

Dos modelos diferentes a la hora de entender las políticas públicas sobre la economía social en el marco de la Unión Europea: Reino Unido e Italia¹

Larraitz ALTUNA GABILONDO

LANKI
Instituto de Estudios Cooperativos
HUHEZI. Mondragon Unibertsitatea

Enekoitz ETXEZARRETA ETXARRI

GEZKI
Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social
Universidad del País Vasco

Gotzon GONDRA ELGEZABAL

Letrado del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

Santiago MERINO HERNANDEZ

Abogado
Director de la Revista Vasca de Economía Social
Universidad del País Vasco

Sumario: LA UNIÓN EUROPEA. 0. Introducción. 1. Cómo entender la Unión Europea. 1.1. La Unión Europea como organización internacional. 1.2. La Unión Europea como sistema político. 1.3. La Unión Europea como modelo singular. 2. Las políticas públicas en el ámbito de la economía. 2.1. Herramientas y medidas de políticas públicas. 3. El marco institucional de la Unión Europea y la Economía Social. REINO UNIDO. 4. Aproximación histórica al contexto económico-político británico contemporáneo. 5. La Economía Social británica y sus componentes. 5.1. Economía Social: un concepto en desuso. 5.2. Organizaciones más tradicionales de la Econo-

¹ El presente Estudio forma parte del trabajo de investigación «*Bases para un plan estratégico de la Economía Social*» realizado en 2008 por los investigadores que suscriben el mismo, bajo la dirección de Santiago Merino Hernández, para la EUROPEAN FOUNDATION FOR PUBLIC POLICIES – EZAI FUNDAZIOA.

mía Social. 5.3. Nuevos campos de actuación, nuevos agentes y nuevo concepto de Empresa Social. 5.4. Algunas observaciones sobre el concepto Social Enterprise. 6. Políticas públicas y Economía Social. 6.1. Políticas de oferta: medidas institucionales y financieras. 6.1.1. Reconocimiento institucional. 6.1.2. Reconocimiento normativo y registral. 6.1.3. Medidas financieras. 6.2. Políticas de demanda: la externalización de servicios de bienestar social. 6.2.1. La contractualización. 6.2.2. La solvabilización directa. ITALIA. 7. Introducción. 8. El cooperativismo en Italia. 9. Repaso histórico. 10. Organización del Movimiento Cooperativo. 11. Las políticas públicas y el cooperativismo. 11.1. Marco jurídico. 11.2. Organismos públicos de apoyo al sector. 11.3. Registro. 11.4. Diálogo Social. 11.5. Sistema Fiscal. 12. Las cooperativas sociales. 13. Promoción Cooperativa. 13.1. Los fondos mutualísticos. 13.2. La Ley Marcora. 13.3. Los fondos europeos: EQUAL. 14. Esquema comparativo de los dos modelos europeos analizados. 15. Conclusiones.

Resumen :

En el presente Estudio los autores analizan dos de los modelos a la hora de abordar las políticas públicas de fomento y atención a la Economía Social en el marco de la Unión Europea. Así, una vez analizado el marco comunitario relativo a este tipo de políticas públicas, se describen dos propuestas que si por algo son importantes en cuanto a su comparación es precisamente por reflejar modelos en muchas ocasiones antagónicos, reflejo sin duda de su propia historia y de realidades jurídicas bien diferenciadas, y que sin duda harán reflexionar a los lectores sobre a dónde se dirige este tipo de políticas e, incluso, sobre el propio concepto de la Economía Social en el unánime deseo de aunar criterios sobre el mismo en el marco de unas instituciones y políticas comunes.

LA UNIÓN EUROPEA

0. Introducción

Antes de adentrarnos en los esquemas de formulación y elaboración de las políticas públicas orientadas a la Economía Social y el cooperativismo en la Unión Europea es necesario tener claro qué significa la propia Unión en términos de marco de actuación. Esta consideración previa tiene una importancia esencial, por varias razones: primero, no hay una única concepción sobre la naturaleza política e institucional de la Unión Europea; segundo, es imprescindible tener unas nociones mínimas sobre la organización política, más cuando su naturaleza no es unívoca, para entender posteriormente cómo funciona el proceso de formulación y elaboración de políticas públi-

cas; y tercero, la estructura política e institucional europea está sujeta a continuas reformas que redimensionan su propio marco de actuación.

1. *Cómo entender la Unión Europea*

Seguindo el planteamiento de Torreblanca², existen por lo menos tres marcos teóricos distintos a partir de los cuales se conceptualiza la actuación política de la Unión Europea.

1.1. LA UNIÓN EUROPEA COMO ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

Según esta concepción la Unión Europea sería el resultado de la voluntad de unos Estados soberanos de crear un organismo común para gestionar más eficazmente las interdependencias económicas y los intereses comunes en términos de seguridad. Pero, a diferencia de una entidad federal, no se daría una delegación de soberanía, sino que la Unión Europea actuaría como un espacio político de soberanía compartida. Sus competencias sólo se extenderían a aquellos ámbitos en los que los Estados miembros creyeran obtener beneficios tanto individual como colectivamente, y el resto de las áreas y competencias permanecerían sujetas a los poderes nacionales. Es decir, sobre todo, primarían los acuerdos pragmáticos más que una voluntad política inequívoca de crear un sistema político supranacional.

