

IMPULSO DEL COOPERATIVISMO Y **LA ECONOMIA SOCIAL** **EN LOS SERVICIOS LOCALES Y** **PROVINCIALES EN ESPAÑA**

(INFORME FINAL)

Autor del Informe

Enekoitz Etxezarreta Etxarri

Departamento de Economía Aplicada I (UPV/EHU)

Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social (GEZKI-UPV/EHU)

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. PRESENTACIÓN DEL INFORME	5
1.1. Introducción	6
1.2. Amplitud de funciones, infinidad de ámbitos donde incidir	7
1.3. Objetivos del proyecto	8
1.4. Apuntes metodológicos	9
1.5. Estructura del informe	10
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA ECONOMÍA SOCIAL Y ÁMBITO LOCAL 12	
2.1. Economía social: tipos de entidades y herramientas para el desarrollo local 13	
2.2. Marco normativo local de la Economía Social: principales hitos	16
2.3. La aplicación local de la Estrategia Española de la Economía Social (2017-2020).....	19
3. APROXIMACIÓN ANALÍTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	23
3.1. Doctrina académica sobre políticas duras (<i>hard</i>) y blandas (<i>soft</i>).....	24
3.2. Principales ámbitos de desarrollo para el marco local	28
3.3. La segunda generación de políticas públicas	31
3.4. Hacia una política local innovadora.....	34
4. ESTUDIO DE BUENAS PRÁCTICAS: APRENDIZAJES DEL MODELO CATALÁN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	37
4.1. Justificación del estudio de caso	38
4.2. Visión panorámica.....	38
4.3. Las demandas del sector	40
4.4. Políticas adoptadas desde el ámbito local.....	43
4.5. Aproximación analítica de la experiencia catalana.....	48
5. CONSTRUCCIÓN DE LA PROPUESTA TEÓRICA.....	50
5.1. Acotación de sectores de actividad	51
5.2. Líneas de actuación según grado de complejidad	54
5.3. Modelos de intervención, objetivos y fórmulas organizativas	56
5.4. Modelos de intervención por sectores de aplicación	59
5.5. Acciones concretas a desarrollar	63
6.- CONCLUSIONES FINALES.....	67
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

ÍNDICE DE TABLAS Y CUADROS

Tabla 1: Operadores de la economía social por sector institucional SEC 2010

Tabla 2: Políticas Públicas sobre la Economía Social

Tabla 3: La EEES categorizada según tipologías teóricas de políticas públicas

Tabla 4: Servicios locales y territoriales con posibilidad de impulsar experiencias de economía social

Tabla 5: Sectores estratégicos con mayores posibilidades de acción pública

Tabla 6: Modelos de intervención, objetivos y fórmulas organizativas

Tabla 7: Palancas y obstáculos para promover políticas de fomento

Cuadro 1: Marco general de las políticas públicas de fomento de la economía social

Cuadro 2: Propuesta de la XES para el impulso de la economía social y solidaria a nivel local

Cuadro 3: Propuesta de la Confederación de Cooperativas de Trabajo de Cataluña

Cuadro 4: Guía de Economía Social y Solidaria para la administración local

Cuadro 5: Líneas de actuación del PIESS

1. PRESENTACIÓN DEL INFORME

- 1.1. Introducción**
- 1.2. Amplitud de funciones, infinidad de ámbitos donde incidir**
- 1.3. Objetivos del proyecto**
- 1.4. Apuntes metodológicos**
- 1.5. Estructura del informe**

1.1. Introducción

La competencia legislativa y normativa en políticas públicas de promoción sobre la Economía Social ha solido recaer tradicionalmente sobre el Estado en primera instancia. La entrada en vigor de la ley 5/2011 también refuerza esta idea, al establecer una legislación básica sobre actividades económicas cuya regulación es estatal, y puede ser transferida su gestión en las Comunidades Autónomas. (Fajardo, 2019).

Las Comunidades Autónomas por su parte, si bien deben respetar las normativas básicas del Estado, también han desarrollado en las últimas cuatro décadas políticas propias en aquellas materias en las que han asumido competencias exclusivas, ya sea sobre el ámbito de las cooperativas, asociaciones, fundaciones o mutualidades.

Más aún, tal y como afirma Fajardo (2019), la aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía a partir del año 2006 abre la vía para el desarrollo de competencias en materia de Economía Social para algunas comunidades autónomas, entre ellas la valenciana, la catalana, la andaluza o la aragonesa.

Sin embargo, la referencialidad de la escala estatal y autonómica no debería eclipsar el amplísimo campo de actuación que existe en el ámbito local para la puesta en marcha de una inmensa batería de medidas de fomento de la economía social, la economía solidaria y el cooperativismo¹.

Se pueden posibilitar infinidad de formas de intervención a nivel local tal y como se tratará de argumentar en este trabajo. Algunas de estas medidas han sido plenamente desarrolladas desde escalas administrativas inferiores a las autonómicas, y otras muestran un menor grado de desarrollo o generalización a nivel estatal.

Cabe señalar, sin embargo, que cada vez más entidades de ámbito local empiezan a aproximarse a las experiencias de economía social, al visualizarlas como dinámicas portadoras de un alto potencial para diversos ámbitos del desarrollo local.

¹ Nota conceptual: en este informe se emplearán casi de forma indistinta los términos de economía social, economía solidaria, cooperativismo, economía social y solidaria, etc. dependiendo del autor o el contexto territorial sobre el que estemos trabajando. Siendo plenamente conscientes de los matices y las divergencias conceptuales existentes entre estos términos, los modos de referenciar este amplio ámbito de experiencias de autogestión democrática y solidaria serán utilizados de la forma adoptada por los textos y autores de referencia en cada contexto.

Muestra de ello sería la línea de trabajo abierta sobre la Economía Social y Solidaria como eje estratégico del desarrollo local por parte de la Red de Entidades para el Desarrollo Local (REDEL²), red de nivel estatal que engloba a diversas agencias y entidades de desarrollo local.

Dentro de esta red, y con el objetivo de alinearse con la *Estrategia Española de Economía Social 2017-2020*, hasta el momento se han realizado diversos mapeos e intercambios de experiencias locales a nivel del estado, entre las que destacan municipios como Zaragoza, Barcelona, Valencia o Madrid, y de cuyas experiencias se dará más detalle a lo largo de este informe.

El objetivo último de este informe es analizar el potencial o las posibilidades de acción que existen a nivel local para el fomento de experiencias de economía social y cooperativa.

Más allá de la identificación de una infinidad de actuaciones puntuales, el reto consiste en proponer modelos de intervención simplificados y que aglutinen una serie de medidas que podrían ser aplicadas en cualquier ámbito local del estado español.

1.2. Amplitud de funciones, infinidad de ámbitos donde incidir

De las experiencias puestas en marcha en municipios como Barcelona, Madrid, Zaragoza, Valencia o Pamplona se extrae que el campo de actuación es amplísimo para el ámbito local o provincial. Esta amplitud de acción se corresponde asimismo con la amplitud de funcionalidades que cumplen dichas escalas administrativas en el desarrollo local. Podríamos categorizarlas, a modo introductorio, en cuatro grandes grupos.

En primer lugar los agentes locales son agentes institucionales, y como tal pueden institucionalizar infinidad de acciones de fomento, tales como: la creación de grupos de trabajo o consejos municipales, la transversalización de la economía social en diversos departamentos (vivienda, servicios sociales, educación, turismo, etc.), la creación de redes municipales, la reorientación de los prescriptores que acuden a los servicios municipales (de emprendimiento, de servicios sociales) hacia entidades de economía social, etc.

Además de esta institucionalidad, dichas entidades también son agentes sociales del ámbito local, en la medida en que impactan sobre él mediante la organización de diversas iniciativas. Estas iniciativas pueden tener una vocación de posibilitar o facilitar (campañas de sensibilización, comunicación, información, visibilización...) o pueden ir un poco más allá, intentando activar y dinamizar de forma proactiva experiencias de articulación y fortalecimiento de

² <https://asociacionredel.com/en/>

la economía social, con iniciativas de todo tipo: organización de mercados sociales, estrategias por distritos o barrios, fomento de herramientas de articulación e intercooperación, impulso de la investigación y la formación en economía social, etc.

Un tercer nivel se deriva de su obligación reguladora, ya que algunos de los agentes locales (los municipios y las provincias) desarrollan y establecen jurisprudencia, mediante la publicación de reglamentos y ordenanzas, autorizaciones o licencias, o mediante sus planes de ordenación del territorio pueden propiciar (o dificultar) una mayor implantación territorial de las entidades de economía social.

Y por último, a un cuarto nivel estarían las herramientas de carácter más económico. Las administraciones locales son grandes prestadoras (y por tanto, compradoras) de servicios municipales de responsabilidad pública, pero más allá de estimular esta demanda, los municipios también tienen amplios márgenes de actuación dinamizando la oferta.

Por un lado a través de la gestión del patrimonio y los equipamientos municipales, y por otro lado, mediante programas y agencias de promoción de emprendimientos y creación de nuevo empleo. Están en este último nivel herramientas potentísimas como la Contratación Pública Responsable o la concertación público-social en algunos sectores de actividad, pero también la cesión del suelo para actividades cooperativas agroecológicas, la cesión del suelo para la promoción de viviendas cooperativas en cesión de uso, el fomento de las finanzas éticas, la cesión de la gestión de los equipamientos municipales (deportivos, culturales, turísticos) a cooperativas o asociaciones, etc.

1.3. Objetivos del proyecto

El objetivo general de este informe es proponer un esquema simplificado de modelos de intervención pública para el fomento de experiencias de economía social y solidaria en los servicios locales y provinciales de España.

Para ello, se analizan en primer lugar los marcos de actuación más tradicionales y más novedosos de las políticas públicas de fomento de la economía social, tratando de ver la afección de las mismas en el ámbito local.

En segundo lugar, y gracias al estudio de caso de las experiencias más avanzadas a nivel del estado, se trata de incluir todas estas acciones posibles de intervención en el modelo teórico en el que se sustenta este trabajo.

Por último, se trata de aplicar el análisis teórico de las tipologías públicas y las acciones realizadas en los casos más avanzados, al ámbito concreto de los sectores de actividad de ámbito local.

1.4. Apuntes metodológicos

En este trabajo se han combinado distintas técnicas y métodos de investigación.

La construcción de la propuesta teórica ha pivotado sobre la triangulación de tres técnicas complementarias: la revisión bibliográfica, los estudios de caso y las entrevistas en profundidad.

Así, la revisión bibliográfica nos ha permitido categorizar las medidas a analizar en el contexto de un marco teórico más amplio, que ordena todas estas medidas en dos grandes bloques: las que afectan a la oferta y la demanda de las entidades de economía social, por un lado; y las que afectan a la creación de empleo, por otro.

Dentro de ese marco teórico, se ha analizado diversa documentación de las experiencias planteadas principalmente en Cataluña, que conforma a todas luces la comunidad donde se percibe la apuesta más decidida de impulsar las políticas públicas de fomento de la economía social y solidaria, tanto a nivel municipal (destacan el caso de Barcelona Activa o la red de *Ateneus Cooperatius*, así como la *Xarxa de Municipis per l'Economia social y solidària* (Red de Municipios para la Economía Social y Solidaria) como a otros niveles (Diputaciones y Govern).

Como tercer elemento de esta triangulación se han realizado diversas entrevistas previas con agentes y practicantes conocedores del sector, tanto de la economía social como de las políticas públicas locales. Se han desarrollado un total de 8 entrevistas a personas que responden a tres perfiles distintos:

- Expertos en materia de economía social
- Responsables en materia de políticas públicas de fomento de la economía social a nivel territorial
- Expertos en sectores de actividad que *a priori* muestran un mayor potencial de desarrollo e inventiva pública: sector agrario, vivienda, sector eléctrico y servicios sociales.

Compaginando todas estas técnicas y fuentes de información se construye de forma consensuada y colectiva una propuesta de marco teórico para políticas públicas de fomento de la economía social, que categoriza y gradúa las distintas medidas de apoyo en tres modelos de intervención:

- Aquellas medidas que van encaminadas a generar las condiciones favorables para que surjan nuevas experiencias de economía social.
- Aquellas políticas que tratan de casar la oferta con la demanda pública, incidiendo en doble sentido: la promoción de nuevos emprendimientos (oferta) con la reorientación estratégica de la demanda pública hacia esa oferta.
- Las medidas que buscan fórmulas más integradas de colaboración público-social-comunitaria, mediante estructuras empresariales integrales que posibilitan una construcción conjunta de las políticas públicas entre los responsables públicos, las empresas de economía social y el ámbito comunitario.

Tal y como se presenta en la propuesta teórica, cada uno de estos modelos de intervención busca objetivos distintos, puede utilizar fórmulas organizativas diversas, y a estas fórmulas se asocian distintas acciones concretas, que aplicándolos en distintos campos de actuación (vivienda, servicios sociales, cultura, deporte, turismo, transporte...) dan como resultado una infinidad de posibilidades de acción en su conjunto.

Para finalizar con los apuntes de carácter más metodológico, la validación de dicha propuesta se ha realizado obviamente mediante el contraste realizado con los tres principales agentes implicados en estos procesos: responsables públicos, responsables de promoción del desarrollo local, y responsables en promoción de la economía social

1.5. Estructura del informe

El informe que presentamos a continuación se compone de cuatro apartados principales:

- En el primer apartado, se aborda el estado de la cuestión tanto en lo que respecta a la noción de la economía social y solidaria, como en lo que corresponde a la evolución de la normativa que regula la participación de ésta en el ámbito local.
- En el segundo apartado, se realiza el desarrollo teórico de las políticas públicas de fomento de la economía social. La línea argumental se construye sobre el siguiente esquema: en primer lugar se presenta la propuesta teórica de las distintas tipologías de políticas públicas, y se realiza un primer análisis de su potencial de aplicación en el ámbito local. En segundo lugar, se da constancia de la evolución de este tipo de políticas hacia un nuevo enfoque innovador que constituyen las políticas llamadas de “segunda generación”.
- El tercer apartado se basa en el estudio de caso de la experiencia de fomento de la economía social en el ámbito local más avanzado a nivel

del estado, a saber, el caso catalán. Se analizan las propuestas de acción realizadas por parte de distintos agentes institucionales, tanto del sector de la economía social como de administraciones públicas de ámbito local, y se contextualizan dichas medidas en el marco del modelo teórico desplegado en el apartado anterior.

- Finalmente, el cuarto apartado es el que desarrolla la propuesta realizada en este informe. En ella se desarrollan los contenidos, objetivos, líneas de actuación y acciones concretas que podrían desplegarse en cada una de los tres modelos de intervención que se proponen como marcos de actuación: la fertilización, la socialización y la comunitarización.

El informe se cierra con unas conclusiones finales que recogen los principales aprendizajes obtenidos en este estudio.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA ECONOMÍA SOCIAL Y ÁMBITO LOCAL

- 2.1. Economía social y solidaria: tipos de entidades y herramientas para el desarrollo local**
- 2.2. Marco normativo local de la Economía Social: principales hitos**
- 2.3. La aplicación local de la Estrategia Española de la Economía Social (2017-2020)**

2.1. Economía social: tipos de entidades y herramientas para el desarrollo local

La economía social es un concepto cuyo desarrollo conceptual se ha ido consolidando de forma importante a lo largo de los últimos años, tanto a un nivel socio-empresarial, académico como normativo.

