



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

Documento de Trabajo 2020-5S

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

Rafael Chaves-Avila, Institut IUDESCOOP, Universitat de València

Jordi Via-Llop, Arç cooperativa

Jordi Garcia-Jané, Apostrof cooperativa

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

Julio 2020

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



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

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

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

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



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

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

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

Índice

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

Lista de tablas

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

Abreviaturas

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

Resumen

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

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

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

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1 El ámbito de la ESS contemplado en el PIES

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

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

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

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

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

1.2 Concepción y objetivos generales del PIESS

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

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

En el marco conceptual anterior, la política de promoción de la ESS planteó dos grandes objetivos generales: promoción y refuerzo, descritos en el propio PIESS. El objetivo de Promoción de la ESS agrupa medidas de sensibilización y difusión de la ESS para normalizar el ámbito, establecer simpatías y mayor receptividad social y el impulso a la generación de nuevas iniciativas y a la transformación de entidades mercantiles en entidades de la ESS o su aproximación. El objetivo de refuerzo incluye medidas para afianzar y mejorar las iniciativas de ESS y su articulación organizativa y económica.

1.3 Integración del PIESS en las políticas gubernamentales

El PIESS contribuyó a comprender la ESS como referencia fundamental en la política económica de impulso de la economía plural transformadora. Esta última se describió a partir del desarrollo de políticas asociadas a la sostenibilidad integral (individual, social y

ecológica). Incorporó, además de la ESS, propuestas para las pequeñas y medianas empresas (PYME) en cuanto a la profundización de la responsabilidad social corporativa⁴ y para el propio Ayuntamiento (compra pública responsable y municipalización de servicios).

2 La construcción del PIESS de Barcelona

2.1 La estrategia de vertebración cognitiva y organizativa de los actores de la ESS

La construcción de un espacio de política pública exige que este sea definido y reconocido tanto por los poderes públicos como autoreconocido por sus propios actores. Antes del año 2015, la atomización por grandes “familias” (cooperativas, mutualidades, tercer sector social, etc.) era la característica principal del ámbito de la ESS. Estas familias carecían de una visión común e integradora y contaban con escasas relaciones entre sí.

Crear un lenguaje y un imaginario social común a la ESS era fundamental. El proceso de participación vehiculado por el PIESS contribuyó positivamente a este respecto. La participación se materializó en forma de multiplicación de reuniones y espacios de encuentro de personas y entidades involucradas e interesadas en la ESS. La elaboración y difusión por parte del Comissionat en la primera etapa del PIESS de un documento genérico (el diagnóstico de la ESS de Barcelona) desempeñó una función pedagógica y vertebradora en el sentido de visualizar ese imaginario social, mientras un documento propositivo, el Pla, constituyó el hilo conductor para guiar la participación.

En el marco de este proceso participativo fue fluyendo una gran cantidad de información relativa a la realidad de la ESS, se fue creando un vocabulario propio con locuciones específicas (por ejemplo, público-comunitario), además de confianza y una visión compartida a todo el sector. La construcción de este *imaginario social común y de unas señas de identidad propias al sector* acabaron vertebrando cognitivamente el ámbito de la ESS. Por otra parte, reuniones frecuentes, la participación social y la permanencia de espacios de diálogo y de encuentro contribuyeron a vertebrar organizativamente al ámbito de la ESS.

Tras cuatro años de implementación del PIESS, se cuenta ya con unas señas de identidad, unas siglas autoreconocidas y sentidas como propias (por ejemplo, ESS), unas estructuras organizativas comunes (por ejemplo, la Asociación de Economía Social de Cataluña — AESCAT) y proyectos conjuntos vertebradores como son el proyecto de ley de la economía social y solidaria, los espacios de participación que conforman el ámbito participado de la política de ESS y los trabajos sobre la *Estrategia L'ESS a la Barcelona de 2030*. Uno de los resultados cualitativos más importantes del PIESS ha sido precisamente vertebrar cognitivamente y organizativamente al sector, conformando este ámbito de política pública.

⁴ La primera tenencia de la Alcaldía responsable de la política económica y la Gerencia de presidencia de economía de la misma Alcaldía mantuvieron reuniones con la principal patronal de la PYME en Cataluña (PIMEC), para compartir la importancia de la implementación de la RSE como instrumento de mejora de su competitividad y facilitador del acceso a las licitaciones que progresivamente han incorporado criterios de compra pública responsable. En paralelo, se impulsó el programa Empresas Responsables a través de Barcelona Activa, con el objetivo de promover y facilitar la integración de la responsabilidad social en la estrategia de negocio de las empresas participantes, a partir de un plan de acción que incorporara esta perspectiva en todas las áreas de la empresa. Esta iniciativa contó con el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

2.2 Los actores implicados en la co-construcción de la política de economía social de Barcelona

El enfoque de la política de ESS desplegada es deliberadamente participativo. Los actores implicados en este proceso partenarial de construcción de la política proceden de cuatro entornos: (1) del ámbito de la ESS. Por un lado, de las entidades representativas de las iniciativas socio empresariales: Confederació de Cooperatives de Catalunya, Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya, Federació de Mutualitats de Catalunya, Xarxa d'Economia Solidària y Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, entre otras. Por otro lado, de las propias entidades de base vinculadas a estas (y de las cuales participaron 143 personas); (2) del ámbito de la economía colaborativa del procomún, con la participación del Grupo Barcola y del nodo de economía colaborativa y procomún; (3) de la participación ciudadana, canalizada a través del Plan de Actuación Municipal (PAM), que aportó más de 300 propuestas, y de un ciclo de charlas en las que participaron más de 400 personas; (4) y de áreas del Ayuntamiento, como eran Trabajo, Economía y Planificación Estratégica, Empresa, Cultura e Innovación, Derechos Sociales, Derechos de Ciudadanía, Participación y Transparencia, Ecología, Urbanismo y Movilidad.

2.3 El ámbito participado de la política de ESS como espacio de co-construcción de política pública

Una innovación de política pública que va a producir el PIESS es el ámbito participado de la política de ESS (AP). Se trata de un espacio de diálogo y de co-decisión entre los actores de la ESS y los responsables de la administración pública. Es, de hecho, un órgano informal de consulta y co-decisión en materia de política pública de ESS, en ausencia de otro órgano formal.

Como antecedente y campo de experimentación del AP se encontraban los trabajos y numerosas reuniones desarrolladas previamente por organizaciones de la ESS como la Xarxa d'Economia Solidària (XES) y la Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya (FCTC), así como las reuniones temáticas enmarcadas en el Plan de Actuación Municipal (PAM) del Ayuntamiento de Barcelona. Este trabajo participativo constituyó el caldo de cultivo social y cultural de la ESS y de la política hacia este ámbito.

El desarrollo de este incipiente ámbito participado se realiza bajo el impulso del Comissionat. Con la finalidad de implementar el enfoque de política partenarial pública-ESS, el Comissionat despliega una prolífica actividad participativa (más de 300 reuniones en dos años). En primer lugar, reuniones bilaterales con todas y cada una de las entidades representativas de las distintas familias de la ESS, así como con empresas y entidades significativas. En segundo lugar, reuniones bilaterales con los diferentes grupos municipales. En tercer lugar, con la sociedad civil en general, en el marco de las reuniones del citado PAM y también de Ciclos de Jornadas, que llegaron a implicar a más de 400 personas. Por último, se involucraron también expertos, especialmente del ámbito de las políticas públicas, que contribuyeron a mejorar las propuestas del PIESS. Estos espacios de interlocución bilateral con el tiempo se han integrado en espacios multilaterales y han pasado de ser puntuales a ser periódicos, configurando el AP.

La importancia del AP trasciende la simple producción de un programa o estrategia de impulso del sector con medidas de política pública, articulando los intereses de los distintos agentes pertenecientes a la ESS. El AP, como se ha indicado antes, ha contribuido a vertebrar cognitivamente y organizativamente a la propia ESS.

Los órganos institucionales existentes de participación, como era la Taula de l'economia social, dentro de Barcelona Activa, la agencia de desarrollo económico y local del Ayuntamiento de Barcelona, revelaron sus carencias e insuficiencias tanto en materia de diálogo como de funcionalidad de la propuesta metodológica y conceptualización subyacente de ESS en el PIESS. Se procedió a la activación de un proceso de transición de la "taula" hacia su integración en el nuevo AP.

Por otra parte, durante el período estudiado (2016-2019), la participación se circunscribe a los actores internos a la ESS de Barcelona, dado el objetivo vertebrador. No se considera aún pertinente incluir en el proceso a otros agentes sociales como sindicatos y otras organizaciones sociales.

2.4 Liderazgo y pragmatismo del Comissionat

El tipo de liderazgo y el pragmatismo de esta política de economía social han sido también elementos decisivos para su éxito.