De cara a la formulación y elaboración de políticas públicas, la principal implicación de este esquema conceptual, donde los Estados nacionales son los principales artífices y protagonistas del proceso político, es que el estudio de la toma de decisiones se centra en los Gobiernos más que en las Instituciones comunes. Así, la Comisión y el Parlamento Europeo quedan en un segundo plano porque básicamente son los gobiernos de los países miembros los que discuten y acuerdan los contenidos, tipos y alcances de las políticas a implementar.

1.2. LA UNIÓN EUROPEA COMO SISTEMA POLÍTICO

Según esta concepción la Unión Europea, aunque con rasgos muy particulares, no deja de ser un sistema político. La Unión Europea dispone y ejerce unos poderes similares a los de un Estado nacional (ejecutivo, judicial, y legislativo), cuenta con un sistema de organización territorial de carácter

² «La política europea: enfoques y perspectivas», en Mireia Grau y Araceli Mateos (eds.), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2002), pp. 267-304.

federal y aspira a tener unas normas de carácter constitucional (en proceso de ratificación y/o reforma).

Este esquema se desdobra en dos enfoques de estudio, en cierta manera complementarios, donde el primero incide más en los aspectos institucionales y el segundo en los procesales.

Dentro de la visión institucionalista, los principales actores serían la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y el Tribunal de Justicia. En esta visión, además de los actores institucionales, se presta atención a todos aquellos que forman parte en el proceso de agregación y negociación de intereses socio-económicos a nivel europeo. Es decir, sindicatos, patronales, consumidores, productores, etc. Bajo este punto de vista, cobra especial importancia el espacio político donde los diferentes intereses en liza entran en juego, y por esa razón, se subraya el papel de los grupos de interés.

1.3. LA UNIÓN EUROPEA COMO MODELO SINGULAR

Según esta concepción la Unión Europea sería mucho más que una organización internacional³ y algo muy distinto a un sistema político de acuerdo con su referente empírico principal que es el Estado nacional⁴. La Unión sería algo nuevo, un modelo organizativo *sui generis*, que cuenta con:

- Instituciones supranacionales comunes que aplican criterios de actuación distintos según las áreas funcionales. En unas materias se establecen políticas de integración, en otras de coordinación, etc.
- Niveles competenciales dispares según esas mismas áreas funcionales.
- Una aplicación no igualitaria a todos los miembros (cláusulas de integración y exclusión).
- Flexibilidad y dinamismo en cuanto al número de miembros.
- Sometimiento a continuos procesos de reforma institucional.

En esta concepción la Unión Europea se distinguiría por su aspecto dinámico, heterogeneidad y apertura. Dentro de este esquema innovador existen distintas corrientes algunas de las cuales se refieren a la Unión Europea como «cuarto poder» o como «Estado regulador» en su acepción neoliberal de intervención mínima.

³ El derecho comunitario tiene primacía sobre las leyes nacionales, cuestión que no se da en los organismos internacionales. Igualmente los organismos internacionales se rigen por la unanimidad y el derecho de veto, y no por el principio de mayoría como en muchos ámbitos europeos.

⁴ Más que a un Estado se asemeja a una Unión de Estados, donde la legitimidad democrática reside en los Estados miembros y no en la Unión.

En síntesis, estas distintas perspectivas de aproximación y análisis a la realidad europea nos sitúan en un marco de actuación cuando menos complejo, abierto, fragmentado y cambiante.

La confluencia de esta pluralidad, que algunos como Meny califican de «anarquía organizada», con un diseño institucional deliberadamente abierto y ambiguo en cuanto a su finalidad política ha permitido afirmar, siguiendo a Schmitter, que:

- Independientemente de la configuración institucional final de la Unión Europea, no será posible identificar un modo único de elaboración de políticas.
- Dichos modos serán siempre más flexibles, heterogéneos y específicos que los observados en las arenas nacionales y que en poco se parecerán a ellos.
- La implementación de las políticas europeas seguirá teniendo lugar en los niveles nacional y sub-nacional, lo que presupone una debilidad estructural del nivel superior.
- La «comitología» (término que se refiere a la proliferación de comités consultivos, de gestión e implementación en la Unión Europea seguirá dominando el proceso de formación de políticas manteniéndose, por tanto, el carácter consensual, expertocrático y opaco del proceso.

Ello significa que no existe un patrón único de formulación de políticas públicas, ni siquiera en el ámbito de la actividad económica. Al contrario, lo que prevalece es una pluralidad de métodos y formas de intervención, y por tanto, de articulación de los actores involucrados —desde instituciones supranacionales, agencias reguladoras, gobiernos nacionales, agentes privados, burocracias, hasta comités de expertos— también varía sustancialmente de un caso a otro. Algunos casos prácticos pueden ser de utilidad para ilustrar esta realidad.