Ateniéndonos a las aportaciones realizadas por parte de los principales autores teóricos de referencia en este trabajo adoptamos la definición de economía social con ajuste a los sistemas de contabilidad nacional, queda enunciada de la siguiente manera (Monzón y Chaves, 2016: 11):

“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 financian³”

La economía social queda definida como un conjunto de empresas compuesto por dos subsectores (de mercado y no mercado) y bajo fórmulas organizativas diversas, las cuales se detallan en la siguiente tabla:

³ Esta definición se basa en los criterios establecidos por el Manual de la Comisión Europea para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social (Monzón y Chaves, 2016)

Tabla 1: Operadores de la economía social por sector institucional SEC 2010

SECTOR INSTITUCIONAL DEL SEC 2010		EMPRESAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y ORGANIZACIONES MICROECONÓMICAS
PRODUCTORES DE MERCADO	Sociedades no financieras (S.11)	• Cooperativas (trabajo, agroalimentarias, consumidores, educación, transporte, vivienda, sanidad, sociales, etc.) • Empresas sociales • Otras empresas basadas en la asociación • Otros productores de mercado privados (algunas asociaciones y otras personas jurídicas) • Instituciones sin fines de lucro al servicio de entidades no financieras de la economía social • Sociedades no financieras controladas por la economía social
	Instituciones financieras (S.12)	• Cooperativas de crédito • Mutuas de seguros* y mutualidades de previsión social • Cooperativas de seguros • Instituciones sin fines de lucro al servicio de entidades no financieras de la economía social
	Administraciones públicas (S.13)	—
PRODUCTORES NO DE MERCADO	Hogares (S14)**	• Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares de escasa importancia
	Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (S.15)	• Asociaciones de acción social*** • Fundaciones de acción social*** • Otras instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (culturales, deportivas, etc.)

(*) Excluidas las mutuas gestoras de los sistemas de seguridad social y, en general, las mutuas de afiliación obligatoria y las controladas por empresas no pertenecientes a la economía social.

(**) El sector Hogares (S14) incluye a empresas unipersonales y sociedades colectivas sin personalidad jurídica que son productores de mercado y no pertenecen a la economía social. También incluye a organizaciones sin fines de lucro de tamaño limitado («de escasa importancia») que son productores no de mercado y forman parte de la economía social.

(***) Organizaciones sin fines de lucro que son productores no de mercado, con afiliación y participación voluntarias y autonomía estratégica y operativa, cuyo propósito consiste en cumplir objetivos de bienestar social mediante el suministro de bienes o servicios sociales o preferentes, de forma gratuita o a precios que no son económicamente significativos, a personas o grupos de personas que son vulnerables o están excluidas socialmente o en riesgo de exclusión. Estas organizaciones conforman el *tercer sector de acción social*, que, evidentemente, forma parte de la economía social.

Fuente: Monzón y Chaves (2016:14)

Esta diversidad de fórmulas organizativas, posibilita que la apuesta por las entidades de la economía social para el desarrollo local se pueda realizar de una forma más precisa y adaptable a los objetivos prioritarios de cada línea de intervención pública. Dicho de otra forma: dependiendo de cuál sea el objetivo prioritario de la acción pública, los poderes públicos pueden optar por promocionar una u otra forma organizacional de la economía social.

La categorización realizada en este sentido por García Jané (2014) resulta sumamente clarificadora, ya que este autor teoriza la relación entre el

desarrollo local y las entidades de economía social y solidaria⁴, al considerar que las segundas aportan herramientas de muy diversa índole que sirven para la promoción local.

Siguiendo el esquema de trabajo propuesto por este autor, diversas experiencias de la economía social y solidaria sirven como herramientas para el desarrollo local, cada una con algunas funciones económicas determinadas. Destacan, entre ellas, las siguientes (García Jané, 2014):

- Herramientas para crear empleo: algunas prácticas que estimulan la creación de empleo son las cooperativas que acogen emprendedores, los procesos de transmisión cooperativa de empresas mercantiles en ley concursal o las cooperativas escolares.
- Herramientas para financiar proyectos: estarían entre las mismas los créditos concedidos por las entidades de finanzas éticas (Coop 57 o Fiare), la posibilidad de que los entes locales entren como socias colaboradoras de las cooperativas, los títulos participativos que sirven para captar capital social voluntario de las personas socias y no socias, las sociedades de garantía recíproca, los proyectos de microfinanciación (*crowdfunding*), los grupos de ahorro solidario territorial, etc.
- Herramientas para estimular la demanda: destacan, entre otras medidas, las contrataciones realizadas utilizando las cláusulas sociales contempladas en la Ley de Contratos de Sector Público del 2017, las dinámicas de *cash mob* y la puesta en marcha de las monedas locales.
- Herramientas para mejorar la oferta: involucran los servicios locales ofrecidos por cooperativas que puedan servir para mejorar dicha oferta local, como son las cooperativas de servicios, las etiquetas eco-sociales, o las experiencias de venta de proximidad
- Herramientas para crear bienes públicos: algunas prácticas de este tipo tendrían que ver con la recuperación de espacios abandonados para uso público o la conversión pública de negocios privados
- Herramientas para redistribuir bienes públicos, como es el caso de los presupuestos participativos
- Herramientas para el ahorro individual y colectivo, entres los que se encuentran los relacionados con el consumo colaborativo y los bancos del tiempo.

⁴ En Cataluña actualmente se aboga cada vez más por utilizar el término de Economía Social y Solidaria, tal y como viene recogido en infinidad de referencias de planes, programas, publicaciones e incluso proyectos de ley que se detallarán en este trabajo. Esto se ha cristalizado por ejemplo en la creación de la Asociación de Economía Social de Cataluña, que aun manteniendo el concepto de economía social, está participado por agentes también de la economía solidaria y el tercer sector: la Confederación de Cooperativas de Cataluña, la taula del Tercer Sector Social, la Confederación Empresarial del tercer Sector Social de Cataluña, la Xarxa de Economía Solidaria y la Federació de Mutualitats.

2.2. Marco normativo local de la Economía Social: principales hitos

Del análisis retrospectivo sobre la evolución del concepto de economía social se deduce que ésta empieza a aparecer y a tener algo de presencia en la legislación española a partir de los años ochenta, pero es a partir de los años 90 cuando realmente su puede vislumbrar una mayor irrupción del mismo (Monzón, 2016).

Fajardo (2019) establece que es a partir del año 1985 cuando la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales empieza a considerar el concepto de economía social, al menos como materia de estudio.

El primer hito institucional de calado, sin embargo, fue la creación del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES) en el año 1990, y posteriormente la articulación de todas las entidades representativas de la Economía Social en la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) en el año 1992. Ya para entonces las principales entidades de economía social estaban articuladas en confederaciones sectoriales (COCETA, 1986 y CONFESAL, 1987), y también existía un grado de descentralización institucional en Direcciones de Economía Social de ámbitos autonómicos, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (año 1986) (Monzón, 2016).

Dentro de este marco institucional se fueron gestando las primeras políticas públicas de fomento de la economía social, que tal y como establece Fajardo (2019) se enfocaban desde una visión reduccionista de este concepto, haciendo alusión únicamente al ámbito de las cooperativas y las sociedades laborales, dado que la economía social era percibida principalmente como experiencias democráticas de autoempleo. Este hecho concuerda con su adscripción competencial al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que de forma generalizada establecía una serie de ayudas para el desarrollo de la economía social y transfería directamente su gestión a las Comunidades Autónomas (Monzón, 2010).

En este primer e inicial reparto competencial, el Estado asumía en exclusividad la competencia de la regulación sobre las sociedades laborales, los centros especiales de empleo y las empresas de inserción, mientras que algunas Comunidades Autónomas (entre ellas la vasca o la catalana) asumían competencias exclusivas en materia de cooperativas, asociaciones y fundaciones.

Sin embargo, esta noción reducida del ámbito de las políticas públicas de fomento de la economía social ha ido evolucionando de forma notoria en los últimos años, por impulso de diversos factores entrecruzados, hasta llegar a este momento en el que se empieza hablar de “nueva generación” o políticas públicas de “segunda generación” (Chaves, 2019), tal y como se desarrollarán en el próximo apartado.

En ese proceso de ampliación del ámbito de la economía social la ley española 5/2011 establece un nuevo hito. Esta ley se concibe con el objetivo de establecer un marco jurídico común para el conjunto de entidades que forman la economía social, así como de establecer las medidas de fomento a favor de las mismas (Fajardo, 2019).

En lo que concierne al objeto de estudio que nos ocupa, es de subrayar que esta ley, en tanto que es legislación básica y por tanto aplicable en las comunidades autónomas, ordena a todos los poderes públicos de ámbito estatal o comunitario, regional o local, la promoción de la economía social, lo que conlleva entre otras tareas las siguientes (Fajardo, 2019:14):

- Remover los obstáculos que impidan el inicio y desarrollo de una actividad económica de las entidades de la economía social;
- Facilitar las diversas iniciativas de economía social;
- Promover los principios y valores de la economía social;
- Promocionar la formación y readaptación profesional en el ámbito de las entidades de la economía social;
- Facilitar el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa a los emprendedores de las entidades de economía social;
- Crear un entorno que fomente el desarrollo de las iniciativas económicas y sociales en el marco de la economía social;
- Involucrar a las entidades de la economía social en las políticas activas de empleo, especialmente en favor de los sectores más afectados por el desempleo, mujeres, jóvenes y parados de larga duración;
- Introducir referencias a la economía social en los planes de estudio de las diferentes etapas educativas
- Fomentar el desarrollo de la economía social en áreas como el desarrollo rural, la dependencia y la integración social (art.8.1 y 2).

Entre las medidas de promoción que se recogen en esta ley, algunas de ellas ya apuntan hacia el ámbito local, en la medida en que aluden sectores de actividad o ámbitos de políticas públicas con clara implicación de los organismos locales, tales como el fomento del emprendimiento, las políticas de empleo, el desarrollo rural, los servicios sociales, el ámbito educativo, etc.

Más allá de esta normativa de base, y sin entrar a valorar su grado de aplicación real⁵, lo cierto es que con posterioridad a la ley 5/2011 se han identificado numerosos avances normativos, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico y municipal.

El más significativo a nivel estatal es la aprobación en el año 2017 de la *Estrategia Española de Economía Social 2017-2020*, que analizaremos con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

Además de esta nueva herramienta de alcance estatal, ha habido numerosos avances normativos y de políticas públicas de fomento en los últimos 5 años, entre las cuales destacan las siguientes (Fajardo, 2019; Chaves, 2019):

- Barcelona: *Pla d'Impuls de l'Economía Social i Solidària* de la ciutat de Barcelona (2016-2019).
- Madrid: La estrategia municipal de la economía social y solidaria del Ayuntamiento de Madrid (2018-2015),
- Zaragoza: Estrategia de impulso de la economía social en la ciudad de Zaragoza (2018)
- Sevilla: I Plan Director de Innovación Social para el Empleo (2016-2020)
- Aragón: Proyecto de Ley de Economía Social (2018) (tramitación no concluida)
- Cataluña: Proyecto de Ley de Economía Social y Solidaria
- Andalucía: Plan de impulso y modernización de la Economía Social.
- Illes Balears: El Pla director de l'economia social de les Illes Balears (2018-2022)
- Xunta De Galicia: Estratexa galega de economía social (2019), La Rede Eusumo para o fomento do cooperativismo e a economía social en Galicia y la Ley 6/2016, de 4 de mayo, de la economía social de Galicia.
- Navarra: Plan integral de la economía social navarra (2017-2020)
- Diputación Foral De Gipuzkoa: La Norma Foral 15/2014, de 10 de diciembre, de fomento de la economía social en Guipúzcoa.
- Pacto Provincial por la Economía Social, Solidaria y del Bien común de la Diputación de Granada.
- Región De Murcia: El Pacto para la Excelencia de la Economía Social de la Región de Murcia (2018-2020)

⁵ “La aplicación y desarrollo de la Ley está paralizada desde su aprobación, entre otros motivos porque ni se ha puesto en marcha el Consejo para el Fomento de la Economía Social que es quien debe informar la elaboración del catálogo de entidades de la economía social (art. 6.1); la elaboración de cualquier norma sobre la materia, o las medidas de información estadística sobre estas entidades (art. 13)”. (Fajardo, 2019: 15)

Sin entrar a detallar los contenidos concretos de cada uno de estos planes⁶, pactos o proyectos de ley, se podría concluir que existen novedades importantes al menos en lo que concierne a dos elementos fundamentales:

- La ampliación y mayor concreción del concepto de economía social

Existen proyectos de ley (Aragón, Cataluña) y leyes ya en vigor (Galicia) que referencian la economía social desde un enfoque más amplio que el adoptado en los inicios de los años 80, ya que su ámbito de aplicación trasciende el de las cooperativas y sociedades laborales e integra otra serie de entidades contempladas por ley, como partes integrantes de la economía social. También se observa un uso cada vez más generalizado del término economía social y solidaria (Madrid, Barcelona, Granada).

- El protagonismo renovado del ámbito institucional local y provincial:

Los planes de impulso aprobados en las ciudades de Barcelona, Madrid o Zaragoza, así como los distintos pactos y normas que se articulan desde el ámbito provincial, hacen ver que la escala local/comarcal va cobrando cada vez mayor protagonismo, tanto en el ámbito competencial como en el presupuestario. El análisis posterior de los casos de Barcelona y Cataluña hará ver que más allá del ámbito de aplicación, existen innovaciones importantes en cuanto a la forma de concebir, diseñar y aplicar estas nuevas políticas públicas.

2.3. La aplicación local de la Estrategia Española de la Economía Social (2017-2020)

Hilando con el argumento anterior, parece haber un acuerdo en señalar que la ampliación de las políticas públicas de fomento al ámbito local está resultando en un nuevo enfoque de políticas distinto al tradicional.

Todo ello, sin embargo, también muestra una relación con los desarrollos normativos planteados a nivel estatal. Tras la aprobación de la ley 5/2011 y la inaplicación de las medidas de fomento que se contemplaban en la misma, se constatan dos nuevos programas de impulso aprobados por parte del gobierno español: el aprobado en el año 2015 como *Programa de Fomento e Impulso de la Economía Social 2015-2016* (con 7 ejes de actuación y 32 medidas concretas) y la más reciente *Estrategia Española de la Economía Social, 2017-2020* (EEES en adelante).

Esta última EEES, aprobada en Consejo de Ministros el 29 de diciembre del 2017 y actualmente en vigor, se estructuraba en torno a 11 ejes y 63 medidas

⁶ Para una información más completa ver Fajardo y Chaves (2019).

concretas de fomento del sector. Trataremos de analizar a continuación su impacto potencial sobre el ámbito local.

Partiendo del análisis de los ejes, se observan algunos elementos cuya plasmación concreta en políticas públicas concierne de lleno al ámbito local.

Los ejes de actuación son los siguientes:

Eje 1. Apoyo al empleo y al emprendimiento en el ámbito de la economía social.

Eje 2. Impulso a la consolidación de empresas de la Economía Social y su crecimiento.

Eje 3. Análisis y desarrollo del marco jurídico de la economía social, con el objeto de eliminar las barreras que puedan impedir o limitar su desarrollo.

Eje 4. Generación de mecanismos innovadores de participación de la Economía Social en sectores estratégicos.

Eje 5. Impulso de la Economía Digital en las entidades de Economía Social.

Eje 6. Fomento de la participación institucional de la economía social.

Eje 7. Desarrollo de la economía social en el marco de la Agenda Internacional y en especial en Iberoamérica, Europa y Mediterráneo.

Eje 8. Incremento de la visibilidad de las entidades de la economía social y difusión de su actividad.

Eje 9. Fomento de la igualdad de género y de la inclusión social en la economía social.

Eje 10. Impulso de la responsabilidad social en el marco de las entidades de la economía social.

Eje 11. Participación de la Economía Social en el diseño e implantación de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Basándonos en el análisis de Fajardo y Chaves (2019), destacamos los ejes que en nuestra opinión muestran *a priori* un mayor potencial de aplicación en el ámbito local:

- Eje 1: Los municipio y las agencias de desarrollo local tienen un ámbito competencial particular en temas de apoyo al empleo y fomento del emprendimiento. Algunas de la medidas concretas contempladas en la EEES hacen alusión directa a la necesaria “cooperación

interinstitucional” con los municipios, a través de los agentes de desarrollo local, cuya función se ampliaría a la de creación e incubación de empresas de economía social. Se concluye, así, que la implicación y reorientación de las estructuras de apoyo al empleo y el emprendimiento de los agentes de desarrollo local hacia el fomento de entidades de economía social se fija como una de las herramientas con mayor potencial de aplicación local.

