

# Miradas sobre la Economía Social y Solidaria en México. La Economía Social en la UE y la experiencia de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) como entidad singular de la economía social europea

Cabra de Luna, Miguel Ángel

2015-03-06

---

<http://hdl.handle.net/20.500.11777/359>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>

## LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA UE Y LA EXPERIENCIA DE LA ORGANIZACIÓN NACIONAL DE CIEGOS ESPAÑOLES (ONCE) COMO ENTIDAD SINGULAR DE LA ECONOMÍA SOCIAL EUROPEA

*Miguel Ángel Cabra de Luna*

### INTRODUCCIÓN

*“Une autre facon d’entreprendre”* (“otra forma de emprender”); así es como los franceses encapsulan en la lengua de Rimbaud lo que supone la economía social y solidaria (ESS). Esa definición de carácter abierto refleja la filosofía y sirve de denominador común a millones de empresas y organizaciones en todo el planeta.

Sirva este telón de fondo para alabar el trabajo del Centro Internacional de Investigación de la Economía Social y Solidaria (CIESS) para promover la ESS y por hacerlo desde México con un fuerte arraigo latinoamericano y a la vez visión global.

A través de estas líneas se buscará contribuir modestamente a ese ejercicio de reconocimiento, centrando las reflexiones en el papel que el diálogo y la cooperación entre esos dos continentes hermanos –América Latina y Europa– pueden jugar en el fortalecimiento de la ESS en ambos lados del Atlántico.

### LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN LA UE

#### *Reconocimiento político y jurídico*

Si la economía social y solidaria es ya de por sí un sector diverso en México, en el que conviven empresas y organizaciones muy variadas, el lector se podrá imaginar que esa diversidad es aún más pronunciada cuando hablamos de la Unión Europea (UE), la cual está formada por 28 países, cada uno de ellos con sus par-

ticularidades sociales, económicas, culturales, históricas y también lingüísticas. A modo de ejemplo de esa complejidad, tras la adhesión de Croacia el 1 de julio de 2012, la UE cuenta con 22 lenguas oficiales.

Esto hace que en función del país en el que nos encontremos se utilicen términos distintos (economía social, economía solidaria, tercer sector, etc.), y que las fronteras conceptuales sean a menudo borrosas. Esta diversidad genera confusión en Bruselas, particularmente entre los tecnócratas, lo que ha dificultado el reconocimiento político y jurídico del sector. Afortunadamente, gracias a los esfuerzos de *lobby* de las plataformas representativas (particularmente *Social Economy Europe* –anteriormente conocida como Conferencia Europea de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones–) y al trabajo de actores institucionales como el Intergrupo de Economía Social del Parlamento Europeo o la Categoría de Economía Social del Comité Económico y Social Europeo (principal órgano consultivo de la UE), esos obstáculos se han sorteado y en los últimos años se produjeron avances significativos.

En 2009 el Informe Toia del Parlamento Europeo<sup>1</sup> marcó una ambiciosa hoja de ruta en ese sentido, posteriormente refrendada por el CESE, que poco a poco está cumpliéndose. En efecto, en 2011 el Acta del Mercado Único<sup>2</sup> (instrumento ambicioso para profundizar en la integración del mercado interior de la UE, que es el mayor del planeta) reconoció la importancia de la economía social como “actor clave” y derivó en la adopción por la Comisión Europea de un plan de acción para fomentar el llamado “emprendimiento social” (*social business*, en la terminología anglosajona). Dicho plan está recogido en la Comunicación de la Comisión Iniciativa a favor del emprendimiento social –construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y de la innovación social,<sup>3</sup> que en la jerga comunitaria se ha dado en llamar *Social Business Initiative* (SBI).