Así, en la formulación y definición de las políticas agrícolas —ámbito con competencias exclusivas a favor la Unión Europea— la importancia de las instituciones supranacionales es muy remarcable. Sin embargo, en las políticas de empleo, lo que prevalece es un modelo de coordinación entre los poderes nacionales y los poderes supranacionales o comunitarios, de tal manera que la formulación de las políticas públicas se concreta básicamente en términos de objetivos comunes a compartir por todos los Estados miembros. Bajo esta lógica, en la actuación pública europea en materia de empleo cobra cierta relevancia la definición de normas y estándares. Pero, a su vez, en las políticas económicas vinculadas con el mercado interno y la libre circulación de bienes, donde predomina el esquema regulador, una parte importante de la formulación de las políticas públicas descansa en el desarrollo de legislaciones marco.

Modos de formulación de políticas públicas en la Unión Europea

	Principio organizativo	Actores principales	Área de aplicación
Comunitario	Supranacional	Instituciones comunitarias	Política agrícola
Regulador	Tecnocrático	Comités de expertos, burócratas y jueces	Mercado único
Multinivel	Redistributivo	Comisión Europea Regiones	Política estructural
Coordinación	Estandarización	Administraciones públicas	Empleo y Política social
Intergubernamental	Cooperación	Gobiernos	Política exterior y de seguridad, asuntos de justicia e interior

Fuente: Torreblanca, J.I (2002).

Las dificultades para analizar de forma integral la formulación de políticas públicas se ven claramente a la hora de revisar aquellas que tienen algún efecto en la Economía Social y el cooperativismo dado que éstas se extienden a múltiples áreas funcionales. Es decir, de forma transversal, los Planes y Programas de las Direcciones Generales de Empresa, Mercado interno, Innovación, Competencia, Educación, Empleo, etc., de la Comisión Europea son susceptibles de ser observados bajo el prisma de las Cooperativas y la Economía Social.

2. Las políticas públicas en el ámbito de la economía

Acabamos de señalar que a efectos de este trabajo nos interesan todas aquellas políticas que tienen algún efecto en la Economía Social y el cooperativismo. Por tanto, aunque se trate de un lugar común, tal vez, no esté de más anotar que nos estamos refiriendo a la economía en un sentido amplio, que abarcaría⁵:

⁵ Ver Fundación EZAI, «Diálogo Social y Civil en la Unión Europea», Position Paper.

- Conjunto de la Política Económica que incide en la gestión del empleo.
 - a) Política fiscal.
 - b) Política de seguridad social, cuotas prestaciones de desempleo, etc.
 - c) Políticas de ayudas públicas/subvenciones para nuevas actividades, contratación de trabajadores, creación de cooperativas, etc.
 - d) Políticas de formación de los trabajadores y parados.
 - e) Políticas de intermediación en el mercado de trabajo, agencias públicas de empleo, etc.
- Conjunto de Políticas Públicas directamente vinculadas con la Política Económica:
 - a) Política monetaria.
 - b) Política fiscal.
 - c) Política industrial/sectorial.
 - d) Política de investigación y desarrollo.
- Conjunto de Políticas Públicas indirectamente vinculadas con la Economía:
 - a) Política monetaria.
 - b) Política de infraestructuras
 - c) Política de telecomunicaciones
 - d) Política educativa, universitaria y de formación profesional, etc.

A la luz de lo que hemos comentado en el epígrafe anterior, a la hora de pensar este conjunto de políticas en el marco de la Unión Europea no sólo hay que tener muy en cuenta la divergencia en los niveles de competencia de las instituciones comunitarias en éstos ámbitos (ciertas competencias, como la política fiscal, permanecen bajo el control de los Estados nacionales; otras, como la política monetaria, están plenamente integradas en la Unión Europea, aunque su traslado se realice a velocidades y ritmos diferentes), sino los distintos principios organizativos que rigen la formulación de las políticas públicas.

2.1. *Herramientas y medidas de políticas públicas*

En el marco de actuación de la Unión Europea, los poderes públicos disponen de una serie de herramientas de intervención para la consecución de los objetivos de interés general previamente acordados. Tal y como hemos mencionado previamente, es importante recordar que la fase de implementación de muchas de las políticas europeas tienen lugar en los niveles nacional y sub-nacional, lo que significa que el recorrido de las políticas europeas pasa también por los Estados nacionales y por sus respectivas divisiones te-

rritoriales. En todo caso, a continuación recogemos esquemáticamente los tres tipos de medidas de intervención en la economía de que disponen las instituciones públicas a nivel comunitario, nacional y sub-nacional:

ACTUACIÓN NORMATIVA

Las Administraciones públicas —vinculadas con los poderes ejecutivo y legislativo— son las encargadas de establecer el marco de referencia en el cual se desarrolla la actividad económica. Se entiende que en el contexto normativo existen tres ejes de desarrollo:

- a) Objetivo regulatorio de la actividad económica: de las empresas, de los mercados, de los trabajadores, etc.
- b) Objetivo garantista: encaminado a la protección de la oferta (garantizando la libre competencia) y de la demanda (protección del consumidor, etc.).
- c) Objetivo de fomento: canalización a través de formatos normativos del fomento de la actividad económica entre las que se incluyen las exenciones fiscales, de seguridad social, etc.

