

C/2024/2097

26.3.2024

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Luchar contra la pobreza y la exclusión social: aprovechar el poder de la economía social y las innovaciones socioeconómicas»**(Dictamen exploratorio)**

(C/2024/2097)

Ponente: **Alain COHEUR**Coponente: **Ferre WYCKMANS**

Consulta	Presidencia del Consejo, 10.7.2023
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	20.12.2023
Aprobado en el pleno	17.1.2024
Pleno n.º	584
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	227/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Es necesario plantear la lucha contra la pobreza y la exclusión social teniendo en cuenta las múltiples dimensiones del concepto de pobreza, que guardan relación con el acceso al empleo, la educación, la asistencia sanitaria, la vivienda, la alimentación, la movilidad, las herramientas digitales, la energía o la cultura, entre otros ámbitos. Es imprescindible incorporar un enfoque transversal de la pobreza para garantizar la inclusión social. Todos los agentes económicos están involucrados en la lucha contra la pobreza, pero corresponde al Estado desplegar todas sus competencias en este ámbito. Por la diversidad de sus actividades y por su finalidad social, la economía social aporta un enfoque orgánico y transversal a esta lucha.

1.2 Con el fin de desarrollar todo el potencial económico, industrial y social de la economía social y fomentar la inclusión social de todas las personas, el CESE pide a la Comisión Europea que siga aplicando su plan de acción para la economía social, que lo evalúe en 2025 con miras a elaborar un nuevo plan de acción, que vele por que los Estados miembros participen de forma activa en la aplicación de la Recomendación y que integre de manera expresa la economía social y la política de innovación social en el próximo programa de trabajo de la Comisión.

1.3 El CESE aboga por adoptar un enfoque territorial sólido que incluya a las regiones y los municipios y que reúna a diversos agentes en las políticas de implantación de la economía social. Gracias al impulso de los poderes públicos, es posible favorecer el desarrollo local, la relocalización de los medios de producción, la creación de puestos de trabajo dignos no deslocalizables, la promoción de colaboraciones entre agentes económicos (por ejemplo mediante la puesta en común de herramientas o el intercambio de buenas prácticas) y la creación de un ecosistema estimulante en el que se congreguen agentes asociativos, cooperativas, mutualidades, empresas tradicionales, inversores del sector bancario, la sociedad civil o el mundo académico, entre otros representantes.

1.4 El CESE pide a la Comisión que, en sus iniciativas de innovación social, vele por la adopción de un enfoque transversal que reúna a múltiples agentes procedentes de las empresas tradicionales y de la economía social, y que abarque las perspectivas medioambientales y sociales.

1.5 El CESE pide a la Comisión que incluya la economía social entre las iniciativas que llevará a cabo al desarrollar las líneas de acción de su informe sobre prospectiva estratégica para aumentar, ante todo, la participación en el mercado laboral de las mujeres, lo que constituye un reto para los demás segmentos vulnerables de la población, como las personas con discapacidad, la juventud y otros grupos infrarrepresentados o excluidos, que ni participan en el mercado laboral ni reciben educación o formación, o que viven en condiciones de pobreza extrema.

1.6 Mediante la aplicación de una estrategia ambiciosa de desarrollo de la economía social, esta se convierte en fuente de creación de puestos de trabajo diversificados y, por tanto, de lucha contra la pobreza, mediante la adopción de dispositivos de inserción socioprofesional o la generación de empleo a través de la formación o el acompañamiento de promotores de proyectos destinados a la creación de microempresas, cooperativas, asociaciones o empresas sociales, entre otras formas empresariales.

1.7 Esta estrategia, elaborada conjuntamente y con una perspectiva a largo plazo, debe tener un fundamento jurídico, un marco tributario adaptado al modelo empresarial que plantea la economía social, una administración que se dedique a ella y funcionarios que cuenten con formación en este ámbito y con herramientas específicas.

