

REVISTA PRISMA SOCIAL N° 42

# ECONOMÍA SOLIDARIA: SINERGIAS Y CONFLICTOS CON LO PÚBLICO

3ER TRIMESTRE, JULIO 2023 | SECCIÓN TEMÁTICA | PP. 4-26

RECIBIDO: 23/5/2023 – ACEPTADO: 17/7/2023

## EKONOPOLO: SINERGIAS Y DIFERENCIAS DE UNA EXPERIENCIA DE CO- CONSTRUCCIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LAS ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

EKONOPOLO: SYNERGIES AND DIFFERENCES  
OF A CO-CONSTRUCTION EXPERIENCE  
BETWEEN THE PUBLIC SECTOR AND  
SOLIDARITY ECONOMY ENTITIES

LUIS MIGUEL UHARTE POZAS / [LUISMIGUEL.UHARTE@EHU.EUS](mailto:LUISMIGUEL.UHARTE@EHU.EUS)

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA (UPV/EHU), ESPAÑA

FINANCIACIÓN: GRUPO DE INVESTIGACIÓN 'PARTE HARTUZ' (UPV/EHU)



prisma  
social  
revista  
de ciencias  
sociales

## RESUMEN

Un agente fundamental en el impulso y fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria (ESS) es el Estado y sus diferentes administraciones, como lo evidencia la experiencia histórica y diversas investigaciones. Sin embargo, la relación entre ambos, más que idílica suele ser dialéctica, conviviendo las sinergias y las diferencias. En este trabajo, se reflexiona en torno a dicha relación dialéctica a través del análisis de una experiencia concreta. En la primera parte, se plantea una breve discusión teórica en la que se propone un tipo de relación lo más simétrica posible, a partir de las propuestas de 'co-construcción de políticas públicas'. En la segunda parte, la más extensa, se realiza un análisis del denominado 'Ekonopolo', una experiencia de Economía Solidaria coordinada de manera conjunta por entidades de la ESS y el Ayuntamiento de Bilbao. El análisis se sustenta en una metodología de carácter cualitativo, específicamente en entrevistas en profundidad a agentes clave (de la ESS y del sector público). Se identifican los factores potenciadores y limitadores para una co-construcción de políticas, concluyendo que todavía la experiencia está en una fase incipiente.

## PALABRAS CLAVE

*Co-construcción; Economía Social y Solidaria; políticas públicas; Estado; sinergias; diferencias*

## ABSTRACT

A fundamental agent in the promotion and strengthening of the Social and Solidarity Economy (ESS) is the State and its different administrations, as evidenced by historical experience and various investigations. However, the relationship between the two is usually dialectical rather than idyllic, synergies and differences coexisting. In this work, we reflect on this dialectical relationship through the analysis of a specific experience. In the first part, a brief theoretical discussion is proposed in which a type of relationship that is as symmetrical as possible is proposed, based on the proposals of 'co-construction of public policies'. In the second part, the most extensive, an analysis of the so-called 'Ekonopolo' is carried out, a Solidarity Economy experience coordinated jointly by entities of the ESS and the Bilbao City Council. The analysis is based on a qualitative methodology, specifically on in-depth interviews with key agents (from the ESS, from the public sector). The enhancing and limiting factors for a co-construction of policies are identified, concluding that the experience is still in an incipient phase.

## KEYWORDS

*Co-construction; Social and Solidarity Economy; public policies; State; synergies; differences*



## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. PROPÓSITO, OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

El propósito de esta investigación es analizar una experiencia de co-construcción (el Ekonopolo de Bilbao) entre la administración pública (Ayuntamiento) y las entidades de la Economía Solidaria (REAS Euskadi), para identificar las sinergias que se producen y que fortalecen el proyecto y, a su vez, para detectar los principales retos que tiene por delante. La investigación pretende evaluar el grado de co-construcción logrado hasta el momento a partir de la implementación de medidas de carácter político y económico.

En consecuencia, los objetivos principales de la investigación serían dos: por una parte, evaluar las medidas de carácter político que se están desarrollando por parte del ayuntamiento, para poner en valor aquellos aspectos que fortalecen al Ekonopolo y, paralelamente, para visibilizar aquellos otros que se deberían impulsar; por otra parte, evaluar las medidas de orden económico, para detectar aquellas que están potenciando el proyecto y, a su vez, para identificar otras que serían necesarias.

La investigación está justificada por dos principales razones. En primera instancia, por el enfoque teórico-metodológico propuesto, ya que no es habitual la evaluación de las políticas públicas hacia la ESS articulando la dimensión política y económica. En segundo lugar, por la escasez de investigaciones de este tipo en el territorio donde se ha desarrollado el trabajo: el municipio de Bilbao y su provincia.

### 1.2. ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

A la hora de analizar la relación entre el Estado y los diversos agentes de la Economía Social y Solidaria<sup>1</sup> (ESS) el principal eje de análisis que encontramos en la literatura académica (Chaves, Gallego y Savall, 2020; Laville, 2016) e incluso en las propuestas del movimiento de ESS (Olatukoop, 2019; REAS, 2016) es la categoría de “políticas públicas”. En muchos casos, además, vinculado a los grandes temas que dominan la investigación en el área: emprendimiento social (Sánchez, Martín, Bel y Lejarriaga, 2018; Gaiger, 2004; Monzón y Herrero, 2017), innovación social (Bouchard, 2013; Defourny & Nyssens, 2013; Levesque, 2013), desarrollo local y comunitario (Evans y Syrett, 2007; Guridi y Pérez de Mendiguren, 2016), sostenibilidad (Chaves y Monzón, 2012; Lee, 2020), etc.

Las políticas públicas hacia la ESS han sido diferentes según el momento histórico y según territorios. En una primera etapa, primó más un modelo unidireccional en el que la administración pública planificaba y dirigía. Más recientemente, la participación del movimiento de ESS ha ido cobrando fuerza, incluso en la planificación (Chaves, 2019a; Levesque, 2013; Vaillancourt,

<sup>1</sup> Es importante subrayar la diferencia que algunos/as autores/as establecen entre Economía Social y Economía Solidaria, ya que consideran que esta última tiene un carácter mucho más rupturista que la primera, al defender un sistema alternativo al capitalista dominante (Askunze, 2013; Pérez de Mendiguren y Etxezarreta, 2015; Coraggio, 2016; Guerra, 2010; Laville, 2016; Singer, 2009). Jean-Louis Laville ha advertido de los “límites de la economía social tradicional”, ya que con el paso del tiempo han ido incorporando prácticas de las empresas privadas, generando así un ‘coopitalismo’. Por ello, frente al ‘social business’ que despolitiza, propone la ‘Economía Solidaria’ como vía para re-politizar la economía (Laville, 2016: 60).

2011). La primera etapa, hasta los años 80, fue la de un modelo de mono-construcción por parte del Estado y, posteriormente, fueron tomando fuerza las dinámicas de co-construcción junto al sector de ESS (Vaillancourt (2011).

En el caso español, Chaves (2019a: 19-23) indica que, hasta el inicio de la crisis económica de 2008, la orientación fue top-down, mientras que a partir de mitad de la segunda década del siglo XXI se produce el inicio de una “segunda generación de políticas públicas de fomento de la economía social”, en el que destaca un “enfoque relacional”, de “co-producción” con el sector.

Respecto a las tipologías de políticas públicas, encontramos múltiples maneras de clasificarlas. Una tipología muy citada es la realizada por Chaves, Gallego y Savall (2020: 51-2) cuando plantean que existen 2 tipos de políticas: las “políticas soft, dirigidas a establecer un ecosistema institucional y cultural favorable para que se creen, crezcan y desarrollen empresas de la economía social; y las políticas hard, dirigidas a favorecer el desarrollo económico-empresarial de las empresas de economía social, favoreciendo sus factores de competitividad y/o mejorando sus ventas”. Las políticas soft plantean “medidas institucionales” (organismos públicos de fomento, interlocución, etc.) y “medidas cognitivas” (difusión, formación...). Las políticas hard se traducen en “medidas de oferta” y “medidas de demanda” (contratación pública, etc.).

