



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, n° 37, abril 2001, pp. 7-33**

Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas

Rafael Chaves Ávila
José Luis Monzón Campos
Universitat de València

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN: 0213-8093. © 2001 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas

Rafael Chaves y José Luís Monzón

Universitat de València;
CIRIEC-España

RESUMEN

En este artículo se discute sobre algunas cuestiones de actualidad científica del campo de la Economía Social y del Sector No Lucrativo. En primer lugar se revela la importancia económica creciente de este campo en Europa con el apoyo de los resultados emanados de un reciente estudio transnacional. En segundo lugar se reflexiona sobre la noción de no lucratividad y la posición de las cooperativas y las asociaciones en el marco del Sector No Lucrativo introduciendo algunos criterios de análisis. Se analiza seguidamente este campo de la economía desde la perspectiva del 'interés social'. Finalmente se estudia el lugar y contenido de la Economía Social, tanto su parte empresarial como su parte de no mercado, en el ámbito de las políticas públicas de los Estados Europeos.

PALABRAS CLAVE: Economía Social, Sector No Lucrativo, no lucratividad, utilidad e interés social, cooperativas, políticas públicas.

RÉSUMÉ

Il s'agit, au travers de cet article, de débattre sur quelques questions d'actualité scientifique liées à l'Économie Sociale et au Secteur non-lucratif, en premier lieu d'en démontrer l'importance croissante en Europe, en s'appuyant sur les résultats émanant d'une étude internationale récente. En second lieu il est question d'engager la réflexion sur la notion même de non – lucre et sur les positions des coopératives et des associations vis à vis du secteur non-lucratif, en introduisant certains critères d'analyse. Ce secteur de l'économie sera ensuite analysé depuis la perspective de " l'intérêt social " . Enfin, on étudiera l'environnement et le contenu de l'Économie Sociale, au niveau de l'entreprise, à un niveau non-marchand et dans le cadre des politiques publiques des États Européens.

MOTS CLÉ: Économie Sociale, Secteur sans but lucratif, non lucrativité, utilité et intérêt social, coopératives, politiques publiques.

ABSTRACT

In this paper, we intend to analyze some scientific questions of current importance in the Social Economy field and Non-profit sector. In the first place, we show the growing economical importance of this field in Europe, based on the results obtained in the last transnational study. Secondly, we try to think about the concept of non-profit as well as about the position of co-operatives and associations within the Non-profit sector, introducing some criteria of analysis. Immediately after, we study this economical field under a "social" point of view. Finally, the paper analyses the place and content of Social Economy, both business and non-profit sectors, within the limits of European public policies.

KEY WORDS: Social Economy, Nonprofit Sector, not-profit, social utility, co-operatives, public policies.

1.- Introducción

Más de dos terceras partes del total del empleo equivalente a tiempo completo de la *Economía Social* europea se encuadra en el llamado 'Sector Asociativo' o 'Tercer sistema social' que, junto al sector cooperativo y al sector mutualístico, constituye uno de sus tres pilares institucionales¹. En valor absoluto asciende a 6.300.000 empleos frente a los 2.300.000 empleos del pilar cooperativo. Es este dato uno de los resultados más destacados de los que se ofrecen en el reciente estudio coordinado por CIRIEC-INTERNATIONAL titulado 'Las empresas y organizaciones del Tercer Sistema: una apuesta estratégica por el empleo', enmarcado en la Acción Piloto 'Tercer Sistema y empleo' promovida por la Comisión Europea².

Aunque estos datos han sido tratados y contrastados con rigor por el equipo de investigación del CIRIEC deben tomarse con precaución en algunos aspectos, habida cuenta de que no todos ellos son el resultado de un tratamiento original y directo de dicho equipo sino que proceden de otros estudios que, como en el caso del proyecto Johns Hopkins, han utilizado una metodología distinta a la del CIRIEC. En todo caso, estamos en presencia de una importantísima componente de la Economía Social.

La magnitud de esta parte de la economía justifica por sí misma su atención por parte de los investigadores en Economía Social, máxime cuando es susceptible de ser concebida como uno de sus ejes centrales de investigación.

Este artículo tiene por objeto abordar y discutir sobre algunas de las cuestiones de actualidad científica del campo de la Economía Social y del Sector No Lucrativo.

El plan que seguiremos es el siguiente: En primer lugar revelaremos la importancia económica creciente de este campo científico en Europa apoyándonos en los resultados de un estudio transnacional en el que hemos participado recientemente. En segundo lugar reflexionaremos sobre la noción de la no lucratividad y la posición de las cooperativas y las asociaciones en el marco del Sector No Lucrativo. Analizaremos seguidamente este campo de la economía desde la perspectiva del 'interés social'. Finalmente estudiaremos el lugar y contenido de la Economía Social, tanto su parte empresarial como su parte de no mercado, en el ámbito de las políticas públicas de los Estados Europeos.

1.- Únicamente en los países bálticos (Suecia y Finlandia) y latinos –excepto Francia- (España, Portugal e Italia) existe un cierto equilibrio en el empleo entre el Sector Cooperativo y el Sector Asociativo.

2.- WEISBROD, B: *Toward a Theory of the Voluntary Non profit Sector in a Three-Sector Economy*, 1975.

2.- Una realidad en expansión en Europa y en el resto del mundo

La multiplicación de estudios empíricos directa o indirectamente centrados en el Sector No Lucrativo realizados en un creciente número de países así como la elaboración de estudios de corte transnacional (casos de los proyectos liderados por CIRIEC-INTERNATIONAL para la Unión Europea –ya citado- y por la universidad estadounidense Johns Hopkins para más de dos decenas de países de todo el mundo³ ha puesto en evidencia una laguna endémica de la investigación de este campo: la estadística del sector. La mayor parte de estos estudios alcanzan análogas conclusiones en este terreno: se trata de un sector emergente y en fase de crecimiento, especialmente en sectores de actividad más directamente relacionados con la satisfacción de necesidades inmediatas –individuales y colectivas- de bienestar social (salud, educación, servicios sociales, ocio y cultura, medio ambiente,...).

La tabla siguiente es elocuente a este respecto. Revela un crecimiento sostenido del empleo del ‘Sector Asociativo’ en Europa en tres sectores de actividad donde típicamente se enclavan las Asociaciones y Fundaciones, como son el sector sanitario y social, el sector educación e investigación y el sector cultura, deporte y tiempo libre, donde el empleo ha venido creciendo en porcentajes superiores a los experimentados por el resto de la economía.

Tabla 1. Evolución del empleo en el Sector Asociativo europeo en los años 90

País	Número asalariados	Evolución del empleo
<i>sector sanitario y social</i>		
Alemania	1.120.000	+3% por año
Bélgica	110.160	+4% por año
Francia	690.726	+5,5% por año
Portugal	44.213	+6,5% por año
Reino Unido	245.000	+5% por año
Suecia	22.000	+8% por año
<i>sector educación e investigación</i>		
Alemania	168.000	+4,5% de 1990 a 1995
Dinamarca	63.494	+15% de 1994 a 1997
Reino Unido	587.000	+78% de 1990 a 1995
<i>sector de la cultura, del deporte y del tiempo libre</i>		
Alemania	77.350	+3% por año
Bélgica	14.700	+1,8% por año
Dinamarca	41.801	+7,8% entre 1994 y 1997
Francia	129.100	+5,5% por año
Reino Unido	347.000	+6% por año
Suecia	22.000	+4,5% por año

Fuente: Ciriec-International (2000)

3.- Véase una síntesis de este trabajo en SALAMON, L.M., ANHEIER, H.K., ET AL. (1999): *Global civil society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 512 p.

3.- El problema de la delimitación del 'territorio científico' del sector no lucrativo

3.1. Tercer Sector, Economía Social y Sector No Lucrativo

La delimitación científica de ese campo de la economía, que no se corresponde ni con la economía pública (Primer Sector institucional), ni con la economía capitalista tradicional (Segundo Sector), se halla exenta de consenso entre la comunidad científica (Chaves y Monzón, 2000:114-115; Chaves, 1995; Monzón, 1996). Se trata de un campo que, por correspondencia nominal (o residual), se ha venido denominando por algunos como "Tercer Sector". Tampoco existe acuerdo en relación al campo del 'Sector No Lucrativo', también designado con las locuciones de 'Sector Asociativo' y 'Tercer Sistema social'.

