



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

Documento de Trabajo 2020-5S

La política pública de fomento de la economía social y solidaria en Barcelona (2016-2019)

Rafael Chaves-Avila, Institut IUDESCOOP, Universitat de València

Jordi Via-Llop, Arç cooperativa

Jordi Garcia-Jané, Apostrof cooperativa

Preparado para el proyecto de UNRISD sobre
Promoción de la ESS mediante políticas públicas:
Directrices para los gobiernos locales

Julio 2020

Los documentos de trabajo de UNRISD se publican en línea para estimular el debate y los comentarios críticos.



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

The United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) is an autonomous research institute within the UN system that undertakes multidisciplinary research and policy analysis on the social dimensions of contemporary development issues. Through our work we aim to ensure that social equity, inclusion and justice are central to development thinking, policy and practice.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Tel: +41 (0)22 9173020
info@unrisd.org
www.unrisd.org



The Global Social Economy Forum is a global social and solidarity economy (SSE) network that aims to serve as a hub for sharing visions and experiences through cross-border collaboration and cooperation based on multilateral (public-private-community) partnerships for an inclusive, equitable and human centered world for all of us.

Copyright © United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) and Global Social Economy Forum (GSEF)

This is not a formal UNRISD publication. The responsibility for opinions expressed in signed studies rests solely with their author(s), and availability on the UNRISD website (www.unrisd.org) does not constitute an endorsement by UNRISD of the opinions expressed in them. No publication or distribution of these papers is permitted without the prior authorization of the author(s), except for personal use.

Índice

Índice	iii
Lista de tablas	iv
Abreviaturas	iv
Resumen	v
Introducción.....	1
1 Visión de la política de promoción de la economía social y solidaria en Barcelona	2
1.1 El ámbito de la ESS contemplado en el PIESS	2
1.2 Concepción y objetivos generales del PIESS	3
1.3 Integración del PIESS en las políticas gubernamentales	3
2 La construcción del PIESS de Barcelona	4
2.1 La estrategia de vertebración cognitiva y organizativa de los actores de la ESS ...	4
2.2 Los actores implicados en la co-construcción de la política de economía social de Barcelona.....	5
2.3 El ámbito participado de la política de ESS como espacio de co-construcción de política pública	5
2.4 Liderazgo y pragmatismo del Comissionat	6
3 El ecosistema de la política de economía social.....	6
3.1 Administraciones públicas	7
3.2 Entidades representativas de la ESS	7
3.3 Entidades privadas y universidades que apoyan la ESS	7
4 Marco institucional de la política de economía social.....	8
4.1 Existencia de una regulación de apoyo a la economía social	8
4.2 El PIESS como estrategia plurianual de fomento de la ESS	10
5 Arquitectura de la política de ESS: instrumentos.....	11
5.1 Instrumentos de apoyo financiero.....	11
5.2 Instrumentos de apoyo cognitivo.....	12
5.3 Instrumentos de apoyo técnico	14
5.4 Instrumentos de apoyo al acceso a mercados públicos.....	15
5.5 Instrumentos singulares y referenciales.....	15
5.6 Instrumentos dirigidos a la creación y desarrollo de capital social y participativo	17
6 Evaluación de la política de economía social.....	17
6.1 Condicionantes, criterios e indicadores de evaluación especificados en el PIESS	17
6.2 Evaluación del Plan	19
7 Conclusiones.....	25
Bibliografía.....	27
Anexo: personas entrevistadas	30

Lista de tablas

Tabla 1. Sistema de evaluación con indicadores del PIESS de Barcelona.....	18
Tabla 2. Cuadro de evaluación cualitativa para responsables políticos del Ayuntamiento de Barcelona.....	22
Tabla 3. Cuadro de evaluación cualitativa para representantes de entidades de la ESS de Barcelona.....	23

Abreviaturas

AP	Ámbito Participado de la Política de Economía Social y Solidaria
AESCAT	Asociación de Economía Social de Cataluña
CCC	Confederación de Cooperativas de Cataluña
CIRIEC	Centro Internacional de Investigación sobre Economía Pública, Social y Cooperativa
COMISSIONAT	Comisionado de Economía Cooperativa, Social y Solidaria
ECAS	Federación de Entidades Catalanas de Acción Social
ESS	Economía Social y Solidaria
FCCUC	Federación de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de Cataluña
FCTC	Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado de Cataluña
FCVS	Federación Catalana de Voluntariado Social
FECETC	Federación de Centros Especiales de Empleo de Cataluña
FESC	Feria de Economía Solidaria de Cataluña
IUDESCOOP	Instituto Universitario de Investigación en Economía Social – Univ. Valencia
PAM	Plan de Acción Municipal
PDE	Plan de Desarrollo Económico
PIESS	Plan de Impulso de la Economía Social y Solidaria de la Ciudad de Barcelona
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
REC	Recurso Económico Ciudadano
XES	Red de Economía Solidaria
XMESS	Red de Municipios por la Economía Social y Solidaria