MEDIDAS ECONÓMICAS

Las Administraciones públicas son las encargadas de gestionar los fondos públicos —principalmente a través de subvenciones y exenciones fiscales, y otro tipo de contribuciones— para el fomento de la actividad económica. Las herramientas de las que se dota suelen ser de tres tipos:

- a) Medidas incentivadoras: se trata de las actuaciones encaminadas a fomentar que algún agente haga algo concreto. Para ello, la Administración facilita fondos vía transferencia o exención fiscal. Ejemplos de ello son, las siguientes:
 - Las políticas de innovación e internacionalización: subvenciones para la realización de soportes, webs, catálogos, etc. con la finalidad de mejorar la presencia de los agentes beneficiarios en los mercados.
 - Las políticas de fomento de empleo. Existen distintos tipos de desgravaciones fiscales o de los compromisos con la seguridad social, en la contratación general, etc.
- b) Medidas generadoras de condiciones necesarias: aquellas actuaciones en las que las administraciones públicas se ocupan de establecer las condiciones físicas sobre el que apoyar una determinada actividad. Ejemplos de ello son, por ejemplo, la construcción de zonas industriales, de parques tecnológicos, los semilleros de empresas, etc.

- c) Medidas facilitadoras: aquellas actuaciones en las que las administraciones se ocupan de establecer organismos, instituciones o agentes intermedios cuya función es, precisamente, resolver cuestiones intermedias en el desarrollo del proyecto empresarial. Ejemplos de ello son:
- Las sociedades de capital de riesgo, normalmente coparticipadas por agentes públicos y privados, con la finalidad de contar con una herramienta financiera que facilite la necesidad temporal de fondos de un determinado proyecto empresarial.
 - Las sociedades de garantía recíproca, normalmente coparticipadas por agentes públicos y privados, con la finalidad de proporcionar avales para un determinado proyecto empresarial.

PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS ECONÓMICOS

Es el tercer gran eje de actuación de las Administraciones públicas como proveedor de bienes que contribuyen a la dotación económica de la sociedad (carreteras, puertos, infraestructuras) y a su bienestar y calidad de vida (educación, sanidad, servicios sociales).

3. *El marco institucional de la Unión Europea y la Economía Social*

Dentro de la Unión Europea el organismo más relevante a efectos de formulación de políticas públicas es, sin duda, la Comisión Europea, en la medida en que es la única Institución que goza de iniciativa legislativa. Además, como órgano ejecutivo es la responsable de gestionar y ejecutar el presupuesto de la Unión Europea.

Sin embargo, pensamos sin duda que la Comisión está sujeta a ciertas tensiones contradictorias. Por un lado, como burocracia se ve en la necesidad de mantener cierta neutralidad política; por otro lado, como plataforma política, con iniciativa legislativa en exclusiva, actúa como un actor político con características muy particulares. Este órgano colegiado debe actuar en interés del conjunto de la Unión Europea pero sus miembros no son elegidos por el electorado, sino que son nombrados por los gobiernos nacionales, por lo que los límites de su margen de autonomía se cuestionan en no pocas ocasiones. Por otro lado, a cada Estado miembro le corresponde un Comisario, estando organizado su trabajo por áreas departamentales, conformando cada una de ellas una Dirección General. Son éstas las que conciben y elaboran las propuestas legislativas, pero para que sean adoptadas deben ser aprobadas previamente por aquellos.

El reconocimiento institucional de la Comisión Europea hacia la Economía Social se plasma en la creación, en 1989, de la Unidad de Economía

Social que desaparece como tal con la reestructuración administrativa de la Comisión en 2000.

En febrero de 1994 la Comisión aprueba un Programa Multianual (MAP) de trabajo para cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones (CMAF). Su objetivo es desarrollar la infraestructura necesaria para que el sector tenga acceso a Europa. Sus prioridades eran:

- Realizar un acercamiento horizontal, promoviendo estudios y estableciendo un comité consultivo
- Apoyar acciones específicas en cuatro áreas: cooperación transnacional en la búsqueda de nuevas actividades, intercambio de información, divulgación de innovaciones sociales y fortalecimiento del rol de la Economía Social.
- Mejorar las estadísticas, apoyar la formación, la investigación y el desarrollo del sector.

Este programa de trabajo avanzó en la elaboración de Estatutos Europeos (para cooperativas, mutuas y asociaciones), en estadísticas, en la creación del Comité Consultivo para las CMAF y en la puesta en marcha de tres proyectos pilotos de financiación (SOFICATRA), formación (REEN) e información (ARIES).

En 2000, la integración de la Dirección General para Políticas de Empresa, Comercio Distributivo, Turismo y Economía Social dentro de la Dirección General de Empresa hace que el área de Economía Social se reparta en dos Departamentos distintos. Por un lado, las cooperativas cuyo marco de referencia institucional de la Comisión Europea será la Unidad 3B de «Cooperativas, Artesanado, PYMES y Mutualidades» integrada dentro de la Dirección de Empresas de la Comisión Europea desde 2000⁶. Por otro lado, las fundaciones y las asociaciones se reintegran dentro de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales.