2. Observaciones generales

2.1 Antecedentes

2.1.1 Con el presente Dictamen, el CESE da respuesta a la petición de la Presidencia belga del Consejo de la UE relativa a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, al analizar las ventajas que ofrecen en este sentido la economía social y las innovaciones socioeconómicas.

2.1.2 Esta solicitud de Dictamen llega en un contexto de complejos retos sociales que pueden abordarse únicamente mediante la movilización de todos los recursos pertinentes de la sociedad, en la que la economía social y la sociedad civil desempeñan un papel crucial como catalizadores de la innovación social.

2.1.3 La lucha contra la pobreza afecta al conjunto de los agentes de nuestra sociedad. Si bien las instituciones de la economía social desarrollan actividades no solo en el ámbito de la acción social, son muchas las que prestan servicios esenciales relacionados con situaciones extremas —y cada vez más frecuentes— como la carencia de hogar (a través de albergues y servicios de primera línea) y la pobreza extrema (a través de la ayuda alimentaria). Además, ofrecen oportunidades de empleo a quienes se encuentran alejados del mercado laboral, con lo que fomentan la inclusión y abogan por la adopción de políticas que aborden las causas estructurales de la pobreza.

2.1.4 Desde 2014, los datos de Eurostat ⁽¹⁾ muestran una tendencia a la baja en el número de personas expuestas al menos a uno de los tres siguientes riesgos relacionados con la pobreza y la exclusión social: riesgo de pobreza, de privación material y social severa o de vivir en un hogar con una muy baja intensidad de empleo. Sin embargo, cabe señalar que en 2022 95,3 millones de personas se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE (casi un 22 % de la población, es decir, una de cada cinco personas), una cifra extraordinariamente elevada para una Europa próspera.

2.1.5 El CESE recuerda que, en marzo de 2021, la Comisión introdujo como objetivo general en su Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales reducir en al menos quince millones el número de personas en situación de pobreza de aquí a 2030 ⁽²⁾.

2.1.6 Es necesario plantear la lucha contra la pobreza y la exclusión social teniendo en cuenta las diversas dimensiones del concepto de pobreza, el cual no se limita a un único criterio, sino que abarca distintos aspectos y guarda relación con el acceso al empleo, la educación, la asistencia sanitaria, la vivienda, la alimentación, la movilidad, las herramientas digitales, la energía o la cultura, entre otros ámbitos. Por lo tanto, es imprescindible incorporar un enfoque transversal de la pobreza para garantizar la inclusión social de todas las personas.

2.1.7 Al efecto acumulativo de las distintas manifestaciones de pobreza se añade una disparidad de grados de vulnerabilidad entre determinados grupos de población. De los datos de Eurostat de junio de 2023 ⁽³⁾ se desprende que las mujeres, los adultos jóvenes, las personas con un bajo nivel educativo, los desempleados y los trabajadores pobres ⁽⁴⁾ presentan, por término medio, más probabilidades de verse expuestos al riesgo de pobreza o exclusión social. La pobreza también afecta especialmente a la primera infancia, las familias monoparentales, las víctimas de discriminación (por razón de discapacidad, raza o sexo) o incluso a las personas mayores.

2.1.8 En marzo de 2021, en su Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Comisión apuntó a la economía social como una de las oportunidades de generación de empleo y destacó que a menudo es posible abordar los grandes retos sociales en una gran variedad de sectores a través de la innovación social. Para la Comisión, la economía social presenta un importante potencial económico sin explotar y un interés especial debido a su doble creación de valor social y económico.

⁽¹⁾ «People at risk of poverty or social exclusion in 2022» — Noticias de Eurostat — Eurostat.

⁽²⁾ Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

⁽³⁾ «Living conditions in Europe — poverty and social exclusion» — Statistics Explained.

⁽⁴⁾ A/78/175: Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter — «Los trabajadores pobres: un enfoque de derechos humanos en materia salarial».