El Comissionat d'economia cooperativa, social i solidària de l'Ajuntament de Barcelona (Comissionat) se configura como el órgano dinamizador y catalizador de la política de economía social. El Gobierno municipal elige un actor activista de la ESS para liderar esta política de nuevo cuño, una persona externa al aparato administrativo público y a los partidos políticos. Este elemento facilitaría la participación de la ESS en la elaboración de la política sobre ESS y la internalización del sector en el entramado gubernamental (Chaves 2008). El responsable del Comissionat y su equipo cuentan con cualidades suficientes para dinamizar y catalizar esta política: capacidad personal, talante dialogante, conocimiento del sector, entusiasta y convencido de la ESS. Se dota de un equipo y recursos humanos estructurados en dos partes, en el Ayuntamiento por un lado y en la entidad municipal Barcelona Activa, dedicada al desarrollo laboral y local.

Para maximizar la eficacia, se opta por comenzar la labor sobre un documento de trabajo. Este documento integraría posteriormente las aportaciones e intereses de los actores de la ESS. Posteriormente además incorporaría contribuciones de otros actores. Otro documento general ofrecía una visión de conjunto del ámbito de la ESS y el diagnóstico de la ESS de Barcelona, elaborado por expertos externos. Por último, el horizonte temporal de la elaboración participada del PIESS no habría de ser largo, aproximadamente seis meses, so pena de perder eficacia y utilidad.

3 El ecosistema de la política de economía social

El ecosistema de la ESS de Barcelona cuenta con un amplio abanico de entidades públicas y privadas de apoyo y promoción del desarrollo económico y político. Son, por un lado, las administraciones públicas regional y local, y por otro, entidades privadas como las organizaciones representativas de la ESS, fundaciones, grandes entidades y otras.

3.1 Administraciones públicas

A nivel autonómico, la Generalitat de Catalunya apoya y fomenta las cooperativas y en general la economía social, en cumplimiento de un mandato estatutario desde los años ochenta, financiando con subvenciones diversas líneas de actuación. En el período 2016-2019, las principales actuaciones financiadas son los proyectos Aracoop, los Ateneos cooperativos y proyectos singulares.

A nivel supramunicipal, la Diputació de Barcelona cuenta con una Oficina Técnica d'Estratègies per al Desenvolupament Econòmic (OTEDE) y elabora estudios y encuentros de interés para la ESS. También existe una red de municipios en torno a la ESS (Xarxa de Municipis per l'Economia Social i Solidària — XMESS) como espacio de intercambio y de relación intermunicipal.

A nivel local, el Ayuntamiento de Barcelona cuenta con el Comissionat d'economia cooperativa, social i solidària y la entidad Barcelona Activa, los cuales han desplegado el PIISS.

3.2 Entidades representativas de la ESS

En la ciudad de Barcelona tienen su sede las entidades representativas de las distintas familias de la ESS de Cataluña. Estas entidades no sólo desempeñan funciones representativas y de incidencia política sino a menudo de prestación de servicios a sus empresas y organizaciones afiliadas. Estas son la Confederació de Cooperatives de Catalunya, la Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya, la Federació de Cooperatives de Consumidors i Usuaris de Catalunya, la Federació de Cooperatives d'Habitatges de Catalunya, la Federació de Mutualitats de Catalunya, la Xarxa d'Economia Solidària, la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, la Confederació Empresarial del Tercer Sector Social de Catalunya, la Federació d'Entitats de Discapacitat Intelectual de Catalunya, la Federació d'Empreses d'Inserció de Catalunya y la Associació d'Economia Social de Catalunya.

3.3 Entidades privadas y universidades que apoyan la ESS

La ESS de Barcelona cuenta con el apoyo de diversas entidades privadas como son: (1) las *fundaciones* Roca i Galés y Espriu, especializadas en la difusión, la publicación de estudios y la organización de eventos y jornadas sobre cooperativismo y ESS; (2) *grupos empresariales cooperativos* como Clade, TEB, Ecos, Gedi, Plegats, Entrem-hi y Uni.Co, cuyos objetivos principales son compartir servicios y equipamientos y desarrollar proyectos en común entre las cooperativas adheridas que faciliten su desarrollo y consolidación económica; (3) *grandes organizaciones* como Suara, Abacus y la Societat Cooperativa d'Instal·lacions Assistencials Sanitàries (SCIAS), que prestan sus servicios y equipamientos a la ESS de la ciudad; (4) *universidades públicas* como la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona y la Escola Universitaria Politècnica de Mataró, y *privadas* como la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE) y la Fundación Pere Tarrés, ofrecen formación especializada, incluyendo enseñanza universitaria de posgrado, realizan investigaciones y difusión de información relativa al cooperativismo, el tercer sector y la ESS en general.

4 Marco institucional de la política de economía social

El marco jurídico-institucional relativo a la economía social y a sus políticas de fomento en Cataluña presenta una elevada complejidad, de modo análogo al resto de territorios de España. A pesar de la creciente importancia e interés de las instituciones europeas en materia de economía social (CIRIEC 2013, 2017, 2019), en la práctica casi todo el entramado institucional con incidencia en la ESS de Barcelona es de ámbito estatal y de ámbito regional catalán.

4.1 Existencia de una regulación de apoyo a la economía social

Ámbito estatal

La Constitución Española de 1978 cuenta con varios artículos que hacen referencia al ámbito de la economía social y a su fomento. El artículo más relevante es el 129.2, el cual establece “Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”.

En este marco se aprobó en el año 2011 la Ley 5/2011 de economía social. En ella se regula el ámbito de la economía social, que incluye a cooperativas, mutualidades, asociaciones con actividad económica, centros especiales de empleo, sociedades laborales, entre otras formas jurídicas. Se trata de un ámbito muy similar al contemplado por el PIESS (ver apartado 1.1), a excepción de las economías comunitarias y colaborativas del procomún. Esta Ley incluía varios artículos relativos a una política de fomento de este sector que, sin embargo, no fueron activados debido a la prioridad política de aplicar políticas de austeridad (Chaves y Savall 2013). En 2015 se aprobaron dos normas importantes de ámbito estatal. En primer lugar, la Ley 31/2015, que modifica la anterior Ley 5/2011 y adopta nuevas medidas de fomento y promoción de la economía social, entre las que cabe destacar la declaración de entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General, los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de Inserción, en el ámbito de la contratación de servicios públicos. Esta norma sería el precedente principal a la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público, de escasa vigencia para el período de desarrollo del PIESS aquí analizado (2016-2019). En segundo lugar, el paquete regulatorio que afecta al tercer sector social, a saber la Ley 43/2015 del tercer sector de acción social y el RD 536/2013, que regula la distribución de fondos derivados del 0,7 por ciento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas destinado a actividades de interés social.

Desde el ámbito estatal se regulan algunas formas específicas de empresas de economía social, como son las sociedades laborales, los centros especiales de empleo de iniciativa social y las empresas de inserción. Todas estas normas incluyen preceptos de políticas públicas de fomento. Las sociedades laborales, empresas por acciones donde los trabajadores son los propietarios mayoritarios de su capital, existen en España desde finales de los años setenta. Tras dos modificaciones jurídicas, se regulan en la actualidad por la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas. Los centros especiales de empleo de iniciativa social son entidades destinadas a la integración sociolaboral de las personas con discapacidad. El Real Decreto Legislativo 1/2013, que modifica la regulación de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, recoge en su Art. 43.4 esta figura jurídica, concibiéndola como entes “promovidos

y participados en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social”. Finalmente, las empresas de inserción, destinadas a la integración sociolaboral de colectivos vulnerables y excluidos del mercado laboral, se regulan por la Ley 44/2007, de regulación del régimen de las empresas de inserción.

Ámbito regional catalán

Cataluña cuenta también con una carta magna de ámbito regional, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Este recoge varios artículos que regulan explícitamente el ámbito de la economía social e impele a los poderes públicos (de todos los niveles) a su fomento. En su Art. 45.5 l'Estatut hace explícito un mandato de fomento de la economía social: “La Generalitat debe favorecer el desarrollo de la actividad empresarial y el espíritu emprendedor teniendo en cuenta la responsabilidad social de la empresa, la libre iniciativa y las condiciones de competencia, y debe proteger especialmente la economía productiva, la actividad de los emprendedores autónomos y la de las pequeñas y medianas empresas. La Generalitat debe fomentar la acción de las cooperativas y las sociedades laborales y debe estimular las iniciativas de la economía social.” Asimismo, el Art. 124.2 recoge que no será el gobierno estatal sino el gobierno regional el competente en este ámbito: “Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de fomento y ordenación del sector de la economía social”.

Otros artículos de l'Estatut regulan familias internas a la economía social, como son las cooperativas, el tercer sector social y las mutualidades, fomentan la implicación de estas entidades en la elaboración, aplicación y evaluación de políticas públicas y también recogen un mandato explícito de apoyo a las mismas. En concreto, en relación al tercer sector, el Art. 24.4 establece “Las organizaciones del tercer sector social tienen derecho a cumplir sus funciones en los ámbitos de la participación y la colaboración sociales” y el Art. 45.7 indica que “Las entidades asociativas del tercer sector han de ser consultadas en la definición de las políticas públicas que les afecten”. En relación a las cooperativas, el Art. 24 Establece que “Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de cooperativas. La competencia incluye la regulación y el fomento del movimiento cooperativo, en especial para promover las formas de participación en la empresa, el acceso de los trabajadores a los medios de producción y la cohesión social y territorial”. En relación a las mutualidades, el Art. 126.1 establece que “Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre la estructura, organización y funcionamiento de las mutualidades de previsión social no integradas en el sistema de seguridad social. Finalmente, también es de destacar el Art. 43 sobre fomento de la participación: “Los poderes públicos han de promover la participación social en la elaboración, la prestación y la evaluación de las políticas públicas, y también la participación individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en pleno respecto de los principios de pluralismo, libre iniciativa y autonomía”.

