



MEDITERRANEO ECONOMICO

Economía Social.

**La actividad económica al servicio
de las personas**

- **Introducción**
- **La Economía Social en España**
- **La Economía Social y su marco legal**
- **La Economía Social y los nuevos desafíos**
- **La experiencia de los grandes grupos cooperativos en España**



ECONOMÍA SOCIAL: CONCEPTO Y DELIMITACIÓN

José Barea Tejeiro ¹

1. Economía versus economía social

La satisfacción de las necesidades de los individuos se efectúa a través de los bienes y servicios producidos por el sector empresarial, por el sector público y por instituciones privadas sin fines de lucro, dependiendo de sus características. Los que satisfacen necesidades en las cuales se da el principio de exclusión y de rivalidad en el consumo se producen por empresas y son pagados con la renta de los consumidores, actuando el mercado como el mecanismo que proporciona el equilibrio entre la oferta y demanda de cada bien o servicio privado. Por el contrario, cuando se trata de satisfacer necesidades colectivas, donde no se da el principio de exclusión ni de rivalidad en el consumo, donde no existe una demanda individualizada de los mismos, es el sector público el que los produce, imponiendo su consumo con carácter obligatorio, se trata de bienes públicos cuya financiación se efectúa de manera coactiva a través de impuestos.

Entre uno y otro polo se sitúan los denominados bienes preferentes, que satisfacen necesidades privadas de los individuos, pero en las que el mercado no actúa eficientemente, dándose un fallo del mismo que justifica la intervención pública en su provisión. Pero esta función no la realizan exclusivamente los poderes públicos; junto a ellos existen agentes privados que suministran dichos bienes con carácter gratuito, que se financian con donaciones y ayudas de entes públicos y empresas, y en su caso con aportaciones de los socios de dichas instituciones privadas; son las denominadas instituciones sin fines de lucro (ISFL).

De lo expuesto se deduce que en la economía de un país actúan como productores dos tipos de agentes: unos públicos y otros privados. Centrándonos en estos últimos, ya que los primeros constituyen un sector específico, el de la economía pública, que cae fuera de nuestro campo de análisis, podemos decir que los agentes económicos privados pueden ser de *mercado* o de *no mercado*.

¹ Catedrático Emérito de la Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid. Presidente de la Fundación Iberoamericana de Economía Social.

Los primeros se agrupan dentro del sector empresas, distinguiendo el análisis económico los siguientes subsectores:

- a) las sociedades no financieras, que comprenden el conjunto de empresas cuya función principal consiste en producir bienes y servicios no financieros destinados a la venta;
- b) las instituciones de crédito, que comprenden el conjunto de empresas cuya función principal consiste en financiar, es decir, reunir, transformar y distribuir disponibilidades financieras.
- c) las entidades de seguro que comprenden el conjunto de empresas que ejercen, a título principal, la función de asegurar, es decir, transformar riesgos individuales en riesgos colectivos, constituyendo normalmente reservas técnicas de seguro.

Las instituciones sin fines de lucro que venden bienes o servicios y cuyos importes cubren más del 50% de los costes de producción, se consideran productores de mercado, integrándose en el subsector sociedades no financieras o en el subsector instituciones financieras, de acuerdo con su función y actividad principales. Dentro de las ventas se incluyen los pagos realizados por las Administraciones públicas o Instituciones de la Unión Europea que estén vinculados al volumen o al valor de la producción y que se conceden a todo productor del tipo de actividad concreta de que se trate. Un caso especial está constituido por las instituciones sin fines de lucro al servicio de las empresas, que se financian normalmente por medio de las cuotas, suscripciones o aportaciones del grupo de empresas de que se trate, las cuales no se consideran como transferencias, sino como pagos por los servicios prestados, es decir como ventas. Dichas ISFL son, por lo tanto, productores de mercado y se clasifican como sociedades no financieras (ejemplo CEOE) o como instituciones financieras (ejemplo AEB); se trata, por tanto, de producción desde el punto de vista de las ISFL y consumos intermedios para las sociedades.

