

Resumen amplio

Tres décadas de investigación sobre políticas públicas de economía social. Nuevas perspectivas para las políticas gubernamentales sobre cooperativas, entidades sin ánimo de lucro empresas sociales

Este artículo analiza la literatura científica publicada en las últimas tres décadas versada sobre las políticas públicas de fomento de la economía social. Este análisis se enmarca en un doble contexto, por un lado, el ámbito de intervención de estas políticas, la economía social -formada por cooperativas, asociaciones, mutuales, fundaciones y empresas sociales- constituye un sector socioeconómico intermedio entre la economía pública y la economía privada capitalista, con amplias funciones sistémicas en especial para generar empleo, cohesión social y redistribución de las rentas. Y, por otro lado, auspiciadas por un creciente reconocimiento internacional de la economía social, numerosos gobiernos nacionales e instituciones internacionales han desplegado políticas de fomento de este ámbito. La literatura científica orientada al estudio de estas políticas de economía social ha sido prolífica.

Objetivos

El principal objetivo de este artículo es ofrecer panorámica analítica de las investigaciones sobre políticas públicas de economía social publicadas en las últimas décadas. Para este análisis se utiliza una matriz de investigación con capacidad heurística para captar las dimensiones clave que caracterizan a estas políticas. A partir de esta matriz y de la bibliografía existente, el artículo analiza los avances realizados en cada una de estas dimensiones. Las preguntas clave que guían el análisis son las siguientes: qué es la política de economía social, qué racionalidad justifica el despliegue de estas políticas y qué modelos principales de políticas se han implementado. Se trata, por un lado, de conceptualizar este tipo de políticas y examinar si conforman un campo relevante dentro de las ciencias sociales, y por otro, de analizar qué políticas son susceptibles de ser desplegadas y en qué se diferencian unas de otras. También se indaga sobre cuáles son los actores responsables de su construcción y aplicación, cuáles son los principales instrumentos de estas políticas, qué modelos de gobernanza y gestión de estas políticas, qué adecuación organizativa e institucional de las políticas de economía social se requiere, cómo deben de evaluarse estas políticas, qué factores contribuyen al éxito o reducen la

eficacia de las políticas de economía social y finalmente, se estudia la continuidad en el tiempo de estas políticas, es decir, su sostenibilidad política y financiera.

Metodología

Esta investigación utiliza, para la recopilación y selección de la literatura relevante, una metodología mixta basada en el análisis cualitativo de revisión narrativa, complementado por la revisión sistemática de la literatura bases de datos clave como Scopus, WoS y Dialnet. La revisión narrativa cualitativa se basa en 25 años de investigación en el campo, participando en proyectos de investigación sucesivos los cuales han facilitado el acopio de los principales avances, áreas problemáticas y futuras líneas de investigación. La relevancia de esta última deriva, por un lado, de la diversidad terminológica y conceptual del campo (economía social, economía solidaria, tercer sector, empresas sociales, etc.), de modo que gran parte de la producción académica no está bien indexada en las citadas bases de datos y se produce en múltiples idiomas, y por otro lado, porque amplia literatura se produce en ámbitos ajenos a los de las revistas científicas clásicas indexadas, lo que complica su sistematización.

Resultados

Desde la perspectiva del ámbito de intervención, las políticas de economía social son deudoras de la concepción de la economía social utilizada. Al respecto, ésta ha sido históricamente objeto de fragmentación conceptual, con nociones que van desde la economía social al sector no lucrativo y voluntario y a la economía solidaria y empresas sociales, visiones con proyectos sociopolíticos diferentes. Ello ha dificultado su inclusión coherente en políticas públicas.

En gran parte ligado a la concepción de economía social de referencia, se han identificado dos enfoques principales en los objetivos de las políticas de economía social. En primer lugar, un enfoque instrumentalista, que concibe a la economía social como una herramienta para resolver fallos del sistema (desempleo, exclusión, etc.), desarrollando políticas sectoriales específicas. En segundo lugar, un enfoque holístico y transformador, que considera a la economía social como un vector de cambio sistémico capaz de generar prosperidad inclusiva. Desde este segundo enfoque se conciben las políticas transversales que integran la ES como eje estratégico en la agenda pública, políticas que se denominan también políticas de segunda generación o políticas transformadoras de economía social. Ambos enfoques se corresponden a dos grandes olas de políticas de economía social identificadas por la literatura: una primera generación, sectorial e instrumentalista, y una segunda generación, transversal y transformadora. La primera generación responde a problemáticas específicas mediante instrumentos simples, como subvenciones o incentivos al empleo en cooperativas. La segunda generación busca transformar el sistema socioeconómico, integrando la ES en los marcos generales de política pública, bajo una lógica de gobernanza participativa y transversalidad institucional. En la actualidad ambos modelos coexisten, sin embargo, el segundo está adquiriendo cuerpo tanto en la praxis como en la investigación sobre estas políticas.