Desde el ámbito catalán se regulan las tres principales formas jurídicas de la ESS, así como su fomento por los poderes públicos: las cooperativas, Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas catalanas; las asociaciones, reguladas por el Art. 321.1 de la Ley 4/2008, del libro tercero del Código Civil de Cataluña; y las fundaciones, reguladas por el Art. 331.1 de la misma Ley 4/2008. Las fundaciones y las asociaciones declaradas de utilidad pública cuentan con una norma específica, la Ley 21/2014.

El conjunto de la ESS catalana no cuenta aún con ley marco que regule este ámbito socioeconómico, así como las políticas de fomento. No obstante, está en proceso de elaboración un proyecto de Ley de Economía Social y Solidaria, cuyo diseño ha contado con la participación de entidades referentes de la ESS catalana. Se prevé se apruebe esta Ley en el primer semestre de 2020. También se encuentra en fase de elaboración un decreto de la Generalitat catalana relativo a las empresas sociales, a su definición, su evaluación con indicadores y su priorización como agente colaborador de las administraciones públicas y receptor de ayudas públicas.

Ámbito local

Finalmente, al nivel municipal, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó un Decreto de Alcaldía S1/D/2017-1271 de 24 de abril, sobre medidas de contratación pública sostenible, en el que se contempla un apartado relativo a la “subcontratación con empresas de economía social”. También la Diputació de Barcelona aprobó una normativa interna de contratación pública estratégica.

4.2 El PINESS como estrategia plurianual de fomento de la ESS

La estrategia plurianual de fomento de la economía social desplegada por el Gobierno municipal de la ciudad de Barcelona es el PINESS (2016-2019), el cual es objeto de estudio del presente informe. El PINESS se estructura en 2 objetivos generales, 6 líneas de trabajo, 24 objetivos específicos, 31 actuaciones, 124 acciones e indicadores de evaluación.

Los objetivos generales recogen los dos enfoques estratégicos hacia los que debe dirigirse cualquier actuación contemplada en el Plan, la promoción y el refuerzo. Las seis líneas de trabajo conforman los ejes temáticos que articulan la estrategia: (1) acompañamiento y formación, (2) financiación, (3) intercooperación, (4) comunicación y relato, (5) equipamientos y recursos, y (6) territorialización y acción comunitaria. Los 24 objetivos específicos refieren a las metas que se plantean alcanzar en cada línea de trabajo. Las 31 actuaciones definen la estrategia de intervención, que se desarrolla en acciones concretas que se deberán ejecutar durante el período 2016-2019. Por último, se contemplan elementos de seguimiento y de evaluación.

Junto a esta estrategia principal de fomento de la ESS existen otras estrategias sectoriales y territoriales de amplio alcance, con las que el PINESS está alineado y que contienen líneas que contemplan la implicación y el apoyo a la economía social. Deben destacarse dos, el Pla de Barris y los Planes de Desarrollo Económico (PDE) de la entidad Barcelona Activa.

El Pla de Barris (2016-2019)⁵ es un plan municipal vinculado a las necesidades específicas de los barrios de la ciudad de Barcelona. Diseñado como una iniciativa municipal con implicación de la ciudadanía de los barrios, desarrolla actuaciones sociales, económicas y urbanas con objetivos múltiples que aspiran a transformar cuestiones clave en los ámbitos de la educación, los derechos sociales, la actividad económica y la ecología urbana.

En segundo lugar, se sitúan los PDE de Barcelona Activa. Entre las 10 líneas estratégicas de actuación de esta entidad pública se encuentra la “facilitación de la economía plural, potenciando la economía social y solidaria, el emprendimiento colectivo y la innovación social”. Barcelona Activa despliega estas líneas estratégicas de actuación a través de PDE

⁵ <https://pladebarris.barcelona/es/plans-de-barri>

en los grandes distritos de la ciudad, como son el de Ciutat Vella, Nou Barris, Sant Andreu, Sants-Montjuic, Sant Marti y d'Horta-Guinardó.

5 Arquitectura de la política de ESS: instrumentos

A continuación se presentan los diferentes instrumentos articulados en el PIESS, distinguiendo (1) los instrumentos de apoyo financiero, como son los presupuestos y los dispositivos públicos, privados y público-privados de financiación, (2) los instrumentos de apoyo cognitivo, aquellos de sensibilización y difusión, los informes y estadísticas así como las actividades formativas, (3) los instrumentos de apoyo técnico, de asesoramiento, acompañamiento y de apoyo a la innovación, (4) los instrumentos de apoyo al acceso a mercados públicos, como la contratación pública y el mercado social, (5) instrumentos singulares y referenciales, y finalmente, (6) instrumentos de apoyo a la creación y desarrollo de capital social y participativo, como redes de entidades, y equipamientos compartidos.

5.1 Instrumentos de apoyo financiero

El PIESS contemplaba tres líneas de actuación relacionadas con la financiación: (1) mejorar las condiciones para acceder a ella por parte de las iniciativas de ESS, (2) impulsar herramientas para una nueva cultura financiera y (3) aumentar el conocimiento de las finanzas éticas entre la ciudadanía.

El presupuesto ejecutado para ello hasta 2018 superó los 3,8 millones EUR. En estas actuaciones tuvo un peso preponderante la financiación de proyectos de ESS por medio de subvenciones y otras fórmulas de cofinanciación.

En la línea de mejorar las condiciones de acceso a la financiación, el presupuesto ejecutado hasta 2018 se elevó a más de 3,2 millones EUR y permitió financiar 409 proyectos a través de convocatorias de subvenciones con concurrencia competitiva. Destacan las subvenciones específicas para las entidades de la ESS de la convocatoria Enfortim l'ESS, que sirvieron para financiar 297 proyectos entre 2017 y 2018; el Impulsem el que fas, que financió 52 proyectos y contó con una modalidad para las economías comunitarias y colaborativas; y las 18 empresas o proyectos financiados mediante el Fons de Crèdit Municipal en convenio con las entidades de finanzas éticas Coop57 y Fiare Banca Ètica, un fondo conjunto de 2 millones EUR, pensado para cubrir posibles morosidades.

Con el cometido de impulsar herramientas para una nueva cultura financiera, hay que mencionar la campaña de *matchfunding* denominada Conjuntament, organizada con la Fundación Goteo, que permitió consolidar 22 proyectos mediante 231.336 EUR, procedentes a partes iguales de financiadores del *crowdfunding* y del Ayuntamiento. Asimismo, hay que citar el apoyo económico a Financoop (IV Jornada Internacional de Finances Cooperatives), así como el estudio sobre las posibles exenciones y bonificaciones a la ESS que pudieran incorporarse a las ordenanzas fiscales de la ciudad.

Por lo que respecta a la línea de aproximar las finanzas éticas a la ciudadanía y a otros sectores de actividad, el principal proyecto fue el convenio con la entidad Finançament Ètic i Solidari (FETS), para editar un catálogo de finanzas éticas, crear una aplicación (*app*) y organizar el I Fòrum Internacional d'Assegurances Ètiques.

Finalmente, no podemos olvidar que, por vez primera, el consistorio empleó la operativa bancaria de las cooperativas de crédito Fiare Banca Ètica y Caja de Ingenieros para cubrir parte de sus necesidades de financiación. Si bien en su conjunto el peso de la operativa bancaria municipal que se realiza con las finanzas éticas y cooperativas es todavía muy reducido, debido en gran parte a la incapacidad de las entidades del sector para cubrir las necesidades de financiación municipales, cabe destacar que el 55 por ciento del endeudamiento actual del Ayuntamiento de Barcelona se sitúa ya fuera de la banca tradicional, gracias en parte a las operaciones firmadas con el Banco Europeo de Inversiones y en parte con las entidades de finanzas éticas y cooperativas mencionadas.

5.2 Instrumentos de apoyo cognitivo

Las líneas de actuación del PIESS que podemos considerar como instrumentos de apoyo cognitivo fueron numerosas durante el período de análisis: (1) formar y acompañar las entidades y empresas de la ESS en gestión integral cooperativa; (2) fomentar el cooperativismo entre la gente joven; (3) impulsar y apoyar ferias, encuentros y jornadas; (4) desarrollar relato sobre la ESS; (5) fomentar y reforzar la capacidad comunicativa del ámbito; (6) realizar acciones para visibilizarlo; (7) elaborar estudios para conocerlo mejor; formar en ESS a las personas trabajadoras del Ayuntamiento; y (8) generar y gestionar instrumentos propios de comunicación de la ESS.

La primera línea de trabajo en el campo del apoyo cognitivo consistía en dotar de herramientas y recursos formativos a las personas emprendedoras, empresas y entidades de la ESS. Hasta el 2018 el Comissionat dedicó a ello 265.362 EUR.