2.1.9 La propuesta de Directiva, de 5 de septiembre de 2023, relativa a las asociaciones transfronterizas europeas ⁽⁵⁾, en virtud de la cual se procura facilitar las actividades transfronterizas de las asociaciones sin ánimo de lucro, representa también un paso importante en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, ya que estas estructuras suelen operar en estos ámbitos. Con esta Directiva será posible promover las asociaciones, contribuir a que gocen en plenitud de los derechos que brinda el mercado interior, reforzar la integración y facilitar el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales inherentes a la ciudadanía europea.

2.2 *La economía social y sus valores para la sociedad*

2.2.1 Las organizaciones de la economía social se inspiran en los valores de gobernanza participativa y democrática, los cuales también contribuyen a desarrollar la capacitación de las personas que trabajan en ellas. Además, esta participación activa puede incitarlas a implicarse en mayor medida en su comunidad, favorecer su inclusión social y permitirles desempeñar plenamente su papel de ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho, además de contribuir al bienestar de la población. Mediante una actuación preventiva y temprana, la economía social puede evitar que determinadas comunidades caigan en situaciones de precariedad.

2.3 *El impulso internacional*

2.3.1 Con la reciente Recomendación del Consejo ⁽⁶⁾ se abre una nueva etapa importante en el impulso internacional que ha conllevado para la economía social el lanzamiento del plan de acción al respecto. Así lo ponen de manifiesto la Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria de la Organización Internacional del Trabajo (junio de 2022) ⁽⁷⁾, la Recomendación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la economía social y solidaria y la innovación social (junio de 2022) ⁽⁸⁾ y la Resolución de las Naciones Unidas «Promover la Economía Social y Solidaria para el Desarrollo Sostenible» (abril de 2023) ⁽⁹⁾.

2.3.2 En este contexto, es muy importante que la UE otorgue prioridad al desarrollo de las condiciones esenciales para promover la economía social entre los veintisiete Estados miembros y extenderla a todos los ámbitos. La economía social desempeña un papel decisivo en el acceso al empleo, sobre todo para los colectivos vulnerables alejados del mercado laboral, pero también abarca un amplio espectro de actividades económicas e industriales (entre otros, en los ámbitos de la energía, la alimentación, la asistencia sanitaria, la educación, la cultura, la producción o los espacios de recuperación y reutilización). De este modo, se sitúa en un primer plano para garantizar una transición justa, sostenible e inclusiva.

2.3.3 Esta transversalidad también se refleja en el enfoque sistémico e integral de la Recomendación, al vincularla a diferentes políticas y orientaciones estratégicas importantes, como el Pacto Verde, la Unión de la Igualdad, la Estrategia Europea de Cuidados, los Derechos del Niño, el refuerzo de la Garantía Juvenil o la vía de transición «proximidad y economía social».

2.3.4 Con el fin de desarrollar todo el potencial económico, industrial y social de la economía social y fomentar la inclusión social de todas las personas, el CESE pide a la Comisión que siga aplicando su plan de acción para la economía social, que lo evalúe en 2025, que elabore un nuevo plan de acción y que vele por que los Estados miembros participen de forma activa en la aplicación de la Recomendación.

2.4 *La economía social como catalizador de la innovación social*

2.4.1 En la actual situación de múltiples crisis, los retos sociales pueden abordarse únicamente mediante la movilización de todos los recursos de la sociedad con un enfoque multinivel e intersectorial que se califica como innovación social, la cual se define en la Recomendación como «una actividad que es social tanto por sus fines como por sus medios, y en particular una actividad que se refiere al desarrollo y la puesta en práctica de nuevas ideas relacionadas con productos, servicios, prácticas y modelos que, simultáneamente, satisface necesidades sociales y genera nuevas colaboraciones o relaciones sociales entre organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil o privadas, beneficiando de esta forma a la sociedad y reforzando su capacidad de actuación». En la Recomendación se precisa que la innovación social a menudo se ve impulsada por la economía social.