Por último, hay que subrayar la centralidad que están adquiriendo en los últimos años las políticas públicas desde los entes locales, tanto en su versión sistémica como en su orientación más rupturista, ya que se considera que el ámbito local es un espacio privilegiado para el impulso de medidas de apoyo a la ESS y para el ensayo de nuevos modelos económicos (Etxezarreta y Morandeira, 2022; García Jane, 2014; Olatukoop, 2019; Subirats, 2014).

### **1.3. POLÍTICAS PÚBLICAS FAVORABLES A LA ESS: LA DIMENSIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA**

Las políticas públicas favorables a la ESS son diversas y las medidas innumerables. En este marco teórico se propone clasificarlas en torno a dos dimensiones: por un lado, la dimensión política, que alude a la construcción de una estructura de poder favorable a la Economía Social y Solidaria; por otro lado, la dimensión económica, que implica aplicar una serie de políticas que coadyuven a la promoción de un nuevo modelo económico. Se considera que evaluar criterios diversos de ambas dimensiones puede ser efectivo para medir el grado de co-construcción de un emprendimiento compartido entre las entidades de la ESS y el Estado.

La dimensión política implica medidas de tipo jurídico, programático, de gestión, de estructura, de organización y de escala. En el ámbito jurídico se reivindica un nuevo marco que otorgue protección legal a la ESS: legislación de carácter local y nacional (Laville, 2016: 53), que sitúen a la ESS en una posición privilegiada frente a la “otra economía” (Cattani, 2004).

En el terreno programático, una herramienta clave son los planes gubernamentales orientados a la promoción de la ESS (Coraggio, 2014: 20). A nivel municipal destacan los planes estratégicos que pretenden instaurar ecosistemas alternativos de economía y que son diseñados conjuntamente entre la administración pública y las entidades de ESS (Boixader, 2014: 84; García Jane, 2014: 119).



En la dimensión política, el modelo de gestión es, obviamente, un aspecto de suma importancia. Una vez superados los modelos de “mono-construcción” estatal (Vaillancourt, 2011) se ha ido expandiendo el enfoque de la “co-construcción” (Álvarez, 2017; Catalá, 2020; Coraggio, 2016a; Etxezarreta y Morandeira, 2022; Laville, 2016; Savall, 2013; Vaillancourt, 2011; Vaillancourt, Ducharme, Aubry y Grenier, 2015), entendida esta como la participación del sector de ESS tanto en la implementación como en la planificación de políticas públicas (Vaillancourt, 2011: 2).

“Alianzas en las que la economía social y solidaria favorece las co-construcciones con los poderes públicos (desde el nivel local hasta los niveles nacional e internacional) sin olvidar las relaciones con una economía mercantil territorializada (conjunto de pequeñas y medianas empresas que guardan un arraigo territorial)” (Laville, 2016: 51).

La co-construcción exige una estructura de gestión democrática, la existencia de un organismo específico, de composición mixta (entidades y Estado) e igualitaria, que planifique, ejecute y evalúe (Correa, 2022; Hillenkamp, 2016; Martí, 2022; Singer, 2009).

Actualmente, otro aspecto de gran relevancia política es el principio de transversalidad. En el marco de la “segunda generación de fomento de la economía social”, se ha instaurado un enfoque de *mainstreaming*, es decir, una “integración” de la economía social “en las principales políticas de carácter general de los gobiernos” (Chaves, 2019a: 23). La transversalidad implica articulación “horizontal” entre organismos del mismo nivel, por ejemplo, entre diferentes departamentos municipales y, articulación “vertical”, entre organismos nacionales, regionales y locales (Correa, 2022; Eizaguirre, 2016; García Jane, 2014).

Un último debate que está teniendo últimamente mucha centralidad es la escala donde se construye el nuevo modelo de gestión. En los últimos tiempos, existe un consenso amplio –tanto investigadores como organizaciones de la ESS- respecto a la importancia de la escala local para el impulso de políticas públicas de apoyo a la ESS (Boixader, 2014; Catalá, 2020; Etxezarreta y Morandeira, 2022; García Jane, 2014; Olatukoop, 2019; REAS, 2016; XES, 2019). Sin embargo, es necesario también ser conscientes de las limitaciones que tiene lo local, por sus limitaciones competenciales y financieras (Coraggio, 2016; Eizaguirre, 2016; García Jane, 2014).

La dimensión económica combina planteamientos integrales (concepción de la economía y planes de transición) y medidas específicas de apoyo a las empresas (fortalecimiento de estructura y de ventas). En primera instancia, hay que subrayar la importancia que tiene partir de una cosmovisión integral, sistémica, que aspira a fundar un orden alternativo: “se aspira a (...) otro sistema económico” (Coraggio, 2016: 23); un sistema basado en la “democracia económica” (Laville, 2016: 47); “va más allá de la propuesta de construir un subsistema de ESS dentro de una economía mixta” (Coraggio, 2013: 21). Esto implica una ruptura profunda con la concepción muy extendida de considerar la ESS parte de la política social o como una vía para la inserción laboral de sectores excluidos (Eizaguirre, 2016; García Jane, 2014; Laville, 2016).

Es obvio que la aspiración de construir un sistema económico diferente al orden dominante exige un proceso largo, por lo que la perspectiva de la “transición” resulta fundamental incorporarla a nuestro imaginario (Boixader, 2014; Coraggio, 2016; García Jane, 2014; Olatukoop, 2019; REAS, 2016).

La “transición”, de todas formas, necesita aterrizar en políticas económicas concretas que se puedan implementar y evaluar. Chaves, Gallego y Savall (2020: 52) establecen una diferenciación entre “medidas de oferta”, dirigidas a fortalecer la estructura y “medidas de demanda”, dirigidas a fortalecer sus ventas.

Dentro de las ‘medidas de oferta’ estarían aquellas de apoyo financiero, fiscal, material, etc. El apoyo financiero puede realizarse a través de diversas herramientas. Una de ellas, de carácter general, sería que la administración pública otorgara un espacio privilegiado a la financiación de la ESS en sus presupuestos generales. Otro, de carácter más específico, sería el apoyo financiero directo a iniciativas concretas a través de diferentes instrumentos: por un lado, subvenciones (Boixader, 2014; Chaves, Gallego y Savall, 2020) y, por otro lado, préstamos en condiciones preferenciales (Catalá, 2020; REAS, 2016).

La fiscalidad es otra herramienta de apoyo importante: “una fiscalidad específica para las distintas formas jurídicas de la economía social” (Chaves, Juliá y Monzón, 2019b: 48). En el ámbito local se proponen exenciones y/o bonificaciones en diferentes tributos municipales (Catalá, 2020; Boixader, 2014) y, en el regional y nacional un trato fiscal favorable en los principales impuestos que gravan la actividad empresarial (impuestos de sociedades, etc.).

El apoyo material es otro terreno en el que se pueden promover una serie de medidas relevantes: cesión de espacios físicos (terrenos, solares, instalaciones, edificaciones, etc.) (Boixader, 2014; Eizaguirre, 2016); apoyo en acceso a suministros y materiales de trabajo de todo tipo y, la ayuda en el pago de servicios básicos (agua, electricidad, gas...) (Uharte, 2022).

En cuanto a las “medidas de demanda” habría que destacar las iniciativas de compra y contratación pública responsable y las de apoyo a la comercialización (mercados sociales, etc.) (Chaves, Gallego y Savall, 2020: 52). En compra y contratación pública responsable, la herramienta más habitual es la inclusión de cláusulas sociales en la licitación, pero también existen los contratos reservados a empresas de ESS y, los modelos integrales, que implican que las cláusulas sociales se incorporen en todos los contratos públicos (REAS, 2016).