- Eje 2: También en el ámbito de la consolidación y crecimiento de las empresas de economía social los agentes locales podrían jugar un papel importante. Nos referimos, especialmente, a las funciones de acompañamiento en los procesos de transformación de empresas mercantiles a formas de economía social, o los procesos de articulación en federaciones u organismos de segundo grado para el crecimiento e internacionalización de las entidades de economía social.
- Eje 3: en el ámbito concreto del desarrollo del marco jurídico que trate de eliminar las barreras que impiden el desarrollo de la economía social, destaca el ámbito concreto de las cláusulas sociales aplicables en los procesos de contratación pública, y que en definitiva, establecen garantías jurídicas para orientar la demanda pública de diversos servicios hacia la oferta de entidades de economía social.
- Eje 4: se establece como eje prioritario en tanto en cuanto insta a los poderes públicos a establecer fórmulas de participación de las entidades de economía social en la prestación de los servicios públicos. Se refiere a nuevos modelos de colaboración público-privada con este tipo de empresas en ámbitos vinculados al estado de bienestar, tales como: educación, sanidad, seguridad social y servicios sociales, entre otros (señala también a sectores emergentes vinculados al desarrollo de nuevas tecnologías).
- Eje 6: se establece como transversal a todo el contenido de la EEES e insta también a los poderes locales a que abran los espacios de construcción y diseño de las políticas públicas a la participación institucional de los agentes representativos de la economía social.
- Eje 8: en el ámbito del incremento de la visibilidad de las entidades de economía social es evidente que el margen de actuación de los agentes locales es muy amplio, tal y como se detallará más adelante.

El resto de ejes aluden a ámbitos más genéricos de políticas públicas (fomento de la economía digital, la igualdad de género, la responsabilidad social o los objetivos del desarrollo sostenible, entre otros) que podrían incidir también en

las entidades de economía social, pero que no se conciben como herramientas propias de fomento y fortalecimiento de este tipo de entidades.

Concluimos, por tanto, que la EEES establece algunas bases orientativas que bien podrían ser asumidos como ejes de acción pública a un nivel local, especialmente en los ámbitos del emprendimiento, la contratación pública, la prestación de servicios públicos, la participación institucional y el incremento de la visibilidad. Todas estas medidas son las que incluiremos más adelante, de forma ordenada y categorizada en la propuesta de modelos de intervención que desarrollamos en el último apartado de este estudio.

Finalmente, cabe señalar que la propia EEES alude a dos elementos fundamentales que podrían ser auto-limitantes en la aplicación efectiva de dicha estrategia: la disponibilidad presupuestaria y la colaboración interinstitucional entre ámbitos administrativos de escala nacional, autonómica, regional y local. El plan otorga una función potestativa (no prescriptiva) a las entidades locales, por lo que su adhesión a la implantación de la EEES se realizaría, en todo caso, de forma plenamente voluntaria.

3. APROXIMACIÓN ANALÍTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. Doctrina académica sobre políticas duras (*hard*) y blandas (*soft*)

3.2. Principales ámbitos de desarrollo para el marco local

3.3. La segunda generación de políticas públicas

3.4. Hacia una política local innovadora

Una vez realizado el repaso normativo general que incide sobre el ámbito local, se estima pertinente que dichos marcos de actuación pública se encuadren dentro del marco general de las tipologías de políticas públicas.

Este ejercicio analítico se realiza con el fin último de ordenar y simplificar toda una batería de medidas de fomento posibles en cuatro o cinco grandes bloques, en aras de facilitar a los decisores públicos una mejor comprensión de los enfoques y las herramientas a utilizar.

El apartado que desarrollamos a continuación se estructura en tres partes principales:

- En primer lugar, se ordenan todas las medidas de fomento de la economía social en dos categorías principales establecidas por la doctrina científica: políticas *hard* y políticas *soft*
- En segundo lugar, se realiza un breve análisis que adapta el análisis previo del marco normativo (capítulo 2) al marco teórico propuesto en este apartado, y prioriza los ámbitos de acción para el ámbito local de forma ordenada, identificando en primer lugar aquellas que en nuestra opinión presentan un mayor potencial o margen de actuación para los agentes locales.
- Por último se cierra el capítulo analizando las características principales que se identifican en las políticas públicas de “segunda generación”, y que entroncan plenamente con el estudio de caso que se desarrolla en el cuarto apartado.

3.1. Doctrina académica sobre políticas duras (*hard*) y blandas (*soft*)

El modelo teórico general propuesto desde la doctrina académica es el desarrollado por los profesores Rafael Chaves y José Luis Monzón de la Universidad de Valencia (UPV), y pivota sobre dos tipos de medidas complementarias: las medidas “blandas” dirigidas a crear un entorno favorable y las medidas más “duras” que impactan directamente bien sobre la oferta de dichas empresas o bien sobre la demanda pública de prestación de servicios por parte de las mismas.

El esquema detallado de trabajo es el que presentamos a continuación:

Cuadro 1: Marco general de las políticas públicas de fomento de la economía social

1. Políticas «blandas». Políticas dirigidas a crear un entorno favorable a las empresas

1.1. Medidas institucionales

- Medidas dirigidas a la forma jurídica, en tanto que actor privado
- Medidas dirigidas a reconocer la capacidad de las empresas de la economía social para operar en todo el sector de actividad económica, eliminando los obstáculos que pueda haber
- Medidas dirigidas a reconocer a las empresas de la economía social como actores políticos, interlocutores en la elaboración y la aplicación de políticas públicas
- Organizaciones públicas que fomentan las empresas de la economía social

1.2. Medidas de carácter cognitivo

- Medidas de difusión del conocimiento de las empresas de la economía social en la sociedad
- Medidas de fomento de la formación en materia de empresas de la economía social
- Medidas de fomento de la investigación sobre la economía social

2. Políticas «duras». Políticas económicas de fomento empresarial

2.1. Medidas por el lado de la oferta, dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas de la economía social

- Medidas aplicadas a través de medidas presupuestarias, fiscales y otras de apoyo financiero, medidas de apoyo técnico y formativo, etc.
- Medidas que se distinguen atendiendo al ciclo de vida de la empresa (según la fase de creación o desarrollo empresarial)
- Medidas que se distinguen según la función empresarial que se debe fortalecer (financiación, consultoría/asesoramiento, formación, empleo y gestión de recursos humanos, cooperación y redes, I+D e innovación, calidad, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, espacio físico, etc.)

2.2. Medidas por el lado de la demanda, dirigidas al nivel de actividad de las empresas de la economía social

- medidas dirigidas a facilitar el acceso a los mercados públicos (como las cláusulas sociales)

Fuente: Chaves y Monzón (2018)

Sobre este esquema de trabajo de las políticas dirigidas a las entidades de economía social se suele añadir un segundo eje de actuación, por su potencial impacto sobre el empleo.

Tabla 2: Políticas Públicas sobre la Economía Social

POLÍTICAS dirigidas a las entidades de Economía Social		
Políticas de oferta (sobre la estructura de las organizaciones)		
Medidas Institucionales	• Reconocimiento de la Economía Social como Actor Privado. • Reconocimiento de la capacidad operativa de la Economía Social en todo sector de actividad económica. • Reconocimiento de la Economía Social como Actor Político. • Organismos públicos de fomento de la Economía Social	<i>Políticas soft</i>
Medidas Cognitivas	• Difusión, formación e investigación en Economía Social.	<i>Políticas soft</i>
Medidas Económicas	• Medidas presupuestarias. • Medidas fiscales. • Otras medidas de apoyo financiero. • Medidas de apoyo técnico.	<i>Políticas hard</i>
Políticas de demanda (sobre la actividad de las organizaciones)		
	• Medidas de acceso a la condición de proveedor de la Administración Pública. • Medidas de regulación y aplicación de partenariados público-privados con la Economía Social.	<i>Políticas hard</i>
POLÍTICAS dirigidas al empleo en las entidades de Economía Social		
	• Medidas de ayuda a la creación y estabilización del empleo en la Economía Social. • Medidas de apoyo a la formación en Economía Social. • Otras medidas.	<i>Políticas hard</i>

Fuente: elaboración propia a partir de Chaves (2006; 2009; 2010; 2012).

En resumidas cuentas, los poderes públicos pueden promocionar la economía social a través de políticas dirigidas a las propias entidades de economía social, o a través de políticas más generales de empleo con incidencia directa en las entidades de la economía social. Con respecto a las primeras se establece una distinción entre las medidas blandas y duras, y entre las duras, coexisten dos categorías: las de oferta y las de demanda.

El cuadro general, aterrizado en medidas concretas, se desarrolla de la siguiente manera:

1. Las medidas denominadas como blandas inciden directamente sobre el plano institucional y el cognitivo, y su principal objetivo es generar un

entorno más favorable para el desarrollo de experiencias de economía social

Entre ellas se encuentran todas aquellas medidas que redundan por un lado en una mayor visibilización, socialización y difusión del sector, y que posibilitan por otro lado, una mayor incidencia política de las mismas a un nivel institucional. Las medidas concretas que cuelgan de este enfoque son innumerables, pero en general tienen que ver con: la existencia de normas jurídicas que reconozcan el sector, la existencia de organismos públicos (departamentos, mesas, grupos de trabajo, etc.) sectoriales o transversales (interdepartamentales) en la administración, la existencia de planes y programas específicos de fomento del sector, el apoyo de actividades de formación, investigación y difusión del sector, o la dinamización de distintas acciones locales que den mayor visibilidad al sector (mercados sociales, jornadas y encuentros, campañas de sensibilización, etc.)

2. Las medidas denominadas como duras son las que persiguen impactar directamente sobre las entidades de economía social, a través de tres vías principales: sobre las estructuras de la economía social (visión de oferta), sobre la actividad de éstas (visión de demanda), y sobre las políticas de empleo en general, que inciden en la consolidación del empleo en economía social o fomentan la creación de nuevos empleos en el mismo.

El abanico de medidas que se aplican desde este enfoque también es muy amplio, pero se podría organizar siguiendo al esquema anterior, en tres grandes bloques:

- las medidas económicas que buscan fortalecer las estructuras de economía social (ayudas, subvenciones, tratamiento fiscal diferenciado, apoyo financiero, apoyo técnico, etc);
- las medidas que amplían el mercado de la economía social, orientando la demanda pública de bienes y servicios hacia la oferta de entidades de economía social (principalmente a través de la contratación pública, pero también mediante convenios de colaboración o fórmulas de concertación en la prestación de ciertos servicios); y
- por último, a través de políticas de empleo, bien incidiendo en los procesos de emprendimiento (creación de nuevos empleos o transformación de empresas mercantiles) o bien fortaleciendo el empleo actualmente existente.

3.2. Principales ámbitos de desarrollo para el marco local

Rescatamos ahora los ejes de acción establecidos por la EEES con mayor margen de aplicación en el ámbito local, y tratamos de ajustarlo al esquema teórico desarrollado en este apartado.

En la identificación de los ejes con mayor potencial de desarrollo en el ámbito local se han destacado los siguientes:

- Políticas de creación de empleo y consolidación (Ejes 1 y 2)
- Políticas de contratación pública (Eje 3) y prestación de servicios públicos mediante fórmulas de colaboración público-privada (Eje 4)
- Políticas de fomento de la participación institucional del sector (Eje 6)
- Políticas que mejoren la visibilidad del sector (Eje 8)

Ajustando el marco normativo establecido por la EEES al marco teórico-académico trabajado en este informe, los ejes señalados se enmarcarían dentro de las siguientes tipologías de políticas públicas:

Tabla 3: La EEES categorizada según tipologías teóricas de políticas públicas

Ejes de acción de la EEES	Tipologías de políticas públicas
Políticas de creación de empleo y consolidación (Ejes 1 y 2)	Políticas duras dirigidas al empleo en las entidades de ES
Políticas de contratación pública (Eje 3) y prestación de servicios públicos mediante fórmulas de colaboración público-privada (Eje 4)	Políticas duras de demanda
Políticas de fomento de la participación institucional del sector (Eje 6)	Políticas blandas de oferta
Políticas que mejoren la visibilidad del sector (Eje 8)	Políticas blandas de oferta

Fuente: elaboración propia

Es de destacar, en este sentido, que la EEES no menciona en ninguno de sus ejes las identificadas en nuestro marco teórico como “Medidas económicas de oferta”, que incluyen todas aquellas medidas de carácter financiero (subvenciones, medidas fiscales, etc.) y técnico dirigidas a las entidades de economía social⁷.

Realizando, finalmente, un ejercicio de carácter más valorativo, tratamos de priorizar aquellas líneas de actuación que en nuestra opinión muestran un mayor impacto sobre el sector y cuentan con mayor margen de aplicación por parte de los agentes locales.

⁷ Esta supuesta omisión puede tener su justificación en el hecho de que ya existen distintas Direcciones de Economía Social y Direcciones de Cooperativas o Sociedades Laborales, que a un nivel autonómico canalizan las ayudas económicas y técnicas dirigidas al sector.

Ordenadas como las medidas de mayor a menor impacto, señalamos las siguientes:

- **Entre las políticas duras, destacaríamos en primer lugar, las que tiene que ver con las políticas de demanda.**

Entre ellas, las políticas de concertación tienen más recorrido en el ámbito educativo, y se encuentran mucho menos desarrolladas en algunos otros sectores donde la regulación posibilita *a priori* mayores opciones: servicios sociales, vivienda, ...

La principal herramienta de fomento en esta línea es la propiciada por la contratación pública, tanto por volumen de negocio, como por las enormes posibilidades de acción que regula y ordena con garantías jurídicas la reciente Ley 9 /2017 de Contratos del Sector Público⁸.

El análisis detallado de esta ley excede el objetivo de este informe. Sin embargo, creemos pertinente realizar un breve comentario sobre los aspectos más significativos que propicia la ley.

La ley establece ya desde su primer artículo (artículo 1.3.) la pertinencia de orientar la demanda pública hacia las pymes y menciona específicamente las entidades de economía social entre ellas. Más allá de este elemento, indicaríamos tres herramientas concretas que abren infinitud de posibilidades para el fomento público de las entidades de economía social:

- En primer lugar, la directiva comunitaria que afecta al llamado “enlotaje”, que en su trasposición a la citada ley obliga a las administraciones públicas a dividir todos los contratos públicos en un mayor número de lotes, lo que hace más competitiva la oferta de las pequeñas y medianas empresas frente a las grandes empresas (que eran las únicas que podían optar a contratos públicos con menor “enlotaje” y de mayor volumen de negocio). Esta medida, complementada con la limitación del número de lotes adjudicables a cada entidad adjudicataria, abre muchísimas posibilidades para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas de economía social, así como para nuevos emprendimientos sociales.
- En segundo lugar, la posibilidad de establecer contratos reservados para centros especiales de empleo y empresas de inserción (en cualquier tipo de actividad) y para el resto de formas de economía social (para los ámbitos concretos de servicios sociales, sanitarios y culturales). Las administraciones locales tiene el derecho y la obligación de reservar un porcentaje de sus contrataciones a este tipo de entidades sin incurrir en

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

prácticas discriminatorias o contrarias a la libre competencia exigibles en cualquier proceso de licitación de contratos públicos.

- Por último, la inclusión de las cláusulas sociales y medioambientales tanto en los criterios de adjudicación (como requisitos a valorar) como en las condiciones especiales de ejecución (de obligado cumplimiento), posibilita orientar la demanda pública hacia prácticas empresariales que, independientemente de su figura jurídica, son más próximas a las lógicas de actuación propias de las entidades de economía social. En este sentido, la vía que posibilitan las cláusulas sociales en los pliegos administrativos no dota de un mejor posicionamiento de la economía social por razón de su figura jurídica, ya que éste no es admisible como criterio de adjudicación, pero sí posibilita como decíamos un mejor posicionamiento de las prácticas empresariales más próximas a la economía social.

Realizadas estas puntualizaciones con respecto a una de las principales herramientas de demanda, pasamos a señalar otro tipo de medidas que desde nuestro análisis aparecen como las de mayor potencialidad de aplicación a nivel local.