Esta unidad está centrada particularmente en los aspectos empresariales de cooperativas, y mutualidades, como así lo ha declarado Françoise La Bail, Directora General adjunta de la Dirección General de Empresa e Industria:

«la mayoría de los actores de la Economía Social entran dentro de la categoría de pequeñas y medianas empresas. Este es el motivo por el que los agentes de la Economía Social han sido incluidos bajo la política de la Comisión Europea en materia de PYMES, cuya finalidad es fomentar el espíritu emprendedor y facilitar la labor de todo tipo de empresas pequeñas. Se pretende de esta forma responder a las distintas necesidades de las empresas de la Economía Social, se trate de empresas dedicadas al desarrollo local, al cui-

⁶ Unit B3 of DG Enterprise – «Crafts, Small Enterprises, Co-operatives and Mutuals».

dado de las personas mayores, a la asistencia de los desempleados con miras a reintegrarlos en el mercado laboral, u otros ámbitos de actividad sin ánimo de lucro. Cuando se formulan nuevas políticas, siempre se tiene en cuenta en primer lugar a las pequeñas empresas.»⁷.

Entre los objetivos de esta unidad destacan:

- El fortalecimiento de las actividades a favor de cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones en las políticas y programas de la Comisión.
- La consulta con las organizaciones representativas de cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones.
- El desarrollo de vínculos con autoridades políticas responsables de la regulación y desarrollo de la Economía Social en los Estados Miembro de la Unión Europea.

Entre las iniciativas institucionales promovidas por esta Unidad, cabe destacar:

1. La Consulta realizada en 2002 sobre las empresas Cooperativas cuyos resultados fueron recogidas en la Comunicación [COM(2004)18] sobre el fomento de las Cooperativas, de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Los puntos esenciales de la Comunicación giran entorno a los siguientes objetivos:
 - Fomentar una mayor utilización del modelo cooperativo en Europa, mejorando la visibilidad, las características y la comprensión del sector.
 - Seguir mejorando la legislación europea sobre cooperativas.
 - Mantener y mejorar la situación de las cooperativas, así como su contribución a los objetivos comunitarios.

Este documento de la Comisión Europea avanza las claves de hacia dónde debería encaminarse la actuación comunitaria. En él se contemplan 12 acciones y se indica el área de la Política Comunitaria en la que debería estar incluida la medida concreta relacionada con cada acción.

2. La aprobación del Reglamento (CE) n.º 1435/2003 del Consejo sobre el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE). Nueva re-

⁷ Implícitamente se reconoce sólo los agentes empresariales de la Economía Social, dejando fuera aquellos otros actores, tales como las fundaciones o las asociaciones, y dentro del mundo empresarial explícitamente se identifica la Economía Social con la pequeña empresa y con contenidos bastante definidos. «Medidas emprendidas a nivel europeo a favor de las empresas de la Economía Social», documento presentado por La Bail para CEPES, el 18 de julio de 2006.

gulación que se enmarca en el proceso de consolidación del mercado interior, eliminando obstáculos a los intercambios y a las estructuras de producción de escala comunitaria.

3. El apoyo a la creación de experiencias intersectoriales, desde 1994, que culmina con la constitución de un Comité Consultivo Informal para las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones, actualmente integradas en la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF). Esta Conferencia actúa como interlocutor institucional intersectorial en el ámbito de la Economía Social en la Unión Europea.
4. La creación de una Manual para la elaboración de Cuentas Satélite de las empresas de la Economía Social concluido en diciembre de 2006.

En síntesis, la Unidad 3B de la Dirección de Empresas de la Comisión Europea se nos presenta como la principal referencia institucional de la Unión Europea para las cooperativas. Su importancia se debe a que:

- Concentra en su seno buena parte de la capacidad de iniciativa en el proceso de formación de políticas (policy-making) vinculadas con el cooperativismo y la Economía Social.
- Se constituye como un actor fundamental en la fijación de la agenda y el alcance de las políticas comunitarias en el ámbito de las cooperativas y la Economía Social.
- Se establece como uno de los principales interlocutores institucionales de las cooperativas y la Economía Social.
- Se presenta como principal observador institucional comunitario en la implementación de políticas públicas de fomento de la Economía Social que se extienden a los largo de las distintas áreas funcionales de la Comisión Europea.
- Tiene capacidad de evaluar los resultados de las políticas de fomento cooperativo, y por tanto, también de formular recomendaciones y/o reformular propuestas de actuación.

Por otra parte, desde 1990 en el Parlamento Europeo funciona un Intergupo Parlamentario de la Economía Social. Este grupo funciona como observatorio y como cuerpo de vigilancia en relación a las políticas europeas vinculadas con la Economía Social (cohesión social, protección social, salud, seguros, servicios de interés general, competencia, RSC, empleo, etc.). Así mismo, se ha convertido en un punto de reunión para representantes de cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones con representantes del Parlamento Europeo, de la Comisión y del Comité Económico y Social Europeo.

En octubre de 2007 el Intergupo acordó un Memorandum de la Economía Social en el que se incluyen una serie de recomendaciones.