Resumen

El Plan de Impulso de la Economía Social y Solidaria de la Ciudad de Barcelona (PIESS) constituye un caso paradigmático de política de economía social de nueva generación. Reúne características propias: transversalidad de la economía social y solidaria (ESS), enfoque asociativo (*partenarial*), perspectiva sociopolítica transformadora, enfoque de *mainstreaming*, innovación política en cuanto a instrumentos y sistematización de la estrategia, a lo que se suman la voluntad política del gobierno local y el pragmatismo de su órgano público promotor, el Comissionat.

Una característica significativa del PIESS radica en que, por primera vez, una administración pública catalana promueve una política transversal a la ESS, es decir, actúa sobre el conjunto de la ESS, no sólo sobre una parte de la misma. Promueve tanto las iniciativas socioempresariales como las sociocomunitarias, incluyendo finanzas éticas, comercialización justa, consumo responsable, procomún y monedas sociales, o desde la perspectiva de CIRIEC (2017), tanto la economía social de mercado como la economía social de no mercado. De hecho, el nuevo proyecto catalán de ley para la ESS considera la ESS de mercado, que incluye a las empresas que operan en el mercado vendiendo bienes y servicios, y la ESS no de mercado, integrada por entidades que obtienen sus recursos de fuera del mercado, por ejemplo a través de donaciones, rentas de la propiedad y cuotas de personas socias.

El enfoque partenarial público-ESS del PIESS se ha plasmado tanto en la co-construcción como en la co-producción de esta política, implicando plenamente al ámbito de la economía social. La aplicación de este enfoque de política pública ha exigido contar con tres elementos: (1) un espacio de participación y diálogo propio, que se ha autodenominado ámbito participado de política de ESS (AP), (2) una actuación de política pública adaptada a este enfoque partenarial y orientada a conseguir una coordinación intragubernamental e intergubernamental y (3) un sector de ESS vertebrado tanto en el plano cognitivo como organizativo que pueda ser el interlocutor de la administración.

La perspectiva sociopolítica del PIESS en relación a la ESS, que la concibe como un vector transformador y no paliativo asistencialista, ha exigido que los responsables en materia de políticas públicas y de la ESS, cuenten con una visión sistémica e integral tanto de las distintas esferas de actuación pública como de las múltiples actividades socioeconómicas y los problemas y necesidades que estas atienden. Desde el enfoque de *mainstreaming*, se ha perseguido, con resultados modestos, integrar esta política y la ESS en las demás políticas del Ayuntamiento y en políticas de otras administraciones, evitando su “guetización”.

El PIESS ha contado con piezas fundamentales, por un lado, con la voluntad política del gobierno local de llevar adelante esta política, voluntad plasmada, entre otros, con un generoso apoyo presupuestario, y por otro, por un elemento catalizador, pragmático y dinamizador, el Comissionat, como órgano público promotor, y el ámbito participado de la ESS.

El PIESS conforma una estrategia política compleja, articulada en torno a 2 grandes objetivos generales, 6 líneas de trabajo, 24 objetivos específicos, 31 actuaciones y 124 acciones. Buena parte de estas actuaciones constituyen innovaciones de política pública. El PIESS se ha implementado a lo largo de cuatro años y, en perspectiva evaluativa, ha contribuido sobre todo a incrementar la financiación pública de la ESS, a incrementar la visibilidad y sensibilidad hacia la ESS tanto por la ciudadanía como en la propia administración municipal, a vertebrar cognitiva y organizativamente el ámbito de la ESS y a establecer un espacio estable de participación en la política pública de economía social.