---

<sup>1</sup> Véase: Informe sobre Economía Social, 2008/2250 (INI), 26 Enero 2009; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0015+0+DOC+XML+V0//ES>

<sup>2</sup> Acta del Mercado Único: doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza, COM(2011) 206 final, 13 Abril 2011; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0206:FIN:ES:PDF>

<sup>3</sup> En: COM(2011) 682 final, 25/10/2011; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:ES:PDF>

La SBI comprende once “medidas clave”, como son: la creación de los fondos de inversión solidaria, la inclusión de la economía social como una de las prioridades de inversión de los fondos estructurales (principales instrumentos financieros europeos), el Estatuto de la Fundación Europea (que permitirá que cualquier fundación creada en un Estado miembro pueda operar libremente en toda la UE sin necesidad de crear nuevas personalidades jurídicas), la facilitación del acceso a los contratos públicos (actualmente en fase de discusión entre el Parlamento Europeo y el Consejo), o la simplificación de la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios sociales (la nueva reglamentación debería entrar en vigor en enero de 2014).

Entre otras novedades de la SBI, cabe resaltar las siguientes medidas:

La creación de un instrumento de financiación europeo de 90 millones de euros, destinado a facilitar el acceso a la financiación de las empresas sociales.

La elaboración de un mapa completo de las empresas sociales en Europa, señalando cuáles son sus características, sus modelos económicos, su dimensión económica, su potencial de crecimiento transfronterizo, el contenido y los criterios de los regímenes jurídicos y fiscales que se les aplican, así como los mecanismos de etiquetado existentes. Este ejercicio de *mapping* se desarrollará en coordinación “con las partes interesadas”.

La creación de una base de datos pública de las etiquetas y certificaciones aplicables a las empresas sociales en la UE, con el fin de mejorar su accesibilidad y facilitar su comparación.

El desarrollo de una plataforma electrónica de información e intercambio única y multilingüe.

Además, la SBI propone otras cuestiones para el debate, tales como el posible desarrollo de un estatuto para las empresas sociales, el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros sobre la adaptación de los regímenes fiscales nacionales en beneficio de las empresas sociales y la inversión solidaria.

En resumen, la SBI supone buenas noticias para la ESS en tanto que es el reflejo de una voluntad política, así como por constituir una hoja de ruta que de cumplirse conducirá al fortalecimiento y consolidación del estatuto y papel de las empresas sociales, y por ende de la ESS, de la que son parte integrante. Si se le puede cuestionar algo, es el hecho de haber tomado un enfoque reduccionista, centrándose en las empresa sociales, que son sólo una parte de la ESS.

En paralelo, en los últimos años hemos sido testigos de un creciente reconocimiento legal de la ESS en el plano doméstico. Países como España y Portugal aprobaron recientemente leyes reguladoras del sector, y al escribirse estas líneas la Asamblea Nacional está discutiendo un proyecto de ley que reglamentará la ESS francesa.

### *Ámbito subjetivo*

A pesar de la diversidad señalada, hay una serie de características comunes que definen el ámbito subjetivo de la ESS en Europa, tanto el subsector de mercado o empresarial como el subsector de no mercado. Dichas características han sido recientemente resumidas por CIRIEC en el estudio encargado por el CESE sobre “La economía social en la Unión Europea”,<sup>4</sup> a saber:

Las entidades de la ESS han de ser privadas, es decir, no forman parte del sector público ni están controladas por él.

Están organizadas formalmente, esto es, por lo general están dotadas de personalidad jurídica.

Tienen autonomía de decisión, lo que significa que tienen plena capacidad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno, y para controlar y organizar todas sus actividades.

Gozan de libertad de adhesión, es decir, que no es obligatorio adherirse a ellas.

La distribución de beneficios o excedentes entre sus socios usuarios, si se produce, no es proporcional al capital o a las cotizaciones aportadas por los socios, sino a sus actividades o transacciones con la organización.

Desarrollan una actividad económica por derecho propio, con el fin de satisfacer las necesidades de las personas, los hogares o las familias. Por este motivo, se dice que las organizaciones de la ESS son organizaciones de personas, no de capital. Trabajan con capital y otros recursos no monetarios, pero no por el capital.