Una primera gran cuestión de orden metodológico radica en situar al Sector No Lucrativo en el seno de tal 'Tercer Sector', como acabamos de señalar, residual a los dos anteriores sectores dominantes, el público y el capitalista. A este respecto, dos enfoques principales pugnan actualmente para dar respuestas. El primero, europeo (de raíz francófona) es el de la Economía Social, que concibe al Sector No Lucrativo como una parte integrante de un campo más amplio, el del "Tercer Sector" que denomina como Economía Social. Mientras, otro enfoque, anglosajón, es el de las Nonprofit organizations (NPO), el cual plantea identificar al Sector No Lucrativo con el 'Tercer Sector' a partir de la aplicación del Principio de No Distribución de Beneficios (PNDB), integrando obviamente al resto de entidades que no aplican el PNDB en los otros dos sectores institucionales. Conviene detenerse en ambas visiones.

El actual enfoque de la Economía Social comenzó a consolidarse hace un cuarto de siglo, cuando se constituyó en Francia el Comité Nacional de Enlace de las Actividades Mutualistas, Cooperativas y Asociativas (CNLAMCA) y aprobó en 1982 la *Carta de la Economía Social* que define a ésta como "el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes de ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad" (Monzón, 1987). Sobre la base de esta definición se trabajó en Bélgica en el seno del Conseil Wallon de l'Economie Sociale (1990) que concibe al sector de la Economía Social como aquella parte de la economía integrada por organizaciones privadas que comparte entre sí cuatro notas características:

- finalidad de servicio a sus miembros o a la colectividad antes que de lucro
- autonomía de gestión
- procesos de decisión democráticos
- primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de las rentas.

Estos rasgos definitorios han sido ampliamente divulgados por la literatura económica (Barea y Monzón, 1992; Defourny, 1992).

Según esta concepción la Economía Social se estructura en torno a tres familias principales: cooperativas, mutualidades y asociaciones. Esta concepción contiene explícitos valores (democracia, interés social, justicia distributiva) traducidos en unas reglas de funcionamiento que son contradictorias con la lógica del sector dominante de las economías desarrolladas de nuestro tiempo, a saber, el sector tradicional capitalista (Monzón, 1987; Tomás-Carpi, 1988; Barea, 1991).

No obstante, el cooperativismo constituye el eje vertebrador de la Economía Social (Barea y Monzón, 1992). Por su personalidad histórica, su amplia difusión en los ámbitos empresariales, su arraigo en importantes colectivos sociales y su reconocimiento jurídico, la cooperativa es, más que ningún otro tipo de empresa, quien mejor representa al sector empresarial de la Economía Social (Barea, Julià y Monzón, 1999).

Es importante señalar que quedan al margen de esta concepción del Tercer Sector ciertas entidades que, no cumpliendo algunos de esos criterios definitorios, como el democrático, caso de las fundaciones privadas, en rigor tampoco procede incluirlas en la economía pública ni en la economía capitalista. También tendrían dificultades para ser incluidas en este concepto muchas asociaciones religiosas por su déficit democrático.

Sin embargo, más recientemente el Comité Consultivo de la Comisión Europea de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CMAF) ha establecido las siguientes notas para subrayar las características comunes del conjunto de organizaciones de la economía social que permiten diferenciarlas de las empresas de capitales (CMAF, 1999):

- Primacía del hombre y del objeto social sobre el capital; a excepción de las fundaciones, todas son empresas de personas
- Adhesión voluntaria y abierta y control democrático por sus miembros desde la base.
- Conjunción de los intereses de los miembros, usuarios y/o del interés general.
- Defensa y aplicación del principio de solidaridad y de responsabilidad.
- Autonomía de gestión e independencia de los poderes públicos.

Esta definición no ofrece mayores novedades respecto a las anteriores pero incluye de forma expresa a las fundaciones entre las organizaciones integrantes de la Economía Social⁴.

El segundo enfoque que ha abordado el análisis del Tercer Sector es de raíz anglosajona y ha promovido desde Estados Unidos hace ya un cuarto de siglo la literatura del Nonprofit sector o del

4.- El documento del CMAF también incluye en el concepto a diversas variantes empresariales nacionales, como es el caso de las sociedades laborales.

Nonprofit Organization –NPO- (Weisbrod, 1975, 1977). En esencia sólo contempla a aquellas organizaciones privadas que, en virtud de sus reglas constitutivas, no pueden distribuir sus beneficios a las personas que las controlan, teniendo que destinarse aquellos, bien a la realización de sus objetivos, bien a la ayuda a personas que no ejerzan ningún control sobre la organización.

Como ha sido señalado (Barea-Monzón, 1999), la delimitación que del Tercer Sector realiza la definición tradicional de la Economía Social es, simultáneamente, más amplia y más restringida que la propuesta por el enfoque NPO. Es más amplia porque este último enfoque excluye a aquellas organizaciones que distribuyen beneficios o excedentes a sus socios bajo cualquier modalidad (incluidos los denominados retornos cooperativos) con lo que se descarta a la mayoría de las cooperativas como una de las componentes del Tercer Sector.

Al mismo tiempo, el enfoque NPO más divulgado (Salamon y Anheier, 1992) establece cinco requisitos básicos para considerar a una institución como parte integrante del Tercer Sector (organización formal, privada, no lucrativa, con autogobierno y con participación voluntaria) entre los que no se encuentra un elemento tan característico del concepto tradicional de la Economía Social como es el de la organización democrática, de manera que difícilmente podría incluirse en el campo de la Economía Social a entidades tan significativas como las fundaciones o numerosas asociaciones de carácter religioso que, sin embargo, sí están incluidas en el enfoque NPO.

El abanico de instituciones que conforman el Tercer Sector es muy amplio y complejo y es difícil establecer un conjunto de rasgos comunes identificativos para todas ellas. Siendo precisamente ese el reto, el de precisar los rasgos definitorios de un Tercer Sector en sentido amplio, la Comisión Científica del Cirioc-España propuso hace una década una nueva definición de Economía Social, integradora de la concepción tradicional y del enfoque NPO y próxima a la definición de Gui (1991).

Dicha definición (Barea, 1991) se apoyaba en los Principios Cooperativos y en la metodología de la Contabilidad Nacional e identificaba dos subsectores de la Economía Social: a) el subsector de mercado, integrado por las empresas con organización democrática (una persona, un voto) y con distribución de beneficios no vinculada al capital aportado por el socio, y b) el subsector de no mercado, que integraría a las instituciones privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares.

Más recientemente esta definición ha sido ajustada del siguiente modo (Chaves y Monzón, 2000): se entiende por Economía Social al *conjunto de empresas privadas creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que 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. La Economía Social también incluye a las instituciones sin fines de lucro que son productores no de mercado privados, no controlados por las administraciones públicas y que producen servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares, procediendo sus recursos principales de contribuciones voluntarias efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad.*

El principal matiz que introduce esta definición respecto a la de Barea radica en la caracterización de las empresas de Economía Social como empresas de servicio, que realizan una actividad económica en si mismo considerada, es decir, que se crean para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado por lo que el socio típico de la empresa es también usuario de su actividad.

3.2. La noción de 'No lucratividad' (non-profit)

Un caballo de batalla clave en el actual debate conceptual es el de la no lucratividad. ¿Qué se entiende por no lucratividad?

Dos acepciones del carácter no lucrativo de una entidad caben ser identificadas⁵:

1) Existe, en primer lugar, el *sentido finalista* del carácter no lucrativo, el cual pone énfasis en la persecución de objetivos diferentes al objetivo de lucro, entendido éste en tanto que maximización de la obtención de beneficios al objeto de ser repartidos entre los propietarios de los factores productivos invertidos, preferentemente capitales.

Frente al objetivo de lucro suelen oponerse objetivos 'sociales', entendidos en tanto que objetivos más sensibles hacia la satisfacción de las necesidades sociales o hacia dar servicios de utilidad social. Este tipo de entidades reposarían en una cultura basada en la primacía de los valores solidarios sobre los económicos (Salinas, 2000:37). La Economía Social en su concepción tradicional presenta un carácter no lucrativo, en este sentido finalista, que se corresponde con uno de sus rasgos definitorios, a saber, el objetivo de prestar servicios a los socios o a la colectividad más que el lucro.

En la literatura Nonprofit este sentido finalista del carácter no lucrativo lleva a menudo implícito un elevado componente de postulado motivacional benevolente o altruista de los agentes económicos que animan este tipo de entidades, comportamiento altruista en tanto que interesado por el bienestar de los demás⁶, no únicamente por el incremento del bienestar material personal. Sin embargo, la existencia de este componente no es una condición necesaria para que estemos en presencia de entidades con objetivos 'sociales', no de lucro. En todo caso, la movilización de recursos voluntarios (voluntariado y donaciones) por una entidad sería un buen indicador del grado de percepción por parte de la población del carácter no lucrativo de la entidad.

En este contexto procedería hablar de 'entidades sin fines de lucro' (*not-for-profit organisations*).

5.- Véase Levi (1998).