Entre los proyectos formativos que se llevaron a cabo destacamos Construïm en femení, un programa a medida de emprendimiento colectivo, con perspectiva transversal de género y dirigido a mujeres; La Comunicadora, orientado a personas que se plantean emprender colectivamente en el ámbito de las economías colaborativas del procomún; los programas formativos En prenem cura (en el ámbito de los cuidados) o Marina DONA empenta (en el ámbito textil), surgidos tras diagnosis territoriales y dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad; y el Camí de la solidesa, programa para formar y acompañar a organizaciones de ESS gestionadas y/o lideradas por mujeres, y que se enmarca en el mandato político del Ayuntamiento de luchar contra la feminización de la pobreza. Por último, cabe mencionar también el programa a medida para el fortalecimiento económico de asociaciones.

Como balance de la acción formativa del PIESS, señalemos que, de 2016 a 2018, 1.516 personas asistieron a acciones formativas de ESS en talleres, cápsulas y sesiones de intercambio, todas promovidas por Barcelona Activa, y que en 2019 existían 2.000 plazas estables para formar personas en el ámbito de la ESS.

La segunda línea de apoyo cognitivo fue fomentar el cooperativismo en la juventud. Para ello se llevaron a cabo cuatro acciones y proyectos específicos en espacios de educación formal e informal en los que participaron 367 jóvenes.

La tercera línea de apoyo cognitivo fue impulsar y apoyar ferias, encuentros y jornadas. Hasta 2018 la inversión en esta línea ascendía a 861.758 EUR. Además de apoyar económicamente eventos como las ediciones anuales de la Fira d'Economia Solidària de Catalunya (FESC) que organiza la Xarxa d'Economia Solidària, y las ediciones de la Festa

del Temps (fomentadas por bancos de tiempo), la actuación estrella por su incidencia y por tratarse de una acción específica del Comissionat ha sido, sin duda, la creación y consolidación de la Fira de Consum Responsable i d'Economia Social i Solidària, que tiene lugar en la plaza de Cataluña cada año durante las fiestas navideñas. En las cuatro ediciones realizadas entre 2015 y 2018, se estima que han participado unas 250 entidades, ha sido visitada por 160.000 personas y se han vendido 43.000 productos. El objetivo de la feria es mostrar a la ciudadanía que es posible consumir de modo responsable y que la ESS y de proximidad constituye una realidad en Barcelona.

Además, se han realizado varias jornadas y encuentros sectoriales, de los que destacamos el Procomuns: Foro de co-creación de políticas públicas (ediciones 2016 y 2017; 600 asistentes), la jornada Fem Banca amb Valors (2017; 100 asistentes), el Fòrum Internacional de les Finances Ètiques i Alternatives (2018; 100 asistentes) y el Sharing Cities Summit (2018; 350 asistentes de 50 ciudades), en donde se firmó la Declaración por la soberanía ciudadana en relación a la economía de plataforma. Por último, merece citarse también la celebración de una jornada internacional sobre seguros éticos y la promoción del sello Ethsi sobre este tipo de seguros afines a la ESS.

La cuarta línea consistió en construir un relato común sobre ESS para reforzar la identidad y la difusión de la misma. A dicha tarea se habían destinado 255.549 EUR hasta el año 2018. Los principales proyectos consistieron en la edición de materiales y guías para la sensibilización y difusión de la ESS, la Guia de consum col·laboratiu, la edición de videos, la introducción de la ESS en medios de comunicación convencionales y la inserción de publicidad de campañas del Comissionat en medios de la ESS, y el debate con el propio ámbito sobre la conveniencia de crear un observatorio de la ESS.

La quinta línea pretendía reforzar la capacidad comunicativa de la ESS. Hasta 2018 se habían invertido en ella 56.475 EUR. Los principales proyectos fueron apoyar a la revista de cooperativismo Nexe y organizar dos talleres sobre “cómo comunicar desde las otras economías”, uno de los cuales se celebró en el Bizbarcelona, la feria del emprendimiento que organiza cada año Fira de Barcelona.

La sexta línea de apoyo cognitivo comprendía un abanico de acciones para visibilizar la ESS, y hasta 2018 se habían gastado en ello 24.870 EUR, sobre todo en una colaboración con la Fundación Goteo para una campaña dirigida a la ciudadanía (programa Conjuntament), un convenio con Aurea Digital para elaborar un mapa de la ESS, la producción de una obra de teatro que iba acompañada de un foro de discusión, y la campaña de sensibilización ciudadana Suma't a l'Economia Social i Solidària.

La séptima línea de actuación fue la elaboración de estudios. El primero que encargó el Comissionat era un diagnóstico del ámbito y se llamó *La economía social y solidaria en Barcelona* (2016).

Además, se efectuaron otras investigaciones de temática diversa. Citemos, entre otros, los estudios acerca de los grupos de consumo responsable, los grupos de crianza compartida, la posibilidad de crear cooperativas de servicios públicos de titularidad municipal, la exploración de sectores económicos potenciales (energético y marítimo), los proyectos de cooperativas de jóvenes y cooperativas de alumnos, y la definición del marco del proyecto denominado Eix Muntanya, un proyecto que empezó en 2018 y que pretende promover una amplia gama de iniciativas agroecológicas ya existentes situadas en los “barrios de montaña” de la ciudad, con el objetivo de fomentar una transición ecológica.

La octava línea se dedicó a generar y gestionar instrumentos propios de comunicación (sitio web, redes sociales, boletín, etc.) que permitieran visibilizar la política municipal de ESS, lo que contó con un presupuesto ejecutado hasta 2018 de 123.063 EUR.

Por último, hasta 2018 se habían dedicado 75.287 EUR a formar en ESS a las personas trabajadoras del Ayuntamiento y de organismos dependientes como Barcelona Activa y las personas formadoras en ocupación juvenil.

5.3 Instrumentos de apoyo técnico

Las actuaciones de asesoramiento y acompañamiento para mejorar la viabilidad socioempresarial de las iniciativas y entidades de la ESS contaron con un presupuesto ejecutado hasta 2018 de unos 500.000 EUR, aproximadamente. Hay que tener en cuenta que los grandes programas de apoyo al emprendimiento y las empresas de ESS, como Construïm en femení, Camí de la solidesa o La Comunicadora constan tanto de acciones formativas como de asesoramiento. Nosotros las hemos tratado en el apartado anterior como instrumentos de apoyo cognitivo, y como tales, presupuestariamente las hemos contabilizado, pero ciertamente también podrían considerarse como instrumentos de apoyo técnico.

Los principales proyectos de apoyo técnico fueron la línea de subvenciones Enfortim l'ESS, dedicada a promover y consolidar la ESS; los puntos de asesoramiento especializado dirigidos a personas emprendedoras y empresas y entidades de ESS, puntos que se encuentran diseminados por los distritos de la ciudad; la edición de la Guía de transformació en empreses cooperatives; el apoyo a La Pionera, una iniciativa de la Fundació Formació i Treball que ofrece oportunidades de inserción a colectivos creativos, artísticos y con dificultades para acceder al mercado laboral; y la creación de La InnoBA dora, una comunidad de incubación de proyectos de ESS ubicada en el equipamiento municipal InnoBA, que actualmente acoge a más de una quincena de iniciativas y constituye uno de los recursos destacados de acompañamiento de iniciativas que deseen trabajar juntas y compartir conocimientos, recursos y servicios, impulsando los valores y las prácticas de la ESS.

Además, se dedicaron muchos recursos a desarrollar el llamado sistema integral cooperativo de intervención socioeconómica, luego conocido como DaliESS. Se trata de un modelo de intervención para atender necesidades sociales y económicas (no solo empleo) de colectivos vulnerables, mediante la participación activa de estas personas vulnerables tanto en el diseño como en la gestión de la intervención. Valiéndose de varios proyectos y aprendiendo de otras experiencias internacionales, se conceptualizó el modelo y se implementó al contexto barcelonés en proyectos piloto. Así nacieron las cooperativas Alencop, en el sector de la recolección y tratamiento de residuos, y Diomcoop, en el sector textil. Ambas cooperativas están formadas por personas de colectivos especialmente vulnerables. Alencop da empleo a casi una treintena de personas, y Diomcoop a unas quince. Estos dos pilotos dispusieron de una financiación de casi 2 millones EUR, aportados entre varias concejalías del Ayuntamiento.

En conjunto, de 2016 a 2018, fueron asesoradas por Barcelona Activa 606 personas y 181 organizaciones, las cuales impulsaban 490 ideas o proyectos de ESS. Se estima que el porcentaje de organizaciones de la ESS que recibieron asesoramiento o formación de Barcelona Activa durante este período pasó del cuatro al ocho por ciento.

Asimismo, cabe destacar que la mitad de las personas que participaron en acciones y servicios de Barcelona Activa relacionados con la ESS lo hicieron por primera vez, lo que nos indica el acercamiento a nuevos públicos y la existencia de un interés creciente por la ESS. También sugiere el acierto del enfoque y de la oferta formativa de Barcelona Activa, que dobló el apoyo dispensado a los proyectos de ESS en temas de comunicación, gestión y democracia interna.