Introducción

El 13 de junio de 2015 gana las elecciones municipales al Ayuntamiento de Barcelona la coalición electoral Barcelona en Comú, integrada por varios partidos progresistas. Es elegida alcaldesa Ada Colau, una activista social. El programa electoral¹ de la opción política ganadora contiene múltiples referencias al ámbito de la economía social y solidaria —en adelante ESS—, a cooperativas, a bienes comunes, a la participación y al asociacionismo, incluso incluye un apartado específico relativo a “impulsar la economía social y solidaria”. En aplicación de este programa electoral, la nueva alcaldesa elige a una persona activista del movimiento cooperativista y de la economía solidaria para liderar la actuación municipal en este ámbito y crea un órgano interinstitucional, el Comissionat d’economia cooperativa, social i solidària de l’Ajuntament de Barcelona —en adelante Comissionat—, desde el que habrá de desplegar esta nueva política.

Este inédito ámbito de política pública no contaba, hasta entonces, con reconocimiento ni externo ni interno a la estructura gubernamental del Ayuntamiento de Barcelona. Externamente al Ayuntamiento, los agentes del propio sector de la ESS (cooperativas, tercer sector social y otras entidades) apenas se reconocían como integrantes de este ámbito común. Internamente al Ayuntamiento, se carecía de aparato administrativo y de regulación adaptados a este nuevo ámbito: el modo de aprehensión y de actuación pública en este nuevo ámbito chocaba con la burocracia municipal, su lógica e instrumentos de actuación y los espacios de participación institucionalizados existentes.

El *Pla d’impuls de l’economia social i solidària* (2016-2019), en adelante PIESS,² denominación que adopta esta política pública de nuevo cuño, carecía de precedentes y se caracteriza por contenidos y un modo de actuación innovadores en relación a las políticas y dispositivos públicos existentes. Asimismo, esta nueva política contaba con dos apoyos claves: el primero, la voluntad política decisiva del Gobierno municipal de implantar una política de ESS, y el segundo, una importante dotación presupuestaria (alrededor del 800 por ciento entre 2014 y 2016).

Además de crear un nuevo espacio de política pública, el PIESS constituye una innovación sociopolítica desde varias dimensiones como son el criterio respecto al ámbito de la ESS; la concepción de la política misma, basada en objetivos socioeconómicos y culturales transformadores, su modo de construcción y producción de la política, basado en la concertación pública-comunitaria cooperativa, la activación de nuevos instrumentos como son la implementación de actuaciones para fomentar el mercado social y propuestas piloto singulares y finalmente la inclusión y centralidad de esta política en la política principal municipal.

El presente documento tiene como objetivo estudiar este caso de política pública de promoción de la economía social a nivel municipal desde una doble perspectiva, analítica y prescriptiva. Desde la perspectiva analítica se pretende identificar, en primer lugar, los rasgos básicos del proceso de construcción de esta política, como son la visión que de este ámbito socioeconómico tienen los protagonistas, su concepción teórica, el modo de elaboración del plan, los actores del ecosistema y el marco institucional de referencia, y en

¹ Barcelona en Comú 2015. Programa electoral de Barcelona en Comú elecciones municipales 2015, https://barcelonaencomu.cat/sites/default/files/programaencomun_cast.pdf

² Ajuntament de Barcelona 2016. Pla d’impuls de l’economia social i solidària (2016-2019), Ajuntament de Barcelona, Barcelona <https://ajuntament.barcelona.cat/economia-social-solidaria/sites/default/files/Pla%20d%27Impuls%20ESS.pdf>

segundo lugar, la arquitectura de la política, distinguiendo las diferentes líneas de actuación e instrumentos articulados, atendiendo a una tipología establecida. Desde una perspectiva prescriptiva se pretende extraer lecciones de esta política, a la luz de su evaluación y de los obstáculos y problemas identificados, que puedan ser referentes para ulteriores políticas en otros territorios.

Para la elaboración de este estudio se ha revisado documentación oficial, publicaciones vinculadas directamente a este caso de estudio, entrevistas a testigos privilegiados y se han realizado dos grupos focales, uno a responsables del Ayuntamiento de Barcelona y otro a responsables de las entidades representativas de la economía social y solidaria catalanas (véase Anexo). El período analizado es 2016-2019.

1 Visión de la política de promoción de la economía social y solidaria en Barcelona

1.1 El ámbito de la ESS contemplado en el PIES

En la delimitación del ámbito de actuación de la política de promoción de la economía social de la ciudad de Barcelona (el PIES), se optó por una visión amplia tanto en relación al tipo de persona jurídica como en relación a la actividad contemplada. Se adoptó una visión de economía que integra las dos concepciones, social y solidaria (véase CIRIEC 2017). Con la inclusión de la segunda (economía solidaria) se hacía explícita la importancia de la dimensión de transformación social de este sector socioeconómico y de las actividades económicas desarrolladas fuera del mercado.