6.- Dennis Young se preguntaba a principios de los ochenta: *if not for profit, for what?* (Young, 1983, citado en Sajardo, 1996).

2) Una segunda acepción del carácter no lucrativo es la que pone énfasis en la existencia de unas *reglas organizativas –distributivas- restrictivas del comportamiento de la entidad*. Estas reglas se sintetizan en el conocido Principio de No Distribución de Beneficios (PNDB), principio que establece la prohibición de distribuir los eventuales beneficios obtenidos por la entidad entre los individuos que la controlan o entre aquellos que son sus propietarios legítimos.

Esta regla tendría por objetivo desincentivar a los eventuales inversores a invertir sus capitales en este tipo de entidad con la finalidad de apropiarse de los beneficios generados por la actividad de la misma, debido a que no tendrían opción para extraer rentas. Los eventuales beneficios obtenidos habrían de ser, por el contrario, en todo caso reinvertidos en la actividad ordinaria de la propia entidad.

En este contexto procedería hablar de '*organizaciones no lucrativas*' (*non-profit organisations*).

La existencia de esta regla restrictiva soslaya abordar el doble problema de los objetivos de la entidad y de los postulados motivacionales de los agentes inmersos en este tipo de entidades; desaparecen las exigencias directas de comportamientos más o menos altruistas o benevolentes. En efecto, en este contexto institucional, la hipótesis de la existencia de individuos buscadores de rentas es utilizable, sin embargo es necesario considerar el hecho de que sus expectativas de obtención de rentas van a ser muy limitadas.

Aunque no nulas. Como ha señalado y analizado Sajardo (1996), en las entidades no lucrativas existen otras vías para la apropiación de rentas por parte de los individuos que las controlan. Esta precisión cuestiona seriamente la utilidad absoluta de aquella regla distributiva (o no distributiva) como vía de diferenciación de estas entidades respecto de otras. La necesidad de imponer códigos de conducta, reglas adicionales y otros mecanismos de control evidencia esta situación.

En cualquier caso, es esta segunda acepción de la no lucratividad la que suele retener la literatura anglosajona del Nonprofit, desde los escritos clásicos de Weisbrod (1975) y Hansmann (1980) a la más extendida en la actualidad, a raíz del proyecto coordinado desde la Universidad Johns Hopkins, de Salamon y Anheier (1992).

Sin perjuicio de que más adelante mostremos las limitaciones que presenta la exclusiva utilización de este enfoque *non-profit organizations* (NPO) para caracterizar el Tercer Sector, si que nos parece útil distinguir en el ámbito de este amplísimo campo del Sector no Lucrativo dos grandes subconjuntos. Uno de ellos, constituido por todas aquellas organizaciones privadas de carácter no lucrativo, de conformidad con la aplicación del PNDB que, utilizando la metodología de la Contabilidad Nacional y del sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC 95), se consideran empresas que forman parte del subsector de mercado, es decir, que sus recursos principales proceden de las ventas realizadas y, por lo tanto se consideran productores de mercado privados.

El otro grupo de entidades que forman parte del Sector No Lucrativo (de acuerdo con el PNDB) está constituido por aquellos agentes o instituciones que, desarrollando una actividad productiva, se consideran *productores no de mercado privados*. El SEC 95 considera a estos agentes como Instituciones sin fin lucrativo al servicio de los hogares (ISFLSH) y sus recursos principales, distintos de los derivados de ventas ocasionales, *proceden de contribuciones voluntarias en efectivo o en especie efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad*. Los pagos de las administraciones públicas *vinculados al volumen o valor de la producción se consideran ventas*. Aquí se hace referencia a aquellos pagos que se realizan para cubrir déficits globales. Por esta razón, la metodología del SEC excluye del sector de ISFLSH a muchas organizaciones no lucrativas como centros de enseñanza, hospitales, cooperativas sociales y otras, subvencionadas por las administraciones públicas ya que, al considerarse estas subvenciones como pagos vinculados al volumen o valor de la producción, se computan como ventas, incluyéndose los anteriores agentes en el sector "empresas", independientemente de cual sea su forma jurídica. Por extensión, también consideramos como ventas y quedan excluidas del carácter de contribuciones voluntarias efectuadas por los hogares todos aquellos pagos que estos últimos realicen vinculados al volumen o valor del producto o servicio recibido.

En resumen, el Sector No Lucrativo, tanto en la acepción *finalista* como en la NPO, incluye a organizaciones del subsector de mercado y del de no mercado, constituido por las ISFLSH.

3.3. Sobre la procedencia de incluir determinadas formas jurídicas en el Sector No Lucrativo

¿Qué tipos de entidades procederá incluir en el Sector No Lucrativo, considerando que existen varios criterios para delimitar a éste? A continuación realizaremos un análisis de las principales formas candidatas a su inclusión.

3.3.1. Cooperativas

La visión clásica de la literatura nonprofit anglosajona tiende a considerar a las cooperativas como entidades que persiguen maximizar ganancias con la finalidad de repartirlas entre sus socios, independientemente del modo de distribución de las mismas, razón que justifica su ánimo de lucro, y por tanto su exclusión del Sector No Lucrativo.

En este contexto, uno de los trabajos empíricos transnacionales más relevantes de los últimos años sobre el Sector No Lucrativo, el coordinado desde la Universidad Johns Hopkins, mantiene una postura ambigua en relación a las cooperativas. En principio, fiel a la literatura clásica nonprofit, sus criterios metodológicos comunes para todos los países del estudio excluyen explícitamente a las cooperativas. Sin embargo el criterio ha ido relajándose, especialmente cuando el análisis ha sido con-

cretado a ciertas realidades nacionales (Salamon et al., 1999: 466). Es el caso de países como Italia, donde el estudio nacional incluye a las cooperativas sociales (Ley italiana sobre cooperativas sociales de 1991) (Barbetta, 1993) y España, donde se incluye a diversos tipos de cooperativas, entre las que se encuentran las cooperativas agrarias (Ruiz Olabuénaga, 2000), cuya no lucratividad, sin embargo ha sido y es muy discutida⁷.

Procede introducir elementos que contribuyan a clarificar esta situación, entre otras razones, porque en nuestro país se hallan reguladas las cooperativas no lucrativas, fieles al PNDB, y las cooperativas de iniciativa social, análogas a las cooperativas sociales italianas, y ninguna de ambas fueron, sorprendentemente, incluidas como tales en el estudio español del proyecto Johns Hopkins.

Para un análisis más riguroso es necesario atender, en primer lugar, al enfoque clásico de los juristas y de la legislación cooperativa, el cual destaca el carácter generalmente no lucrativo de las cooperativas (Vicent Chuliá, 1972; Fajardo, 1996), atendiendo a sus reglas organizativas (enfoque PNDB, de organización no lucrativa).

Según este enfoque, cabrían dos situaciones: a) las cooperativas sólo serán consideradas lucrativas cuando realicen actividades económicas con terceros no socios (concepto de actividades no cooperativizadas o ajenas a la mutualidad) y las ganancias obtenidas de estas actividades se distribuyan entre sus socios. En este caso no habría diferencia con las demás sociedades mercantiles.

Sin embargo, cuando las cooperativas, junto a la realización de actividades cooperativizadas con sus socios (mutualidad) desarrollen actividades no cooperativizadas con terceros no socios y las ganancias de estas últimas operaciones no se distribuyan entre los socios, sino que se reinviertan, por ejemplo, en fondos colectivos irrepartibles, sí podrán ser consideradas entidades no lucrativas.

Es esta segunda situación la existente en el ordenamiento jurídico español. En efecto, las diferentes leyes cooperativas de nuestro país establecen que los resultados positivos de las actividades no cooperativizadas (actividades extracooperativizadas y actividades extraordinarias) se destinan irrevocablemente al Fondo de Reserva Obligatorio -irrepartible entre los socios, incluso en caso de disolución de la entidad- y que una parte (cerca de un tercio, como mínimo) de los resultados positivos de las actividades cooperativizadas se destinen a dos fondos irrepartibles entre los socios, el ya mencionado Fondo de Reserva Obligatorio y el Fondo para la Formación y la Promoción del Cooperativismo. Este último fondo materializa principios cooperativos de educación, intercooperación y de interés por la comunidad.

Por otra parte, los beneficios acumulados por la cooperativa no se distribuyen al socio ni en caso de baja de éste ni en sede de liquidación de la entidad, toda vez que, en ambos casos, solo se le retorna, a lo sumo, el importe nominal de su capital social actualizado según el Índice de Precios al Consumo.

7.- Este doble discurso en relación a la inclusión de las cooperativas en el Sector No Lucrativo por parte del Proyecto Johns Hopkins no es la única crítica vertida al mismo; otras críticas al respecto pueden encontrarse en Barea y Pulido (2001) y en Evers (1998).

