



Economía Social y Empleo en la Unión Europea

CAPÍTULO V. Conclusiones y recomendaciones

Rafael Chaves, Danièle Demoustier, José Luis Monzón, Enzo Pezzini, Roger Spear y Bernard Thiry

ISBN: 84-95003-12-0. © 2000 CIRIEC-España
www.ciriec.es

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**Rafael CHAVES
Danièle DEMOUSTIER
José Luis MONZÓN
Enzzo PEZZINI
Roger SPEAR
Bernard THIRY**

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta investigación ha permitido evaluar, en primer lugar, el peso del Tercer Sistema en términos de empleo en los quince Estados miembros de la Unión europea. Nuestra definición de Tercer Sistema se ha establecido voluntariamente de forma flexible y amplia con el fin de tener en cuenta las numerosas especificidades nacionales. Por Tercer Sistema, se entiende el conjunto constituido por cooperativas, mutuas, asociaciones voluntarias y fundaciones que remuneran el trabajo. En conjunto, el Tercer Sistema genera 8.880.000 empleos TCE en la Unión europea, esto es, el 6,6% del empleo civil y el 7,9% del empleo civil asalariado. Es pues un “sector” económico de primer plano en el que el empleo TCE es comparable al de un país como España. Las cooperativas representan 2.280.000 empleos, las mutuas 280.000 empleos y las asociaciones y fundaciones 6.320.000 empleos.

Estas cifras globales son el resultado de un importante trabajo de acopio, de armonización y de actualización de datos, que ha puesto claramente de manifiesto la necesidad de una recogida regular de datos, no solamente para presentar una fotografía de lo existente sino, sobre todo, permitir el análisis de las dinámicas de empleo en los diversos sectores que componen el Tercer Sistema. Una primera recomendación sería, pues, ampliar los esfuerzos estadísticos referentes al Tercer Sistema y al empleo que éste genera.

Al mismo tiempo que se mejora el conocimiento cuantitativo del Tercer Sistema, es importante promover una mejor aprehensión de las especificidades

europeas de éste último. En efecto, los cuadros de análisis de inspiración americana basados en la noción de “nonprofit sector” están lejos de poder rendir cuenta de la diversidad de las experiencias nacionales en Europa y de los rasgos que tienen éstas en común. Es además el motivo por el que se ha dirigido paralelamente una reflexión conceptual a los trabajos estadísticos y analíticos.

Como se ha visto, la construcción de un enfoque verdaderamente europeo del Tercer Sistema pasa por tres ejes esenciales. En primer lugar, como criterio discriminante para determinar los tipos de organizaciones cubiertas, se trata de reemplazar la muy americana “restricción de no distribución del beneficio” (inspirada por la normativa fiscal de los Estados Unidos) por un criterio que se traduzca, sobre todo, en la imposición de límites a la distribución de los excedentes al interés material de los que aportan el capital. Dicha sustitución permite abarcar en un mismo análisis no sólo a las asociaciones y a las fundaciones, sino también a las cooperativas y a las mutuas, todas ellas organizaciones salidas de una misma matriz histórica y que se agrupan cada vez más dentro de la Economía Social.

Dicha visión amplia, más arraigada en la historia europea, debe seguidamente inscribirse en una perspectiva dinámica: las entidades del Tercer Sistema no dejan de evolucionar y aparecen, de distintas formas según el lugar y la época, como un campo intermedio en el que la riqueza y las aportaciones se ponen de manifiesto si se representan los contextos socioeconómicos europeos en términos de “welfare pluralism” o de economía plural.

Finalmente, si los enfoques americanos reconocen la dimensión sociopolítica del Tercer Sistema subrayando especialmente los límites de un análisis puramente económico, las investigaciones europeas ofrecen otros instrumentos de análisis para rendir cuentas de la pertenencia del Tercer Sistema al espacio público de las sociedades democráticas modernas y de su “posicionamiento” político.