- **En segundo lugar, estimamos que entre las políticas más duras, son las medidas de apoyo a la creación de empleo en economía social las que mayor potencial de desarrollo tienen a nivel local,**

Tal y como desarrollaremos en nuestra propuesta teórica, tanto los municipios como las agencias de desarrollo comarcal tiene un amplio margen para fomentar y orientar las políticas de empleo y las medidas de promoción de nuevos emprendimientos hacia fórmulas organizativas propias de la economía social. Estas medidas pueden limitarse a un objetivo de asociar el consumo y orientar su demanda a la oferta de economía social; o pueden, con un mayor grado de implicación pública apoyar los procesos de emprendimiento social (mediante formación, acompañamiento, financiación, etc.) y facilitar su viabilidad económica mediante el uso de políticas de demanda, tales como el concierto o la compra pública responsable.

- **En un tercer plano, pero siendo también políticas de tipo duras, estarían las medidas económicas que se pueden adoptar para fortalecer la oferta de las entidades de economía social**

Nos referimos principalmente a subvenciones y convenios de colaboración, así como a las medidas fiscales (tales como el IBI, impuesto sobre las basuras, etc.), que en el caso de los municipios vascos cuentan con un menor margen competencial, regulatorio y financiero, pero que aún muestran algunas posibilidades de desarrollo.

- **En último lugar, por su carácter de políticas blandas, están las medidas institucionales y cognitivas, que sin embargo muestran un enorme potencial de desarrollo por parte de las administraciones locales.**

Nos referimos a una infinidad de tipos de medidas, que sin suponer para la administración pública compromisos financieros de gran cuantía, posibilitan de muy diversas maneras la articulación y el fortalecimiento de las entidades de economía social de su territorio.

Se podrían encontrar entre las mismas algunas de estas medidas que recogemos de forma más detallada en el último apartado de este informe:

- la cesión de equipamientos públicos y también solares público (para actividades agroecológicas o viviendas cooperativa),
- las medidas de visibilización y socialización,
- los servicios de acompañamiento a emprendedores,
- las dinámicas formativas y de investigación,
- diversos servicios de intermediación y facilitación (con las finanzas éticas, con los mercados sociales) para mejorar la articulación y la intercooperación del sector,
- medidas encaminadas a una mayor institucionalización del sector (mesas, grupos de trabajo, presupuestos participativos...).

3.3. La segunda generación de políticas públicas

Tal y como establece el análisis propuesto por Chaves (2019), el año 2015 se observa un viraje en las políticas públicas de fomento de la economía social, por diversos motivos. Este cambio responde por un lado, a los cambios institucionales acaecidos como resultado de las elecciones municipales del 2015, que posibilita que lleguen a diversos gobiernos locales y autonómicos nuevos partidos políticos que incorporan en sus programas electorales menciones expresas sobre medidas de fomenta de la economía social.

Por otro lado también se corresponde este viraje con el cambio del ciclo económico, ya que tras la dura crisis del año 2008, se empiezan a vislumbrar por primera vez expectativas más esperanzadoras que posibilitan a los gobiernos locales y autonómicos poder plantear medidas y programas más ambiciosos.

Siguiendo con el análisis de Chaves (2019), esta segunda generación de políticas públicas también responde probablemente al agotamiento del esquema de acción pública de la “primera generación” de políticas públicas.

Chaves (2010) ya establecía dos modelos que coexistían entre estas políticas de primera generación diseñadas en los años ochenta y que perduraron hasta el estallido de la crisis del 2008:

- un modelo “minimalista”, en el cual las comunidades autónomas se limitaban a gestionar y reproducir las dotaciones presupuestarias transferidas desde la Administración Central, con poca creatividad con respecto a las medidas desplegadas y un escaso interés por la promoción de este sector;
- y otro modelo más avanzado (alude al modelo andaluz y el murciano), con mayor dotación presupuestaria, mayor abanico de medidas desplegadas y una visión más amplia de la economía social. Este segundo modelo también introducía innovaciones institucionales, en la medida en que se articulaba en base a pactos plurianuales y multipartitos (que involucran al sector, a la administración e incluso otros agentes sociales como los sindicatos).

Sea como fuere, el estallido de la crisis hace saltar por los aires las debilidades detectadas en estos esquemas de políticas públicas de “primera generación”, y genera una serie de efectos no deseados en el despliegue de nuevas medidas de fomento: el retraso en la propuesta de nuevas medidas, la inaplicación de éstas y la falta de priorización de la economía social en la agenda política (Chaves, 2019).

Como respuesta a esta situación de *impasse* y crisis del modelo de intervención han ido surgiendo distintas iniciativas desde el año 2015, que han sido llamadas como políticas de “nueva generación”, y que se ajustan en mayor medida al ámbito de influencia de la escala local.

De los resultados obtenidos en el análisis realizado por el Instituto IUDESCOOP de la Universitat de Valencia en colaboración con el CIRIEC-España, Chaves (2019) detecta algunos rasgos compartidos y diferenciadores de estas nuevas políticas, que se ajustan y sientan las bases de la propuesta de modelos de intervención que se desarrolla en este informe.

Se identifican, pues, los siguientes cuatro elementos diferenciadores:

1. Son políticas diseñadas con la participación activa del sector de la economía social, y no desde la administración pública responsable de la materia. Cambia así el enfoque a un esquema relacional, a través de políticas de *bottom up*, co-producidas entre el sector y la administración.
2. Son políticas que priorizan un enfoque holístico frente a instrumentos aislados línea de ayudas económicas.
3. Son políticas enmarcadas en el enfoque de ecosistemas, frente a un enfoque presupuestario. Buscan activar resortes de interacción

sistémica entre diversos actores del entorno, y tratan de canalizar de forma estructural la participación de todos estos agentes.

4. Son políticas de enfoque *mainstream*, es decir, transversales a todas las principales políticas de carácter general de los gobiernos, ya sean locales o regionales.

Este análisis coincide plenamente con el ya adelantado por García Jané (2014), que concluía que toda política pública de fomento de la economía social y solidaria debería basarse en 6 ideas principales: estar orientada a resolver necesidades territoriales, debería basarse en procesos creativos y cooperativos, mediante dinámicas de coproducción, a través de proyectos integrales y transversales, e inspirados por diversos proyectos tractores portadores de elementos innovadores.

Según Chaves (2019), por tanto, la segunda generación de políticas públicas se diferencia de la primera no sólo por asumir un mayor compromiso presupuestario y una mayor implicación de las entidades locales y provinciales (aludiendo aquí a los dos factores auto-limitantes detectados por la EEES). Los cuatro elementos identificados se refieren más a innovaciones sociales puestos en marcha en el diseño e implantación de las políticas públicas, que en definitiva, impactan no sólo sobre el sector de la economía social, sino también sobre la propia forma de concebir la acción pública.

Los cuatro elementos diferenciadores (que resumimos como enfoque relacional, holístico, ecosistémico y transversal), buscan en primer lugar una mayor participación de los agentes de la economía social y de otros agentes del entorno local (universidades, agentes sociales) en el diseño de las políticas públicas.

En consecuencia, la implantación de estas políticas públicas también repercute sobre más agentes además de los propios de la economía social (visión ecosistémica). Este nuevo enfoque, qué duda cabe, revaloriza o pone en el primer plano al ámbito territorial local, que es en definitiva quien alberga a los agentes que pueden participar de este enfoque relacional, y en quienes debe ser implantado el enfoque ecosistémico.

Además de esta primera consideración, añadiríamos una segunda: el afán de transversalizar las políticas públicas de fomento de la economía social a todos los ámbitos de acción pública local (visión *mainstream*), y mediante herramientas no aisladas sino interconectadas (visión holística).

Este segundo elemento afecta más sobre la propia acción política de los gobiernos locales, ya que exige una visión más integral e integradora de la acción local. También requiere una capacidad operativa y efectiva de compartir unos objetivos comunes y tratar de alinear todas las medidas con estos

objetivos, más allá (o a pesar) de las dinámicas y líneas de acción propias de cada departamento.

3.4. Hacia una política local innovadora

Consideramos que la propuesta analítica realizada por Chaves (2019) recoge con bastante precisión las prácticas y las reflexiones que se han ido realizando en los últimos 5 años a nivel local y municipal, muy especialmente en las capitales de Madrid y Barcelona. El caso catalán será tratado con mayor detenimiento en el próximo apartado de este informe. Sirvan como pistas, por el momento, algunas de las conclusiones extraídas del análisis de la *Estrategia Municipal de Economía Social y Solidaria del Ayuntamiento de Madrid*.

En dicho documento, que precisa el marco conceptual y los objetivos estratégicos, también se fijan 4 ejes estratégicos que presentan una congruencia absoluta con el modelo de políticas de segunda generación. Estos cuatro ejes son los siguientes (Fajardo y Chaves, 2019):

1. Creación de ecosistemas territoriales de economía social y solidaria
2. Situar la economía social y solidaria en el centro de las políticas municipales
3. Generación de conocimiento e innovación para el desarrollo de la economía social y solidaria
4. Sistema integral para la creación y fortalecimiento de la economía social y solidaria

El desarrollo de estos cuatro ejes se ajusta plenamente con el enfoque teórico proporcionado anteriormente. El primer eje habla de articular relaciones comunitarias en el sentido de incorporar a más actores del territorio (enfoque ecosistémico); el segundo eje tiene que ver con la visión *mainstream* o el intento de polinizar o transversalizar la ESS en las líneas de acción de todos los departamentos municipales; el tercero hace mención explícita a modelos de innovación social pilotados mediante procesos de coproducción de políticas municipales, en la línea apuntada por el enfoque relacional; y por último, la visión holística apuntada teóricamente se recoge en el cuarto eje, ya que alude a la creación de un sistema de herramientas desde una perspectiva integral, más allá de actuaciones aisladas.

Estas mismas ideas se adelantaban ya en diversos apartados del documento titulado *Guía de economía social y solidaria para la administración local* (García Jané, coord., 2014).

Subirats (2014) establece el marco general de estas nuevas políticas de desarrollo local, que se ven condicionadas en su opinión por la emergencia de

experiencias relacionadas con los bienes comunes y las potencialidades de internet en la gestión de las mismas. En este mismo documento, Rebollo (2014) hace hincapié en el carácter experimental de estas nuevas políticas locales, en la medida en que están fuertemente condicionadas por su carácter relacional. La principal función atribuible a las administraciones locales es el de dinamizador y facilitador de las relaciones entre distintos agentes del territorio. Este carácter relacional también tiene su reflejo en la propia oferta de servicios locales, que muchas veces se cristaliza a través de dinámicas de gestión comunitaria de bienes públicos.

Todo ello es lo que lleva a concluir a Estela (2014) que las políticas de desarrollo local están abocadas a plantearse de una forma innovadora, toda vez que el fracaso de los modelos tradicionales se encuentra más que certificada. Se estima pertinente profundizar algo más en esta constatación.

Las recetas habituales del desarrollo local han fracasado, al menos por dos motivos complementarios: por un lado, debido a que la crisis del 2008 ha creado una nuevas condiciones en las que cada vez es más difícil crear actividades productivas nuevas que generen rentas, y; por otro lado, porque la propia concepción de la economía social y solidaria también está siendo superada por la diversidad de experiencias que están surgiendo del tejido comunitario en respuesta a las necesidades surgidas tras la crisis.

La concepción habitual de la economía social y solidaria descansa en un doble idea de considerar a esta experiencias como formas aconsejables de organizar la actividad empresarial (generadora de rentas) y segundo como formas interesantes de facilitar la integración laboral de personas en situación de especial vulnerabilidad. Sin embargo, concluye Estela (2014), que son las propias experiencias de economía social y solidaria las que trascienden esta visión limitada del sector, y por ende, esto hace necesario que se adopte un giro conceptual también a la hora de plantear las políticas locales: de ser éstas herramientas orientadas a la generación de nuevas rentas (necesarias para satisfacer las necesidades de la población), a buscar fórmulas que antepongan la satisfacción de estas necesidades, no siempre a través de la generación de rentas.

Consideramos que esta última reflexión sobre el giro conceptual necesario en el desarrollo local sintetiza de forma muy acertada las intuiciones que van surgiendo del análisis de las políticas de segunda generación. Por un lado porque entronca muy bien con el análisis previamente desarrollado por García Jané (2014), que plantea la idoneidad de las experiencias de economía social y solidaria por ser herramientas válidas para satisfacer necesidades de distinto tipo (de consumo, de producción, de financiación, etc.). En segundo lugar, porque reubica las políticas de desarrollo local más allá de las políticas de creación de empleo, muy centradas en la promoción de nuevas empresas

(principalmente mercantiles) y en la gestión de las prestaciones enmarcadas en las políticas pasivas. Y por último, porque el enfoque ecosistémico y relacional ayuda a afinar mejor la función de las administraciones públicas, a las que se les atribuye la función principal de facilitadoras o dinamizadoras, además de ser proveedoras, financiadoras, etc.

El estudio pormenorizado que realizamos a continuación sobre el caso catalán sirve para dotar de consistencia empírica al modelo de intervención que plantearemos al final del documento.

4. ESTUDIO DE BUENAS PRÁCTICAS: APRENDIZAJES DEL MODELO CATALÁN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- 4.1. Justificación del estudio de caso**
- 4.2. Visión panorámica**
- 4.3. Las demandas del sector**
- 4.4. Políticas adoptadas desde el ámbito local**
- 4.5. Aproximación analítica de la experiencia catalana**

4.1. Justificación del estudio de caso

Tal y como señala el investigador experto en políticas públicas Rafael Chaves (2019:21): *“el programa referente en esta nueva generación de políticas de fomento de la economía social (y solidaria) es el de la ciudad de Barcelona, con Jordi Via i Cop nombrado Comissionat d’Economía Cooperativa, Social y Solidària, quien va a promover el Pla d’Impuls de l’economia social y solidària de la ciutat de Barcelona (2016-2020).*

La justificación de la elección de este caso, por tanto, se deriva del hecho de considerar que el modelo catalán en su conjunto, y el caso concreto de las políticas públicas de fomento de ámbito local de Barcelona, se ajustan plenamente con las políticas de segunda generación, y son al mismo tiempo, las políticas que mayor alcance presentan a nivel del estado, tanto presupuestariamente, como por extensión territorial, y también por la variedad de medidas desplegadas.

El ejercicio que se propone en este apartado, por tanto, consiste en identificar y describir las principales herramientas de promoción que se han planteado en Cataluña en los últimos cuatro años, para en un segundo lugar, tratar de contextualizarlas en base al esquema teórico trabajado en el apartado anterior.

4.2. Visión panorámica

García Jané (2019) ayuda a poner en perspectiva el conjunto de planes e iniciativas que se han puesto en marcha en el territorio catalán desde el año 2016. Considera que es realmente este año, el 2016, cuando se empiezan a materializar, tanto desde la Generalitat como en diversos municipios, las políticas públicas de economía social y solidaria. El matiz es importante: las concibe como políticas públicas de economía social y solidaria, y no como políticas de fomento de este sector.

Las políticas de fomento tendrían como objetivo fortalecer el sector de la economía social y solidaria, principalmente a través de líneas de ayuda para la creación y consolidación de empresas cooperativas y sociedades laborales. Estas políticas, junto con aquellas contrataciones realizadas por diversos municipios a centros especiales de empleo y a empresas de inserción para la provisión de determinados servicios municipales (jardinería, limpieza, etc.) no presentaban grandes novedades y ya llevaban planteándose desde años atrás.

Sin embargo, este autor considera que es desde el 2016 y a raíz del cambio de correlación de fuerzas políticas resultante de las elecciones del 2015, cuando empezará por primera vez a materializarse una política de economía social y

solidaria, entendida en sentido amplio y no sectorial. Las políticas de economía social y solidaria, por tanto, son el conjunto de medidas orientadas a expandir un modelo socioeconómico alternativo, en todas las fases de la cadena de producción (producción, distribución, comercialización, consumo, financiación, etc) a través del impulso de dinámicas de muy diversa índole, tanto empresariales-productivas como de otra naturaleza.

El elenco de agentes institucionales involucrados en estas nuevas iniciativas es también muy amplio.

Por un lado, mediante financiación del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia de la Generalitat se inicia la creación de una quincena de *Ateneus Cooperatius*, concebidos como servicios públicos de fomento del empleo a través de la ESS. También desde la Diputación de Barcelona se han promovido distintas dinámicas a lo largo de estos años.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Barcelona crea un órgano interinstitucional llamado el *Comissionat d'Economia Cooperativa, Social y Solidària* (el Comissionat en adelante) desde el que se impulsa el citado *Pla d'Impuls de l'economia social y solidària de la ciutat de Barcelona (2016-2020)* (PIESS en adelante), con un presupuesto aproximado de 24 millones de euros.