Respecto a las entidades y formas jurídicas objeto de actuación, se consideraron las iniciativas socioeconómicas pertenecientes al tercer sector social, las cooperativas, las mutualidades, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las economías comunitarias (huertos comunitarios, grupos de crianza, bancos del tiempo...) y la economía colaborativa de plataforma.³ Respecto al ámbito de actividad, se consideraron también aquellas no limitadas únicamente a la lógica de producto o servicio disponibles en el mercado convencional, sino que se amplió a productos o servicios no distribuidos a través del mercado, como los que ofrecen las economías comunitarias o la economía colaborativa del procomún.

La aplicación de esta visión amplia permitió plantear la acción política en relación a una realidad cuantitativamente mayor, aspecto especialmente significativo para una mejor consideración interna en el propio Gobierno municipal. Igualmente, se minimizaron los riesgos asociados a posibles percepciones de exclusión por parte de algún sector de la ESS. Asimismo, se consideró que este planteamiento permitía disputar la hegemonía a visiones reduccionistas de la ESS tendentes a una concepción sólo complementaria, paliativa y asistencialista.

³ El estudio encomendado por el Comissionat en 2016 *L'economia social i solidària a Barcelona*, identificó 4.718 iniciativas pertenecientes a la ESS en esa ciudad, computando 2.400 entidades del tercer sector social (fundamentalmente asociaciones), 1.197 sociedades laborales, 861 cooperativas y 260 Iniciativas de economía comunitaria. El conjunto de la ESS daba empleo a más de 53.000 personas e implicaba a más de 100.000 voluntarios, más de 500.000 socios de consumo y 113.000 mutualistas.

Este criterio de delimitación del ámbito comportó gestionar algunos inconvenientes y desafíos. Los más relevantes fueron: (1) los relativos a la dispersión organizativa del ámbito de la ESS como conjunto, aspecto que diversificaba y hacía mucho más compleja la interlocución; (2) la falta de vertebración y no articulación organizativa global de las prácticas de economías comunitarias; (3) las discrepancias conceptuales dentro y entre los distintos sectores del ámbito ESS en lo relativo a la pertenencia o no a la ESS, si se consideraban subsector de la economía privada mercantil o sector específico; y (4) las discrepancias estratégicas dentro y entre los distintos sectores del ámbito de la ESS, significativamente los referidos a una estrategia explícita socialmente transformadora y a la apuesta por el desarrollo del mercado social.

1.2 Concepción y objetivos generales del PIESS

En coherencia con el programa electoral del nuevo Gobierno municipal, la concepción de la política de economía social a implementar superó la hasta entonces imperante concepción reduccionista, complementaria y asistencialista del papel de la economía social en la sociedad, y en su lugar promulgó una concepción propositiva y transformadora. En la nueva política, la ESS habría de constituir uno de los ejes principales de transformación socioeconómica y cultural de la ciudad, contribuyendo al desarrollo de la calidad democrática de la acción política, a la integración de las políticas sociales y las políticas económicas y al cambio cultural relativo a la visión del espacio público. Consecuentemente, esta nueva política habría de integrarse en el conjunto de la política económica municipal, habría de impulsar la participación social y de los agentes de la ESS en el co-diagnóstico, la co-construcción, co-producción y co-evaluación de las políticas, así como de promover iniciativas emergentes funcionales con esta visión sociopolítica.

La construcción de la concepción de esta política se basó en reflexiones colectivas en el seno de movimientos sociales y cooperativos y en documentos de referencia como *L'ESS a Barcelona, Economies transformadores de Barcelona, 14 mesures per impulsar l'economia social i solidària a nivell local* de la Xarxa d'Economia Solidària (XES), *Transformar los territorios desde la economía solidaria. 30 propuestas para las elecciones locales y forales del 24 de mayo de 2015* de la Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria (REAS), *Medidas de fomento* de la Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya, *Medidas de fomento* de la Confederació de Cooperatives de Catalunya, *Conclusiones del Encuentro Internacional de ESS-Zaragoza*, *Cahiers d'esperances* y la *Declaración de Montreal* de 2016, del Global Social Economy Forum.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_20668