Otras medidas de ‘demanda’ relevantes son el apoyo a los denominados ‘mercados sociales’, constituidos por empresas de la ESS y, el fomento de monedas sociales para fortalecer mercados locales (Eizaguirre, 2016; García Jane, 2014; REAS, 2016).

## 2. DISEÑO Y MÉTODO

El fenómeno que se estudia en esta investigación es el proyecto denominado ‘Konopolo’, un polo de Economía Social y Solidaria situado en Bilbao y que es parte de una experiencia de co-construcción entre el Ayuntamiento de Bilbao y varias entidades de la ESS agrupadas en torno a REAS Euskadi.

El Konopolo se crea en 2021, pero es parte de un proceso previo que se inicia en el 2016. Aquel año surge el proyecto denominado ‘Harrobitik Harrobira’, cuyo propósito era crear un espacio de referencia de Economía Solidaria en la plaza de la Cantero, situada en el popular barrio de ‘Bilbao La Vieja’ (Bilbao Ekintza y ColaboraBora, 2016). REAS Euskadi y otras entidades sociales impulsaron el proyecto y buscaron el apoyo del tejido comunitario del barrio y del ayuntamiento de la ciudad. Tanto la Coordinadora de Grupos (colectivos sociales) del barrio



como Bilbao Ekintza (agencia de desarrollo del ayuntamiento) vieron con buenos ojos la idea y la incorporaron en sus agendas. En el caso concreto del ayuntamiento, la propuesta ya denominada 'Ekonopolo' fue integrada en el Plan de Gobierno 2019-2023 (Bilbao Ekintza, 2020).

A partir de octubre de 2021 se constituye el grupo motor, conformado por Bilbao Ekintza y REAS Euskadi y se entrega en cesión de uso a la citada entidad y a otras del ámbito de la ESS (Economistas Sin Fronteras, Momentu, WorkLan, Finantza Etikoak Elkarte, Ekhilur, La Tercera Pata y, Calala Fondo de Mujeres) el edificio nº4 de la Plaza de la Cantero. Desde ese momento, las entidades gestionan el edificio y desarrollan diferentes actividades, dándole especial énfasis al emprendimiento económico en clave de ESS (REAS-Euskadi, 2022; REAS-Euskadi, 2023).

El ámbito de estudio se circunscribe al municipio de Bilbao y más específicamente a uno de sus barrios, 'Bilbao La Vieja'. El tipo de investigación realizada es de carácter cualitativo y las técnicas de investigación utilizadas han sido las siguientes: análisis de documentación y entrevistas en profundidad a agentes clave (de la ESS y del sector público).

Se han realizado 7 entrevistas en profundidad a agentes clave vinculados al proyecto. Por una parte, miembros de entidades de la Economía Solidaria que están trabajando en el Ekonopolo y, por otra, responsables de Economía Social del Ayuntamiento de Bilbao. En cuanto a las 5 personas entrevistadas pertenecientes a entidades de ESS los perfiles son los siguientes: 2 personas del equipo de coordinación de REAS-Euskadi; el vice-presidente de REAS-Euskadi y cooperativista de Colaborabora (empresa encargada de diseñar el proyecto inicial del Ekonopolo); una persona del equipo de coordinación de Economistas Sin Fronteras (ESF); y, la coordinadora de la asociación Work-Lan. Las 2 personas entrevistadas del sector público son: en primer lugar, el concejal de desarrollo económico, comercio y empleo del Ayuntamiento de Bilbao y presidente de Bilbao Ekintza (agencia de desarrollo del Ayuntamiento); y la jefa de la Unidad de Economía Social del Ayuntamiento.

Las referencias de cada uno/a de los/as entrevistados/as a lo largo del texto son las siguientes:

- Entrevista 1: persona del equipo de coordinación de REAS-Euskadi y principal informante
- Entrevista 2: persona del equipo de coordinación de REAS-Euskadi
- Entrevista 3: persona del equipo de coordinación de Economistas Sin Fronteras
- Entrevista 4: cooperativista de Colaborabora y vice-presidente de REAS-Euskadi
- Entrevista 5: coordinadora de la asociación Work-Lan
- Entrevista 6: concejal de desarrollo económico, comercio y empleo
- Entrevista 7: jefa de la Unidad de Economía Social del Ayuntamiento

En cuanto al análisis de documentación, se han revisado con detenimiento fuentes primarias facilitadas por las personas entrevistadas, fundamentalmente informes oficiales del proyecto, además de todo el material teórico que se ha considerado relevante para el diseño de la investigación y el desarrollo del análisis.

La hipótesis general que se plantea en esta investigación es la siguiente: el Ekonopolo pretende ser un proyecto de co-construcción entre entidades de la ESS y el Ayuntamiento de Bilbao, aunque en la práctica todavía es la expresión de un proyecto en transición hacia la co-construcción,

ya que de facto es más bien un híbrido entre la autogestión de las organizaciones sociales y la co-gestión con la agencia de desarrollo del Ayuntamiento de la ciudad.

Las variables de análisis están estrictamente vinculadas al marco teórico. Algunas son parte de la dimensión política de dicho marco y otras configuran la dimensión económica de éste. Las dos dimensiones constituyen el eje principal para evaluar el grado de co-construcción logrado en la experiencia investigada.

Las variables de la dimensión política son las siguientes:

- Medidas legales
- Medidas programáticas
- Modelo de gestión
- Estructura institucional
- Transversalidad
- Escalas

Las variables de la dimensión económica son:

- Concepción de la ESS
- Plan de transición
- Apoyo financiero
- Apoyo fiscal
- Apoyo material
- Compra y contratación pública responsable
- Apoyo a comercialización

**Cuadro 1. Dimensión política: una nueva arquitectura del poder**

<b>Tipo de medidas</b>	<b>Medidas concretas</b>
1º Legales: Nuevo marco jurídico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución</li> <li>• Leyes: nacionales, regionales, locales</li> </ul>
2º Planificación: Planes y programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes nacionales, regionales, locales</li> <li>• Planes estratégicos</li> </ul>
3º Gestión: Nuevo modelo de gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Co-construcción</li> </ul>
4º Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismos específicos: composición y rango)</li> <li>• Transversalidad</li> </ul>
5º Espaciales: Escalas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escala nacional (y hacia arriba)</li> <li>• Escalas menores: locales, regionales</li> </ul>

**Fuente: elaboración propia**



**Cuadro 2. Dimensión económica: un nuevo sistema económico**

Tipos de medidas	Medidas concretas
1º Concepción de la ESS	Proyecto integral: más allá de inclusión social y laboral
2º Transición	Plan para la transición
3º Medidas concretas (fortalecimiento)	<p>Apoyo a oferta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo financiero</li> <li>• Apoyo fiscal</li> <li>• Apoyo material (espacios, suministros, servicios...)</li> </ul> <p>Apoyo a demanda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compra y contratación pública responsables</li> <li>• Apoyo a comercialización (mercados sociales, moneda social...)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

### 3. TRABAJO DE CAMPO Y ANALISIS DE DATOS

El trabajo de campo se desarrolló desde junio de 2022 a marzo de 2023 en la ciudad de Bilbao. Una parte se desarrolló en el Ekonopolo, situado en el barrio de 'Bilbao La Vieja' y otra parte en una de las sedes de Bilbao Ekintza en el Ensanche de la ciudad. Las entrevistas realizadas a las personas que hacen parte de las entidades de ESS fueron llevadas a cabo en la sede del Ekonopolo, mientras que las entrevistas a los responsables del Ayuntamiento se desarrollaron en Bilbao Ekintza.