Además, varios municipios dan inicio a un proceso de constitución de la *Xarxa de Municipis per l'Economia Social y Solidària* (XMESS en adelante), con el objetivo de crear un ámbito municipal común para desplegar políticas locales de promoción de la ESS, proceso que culmina en mayo del 2017 con la constitución de la red, gracias a la adhesión inicial de 32 municipios de todo el país (actualmente son 41 los municipios adheridos)⁹.

Sigue este mismo autor considerando que estas iniciativas institucionales dan respuesta a las demandas cada vez más concretas que se realizan a los poderes públicos por parte de las redes de cooperativas, del tercer sector y de la economía solidaria, en un momento en el que la centralidad de las políticas públicas de desarrollo local, que pivotaban casi exclusivamente en políticas de empleo, hacían aguas. También se empezarán a generar diversos materiales de carácter didáctico que ayudarán a detectar las diversas actuaciones que podrían ser emprendidas desde los municipios para el fomento de la ESS¹⁰.

El apartado que desarrollamos a continuación analiza algunas de las propuestas lanzadas desde diversos ámbitos y agentes territoriales, para intentar recoger las dinámicas con el enfoque más comprehensivo posible.

⁹ Consultado realizada en febrero del 2020 : <https://xmess.cat/municipis-adherits/>

¹⁰ Garcia Jané, J. [coord.], (2014), *Guia d'economia social i solidària per a l'administració local*, DIBA; Boixader, J. [coord.], (2016), *Experiències d'economia social i solidària als municipis*, i Garcia Jané, J. [coord.], (2016), *21 propostes per fomentar l'economia social i solidària des del ajuntaments*, DIBA.

4.3. Las demandas del sector

Son las demandas realizadas desde propio sector las que provocan la puesta en marcha de experiencias municipales a largo del territorio. Estas demandas se canalizan en propuestas concretas que buscan interpelar a los poderes públicos en aquellos ámbitos cuya competencia es, en gran medida, de carácter municipal.

A continuación reproducimos dos propuestas concretas, que recogen un listado de medidas concretas para el impulso de la ESS o el cooperativismo a nivel municipal:

La propuesta realizada por parte de la Xarxa de Economía Solidaria se estructura en base a 15 medidas concretas, resumidas en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Propuesta de la XES para el impulso de la economía social y solidaria a nivel local

15 medidas para el impulso de la ESS en los municipios
1. Promover una nueva matriz económica con la aportación de todos los agentes del cambio. 2. Generar herramientas adecuadas que hagan posible la transformación socioeconómica local 3. Crear espacios para la promoción económica de proximidad 4. Gestión cooperativa y comunal del patrimonio colectivo 5. Trabajar el cambio cultural y educativo a largo plazo 6. Asesoría formación y acompañamiento de nuevas iniciativas socioeconómicas 7. Facilitar el acceso a financiación a través de un sistema integral de finanzas éticas y promoviendo la relocalización del crédito 8. Apoyo a la intercooperación, al mercado social local y al consumo responsable 9. La ESS ha de abastecer el conjunto de las sociales, también las de las administraciones públicas 10. Recuperación de empresas y relevo empresarial 11. Municipalización y cooperativización de servicios públicos 12. Soberanía alimentaria, energética y residencial 13. Para democratizar la sociedad del conocimiento, hace falta reconocer el espacio público digital, como espacio de gestión comunitaria, y fomentar el cooperativismo de plataforma. 14. Hace falta crear un relato de la transformación socioeconómica de los municipios 15. Transformación feminista de la economía

Fuente: resumen propio del documento extraído de: <http://xes.cat/livre/15-mesures-cap-a-less-als-municipis>

Entre las propuestas enumeradas en el cuadro anterior, existen medidas de muy distinta naturaleza.

Se proponen, por un lado, medidas encaminadas a buscar un mayor reconocimiento institucional de los agentes de la ESS (medidas 1,2,3), medidas que podrían clasificar como políticas blandas institucionales. Se detallan, en este apartado, propuestas como la creación de Consejos Locales participados por agentes de la economía social y solidaria, la reorientación de las Agencias de Desarrollo Socioeconómico Local hacia políticas de fomento de la economía social y solidaria, o la transversalización de ésta en todos los departamentos del ayuntamiento, entre otras.

Se proponen también acciones concretas de políticas duras, que tratan de fortalecer el sector mediante la vinculación la demanda pública con la oferta de economía social y solidaria, o a través de modelos de provisión público-comunitaria (medidas 4, 9, 11). Las medidas contempladas en lo que respecta a la facilitación de financiación ética y la relocalización del crédito también podrían ser incorporadas dentro de este apartado (medida 7).

Existen otro tipo medidas, estrictamente relacionadas con el fortalecimiento del sector, a través de programas de acompañamiento a emprendimientos (medida 6) y procesos de transformación (medida 10), a través de promover la intercooperación mediante mercados sociales, polos territoriales o fomentando cadenas productivas transformadoras (medida 8)

Existen, además, medidas que buscan incidir en el ámbito cognitivo, provocando cambios culturales en los centros educativos (medida 5) o creando un relato cultural, una memoria histórica y un imaginario propio de la ESS (medida 14).

Por último, podrían identificarse otra serie de medidas que trascienden el ámbito concreto de la economía social y solidaria y buscan transitar hacia modelos más amplios de transformación social, mediante la transformación feminista de la economía y la propuestas de soberanías económicas (alimentaria, energética, habitacional y tecnológica).

Esta propuesta coincide en gran parte con las 10 medidas para cooperativizar los municipios realizada por la Confederación de Cooperativas de Trabajo de Cataluña, y que reproducimos a continuación.

Cuadro 3: Propuesta de la Confederación de Cooperativas de Trabajo de Cataluña

10 medidas para cooperativizar los municipios	
1.	Reconocer el cooperativismo como actor socio-económico: creación de consejos municipales o grupos de trabajo de ESS para el diseño de las políticas públicas
2.	Promoción económica con acento cooperativo: - introducir la opción de la empresa cooperativa de forma transversal en las propuestas formativas o en los recursos de las agencias de promoción económica local; - facilitar herramientas, programas y ayudas económicas para aquellos sectores sociales con mayores dificultades para acceder a la creación de cooperativas o a la incorporación como socias en las mismas
3.	Equipamientos municipales de gestión cooperativa y comunitaria: - cesión de equipamientos municipales a actividades diversos realizadas de forma cooperativa - ampliar la cesión de uso de otros recursos: bancos de tierra, naves industriales, etc. - constituir un derecho de superficie a favor de las cooperativas de vivienda en cesión de uso;
4.	Desarrollo local cooperativo y finanzas éticas: - crear instrumentos locales que mejoren el acceso a la financiación ética de las cooperativas; - crear instrumentos locales para que las cooperativas puedan acceder a subvenciones y ayudas de distintos ámbitos;
5.	Continuidad empresarial cooperativa y fomento de la intercooperación: - ayudas para la transformación cooperativa, reconversión empresarial o relevo generacional, con especial atención hacia las empresas en situación de concurso de acreedores - ayudar proyectos que busquen la intercooperación del cooperativismo local, tanto en el ámbito territorial (ecosistemas cooperativos locales o polos cooperativos) como sectoriales, mediante la articulación de cadenas de valor solidarias en la alimentación, la cultura, las energías renovables, etc.
6.	Compra pública responsable y concertación público-social: - impulsar la compra pública responsable; - para los servicios municipales de atención a las personas, priorizar la concertación público-social; - impulsar la municipalización de servicios públicos (por ejemplo, agua) mediante gestión cooperativa.
7.	Acceso a la economía local y apoyo a la digitalización: - apoyar las ferias locales y comarcales de ESS; - introducir cooperativa para dinamizar mercados municipales; - ofrecer los bajos comerciales de protección oficial a empresas de ESS; - cooperativizar la oferta turística; - apoyar la creación de plataformas digitales cooperativas;
8.	Fomento del cooperativismo en el ámbito educativo: - fomentar el aprendizaje sobre el cooperativismo en primaria y secundaria; - ampliar posgrados universitarios de ESS mediante becas municipales; - programas de prácticas en empresas cooperativas
9.	Investigación y desarrollo cooperativo: impulsar la I+D entre municipios, cooperativas, federaciones, ateneus, centros de investigación sociales y universitarios, etc.
10.	Economía feministas y democratización de los cuidados: apoyar programas que impulsan la equidad de género; impulsar la creación de cooperativas integrales de trabajadores y personas usuarias de cuidados.

Fuente: traducción propia desde
<https://www.cooperativestrebball.coop/sites/default/files/notas-prensa/arxius/lilibret10mesures.pdf>

Contextualizando esta propuesta con nuestro esquema teórico, se observa que las medidas contempladas abarcan desde las medidas blandas institucionales (1) y cognitivas (8, 9), hasta las políticas duras de oferta (4, 5, 7) y demanda (3, 6) y las relacionadas con el fomento del empleo (2).

4.4. Políticas adoptadas desde el ámbito local

Ante esta serie de demandas detalladas y estructuradas que se realizan desde el sector, las instituciones públicas recogen el guante y tratan de plantear distintas medidas de fomento.

Políticas adoptables: estrategias, funciones y herramientas

La existencia de guías didácticas, realizadas por conjuntamente por personas expertas tanto del ámbito de la economía social y solidaria, como del ámbito universitario como institucional, hace posible que la voluntad política renovada de los nuevos representantes políticos pueda canalizarse a través de ciertas medidas que al menos cuenten con un respaldo experto. Estas nuevas medidas, como decimos, surgen muchas veces como experimentaciones novedosas, al carecer de referencias previas en dichos ámbitos.

Sin embargo, aun siendo de carácter experimental, se sustentan en marcos de actuación identificados por expertos en la materia. Así, personas conocedoras del ámbito local, realizan una serie de consideraciones que tratan de acotar los ámbitos de acción de los poderes públicos locales.

La propuesta de Boixader (2014) recoge de forma comprehensiva todas las funcionalidades del ámbito local, distinguiéndolas en tres categorías: i) las estrategias, que tratan de alinear las políticas territoriales con la economía social y solidaria; ii) las formas de actuación, que se derivan de los catálogos existentes en el mundo de la intervención social, y; iii) los instrumentos de gestión local, tanto jurídicos como económicos, que vehiculizan las formas de acción a través de herramientas concretas.

Cuadro 4: Guía de Economía Social y Solidaria para la administración local

Instrumentos de gestión local para el impulso de la economía social y solidaria	
Las estrategias:	- Posibilitar - Activar - Facilitar - Proyectar - Innovar - Estimular la transición
Formas de actuación:	- Sensibilización - Información - Asistencia técnica - Ayuda económica - Formación - Redes de colaboración - Disposición de espacios - Realización directa - Intercambio de experiencias
Los instrumentos de gestión local	- Presupuesto - Fiscalidad: exenciones y bonificaciones - Compra Pública Responsable - Subvenciones - Potestad reglamentaria: reglamentos y ordenanzas - Convenios de colaboración - Autorizaciones, licencias y comunicaciones - Patrimonio municipal: bienes de dominio público, bienes patrimoniales y bienes comunales - Patrimonio público del suelo y la vivienda

Fuente: Elaboración propia a partir de Boixader (2014)

En este mismo sentido, García Jané (2014) concluye que las experiencias de economía social y solidaria son fruto de la auto-organización social, y por tanto las administraciones públicas no deben pretender sustituir a la ciudadanía. Dicho esto, el autor opina que sin embargo existe un amplio margen de actuación para las administraciones locales, que categoriza en 6 grandes funciones:

- Crear condiciones favorables, promoviendo un modelo de desarrollo local acorde con el ideario de la economía social y solidaria (cooperación, reciprocidad, solidaridad) que vayan generando un *humus* propicio para la creación de nuevas experiencias.

- Facilitar recursos a las iniciativas de economía social y solidaria: de carácter formativo e informativo, de asesoramiento, de cesión de tierras y locales, etc.
- Sensibilizar y dar a conocer el modelo de la economía social y solidaria, tanto en el ámbito educativo como en ámbitos de carácter más local, y principalmente, a través del ejemplo: mutualizando el conocimiento entre municipios, creando redes de cooperación municipales, etc.
- Proveerse de la economía social y solidaria, principalmente a través de la herramienta de la compra pública responsable, en sus distintas derivadas: comedores escolares, en los actos organizados por el ayuntamiento, transfiriendo la gestión de algún servicio municipal, etc.
- Participar en los proyectos de economía social y solidaria como socios colaboradores, sobre todo en las fases de ideación, creación y consolidación.
- Financiar proyectos de economía social y solidaria, innovando la vía clásica de las subvenciones y planteando dinámicas de *matchfunding* o intermediación con las finanzas éticas

Vemos que tanto en la primera propuesta como en la segunda aparecen, aunque en distinto orden, las distintas funciones atribuibles al ámbito local y una serie de medidas concretas que posibilitan la ejecución efectiva de dichas funciones. Pasemos ahora al análisis del citado PIESS, y las líneas concretas de acción desarrolladas.

Políticas adoptadas: la referencia del PIESS de Barcelona

Recientemente la *Xarxa de Municipis per l'Economia Social y Solidària* publicaba un documento titulado como el ABC de la economía social y solidaria en los municipios¹¹ donde recogía un amplio abanico de experiencias municipales puestas en marcha desde la constitución de la red, en el 2017.

Sin embargo, más allá del listado de acciones puntuales coordinadas desde la red XMESS, probablemente sea el PIESS de la ciudad de Barcelona la herramienta más ambiciosa e integral puesta en marcha por parte de un municipio hasta el momento. De ahí su carácter referencial (Chaves, 2019).

Este plan se plantea con el doble objetivo de promover y reforzar la ESS y descansa sobre 6 principales líneas de actuación que recogemos a continuación:

¹¹ https://xmess.cat/wp-content/uploads/2020/01/ABC_XMESS_Digital_GEN20.pdf

Cuadro 5: Líneas de actuación del PIESS

Principales líneas de actuación del PIESS	
1. Acompañamiento y formación	a) Recurso de acompañamiento y formación para iniciativas de ESS b) Reforzar las herramientas de acompañamiento y formación c) Construir líneas de ayuda para la creación de ocupación y actividad socio-empresarial y socio-comunitaria d) Contribuir a incorporar la ESS a los centros educativos (primaria, secundaria, universitaria)
2. Financiación	a) Establecer un marco de colaboración estable entre el ayuntamiento de Barcelona y el sistema de finanzas éticas b) Construir una nueva cultura de la financiación c) Incrementar el conocimiento ciudadano de las finanzas éticas d) Contribuir al desarrollo de una fiscalidad más favorable a la ESS e) Contribuir a cercar el sistema de finanzas éticas a la ESS y a otros sectores específicos para incrementar su uso
3. Intercooperación	a) Facilitar instrumentos y recursos para la identificación de empresas y entidades que apliquen prácticas de ESS para promover su tratamiento diferenciado desde la administración tanto en la contratación como en la subvención, el aumento de las compras y contrataciones entre ellas así como el consumo responsable por parte de la ciudadanía b) Contribuir al desarrollo de procesos de contratación pública responsable c) Dar soporte a los procesos de articulación de la ESS
4. Comunicación	a) Construir un relato y un imaginario común de la ESS de manera participada que favorezca el sentimiento de pertenencia al mismo. b) Difundir la ESS y sensibilizar a la ciudadanía y las organizaciones para contribuir a la generación de cambios en las prácticas de producción, distribución, consumo y ahorro. c) Definir estrategias, desarrollar herramientas, y establecer canales regidos por los principios de la ESS para dar voz y visibilizarlos diferentes sectores y prácticas que forman parte del ámbito d) Difundir y sensibilizar el conjunto de la organización municipal sobre la ESS de una manera global
5. Equipamientos y recursos	a. Poner en marcha un espacio municipal de Barcelona Activa como espacio de referencia para la ESS y la innovación socioeconómica b. Poner equipamientos públicos al servicio de la ESS c. Dar apoyo a la creación de infraestructuras y recursos para el fomento de la ESS, con carácter territorial y gestión comunitaria d. Fomentar el uso socio-comunitario de los equipos públicos e. Incorporar la ESS en políticas y prácticas del ayuntamiento
6. Territorialización y acción comunitaria	a. Impulsar la ESS en los distritos y los barrios, profundizando en su conocimiento y adaptando las actuaciones a las necesidades específicas de cada uno de ellos b. Desarrollar una estrategia específica en cada uno de los 10 distritos c. Dar apoyo a proyectos emblemáticos territoriales e identificar nuevas potencialidades

Fuente: Resumen a partir de

<http://www.economiasolidaria.org/files/plaAltresEconomies.pdf>

Este listado de líneas de trabajo y actuaciones concretas recoge gran parte de las funcionalidades y medidas que se han ido desgranando en este informe, bajo otro esquema de categorización.