REINO UNIDO

4. *Aproximación histórica al contexto económico-político británico contemporáneo*

Para poder entrelazar las políticas públicas destinadas a fomentar la Economía Social británica, con el objetivo último de establecer las bases del análisis comparado, es conveniente desarrollar una primera aproximación al contexto socio-económico experimentado por el Reino Unido en las últimas décadas. Esta aproximación nos proporcionará las claves para poder entrever cómo se ha desarrollado el ámbito económico, y por ende de qué manera se ha replanteado la labor pública en aras a establecer ciertas garantías sociales a este crecimiento económico.

El devenir de la economía británica en las tres últimas décadas se podría diferenciar en dos épocas con rasgos claramente distinguibles: el capitalismo popular impulsado por Margaret Thatcher y la «tercera vía» como reformulación de la socialdemocracia llevada a cabo por el laborismo de Tony Blair. Cómo se verá a continuación, ambas corrientes ideológicas convergerán en la privatización del ámbito económico y en la asunción por parte pública de ser el garante del desenvolvimiento óptimo de los mercados.

Tras varios periodos de nacionalizaciones de la industria que se sucedieron durante el siglo xx a manos de sucesivos gobiernos socialdemócratas, en el año 1979 llegará al poder la posteriormente recordada como la «Dama de Hierro», acompañada de una batería de medidas neo-liberales. Contando con el importantísimo asesoramiento de la «Escuela de Chicago», Thatcher vendrá decidida a dismantelar el sector económico de control estatal subsanando las rigideces de un sector público poco eficiente mediante un profundo proceso privatizador. Esta ola privatizadora abordará incluso la privatización de empresas cuya propiedad pública venía justificada por la teoría clásica por los fallos del mercado, y que eran públicas en la mayor parte de los países del entorno.

Las consecuencias de dichas políticas tuvieron una notable incidencia tanto en el tejido económico del país como en el sector público. Un sector empresarial público que en el año 1980 generaba el 20% del empleo y del valor añadido del país, significaba para el año 1993 algo menos que el 5%. La profunda crisis industrial se solventaba a golpe de terciar cada vez más la economía. Pero tal vez el cambio de mayor envergadura tuvo lugar en la mentalidad de las personas, las cuales pasaron de ser ciudadanos pasivos a tomar de nuevo las riendas de su futuro económico, asentándose en el capitalismo popular que restringía el desempeño público en la vida económica.

Esta mentalidad que iba haciendo mella en la sociedad británica también tuvo su reflejo en el particular laborismo que se inició cuando Tony Blair se apoderó del cargo de primer ministro. A lo largo de los años 80 las socialdemocracias europeas debatían sobre distintos modelos que superasen

la antigua socialdemocracia y se ajustasen mejor a los nuevos tiempos. La denominada «Tercera Vía», planteada por Giddens, fundamentada principalmente por el laborismo británico se erigió en el ideario que marcaría las pautas de las políticas económicas venideras.

Esta reformulación de la socialdemocracia se situaba entre la fuerte intervención estatal en la vida económica y social que preconizaba la socialdemocracia clásica por un lado y la mínima expresión que concedía el *thatcherismo* al papel del gobierno por otro. La «Tercera Vía» rechazaba el Estado de Bienestar tal y como se había concebido hasta entonces, y propondría una nueva manera de intervenir en algunos ámbitos socio-económicos, y de no intervenir en los casos en los que dicha injerencia supusiera un obstáculo para el normal funcionamiento de los mercados. De plantear políticas públicas de protección a los más desfavorecidos, se pasará a establecer las condiciones necesarias e infraestructuras pertinentes que posibiliten la igualdad de posibilidades y el libre desarrollo de las personas en el ámbito económico.

Para no extendernos más y volver a reenlazar esta primera introducción con el tema que nos ocupa, destacaríamos dos aspectos del replanteamiento general del Estado de Bienestar que resumen sustancialmente el contexto mediante el cual se relacionan las políticas públicas y la Economía Social en el Reino Unido a día de hoy:

- Por un lado, El Estado tomará la figura de *Estado social inversor*. Es decir, el Estado, a través de sus inversiones en distintos ámbitos, creará las infraestructuras necesarias y fomentará el capital humano de todos sus ciudadanos en aras a que ellos mismos sean los que generen una mayor riqueza y las estructuras que garanticen una mayor cohesión social (llámese capital social).
- Asimismo, el Estado de Bienestar se concebirá ahora como la «Sociedad del bienestar». Se abre el ámbito del gobierno a la participación de administraciones locales, empresas que operan en el lugar y demás agentes provenientes del Tercer Sector (asociaciones no lucrativas, agencias de desarrollo, ONG's, etc.), pasando del Gobierno tradicional a lo que se ha venido a llamar como «Gobernancia» (*governance*). La provisión de bienes de interés general, justificación última de la intervención del Estado, quedará pues en manos de más agentes que el sector gubernamental (sector económico y sociedad civil).

De esta primera aproximación a la economía británica se concluye que, en lo que a la Economía Social se refiere, ha sido un sector que ha ido ganando importancia a medida que se ha privatizado la provisión pública de ciertas actividades, y en consecuencia, se ha ido ampliando y diversificando el amalgama de actores que operan dentro de lo que podríamos considerar como Tercer Sector.