Entre los factores que potencian el éxito de estas políticas de economía social la literatura destaca el reconocimiento institucional del concepto de economía social, la existencia de marcos legales, la existencia de alianzas estratégicas entre actores públicos y privados del ecosistema territorial de economía social y la participación activa de la sociedad civil vinculada a la economía social.

Conclusiones y líneas futuras de investigación

El análisis de la literatura sobre políticas de economía social revela que se trata de un campo de investigación en expansión a nivel internacional, y desarrollado desde perspectivas disciplinares y enfoques múltiples. Ello a la par que este ámbito de intervención gubernamental constituye también una realidad en expansión, con prácticas que se han extendido en todos los continentes y en los diferentes niveles de gobierno, desde supranacionales a locales.

Entre los estudios sobre políticas de economía social destacan aquellos que analizan la evolución de la naturaleza de estas políticas. En concreto, analizan el proceso de evolución desde enfoques sectoriales hacia políticas transversales y transformadoras. Este cambio de paradigma de gran calado ha sido posible merced a un cambio en la visión sobre la funcionalidad de la economía social, pasando ésta de una visión sectorial y ligada a problemáticas concretas, como el empleo o la vulnerabilidad socioeconómica a una visión más amplia. Esto último ha permitido incorporar la economía social como eje estratégico en diversas agendas gubernamentales e internacionales, destacando su potencial multifuncional para generar prosperidad inclusiva en un contexto de transformación sistémica.

Entre los principales retos identificados por la literatura sobre políticas de economía social se encuentra la problemática de la fragmentación conceptual y operativa, la integración de estas políticas en las estructuras gubernamentales tradicionales. Se destaca que la eficacia de estas políticas depende de múltiples factores, como un liderazgo político fuerte, una gobernanza participativa y la institucionalización de marcos políticos adecuados.

Estas investigaciones muestran que las políticas de economía social se enfrentan a múltiples riesgos, como la instrumentalización gubernamental (isomorfismo institucional), los problemas de continuidad ante cambios políticos y la vulnerabilidad ante políticas externas adversas. La construcción de coaliciones amplias y resilientes entre los actores públicos y privados del ecosistema de economía social constituye un factor clave para enfrentar estos riesgos. También plantean cuestiones clave, como la decisión sobre el nivel de gobierno pertinente para su aplicación y la importancia de los espacios de diálogo y deliberación, que suelen situarse en los niveles mesoeconómicos.

A pesar del creciente interés científico y del notable despliegue de las políticas de economía social, éstas aún no gozan de un grado pleno de institucionalización, consolidación y de reconocimiento, como sí gozan otras políticas como la industrial, laboral o la agrícola. La investigación sobre las políticas de economía social, a pesar de estar bien establecida en algunos aspectos, sigue sin gozar del reconocimiento que reciben otras investigaciones sobre políticas gubernamentales. Es destacable que una gran parte de los avances investigativos sobre políticas de economía social ha sido impulsada en gran parte por el pragmatismo político, desarro-

llándose en forma de investigación-acción y de investigación colaborativa entre administraciones públicas, entidades representativas del sector y mundo científico, más que unívocamente desde la investigación estrictamente académica.

La revisión bibliográfica permitió también identificar importantes áreas para futuras investigaciones. En primer lugar, es necesario profundizar en el estudio de las condiciones necesarias para que los gobiernos activen estas políticas, teniendo en cuenta factores políticos, institucionales y culturales. En segundo lugar, se necesitan más estudios empíricos comparativos entre países y territorios, con el fin de contrastar contextos nacionales caracterizados por bajos niveles de desarrollo de la economía social y escasa implementación de políticas de apoyo, con contextos caracterizados por niveles avanzados de desarrollo de la economía social y de políticas gubernamentales de fomento. En tercer lugar, la adecuación institucional, es decir, el modo en que estas políticas se integran en las estructuras gubernamentales existentes y se vinculan a las dinámicas administrativas existentes, constituye otro ámbito de estudio fundamental. Una cuarta área a investigar versa sobre la evaluación de estas políticas, avanzando en las técnicas de evaluación adaptadas a las idiosincrasias de estas políticas, como nuevas métricas e indicadores de impacto, pero también analizando las asignaciones presupuestarias entre los distintos niveles de gobierno y entre las distintas políticas. Por último, el análisis de los factores que favorecen o dificultan la sostenibilidad a lo largo del tiempo de las políticas de economía social, en contextos de fluctuaciones políticas, financieras y económicas, constituye otro ámbito central en el que seguir investigando.