La primera parte del trabajo de campo se dedicó a realizar los primeros contactos con la informante principal, parte del equipo de coordinación de REAS-Euskadi, quien nos facilitó diversa documentación esencial relativa al origen, desarrollo y balance de la experiencia del Ekonopolo. Posteriormente, a través de esta persona se pudo conocer la sede del Ekonopolo y establecer así un vínculo con el espacio físico y humano. Más adelante, se realizó la selección de las personas que serían entrevistadas con el apoyo de la coordinadora de REAS, a partir de los perfiles que previamente habíamos solicitado: miembros de las entidades de ESS y miembros de la institución pública. Durante los 3 últimos meses de 2022 se realizaron las entrevistas personales y se llevó a cabo la transcripción de estas.

El análisis de datos se desarrolló durante los 2 primeros meses de 2023, teniendo como referencia las diferentes variables que configuran la dimensión política y la dimensión económica del marco teórico y que también están presentes en los objetivos expuestos en esta investigación. Hay que subrayar que ambas dimensiones son la hoja de ruta para evaluar la experiencia en términos de co-construcción. El análisis fue de corte cualitativo y comparativo a partir de los testimonios recogidos por los/as distintos/as informantes entrevistados/as.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. DIMENSIÓN POLÍTICA: UNA NUEVA ARQUITECTURA DEL PODER

En relación al marco jurídico destacan tres marcos normativos que son considerados importantes por todos los agentes ya que a priori favorecen un despliegue mayor de la Economía Social. Por una parte, estarían las diferentes directivas europeas que se han ido aprobando a lo largo de la última década. En segundo lugar, la nueva ley de economía social en el Estado Español. Y, por último, a nivel autonómico, la reformada ley de cooperativas (Entrevista 1; Entrevista 3; Entrevista 6). Sin embargo, se considera necesaria una legislación mucho más enfocada en fomentar específicamente la Economía concebida como Solidaria: “lo ideal sería una ley expresa de Economía Solidaria” (Entrevista 3).

En cuanto a la importancia que se le otorga a la ESS dentro de los planes de gobierno del Ayuntamiento y a la centralidad que se le ha dado específicamente al proyecto del Ekonopolo, las lecturas son diversas. Para el concejal de promoción económica del Ayuntamiento de Bilbao, el Ekonopolo es “compromiso político electoral y de mandato y seguirá siéndolo”. El proyecto fue parte del “plan de mandato 2019-2023” y hará parte del siguiente plan 2023-26 (Entrevista 6). Para las entidades que conforman el Ekonopolo sería necesario ir más allá de los “planes de mandato” e integrar la experiencia y la ESS en general en los planes estratégicos de la institución: “planificación estratégica que ponga al servicio del cambio económico todos los departamentos” (Entrevista 1).

El modelo de gestión es uno de los campos donde las percepciones son más diversas y, paralelamente, un terreno especialmente fértil para evaluar con detenimiento el avance en términos de co-construcción. En primer lugar, respecto al origen del proyecto, desde REAS se señala que para ellas es una aspiración histórica que llevaban mucho tiempo diseñando.

*La idea de un polo o espacio de referencia de la Economía Solidaria (...) ha sido una propuesta histórica de REAS Euskadi (...) mirábamos mucho a Cataluña y queríamos traer algo similar aquí (...) surge como oportunidad de un proyecto europeo (...) y nos articulamos con el ayuntamiento para presentar un proyecto a Europa (Entrevista 1).*

Es importante subrayar que el modelo de gobernanza dominante en la ciudad sigue teniendo mucha relevancia, lo cual ralentiza el tránsito a modelos de gestión alternativos. En el modelo de gobernanza dominante la influencia de los agentes privados clásicos (agrupaciones empresariales locales, empresas multinacionales) sigue siendo mayor que el de otro tipo de actores sociales subalternos (entidades de la ESS, movimientos sociales...) (Entrevista 1).

El modelo de gestión real, más que un modelo de co-construcción en la cotidianidad es más bien una articulación de modelos diversos que se superponen y conviven. Por una parte, el modelo de gestión en el día a día en el Ekonopolo replica, sobre todo, una lógica de autogestión por parte de las entidades de la ESS que habitan el edificio cedido por el Ayuntamiento: “En lo cotidiano, más que co-construcción, todavía, es autogestión con presupuesto público. Tenemos amplio margen de mejora y estamos caminando hacia allí” (Entrevista 3). En realidad, las entidades conviven en el día a día en el espacio público cedido por Bilbao Ekintza (agencia del Ayuntamiento) y son las que interaccionan y toman las decisiones cotidianas de manera más o menos mancomunada. A su vez, las decisiones importantes son tomadas conjuntamente con el



ayuntamiento en espacios formales. El modelo de gestión diario del edificio intenta replicar, por tanto, una lógica participativa:

*El convenio es con REAS Euskadi y hemos venido varios agentes de la red a este edificio del ayuntamiento a desarrollar el proyecto del Ekonopolo (...) desde que llegamos aquí montamos una asamblea y esa es una instancia principal de decisión (...) también hay grupos de trabajo, comisiones para abordar diferentes temas (Entrevista 2).*

La lógica participativa de la cotidianidad presenta también sus retos, como se evidencia de los testimonios de algunas de las entrevistadas. Se destaca la necesidad de incorporar a nuevas organizaciones y ampliar la participación a las y los vecinos del barrio (Entrevista 3).

Este modelo de gestión cotidiano se combina con otro modelo de gestión más puntual en el que participa también la institución pública y en el que se toman las decisiones estratégicas del Ekonopolo. Desde la institución pública se caracteriza como ejemplo de co-construcción:

*Sin ninguna duda es un buen ejemplo de co-construcción con la dificultad que entraña (...) ninguna de las partes toma decisiones autónomas, son compartidas, las buenas y las malas (...) todas, todas (...) la co-construcción ha venido para quedarse... si quieres tener éxito en política ese es el camino (...) El Ekonopolo es un proyecto claramente co-construido, sigue además en co-construcción (Entrevista 6).*

Más que de co-construcción strictu sensu parece que el modelo responde, en esta etapa, a un intento de co-decisión sobre aspectos fundamentales del proyecto. Una co-decisión que, lógicamente, está influida por la capacidad financiera de unos y otros agentes, como subraya una de las entrevistadas de una entidad de la ESS: “quien financia, obviamente, tiene mayor peso en términos de decisión” (Entrevista 5). De hecho, desde las entidades “más que hablar de co-construcción” se concibe el actual momento como una relación en clave de “interlocución” (Entrevista 2).

Otro reto del modelo de gestión es la necesidad de formalizarlo en un reglamento, como manifiestan diferentes entrevistadas (Entrevista 1; Entrevista 3; Entrevista 2). Esto proporcionaría un marco de mayor seguridad para las entidades de la ESS. A su vez, en relación a la configuración de un marco que otorgue más seguridad jurídica al Ekonopolo, desde REAS se sugiere un sistema de financiación más estable, superando el actual modelo de financiación anual, que obliga a “negociar el presupuesto todos los años” (Entrevista 1).

Todo modelo de gestión necesita una estructura determinada y en el caso del Ekonopolo existe una estructura formal en la que participan 3 miembros del ayuntamiento (de Bilbao Ekintza) y 3 miembros de REAS, con una periodicidad bianual. Desde la administración subrayan la importancia de su existencia y el papel que juega como herramienta de co-decisión:

*tiene una estructura formal, no es algo abstracto (...) hay una comisión de estrategia que no reunimos con cierta periodicidad (...) que nos reunimos REAS Euskadi y el ayuntamiento (...) Por parte del ayuntamiento estamos, yo, como concejal, el director general de Bilbao Ekintza y la directora de la Unidad de Economía Social del Ayuntamiento (...) por REAS Euskadi viene la presidencia y una representación del equipo de coordinación (...) hay una puesta en común de la actividad del último periodo, una revisión de*

*cuentas, una revisión presupuestaria a futuro (...) La periodicidad son 2 al año, pero se puede hacer alguna ad-hoc (Entrevista 6).*

Por otro lado, es importante mencionar que además de esta estructura formal existe otra estructura de interlocución que es la que opera en el día a día, y que está compuesta por una representante de cada parte: “Tenemos una persona de referencia del ayuntamiento lezcano que es la responsable de Economía Social (...) es nuestra interlocución directa” (Entrevista 2). La otra estructura existente es la asamblea de las 7 entidades que habitan el Ekonopolo.