El análisis de los datos agregados por sector de actividad, tipo de organización y país ha permitido extraer algunas conclusiones en cuanto a las dinámicas en marcha, en términos de empleo, en el seno del Tercer Sistema. Dominan tres dinámicas. La primera es la transformación del empleo existente, en particular en las grandes organizaciones establecidas que representan una parte importante del empleo total del sector. Estas organizaciones deben demostrar su flexibilidad interna (modulación de los horarios, desarrollo del

tiempo parcial, etc.) y externa (afiliación de determinadas actividades, recompra de empresas tradicionales, externalización de las actividades sociales, etc.) para afrontar la presión de los mercados o las restricciones presupuestarias. Éstas diversifican sus actividades para adoptar estrategias de grupo o para establecer alianzas intercooperativas. El aumento del empleo tiene lugar en las unidades más pequeñas, cada vez más en los servicios, en la experimentación y en los nichos de producción. Existe cierta banalización en una parte de este segmento, pero numerosas organizaciones establecidas aportan múltiples ayudas a las nuevas iniciativas.

La segunda dinámica puesta de manifiesto es la emergencia de nuevos empleos. La expresión de las necesidades (nuevas necesidades, nuevo público) y la movilización de las personas (físicas y jurídicas) en un territorio explican la vitalidad asociativa y cooperativa descrita en el capítulo 2. La legislación y las restricciones normativas ofrecen marcos más o menos favorables al surgimiento de nuevas iniciativas y a su desarrollo bajo una u otra forma (sociedades laborales en España, cooperativas sociales en Italia, asociaciones en otros países). La existencia de organismos de acompañamiento (agencias de desarrollo, municipios, redes formales e informales, etc.) tiene también una influencia determinante. Los nuevos empleos se apoyan en una mezcla de voluntariado y de apoyo público pero, con frecuencia, son precarios y, además de las ayudas y la creación, conviene velar por la duración de los empleos creados.

La tercera dinámica es un proceso de consolidación. Éste puede ser el caso de la legislación que reconoce y adecua un fenómeno preexistente. Puede así derivar de una estructuración, de una mutualización horizontal (plataformas, consorcios) y/o vertical (federaciones) o de una lógica de grupos de empresas. En algunos casos, se asiste a una lógica de enjambre (“campos de fresas”) que necesita grupos flexibles. La consolidación puede operar igualmente por una solvencia duradera de las actividades y la profesionalización del personal.

Se pueden extraer varias recomendaciones de nuestro análisis de las dinámicas:

- Continuar con los esfuerzos para resaltar las buenas prácticas en términos de creación de empleos, evitando un efecto lupa que haga ver unos elementos ignorando el conjunto y las interacciones entre los diferentes componentes de éste;

- Evitar igualmente una instrumentalización de las organizaciones del Tercer Sistema a favor del empleo o en beneficio de otras causas; hay que recordar aquí que las aportaciones de las organizaciones del Tercer Sistema son múltiples y que tienen como principal objetivo el servicio a sus miembros;
- Prolongar el análisis de las relaciones Tercer Sistema-Estado-mercado; las reglas de la competencia deben de tener en cuenta las especificidades de las organizaciones del Tercer Sistema (posibilidad de agrupaciones de segundo nivel, procesos de mutualización y de solidaridad, etc.); además, las relaciones de complementariedad y de sustituibilidad entre el sector público y el Tercer Sistema deben ser aprehendidas con bastante atención porque un crecimiento del empleo en el Tercer Sistema puede, en algunos casos, traducirse en un simple crecimiento del esfuerzo presupuestario del Estado o al contrario, en un retroceso del sector público.

Nuestro estudio ha puesto de manifiesto los numerosos elementos que facilitan el surgimiento de nuevas actividades y su duración: la existencia de fuertes lazos entre los miembros de la organización, el desarrollo de partenariados, la organización de estructuras federativas que apoyan a las organizaciones miembros, defienden sus intereses y promueven la innovación. Los tres pilares del desarrollo del Tercer Sistema son la investigación y el desarrollo, la financiación y la formación.

Como ya se ha dicho, la existencia de estructuras de apoyo es un factor determinante del éxito o del fracaso de las iniciativas. No hay, sin embargo, un modelo único de apoyo. Es necesario tener en cuenta el contexto, la diversidad de lugares y niveles y relacionar el tipo de apoyo con el ciclo de vida de la organización. A cada etapa de la vida de una organización, las necesidades en términos de apoyo son diferentes y una recomendación sería tener en cuenta mejor esta evolución de las necesidades y no abandonar la organización cuando sea operativa.