Los agentes privados de no mercado, agrupados bajo la denominación de instituciones sin fines de lucro, son entidades legales o sociales creadas con el fin de producir bienes y servicios de *no mercado* para las familias y cuya condición no les permite ser fuentes de rentas, beneficios u otras ganancias financieras por las unidades que las establecen, controlan o financian. En la práctica las actividades productivas de las ISFL generan excedentes o pérdidas, pero las otras unidades institucionales no pueden apropiarse de los posibles excedentes.

Dentro de la economía privada de *no mercado* el análisis económico distingue los siguientes supuestos:

- a) las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH), que comprende las ISFL dotadas de personalidad jurídica, que sirven a los hogares y que son



otros productores de *no mercado* privado, cuyos recursos principales proceden de contribuciones voluntarias en efectivo o en especie efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las Administraciones públicas (pero no controladas ni financiadas principalmente por las Administraciones públicas) y de rentas de la propiedad.

- b) las instituciones sin fines de lucro, dotadas de personalidad jurídica, que producen servicios de *no mercado* financiadas por sociedades no financieras, que por convenio se consideran al servicio de dichas sociedades.
- c) las instituciones sin fines de lucro, dotadas de personalidad jurídica, que producen servicios de *no mercado* financiadas por instituciones financieras, que por convenio se consideran al servicio de dichas instituciones.
- d) las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que son otros productores de *no mercado*, que están controladas y financiadas por las Administraciones públicas. No se incluirán en este grupo las asociaciones de beneficencia, de ayuda o de asistencia financiadas por las Administraciones públicas por medio de transferencias voluntarias, en efectivo o en especie, que formarán parte del subsector ISFLSH.
- e) las instituciones sin fines de lucro que carecen de personalidad jurídica, así como las que, aun dotadas de personalidad jurídica, tienen poca importancia.

Una vez determinados los agentes privados de mercado y de no mercado de la economía de un país, vamos a plantearnos el problema de si todos los agentes económicos incluidos en uno u otro grupo tienen el mismo comportamiento económico, o si por el contrario se da en alguno de ellos un comportamiento común que los diferencia del resto de los agentes económicos, que sería el que los aglutinase en el sector que denominaríamos *economía social*, que a su vez aparecerá estructurada en dos grandes áreas: la economía social de mercado y economía social de *no mercado*.

2. El marco conceptual de la economía social

En la concreción del marco conceptual de la economía social de mercado, se han seguido dos líneas de pensamiento: la basada en trabajos empíricos y la que ha tratado de encontrar una concepción científica a la misma.

2.1. La concepción empírica

El término economía social se sitúa en Francia en los años setenta, estructurándose en torno a tres grandes familias: las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones. En Italia, tal denominación no significa nada, se emplean vocales, tercer sector, cooperativismo, etc., y en el Reino Unido y Dinamarca sucede lo mismo, se utilizan los términos sector voluntario, economía del *non profit*, etc. En Alemania se emplea un término alternativo: economía de interés general, que comprende el sector cooperativo y las empresas públicas.

En los últimos años el criterio institucional parece haber abierto camino dentro de las delimitaciones empíricas; así en Bélgica la creación por el Gobierno regional de Walonia del Consejo para la economía social; en España sucedió lo mismo, al crearse en 1991 el Organismo Autónomo Instituto Nacional para el Fomento de la Economía Social, e igual origen institucional se dio en la Comunidad Europea, al crearse en 1989 en la Dirección General XXIII un nuevo servicio dedicado a la Economía Social. Todas estas delimitaciones se efectuaron en función de los agentes que cada una de ellas considera procedente, sin profundizar en las características específicas que pueden configurar a la economía social como un sector diferente de la economía nacional.

En cuanto al sector de *no mercado* de la economía social hemos de señalar la amplia diversidad de términos que existe para denominarlo: tercer sector, sector exento de impuestos, sector filantrópico, voluntario y caritativo, sector no lucrativo, sector intermedio, sector independiente y subsector de la economía social, precisamente la de no mercado.