Además de las estructuras citadas es relevante reflexionar en torno a las estructuras internas del Ayuntamiento, ya que su modelo de gestión y articulación incide en el Ekonopolo. Desde las entidades sociales se apunta que la administración tiene un tipo de estructura organizativa más vertical, que dificulta el trabajo entre los diferentes departamentos, lo cual no facilita la promoción de la ESS de forma transversal: “En las administraciones públicas, también en las locales, hay cierta tendencia a trabajar desde departamentos que se relacionan poco entre sí” esto ralentiza el impulso de la economía solidaria” (Entrevista 1).

De todas formas, se valora positivamente la creación de una unidad de Economía Social, lo cual no existía hasta hace poco: “La responsable de proyectos estratégicos ha pasado a ser la responsable de la nueva unidad especializada en Economía Social (...) eso ya es un paso (Entrevista 2). A medio plazo, se propone la creación de un departamento dedicado a la Economía Solidaria, con más personal y más fondos: “sería necesario ir un paso más allá (...) quizás tiene que ver con crear un departamento de Economía Solidaria (...)

La transversalidad es uno de los pilares de una nueva arquitectura del poder y un ingrediente importante para promover la co-construcción. Sobre este aspecto, lo más destacable es que ambas partes coinciden en la importancia de la transversalidad entre departamentos y en que a día de hoy sigue siendo una asignatura pendiente. Desde el propio ayuntamiento el concejal reconoce que hay que avanzar en este campo: “el objetivo es que la Economía Social trascienda a mi concejalía (...) que llegue a todas las áreas municipales (...) creo que es un reto para mí” (Entrevista 6).

Desde REAS valoran el esfuerzo que han hecho desde la unidad de Economía Social para ponerles en contacto con otras áreas municipales, a pesar de que el impacto logrado todavía no ha sido el deseado:

*Cuando vinimos al Ekonopolo definimos 3 áreas: área empresa (emprendimiento), área comercio (mercado social), y área de compra pública. La responsable de Economía Social nos abrió las puertas a los departamentos en los que se trabaja eso. En el área de empresa hemos conseguido cierta coordinación y colaborar en el desarrollo de los programas de emprendimiento. En las otras dos áreas aún la relación está en una fase muy inicial (...) (Entrevista 2).*

El último aspecto de la dimensión política que debemos abordar es el ámbito espacial. En relación a esto, tanto las entidades como la administración comparten el horizonte de que el Ekonopolo pase de una escala local (Bilbao) a una escala superior: en primer lugar, provincial (Bizkaia) y, en segundo lugar, autonómica (Comunidad Autónoma Vasca-CAV) (Entrevista 6; Entrevista 1).



Sin embargo, todas/os coinciden en que el salto de escala debe ser progresivo y que previamente es vital consolidarse a nivel municipal, algo que todavía no ha ocurrido: “REAS es una red con un tamaño relativamente pequeño y muy centralizado en Bilbao. Primeramente, queremos consolidarnos donde somos más fuertes para luego expandir el proyecto del Ekonopolo en otros territorios y en alianza con otras organizaciones (Entrevista 2). “No sé si tenemos musculo para sostener una apuesta muy grande (...) diseñar es muy fácil, pero la realidad es muy compleja” (Entrevista 4).

Desde el ayuntamiento, la unidad de Economía Social tiene también muy claro que el crecimiento debe ser sostenible para que el proyecto no fracase: “Quizás insuficiente, puede ser, pero depende del musculo que tengamos todos (...) si nos llegan ó millones de Europa igual no hubiéramos tenido musculo suficiente” (Entrevista 7).

## 4.2. DIMENSIÓN ECONÓMICA: UN NUEVO SISTEMA ECONÓMICO

La concepción que se tiene sobre la ESS es uno de los puntos de la dimensión económica más interesante, ya que hay un buen número de aspectos a tratar. Las diferencias teóricas condicionan dicha concepción y se reflejan en diversas reflexiones.

Un debate fundamental es la concepción que se tiene de la ESS en relación a la dimensión social de la economía. Desde las entidades, aunque indiscutiblemente se defiende el papel de la economía solidaria como agente para diseñar y ejecutar políticas sociales –lo cual realizan un buen número de empresas de inserción social en el municipio-, se considera que “el Ayuntamiento debe ir incorporando una mirada mucho más abierta y multidimensional, que no restrinja la ESS al ámbito de las políticas sociales” (Entrevista 4).

De todas formas, las propias entidades reconocen que ha habido un cambio en los últimos tiempos respecto a la visión que tenía el Ayuntamiento sobre la ESS. El hecho de que recientemente el área de Economía Social haya pasado del departamento de Acción Social al departamento de Promoción Económica es un claro indicador: “este es un cambio de mentalidad muy positivo (...) al concebir que la ESS está entre lo social y lo económico” (Entrevista 1).

Donde se percibe cierta diferencia es en la concepción cultural de la economía, ya que la administración todavía no tiene incorporada una visión más holística del hecho económico. Esto se traduce en que no consideran económico ciertos tipos de actividades que REAS organiza porque quienes participan no son empresas formalmente jurídicas, sino asociaciones, fundaciones, etc. “Desde la ESS reivindicamos una concepción más amplia del término economía que incorpora elementos culturales y sociales. A veces, desde áreas de promoción económica la administración pública tiene tendencia a considerar solo la dimensión económica y eso puede resultar limitante” (Entrevista 1).

Esto también influye a la hora de percibir si una organización hace economía. Surge el debate sobre si las asociaciones pueden ser proyectos empresariales o qué tipo de actividad es considerada económica.

*Tenemos proyectos de ESS que no han podido participar en nuestro programa de emprendimiento porque desde la visión del ayuntamiento no cumplían el criterio empresarial. Sin embargo, se están dando pasos en este aspecto, ya que el área de empre-*

*dimiento del Bilbao Ekintza nos ha solicitado argumentos para comprender mejor que entendemos por empresa y ver el encaje de las asociaciones dentro de este marco de emprendimiento empresarial (Entrevista 2).*

En relación a la concepción de la ESS un debate de gran calado es la postura que se adopta en torno a la disputa teórica entre defensores de la S de Social y defensores de la S de Solidaria. En la visión del Ayuntamiento prima el intento por articular ambas, pero dándole especial énfasis a la Economía Social: “Uno de los elementos de debate es si la economía es social o solidaria (...) yo creo que la riqueza esta en esa diversidad” (Entrevista 6). Desde las entidades el posicionamiento es más claro hacia la S de Solidaria: “Hay diferencias en la visión, ellos más por la Social y nosotras por la solidaria, porque concreta y matiza más unos principios transformadores” (Entrevista 4).

Esto nos conduce a otro aspecto del debate: la postura ante diferentes modelos de empresa y diferentes modelos económicos en general. La postura de REAS Euskadi y sus organizaciones es claramente favorable a un modelo de empresa de carácter solidario, ya que aspiran a sustituir el actual sistema hegemónico por otro alternativo sin ánimo de lucro y que promueva el reparto justo de la riqueza (Entrevista 1). Desde la administración se defiende la convivencia entre diferentes tipos de empresa: “mi enfoque es que vale todo (...) no me parece que sea un elemento de confrontación (...) hay que escapar de los relatos sencillos porque las fórmulas no son sencillas (Entrevista 6).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se evidencia que defienden sistemas económicos diferentes. La postura de la concejalía no es anti sistémica, ya que se propone una articulación entre racionalidades económicas diversas que están “obligadas a complementarse” (Entrevista 6). La posición de REAS Euskadi, por su parte, sí es antagónica al sistema económico dominante: “somos un movimiento económico, social político que contribuye con sus aportes a la transformación del actual sistema socioeconómico local y global, a través del impulso de iniciativas económicas alternativas” (Entrevista 1).