Para mejorar la eficacia de las organizaciones de apoyo, se han sugerido varios caminos:

- Aumentar su capacidad estratégica de gestión de los cambios de la demanda y las prioridades en un contexto marcado por la diversidad de condiciones regionales y nacionales; eso implica la mejora de la eficacia

de las estructuras federativas a nivel nacional y regional y, llegado el caso, ayudar a crearlas;

- Apoyar a las organizaciones de apoyo para mejorar la calidad de los servicios prestados y unir la diversidad de los recursos disponibles;
- Apoyar la innovación y ayudar al desarrollo, a la adaptación y a la reproducción de buenas prácticas; la innovación es un elemento particularmente presente en el Tercer Sistema; hace falta darle provecho;
- Promover la creación de redes, que es una característica esencial de las nuevas iniciativas; estas redes deben permitir aprender y adaptarse;
- Poner énfasis en el papel fundamental que juega el emprendedor; hay pocos emprendedores en el Tercer Sistema y la acción complementaria de las organizaciones especializadas en materia de financiación, de I+D y de cualificación del personal debería reforzarse.

Las políticas públicas destinadas al Tercer Sistema son numerosas y en el capítulo 4 hemos detallado una tipología que distingue entre las políticas de oferta, que afectan a la estructura de las organizaciones del Tercer Sistema; las políticas de demanda, que afectan a sus actividades y, finalmente, las políticas directamente orientadas al empleo en el Tercer Sistema.

En la primera categoría, subrayamos en primer lugar la importancia del reconocimiento político del sector, que facilita la defensa de sus intereses. Además, el carácter más o menos atractivo de los diferentes estatutos determina en gran medida la elección de los operadores y el grado de creación, por ejemplo, de cooperativas, débil en Alemania, elevado en España. Las legislaciones pueden levantar importantes barreras al acceso y al desarrollo de algunas actividades de las organizaciones del Tercer Sistema. También subsisten importantes obstáculos jurídicos para la obtención de recursos financieros adicionales a las aportaciones de los miembros y para la autofinanciación. Finalmente, como se ha subrayado anteriormente, las reglas de la competencia deberían tener en cuenta los modos específicos de funcionamiento y de desarrollo del Tercer Sistema. Hay pues posibilidades para permitir un mejor despliegue de este sector.

Las organizaciones del Tercer Sistema se benefician, además, de algunas disposiciones particulares en materia de fiscalidad y de financiación, igual que de ayudas en servicios reales (información, formación, investigación, asesoramiento, constitución de redes, etc.). En cuanto a la materia, es recomendable la manifestación de las buenas prácticas y su difusión.

En oposición a las políticas de oferta orientadas a las estructuras, las políticas de demanda están orientadas a las actividades desplegadas. Se asiste, además, a una evolución desde el primer enfoque hacia el segundo. Las actividades objeto de estas políticas son esencialmente los servicios de bienestar social y la innovación socioeconómica en la materia es importante. La elección entre, por una parte, los mecanismos de solvencia de la demanda mediante fórmulas de tipo cheques-servicios o sistemas análogos y, por otra parte, el desarrollo de procesos contractuales entre los poderes públicos y las organizaciones del Tercer sistema para proveer servicios a la población no es neutral, especialmente en cuanto a la estructuración del sector. Evidentemente, conviene insistir en la duración de los dispositivos y la definición a largo plazo de los medios presupuestarios afectados.

Finalmente, numerosos Estados miembros han desarrollado programas de ayuda al empleo en el Tercer Sistema y, con menos frecuencia, acciones destinadas a la calidad de este empleo. Estas fórmulas de subvención del empleo no son buenos sustitutos de las políticas de oferta y de demanda porque, con frecuencia, inducen a la precariedad de los empleos o a la no adecuación de las cualificaciones del personal en relación a las necesidades de las actividades desplegadas. Con todo ello, el Tercer Sistema se beneficia igualmente de varios programas de ayuda a la formación y la inserción de grupos de personas desfavorecidas. En este campo también se ha desarrollado una gran innovación socioeconómica.