2.4.2 La prevención y la intervención temprana constituyen la esencia de la innovación social, con un enfoque a largo plazo y no centrado en los beneficios a corto plazo. Este enfoque se califica a menudo como inversión social, la cual guarda estrecha relación con la transición justa y se ajusta al pilar europeo de derechos sociales. Al hacer hincapié en medidas proactivas, se crean sociedades más resilientes y se reducen los costes sociales a largo plazo, sin dejar de promover un crecimiento sostenible e integrador. La economía social puede ser un motor clave de las transiciones, ya que aporta un conjunto único de activos a la inversión social e impulsa al mismo tiempo la innovación para hacer frente a los retos sociales en ámbitos en los que otros sectores se enfrentan a restricciones.

⁽⁵⁾ EUR-Lex — 52023PC0516 — ES — EUR-Lex.

⁽⁶⁾ Recomendación del Consejo sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social — Acuerdo político de 29.9.2023.

⁽⁷⁾ OIT, Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria.

⁽⁸⁾ Instrumentos jurídicos de la OCDE (página web disponible en francés e inglés).

⁽⁹⁾ Momento histórico para la ESS: En su 66.ª reunión plenaria, la Asamblea General de la ONU adopta la resolución «Promover la Economía Social y Solidaria para el Desarrollo Sostenible» — Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria (UNTFSSSE) (unsse.org).

2.4.3 La innovación social está motivada por la necesidad de dar respuesta a necesidades sociales no satisfechas, aunque también es una reacción a la necesidad de enfrentarse a los retos sociales y aportar cambios sociales y económicos. Implica a todos los sectores de la sociedad, la economía social, la sociedad civil y una multitud de agentes no estatales, además de las autoridades públicas en todos los niveles de gobierno. El CESE pide a la Comisión que, en sus iniciativas de innovación social, vele por la adopción de un enfoque transversal que reúna a múltiples agentes procedentes de las empresas tradicionales y de la economía social, y que abarque las perspectivas medioambientales y sociales.

2.4.4 El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que velen por que los principales instrumentos, como la contratación pública, los Fondos Estructurales y los servicios sociales de interés general, se utilicen para apoyar la innovación social.

3. Observaciones específicas

3.1 *El ámbito local y regional*

3.1.1 En la reciente Recomendación del Consejo, se hace referencia a la creación de embajadores de la economía social en el ámbito local o regional en los Estados miembros para promover el ecosistema, facilitar el acceso a la financiación europea o nacional o proporcionar apoyo entre iguales. Para ello, es necesario revitalizar las comunidades y el desarrollo local. Los proyectos locales contribuyen positivamente a la creación de empleo, la reinserción de las personas excluidas y la distribución de los servicios a la ciudadanía. Por lo tanto, pueden dar lugar a inversiones durante ciclos de empobrecimiento. En su Dictamen INT/1037, el CESE ⁽¹⁰⁾ destaca la importancia del ámbito local.

3.1.2 Muchas de las iniciativas de la economía social están profundamente arraigadas en sus comunidades, lo que favorece la creación de unas cadenas de valor cortas que facilitan la producción y el consumo locales y contribuyen a la transición ecológica (cadena alimentaria corta, producción de energía). De este modo, el CESE aboga por adoptar un enfoque territorial sólido que incluya a las regiones y los municipios y que reúna a diversos agentes en las políticas de implantación de la economía social. Gracias al impulso de los poderes públicos, es posible favorecer el desarrollo local, la relocalización de los medios de producción, la creación de puestos de trabajo no deslocalizables, la promoción de colaboraciones entre agentes económicos (por ejemplo mediante la puesta en común de herramientas o el intercambio de buenas prácticas) y la creación de un ecosistema estimulante en el que se congreguen agentes asociativos, cooperativas, empresas con ánimo de lucro, inversores del sector bancario, la sociedad civil, las mutualidades o el mundo académico, entre otros representantes. Las instituciones de la economía social refuerzan una economía eficaz que complementa las actividades de las empresas tradicionales. No compiten entre sí, sino que se complementan para cubrir los segmentos de mercado no rentables. Permiten, entre otras cosas, prestar apoyo a las personas en situación de pobreza extrema que, de otro modo, no recibirían atención.