La defensa de sistemas económicos diferentes se evidencia también en la importancia que tiene el Ekonopolo dentro del modelo de ciudad y en relación a otros grandes proyectos económicos del ayuntamiento. Desde las entidades tienen claro que el modelo de ciudad gira en torno a una economía más ligada a la lógica de la economía global: “es una ciudad que está haciendo una apuesta es por atraer inversiones, turismo y eventos” (Entrevista 4). En ese sentido, el proyecto del Ekonopolo es periférico frente a la centralidad que tienen los proyectos de las grandes empresas.

Sin embargo, es importante matizar que las concepciones que tienen no son estáticas, sino que han ido cambiando con el tiempo y así lo reconocen sus propios protagonistas. Desde las entidades valoran positivamente que el ayuntamiento ha ido cambiando su visión, dándole mayor espacio y relevancia a la ESS: “Yo creo que ha ido cambiando su visión (...) están viendo que la ESS puede funcionar en cualquier sector” (Entrevista 3); “que haya empresas de ESS como Goiener (electricidad), les ayuda a vernos de otra manera” (Entrevista 4); “han empezado a entenderlo como complementario con la economía local” (Entrevista 1).

Lo interesante es que la concepción de la red de REAS Euskadi también está cambiando, ya que en los últimos años están flexibilizando la interpretación de algunos principios y diseñando



estrategias para atraer a otro tipo de empresas y sectores que tradicionalmente no han sido parte de la red. Han llegado a la conclusión de que necesitan crecer para ser más fuertes y así poder tener más capacidad de presión:

*Tenemos debates sobre si flexibilizar alguno de nuestros criterios, como el del reparto justo de la riqueza, que igual ha sido excesivamente rígida su interpretación en Euskadi frente a como se está interpretando en otros territorios, para así hacer masa (...) buscamos aglutinar otras realidades empresariales que históricamente no han participado en la red pero que siempre han estado en el ecosistema de la ESS y son coherentes con sus valores como por ejemplo varios proyectos de personas autónomas (...) necesitamos ser más para tener capacidad de incidencia (...) pero claro, como crecemos sin perder los valores (...) es una dicotomía en la que estamos (Entrevista 1).*

Además del debate en torno a la concepción de la ESS que, como acabamos de reflejar es amplio y plagado de múltiples aristas, hay otro gran debate económico que debemos abordar: el relativo a la idea de transición económica. Un debate central en los últimos años, del que nadie puede escapar y que en el caso de esta investigación muestra posiciones diversas entre administraciones y entidades.

La visión oficial del ayuntamiento es coherente con la manifestada en el debate en torno a la concepción de la economía, ya que insisten en la importancia de “no confrontar” (Entrevista 6; Entrevista 7). Siendo conscientes de la transición que viene, no consideran que haya que transitar hacia un modelo de tipo solidario sino más bien poner las bases para la convivencia entre modelos diferentes, evitando los extremos (Entrevista 6).

Las entidades de REAS Euskadi tienen una propuesta de transición que tiene como horizonte la superación del actual sistema y que se basa en el cambio progresivo de modelo de producción y consumo, a partir de una lógica decrecentista (Entrevista 4).

Sin embargo, algunas/os entrevistadas/os reconocen que la transición “no va a ser fácil” (Entrevista 5) y que habrá que hacerla con gente diversa que piensa diferente, pero con la que estás obligado a convivir: “La transición implica diversidad (...) la diversidad implica aceptar a esos diferentes y aceptar que hay depredadores como en todos los ecosistemas (...) habrá que ver como se negocia con ellos” (Entrevista 4).

Más allá de los debates teóricos como la concepción de la ESS y la transición, hay una serie de medidas económicas concretas que hay que abordar y que en el caso del Ekonopolo están siendo cruciales para su existencia y sostenibilidad. Son medidas como el apoyo financiero, fiscal y material, las compras públicas y la comercialización, entre otras.

Respecto al apoyo financiero al Ekonopolo, las entidades valoran muy positivamente la financiación pública recibida, ya que está permitiendo que el proyecto exista: “es una apuesta importante a nivel financiero” (Entrevista 1). “Hubo un apoyo financiero para la puesta en marcha y luego tenemos anualmente un presupuesto de 100.000 euros anuales para la actividad y para personal (...) esta financiación permite liberar casi una jornada completa para ir desarrollando el proyecto” (Entrevista 2).

De todas formas, también se puntualiza que el apoyo financiero municipal a la ESS en general es todavía menor en comparación con el que reciben otros sectores: “todavía es algo residual (...) hay otros ámbitos que son prioritarios para la financiación” (Entrevista 5).

De hecho, el departamento en el que está el área de economía social tiene de por sí un presupuesto limitado, como subraya su responsable: “Somos una concejalía con mucha actividad, pero con un presupuesto que no es muy alto” (Entrevista 7).

En materia de apoyo fiscal, en el caso del Ekonopolo no hay mucho margen porque hasta el momento el apoyo es del ayuntamiento, que “tiene una capacidad fiscal limitada”. Más adelante, el reto es lograr un apoyo expreso de la diputación de Bizkaia, con competencias fiscales más amplias (Entrevista 1).

Un ámbito que valoran especialmente las entidades que conforman el Ekonopolo es el apoyo material recibido por parte del ayuntamiento. En primer lugar, la cesión de un edificio de titularidad pública: “Tenemos este espacio que es propiedad del ayuntamiento y es una cesión gratuita para desarrollar el Ekonopolo (...) tenemos 3 plantas de este edificio” (Entrevista 2). En segundo lugar, la gratuidad de los servicios básicos (agua, electricidad, gas) y de mantenimiento (limpieza, etc.) (Entrevista 1). Es, por tanto, un “apoyo vital” (Entrevista 5). Esto no está en contraposición con la aspiración que tienen las entidades de crecer y poder solicitar otros edificios públicos para la incorporación de más organizaciones de la ESS (Entrevista 3).

La denominada compra y contratación pública responsable (CPR) es una medida que es considerada por las entidades de la ESS como fundamental, aunque en el caso del Ekonopolo la apuesta por la CPR de momento ha sido relativamente pequeña, limitándose a unas jornadas de formación y sensibilización con personal técnico del ayuntamiento. De cualquier manera, se plantea la idoneidad de crear un observatorio de la compra pública: “Siempre hemos demandado un observatorio de la compra pública responsable (...) sería importante evaluar cuánto dinero se gasta, cuántas cláusulas se fijan, y el porcentaje sobre el total que supone” (Entrevista 1).

La compra de manera centralizada por la que han optado algunos ayuntamientos para controlar el gasto no ha favorecido a las entidades de la ESS porque a los contratos de mucho volumen de dinero solo pueden aspirar las grandes empresas. A su vez, el sistema para evaluar si se cumplen cláusulas sociales no es infalible, porque se han otorgado contratos de inserción a empresas ajenas a los principios de la ESS (Entrevista 2).

En consecuencia, en la actualidad más que cláusulas sociales están demandando contratos de reserva:

*yo apostaría por modelos de contrato reservado, más que cláusulas sociales, ya que la reserva de mercado garantiza que haya determinados contratos públicos que por su impacto social, por el tipo de servicio, etc. sean reservados a entidades de la Economía solidaria de manera que no puedan participar empresas de signo capitalista y evitemos que ciertos servicios de responsabilidad pública sean gestionados por empresas cuyo único objetivo es el ánimo de lucro (Entrevista 1).*

La propia concejalía destaca también la necesidad de impulsar contratos reservados, pero matiza que para que eso sea posible hay que hacer un trabajo previo de sensibilización dentro del



Ayuntamiento: “nuestro propósito es hacer crecer el gasto con la participación de otras áreas (...) impulsar contratos reservados (...) para eso hay que hacer de predicadores en otras áreas” (Entrevista 6).