5.4 Instrumentos de apoyo al acceso a mercados públicos

Muchas de las acciones del Comissionat que hemos considerado de apoyo financiero, cognitivo y técnico a las empresas y entidades de ESS mejoran la aptitud de estas para acceder a los mercados públicos. Pero en este apartado nos ceñiremos al lado de la demanda, es decir, de las medidas tomadas por el Comissionat para fomentar la compra y contratación pública responsable, en forma de cláusulas sociales y de reserva de mercado.

Hasta 2018, el presupuesto del Comissionat ejecutado para este menester fue de 62.206 EUR, y los principales proyectos consistieron en la aprobación de la cláusula de subcontratación de empresas de la ESS y el seguimiento de su implementación (dicha cláusula fue incorporada en 251 licitaciones municipales); la promoción de una norma municipal que reserve licitaciones de servicios a entidades de la ESS; la creación de un directorio en línea de empresas de ESS; el asesoramiento a otras unidades de contratación y a empresas adjudicatarias; la participación activa en varias comisiones de seguimiento de la contratación municipal; y la realización de un estudio internacional sobre sistemas de homologación social, ambiental y de buen gobierno.

5.5 Instrumentos singulares y referenciales

En este apartado incluiremos las actuaciones singulares y referenciales del PIESS que no encajan en los demás tipos de instrumentos de apoyo. Por lo tanto, omitimos aquí actuaciones como el apoyo al desarrollo del modelo DaliESS, la campaña Conjuntament de matchfunding o los programas de formación y acompañamiento Construïm en femení y La Comunicadora, que constituyen también claros ejemplos de proyectos singulares y referenciales, pero que ya han sido abordados anteriormente.

Los instrumentos singulares y referenciales que tratamos en este apartado son jornadas que han tenido gran relevancia, el impulso de redes de ESS, la creación de equipamientos de ESS y el proyecto piloto de moneda social, el Recurso Económico Ciudadano (REC), vinculado al proyecto B-Mincome.

En el período estudiado, el Comissionat organizó o apoyó varias jornadas y convenciones de ESS, entre las que destacamos las Trobades Internacionals de Municipalisme i ESS (2015 y 2016; 386 asistentes), Procomuns.net (2016 y 2017; 600 asistentes).

La implicación del Ayuntamiento como institución en varias redes de ESS también fue notoria. Mencionemos su coliderazgo en la red internacional C.I.T.I.E.S. para el intercambio y la transferencia de buenas prácticas en políticas de ESS entre Montreal, Seúl, Bilbao y Barcelona, y su papel impulsor en la Xarxa de Municipis per l'Economia Social i Solidària (XMESS), la red catalana de municipios por la ESS, actualmente formada por

unos cuarenta ayuntamientos catalanes donde vive más de la mitad de la población. Ambas redes contaron con la ciudad de Barcelona como una de sus fundadoras y promotoras.

Por lo que respecta a equipamientos, tenemos que referirnos a Can Picó, Can Calopa de Dalt, Coòpolis e InnoBA, todos ellos de carácter público, los tres primeros de gestión cooperativa y el cuarto de gestión municipal.

Can Picó es uno de los proyectos emblemáticos ejecutados en el marco del PIESS. Consistió en poner en marcha un *hub* de la bicicleta en la antigua fábrica de Can Picó, en el barrio del Poblenou, convenientemente rehabilitada. El hub fue inaugurado el 2017, lo gestiona la cooperativa Biciclot y opera con una extensa red de empresas, entidades, administraciones y organizaciones territoriales y sectoriales que comparten el objetivo de extender el uso social de la bicicleta y la movilidad sostenible. Recientemente Can Picó ha habilitado un espacio para alojar proyectos empresariales y de las entidades socias con capacidad para 16 puestos de trabajo.

Can Calopa de Dalt es una masía situada en plena sierra metropolitana de Collserola. Mediante un convenio de apoyo a la actividad agroecológica y la producción de vino, entre el Ayuntamiento y la cooperativa de iniciativa social L'Olivera, se gestiona allí un centro especial de trabajo, se han recuperado dos hectáreas de cultivo de viñas, se ha abierto una tienda agroecológica, se han consolidado 14 puestos de trabajo de jóvenes con discapacidad psíquica y ha sido creada la marca de vinos DO Barcelona. Conviene precisar que dicho convenio se firma mucho antes del PIESS, concretamente en 2010.

Otro equipamiento estratégico para la ESS, no solo barcelonesa sino catalana, es Coòpolis. Situado en Can Batlló, una antigua fábrica textil de grandes dimensiones, hoy en proceso de reconversión como complejo vecinal, Coòpolis funciona como el Ateneu Cooperatiu de Barcelona, y recibe apoyo económico no solo del Ayuntamiento sino también de la Generalitat. Coòpolis se orienta prioritariamente a crear nuevas cooperativas y a generar nuevos puestos de trabajo en las cooperativas existentes. Está gestionado por Impuls Cooperatiu de Sants, una asociación que articula varios proyectos cooperativos de los barrios barceloneses de Sants, La Bordeta, Badal y Hostafrancs. Una vez completas las obras de una parte del recinto fabril, se proyecta que Coòpolis se convertirá en el mayor centro de promoción del cooperativismo del sur de Europa, con cerca de 4.200 m².

Por último, no podemos olvidarnos de InnoBA, un nuevo equipamiento municipal gestionado por Barcelona Activa, que deberá erigirse en un centro de referencia de la ESS en la ciudad. InnoBA fue inaugurado a finales de 2018, es el punto de acogida y orientación a los proyectos de ESS, y ofrece actividades, servicios especializados, investigación, formación y espacios de experimentación e incubación de ESS e innovación socioeconómica.

Finalmente, nos referiremos al proyecto piloto de moneda social REC, vinculado al programa B-Mincome, proyecto piloto iniciado en 2018 para combatir la pobreza y la exclusión social en hogares de diez barrios desfavorecidos del llamado Eix Besòs de la ciudad. Se trata de complementar los ingresos de las personas participantes con una ayuda económica municipal, un plan combinado de formación y empleo en proyectos de coproducción, el fomento del emprendimiento social en ESS, ayudas a la vivienda para rehabilitarlas y alquilar habitaciones y la participación en redes comunitarias. B-Mincome se halla acogido al programa Urban Innovative Actions (UIA) de la Unión Europea.

El 25 por ciento de la ayuda que proporciona el Ayuntamiento a las 86 familias objeto de la prueba piloto se abona en una moneda social, el REC. El Comissionat acompaña la puesta en marcha de dicha moneda, junto con otros departamentos municipales, pero la gestión corresponde a una entidad ciudadana, Taula de Canvi sociedad cooperativa. Se trata de un sistema de intercambio digital complementario y paritario al euro, abierto a toda la ciudadanía. Cuando empezó a funcionar en octubre de 2018, contaba con la adhesión de 161 comercios de proximidad locales, 488 usuarios y un valor monetario de 124.508 EUR en circulación. A mediados de 2019 ya eran 200 comercios y 600 usuarios particulares activos.

5.6 Instrumentos dirigidos a la creación y desarrollo de capital social y participativo

Como tales instrumentos citamos el apoyo a procesos de articulación de la ESS, tanto en su vertiente sociopolítica como socioempresarial y sociocomunitaria. En total han sido 13 convenios de apoyo a entidades de ESS de segundo y tercer nivel.

Las actuaciones de apoyo a procesos de articulación sociopolítica de la ESS contaron con un presupuesto ejecutado hasta 2018 de 539.143 EUR. Los principales proyectos se destinaron al refuerzo de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya; a la FCTC para que fomentase la creación de cooperativas de trabajo; a la Confederació, la asociación que representa al tercer sector social en su vertiente empresarial, por su labor de reconocimiento, mejora y refuerzo del tercer sector social; a la Federació Catalana de Discapacitat Intel·lectual (Dincat) para que potenciara las entidades de economía social en dicho segmento poblacional; a Entitats Catalanes d'Acció Social (ECAS) por tareas de acción comunitaria y tercer sector, y a la Federació de Cooperatives de Consumidors i Usuaris de Catalunya (FCCUC) para que desarrollara e implantara un nuevo plan de comunicación.

En cuanto a las actuaciones de apoyo a los procesos de articulación socioempresarial y sociocomunitaria de la ESS, los principales proyectos fueron los convenios con la Federació de Centres Especials de Treball de Catalunya (FECETC) y con la Federació Catalana de Voluntariat Social (FCVS). A este tipo de actuaciones se dedicaron 151.002 EUR hasta el año 2018.

6 Evaluación de la política de economía social

6.1 Condicionantes, criterios e indicadores de evaluación especificados en el PIES

El PIES contemplaba los siguientes condicionantes para su evaluación: (1) la complejidad del ámbito objeto de intervención pública, caracterizado por una diversidad de entidades que integra la ESS, atendiendo a su naturaleza, su grado de organización y sus prioridades estratégicas, de necesidades que atender y por la falta de información estadística relevante relativa al ámbito de esta nueva política; (2) la inexistencia de una política pública municipal anterior que pudiera ser referente; (3) la concurrencia con otras políticas públicas de apoyo a la ESS procedentes de otras administraciones (Generalitat,

Diputació de Barcelona, otros municipios y Gobierno español); (4) el enfoque partenarial público-ESS de la construcción y producción de esta política pública.