2.2. La concepción científica

La concepción científica de la economía social puede situarse a finales del siglo XIX (Walras y Charles Gide), fundamentada en la teoría organicista. La Comisión de las Comunidades, apoyándose en esta concepción organicista, definió la economía social en su comunicación de diciembre de 1989 al Consejo, diciendo que "una empresa pertenece a la economía social si su actividad productiva se basa en técnicas de organización específicas; técnicas que se fundamentan en los principios de solidaridad y participación".

En las *Jornadas de Estudio sobre universidad, cooperativismo y economía social* (1985) presenté una ponencia que trataba de investigar sobre cuál es el comportamiento común de un conjunto de agentes económicos que sería el que los aglutinase en el sector de la economía social. Esta línea de investigación fue asumida por el CIRIEC-España que aprobó en 1989 un informe que le sometí sobre criterios de delimitación de la economía social y metodología para elaborar las cuentas de dicho sector. Un resumen de dicho informe se presentó a la Comisión Científica Internacional del CIRIEC.

Una profundización del análisis económico fundamentado en el análisis de comportamiento de los agentes económicos como criterio de delimitación de la economía social aparece en el artículo que publiqué (Barea 1991).

Hace ya diez años que se publicó el Libro Blanco de la Economía Social en España, elaborado por el CIRIEC-España, que supuso un hito en la delimitación científica y en el conocimiento del sector de mercado de la economía social. El estudio no abarcaba a todas las empresas de la economía social, sino exclusivamente a las incluidas en los siguientes grupos: Cooperativas Agrarias, Cooperativas de Consumo, Cooperativas de Trabajo Asociado y Sociedades Anónimas Laborales. Desde entonces se han realizado estudios que han tratado de delimitar el campo de la economía social.

El núcleo principal de la economía social viene de la economía de mercado, es decir, de las empresas. Es aquí donde verdaderamente se presenta el problema de fijar cuál debe ser el criterio para delimitar el campo de la economía social.

El comportamiento de las empresas de la economía social, en relación a sus procesos de producción, ha de ser homogéneo con el que tienen las restantes empresas de la economía. Por ser empresas que actúan en el mercado, tienden a maximizar su beneficio y a minimizar sus costes, por consiguiente la economía social no debe identificarse con las empresas que no produzcan beneficios. El proceso productivo requiere capital que financie el activo fijo y el activo circulante, por tanto las empresas de la economía social necesitarán capital propio y ajeno, lo mismo que las restantes empresas; por tanto no es correcto decir que las empresas capitalistas caen fuera del campo de la economía social.

Las características diferenciadoras de las empresas de la economía social hay que buscarlas en su comportamiento en cuanto a la atribución de los resultados generados, así como en el proceso de toma de decisiones.

Cuando exista una relación entre la propiedad del capital y el beneficio atribuido a ese capital, diremos que esa empresa no es de economía social. Cuando los principios de atribución del beneficio no estén ligados, de una manera directa, con la posesión del capital, diremos que esa empresa puede formar parte de la economía social. A mi entender, es este principio de no atribución del beneficio al que posee el capital el que debería ser el parámetro fundamental para determinar cuándo una empresa debe estar incluida dentro de la economía social o incluida dentro de la economía capitalista. Este comportamiento afecta a la forma de distribución del beneficio, pero afecta también a la toma de decisiones, es decir, los dos criterios que el capital impone en las sociedades.

La toma de decisiones en una sociedad de la economía capitalista se efectúa de forma que el que tiene el 10 por 100 del capital de la sociedad tiene un peso en la asamblea y el consejo que dirige la administración de la empresa equivalente a ese 10 por 100 de su capital. Existe una relación directa entre la posesión del capital y su peso en la toma de decisiones de la empresa. Así se rige el mundo capitalista.

Pero el mundo de la economía social no se rige por este principio sino por el de un hombre, un voto. Es decir, que no se regula la toma de decisiones en este tipo de empresas de economía social por su participación en el capital, sino por el hecho de que es un propietario de esa empresa, un socio de la empresa, y, por consiguiente, su decisión vale igual que la de al lado, cualquiera que sea su participación en el capital. Esto produce una disociación entre una empresa de la economía capitalista y otra empresa de la economía social que tiene la misma finalidad, producir bienes y servicios para el mercado y maximizar su beneficio, pues en esta última no se dan los condicionantes derivados de la posesión del capital: atribución del beneficio y peso en la toma de decisiones.