De lo anterior cabe inferir que, si bien jurídicamente no se recoge estrictamente el PNDB característico de la literatura nonprofit, sí se establece una regulación muy próxima a tal principio, la cual contribuiría a cuestionar la procedencia de excluir tajantemente a las cooperativas, en general, del campo del Sector No Lucrativo.

A este marco legal debe sumarse el comportamiento real de la mayoría de las cooperativas, las cuales siguen una política de reinversión máxima de sus beneficios en la entidad y no de distribución de las ganancias entre sus socios (Tomás-Carpi y Monzón, 1998), práctica que revelaría un seguimiento de facto del PNDB típicamente no lucrativista.

Una segunda perspectiva desde la que analizar la eventual no lucratividad de las cooperativas es la de atender a su carácter 'mercantilizado', es decir, a su mayor o menor implantación en el sector empresarial, de mercado, de la economía y no en el sector de no mercado. Este enfoque no parece relevante para determinar el carácter lucrativo de las cooperativas. Tal y como se ha definido al sector de ISFLSH, la inmensa mayoría de las cooperativas debe ser excluida del mismo, toda vez que son empresas cuyos recursos principales provienen de las ventas que realizan en el mercado. Sin embargo, ya hemos establecido que pueden existir muchas entidades no lucrativas que, institucionalmente, forman parte del sector empresarial.

Otra perspectiva desde la que puede analizarse el carácter lucrativo de las cooperativas es la de considerar su finalidad "social" frente a su finalidad lucrativa.

En general, puede afirmarse que las cooperativas realizan una actividad económica *en sí mismo considerada* mediante una empresa privada que se crea para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado. El objetivo de las cooperativas consiste en rendir un servicio a sus socios (empleo, acceso a la vivienda, educación, suministros de bienes y servicios, defensa de las rentas agrarias, etc.). La motivación para ser socio no es la obtención de una rentabilidad al capital invertido sino el poder hacer uso de la actividad cooperativa. Los colectivos sociales implicados en las iniciativas empresariales cooperativas, de carácter popular y modesto, las reglas de comportamiento, democráticas y solidarias y, en ocasiones, las actividades económicas de interés o utilidad social desarrolladas por las cooperativas, aconseja considerarlas como entidades no lucrativas en un sentido finalista.

3.3.2. Fundaciones

En su concepción genérica consisten en patrimonios afectos a un fin de interés social o general y cuyos beneficios no se reparten entre sus propietarios. El enfoque NPO suele incluirlas dentro del Sector No Lucrativo y a menudo tiende a considerarlas como entidades representativas del mismo.

Entidades como una gran fundación hospitalaria o de educación superior estadounidense o una gran caja de ahorros española (jurídicamente una fundación) son consideradas organizaciones no

lucrativas paradigmáticas⁸. Estas entidades tienen un claro carácter mercantil en el sentido de que su principal fuente de recursos procede de la venta de bienes y servicios en el mercado. Es de destacar que este sesgo mercantilista se ha extendido a un importante segmento del conjunto del Sector No Lucrativo (Weisbrod, 1998), sesgo que acarrearía paralelamente una correlativa merma en la capacidad de movilización de recursos voluntarios. La cuestión metodológica a plantear sería la siguiente: ¿procede incluir en el Sector No Lucrativo a las fundaciones ubicadas en el subsector de mercado? Siguiendo el enfoque NPO que utiliza el PNDB si que deben ser incluidas. Sin embargo, de acuerdo con el criterio finalista de las entidades no lucrativas (organizaciones de servicio creadas para satisfacer necesidades sociales) habría que excluirlas de dicho sector.

Por el contrario, las fundaciones que son productores no de mercado privados y que forman parte de las ISFLSH si que procede incluirlas en el Sector No Lucrativo, tanto desde la perspectiva del criterio finalista como desde el enfoque NPO.

Por último, las fundaciones que están controladas por las administraciones públicas o por el sector empresarial no formarían parte del Sector No Lucrativo desde la perspectiva del enfoque NPO al no cumplir el requisito de la independencia y autogobierno (SALAMON, L. y ANHEIER, H., 1992).

Sin embargo, las fundaciones controladas por el sector empresarial de la Economía Social tendrían la misma consideración que dichas empresas desde la perspectiva del criterio finalista de identificación del Sector No Lucrativo.

3.3.3. Asociaciones

El enfoque NPO suele incluirlas en el Sector No Lucrativo. Los tres casos siguientes, todos ellos de asociaciones, plantean algunos interrogantes sobre la utilidad y limitaciones de este enfoque: a) las asociaciones representativas de carácter sindical, empresarial y profesional, así como los partidos políticos; b) las asociaciones de empresas y c) ciertas asociaciones deportivas, de ocio y tiempo libre.

En el grupo a) existe una corriente de pensamiento, en el ámbito de la Economía Social que considera la conveniencia de excluir a estas entidades del Sector No Lucrativo ya que la actividad que realizan no es productora de bienes y servicios sino que desarrollan una función representativa, reivindicativa y defensora de derechos. Atendiendo al criterio propuesto por F. Bloch- Lainé (ver Defourny, 1992; Archambault, 1996), es posible distinguir las asociaciones de prestaciones de bienes y servicios, las de influencia y representación y las de encuentro. Defourny (1992) entiende que sólo las primeras deben ser incluidas en la Economía Social, debiendo excluirse las entidades pertenecientes al grupo a) anteriormente señalado.

8.-Weisbrod (1988), por ejemplo, considera a La Caixa como una ejemplar Nonprofit organization española.

Sin embargo, el enfoque NPO considera la actividad de estas organizaciones como la producción de un servicio y las incluye en el Sector No Lucrativo. Así lo hace el proyecto internacional Johns Hopkins, el cual incluye explícitamente entre sus 12 grandes sectores de actividad a estas organizaciones⁹.

Por nuestra parte, aún considerando que las objeciones de Defourny son poderosas y merecen ser consideradas, al utilizar la metodología del SEC 95 continuamos incluyendo en el Sector No Lucrativo de la Economía Social a estas entidades ya que están consideradas como productores no de mercado privados, incluidos en las ISFLSH. No obstante, es aconsejable profundizar en este tema, toda vez que alguna de estas asociaciones representativas, por ejemplo las de carácter empresarial, es dudoso que tengan por finalidad "servir a los hogares", requisito exigido por el SEC 95 para incluirlas en las ISFLSH. Además, el criterio finalista de clasificación de las entidades no lucrativas tampoco permite considerarlas, sin más, incluidas en este grupo.

En el caso de las asociaciones de empresas constituidas con el propósito de actuar en el mercado (grupo b)) procede efectuar un análisis similar al realizado para las fundaciones controladas por las administraciones públicas o por el sector empresarial: no forman parte del Sector No Lucrativo desde la perspectiva del enfoque NPO al no cumplir el requisito de la independencia y autogobierno.

En el supuesto de que el control sobre estas asociaciones lo realicen empresas de la Economía Social, tendrán la misma consideración que estas últimas desde la perspectiva del criterio finalista de identificación del Sector No Lucrativo.

El tercer tipo de asociación, la c), integrada, por asociaciones deportivas, de ocio y tiempo libre, es generalmente incluida por el enfoque NPO en el Sector No Lucrativo. Con toda lógica, ya que cumplen el PNDB, núcleo central de identificación de dicho Sector para la literatura non profit. Sin embargo, en la acepción del criterio finalista de identificación del Sector No Lucrativo, muchas de estas asociaciones deben ser claramente excluidas de dicho Sector. En efecto, basta considerar el caso de determinados clubs de tenis, equitación, golf, etc. para comprobar que se trata de asociaciones formadas por élites sociales con enormes barreras de entrada para la incorporación de otros socios y que, por lo tanto, no incorporan ningún objetivo de finalidad social, aunque respeten el PNDB y movilicen voluntarios entre los propios socios. En el caso de muchos clubs de fútbol se trata de organizaciones creadas para vender espectáculos deportivos que forman parte del subsector de mercado. Aunque apliquen el PNDB y, desde esta perspectiva formen parte del Sector No Lucrativo, el criterio finalista de identificación también los excluye de dicho sector.

9.- Sectores: (7) Derechos civiles, asesoramiento legal y político (que incluye, entre otras, a las organizaciones políticas y las asociaciones cívicas) y (11) Asociaciones profesionales y sindicatos (Ruiz Olabuénaga, 2000:43).

3.3.4. Mutualidades

Las mutualidades de previsión social son entidades privadas que ejercen una actividad aseguradora de carácter voluntario, complementaria al sistema de previsión de la Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas. En general, aplican el PNDB y, por lo tanto, el enfoque NPO las incluye en el Sector No Lucrativo, aunque muchas mutualidades pueden ser excluidas en la medida en que apliquen parte de sus beneficios a retornos a los mutualistas bajo la modalidad de descuentos en las primas posteriores. El criterio finalista de delimitación de dicho Sector también las incluye.