Son organizaciones democráticas. Excepto en el caso de algunas organizaciones voluntarias que prestan servicios no de mercado a los hogares, las orga-

---

<sup>4</sup> Véase: CIRIEC (2012). “La Economía Social en la Unión Europea”, Bruselas, Comité Económico y Social Europeo. En: [http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/RESEARCH\\_REPORTS/EESC\\_CIRIECInforme2012\\_ES.pdf](http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/RESEARCH_REPORTS/EESC_CIRIECInforme2012_ES.pdf)

nizaciones de primer nivel de la ESS por lo general aplican el principio de “una persona, un voto” en sus procesos de toma de decisiones, con independencia del capital o las cotizaciones aportadas por los socios. En todo caso, siempre emplean procesos democráticos y participativos en la toma de decisiones.

### *Algunas cifras*

La ESS en Europa proporciona empleo remunerado a más de 14.5 millones de personas, esto es, cerca del 6,5% de la población activa del continente. No obstante, existen diferencias importantes en función del país. Por ejemplo, en los llamados “nuevos Estados miembros” (aquellos que en su momento pertenecieron al bloque comunista y que ingresaron en la UE en la última década) el sector de la EES es relativamente pequeño. Dependiendo del país, la ESS supone en Europa entre 5% y 10% del PIB.

Sea como fuere, tal como se recoge en el informe de CIRIEC mencionado, a pesar de la crisis económica y financiera que azota a la UE desde 2007, la ESS ha crecido con mayor rapidez que la población (pasando de 11 a 14,5 millones de empleos entre 2003 y 2010).

A nivel sectorial, la ESS europea actúa en un número creciente de sectores de actividad (bancario, agricultura, distribución, alimentario, seguros, transporte, sanitario, educación, nuevas tecnologías, bienes de equipo, manufacturas, etc.). En algunos de ellos las empresas de la ESS ocupan puestos destacados en el ranking. Incluso en algunos países estas empresas ejercen un liderazgo global. Es por ejemplo el caso de España, en el que el mayor empleador privado es la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), estudio de caso que a efectos ilustrativos desarrollaremos más adelante.

## LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA DE AMÉRICA LATINA VISTA DESDE EUROPA

Los análisis desde la distancia son siempre aproximados y corren un riesgo alto de simplificación y de error. No será pues el que escribe estas líneas el que siente cátedra sobre la ESS en América Latina (AL). No es tampoco el propósito de este punto. Por el contrario, en aras del diálogo e intercambio que inspiran a esta

obra colectiva, resumiré a vuelapluma cómo percibimos desde el otro lado del Atlántico el desarrollo de la ESS en América Latina.

Esa percepción ha sido recogida en el Dictamen del CESE sobre la economía social en América Latina,<sup>5</sup> del que el autor ha tenido el honor de ser ponente. Como indicaba en el mismo, esta aproximación parte de dos premisas ineludibles: “por un lado, la constatación de las diferencias existentes entre las realidades sociales de la UE y de AL. Por otro, que AL no es homogénea”.

Debido a las limitaciones de espacio, me centraré en tres aspectos que considero clave para el desarrollo de la ESS en AL, como también lo son para la ESS europea.

En primer lugar, desde la distancia tenemos la impresión de que la ESS en América Latina padece problemas esenciales que dificultan su desarrollo, especialmente la falta de visibilidad social e institucional. Como ocurre también en cierta medida en Europa, la ausencia de estadísticas y de procesos de medición y cuantificación dificultan el reconocimiento del sector. En efecto, esta ausencia de mediciones hace muy difícil demostrar su verdadera relevancia social y económica, así como la diferencia comparativa con respecto a otros tipos de empresas en cuanto al impacto de sus acciones económicas, sociales y solidarias. En este sentido, se requiere lo mismo que estamos pidiendo en Europa: un reconocimiento estadístico adecuado, la creación de registros públicos solventes y el desarrollo de cuentas satélite para cada sector institucional y rama de actividad.