El PIESS opta por utilizar un criterio de evaluación de impacto. Establece una serie de indicadores correspondientes a cada eje y línea de trabajo (véase Tabla 1). Contempla que en fases posteriores se puedan establecer indicadores de evaluación cuantitativos más concretos, como aquellos ligados a creación de empleo, nuevas iniciativas, nuevas empresas y entidades y que los criterios de evaluación puedan ser ampliados y adaptados respecto a lo planteado inicialmente.

Tabla 1. Sistema de evaluación con indicadores del PIESS de Barcelona

6 líneas de trabajo con 31 actuaciones	Indicadores de evaluación
A. Acompañamiento y formación	
1. Formar y acompañar en la gestión integral cooperativas para las empresas y entidades de la ESS 2. Empezar actuaciones para impulsar el empleo 3. Realizar acciones de acompañamiento y de formación para impulsar nuevos proyectos 4. Formar en ESS a las personas trabajadoras del Ayuntamiento, de Barcelona Activa y otras entidades 5. Realizar acciones de difusión de la ESS en centros educativos y universidades	Incremento de acciones (cursos, cápsulas...) específicas en Barcelona Activa Incremento de herramientas y recursos (contenidos, plataformas formativas en línea...) Incremento del empleo Incremento del número de empresas y entidades que se incorporan al balance social
B. Financiación	
6. Facilitar el acceso a la financiación a las iniciativas de ESS 7. Utilizar la operativa bancaria de las finanzas éticas para las necesidades del Ayuntamiento 8. Impulsar herramientas para una nueva cultura financiera 9. Acercar las finanzas éticas a la ciudadanía y a otros sectores de actividad 10. Analizar reformas fiscales para facilitar la creación de nuevas iniciativas de ESS	Incremento de operaciones de apoyo a iniciativas de empresas y entidades Incremento de nuevos productos y sistemas de garantía por parte de la banca ética y del crédito cooperativo Incremento y consolidación de la banca ética y del crédito cooperativo como proveedor del Ayuntamiento Consolidación de la banca ética y del crédito cooperativo como financiadores de proyectos estratégicos (vivienda, energía...) Consolidación de la complementariedad con políticas públicas de otras administraciones
C. Intercooperación	
11. Facilitar el acceso a la ESS como empresas proveedoras 12. Contribuir al desarrollo de políticas e instrumentos que fomenten la contratación pública responsable 13. Impulsar y dar apoyo a ferias, encuentros y jornadas 14. Dar apoyo a procesos de articulación sociopolítica de la ESS 15. Dar apoyo a procesos de articulación socioempresarial y sociocomunitaria de la ESS 16. Dar apoyo a procesos de articulación sociopolítica municipal 17. Acompañar la creación de una moneda social	Incremento de la afiliación a las organizaciones referentes del ámbito de la ESS (federaciones, redes...) Incremento y consolidación de los planes de trabajo de las organizaciones referentes Incremento de nuevos grupos cooperativos y/o cooperativas de segundo grado Despliegue de la red de municipios para la ESS Incremento del conocimiento y la práctica del mercado social
D. Comunicación y relato	
18. Construir relato sobre la ESS 19. Incorporar la ESS en la organización municipal 20. Fomentar y fortalecer la capacidad comunicativa de las iniciativas de la ESS y de sus organizaciones representativas 21. Generar y gestionar instrumentos propios de comunicación y visibilización de la ESS 22. Realizar acciones para visibilizar la ESS al conjunto de la ciudadanía	Consolidación de los instrumentos de mapeo del ámbito de la ESS Puesta en marcha y consolidación del Observatorio de la ESS Consolidación de los instrumentos de comunicación en el ámbito de la ESS Consolidación de la presencia regular en los medios de comunicación y redes sociales generales Consolidación de la presencia regular en los medios de comunicación municipales (TV, radio...) Aumento del conocimiento de la ESS por parte de la población en general Consolidación de la ESS como referente en la construcción de una economía plural transformadora

Tabla 1. Sistema de evaluación con indicadores del PIESSE de Barcelona (continuación)	
E. Equipamientos y recursos	
23. Detectar equipamientos disponibles	Puesta en marcha y consolidación de proyectos emblemáticos - espacios Puesta en marcha y consolidación del Far de la ESS Consolidación de la complementariedad con políticas públicas de otras administraciones
24. Poner en común necesidades y espacios; transformarlos para nuevos usos	
25. Poner en marcha "El Far" como espacio de referencia municipal de la ESS	
26. Dar apoyo a proyectos emblemáticos de la ciudad	
27. Trabajar con otras áreas del Ayuntamiento para incorporar la ESS en sus proyectos y líneas de actuación	
28. Dar apoyo a prácticas concretas para el desarrollo del modelo de sistema integral cooperativo de intervención socioeconómica	
F. Territorialización y acción comunitaria	
29. Promover y reforzar procesos de fomento de la ESS en barrios y distritos de ciudad desde la acción sociocomunitaria	Consolidación de la política de Desarrollo Territorial Integral / Territorio socialmente responsable Consolidación de propuestas y acciones de ESS en distritos y áreas del Ayuntamiento Consolidación de espacios de fomento y encuentro de la ESS en el territorio Consolidación de espacios de coordinación interna del Ayuntamiento: Pla de Barris, Eix Besós, Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva, Desarrollo local Barcelona Activa
30. Reforzar e impulsar proyectos emblemáticos de ESS en la ciudad	
31. Eix Muntanya: impulsar y fortalecer experiencias de ESS para contribuir a la apertura de la montaña a la ciudad	

Fuente: PIESSE (2016)

6.2 Evaluación del Plan

El PIESSE contempla que al finalizar su ejecución se realizará un informe final de evaluación, que habrá de contar con la participación de los actores de la ESS. A fecha de finalización del presente estudio, dicho informe de evaluación aún no está disponible, sin embargo, existe ya alguna información parcial de resultados. En lo relativo a la ejecución presupuestaria, las seis líneas de trabajo del PIESSE ejecutaron hasta 2018 las siguientes dotaciones de gasto:

- A. Acompañamiento y formación: 1.861.000 EUR
- B. Financiación: 3.847.000 EUR
- C. Intercooperación: 1.861.000 EUR
- D. Comunicación: 460.000 EUR
- E. Equipamientos y recursos: 4.963.000 EUR (1.874.000 EUR en inversión)
- F. Territorialización y acción comunitaria: 573.000 EUR

El presupuesto total del Plan para el período 2015-2019 fue de 24.286.442 EUR, de los cuales 8.271.000 EUR fueron de inversión. Es importante destacar que entre 2014 y 2016 el presupuesto del Ayuntamiento de Barcelona destinado a la ESS se incrementó en un 800 por ciento, considerando, sobre todo, que antes de 2015 no existía una política específica para la ESS. En lo relativo a las acciones concretas para cada línea, sus presupuestos y proyectos concretos, éstas aparecen detalladas en la sección cinco del presente estudio.

El Ayuntamiento de Barcelona ha hecho públicos algunos datos parciales.⁶ En términos cuantitativos, recoge que se ha incrementado en un 5,4 por ciento el número de nuevas cooperativas en el período 2016-2018, en un 25,3 por ciento el número de empresas que realizan el balance social de la XES (2016-2017) y en un 32 por ciento las cooperativas

⁶ Ajuntament de Barcelona, Evaluación del Pla d'Impuls de l'ESS de Barcelona – Cafè balanç, després de tres anys, i els reptes de futur, 28 de febrero de 2019.

federadas a la FCTC. Indica también que en este período se ha creado la Red de Ateneos Cooperativos de Cataluña, la XMESS, la plataforma integradora de toda la ESS, la AESCAT, y se ha activado el proceso de aprobación de una Ley de Economía Social y Solidaria de Cataluña.

En términos cualitativos, se ha realizado una evaluación dirigida a dos grupos de entidades, por un lado, de primer grado y, por otro, de segundo y tercer grado (incluyen las plataformas y entidades representativas) para valorar la percepción de la eficacia de las principales líneas del plan. El resultado es el siguiente: todas las entidades coinciden en que la activación de recursos públicos, especialmente en forma de subvenciones, constituye la contribución mejor valorada del PIESS (puntuaciones de 7,46 y 6,28 sobre 10). La segunda mayor contribución del PIESS ha sido el aumento de la visibilidad de la ESS en los medios de comunicación y de la sensibilidad hacia la misma (puntuaciones entre 6,85 y 6,00 sobre 10). La tercera mayor contribución del PIESS ha sido, según este informe, el fortalecimiento de la ESS en la ciudad de Barcelona y de las redes de entidades y de la intercooperación. Las áreas donde menos se ha percibido la contribución del PIESS han sido, para las entidades de segundo y tercer grado, en su crecimiento, en el incremento de su afiliación y en la activación de nuevos grupos cooperativos o nuevas organizaciones de segundo nivel. Las organizaciones y empresas de primer nivel han percibido que el PIESS ha contribuido menos a la diversificación de sus líneas de actividad, al aumento de su volumen de ingresos/ventas así como al aumento del número y calidad del empleo (obteniendo puntuaciones entre 5,00 y 4,73 sobre 10).

