9, Nº 3, p. 213-248.
Google Scholar https://doi.org/10.1023/A:1022058200985

Sajardo, A. (1996). *Análisis económico del sector no lucrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 413 p.
Google Scholar

Savall, T. (2013). "Análisis de la participación de la economía social en el diálogo social". *Revista Vasca De Economía Social,* Vol. 9, p. 111-141.
Google Scholar

Spear, R. (2012). *A dynamic institutional perspective on policy for the development of the social economy.* Unpublished manuscript. Retrieved from Working Paper CIRIEC Internacional
Google Scholar

Vaillancourt, Y.; Laville, J. L. (1998). "Les rapports entre associations et état". *Revue Du MAUSS,* Vol. 11, p. 119-135.
Google Scholar

Vaillancourt, Y. (2009). "Social economy in the co-construction of public policy". *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 80, Nº 2, p. 275-313.
Google Scholar https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2009.00387.x

Young, D. R. (2000). "Alternative models of government – nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly,* Vol. 29, Nº 1, p. 149-172.
Google Scholar https://doi.org/10.1177/0899764000291009