En segundo lugar, la falta de presencia institucional de sus organizaciones representativas supone también un grave *handicap*, como ocurre también en muchos países de la UE. Nos referimos sobre todo a su ausencia del seno de las instituciones consultivas sobre las políticas sociales y económicas. Para esto es fundamental evitar la atomización del sector. Aunque se ha avanzado considerablemente en los últimos años, es necesario que las estructuras representativas de las distintas familias de la ESS se integren atendiendo a criterios de composición piramidal, de abajo arriba, sectorial y territorial. Esto les permitirá una mayor capacidad de interlocución con las autoridades y poderes públicos, tanto a escala regional como nacional, e incluso supranacional.

---

<sup>5</sup> Véase: CESE REX/325, DO C 143, 22.5.2012; [https://toad.eesc.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=ces%5Crex%5Crex325%5CES%5CCES496-2012\\_AC\\_ES.doc&docid=2829663](https://toad.eesc.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=ces%5Crex%5Crex325%5CES%5CCES496-2012_AC_ES.doc&docid=2829663)

En tercer lugar, aunque hay diferencias importantes según los países, existe en líneas generales una ausencia de políticas públicas integrales y participativas con respecto a la ESS, lo que supone un gran obstáculo para la consolidación y evolución del sector. En particular echamos en falta políticas públicas destinadas a evitar la destrucción de pequeñas empresas sociales y tejido productivo local y solidario, así como políticas de formación profesional y de gestión de empresas. También son necesarias políticas de adecuación de los marcos normativos de las distintas figuras de la ESS.

Vemos que son numerosos los paralelismos que se pueden establecer entre la realidad de la ESS en Europa y en América Latina, lo que nos conduce de manera lógica al punto siguiente.

#### LA COLABORACIÓN UE-AL EN LA PROMOCIÓN DE LA ES

Aunque la UE y AL cooperan estrechamente en muchos ámbitos y a distintos niveles, en líneas generales la ESS ha quedado excluida de dicho marco de cooperación. En un momento en el que, como veíamos anteriormente, la ESS europea está obteniendo un mayor reconocimiento, parece lógico que el mismo se refleje en las relaciones bilaterales UE-AL.

En esa línea van las conclusiones que alcanzamos en el VII Encuentro de la Sociedad Civil UE-América Latina que tuvo lugar en Santiago de Chile, entre el 4 y el 6 de diciembre de 2012 y que se recogen en su Declaración final. Así, en la misma se pide que los acuerdos comerciales, acuerdos multilaterales o acuerdos de asociación vigentes o futuros entre la UE y países o regiones de América Latina, fomenten el desarrollo de la ESS. Esto sería una palanca importante en la medida que la UE es el segundo socio de la región. Hasta el momento la UE ha concluido una amplia gama de acuerdos con AL, tanto a nivel bilateral como multilateral, incluyendo Acuerdos de asociación con Chile y México y Asociaciones estratégicas con Brasil y México. Un Acuerdo de asociación con Centroamérica, así como un Acuerdo de libre comercio con Perú y Colombia han sido ya firmados y pronto entrarán en vigor. Desgraciadamente ninguno de ellos otorga atención específica a la cooperación en materia de ESS.



La prioridad pues debería ser conseguir avances y poner en el mapa la ESS en futuros acuerdos o en la revisión de los existentes. El Acuerdo de libre comercio e inversión que la UE está negociando actualmente con Mercosur ofrece una primera oportunidad. A medio plazo, los próximos objetivos deberían ser el probable acuerdo de libre comercio e inversión entre la UE y Brasil, así como la nueva estrategia de cooperación que se aprobará en la Cumbre UE-AL, que tendrá lugar en Bruselas en 2015, ya bajo un nuevo Parlamento Europeo y una nueva Comisión.

A nivel más concreto, otra línea en la que cabría avanzar es la facilitación del acceso de las empresas de la ESS de AL a los programas de cooperación europeos (en el periodo 2007-2013 la UE dedicó 2.700 millones de euros a AL), así como en el fomento de una política de intercambio de inversiones en innovación (I+D+I). Ambos aspectos fueron también recogidos en la Declaración final de Santiago de Chile.