Al objeto de obtener datos primarios, en este estudio se ha considerado pertinente realizar una evaluación cualitativa con dos grupos focales, uno con los responsables políticos del PIESS en la actualidad (22 octubre 2019) y otro con representantes de entidades de segundo y tercer nivel de la ESS (12 noviembre 2019). Las personas entrevistadas y sus cargos aparecen en el Anexo. Se ha seguido un guion de entrevista grupal y se ha utilizado un cuestionario para valoración de las principales medidas.

Los responsables de la administración pública (Comissionat) han indicado, de acuerdo con el informe de evaluación pendiente de publicación, que el acceso a la financiación pública, vía subvenciones y convenios, así como la mayor visibilidad social conseguida han sido las dos mayores contribuciones del PIESS. Citan cuatro instrumentos como especialmente eficaces: la Fira de Consum Responsable i d'Economia Social i Solidària para lograr visibilidad, el matchfunding para desarrollar financiación compartida con la ciudadanía, Barcola, por su carácter innovador, e InnoBA, como equipamiento de referencia de la ESS. Destacan también la contribución del PIESS a la vertebración cognitiva y organizativa del ámbito de la ESS, generando iniciativas y una confluencia que han abocado en articular la AESCAT, así como otros proyectos colectivos. Los responsables de las entidades representativas de la ESS añaden a lo anterior, como elemento positivo del PIESS, el haber logrado avanzar en materia de contratación pública responsable y de colaboración público-social, aunque los resultados concretos hayan sido aún limitados.

En el plano de la construcción de la política de economía social, los responsables del Comissionat valoran muy positivamente la contribución del PIESS, en primer lugar, a la articulación del espacio público-ESS y la creación del ámbito participado de política de ESS, en segundo lugar, a la introducción de la ESS en el Ayuntamiento a nivel de comunicación y relato, y en tercer lugar, a la articulación intergubernamental entre administraciones públicas de similar y distinto nivel, como son, respectivamente, el impulso de la XMESS y la relación de confianza entre Ayuntamiento y Generalitat.

Las principales dificultades y limitaciones en la implementación del PIESS se han encontrado en el ámbito de la propia administración pública. Por una parte, en las dificultades normativas y burocráticas para disponer de recursos humanos necesarios y para adecuar las convocatorias y concesiones de ayudas públicas a las necesidades del ámbito de la ESS. Por otra parte, en las dificultades en la coordinación intragubernamental, es decir, con instancias internas al Ayuntamiento y sus planes de actuación, como los PDE y el Pla de Barris. Esta valoración coincide con la de representantes de las organizaciones de segundo nivel de la ESS: “No se ha conseguido integrar la política de ESS en el resto de políticas municipales”.⁷ Otras dificultades se han encontrado a la hora de promover la participación de las entidades del territorio y la acción comunitaria. Los responsables de las entidades representativas de la ESS añaden como barrera a la implementación del PIESS, las resistencias —apriorismos— de ciertos sectores dentro de cada familia de la ESS a cambiar sus discursos (“Sólo el citar a la ESS generaba susceptibilidades tanto en el Tercer Sector social como en el Cooperativismo” (sic)).

Las Tablas 2 y 3 reflejan con mayor detalle los resultados de la evaluación cualitativa de los principales instrumentos del PIESS realizada por los responsables políticos y los actores sociales de la ESS. Los resultados obtenidos corroboran y amplían la información conseguida a través de los grupos focales.

⁷ La implementación del PIESS ha transitado por caminos autónomos con encargos de gestión relevantes a Barcelona Activa en lo relativo a acciones de formación y acompañamiento. Se ha conseguido una mayor, aunque limitada, presencia de propuestas de impulso y apoyo a la ESS en los Planes de desarrollo local de Barcelona Activa y en menor medida en el Plan de barrios. Ello ha puesto de manifiesto la necesidad de una mejor territorialización en la aplicación del PIESS.

Tabla 2. Cuadro de evaluación cualitativa para responsables políticos del Ayuntamiento de Barcelona

OBJETIVOS	GRUPOS DE INSTRUMENTOS	Grado de implementación (1-10)	Dificultad en la implementación (1-10)	Grado de eficacia en relación a los objetivos (1-10)
A. Acompañamiento y formación	1. Acompañar técnicamente en gestión integral cooperativa para las empresas y entidades de ESS	8	5,5	7,75
	2. Formación para grupos promotores y personas trabajadoras del Ayuntamiento	5,6	7,3	6,3
	3. Formación y difusión en centros educativos y universidades	7,3	6,3	7,3
B. Financiación	4. Promoción de la banca ética y las cooperativas de crédito como herramientas de financiación	7,6	8	7,1
	5. Subvenciones específicas del Ayuntamiento	9,8	7,6	8
	6. Estudio para una fiscalidad más favorable a la ESS	9,6	5	5,3
C. Intercooperación	7. Mejora del acceso a los mercados públicos (contratación, cláusulas)	7,6	9	7,5
	8. Mercado social, catálogo y mapa de iniciativas de ESS	7,5	5	6,5
	9. Ferias de ESS, encuentros	9,3	6	8
	10. Fomento de grupos cooperativos, plataformas y entidades de segundo nivel	6,3	8	7
	11. Red de municipios y redes internacionales	8,5	7,8	7,5
D. Comunicación y relato	12. Visibilización y sensibilización de la ESS hacia la ciudadanía y hacia los medios de comunicación	7	7,3	8,3
	13. Fomento de la investigación sobre ESS	6	5,6	6
	14. Desarrollo de recursos cognitivos: materiales de divulgación, repertorios, observatorio	6,6	5	5,6
E. Equipamientos y recursos	15. Cesión de equipamientos y espacios públicos a la ESS	6,6	7,3	6,6
	16. Espacios emblemáticos de ESS (Coòpolis, etc.)	8	9,6	8
F. Territorialización y acción comunitaria	17. Integración de la ESS en las políticas del Ayuntamiento (política de distritos, de servicios comunitarios, etc.)	5,6	9,3	6,3
	18. Gestión comunitaria de servicios	4,5	9,5	5,5

Fuente:Elaboración propia

Tabla 3. Cuadro de evaluación cualitativa para representantes de entidades de la ESS de Barcelona

OBJETIVOS	GRUPOS DE INSTRUMENTOS	Grado de conocimiento y comprensión de los instrumentos (1-10)	Grado de eficacia en relación a los objetivos (1-10)
A. Acompañamiento y formación	1. Acompañar técnicamente en gestión integral cooperativa para las empresas y entidades de ESS	7,2	8 (4 personas)
	2. Formación para grupos promotores y personas trabajadoras del Ayuntamiento	5 (3 personas)	5 (1 persona)
	3. Formación y difusión en centros educativos y universidades	7,2	5,5 (4 personas)
B. Financiación	4. Promoción de la banca ética y las cooperativas de crédito como herramientas de financiación	8 (4 personas)	7,5 (4 personas)
	5. Subvenciones específicas del Ayuntamiento	8,2	8,4 (4 personas)
	6. Estudio para una fiscalidad más favorable a la ESS	6 (3 personas)	4,5 (2 personas)
C. Intercooperación	7. Mejora del acceso a los mercados públicos (contratación, cláusulas)	7 (4 personas)	4,7 (4 personas)
	8. Mercado social, catálogo y mapa de iniciativas de ESS	8	6,8
	9. Ferias de ESS, encuentros	8,4	8,2
	10. Fomento de grupos cooperativos, plataformas y entidades de segundo nivel	8	6,2
	11. Red de municipios y redes internacionales	7,6	6,4
D. Comunicación y relato	12. Visibilización y sensibilización de la ESS hacia la ciudadanía y hacia los medios de comunicación	8,4	7,4
	13. Fomento de la investigación sobre ESS	7,5 (4 personas)	6,2 (4 personas)
	14. Desarrollo de recursos cognitivos: materiales de divulgación, repertorios, observatorio	7	6,6
E. Equipamientos y recursos	15. Cesión de equipamientos y espacios públicos a la ESS	8,2	7,6
	16. Espacios emblemáticos de ESS (Coòpolis, etc.)	8,4	7,2
F. Territorialización y acción comunitaria	17. Integración de la ESS en las políticas del Ayuntamiento (política de distritos, de servicios comunitarios, etc.)	8 (3 personas)	5,3 (3 personas)
	18. Gestión comunitaria de servicios	7 (3 personas)	6,6 (3 personas)

Fuente: Elaboración propia

7 Conclusiones

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

Una característica significativa del PIESS radica en que, por primera vez, una administración pública catalana promueve una política transversal a la ESS, es decir, actúa sobre el conjunto de la ESS, no sólo sobre una parte de la misma. Promueve tanto las iniciativas socioempresariales como las sociocomunitarias, incluyendo las finanzas éticas, comercialización justa, consumo responsable, procomún y monedas sociales, o desde la perspectiva de CIRIEC (2017), tanto a la economía social de mercado como la economía social de no mercado.