La primera cuestión para constituir empresas de economía social es que sean capaces de ser tan eficientes como una empresa de economía capitalista. Es por esto que un criterio claro que han de tener las empresas de economía social es mantener el equilibrio entre los recursos propios y ajenos. De aquí que es muy importante la aportación solidaria de capital de todos los que componen estas empresas.

Aquí surge un problema verdaderamente importante, y es que el capital no va a ser retribuido en función del beneficio, sino en función de que se haya tenido mayor o menor actividad con la empresa. Es ésta una cuestión a la cual hay que buscar una solución dentro del mundo de la economía social si queremos que progrese, porque la empresa, o se constituye desde el principio con capital suficiente, o a medio plazo será expulsada del mercado, y entonces la economía social no puede funcionar porque ésta se convierte en una economía ineficiente.



Creo que una verdadera solución a este problema es la creación de unos títulos participativos en ese capital que cubra la diferencia entre el capital necesario, el óptimo para que la empresa funcione eficientemente y el capital aportado por los socios (mejor sería que éstos aportaran todos el capital, pero si no es posible, antes de constituir una empresa ineficiente son necesarios esos títulos participativos que cubran la diferencia). Esa diferencia tiene que estar retribuida como en una empresa capitalista, porque si no ningún socio aportaría esa cantidad adicional. El resto del beneficio seguirá la norma de repartirse en función de la actividad que el socio haya tenido con la empresa y no por su participación capitalista. Los títulos participativos podían ser suscritos, en una primera etapa por las Administraciones públicas (Estado y Entes Territoriales), con participación minoritaria como una ayuda a la economía social.

De lo que hemos expuesto podemos deducir las características de los agentes de mercado de la economía social. Esquemáticamente podemos decir que los agentes de la economía social son aquellos que reúnan las siguientes características:

- a) No tienen nada que ver con la economía pública.
- b) Pueden obtener beneficios de su actividad productiva.
- c) Necesitan capital para desarrollar su actividad de producción, comercialización, distribución, etc.
- d) Las relaciones que se dan entre capital y la atribución del beneficio es uno de los condicionantes para que una empresa se considere o no incluida en la economía social. Si entre capital y atribución del beneficio no existe relación alguna de carácter directo, de relación de proporcionalidad u otra causa, podemos decir que el agente en cuestión pertenece a la economía social, mejor dicho, puede pertenecer a la economía social.
- e) La toma de decisiones no ha de estar relacionada directamente con el capital, sino que ha de estar ligada a los socios propietarios de la empresa; en definitiva se trata de hacer realidad el principio de un hombre un voto como consagración de la toma de decisiones dentro de la economía social.

Partiendo de estas características podemos definir la economía social como aquella que comprende empresas que actúan en el mercado con la finalidad de producir bienes y servicios, asegurar o financiar, pero cuya distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio; el peso y la toma de decisiones es igual para todos los socios y no en función del capital aportado por cada uno de ellos (Barea 1991).

Tomando como base este concepto científico de la economía social que se sustenta en el análisis de comportamiento económico, vamos a reseñar los diferentes grupos de agentes económicos que, perteneciendo al sector empresarial, deben ser incluidos en el sector de la economía social en España. Dentro de este sector el análisis económico distingue las sociedades no financieras, las instituciones de crédito y las empresas de seguros.

- a) las sociedades no financieras comprende el conjunto de empresas cuya función principal consiste en producir bienes y servicios no financieros destinados a la venta. Dentro de este sector la Contabilidad Nacional incluye las sociedades cooperativas, las Sociedades Agrarias de Transformación y las Sociedades Laborales.
- b) las instituciones de crédito comprende el conjunto de empresas cuya función principal consiste en financiar, es decir, reunir, transformar y distribuir disponibilidades financieras. La Contabilidad Nacional incluye en dicho sector las Cooperativas de Crédito y las Cajas de Ahorro.
- c) el sector seguros comprende el conjunto de empresas que ejercen, a título principal, la función de asegurar, es decir, transformar riesgos individuales en riesgos colectivos, constituyendo normalmente reservas técnicas de seguro. Las Sociedades Mutuas de Seguros, las Cooperativas de Seguro, las Entidades de Previsión Social y las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo forman, en principio, parte de dicho sector.