5. *La Economía Social británica y sus componentes*

5.1. ECONOMÍA SOCIAL: UN CONCEPTO EN DESUSO

Antes de identificar los principales agentes que forman parte de la que podríamos considerar en sentido amplio como Economía Social o Tercer Sector, es de vital importancia destacar que la Economía Social ni se entiende, ni se reconoce, y por lo tanto ni se denomina, en la tradición anglófona de la misma manera que en la tradición francófona.

Tal y como se argumenta en el informe elaborado recientemente por CIREC-España a petición de la Comisión Europea, titulado «La Economía Social en la Unión Europea», el concepto de Economía Social no es asumido ni por las autoridades públicas, ni por el mundo académico ni por las propias organizaciones y empresas que componen el sector. En lugar de dicho concepto, los conceptos afines de mayor aceptación son Empresa Social (*Social Enterprise*) y Tercer Sector (*third-sector organizations*). El *non-profit sector* (sector no-lucrativo o sin ánimo de lucro) también es un concepto ampliamente empleado, aunque —claro está— no se trata de un concepto capaz de englobar todas las organizaciones pertenecientes a la Economía Social (en tanto que descarta todas las organizaciones que obtienen beneficios).

Esta diferenciación no tiene que ver con intento alguno de apropiación de un nuevo concepto. Responde más, en nuestra opinión, a los distintos enfoques metodológicos que las distintas escuelas académicas necesitan emplear para denominar realidades dispares. Aunque en lo sustancial ambos conceptos convergen en gran medida, en la identificación de los agentes susceptibles de formar parte de las mismas, sin que se perciban diferencias a tener en consideración.

Claro está que estas diferencias se corresponden con una distinta tradición y evolución de las economías en cada país y de la necesidad de ampliar el concepto a medida que surjan nuevas organizaciones que podrían ser adscritas al sector. Es por ello que primeramente realizaremos un estudio acerca de las organizaciones más tradicionales que conforman la Economía Social británica y, acto seguido, abriremos un apartado donde se analizarán los nuevos ámbitos de actuación donde operan nuevos agentes que se amparan dentro de lo que denominaremos Empresa Social.

5.2. ORGANIZACIONES MÁS TRADICIONALES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Las organizaciones que cuentan con un mayor recorrido en la evolución económica del Reino Unido son las que tradicionalmente se han concebido como núcleo duro de la Economía Social, a saber: cooperativas, mutuas y asociaciones voluntarias o sin ánimo de lucro.

En cuanto a la importancia de cada una de ellas, según los datos elaborados por Eurostat en el año 1997 (desde entonces no se elabora un indicador de ese tipo), las cooperativas daban empleo a 131.971 trabajadores, las mutuas a 27.500 personas y 1.473.000 personas trabajaban de forma voluntaria en alguna asociación no lucrativa. En total, el sector empleado por la Economía Social significaba un 6,1% del empleo total.⁸

En lo que concierne a la propia composición interna de la Economía Social salta a la vista que dicho sector tiene un marcada sesgo hacia el «trabajo voluntario». De 100 trabajadores de la Economía Social en el Reino Unido, 88 trabajan de forma voluntaria, 8 son socios cooperativos y sólo 4 son mutualistas⁹. Este predominio total del trabajo voluntario nos proporciona una idea clave para definir la estructura socio-económica británica (especialmente en lo concerniente a las políticas sociales y los principales protagonistas de las mismas) y la tipología del Estado de Bienestar al que responden.

En lo que a las cooperativas se refiere, las más extendidas sin duda alguna son las cooperativas de consumo con 104.000 socios-trabajadores y más de 9,2 millones de miembros. La *Co-operative Wholesale Society* (cooperativa que opera como minorista) es la principal referencia por tamaño de empresa y por estructuras creadas en su seno que facilitan servicios financieros a los propios miembros. En segundo lugar estarían las cooperativas agrarias, con algo más de 12.000 empleados, y en último lugar las cooperativas de crédito, con el *Co-operative Bank* al frente, que aun disponiendo de un menor volumen de empleados, financia proyectos éticos de apoyo a los grupos más desfavorecidos. Asimismo las *Building Societies*, mutuas financieras de crédito hipotecario, que se rigen por el principio una persona / un voto, contaban en 2005 con alrededor de 35.000 empleados. No obstante, a partir de los años 80 y tal y como defiende la mayoría de la doctrina se ha dado una clara desmutualización de dichas organizaciones, asumiendo el principio de proporcionalidad del capital y rechazando lo sustancial de los valores por lo que se crearon.

A propósito del sector voluntario, con un claro predominio del sector, destacaríamos la relación existente entre éste y un Estado de Bienestar liberal con un gasto público escaso y con una iglesia protestante con menor participación en el bienestar social que la católica. Es por ello que el sector voluntario se ha hecho cargo de la provisión de bienes de interés general

⁸ Datos elaborados por Eurostat para el año 2002-2003.