El enfoque partenarial público-ESS del PIESS se ha plasmado tanto en la co-construcción como en la co-producción de esta política, implicando plenamente al ámbito de la economía social. La aplicación de este enfoque de política pública ha exigido contar con tres elementos: (1) un espacio de participación y diálogo propio, que se ha autodenominado ámbito participado de política de ESS (AP), (2) una actuación de política pública adaptada a este enfoque partenarial y orientada a conseguir una coordinación intragubernamental (Ayuntamiento-Comissionat-Barcelona Activa-Planes de ciudad) e intergubernamental (con la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona y otras corporaciones locales, la XMESS) y (3) un sector de ESS vertebrado tanto en el plano cognitivo (imaginario e identidad común) como organizativo (estructuras y espacios de intercooperación, AESCAT) que pueda ser el interlocutor de la administración.

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

El PIESS ha contado con piezas fundamentales, por un lado, con la voluntad política del gobierno local de llevar adelante esta política, voluntad plasmada, entre otros, con un generoso apoyo presupuestario, y por otro, por un elemento catalizador, pragmático y dinamizador, el Comissionat, como órgano público promotor, y el AP de la ESS. La visión pragmática en la implementación del PIESS se ha hecho patente en el uso de un horizonte temporal corto y de documentos propositivos, pedagógicos y con capacidad de implicar actores.

El PIESS no ha estado exento de dificultades en su implementación. Cabe destacar, desde el lado de la administración, los problemas burocráticos y la falta de adecuación temporal entre el momento de la necesidad del sector y el de las convocatorias y las concesiones de ayudas, la fragmentación sectorial de competencias en la administración que se enfrenta a la necesidad de transversalidad de la política y las dificultades en extender el discurso de ESS en el aparato público. Desde el lado de la ESS, la principal dificultad se ha encontrado en las resistencias —apriorismos— de ciertos sectores dentro de cada familia de la ESS a aceptar discursos y

estrategias comunes al conjunto de la ESS. Estas resistencias han sido retos también para la vertebración del sector.

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

Bibliografía

- Ajuntament de Barcelona. 2016. *Pla d'impuls de l'economia social i solidària*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. <https://ajuntament.barcelona.cat/economia-social-solidaria/sites/default/files/Pla%20d%27Impuls%20ESS.pdf> Acceso 19 octubre 2019.
- Barcelona en Comú. 2015. *Programa electoral de Barcelona en Comú elecciones municipales 2015*, https://barcelonaencomu.cat/sites/default/files/programaencomun_cast.pdf Acceso 19 octubre 2019.
- Chaves, Rafael. 2008. "Public Policies and Social Economy in Spain and Europe.", *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 62: 35-60.
- Chaves, Rafael. 2010. "Las actividades de cobertura institucional: infraestructuras de apoyo y políticas públicas de fomento de la economía social", en: Monzon, José Luis (dir.) 2010. *La Economía social en España en el año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*. 565-592. Valencia: CIRIEC-España.
- Chaves, Rafael y Savall, Teresa. 2013. "La insuficiencia de las políticas de fomento de cooperativas y sociedades laborales frente a la crisis en España", *REVESCO, Revista de estudios cooperativos*, 113: 61-91.
- Chaves, Rafael y Monzon, Jose Luis. 2012. "Beyond the Crisis: The Social Economy, Prop of a New Model of Sustainable Economic Development", *Service Business*, 6(1): 6-25.
- Chaves, Rafael y Gallego-Bono, Juan Ramón. 2020. "Transformative Policies for the Social and Solidarity Economy: The New Generation of Public Policies Fostering the Social Economy in Order to Achieve Sustainable Development Goals. The European and Spanish Cases", *Sustainability*, 12: 40-59.
- CIRIEC; Chaves, Rafael; Demoustier, Danièle; Monzon, Jose Luis; Pezzini, Enzo; Spear, Roger y Thiry, Bernard (dir.) 2000. *Economía Social y Empleo en la UE*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- CIRIEC; Chaves, Rafael y Demoustier, Danièle (eds.) 2013. *The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An International Analysis*, CIRIEC Series "Public Economy & Social Economy". Bruselas: Peter Lang publishers.
- CIRIEC; Monzon, Jose Luis y Chaves, Rafael. 2017. *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union*. Bruselas: European Economic and Social Committee. <http://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/recent-evolutions-social-economy-study>
- CIRIEC; Chaves, Rafael y Monzon, Jose Luis. 2019. *Buenas prácticas en las políticas públicas relativas a la economía social europea tras la crisis económica*. Bruselas: European Economic and Social Committee.
- Demoustier, Danièle; Chaves, Rafael; Huncova, Magdalena; Lorenz, Gunter y Spear, Roger. 2006. "Débats autour de la notion d'économie sociale en Europe." *Revue Internationale de l'économie sociale*, 300: 8-18.
- Draperi, Jean François. 2012. *L'économie sociale et solidaire, une réponse à la crise ? Capitalisme, territoire et démocratie*. París: Dunod.

- Enjolras, Bernard. 2008. “Fondements normatifs des organisations d’économie sociale et solidaire et évaluation du point de vue des politiques publiques”, *Economie et solidarités*, 39(1): 14-34.
- Favreau, Louis. 2005. *Économie sociale et politiques publiques*. Quebec: Cahier CRDC - UQO.
- Fernandez, Anna y Miró, Ivan. 2016. *L'Economia social i solidària a Barcelona*. Barcelona: La Ciutat Invisible y Comissionat d'Economia Cooperativa, Social i Solidària - Ajuntament de Barcelona.
- Fici, Antonio. 2015. *Recognition and Legal Forms of Social Enterprise in Europe: A Critical Analysis from a Comparative Law Perspective*. Euricse Working Papers. Trento: Euricse.
- Galera, Giulia y Salvatori, Gianluca. 2015. *Public Policy in the Social and Solidarity Economy: Towards a Favourable Environment: The Case of Europe*. Turín: International Training Centre of the International Labour Organization.
- Garcia-Jane, Jordi; Via-Llop, Jordi y Xirinacs-Damians, Lluís. 2006. *La dimensió cooperativa: economia solidària y transformació social*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Garcia-Jane, Jordi (coord.); Subirats, Joan; Via-Llop, Jordi et al. 2015. *Guia d'economia social i solidària per l'administració local*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- ILO. 2001. *Report V. Promotion of Cooperatives*. Ginebra: ILO.
- Lévesque, Benoît y Mendell, Margie. 1999. *L'économie sociale : éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche*. Montreal: Cahier de recherche du CRISES - UQAM.
- Marti-Costa, Marc (dir.). 2010. *Políticas públicas de promoción de cooperativas en España. Una visión comparada entre Comunidades Autónomas*. Madrid: IGOB – Ministerio de Trabajo.
- Mendell, Margie y Alain, Bernard. 2015. “Enabling the Social and Solidarity Economy through the Co-Construction of Public Policy”. In Utting, Peter (ed). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. Londres: Zed Books.
- Monzon, Jose Luis y Chaves, Rafael. 2008. “The European Social Economy: Concept and Dimensions of the Third Sector”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79(3-4): 549-577.
- Noya, Antonella y Clarence, Emma (eds.). 2007. *The Social Economy. Building Inclusive Economies*. Paris: OECD Publishing.
- OECD/EU. 2017. *Boosting Social Enterprise Development: Good Practice Compendium*. París: OECD Publishing.
- Parlamento Europeo. 2009. *Informe sobre economía social*, (2008/2250 /INI).
- Puiz, Carlos (coord.); Coraggio, Jose Luis; Laville, Jean Louis et al. 2016. *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. Bilbao: Universidad del País Vasco – Hegoa.

- Suriñach, Ruben. 2017. *Economies transformadores de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2016. Promoting Social and Solidarity Economy through Public Policy. En: *Policy Innovations for Transformative Change: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development* — UNRISD Flagship Report. Ginebra: UNRISD, 115-139. <http://www.unrisd.org/flagship2016-chapter4> Acceso 19 octubre 2019.
- Utting, Peter (ed.). 2015. *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. Londres: Zed Books.
- Xarxa d'Economia Solidària. 2015. Cap a la democràcia econòmica municipal. *14 mesures per impulsar l'economia social i solidària a nivell local*. Barcelona: Xarxa d'Economia Solidària.

Anexo: personas entrevistadas

Álvaro Porro, Comissionat d'Economia Social, Desenvolupament Local i Consum de l'Ajuntament de Barcelona.

Ester Vidal, Directora de serveis d'Economia Cooperativa, Social i Solidària de l'Ajuntament de Barcelona

Xavier Rubio, Jefe del Departament d'Economia Cooperativa, Social i Solidària i Consum de l'Ajuntament de Barcelona

Joan Segarra, Presidente de la Confederación del Tercer Sector Social de Cataluña (La Confederació)

Guillem Llorents, Presidente de la Asociación de Economía Social de Cataluña (AESCAT), de la Confederación Catalana de Cooperativas (CCC) y de la Federación de Catalana de Cooperativas de trabajo asociado (FCTC)

Jordi Busquet, Presidente de la Federación de Mutualidades de Cataluña (Clade)

Jordi Rojas, Representante de la Xarxa de Economia Solidària (XES)

Joaquim Sicília, Presidente de la Federación de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de Cataluña (CoopConsum)