La primera línea alude al ámbito del emprendimiento, categorizadas en nuestro modelo como políticas dirigidas al empleo. La segunda línea, la de la

financiación, propone vías innovadoras en el ámbito de las políticas de oferta de medidas económicas; la tercera línea, combina medidas institucionales blandas con políticas de demanda duras (compra pública); la cuarta medida, de comunicación, se entronca dentro de las medidas cognitivas; la quinta línea de cesión de equipamientos y recursos estaría en la línea de medidas institucionales de fortalecimiento de la oferta; y por último, la línea de territorialización trasciende de alguna manera el enfoque más sectorial y trata de alinear las estrategias de desarrollo urbano con el fomento de la economía social y solidaria.

El PIESS incluye, por tanto, todas las vías posibles de fomento de la economía social y solidaria recogidas en nuestro modelo teórico, y trata de acompañarlas con un presupuesto asignado para cuatro años que en principio, posibilitaba la puesta en práctica real de las actuaciones previstas.

Pero más allá de los contenidos del plan, el proceso de confección del mismo, y su estructuración institucional responden de lleno con el modelo de políticas de segunda generación propuesto en este informe.

Tal y como se reconoce en el texto del PIESS, el Plan es el resultado del diálogo cruzado entre la economía social y solidaria y el municipio, relación que se ha mantenido en todas las fases de la ideación y la ejecución del plan.

Así, el plan nace con el diagnóstico de la economía social y solidaria en Barcelona realizado conjuntamente con el sector¹², diagnóstico que más allá de sistematizar las necesidades detectadas en el sector, da pie para identificar y argumentar algunas de las potencialidades del sector (tanto económicas como de carácter transformador) y construir el ideario necesario para poder atribuir al sector un papel preponderante en la construcción de un nuevo modelo socioeconómico para la ciudad.

Además de este diagnóstico compartido, el PIESS hace mención expresa a los documentos propositivos realizados por el propio sector, recogidos en el apartado anterior, que sirvieron como fuentes inspiradoras y que trataron de incorporar en la confección de las líneas de actuación del plan.

Este trabajo dialógico y relacional también se dio a lo largo del proceso de elaboración del PIESS, que se presenta como un proceso de coproducción y corresponsabilidad. Durante un año de trabajo compartieron espacio diversos agentes, que bajo el liderazgo del Comissionat aglutinaron a las principales entidades representativas de la economía social y solidaria (en su vertiente socio-empresarial y socio-comunitaria) y de la economía colaborativa del procomún. Más allá del sector, trataron de transversalizar el relato de la economía social y solidaria en todos los órganos del ayuntamiento y también se

¹² https://www.lacitatinvisible.coop/wp-content/uploads/2016/02/essb_def3.pdf

posibilitaron vías de participación ciudadana directa en el Plan de Actuación Municipal, desde donde se recogieron más de trescientas propuestas ciudadanas que fueron contempladas para la elaboración del PIESS.

4.5. Aproximación analítica de la experiencia catalana

A lo largo de este apartado se han reproducido diversos documentos de trabajo y propuestas para la acción que recogían infinidad de medidas de fomento de la economía social y solidaria que han sido aplicadas en distintos ámbitos del territorio catalán en los últimos cuatro años.

La replicabilidad del modelo en el resto de ámbitos locales del estado pasa por diversas estrategias: se pueden replicar los procesos, los marcos de actuación recogidos en las guías, las medidas concretas recogidas en diversos documentos, etc.

El modelo desarrollado en este informe trata de buscar esta replicabilidad a través de un ejercicio de abstracción que permita identificar de una forma simplificada los principales modelos de intervención (apartado 5) que se ajustan a los objetivos de intervención pública.

La construcción teórica de nuestro modelo, se basa principalmente en los esquema de trabajo desarrollados por Chaves (2002, 2008; 2010, 2019) y García Jané (2014, 2019).

El caso catalán ha sido estudiado y referenciado en el trabajo teórico de estos dos autores.

Empezando por el PIESS, tal y como se reconoce en el trabajo de Chaves (2019), el plan constituye un ejemplo paradigmático de las políticas públicas de segunda generación, ya que se corresponde plenamente con los cuatro enfoques que caracterizan estas nuevas políticas: el enfoque relacional, holístico, ecosistémico y transversal.

El PIESS es el resultado de un proceso de co-producción entre la ESS y el ayuntamiento, y ha sido liderado por un agente institucional, el Comissionat, que ha impulsado y trabajado por que tenga un carácter holístico y transversal, mediante medidas integrales y coherentes con el resto de políticas públicas municipales. El carácter ecosistémico se refleja en su vocación de territorialización y acción comunitaria, donde se enmarca el desarrollo de las experiencias de ESS en el marco de un ecosistema de agentes más amplio.

Ampliando la mirada al conjunto del territorio, García Jané (2019) considera que todas las acciones acometidas sobre el territorio catalán responden a la

consecución de tres generaciones de políticas públicas: de conocimiento, de impulso y de uso.

Entre las políticas de conocimiento se encuentra la batería de medidas encaminadas a dar a conocer y socializar las experiencias de economía social y solidaria, tales como diagnósticos territoriales, mapeos, catálogos de entidades, directorios de empresas, observatorios locales, etc. que finalmente acaban siendo publicadas en guías didácticas para la acción municipal.

El segundo eje lo constituyen las actuaciones de impulso, canalizadas en dos ámbitos: las medidas de sensibilización y las medidas de apoyo a la creación y consolidación de las entidades de economía social y solidaria. Entre ellas se encuentra la constitución de la red de ateneos cooperativos, la financiación de emprendimientos, la apertura de espacios de incubación, etc.

Por último se encuentran las actuaciones de uso de la economía social y solidaria, donde el eje prioritario se centra en la satisfacción de las necesidades territoriales a través de las entidades de la economía social y solidaria. De este ámbito nacen experiencias con participación o impulso público, en los ámbitos de la vivienda, de la exclusión social, la alimentación, la transición ecológica, financiación municipal, gestión comunitaria de equipamientos municipales, etc.

Todas estas políticas, cuyo catálogo de buenas prácticas se encuentra en el manual publicado por la XMESS¹³, han sido complementadas por acciones denominadas como de fertilización, que abonan el terreno o crean condiciones favorables para que nuevas experiencias de economía social y solidaria vayan surgiendo en respuesta a diversas necesidades sociales del territorio.

¹³ ¹³ https://xmess.cat/wp-content/uploads/2020/01/ABC_XMESS_Digital_GEN20.pdf

5. CONSTRUCCIÓN DE LA PROPUESTA TEÓRICA

5.1. Acotación de los sectores de actividad

5.2. Líneas de actuación según grado de complejidad

5.3. Modelos de intervención, objetivos y fórmulas organizativas

5.4. Modelos de intervención por sectores de actividad

5.5. Acciones concretas a desarrollar

El modelo teórico que presentamos a continuación tiene como objetivo proponer un esquema simplificado de intervención para las distintas administraciones locales, sean municipios, agencias de desarrollo local, o entidades provinciales.

El ejercicio de generalización del ámbito local para todo el estado exige de un análisis caso por caso, que por las limitaciones de este trabajo no se han podido realizar. El análisis pormenorizado del reparto competencial entre entidades provinciales y locales de todas las comunidades Autónomas del Estado excede del todo el alcance de este trabajo, por lo que hemos tratado de solventar dicho problema realizando la aproximación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y con el objetivo que aun siendo una aproximación sesgada, parte de la propuesta pueda ser generalizable en distintos ámbitos locales a nivel estatal.

Es por ello que tanto la acotación de los sectores de actividad, como el diagnóstico específico de algunos sectores estratégicos se ha realizado con ajuste a la realidad del País Vasco. Consideramos, sin embargo, que la propuesta final de modelos de intervención pública mantiene intacta su aplicabilidad para el conjunto de administraciones locales del Estado.

5.1. Acotación de sectores de actividad

El ejercicio, en este caso, para el filtrado inicial e identificación final de los servicios objeto de actuación ha seguido el siguiente proceso:

- Se ha partido de la última ley de instituciones locales LEY 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi¹⁴ para concretar las competencias concretas que se asignan al ámbito municipal dentro de los servicios locales y territoriales (artículo 17 de competencias propias de los municipio)
- Se han excluido de este listado de 37 competencias aquellas que por su propia naturaleza son tareas asumidas con el personal administrativo propio o que son de provisión exclusivamente pública, y por tanto difícilmente externalizables.
- Por último se ha confeccionado una lista los servicios que en principio son principalmente de competencia municipal, y existe en todos ellos margen para el desarrollo de actividad mercantil y posibilidad de externalización.

¹⁴http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/normativa/autonomica/paisvasco?p=1393261726557&packedargs=idContenido=1394091&idLeyJunta=1386063&idLeyModificacion=1386088&paux=1393261726557&template=Loreg%252FJEC_Contentido

- El listado definitivo obtenido de este proceso de filtrado es el siguiente:

Tabla 4: Servicios locales y territoriales con posibilidad de impulsar experiencias de economía social

Listado de servicios locales y territoriales
1. VIVIENDA
2. PROTECCIÓN MEDIO AMBIENTE (SENSIBILIZACIÓN)
3. SERVICIOS SOCIALES/INCLUSIÓN SOCIAL/ INMIGRACIÓN
4. AGUA DE USO URBANO (POCO PROBABLE)
5. ALUMBRADO PÚBLICO, LIMPIEZA VIARIA, PAVIMENTACIÓN, PARQUES JARDINES
6. RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS
7. TRANSPORTE PÚBLICO (ÁMBITO RURAL)
8. EQUIPAMIENTOS DEPORTIVOS (SUBCONTRATACIÓN DE GESTIÓN; COOP USUARIOS) POCO PROBABLE
9. EQUIPAMIENTOS CULTURALES (SUBCONTRATACIÓN DE GESTIÓN; COOP USUARIOS)
10. CONSERVACIÓN PATRIMONIO HISTÓRICO MUNICIPAL
11. TURISMO LOCAL (SUBCONTRATACIÓN DE GESTIÓN)
12. PLANES LOCALES DE EMPLEO (SUBCONTRATACIÓN DE GESTIÓN)
13. EDUCACIÓN INFANTIL: GUARDERÍAS
14. SEGURIDAD
15. ENERGÍA / SOBERANÍA ENERGÉTICA
16. PRIMER SECTOR / SOBERANÍA ALIMENTARIA

Fuente: elaboración propia

De un primer análisis sobre los sectores que en principio muestran un mayor margen para la puesta en marcha de políticas de fomento, se identifican 6 sectores en donde la acción pública podría tener a priori la posibilidad de plantear medidas más duras o complejas.

Se trata en definitiva de sectores que:

- O bien tienen un marco regulador específico que propicia políticas de fomento de cooperativas y otras formas de economía social (vivienda y servicios sociales),

- O bien muestran un amplio margen para la innovación social, al ser sectores en los que la potencialidad de crear nuevos nichos de empleo o emprendimiento en economía social es alto (servicios sociales, sector agropecuario, eléctrico,...)
- O bien sectores que cuentan ya con experiencias importantes en economía social y muestran una posibilidad de replicabilidad o escalabilidad alta.

El listado definitivo de estos sectores estratégicos es el siguiente:

Tabla 5: Sectores estratégicos con mayores posibilidades de acción pública

Sectores estratégicos con mayores posibilidades
4. VIVIENDA
5. SERVICIOS SOCIALES/INCLUSIÓN SOCIAL/ INMIGRACIÓN
6. PROTECCIÓN MEDIO AMBIENTE (SENSIBILIZACIÓN)
7. PLANES LOCALES DE EMPLEO (SUBCONTRATACIÓN DE GESTIÓN)
8. ENERGÍA / SOBERANÍA ENERGÉTICA
9. PRIMER SECTOR / SOBERANÍA ALIMENTARIA

Fuente: elaboración propia

En estos sectores con mayor potencial para el desarrollo de políticas que fomenten nuevos emprendimientos en economía social se ha realizado un diagnóstico mucho más detallado, a través de 7 entrevistas¹⁵ en profundidad que buscaban explorar las distintas posibilidades de actuación pública para el fomento de la economía social, desde aquellas medidas con un menor grado

¹⁵ La relación de personas entrevistadas para este primer diagnóstico responde a los siguientes perfiles:

- Vivienda: Doctora en Economía Aplicada de la UPV/EHU y especialista en el tema de políticas de vivienda y viviendas cooperativas
- Servicios sociales: Presidente de Grupo Cooperativo Agintzari de iniciativa social en el ámbito de los servicios sociales
- Medio ambiente: Gerente del empleo social en la Cooperativa Emaus Fundación Social
- Planes locales de empleo: dos persona entrevistadas: Responsable de Agencia de Desarrollo para la comarca de Beterri-Buruntza y Responsable del programa de fomento de economía social y emprendimiento cooperativo KoopFabrika.
- Sector energético: Doctora en Ingeniería Eléctrica de la UPV/EHU y presidenta de la Asociación Goiener
- Sector alimentario: Doctora en Economía Financiera de la UPV/EHU y especialista en primer sector y agroecología.

de implicación institucional y financiero por parte de los municipios, hasta aquellas medidas que supondrían una implicación más directa.

A través de este proceso de acotamiento del objeto de estudio y de profundización de medidas aplicables en los sectores más estratégicos se ha construido la propuesta que presentamos a continuación.

5.2. Líneas de actuación según grado de complejidad

Los municipios tienen infinidad de posibilidades de acción para el fomento de la economía social en sus territorios, tal y como se justificó en la primera parte de este informe.

Rescatando y resumiendo las conclusiones del apartado anterior, las administraciones locales pueden incidir sobre el sector a través de medidas blanda y duras de oferta, demanda y empleo (Chaves, 2010).

Haciendo uso de otra de las clasificaciones propuestas, los municipios pueden fomentar la economía social y solidaria a través de actuaciones de conocimiento, de impulso y de uso (García Jané, 2019). Más allá de las actuaciones concretas, también se ha concluido en el primer apartado que la forma en que se diseña dicha política pública también se ha ido modificando, tendiendo hoy en día hacia modelos de intervención que incorporan un enfoque relacional, holístico, ecosistémico y transversal (Chaves, 2019).

Aterrizando en medidas concretas, en algunos sectores existe un amplísimo campo a desarrollar tanto en la oferta (políticas institucionales, cognitivas y económicas), como sobre la demanda (a través de mecanismos de compra pública responsable o concertación), como sobre el empleo en la economía social (fomentando el emprendimiento o consolidando la oferta existente).

En algunos sectores de actividad se percibe, *a priori*, un menor margen para actuar sobre la oferta, por lo que una de las opciones más factibles podría ser dinamizar la demanda.

Y por último, cabe toda una batería de medidas de carácter institucional y cognitivo que se pueden desarrollar independientemente de la fortaleza de las entidades de economía en cada sector de actividad.

Pongamos por caso el ámbito de los servicios sociales. Este es un ámbito en el que los municipios suelen tener mucho trabajo y muchas competencias. Puede haber legislación sectorial específica, que incluya medidas discriminatorias favorables al tercer sector, además de la Ley de Contratos del Sector Públicos que permite fijar contratos reservados para cualquier tipo de entidad de la economía social. Por último, cabe la posibilidad de que exista un tejido

asociativo importante de usuarios de servicios sociales, así como una tejido empresarial cooperativo con empresas de tamaño considerable. A todas luces, estaríamos ante un sector donde cabrían muchas posibilidades para intervenir en distintas líneas.