3.3.5. Sociedades Mercantiles tradicionales no lucrativas

La literatura nonprofit excluye abiertamente, a las Sociedades Mercantiles tradicionales (Sociedades Anónimas y Sociedades Limitadas) del Sector No Lucrativo. Sin embargo, aplicando el criterio finalista es aconsejable incluir a estas sociedades en el Sector No Lucrativo ya que definen en sus estatutos unos objetivos sociales (no de maximización de beneficio) y una política de no distribución de los beneficios entre sus propietarios, que se basa, por el contrario, en la reinversión de los mismos en la actividad social de la entidad. En teoría este modelo sería próximo al de una fundación como las descritas más arriba¹⁰.

3.3.6. Sociedades Mercantiles tradicionales creadas por empresas o instituciones de la Economía Social y controladas por ellas

Para hacer frente a los desafíos del mercado, las cooperativas y otras instituciones de la Economía Social crean con frecuencia determinadas sociedades mercantiles con el objeto de desarrollar su propia actividad. Para el enfoque NPO estas organizaciones no forman parte del Sector No Lucrativo. Sin embargo, para el criterio finalista de identificación de dicho sector, siempre que estas sociedades mercantiles estén dominadas por las empresas de Economía Social, deberán ser consideradas de forma análoga a estas últimas, ya que tanto los criterios de toma de decisiones como los de distribución del beneficio serán los mismos que se utilizan en la empresa de Economía Social. Sin embargo, este criterio podría no ser válido cuando la sociedad creada no tenga nada que ver con el campo de actividad de la empresa de la Economía Social que la controla. En este supuesto, podría tratarse de una mera inversión financiera de sus excedentes y podría estar justificada la decisión de no incluirla en el campo de la Economía Social (Barea y Monzón, 1992, b)

10.- Fajardo (1996) cita a autores que defienden que el lucro no es el elemento definitorio de las Sociedades Mercantiles, lo que abre la posibilidad a la existencia de Sociedades Anónimas o Limitadas no lucrativas.

3.3.6. Conclusiones

Una primera conclusión que cabe obtener de nuestro análisis es que existen importantes elementos de coincidencia entre el enfoque de Economía Social y el enfoque NPO: los requisitos establecidos por Salamon y Anheier para caracterizar a las organizaciones del Sector No Lucrativo se encuentran también entre los exigidos para conformar el Sector de Economía Social, con la compleja excepción del PNDB. Este último requisito es exigido claramente en el enfoque de Economía Social a las Instituciones sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (ISFLSH) aunque también hemos podido comprobar que lo cumplen muchas organizaciones de la Economía Social que operan en el subsector de mercado e incluso en otras muchas organizaciones de mercado de la Economía Social el PNDB tiene una aplicación parcial. No obstante, la capacidad para incorporar voluntariado es mucho mayor entre las organizaciones pertenecientes al grupo de ISFLSH. Muchas organizaciones no lucrativas que operan en el subsector de mercado tienen bloqueada su capacidad para incorporar voluntariado, aún cumpliendo el PNDB.

Una segunda conclusión es que la mayor diferencia normativa entre el enfoque de Economía Social y el enfoque NPO radica en el principio democrático, que está ausente en este último y que, sin embargo, constituye un elemento central de identificación del enfoque de Economía Social, al menos en su subsector de mercado. La diferente jerarquía normativa del PNDB para delimitar el campo de la Economía Social y el de las NPO constituye otra apreciable diferencia entre ambos enfoques, aunque no tan crucial como a veces se ha señalado.

La tercera conclusión es que el *monismo normativo* es insuficiente para caracterizar a un *tercer sector* útil para el logro de los fines de progreso y bienestar social. En este sentido, hemos comprobado las limitaciones del enfoque NPO para conformar un Sector No Lucrativo identificado con los mencionados fines a partir del eje normativo configurado por el PNDB.

La cuarta conclusión es que, junto a la caracterización jurídica de las organizaciones (que es útil para ubicar el Tercer Sector en una dinámica histórica e institucional), es imprescindible establecer una *pluralidad de criterios normativos* para constituir de forma positiva el campo de un tercer gran sector identificado con los fines de progreso y bienestar social.

Estos criterios normativos deben dar respuesta a tres cuestiones:

a) *Cómo operan estas entidades* (reglas de organización). Las reglas más conocidas son las propuestas por el enfoque de Economía Social (regla democrática de decisión y regla de distribución basada en la primacía de las personas y del trabajo frente al capital) y el enfoque NPO del Sector No Lucrativo (PNDB);

b) *Qué actividades económicas deben ser priorizadas, ¿todas las actividades o solamente las consideradas de interés o utilidad social? En consecuencia, cualquier entidad que respete las reglas anteriores será considerada socialmente deseable o solamente aquellas que además desempeñen determinadas funciones de utilidad social?*;

c) *Para quién despliegan su actividad, ¿A qué público sirven, a todos los ciudadanos o principalmente a aquellos grupos sociales más desfavorecidos por la lógica del sistema económico a la hora de satisfacer sus necesidades básicas? En este último caso estaríamos hablando de colectivos más sensibles desde el punto de vista del interés social.*

Dada la relevancia del elemento 'interés social' resulta conveniente reflexionar al respecto relacionándolo con el campo de la Economía Social y del Tercer Sector.

4.- Tercer sector e interés social

Una característica de la mayoría de entidades que conforman el Tercer Sector, tanto en su enfoque de Economía Social como en el de NPO, consiste en su vocación de dar respuesta real a necesidades básicas de la población y de resolver problemas sustantivos de ésta. Es esta vocación la que les legitima para ser calificadas como 'de interés social'. La definición clásica de la Economía Social es explícita a este respecto pues recoge claramente esta dimensión al adoptar como uno de sus principios distintivos el de ser 'entidades que tienen por finalidad dar servicio a los socios y/o a la colectividad más que el lucro'.

Partiendo de esa tesis, entendemos que la cuestión clave se sitúa en indagar el fundamento de ese interés social, o en otras palabras, qué elemento es, en esencia, el portador de ese interés social, de esa utilidad social y qué relación guarda con las entidades del Tercer Sector?

Actividades económicas de interés social

Un primer enfoque para abordarlo es el de las actividades económicas de interés social. Ciertas actividades económicas reciben el apelativo 'de interés social' porque, dada la escala de valores y creencias dominantes de la sociedad, se considera que deben de ser favorecidas. Es el caso en nuestra sociedad de la actividad de ayuda a las personas más desfavorecidas o con mayores desventajas en el sistema económico y social, actividad basada en el valor de la solidaridad, o de las actividades que generan calidad de vida y desarrollo de la condición humana (salud, educación, cultura...).

Tales actividades económicas, como pueden ser las actividades culturales, actividades de inserción de discapacitados o actividades de reincorporación al mercado de trabajo de personas desempleadas, pueden ser desempeñadas por entidades de naturaleza institucional bien diferente, evidentemente también por aquellas no pertenecientes al Tercer Sector. En efecto, tanto Administraciones públicas como empresas privadas de tipo capitalista pueden, y de hecho lo hacen, desplegar tales actividades; ello no vacía en absoluto su interés social. Desde esta perspectiva y partiendo de este único argumento no se legitima que unas entidades, las no lucrativas en particular, obtengan privilegios del Estado por el desarrollo de estas actividades de interés social y no los obtengan otras formas jurídicas cuando despliegan análogas funciones.

El argumento que puede justificar este tipo de privilegios radica en la existencia de una mayor propensión a que tales actividades de interés social sean llevadas a cabo por determinadas formas institucionales, en concreto por las formas públicas y las de Economía Social. Es el caso de la cooperación al desarrollo, el fomento de la cultura popular, la ayuda a toxicómanos, etc. las cuales son actividades susceptibles, en teoría, de ser llevadas a cabo por las distintas formas institucionales, también por las empresas privadas capitalistas. Sin embargo, la realidad revela que, en las actividades consideradas, escasean seriamente estas empresas. Se produce por tanto una elevada correlación entre actividades de interés social y ciertos tipos de entidades. Este hecho ha dado pie al desarrollo de una visión según la cual se supone que apoyar determinadas organizaciones, las del Tercer Sector, tiene un efecto directo sobre el desarrollo de esas actividades económicas de interés social. Puede afirmarse entonces que el Tercer Sector es concebido desde su *dimensión instrumental*, en tanto que medio eficaz para el desarrollo de ciertas actividades económicas. Es, por ejemplo, ése el sustrato teórico latente que se esconde tras los conceptos de entidades de utilidad pública o entidades de interés general de nuestras actuales leyes de entidades no lucrativas (en especial de la Ley 30/1994).