En la nueva frontera de la economía social de mercado deben incluirse no sólo las empresas que reúnan las características que hemos señalado, sino también los grupos empresariales creados por agentes de la economía social. Dichos grupos surgen como respuesta a los desafíos del nuevo entorno económico: la globalización y la competitividad, existiendo razones económicas, financieras y directivas para su constitución.

Los grupos en sentido estricto nacen por subordinación y suponen el sometimiento de un conjunto de empresas a un único centro decisor, sustentándose sobre relaciones de propiedad que se traducen en una organización jerárquica; en la actualidad proliferan otras modalidades de grupo, *los grupos por coordinación*, constituidos por redes de empresas que se crean mediante el establecimiento de alianzas estratégicas entre empresas que acuerdan pautas comunes de actuación en el mercado (Barea, Juliá y Monzón 1998).

En los grupos por subordinación el proceso de desarrollo se impulsa de arriba-abajo, es decir, hay una oficina central dominante que aprueba la creación de nuevas filiales o la entrada en el capital de otras empresas; en cambio en los grupos por coordinación el proceso es inverso, determinándose desde abajo los acuerdos de cooperación, controlando, en su caso, la creación de órganos comunes de coordinación y reservándose la entidad de base el derecho de segregación del grupo. En la economía social el grupo por coordinación es el más representativo.



En los grupos empresariales tradicionales la categoría dominante y beneficiaria es el inversor capitalista, ya que la creación de valor por el grupo supone plusvalías de las inversiones de capital. En cambio los grupos empresariales de economía social se caracterizan porque las categorías dominantes y beneficiarias no están constituidas por inversores de capitales, ya que las empresas de economía social que constituyen el grupo se caracterizan porque la distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos.

En los grupos de economía social se presenta en determinados casos la existencia dentro del grupo, por razones de eficiencia e inclusive de imagen, empresas constituidas en forma de sociedad anónima, pero que están controladas por agentes de la economía social. El problema que se plantea es si tales sociedades deben o no ser incluidas dentro de la economía social. En principio creemos que si dicha empresa está ligada con la actividad del grupo, y éste posee la mayoría de su capital, la sociedad debe ser considerada dentro del sector de la economía social, aunque externamente no reúna las características que hemos señalado para las empresas de economía social.

En efecto, al dominar el grupo de la economía social a la sociedad capitalista, los criterios de toma de decisiones serán los que imponga el grupo, y en este sentido actuará como una proyección suya. En cuanto al beneficio que obtenga la sociedad se trasladará al grupo y serán los criterios de la economía social los que prevalecerán en su atribución. Este razonamiento puede no ser válido, cuando la sociedad capitalista no tenga nada que ver con el campo de actividad del grupo de la economía social que la controla. En este supuesto, puede tratarse de una mera inversión de sus excedentes, y por tanto pudiera estar justificada la decisión de no incluirla en el campo de la economía social.

Se ha venido discutiendo si junto a la economía social de mercado existen un conjunto de entidades que no actúan en mercado, pero que por sus características deberían ser también incluidas en la economía social, constituyendo así el área de no mercado de la economía social. A partir de la década de los setenta la literatura teórica se ha planteado, desde un punto de vista económico, la fundamentación del nacimiento de tales organizaciones (Sajardo 1999). La realidad es que están ahí, aunque no existe, ni ha existido, una aceptación generalizada de los criterios que deben tenerse en cuenta para su identificación, lo que dificulta, en principio, conocer su verdadera importancia en la economía; no sólo existen discrepancias en cuanto a su marco conceptual sino en cuanto a su denominación.

Hasta ahora, desde un punto de vista científico, la economía social sólo ha dado acogida en su seno a las Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares, que por tanto sólo producen servicios para sus socios, y financian la producción de dichos servicios principalmente con las cuotas de los socios; se trata de entidades que funcionan bajo principios democráticos, eje vertebral de la economía social junto al de desligar la atribución de excedentes a la participación en el capital.