Pues bien, ¿qué es lo que podría hacer un municipio para fomentar experiencias de ESS en dicho sector? Algunas medidas, presentadas de forma escalonada, podrían ser las siguientes:

- El ayuntamiento podría orientar a las familias usuarias de servicios sociales (por ejemplo perceptoras de la prestación económica de asistencia personal) para que contraten sus servicios a alguna cooperativa de la comarca, o por qué no, también podría asociar a dichos usuarios en una asociación o en una cooperativa de usuarios, para ordenar mejor la demanda, y generar dinámicas colectiva y participativas en dicho ámbito.
- Una vez de asociar la demanda, podría vincularlo a una oferta de entidades de economía social de la comarca. Si no existiera tal oferta, el municipio podría incidir a distintos niveles:
 - o tendría la posibilidad de persuadir y acompañar técnicamente procesos de cooperativización de las asociaciones, grandes asociaciones, que actualmente prestan servicios en este sector;
 - o podría formar y acompañar a personas trabajadoras (cuidadoras) para emprender de forma colectiva, generando unos beneficios sociales añadidos en términos de mejora de sus condiciones laborales y en definitiva, mejora de la calidad del servicio prestado;
 - o el municipio, además, podría ayudar en la viabilidad de dicha cooperativa mediante distintas medidas de demanda: o bien orientando nuevos prescriptores a los servicios prestados por la misma, o bien guardando una parte del mercado público (en el servicio de asistencia domiciliaria, por ejemplo) a dicha cooperativa mediante los contratos reservados que permite la ley.
- Añadiendo un grado más de complejidad, cabría la posibilidad al menos jurídica, de que el municipio incidiera de forma más integral y directa sobre la oferta y la demanda conjuntamente, por ejemplo, facilitando la creación de una cooperativa integral de cuidados (compuesta por personas socias usuarias y socias trabajadoras) e incluso colaborando en la gestión de dicha cooperativa: sea de manera técnica (incorporando técnicos municipales en el consejo rector), institucional (convenios de colaboración, concertación, etc.) o financiera (mediante fondos propios o intermediando con las finanzas éticas).

- Por último, se podría optar por políticas más integrales, por estrategias de cooperativización y mutualización que respondieran a más de una necesidad territorial, estrategias de carácter más integral y multisectoriales, por ejemplo, planteando servicios sociales en coordinación con las políticas de vivienda y con las políticas de fomento del primer sector ¿Cómo? Una opción podría ser reservar o adjudicar un solar público para la promoción de una vivienda colaborativa (*senior co-housing*), construida por una empresa cooperativa y gestionada en forma de cooperativa en cesión de uso, y los servicios comunes de esa vivienda colaborativa (por ejemplo el comedor) se podrían ofertar por parte de otras cooperativas (de producción agroecológica) o empresas de inserción (servicios de catering y reparto) de la comarca.

El margen para la inventiva es inmenso, y la posibilidad de generar procesos de innovación social, también. Hacen falta políticas decididas, cuadros técnicos formados que aporten seguridad jurídica y procedimental, y en definitiva, empresas de economía social que operen en dichos ámbitos de actividad.

Podríamos realizar el mismo ejercicio en los 16 sectores que hemos identificado como prioritarios, pero entendemos que el objetivo principal de este proyecto es previo al mismo: proponer un esquema marco de intervención, del que cuelgan toda una serie de medidas y acciones concretas

Es por ello que, en lugar de contrastar una por una la enorme batería de medidas posibles para cada sector, el objetivo de este informe ha sido realizar una propuesta de intervención más de tipo teórica. El objetivo no es otro que plantear un esquema que agrupa todas las medidas en tres modelos de intervención, que responden a objetivos diversos, y que se corresponderían con distintas acciones concretas para cada uno de los sectores.

5.3. Modelos de intervención, objetivos y fórmulas organizativas

En base a la propuesta teórica de la que se parte en este trabajo, de políticas duras y blandas que inciden sobre la oferta, sobre la demanda y sobre el empleo, establecemos en este trabajo una categorización propia que estimamos que sintetiza, aclara y facilita su posterior contraste por parte de los diversos responsables territoriales.

De esta forma, y con objeto de adaptar la intervención pública en base al nivel de complejidad o integralidad que se pretenda políticamente, hemos agrupado las estrategias de intervención en tres modelos de intervención distintas aunque complementarias entre sí. Es evidente que la validez del esquema de trabajo que presentamos dependerá de su capacidad de aplicación y operatividad, y por tanto, somos plenamente conscientes de que cada

municipio o comarca, deberá trasladar a su situación concreta la plasmación concreta de las líneas de acción. Presentamos, por tanto, el siguiente modelo con el objetivo de facilitar la comprensión de las formas de actuación posible. El que lo hayamos logrado o no dependerá, como decimos, de la validez otorgada por los agentes implicados.

- **FERTILIZAR o crear condiciones favorables para el fomento de experiencias asociativas:**

En este primer modelo de intervención entrarían todas aquellas medidas tanto institucionales como cognitivas que buscan fertilizar el terreno, de tal forma que las experiencias de economía social sean más conocidas, mejor valoradas y tenidas en consideración como herramientas útiles y deseables para la satisfacción de necesidades de todo tipo. El objetivo último, o la cosecha misma más allá de la siembra, constituiría en la generación de un *humus* social que incorporara una cultura de la asociación y la participación ciudadana, a través de la creación de redes ciudadanas e institucionales de todo tipo.

Cabrían en este primer nivel de incidencia todas las dinámicas y procesos de intercambio (ferias, mercados sociales), intercooperación y *networking* (redes de municipios, redes intersectoriales, etc.), formación y sensibilización (jornadas, encuentros), institucionalización (grupos y mesas de trabajo, comisiones, etc.), acceso público a equipamientos de co-working, etc. También hablamos de ayudar a crear grupos de consumo (producto agroecológico local) y asociaciones de usuarios (de vivienda, servicios sociales, transporte, de cultura, de educación, etc.).

El objetivo de todas estas medidas sería fortalecer la economía social a través de diversas fórmulas asociativas que dieran pie, en definitiva, a una mayor participación y una mayor articulación de la sociedad civil y las instituciones públicas.

- **SOCIALIZAR la prestación del servicio público**

En este segundo modelo se incorporan las medidas que exigen un mayor nivel de implicación institucional por parte de los municipios. Se trataría de incidir doblemente sobre la oferta y la demanda, utilizando conjuntamente todas las medidas duras establecidas en el marco teórico: fortalecer la oferta existente y generar nueva oferta a través del emprendimiento social, y orientar la demanda pública hacia este tipo de servicios.

Las políticas de demanda se estructurarían básicamente a través de la compra pública responsable, que tal y como analizábamos anteriormente, debería desarrollar todo el potencial de las posibilidades de licitar los servicios con un mayor nivel de enlotaje, utilizando los contratos reservados y valiéndose en la

medida de lo posible de las cláusulas sociales en los criterios de adjudicación y en las condiciones especiales de ejecución.

En el lado de la oferta caben infinidad de medidas: desde ayudas económicas, fiscales y técnicas a las entidades de economía social, hasta servicios de emprendimiento con orientación hacia la economía social.

El objetivo último sería socializar (que no privatizar) el servicio público, y las fórmulas organizativas a impulsar podrían ser básicamente dos, dependiendo de cuál sea el objetivo prioritario: si el objetivo es crear empresas de propiedad colectiva (a través de cooperativas o sociedades laborales) o si es incidir más en el ámbito de la inclusión socio-laboral de colectivos más desfavorecidos (a través de empresas de inserción y centros especiales de empleo).

- **COMUNITARIZAR o transitar hacia modelos de gestión comunitaria**

Establecemos este tercer nivel para el conjunto de medidas que exigen un mayor grado de implicación de las administraciones públicas, por la complejidad que entrañan (tanto técnica como política) y por el grado de inventiva que exigen, en la medida en que se encuentran poco exploradas a nivel del territorio.

Nos referimos a los modelos que superan la contratación pública a empresas de economía social. Estaríamos hablando de la construcción conjunta de estructuras multi-partitas, donde se combinaría la presencia de la administración pública con la gestión cooperativa del servicio y el diseño y la implementación comunitaria. Hablamos de estructuras societarias integrales (cooperativas integrales, fundaciones públicas, empresas sociales con participación pública) que aglutinan en su seno, y de forma conjunta, la oferta y la demanda de dicho servicio.

Los casos más conocidos serían algunas casas de cultura, bibliotecas municipales o centros deportivos, gestionadas por empresas sociales (cooperativas de trabajo o empresas de inserción) y que coordinan la elaboración de planes o el diseño de la oferta cultural/deportiva en colaboración con las asociaciones culturales y deportivas del pueblo y con los ciudadanos interesados. La implicación pública en este caso, residiría en la cesión de la gestión de un equipamiento municipal, pero cabrían otras posibilidades más comprometidas: tales como participar en el capital social de una empresa social (sea cooperativa, se empresa de inserción) para asegurarse una cuota de decisión (especialmente en aquellos sectores vinculados a derechos sociales), y en los que la prestación de servicios es de responsabilidad pública (por ejemplo vivienda, educación y servicios sociales).

Resumimos los tres modelos, vinculándolos a las fórmulas organizativas de la economía social que mejor se adecuarían a los objetivos propuestos por la intervención pública:

Tabla 6: Modelos de intervención, objetivos y fórmulas organizativas

Modelo de intervención	Objetivo prioritario de intervención pública	Fórmulas organizativas de ES
FERTILIZAR	Promover las condiciones favorables que resulten en una mayor participación ciudadana	- Asociaciones de usuarios - Cooperativas de usuarios
SOCIALIZAR	Promover la apropiación colectiva de la actividad económica	- Asociaciones con actividad económica - Sociedades laborales - Cooperativas de trabajo asociado
	Promover la inclusión socio-laboral a través de la actividad económica	- Cooperativas de trabajo asociado - Empresas de inserción - Centros especiales de empleo
COMUNITARIZAR	Promover fórmulas de gestión público-cooperativa-comunitaria	- Cooperativas integrales con participación pública - Fundaciones públicas - Empresas de inserción con capital público

Fuente: Elaboración propia

5.4. Modelos de intervención por sectores de aplicación

A continuación se realiza una aplicación de la propuesta teórica de los tres modelos de intervención para cada sector o servicio territorial de ámbito local.

Se trataría, en definitiva, de realizar una aproximación más ajustada a cada uno de los sectores, con el objeto de buscar una mayor idoneidad de los modelos de intervención planteados con los sectores analizados.

Para ello se ha realizado un primer diagnóstico con diversos expertos, donde se han analizado caso por caso los diversos sectores de actividad, realizando el diagnóstico concreto en base al siguiente esquema de trabajo:

Tabla 7: Palancas y obstáculos para promover políticas de fomento

PALANCAS	OBSTÁCULOS
1.- Existencia de experiencias tractoras: sociedad auto-organizada o cooperativa en marcha	1.- Inexistencia de experiencias: falta modelo
2.- Potencial de emprendizaje: existencia de nichos poco explorados	2.- Factores técnicos: capitalización/inversión inicial, mercados copados, etc...
3.- Promoción pública: existencia de - organismos de promoción o legislación favorable	3.- Factores políticos: falta de impulso político u oposición de agentes sociales

Fuente: Elaboración propia

El modelo de intervención propuesto, ajustado a la realidad vasca, exige de ciertas aclaraciones previas para su posible replicabilidad en el resto del estado:

- La presencia de las entidades de economía social puede ser distinta en cada sector analizado dependiendo del territorio concreto, y por tanto las posibilidades de tracción de dichas entidades varían de un sector y de un territorio a otro.
- Al mismo tiempo, hay sectores que muestran mayor margen de inventiva social (por necesidad social, por falta de cobertura, etc.) y otros que presentan mercados casi copados por grandes empresas (electricidad, limpieza viaria). El análisis de mercados concretos también variaría de un territorio a otro.
- Por último, la existencia de un reconocimiento institucional (a través de organismos, normativas, grupos de trabajo) facilita la canalización de dichas medidas, pero el grado de desarrollo institucional en cada sector también varía de un territorio a otro.
- En cuanto a los obstáculos identificados, se plantean tres principales problemas: la falta de tejido previo (la inexistencia del modelo a promover), los problemas de carácter más técnico (regulación compleja, capitalización inicial, plazos de amortización, etc.) y los debates de carácter más político, que pueden aparecer especialmente en sectores tradicionalmente concebidos como públicos y que muestran resistencias

importantes para su externalización. Huelga decir que estos tres elementos también son coyunturales de cada territorio.

Del cruce de dichas variables alentadoras o paralizantes para cada sector, afinamos la propuesta por sectores de la siguiente manera:

FERTILIZAR:

Se plantea, en general, en sectores con un importante margen de innovación social, pero que sin embargo, al estar considerados como servicios de bienestar social, (educación, vivienda, servicios sociales,...) están categorizados como derechos sociales.

Todos estos servicios, al ser de responsabilidad pública directa, están en muchos casos ampliamente reguladas sectorialmente (ley de vivienda, ley de servicios sociales, ley de educación pública, ley sector eléctrico, ley tercer sector social....), y en muchas de ellas se hace mención específica o se deja abierta la opción de proveerlas a través de fórmulas empresariales cooperativas o de carácter no lucrativo.

Por tanto, nos referimos a sectores que muestran grandes oportunidades de cooperativización, porque cumplen en mayor o en menor grado los tres factores identificados como palancas del proceso: existencia de experiencias cooperativas tractoras, amplio margen de innovación/emprendizaje y existencia de herramientas suficientes para aplicar políticas públicas de promoción.

Sin embargo, el mayor problema identificado en estos ámbitos es de carácter político o comunicativo: estos procesos puedan ser interpretados como procesos de privatización de servicios de bienestar social, los cuales encontrarían previsiblemente una importante oposición por parte de agentes sociales y de la sociedad civil organizada.

Por tanto, e intentando solventar esta dificultad, las estrategias de fomento en estos sectores se plantearían, en principio, desde dos lógicas distintas pero complementarias:

- Dinamizar de procesos de asociación de las personas usuarias, para reclamar/organizar de forma más eficiente los servicios públicos
- Impulsar procesos de emprendizaje (coops de trabajo) para la subcontratación de servicios a entidades cooperativas, siempre y cuando éstas no estén ya ofrecidas de forma consolidada desde el sector público.

La posibilidad de que estos servicios se presten a través de estructuras cooperativas multi-stakeholder (modelo comunitario) no se ha explorado aún, pero todos estos servicios podrían contar con las condiciones necesarias para ello: sociedad civil organizada (asociación de usuarios), implicación pública y existencia de estructuras empresariales. Por tanto, cabría la posibilidad de teorizar modelos que sirvieran para poner en marcha experiencias piloto en dichos sectores.

Otro de los elementos que podría suavizar la previsible oposición política sería que las entidades actuaran desde lógicas no lucrativas, por ejemplo a través de cooperativas de iniciativa social o asociaciones de usuarios.

SOCIALIZAR

Se plantea en actividades vinculadas al servicio municipal, que cumplen dos características:

- Su externalización no generaría *a priori* oposición política importante, al estar todas ellas altamente externalizadas
- La inexistencia de movimientos sociales o ciudadanía organizada en estos sectores, hace que tampoco muestren potencial suficiente para transitar hacia modelos más comunitarios (modelo comunitario).

La externalización cooperativa se plantearía así, en servicios municipales ya externalizados, donde el sector público, contando con herramientas de contratación pública responsable (Ley Contratación Pública), cláusulas sociales, mercados reservados, etc...podría orientar su demanda de servicios hacia empresas de economía social.

A este esquema de subcontratación se le debería de sumar un segundo enfoque: la necesidad de que haya una oferta efectiva por parte de la economía social. La administración pública podría orientar la demanda de servicios públicos hacia las entidades de la economía social, siempre y cuando éstas estén bien posicionadas en cada sector de actividad externalizable. En caso de que no existiera, pues, una oferta solvente, las administraciones públicas deberían fomentar procesos de emprendimiento para generar nueva actividad económica bajo las fórmulas organizativas de la economía social.