#### ONCE COMO ENTIDAD SINGULAR DE LA ECONOMÍA SOCIAL EUROPEA

Mencionábamos ya que numerosas entidades de la ESS ejercen posiciones de liderazgo empresarial en Europa y, por lo tanto, merecerían cierta atención en este libro. El que suscribe tiene la suerte de trabajar para una de ellas, la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), y por razones obvias la ha elegido a modo de ilustración de ese liderazgo que la ESS a menudo ejerce, pero que no siempre goza de la necesaria visibilidad ni reconocimiento.

Pues bien, la ONCE, que cumplió 75 años, es una organización singular de la ESS en Europa (corporación de derecho público) cuyo principal objetivo es la integración social y laboral de las personas con discapacidad. Dicho objetivo la ha llevado a construir un *holding* empresarial (formado por ONCE, su Fundación y sus respectivas corporaciones empresariales CEOSA y Fundosa) presente en numerosos sectores (lotería, nuevas tecnologías, reciclaje, medios de comunicación, lavandería, automoción, hostelería, etc.), en algunos de los cuales es número uno en España. Ese es el caso por ejemplo de FLISA, su filial de lavandería industrial, que es líder del sector en España. Su lotería, el conocido "Cupón", es también la principal lotería social del mundo.

Además, la ONCE es el principal empleador privado en España con más de 130,000 trabajadores, de los que más del 70% son personas con discapacidad. Aunque anclada y comprometida con España, más que nunca en los tiempos difíciles que nuestro país vive, la ONCE juega un papel activo en más de 25 países, además de los vecinos comunitarios (en 2011 fundamos una lotería paneuropea denominada “Eurojackpot”). Así, por ejemplo, la ONCE trabaja en proyectos de educación y empleo en 19 países latinoamericanos, donde en los últimos cuatro años ha contribuido a escolarizar 121,684 niños con discapacidad visual grave. También se ha involucrado en proyectos ambiciosos de mejora de la accesibilidad en países como Uruguay, Costa Rica o Ecuador.

Como entidad de la ESS, el principio democrático guía el funcionamiento de la ONCE. Así, cada cinco años, sus afiliados eligen a su presidente y órganos de gobierno.

En clave europea, el liderazgo de esta organización es ampliamente reconocido. Desde hace más de una década, la Comisión Europea, a través del Fondo Social Europeo, le confió la gestión de un programa operativo para la formación y la integración de las personas con discapacidad, que ha sido elegido ejemplo de buenas prácticas a nivel europeo, y al que la ONCE ha contribuido con más de 107 millones de euros de fondos propios.

La ONCE está convencida que la unión hace la fuerza y juega un papel central en las distintas plataformas nacionales (CEPES) y europeas de la ESS (*Social Economy Europe*, Centro Europeo de Fundaciones, Foro Europeo de Discapacidad, etc.), y trabaja estrechamente con los actores institucionales (Dirección General de Empresa de la Comisión Europea, Intergupo de Economía Social del Parlamento Europeo, Categoría de Economía Social del CESE) para crear un marco político y legislativo más favorable para todo el sector.

Sirvan de colofón de este punto, las declaraciones realizadas por el ministro francés de la Economía Social, Solidaridad y Consumo, Benoit Hamon, durante su visita a la ONCE en junio de 2013: “ONCE y su Fundación son el ejemplo del nuevo modelo económico que Europa necesita”.

## CONCLUSIÓN

En un momento en el que la ESS europea está avanzando con pasos firmes hacia un mayor reconocimiento político y jurídico, tanto a nivel de la UE como de numerosos Estados miembros, ha llegado el momento de avanzar hacia una cooperación más estructurada entre Europa y América Latina en la promoción de la ESS a ambos lados del Atlántico. Ejemplos como el de la ONCE muestran que esa cooperación ya se está produciendo sobre el terreno, pero también que un apoyo político e institucional más decidido tendría un impacto exponencial, algo necesario una vez que la crisis económica y financiera nos ha mostrado que el modelo actual no funciona, y que esa “otra forma de emprender” que es la economía social y solidaria es más necesaria y está más vigente que nunca.