Entidades de interés social

Pero, cabe pensar que lo que legitima a la Economía Social para ser calificada con ese atributo de 'interés social' no emana tanto o únicamente de su mayor propensión a desplegar actividades de interés social sino de sus propiedades sistémicas derivadas de su peculiar modo de funcionamiento, es decir, de los efectos macro de sus reglas constitutivas y organizativas, distintas de la Economía Capitalista y de la Economía Pública.

La literatura científica ha tratado de demostrar que estas reglas presentan, cuando se cumplen efectivamente, unas propiedades funcionales con la eficiencia de la economía y la sociedad en su conjunto (Monnier y Thiry, 1997; Monzón, 1997; Dahl, 1999). Algunos autores han llegado incluso a calificarlas como parte de los cimientos de la sociedad.

En este contexto, en el plano de las reglas organizativas y de sus propiedades sistémicas, se observan diferencias entre el enfoque de Economía Social y el enfoque NPO.

En efecto, el primero se caracteriza por establecer dos reglas institucionales básicas, una relativa al proceso de decisión, el cual ha de canalizar la participación social a través de su principio democrático, y otra relativa al modo de distribución, el cual ha de privilegiar a las personas y al factor trabajo frente al factor capital en la distribución de los beneficios¹¹. La primera regla establece un cauce institucionalizado que canaliza a nivel microeconómico los intereses e inquietudes de grupos sociales y articula una vía para proporcionarles respuestas. En otras palabras, esta regla lleva inherente una mayor sensibilidad institucional de este tipo de organización a las necesidades y problemas sociales al articular explícita e internamente la participación social y política de la sociedad en el plano de sus estructuras socio-económicas. La vocación democrática asegura que no se desatienda o se tienda a conferir una menor receptividad institucional hacia aquellos grupos dotados de escasa acumulación de fuentes de poder. La segunda regla establece, por su parte, unos principios de justicia distributiva.

En el segundo enfoque, el de las NPO, la regla central es la del PNDB, regla que se ha revelado muy eficaz para asignar recursos y resultados de la organización exclusivamente a la actividad central que desarrolla, generalmente actividades de interés social. Esta regla supone una garantía para agentes externos (Estado, filántropos, ..) de que la apropiación privada de recursos económico-financieros canalizados por estas entidades va a ser mínima, asegurando por el contrario que se destinará sin 'fugas' a las actividades económicas de interés social. Esta regla, considerada aisladamente, sólo refuerza la dimensión instrumental de las entidades del Tercer Sector en tanto que medios eficaces para desplegar ciertas actividades económicas. No presenta en principio mayores propiedades macro si no va acompañada de otras reglas de mayor 'contenido sistémico'. Por ello, accesoriamente, desde este enfoque se establece la regla de 'movilización de voluntarios', regla que recogería una forma de participación social en la vida social y política, en cualquier caso una modalidad de participación de menor intensidad en comparación con la que confiere el principio democrático propio del enfoque de Economía Social, pues este último principio lleva inherente distribuir socialmente poder de decisión, hecho del que carece, en principio, el voluntariado.

La literatura científica ha puesto de manifiesto que la extrapolación de estas reglas microeconómicas distintivas de este Tercer Sector al plano macroeconómico conlleva importantes propiedades de repercusiones sistémicas:

En primer lugar, evidentemente al ser este sector institucional un cauce de expresión de intereses sociales y de diseño e implementación de medios ideados para dar respuestas a demandas y problemas sociales, las actividades económicas que desarrollarán se situarán hegemónicamente en las actividades calificables de interés social, por ejemplo, la creación de empleo, la oferta de servicios colectivos de atención a personas mayores o discapacitadas, etc. Este argumento justifica la mayor propensión de este Sector a desplegar actividades de interés social, como se ha dicho más arriba.

11.- *En el caso de las cooperativas, la forma de privilegiar a unos factores frente a otros se hace siguiendo los Principios Cooperativos, que se traducen en dotar un fondo colectivo irreplicable entre los socios, dotar un fondo anual destinado a actividades educativas, cooperativistas y de interés general, distribuir parte de los beneficios a los socios en función de su participación en la actividad económica cooperativizada, y limitando la retribución al capital con un tipo de interés.*

Pero en la anterior propiedad no se agota el interés social de este medio institucional, en caso contrario sólo podría ser concebido desde la dimensión instrumental ya mencionada. En efecto, conforma un *objetivo de interés social en sí mismo* considerado, (Chaves, Monzón, Tomás-Carpi, 1999) en la medida en que es portador de valores socialmente deseables y es claramente funcional con procesos centrales de mejora de la eficiencia social y económica del sistema, como son:

- Su capacidad para intensificar procesos de incremento de la participación y distribución de poder de decisión por todo el tejido social, pues articula intereses de colectivos con menor capacidad de influencia y decisión social promoviendo su acción colectiva, facilita el desarrollo de una cultura y hábitos participativos, propensos a debatir y decidir sobre cuestiones públicas; son auténticas escuelas de democracia y de libertad, valores fundamentales de las sociedades modernas (ver Dahl, 1999);
- Su capacidad para la innovación socio-organizativa, pues al ser estas entidades más receptivas a las cambiantes necesidades y problemas sociales, tienden a adelantarse proponiendo y ofreciendo nuevas soluciones institucionales (organizativas y jurídicas) y materiales para darles respuesta;
- Su capacidad para favorecer la aparición y desarrollo de capital social¹² y de cohesión social, bases de las economías más dinámicas, ricas y desarrolladas.

Cabe señalar que las entidades basadas en las reglas de la Economía Social, desde esta segunda perspectiva del interés social, presentan propiedades más amplias que las delimitadas por el enfoque NPO, pues canalizan y traducen explícitamente las voluntades y sensibilidades de la ciudadanía; las entidades caracterizadas por el enfoque NPO incrementan sus propiedades sistémicas si tienen establecido el requisito de movilización de voluntariado o el de democracia, en caso contrario son solamente entidades instrumentales garantes del enfoque de actividad de interés social. En este sentido, las entidades de la Economía Social presentan un marcado carácter de entidades de interés social en sí mismas, característica que les diferencia de las identificadas por el enfoque NPO del Sector No Lucrativo¹³.

Certificaciones de entidades de interés social y balances sociales

Un problema crucial a la hora de enfrentarse a la realidad radica en que, más allá de los postulados teóricos y las manifestaciones voluntaristas sobre el papel, no todas las entidades que se dicen jurídicamente de Economía Social son portadoras de tales rasgos característicos, en otras palabras, existen 'falsas entidades de interés social' formalmente constituidas bajo un estatuto de Economía Social. Este hecho puede coexistir con la existencia de ciertas empresas no pertenecientes a la Economía Social pero que sí presentan esas propiedades.

12.- PUTNAM,R. (1993:167) define el capital social como el conjunto de elementos de una organización social, como son la confianza, las normas y las redes de relaciones, que pueden desarrollar la eficiencia sistémica de la sociedad y de la economía al facilitar la acción colectiva cooperativa.

13.- Este tipo de lectura está extendiéndose entre autores históricamente más próximos al enfoque NPO, por ejemplo: '... el Tercer Sector (...) contribuye al desarrollo democrático y a la cohesión social pero se ve obligado a asumir (actividades) a bajo coste económico y altos costes socio-políticos... (...) Los beneficios del Tercer Sector no parece que sean en muchos casos superiores a los costes que implican sus actividades sociales. También es cierto que es en el campo de la pura (sic) economía social (cooperativas y mutuas) donde son más evidentes los beneficios económicos y sociales en comparación con los costes' (Rodríguez-Cabrero, 2000:16).

Dilucidar las 'falsas' de las 'verdaderas' (las 'tipo-ideales' según la denominación de Lipietz, 2000), constituye una cuestión central en el actual debate europeo sobre la Economía Social, como están poniendo de relieve países como Francia o Italia. En el país galo el Informe Aubry-Lipietz, adscrito al enfoque anterior, defiende el establecimiento de una especie de *certificación (label) de economía social y solidaria*, en analogía a las certificaciones de calidad, medio-ambientales y socio-laborales (ISO 9000, ISO 14000 e ISO 8000) existentes, certificación que acreditaría la solvencia de 'interés social' de entidades y que les conferiría importantes privilegios por parte del Estado (ventajas fiscales, contratos, ..). Esa certificación no sería patrimonio de las entidades jurídicamente pertenecientes a la Economía Social. En la vanguardia de la aplicación de este enfoque se sitúa la reciente Ley italiana de las ONLUS –Organizaciones No Lucrativas de Utilidad Social- la cual confiere una serie de ventajas a aquellas organizaciones del Tercer Sector en sentido amplio (desde cooperativas hasta asociaciones) que cumplan una serie de reglas, híbridas entre el enfoque NPO y el de Economía Social, entre las cuales se encuentran el respeto al PNDB y al Principio democrático.