El apoyo a la comercialización, concretamente a los mercados sociales, es otra medida importante a evaluar. Desde REAS Euskadi indican que en el Ekonopolo la estrategia del Mercado Social se ha quedado en un segundo plano, “priorizando la actividad del Polo en promover el emprendimiento” (Entrevista 2).

En este ámbito, reconocen que tienen una debilidad porque venden poco al público en general. El Mercado Social de Euskadi se compone de forma significativa por empresas de consultoría y hay muy pocos productores de bienes y servicios más tradicionales (agrícolas, ganaderos, etc.):

*nuestro mercado social vende muy poco al consumidor final (...) en las ferias que montábamos había 5 productores agrícolas y luego 50 stands que ofrecían servicios a medida. Por eso, estamos replanteando la estrategia del Mercado Social para diversificar en productos y servicios y también llegar a los potenciales consumidores de nuestras organizaciones como otras empresas y administraciones públicas* (Entrevista 2).

Por esa razón, han considerado una buena estrategia centrarse en el emprendimiento en el Ekonopolo, con el fin de promover empresas de sectores más ‘productivos’: “necesitamos más productores, productos más dirigidos a la ciudadanía (...)” (Entrevista 2); “el apoyo al emprendimiento es parte de nuestra estrategia para acercar a más gente y atraer sectores que no hay en el Mercado Social de Euskadi, generando un espacio de consumo alternativo completo” (Entrevista 1).

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

### 5.1. DISCUSIÓN

En primer lugar, vamos a establecer la discusión en relación a las variables planteadas en la dimensión política que se presentan en nuestro marco teórico y que se consideran fundamentales para avanzar en clave de co-construcción. En lo que respecta a las medidas de tipo legal, el marco jurídico vigente (europeo, español y autonómico) presenta un problema de carácter estructural, ya que está diseñado para promocionar la ESS como un sector subsidiario del orden económico dominante y no para aspirar a sustituirlo por un sistema alternativo. No es un marco, por tanto, que sea funcional a la transición hacia la “otra economía” (Cattani, 2004).

En relación a los planes de gobierno del ayuntamiento, habría que avanzar más para definir una estrategia más clara que aspire a instaurar ecosistemas alternativos de economía, como demandan algunos teóricos (Coraggio, 2014; Boixader, 2014; García Jane, 2014).

En cuanto al modelo de gestión, la lógica de co-construcción es todavía incipiente. El Ekonopolo, de facto, se gestiona bajo una dinámica de autogestión por parte de las entidades sociales, mientras que la comisión mixta (REAS y Ayuntamiento) está trabajando por construir un modelo de co-decisión. Esto requiere de una mayor trayectoria conjunta y de una apuesta por construir relaciones desde la horizontalidad. La instauración de un modelo de co-construcción sólido, como reivindican un buen número de teóricos/as (Álvarez, 2017; Catalá, 2020; Coraggio,

2016; Etxezarreta y Morandeira, 2022; Laville, 2016; Savall, 2013; Vaillancourt, 2011), es un reto de primer orden de cara al futuro próximo.

Como consecuencia de lo anterior, las estructuras de interlocución existentes no han llegado todavía a ser la expresión institucional de un nuevo modelo de gestión (Martí, 2022; Singer, 2009) basado en la co-construcción, aunque tienen la virtud de tener una composición mixta (entidades y administración) e igualitaria (Correa, 2022, Hillenkamp, 2016).

El principio de transversalidad en el caso estudiado ha quedado claro que es un asunto pendiente y un reto asumido por la propia concejalía. Queda todavía trecho para incorporarse a la “segunda generación” de políticas públicas favorables a la ESS, como diría Chaves (2019: 23).

Respecto al salto de escala, de lo local a lo provincial y autonómico, se ha evidenciado que es un deseo compartido, pero todavía sin mucho recorrido. Es obvio que, como mencionan sus protagonistas, es vital afianzar la experiencia a nivel local, en la línea de lo que plantean muchos/as expertos/as (Boixader, 2014; Catalá, 2020; Etxezarreta y Morandeira, 2022; García Jane, 2014). Sin embargo, no hay que olvidar, como también señalan otros/as (Coraggio, 2016; Eizaguirre, 2016), que lo local tiene grandes límites competenciales y financieros.

Vamos a pasar ahora a abrir la discusión en torno a las variables incluidas en la dimensión económica que se presentan en el apartado teórico. Es evidente que la concepción que tienen unos/as y otros/as sobre la ESS es diferente. Es positivo, teniendo como referencia los planteamientos del marco teórico (Eizaguirre, 2016; García Jane, 2014; Laville, 2016), que la administración ya no conciba la ESS sólo como un ámbito de inclusión social. El reto que todavía queda por delante es que la institución pública interiorice una concepción de la ESS como alternativa al orden dominante (Laville, 2016; Coraggio, 2013).

La visión sobre la transición también es diversa y en el caso del ayuntamiento es coherente con su concepción sobre la ESS. Esto implica que la institución aboga por una ruta diferente a las perspectivas de la transición hacia un orden alternativo que plantean diferentes autores/as y organizaciones (Boixader, 2014; Coraggio, 2016; García Jane, 2014; Olatukoop, 2019).

En cuanto a las “medidas de oferta” que plantean expertos/as como Chaves, Gallego y Savall (2020) hay que poner en valor el apoyo financiero y el material (edificaciones, suministros y servicios) que está recibiendo el Ekonopolo por parte del ayuntamiento. Sin duda, este es uno de los puntos fuertes de la dimensión económica. En las “medidas de demanda” (Chaves, Gallego y Savall, 2020), sin embargo, el avance es más limitado, ya que ni la compra/contratación pública responsable ni el apoyo a la comercialización tienen un peso sustancial.

## 5.2. CONCLUSIONES

Si empezamos por las conclusiones relativas a la dimensión política de la experiencia investigada, se puede afirmar que el Ekonopolo está todavía en una fase incipiente de la nueva arquitectura del poder que se propone en el marco teórico. En primera instancia, son necesarias leyes y planes gubernamentales que aspiren a transitar hacia otro modelo. A su vez, el modelo de gestión y su estructura institucional, tienen la virtud de haber superado la lógica de ‘mono-construcción’ de antaño, pero todavía se encuentra en una etapa autogestionaria y



de co-decisión, previa a la co-construcción *strictu sensu*. En cuanto a la dimensión espacial, el salto a una escala más allá de lo local se presenta como un reto importante a medio plazo si se quiere fortalecer el proyecto.

La dimensión económica también nos ofrece una serie de conclusiones importantes. En este caso, al igual que en la dimensión política, el Ekonopolo tiene todavía por delante grandes retos para configurarse como un proyecto sólido de transformación económica. Las diferentes miradas existentes en torno a la ESS y la transición enriquecen el debate teórico, pero ralentizan los acuerdos para avanzar en clave de modelo alternativo. En cuanto a las medidas adoptadas, el balance es ambivalente ya que, por una parte, destacan las medidas de oferta relativas al apoyo financiero y material, mientras que queda pendiente un mayor esfuerzo en medidas de demanda (compra/contratación pública responsable y apoyo a mercados sociales).

Se confirma la hipótesis planteada en esta investigación, es decir, el Ekonopolo, más que un ejemplo de modelo de co-construcción *strictu sensu*, es todavía un modelo híbrido entre la autogestión de las organizaciones sociales y la co-gestión con la agencia de desarrollo del Ayuntamiento de la ciudad.

Por último, se concluye que la herramienta de análisis utilizada ha sido efectiva para abordar con precisión la investigación, por lo que se puede considerar valiosa para su uso en escenarios similares.