Con esta concepción estrecha del área de no mercado de la economía social quedan fuera una gran parte de las organizaciones sin fines de lucro que producen servicios para las familias, sean o no socios, a las que se les suministra gratuitamente, pero que pueden funcionar bajo principios no democráticos, entre las cuales podemos citar a las Fundaciones.

En el trabajo de investigación *La nueva frontera de la economía social*, hemos considerado que los criterios a tener en cuenta para la delimitación del sector de no mercado de la economía social debían ser los siguientes:

- que los individuos sean los verdaderos beneficiarios de los servicios producidos por las Instituciones sin fines de lucro;
- que dichos servicios se suministren gratuitamente, aunque puedan existir contribuciones voluntarias;
- que las Instituciones sin fines de lucro tengan personalidad jurídica de carácter privado;
- que las empresas, hogares o Administraciones públicas que las establecen, controlan o financian no pueden apropiarse de sus excedentes.

Tendríamos así una visión que contemplaría de manera unitaria el conjunto de las Instituciones sin fines de lucro como sector de no mercado de la economía social, y al mismo tiempo las instituciones que en él se incluyan tendrían un comportamiento análogo: que producen servicios de no mercado de los cuales son beneficiarios los individuos.

Tomando como base los mencionados criterios, en el sector Instituciones sin fines de lucro se incluirán los siguientes tipos de agentes económicos privados:

- a) Sindicatos, asociaciones profesionales o científicas, asociaciones de consumidores, partidos políticos, iglesias o asociaciones religiosas y clubs sociales, culturales, recreativos y deportivos.
- b) Asociaciones de beneficencia, de ayuda y de asistencia financiadas por medio de transferencias voluntarias, en efectivo o en especie, de sociedades mercantiles industriales o financieras, por las Administraciones públicas o por los hogares estén o no controladas por las mismas.
- c) Las fundaciones u otras Instituciones sin fines de lucro, financiadas por sociedades no financieras o instituciones financieras, estén o no controladas por las mismas, que producen servicios culturales, educativos, recreativos, etc, que se suministran gratuitamente a los individuos.



En ningún caso quedarían incluidas en el sector que estamos delimitando sino en el de sociedades no financieras o en el de instituciones financieras, según los casos:

- las Instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que son productores de mercado dedicados a producir bienes y servicios no financieros, a la intermediación financiera o a actividades auxiliares de la intermediación financiera;
- las asociaciones empresariales financiadas por medio de cuotas voluntarias de carácter parafiscal aportadas por sociedades no financieras o instituciones financieras a cambio de los servicios suministrados por las mismas.

De acuerdo con esta nueva concepción el sector Instituciones sin fines de lucro podría definirse como “el que agrupa entidades con personalidad jurídica propia que producen servicios no de mercado en favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian”.

Lo mismo que en el sector de mercado de la economía social han aparecido grupos que a nuestro juicio deben ser incluidos en la economía social, en el sector de no mercado existen grupos (en este sentido podemos citar el Grupo ONCE) que en razón de sus actividades y comportamiento deben ser incluidos en el sector de no mercado de la economía social.

Bibliografía

- BAREA, J. (1990): “Concepto y agentes de la economía social”, *Revista CIRIEC-España*, nº 8.
- BAREA, J. (1991): “La economía social en España”. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 12, Ministerio de Trabajo.
- BAREA, J. (2003): “La economía social en España: realidad y perspectivas”, *La Economía Social y el Tercer Sector*, Escuela Libre Editorial.
- BAREA, J., JULIÁ Y MONZÓN, J.L. (1998): “Grupos empresariales de la Economía Social en España”, *CIRIEC-España*.
- BAREA J. Y MONZÓN, J.L. (1999): “Tercer Sector e instituciones sin fines de lucro en la contabilidad nacional”, *La economía del non profit*, Ediciones Encuentro.
- BAREA, J. Y PULIDO, A. (2001): “El Sector de Instituciones sin Fines de lucro en España”, *CIRIEC-España*.
- SAJARDO, A. (1999): “Fundamentación económica del Tercer Sector”, *La Economía del non profit*, Ediciones Encuentro.