Además, en esta oferta de las entidades de economía social, el decisor público podría optar por dos principales modelos organizativos, según objetivo prioritario: si el objetivo es socializar el servicio o facilitar procesos de apropiación colectiva, se podrían fomentar las cooperativas de trabajo asociado, las sociedades laborales o las asociaciones con actividad económica. Si, por el contrario, el objetivo prioritario buscara la inclusión sociolaboral de personas en situación de dificultad, las fórmulas organizativas

más adecuadas serían las empresas de inserción o los centros especiales de empleo. Huelga decir que estos dos objetivos no son excluyentes entre sí, por lo que cabría la posibilidad de buscar fórmulas, como las cooperativas de integración social o de interés general, que combinaran ambos objetivos.

La principal dificultad en este modelo de intervención tendría que ver con aspectos técnicos: ausencia de empresas importantes en el sector, mercados oligopolísticos, mercados con una regulación muy compleja, necesidad de capitalización inicial importante, necesidad de know how tecnológico/instalaciones, etc.

COMUNITARIZAR

Se plantea en sectores, que a priori, presentan todas las facilidades y ninguna de las dificultades identificadas en el modelo de análisis, por lo que muestran el potencial para plantear modelos de intervención más comprometidos para la administración pública:

- No generan controversia política
- No plantean mayores problemas técnicos
- Existen empresas de economía social o sociedad civil organizada que sean tractoras del proceso

La posibilidad de transitar desde modelos públicos municipales hacia modelos más comunitarios pasa por abrir las estructuras de gobernanza a alianzas tripartitas entre: administración pública, espacio comunitario y empresas de economía social. El esquema sería compatibilizar un servicio/equipamiento público, con un diseño/planificación abierto a la comunidad y externalizar la prestación o la gestión del servicio a una empresa de economía social (que podría ser una cooperativa de trabajo asociado simplemente, o una cooperativa integral con participación de trabajadores, usuarios y administración pública, una empresa de inserción con capital público o una fundación pública.)

5.5. Acciones concretas a desarrollar

Modelo de intervención	Sectores de actividad	Acciones concretas a desarrollar
FERTILIZAR OBJETIVO Generar condiciones favorables FÓRMULAS ORGANIZATIVAS Asociaciones de usuarios Cooperativas de usuarios SECTORES Servicios sociales Vivienda Educación Energía Cultura Deporte Comercio	EDUCACIÓN	Comedores escolares o guarderías gestionadas por asociaciones de padres y madres que contraten servicios de cooperativas de la comarca
	SERVICIOS SOCIALES	Asociación o cooperativa de usuarios de servicios sociales para reclamar servicios de mayor calidad o contratar de forma conjunta servicios de cuidados ofrecidos por empresas de economía social Cooperativizar las asociaciones de usuarios (fuertes en el ámbito de la diversidad funcional) para que oferten de manera más profesional los servicios incluidos en cartera
	CULTURA	Mesa de cultura: juntar asociaciones culturales para organizar de forma conjunta la oferta cultural del municipio
	DEPORTE	Mesa de deporte: juntar todos los equipos y organizar de forma conjunta el uso y acceso a instalaciones municipales
	COMERCIO	Pasar del modelo de Asociación de Comerciantes (captador de subvenciones) a crear cooperativas de segundo grado que mutualizan parte de sus necesidades compartidas (servicios: repartidores, sustituciones en comercios,...) con financiación pública para dichos servicios
	ELECTRICIDAD	Asociar consumidores de electricidad para comercializar a través de cooperativas de consumo energía de origen renovable
	PRIMER SECTOR	Asociar el consumo de productos agrarios para hacer viable la implantación de nuevas producciones ecológicas locales Mutualizar parte de las necesidades compartidas: banco de semillas, distribución, empresas de transformación,
	VIVIENDA	Promover cooperativas o asociaciones de usuarios para la gestión de equipamientos dotacionales dirigidos a colectivos concretos (senior, juventud,...) bajo fórmulas de co-housing y gestionadas por cooperativas en cesión de uso

Modelo de intervención	Sectores de actividad	Acciones concretas a desarrollar
SOCIALIZAR OBJETIVOS Promover la apropiación colectiva de la actividad económica Promover la inclusión socio-laboral a través de la actividad económica FÓRMULAS ORGANIZATIVAS Asociaciones con actividad económica Sociedades laborales Cooperativas de trabajo asociado Empresas de inserción Centros especiales de empleo SECTORES Limpieza viaria Recogida residuos Transporte público Agua Seguridad Electricidad Vivienda Primer sector Conservación patrimonio	LIMPIEZA VIARIA	Introducción de contratos reservados para subcontratación de limpieza viaria a empresas de inserción y cooperativas
	RECOGIDA DE RESIDUOS	Introducción de contratos reservados para subcontratación de limpieza viaria a empresas de inserción y cooperativas
	TRANSPORTE:	Innovar en zonas rurales: ampliar servicios público-cooperativos de transporte Transformación cooperativa de las empresas familiares de transporte Servicios de taxi a personas mayores que residen en zonas rurales
	AGUA	Cooperativizar los trabajadores de las empresas públicas de agua gestionadas mediante sociedades anónimas
	EDUCACIÓN	Orientar la licitación comedores escolares a producción agroecológica cooperativa local Cooperativizar las empresas instrumentales creadas para la gestión de Eskola Kirola (extracurriculares) Cooperativizar las asociaciones de ocio con actividad económica contrastada y permanente: ludotecas, udalekus,
	DEPORTE	Cooperativizar los trabajadores de polideportivos públicos que son subrogados de una empresa licitante a otra
	TURISMO	Planes turísticos desarrollados en colaboración con emprendedores que generan contenidos de la oferta turística
	SEGURIDAD	Promover emprendizajes (empresas de inserción) para perfiles de exclusión social que presten servicios de vigilancia
	SERVICIOS SOCIALES	Externalizar los servicios sociales a las entidades de tercer sector de acción social pasando de relaciones de convenio o subvenciones a modelos de contratación o concertación Ceder la gestión de equipamientos municipales a la gestión cooperativa Promover emprendimientos colectivos de las personas trabajadoras en servicios sociales Guardar contratos reservados para la gestión de ciertos servicios sociales
	PRIMER SECTOR	Políticas de licitación mediante incorporación de cláusulas sociales en los comedores de múltiples equipamientos municipales (guarderías, centros escolares, polideportivos municipales, residencias de ancianos,) hacia producción agroecológica local
	VIVIENDA	Adjudicar la promoción y construcción de un solar reservado para VPO a gestor cooperativo
	ELECTRICIDAD	Fomentar la generación y la comercialización de electricidad de origen renovable por parte de cooperativas de usuarios o cooperativas de trabajo Ampliar los servicios de distribución eléctrica que realizan algunos municipios mediante cooperativas Contratar todo el suministro eléctrico de las instalaciones municipales a empresas cooperativas de energía renovable

Modelo de intervención	Sectores de actividad	Acciones concretas a desarrollar
COMUNITARIZAR OBJETIVO Promover fórmulas de co-gestión público-cooperativa o comunitaria FÓRMULAS ORGANIZATIVAS Cooperativas integrales con participación pública Fundaciones públicas Empresas de inserción con participación pública SECTORES Equipamientos culturales Equipamientos deportivos Equipamientos turísticos Vivienda Electricidad Servicios sociales Educación	TRANSPORTE	Coop públicas de transporte público en zonas rurales
	EDUCACIÓN	Modelo público-comunitario en educación: más local, de gobernanza comunitaria y de gestión mediante cooperativas mixtas Alfabetización de personas migrantes en su idioma de origen en los euskaltegis municipales
	SERVICIOS SOCIALES	Cooperativas de cuidados de segundo grado que presten servicios de cuidados integrales (guardería, cuidado de mayores, discapacidad,...) a empresas asociadas
	CULTURA	Equipamientos culturales público-comunitarios de gestión cooperativa
	TURISMO	Equipamientos turísticos público-comunitarios de gestión cooperativa y servicios integrales (tienda, limpieza, turismo...)
	VIVIENDA	Nuevas promociones públicas reservadas para cooperativas de vivienda en cesión de uso Viviendas dotacionales de gestión comunitaria Cooperativas de viviendas de servicios integrales: cuidados, reformas, transporte,...
	SERVICIOS SOCIALES	Cooperativas mixtas de servicios sociales con participación pública
	ELECTRICIDAD	Plantas de generación eléctrica público cooperativas
	PRIMER SECTOR	Cooperativas agrarias de servicios integrales: consumo, producción, tienda, turismo, cuidados,...

6.- CONCLUSIONES FINALES

Como conclusiones finales de este informe destacaríamos las siguientes ideas fuerza:

1.- Las políticas públicas de fomento de la economía social y el cooperativismo han experimentado una reorientación estratégica desde los marcos de actuación más tradicionales a las llamadas políticas de segunda generación

Las políticas públicas de primera generación, diseñadas a mediados de los años ochenta y desarrolladas hasta la mitad de la década anterior, descansaban sobre los siguientes elementos:

- Un visión reducida de la economía social, más centrada en las experiencias de autoempleo, y focalizada en las cooperativas y las sociedades laborales
- Una visión más centralista de las políticas públicas, donde las principales líneas de acción y avances normativos se derivan de los marcos normativos establecidos desde la Administración Central que transfiere su gestión a las administraciones autonómicas pero con apenas incidencia sobre el ámbito provincial o municipal.
- Un modelo de mínimos o minimalista, con salvadas excepciones, sobre la intervención pública, básicamente centrada en líneas de apoyo financiero y técnico a las entidades de la economía social.

Aun siendo concebidas estas políticas de “primera generación” con esa visión reducida y centralista, un análisis más profundo de las herramientas concretas potencialmente aplicables nos lleva a concluir que este modelo “de mínimos” se explica mejor por la ausencia de una voluntad política real, más que por una hipotética falta de posibilidades de desarrollo a un nivel local.

Hemos concluido que prácticamente en todas las tipologías de políticas públicas existe un amplio margen de desarrollo local, indudablemente en el apartado de políticas blandas (medidas institucionales y cognitivas), pero también en el ámbito de las políticas duras (principalmente entre las de demanda, pero también en las dirigidas al fomento del empleo).

Y por último, del análisis comparado de las políticas de primera y segunda generación, extraemos las siguientes conclusiones:

- Las segundas descansan, por un lado, en una visión más amplia de la economía social, que trasciende en todos los casos las cooperativas y

las sociedades laborales, y que se enuncian en muchos casos bajo la denominación de economía social y solidaria.

- La nueva generación también apunta hacia un modelo de políticas públicas más descentralizado, donde los ámbitos local y provincial desarrollan ámbitos competenciales hasta ahora poco explorados.
- La nueva generación de políticas públicas también conlleva la adopción de innovaciones sociales en la gestión de lo público. Tanto el enfoque relacional como el ecosistémico exigen de una mayor permeabilidad por parte de las administraciones con respecto a los agentes diversos del territorio. También el enfoque holístico y transversal exigen una reestructuración de la acción local que tienda hacia modelos más integrales e integradores.

2.- El modelo catalán de políticas públicas de economía social y solidaria establece una clara referencia de las políticas públicas de segunda generación

Tal y como se ha analizado en el cuarto apartado, el modelo catalán asume la reorientación estratégica habida en el enfoque de las políticas públicas, pasando a marcos de actuación que superen las lógicas de fomento de un sector concreto, o de algunas figuras jurídicas concretas, y pasando impregnar la acción pública de formas de hacer propias de la economía social y solidaria.

3.- La propuesta teórica realizada en el último apartado de este informe trata de ofrecer un nuevo marco comprensivo para abordar las políticas de fomento de la economía social y cooperativa de la forma más simplificada y operativa posible.

La propuesta que realizamos de aglutinar las medidas en tres modelos de intervención (fertilización, socialización y comunitarización) no es más que una posible categorización de medidas de apoyo, entre tantas otras, confeccionada y validada por diversos agentes del sector, con el espíritu de generar una herramienta ágil y fácilmente comprensible para los agentes implicados en esta tarea. El éxito o el fracaso de esta propuesta dependerá, qué duda cabe, del grado de acogida y aplicación que tenga la propuesta por parte de dichos agentes.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boixader, J. [coord.], (2016), *Experiències d'economia social i solidària als municipis*, i

Chaves, R. (2006): “Políticas públicas en la Comunitat Valenciana”, en: MONZON, J.L. (dir): *La Economía Social en la Comunitat Valenciana en el año 2004*, ed. CIRIEC-España, Valencia.

Chaves, R. (2009): “Las políticas públicas de fomento de la Economía Social en España y en Europa. En *Informe para la elaboración de una ley de fomento de la Economía Social en España*. CIRIEC-España, Valencia.

Chaves, R. (2010): “Las actividades de cobertura institucional: infraestructuras de apoyo y políticas públicas de fomento de la economía social», en: Monzón, J.L. (dir) (2010): *La Economía social en España en el año 2008*, Ed. CIRIEC-España, Valencia, 565-592.

Chaves, R. (2012): Las políticas públicas y las cooperativas, *Revista Ekonomiaz*, 79(01), 169-200.

Chaves, R. (2019): “La segunda generación de políticas de fomento de la economíasocial en España y en la Comunitat Valenciana. Un primer balance”, in Fajardo, y Chaves, (dir): *La economía social en la Comunitat Valenciana: regulación y políticas públicas*, CIRIEC-España, Valencia.

Chaves, R. y Monzón, J.L. (2018). Buenas prácticas en las políticas públicas relativas a la economía social europea tras la crisis económica. Síntesis, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.

Estela, E. (2014): “Hacia una política local innovadora en apoyo de la economía social y solidaria” in García Jané, J. (coord): *Guía de economía social y solidaria para la administración local*, Diputación de Barcelona, Barcelona.

Fajardo, G. (2019): “La regulación y fomento de la Economía Social en la ComunidadValenciana a debate.” in Fajardo, y Chaves, (dir): *La economía social en la Comunitat Valenciana: regulación y políticas públicas*, CIRIEC-España, Valencia.

Fajardo, G. y Chaves, R. (2019): *La economía social en la Comunitat Valenciana: regulación y políticas públicas*, CIRIEC-España, Valencia.

García Jané, J. (2014): “La caja de herramientas de la economía social y solidaria: reparar y construir” in García Jané, J. (coord): *Guía de economía social y solidaria para la administración local*, Diputación de Barcelona, Barcelona.

García Jané, J. (coord): (2014): *Guía de economía social y solidaria para la administración local*, Diputación de Barcelona, Barcelona.

García Jané, J. [coord.], (2016), *21 propostes per fomentar l'economia social i solidària des del ajuntaments*, DIBA

García Jané (2019): “Balanz y reptes de les primeres polítiques públiques d'ESS”, *Nexe Quaderns d'autogestió y economia cooperativa*, nº 44, 24-34.

Monzón, JL y Chaves, R. (2016): *Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea*, Comité Social y Económico Europeo, Bruselas.

Rebollo, O. (2014): “Construir una nueva política pública en torno a la economía social y solidaria” in García Jané, J. (coord): *Guía de economía social y solidaria para la administración local*, Diputación de Barcelona, Barcelona.

Subirats, J. (2014): “Notas sobre cambio de época y economía social. ¿Nuevas políticas de desarrollo local?” in García Jané, J. (coord): *Guía de economía social y solidaria para la administración local*, Diputación de Barcelona, Barcelona.

Documentos descargables

<https://asociacionredel.com/en/>

<http://xes.cat/livre/15-mesures-cap-a-less-als-municipis>

<https://www.cooperativestrebball.coop/sites/default/files/notas-prensa/arxiu/lilibret10mesures.pdf>

<http://www.economiasolidaria.org/files/plaAltresEconomies.pdf>

https://xmess.cat/wp-content/uploads/2020/01/ABC_XMESS_Digital_GEN20.pdf

https://www.laciutatinvisible.coop/wp-content/uploads/2016/02/essb_def3.pdf

http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/normativa/autonomica/paisvasco?p=1393261726557&packedargs=idContenido=1394091&idLeyJunta=1386063&idLeyModificacion=1386088&paux=1393261726557&template=Loreg%252FJEC_Contentido