## 6. REFERENCIAS

Álvarez, J. F. (2017). *Economía social y solidaria en el territorio: significantes y co-construcción de políticas públicas*. Pontificia Universidad Javeriana.

Bilbao Ekintza y ColaboraBora (2016). *Harrobitik Harrobira*. Folleto facilitado por ColaboraBora. Ayuntamiento de Bilbao.

Bilbao Ekintza (2020). *¿Qué es BLV auzolanean?* Ayuntamiento de Bilbao.

Boixader, J. (2014). Instrumentos de gestión local para el impulso de la economía social y solidaria. En J. García Jane (coord.). *Guía de economía social y solidaria para la administración local*. (pp. 68-85). Diputación de Barcelona.

Bouchard, M. (2013). *Innovation and the Social Economy. The Quebec Experience*. University of Toronto.

Catalá, B. (2020). *Las políticas públicas de economía social desplegadas por los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana*. CIRIEC.

Cattani, A. (2004). La otra economía: los conceptos esenciales. En A. Cattani. *La Otra Economía*. (pp. 23-30). Editorial Altamira.

Chaves, R., y Monzón, J. L. (2012) Beyond the crisis: the social economy, prop of a new model of sustainable economic development. *Service Business*, 6(1), 5-26. <https://doi.org/10.1007/s11628-011-0125-7>.

Chaves, R. (2019). La segunda generación de políticas de fomento de la economía social en España y en la Comunitat Valenciana. Un primer balance. En G. Fajardo, R. y Chaves, (Dir.). *La economía social en la Comunitat Valenciana: regulación y políticas públicas*. (pp. 19-27). CIRIEC.

Chaves, R.; Juliá, J.; Monzón, J. L. (Dir.) (2019). *Libro blanco del cooperativismo y la economía social en Valencia*. CIRIEC.

Chaves, R.; Gallego, J.; Savall, T. (2020). Políticas públicas y entorno de la economía social. En R. Chaves, I. Fajardo y J. L. Monzón. *Manual de Economía Social* (pp. 43-64). Tirant lo Blanch.

Coraggio, J. L. (2013). Las tres corrientes de pensamiento y acción dentro del campo de la economía social y solidaria. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 15(2), 11-24. <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2013v15n2p11>

Coraggio, J. L. (2014). La presencia de la economía social y solidaria y su institucionalización en América Latina. *UNRISD Occasional Paper: Potential and Limits of Social and Solidarity Economy*, 7, UNRISD, 1-33.



Coraggio, J. L. (2016). La economía social y solidaria: niveles y alcances de acción de sus actores. el papel de las universidades. En C. Puig (coord.). *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas* (pp. 15-40). Hegoa-UPV/EHU.

Correa, F. (2022). Institucionalidad cooperativa en América Latina: panorama general. En F. Correa, (ed.). *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. CEPAL. (pp. 21-51). Santiago de Chile.

Defourny, J. & Nyssens, M. (2013): Social Innovation, Social Economy and Social Enterprise: What Can the European Debate Tell Us? In F. Moulaert; D. MacCallum; A. Mehmood & A. Hamdouch (ed.). *The international handbook on Social Innovation. Collective action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. (pp. 40-52). Edward Elgar Publishing.

Eizaguirre, S. (2016). De la innovación social a la economía solidaria. Claves prácticas para el desarrollo de políticas públicas. *CIRIEC-España*, 88, 201-230.

Etxezarreta, E.; Morandeira, J. (2022). *Cambio de paradigma en las políticas públicas de fomento de la economía social en el País Vasco. ¿Hacia modelos de hibridación organizacional a nivel local?* Manuscrito facilitado por los autores.

Evans, M., y Syrett, S. (2007) Generating Social Capital?: The Social Economy and Local Economic Development. *European urban and regional studies*, 14(1), 55-74. <https://doi.org/10.1177/0969776407072664>

Gaiger, L. (2004) Emprendimientos económicos solidarios. En A. Cattani. *La Otra Economía*. Editorial Altamira (pp. 229-241). Porto Alegre.

García Jane, J. (2014). Conclusiones y recomendaciones: ayuntamientos por la economía social y solidaria. En J. García Jane (coord.). *Guía de economía social y solidaria para la administración local*. (pp. 110-120). Diputación de Barcelona.

Guridi, L. y Pérez de Mendiguren, J. C. (2016). La economía social y solidaria, las capacidades colectivas y el desarrollo humano local. En C. Puig (coord.). *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. (pp. 169-184). Hegoa-UPV/EHU.

Hillenkamp, I. (2016). ¿Innovar para sostenerse? Representaciones y prácticas de la Economía Popular y Solidaria en América Latina. En C. Puig (coord.). *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. (pp. 65-82). Hegoa-UPV/EHU.

Laville, Jean-Louis (2016). La economía social y solidaria frente a las políticas públicas. En C. Puig (coord.). *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. (pp. 41-64). Hegoa-UPV/EHU.

Lee, S. (2020) Role of social and solidarity economy in localizing the sustainable development goals. *International Journal of Sustainable Development y World Ecology*, 27(1), 65-71. <https://doi.org/10.1080/13504509.2019.1670274>

Levesque, B. (2013). Social Innovation in Governance and Public Management Systems: Towards a New Paradigm? In F. Moulaert; D. MacCallum; A. Mehmood & A. Hamdouch (ed.). *The international handbook on Social Innovation. Collective action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. (pp. 25-39). Edward Elgar Publishing.

Martí, J. P. (2022). Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020). En F. Correa (ed.). *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. (pp. 379-433). CEPAL.

Monzón, J. L.; Herrero, M. (2017). Empresas sociales, emprendimiento social y economía social. *Revista Española del Tercer Sector*, 35, 19-44.

OLATUKOOP (2019). *15 neurri, udalerrietan ekonomia sozial eraldatzailea sustatzeko*.

<https://olatukoop.eus/2019/11/15-neurri-udalerrietan-ekonomia-sozial-eraldatzailea-sustatzeko/>

REAS (2016). *Transformando los territorios desde la economía solidaria. herramientas para el impulso de políticas públicas locales*. REAS.

REAS (2022). *Informe final de actividades del Ekonopolo 2021-2022*. REAS.

REAS (2023). *Programa de actividades del Ekonopolo para el 2023*. REAS.

Sánchez Espada J., Martín López S., Bel Durán P. y Lejarriaga Pérez de las Vacas G. (2018). Educación y formación en emprendimiento social: características y creación de valor social sostenible en proyectos de emprendimiento social. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 129, 16-38. <https://doi.org/10.5209/REVE.62492>

Savall, T. (2013). Análisis de la participación de la economía social en el diálogo social. *GEZ-KI*, 9, 111-141.

Singer, P. (2009). Relaciones entre sociedad y estado en la economía solidaria. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 33, 51-65.

Subirats, J. (2014). Notas sobre cambio de época y economía social. ¿Nuevas políticas de desarrollo local? En J. García Jane (coord.). *Guía de economía social y solidaria para la administración local*. (pp. 10-21). Diputación de Barcelona.



Uharte, L. M. (2022). Las empresas de la economía solidaria: una guía para analizar su carácter transformador. En M. Aguilar (dir.). *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa*. (219-235). Marcial Pons.

Vaillancourt, Y. (2011). La economía social en la co-producción y en la co-construcción de las políticas públicas. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, 3, 1-38.

Vaillancourt, Y.; Ducharme, M.; Aubry, F.; Grenier, S. (2015). El tercer sector en la co-construcción de la política AccèsLogis en Quebec. *Revista +E*, 5, 50-59.

XES (Xarxa d'economia Solidària de Catalunya) (2019). *15 mesures cap a l'Economia Social i Solidària als municipis* <https://xarxanet.org/biblioteca/15-mesures-cap-leconomia-social-i-solidaria-als-municipis>