La operativización de este enfoque está exigiendo y exigirá mecanismos jurídicos y económicos de control real del cumplimiento efectivo de ese interés social por parte de las entidades 'calificadas', y por tanto apoyadas por el Estado. Es en este contexto en el que, de modo análogo a lo que acontece con las otras certificaciones existentes (las mencionadas de calidad, medio-ambiental y socio-laboral) que establecen la necesidad de auditorías especiales y mecanismos de información específicos (balances), están siendo relavorizados los *balances sociales cooperativos* y los *balances sociales en las entidades no lucrativas* como herramientas de información y control adicionales a las jurídicas.

5.- Del reconocimiento de la utilidad social de la economía social a la implementación de políticas públicas: el caso europeo

Una última cuestión a analizar es la percepción por parte de los poderes públicos, del Estado en particular, del interés social que presentan las entidades del Tercer Sector en su sentido amplio. La traducción de esa percepción al ámbito real se manifiesta claramente en la arena de las políticas públicas, tanto en las políticas de ordenación como en las de proceso (Chaves, Monzón y Tomás-Carpi, 1999).

El reciente estudio transnacional capitaneado desde CIRIEC-International y en el que hemos participado como responsables del área de políticas públicas ha puesto de manifiesto disparidades significativas entre los distintos países que integran la Unión Europea. La Tabla 2 ofrece una visión sintética de la panorámica de las políticas públicas desplegadas hacia la Economía Social en varios países europeos a mediados de la década de los 90¹⁴.

14.- Resultados globales en CIRIEC-International (2001): *Economie Sociale et dynamiques d'emploi*, en elaboración.

Tabla 2. Despliegue de las políticas públicas hacia la Economía Social en Europa (mediados década 90)

	Reconoci- miento por los poderes públicos	Apoyo en el marco institucional 1. Regulatorio 2. Fiscalidad		Medidas financie- ras	Medidas de apoyo técnico (servicios reales)	Inclusión explícita Medidas de demanda	Inclusión explícita in Políticas laborales
	ES	SCoop/ SNL	Scoop/ SNL	SCoop/ SNL	SCoop/ SNL	SCoop/ SNL	Scoop/ SNL
Alemania	+	0/++	0/+	+/+	0/+	0/++	0/++
Bélgica	++	++ / ++	++ / ++	++ / ++	++ / ++	++ / ++	++ / ++
Dinamarca	+	+ / ++	+ / +	0/+	0/+	0/++	0/+
España	+++	++ / ++	+++ / +++	++ / ++	+ / +	+ / ++	+ / +
Grecia	+	+/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
Italia	++	+++ / ++	+++ / +++	+++ / +	+++ / ++	++ / +	++ / +++
Holanda	+	++ / ++	++ / ++	++ / ++	++ / ++	0/+	++ / ++
Portugal	++	++ / ++	+++ / ++	++ / ++	+ / +	+ / +	++ / +
Suecia	++	+/+	+/+	+/+	++/+	+/+	+/+
U. Europea	+	+ / +	0/0	++	+	0/0	0/0

Fuente: CIRIEC-Internacional

Interpretación de la tabla:

a. Los símbolos 0, +, ++, +++, son las valoraciones que pretenden relativizar, de menor (ausencia = 0) a mayor, el nivel de despliegue de políticas públicas hacia la Economía Social, toda vez que tres positivos (+++) no implica necesariamente un techo en el apoyo público sino únicamente un máximo relativo en relación a los demás países comunitarios.

b. Abreviaturas sectoriales utilizadas:

ES: conjunto de la Economía Social (Tercer Sistema en el estudio)

A pesar de la conocida acusada heterogeneidad interna del Sector de la Economía social, hemos considerado conveniente desagregar este sector en dos mayores subsectores:

- Scoop: Sector Cooperativo (Cooperativas y Mutualidades, o sector mas empresarial de la Economía Social)

- SNL: Sector No Lucrativo o Tercer Sistema Social (Asociaciones fundamentalmente)

c. Contenido de los títulos de las columnas, en referencia al estudio de Ciriec-Internacional – informe de síntesis.

- Columna 1 'Reconocimiento por los poderes públicos': recoge una parte del cuadro del apartado 3 del Capítulo 1 del informe de síntesis.

- Columnas 2 a 7: recogen los contenidos del apartado 3 del Capítulo 4 (Análisis de las políticas públicas puestas en marcha). En concreto:

- Columna 2: corresponde al apartado 3.1.1. A) Medidas de tipo institucional: *Aspectos jurídicos. Los estatutos*;

- Columna 3: corresponde al apartado 3.1.1. A) Medidas de tipo institucional: *Medidas fiscales*;

- Columna 4: corresponde al apartado 3.1.1. B) *Medidas de tipo financiero*;

- Columna 5: corresponde al apartado 3.1.1. C) *Medidas de apoyo técnico (servicios reales)*;

- Columna 6: corresponde al apartado 3.1.2. *Medidas de demanda* o dirigidas a la actividad de las organizaciones de Economía Social; especial referencia a las diversas formas de *discriminación positiva* explícita a la ES en los contratos públicos (p.ej. el 'Quart coopératif' francés).

Columna 7: corresponde al apartado 3.2. *Políticas públicas orientadas al empleo en las organizaciones de ES*; considerando aquí únicamente cuando se hace inclusión explícita de la ES (o sus subsectores) en estas medidas laborales.

En cuanto a las conclusiones sobre el nivel de despliegue y el enfoque global de las políticas públicas implementadas, como ya se ha señalado en otro sitio (Faura, Julià y Monzón, 2000, cap. 2), puede señalarle, en lo que relaciona políticas públicas, Economía Social y empleo que dos concepciones coexisten: En la primera concepción, el objetivo central es la creación cuantitativa de empleo en el sector, sin contemplar medidas adicionales que tiendan a incidir sobre las estructuras económicas del sector y sobre la calidad del empleo. Desde esta concepción, la política laboral presenta un carácter más próximo a la política social, precisamente por su interés en paliar los efectos de la exclusión y de la desigualdad social. En la segunda concepción, el objetivo central de la política laboral es, en cambio, doble: por un lado, crear empleo y por otro, desarrollarlo (consolidándolo y cualificándolo). Este segundo objetivo exige implementar políticas de mayor alcance y duración dirigidas a las estructuras y a las actividades económicas, pues la continuidad, desarrollo y ganancias de productividad de las entidades de Economía Social son condiciones necesarias para el desarrollo del empleo en su seno. En consecuencia, la naturaleza de las políticas públicas desde esta segunda concepción va más allá de una pretensión meramente paliativa, representativa de la concepción anterior, y debe incidir en el núcleo de la actividad productiva del sector: sobre sus estructuras y sus actividades. Por tanto, su naturaleza es más propia de las políticas dirigidas a las organizaciones de la Economía Social, y especialmente a sus estructuras (políticas de oferta).

Lamentablemente, del análisis general de la realidad europea, podemos inferir que se está produciendo una deriva en los tipos de instrumentos y en las políticas de apoyo, la cual no es homogénea para toda Europa, particularmente hacia las políticas de empleo y las políticas de demanda antes señaladas, deriva que es poco propicia para el incremento del espacio sistémico del sector de la Economía Social y para el desarrollo de su empleo. Lo que sí puede constatarse es una diferencia entre el despliegue de políticas públicas en los países de tipo latino y los de tipo anglosajón, los primeros más receptivos hacia el Sector Cooperativo de la Economía Social y los segundos hacia el Sector No Lucrativo.