3.2 *Estrategias de colaboración*

3.2.1 Para llevar a cabo estas políticas de implantación de la economía social y de la innovación social, es imprescindible optar por una visión que contemple un horizonte de diez años, con el fin de elaborar una estrategia basada en ejes prioritarios y estadísticas fiables. Esta estrategia, que se ha de elaborar de forma conjunta, debe poder fundamentarse en:

- una base jurídica y un marco tributario adaptado al modelo empresarial que plantea la economía social;
- una administración que se dedique a la economía social y funcionarios que cuenten con formación al respecto (sobre sus particularidades y valores);
- herramientas específicas para fomentar la creación de instituciones de la economía social, como:
 - incubadoras,
 - asesorías,
 - apoyo financiero,
 - itinerarios de educación y formación, especialmente en gestión,
 - medios presupuestarios que permitan organizar y dar visibilidad al ecosistema,
 - convocatorias de proyectos o becas de cooperación.

⁽¹⁰⁾ En su Dictamen sobre el «Paquete de economía social» (DO C, C/2024/882, 6.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/882/oj>), el CESE destaca que es imprescindible invertir en la mejora continua de la cooperación entre las administraciones regionales y municipales, el sector público y las instituciones de la economía social, puesto que numerosas actividades de las organizaciones de la economía social se desarrollan en el ámbito de las comunidades locales.

3.2.2 Habida cuenta de su carácter transversal, la economía social debe gozar de reconocimiento dentro de su diversidad como modelo económico y empresarial capaz de aplicarse a numerosos ámbitos (inserción, cuidados comunitarios, alimentación, economía circular, vivienda, reutilización, energía, cultura, movilidad, banca, seguros, salud y otros), por lo que una administración que se dedique a ella debe ser capaz de trabajar en estrecha colaboración con otras entidades administrativas que se ocupen de competencias sectoriales para garantizar la igualdad de condiciones entre la economía social y otros modelos de negocio. El CESE recomienda:

- crear espacios de control de la economía social en distintos niveles territoriales;
- crear un comité de coordinación a escala regional que reúna a las distintas administraciones implicadas y a las partes interesadas del ecosistema regional;
- estudiar la posibilidad de que, en el ámbito local, los concejales formen parte de un consejo de la economía social que favorezca la participación de los representantes locales. Su creación podría ser obligatoria en las ciudades de más de 100 000 habitantes, y su funcionamiento sería competencia de las organizaciones supramunicipales en el caso de los municipios pequeños; además, podría recibir apoyo regional;
- elaborar programas nacionales específicos para la innovación social y mejorar los vínculos entre los distintos ámbitos políticos, con el fin de promover el diseño y la producción conjuntos de resultados sociales.

3.2.3 En su último informe sobre prospectiva estratégica, publicado en julio de 2023 ⁽¹¹⁾, la Comisión ha señalado que la UE debe seguir animando a los Estados miembros a crear servicios sociales inclusivos y de calidad que refuercen la capacidad de las personas de contribuir a la economía y a la sociedad, al tiempo que desarrollan su potencial y sus aspiraciones. Esto implica también actualizar las políticas de protección social mediante la adopción de un enfoque de inversión social sostenible a lo largo de toda la vida, apoyar la participación en el mercado laboral, la inclusión y la adaptación de la protección social a las formas atípicas de empleo, así como un enfoque de inclusión activa en el mercado laboral.

3.2.4 Por este motivo, el CESE pide a la Comisión que incluya la economía social entre las iniciativas que llevará a cabo al desarrollar las líneas de acción de su informe sobre prospectiva estratégica, entre otras cosas, para poder aumentar la participación en el mercado laboral de todos los segmentos de la población, en especial las mujeres, las personas con discapacidad, la juventud y otros grupos infrarrepresentados o excluidos, que ni participan en el mercado laboral ni reciben educación o formación, o que viven en condiciones de pobreza extrema.

3.2.5 Mediante la aplicación de una estrategia ambiciosa de desarrollo de la economía social, esta se convierte en fuente de creación de puestos de trabajo diversificados, mediante la adopción de dispositivos de inserción socioprofesional o la generación de empleo a través de la formación o el acompañamiento de promotores de proyectos destinados a la creación de microempresas, cooperativas, asociaciones o empresas sociales, entre otras formas empresariales. Los proyectos innovadores «Territorios Cero Desempleo de Larga Duración», puestos en marcha en diferentes Estados miembros (Francia, Bélgica, Países Bajos y Austria), son otro ejemplo de iniciativas que han permitido la creación de puestos de trabajo dignos y útiles en aquellos territorios donde se han llevado a cabo. El CESE anima a la Comisión a que apoye la aparición y el desarrollo de estas iniciativas, entre otras medidas, mediante el intercambio y la promoción de buenas prácticas, por ejemplo a través del nuevo «portal de la economía social» ⁽¹²⁾.

3.3 Resiliencia, financiación y herramientas de evaluación

3.3.1 Una estrategia fuerte y ambiciosa para la implantación de la economía social depende de la accesibilidad de los recursos financieros. En su Recomendación, la UE reconoce que los Estados miembros, incluidos los entes regionales y locales, podrían aprovechar mejor las diferentes posibilidades de financiación europea mediante la adopción de medidas específicas para la economía social, en particular los fondos de cohesión y resiliencia ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Informe sobre prospectiva estratégica de 2023 (europa.eu).

⁽¹²⁾ Página de inicio (europa.eu).

⁽¹³⁾ En su Dictamen sobre el «Paquete de economía social» (DO C, C/2024/882, 6.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/882/oj>), el CESE aboga por la adopción de soluciones socialmente responsables e innovadoras en el ámbito de la contratación pública, con el fin de eliminar los obstáculos que dificultan la participación de las empresas de la economía social en los contratos con las administraciones públicas, y recomienda introducir criterios que recompensen el impacto social generado por empresas de la economía social, así como criterios de proximidad territorial.

3.3.2 Esta estrategia debe incluir herramientas de evaluación y seguimiento, adaptadas a sus particularidades desde su diseño con objeto de fomentar la agilidad, la adaptabilidad y la resiliencia para responder con mayor eficacia a las necesidades de las partes interesadas. Se reconocen cualidades de resiliencia a las entidades de la economía social. En su informe sobre prospectiva estratégica de 2020 («Trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente»), la Comisión Europea señala que las organizaciones colaborativas y sin ánimo de lucro han reforzado su resiliencia social y económica durante la crisis sanitaria de la COVID-19 ⁽¹⁴⁾. Así pues, su objetivo es potenciar una economía eficaz que complemente la acción de las empresas tradicionales. No compiten con ellas, sino que vienen a cubrir los segmentos de mercado no rentables. Aportan, por ejemplo, ayuda a las personas en situación de pobreza extrema que, de otro modo, no recibirían atención.

Bruselas, 17 de enero de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE

⁽¹⁴⁾ Informe sobre prospectiva estratégica de 2020 (europa.eu): «Las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones sin ánimo de lucro, las fundaciones y las empresas sociales han ayudado a los servicios públicos a hacer frente a la crisis. Han demostrado su capacidad para ofrecer una amplia gama de productos y servicios en el mercado único en circunstancias en las que las empresas con fines de lucro no habrían podido generar un rendimiento adecuado del capital, creando y manteniendo así millones de puestos de trabajo. También son un motor crucial para la innovación social».