6.- Bibliografía

- AAVV. *Economía Social y empleo en la Unión Europea*, Valencia: Ed. Ciriec-España, 2000.
- AA.VV. Capital social, *Zona Abierta*, nº 94-95, 2001.
- ANHEIER,H: Para una revisión de las teorías económicas del Sector no lucrativo. *Ciriec-España*, nº 25, 1995, pp. 23-34.
- ARCHAMBAULT,E: *Le secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*, Paris: Economica, 1996.
- BALLESTERO,E: *Economía Social y Empresas Cooperativas*, Madrid: Alianza, 1991.
- BARBETTA,G.P: Defining the Nonprofit Sector: Italy, *Working Paper of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, John Hopkins University, 1993.
- BAREA, J: La economía social en España, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 12, junio 1991, pp. 8-16.
- BAREA,J., JULIA,J.F. y MONZÓN,J.L. (dir): *Grupos empresariales de la Economía Social en España*, Valencia: Ed. Ciriec-España, 1999.
- BAREA,J. y MONZÓN,J.L: *Libro blanco de la economía social en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- BAREA, J. y MONZON, J.L: La economía social en España. En *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*, Valencia: Ed. Ciriec-España, 1992, pp. 131-156.
- BAREA,J. y MONZON,J.L: Las cifras clave de la Economía Social en España, *Ciriec-España*, nº 16, 1994, pp. 9-48.
- BAREA,J. y MONZÓN,J.L: Tercer Sector e instituciones sin fines de lucro en la contabilidad. En BAREA,M. y VITTADINI,G. (dir): *La economía del non profit. Libre expresión de la sociedad civil*, Madrid: Encuentro ediciones, 1999.
- BAREA,J. y PULIDO,A: Las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares en España, *Ciriec-España*, nº 37, 2001 (este número).
- CABRA DE LUNA, M.A. (1999): El Tercer Sector. En: CARPIO, M. (Coord): *El sector no lucrativo en España. Especial atención al ámbito social*, Madrid: Pirámide, 1999, pp. 74-112.
- CARPIO,M. (coord): *El sector no lucrativo en España*, Madrid: Pirámide, 1999.
- CASADO,D: Organizaciones voluntarias de objeto social en España, *Economistas*, Nº 83, enero 2000, pp. 46-61.

- CIRIEC-INTERNATIONAL: Troisième système et emploi. Un enjeu stratégique pour l'emploi, Bruxelles: DG V - Commission Européenne - Ciriec International, 1999.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa*, COM (97) 241 final, 1997.
- COMMISSION EUROPÉENNE: *Le secteur coopératif, mutualiste et associatif dans l'Union Européenne*, Bruxelles: Eurostat – DG XXIII – Commission Européenne, 1997.
- CONSEIL WALLON DE L'ECONOMIE SOCIALE: Rapport à l'Executif Regional Wallon sur le secteur de l'Economie Sociale, Liège, 1990.
- CHAVES,R. (1995): Economía política de la economía social. Una revisión de la literatura económica reciente, *Ciriec-España*, Nº 25, 1995, pp. 141-162.
- CHAVES,R. (1999): La Economía Social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica, *Ciriec-España*, Nº 33, 1999, pp. 115-140.
- CHAVES,R. y MONZÓN,J.L. (2000): Las cooperativas en las modernas economías de mercado, *Economistas*, nº 83, 2000, pp. 113-123.
- CHAVES,R., MONZON,J.L. y TOMAS CARPI,J.A: La Economía Social y la Política Económica. En JORDAN,J.M. et al. (coord): *Política económica y actividad empresarial*, Valencia: Tirant lo Blanc ed., 1999, pp. 143-170.
- DAHL,R: *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Madrid: Taurus, 1999.
- DEFOURNY,J: Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector, En DEFOURNY,J. y MONZÓN,J.L. (dir): *Economía Social. Entre economía capitalista y economía pública*, Valencia: Ed. Ciriec-España, 1992, pp. 17-39.
- DOCUMENTACIÓN SOCIAL, Nº 122, enero-marzo 2001, '2001, Repensar el voluntariado'.
- EVERS,A: Sur l'étude de Johns Hopkins. Un commentaire critique, *Revue du Mauss*, nº 11, 1998, pp. 99-110.
- EVERS,A: Welfare dynamics, the Third Sector and Social Quality, En BECK,W. ET AL (ed): *Social Quality: a vision for Europe*, Londres: KluwerLaw International, 2000, pp. 213-235.
- FAJARDO,I.G: Marco jurídico del Sector No Lucrativo en España, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, nº 20, 1996, pp. 30-34.
- GUI, B: The economic rationale for the Third Sector, *Annals of Public and Co-operative Economics*, vol. 61, nº 4, 1991, pp. 551-572.
- HANSMANN,H: The role of Nonprofit enterprise, *Yale Law Journal*, vol. 89, nº 5, 1980, pp. 835-901.
- JEANTET,T: *La Economía Social europea, o la tentación de la democracia en todas las cosas*, Valencia: Ed. Ciriec-España, 2000.

- LEVI, Y: Rethinking the for-profit versus nonprofit argument: a social enterprise perspective, *Economic Analysis, Journal of enterprise and participation*, Vol. 1, nº1, 1998, pp. 41-55.
- LIPIETZ, A: *Pour le tiers secteur*, Paris: La Découverte-La Documentation Française, 2000.
- MERTENS, S: Nonprofit organisations and social economy: two ways of understanding the third sector, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 70:3, 1999, pp. 501-520.
- MONNIER, L. y THIRY, B. (dir): *Cambios estructurales e interés general*, Valencia: Ed. Ciriec-España, 1997.
- MONZÓN, J.L: La Economía Social en España, Ciriec-España, nº 0, 1987, pp. 19-29.
- MONZÓN, J.L: Raíces y perspectivas de la economía social, *Documentación Social*, nº 103, 1996, pp. 105-121.
- MONZÓN, J.L: Las contribuciones de la Economía Social al interés general, En MONNIER, L. y THIRY, B. (dir): *Cambios estructurales e interés general*, Valencia: Ed. Ciriec-España, 1997, pp. 111-125.
- PUTNAM, R: *Making democracy work. Civic traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.
- RODRIGUEZ, J.M. y BENEDITO, A: El voluntariado como fenómeno social y cultural, *Arxius*, nº 4, 2000, pp. 61-77.
- RODRIGUEZ CABRERO, G: Una nota sobre el desarrollo reciente del sector voluntario en España, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, Nº 20, 1996, pp. 33-37.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G: La economía política de las organizaciones no lucrativas, *Economistas*, nº 83, 2000, pp. 6-17.
- ROVIRA, J: Entre el Sector Público y el Mercado. El papel del Tercer Sector en el ámbito de la sanidad española. *Ciriec-España*. nº 4, 1998. págs. 206-218.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (dir): *El Sector No Lucrativo en España*, Madrid: Fundación BBV, 2000.
- SAJARDO, A: *Análisis económico del sector no lucrativo*, Valencia: Tirant lo Blanc edl, 1996.
- SAJARDO, A: *El sector no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales de la Comunidad Valenciana*, Valencia: Ed. Ciriec-España, 1998.
- SAJARDO, A. y CHAVES, R: Politique sociale et économie sociale en Espagne, *Nouvelles pratiques sociales*, Vol. 11, Nº 2, 1999, pp. 83-104.
- SAJARDO, A: Asociaciones y fundaciones de acción social. En: FAURA, I.; JULIÀ, J.F. y MONZÓN, J.L. (dir): *Informe-memoria de la Economía Social en España*, Madrid: Ciriec-España y Cepes, 2000, pp. 143-162.

- SAJARDO,A: Cuestiones críticas para una economía política del sector no lucrativo, En AAVV: *Cuestiones de Economía Social*, Madrid: GEZKI y Marcial Pons ediciones, 2000, pp. 71-88.
- SALAMON,L. y ANHEIER,H: In search of the Nonprofit Sector I: The question of definitions, *Working Paper nº 2*, Johns Hopkins University, 1992.
- SALAMON,L.M., ANHEIER,H.K., et. al: *Global civil society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.
- SALINAS,F. (coord): *La evolución del Tercer Sector hacia la empresa social. Estudio cualitativo*, Plataforma para la promoción del voluntariado en España, Madrid (fotocopiado), 2000.
- SEIBEL,W: The Function of Mellow Weakness; Nonprofit Organizations as Problem Nonsolvers in Germany, en: JAMES,E. (ed): *The Nonprofit Sector in International Perspective*, Yale University, 1989, pp. 177-193.
- SUBIRATS,J. (ed): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid: Fundación Encuentro, 1999.
- TOMAS CARPI,J.A: Ley de Reforma Universitaria, Universidad y Economía Social: la problemática formativa e investigadora; En: *II Jornadas de estudio sobre Economía Social*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seg. Social, 1988, pp. 101-119.
- TOMAS CARPI,J.A: La Economía Social en un mundo en transformación, *Ciriec-España*, Nº 25, 1995, pp. 83-115.
- TOMAS CARPI,J.A. y MONZON,J.L. (dir) (1998): *Libro blanco de la Economía Social en la Comunidad Valenciana*, Valencia: Ciriec-España edl, 1998.
- VICENT CHULIÁ, F: Análisis crítico del nuevo Reglamento de Cooperación, *Revista de Derecho Mercantil*, núms. 125-126, 1972, pp. 429-537.
- WEISBROD,B.A: Towards a theory of the voluntary nonprofit sector in a three sector economy. En PHELPS,E. (Ed.), *Altruism, morality and economic theory*, New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- WEISBROD,B.A. (ed): *To profit or not to profit. The commercial transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge University Press, 1998.