⁹ Del análisis comparado entre países de la UE se desprende que sólo Suecia y Países Bajos superan al R.U. en el índice de porcentaje de voluntarios respecto de la población activa total (5.1, 5.1 y 3.6 respectivamente. Sin embargo, en números absolutos, es R.U. el que mayor número de voluntarios alberga. (informe de CIRIEC-España, 2007).

principalmente en sectores como los servicios sociales, la educación, la cultura y el ocio.

Al hilo de lo que hemos expuesto hasta ahora sobre el modelo de bienestar británico, las nuevas cooperativas y organizaciones de la Economía Social que han ido surgiendo en los últimos años, nacen como respuesta a los cada vez más acusados «fallos de Estado», en ámbitos como la provisión de viviendas, el mercado laboral, problemas de desempleo o proyectos de desarrollo local. Se abren, pues, por omisión nuevos campos de actuación en donde se están gestando nuevos proyectos que además de impulsar el trabajo voluntario, crean estructuras con cada vez mayor capacidad de autofinanciación y autogestión.

5.3. NUEVOS CAMPOS DE ACTUACIÓN, NUEVOS AGENTES Y NUEVO CONCEPTO DE EMPRESA SOCIAL

En la línea de lo expuesto hasta ahora, el desmantelamiento de la provisión pública de ciertos bienes ha ampliado el campo de actuación de las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Para poder integrar a todas estas nuevas experiencias dentro de un denominador común, la escuela anglosajona ha optado por emplear el concepto Empresa Social, que viene a aglutinar a todas aquellas empresas con una marcada misión social, es decir a todas las empresas que reinvierten la mayor parte de sus beneficios en alguna obra social.

Tal y como defiende la eminente investigador de la Universidad Abierta de Londres Roger Spear en el libro publicado en el año 2002 bajo el título *The Emergence of Social Enterprise* (coord. Borzaga y Defourny), las nuevas organizaciones que se identifican como Empresas Sociales se podrían resumir en cuatro grandes bloques:

- a) *Nuevas cooperativas y mutuas*: Desde los 80, han experimentado un incremento sustancial principalmente dos nuevas empresas cooperativas: las cooperativas de trabajo-asociado y las cooperativas sociales. Estas iniciativas suelen establecerse a nivel local, creando pequeñas firmas que a su vez crean redes entre ellas. Entre las cooperativas sociales, habría que destacar las dos con mayor dinamismo: cooperativas de cuidados sociales (*social care co-ops*) y cooperativas de empleo (*social employment co-ops*). Todas estas nuevas cooperativas, junto con las empresas sociales (empresas con un objeto similar pero sin forma jurídica cooperativa), han conseguido incidir significativamente en el empleo de personas con discapacidades.
- b) *Organizaciones voluntarias de comercio*: Estas nuevas organizaciones son fruto de la progresiva profesionalización de las organizaciones

voluntarias. Se consideran empresas sociales las organizaciones voluntarias que, financiadas mediante fondos benéficos, comercian y distribuyen beneficios de alguna manera. Tiene cada vez mayor peso en los proyectos de desarrollo local, en la formación y atención de grupos muy específicos, en la organización de eventos culturales e incluso en empresas de reciclaje de ropa.

- c) *Organizaciones de intermediación laboral*: Estas son organizaciones que emplean a la gente a tiempo parcial o completo, les ofrecen formación pero siempre durante un periodo limitado, de tal manera que consiguen comerciar con ciertos productos que de lo contrario nunca podrían haber sido producidos. Cumplen así con un objetivo social y al mismo tiempo generan valor añadido. Estas iniciativas están estrechamente vinculados con programas de desarrollo local, al estilo de las *agencias de desarrollo local* que conocemos en nuestro entorno.
- d) *Empresas comunitarias*: surgidas en un principio en áreas rurales, hoy en día se han expandido a espacios inter-urbanos. Con principios parecidos a los cooperativos, los miembros de la comunidad compran participaciones en las empresas comunitarias y de algún modo tiene capacidad de decisión sobre ellas. Estas empresas ofrecen servicios de transporte y abren establecimientos, creando actividades que redundan en beneficio de la comunidad.

Todas estas nuevas organizaciones tienen distintas fuentes de financiación. La mayoría no goza de subvenciones públicas (excepto las organizaciones puramente voluntarias y algunas empresas comunitarias), de tal modo que están obligadas a comerciar en el mercado para poder mantener su capacidad de auto-financiación. Sin embargo, cabría señalar que dichos mercados son en el fondo cuasi-mercados, ya que es el Estado quien delega, a través de la concesión de contratos, en estas nuevas organizaciones la provisión de estos bienes que hasta ahora eran de competencia pública.

En definitiva, se observa que la mayoría de las nuevas empresas sociales que se han ido extendiendo concuerdan con una clara tipología de empresas de tamaño limitado, con gran entronque territorial, buenas conocedoras de las necesidades específicas locales, y con una marcada vocación a prestar los servicios que desde los poderes públicos se descentralizan sobre las autoridades locales y demás agentes de los programas de desarrollo local.

5.4. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL CONCEPTO *SOCIAL ENTERPRISE*

Aunque el objeto de este trabajo no sea entablar un debate teórico acerca de la conveniencia de adoptar el concepto anglosajón de Empresa Social, como una aportación capaz de englobar a un sector más signifi-

sideramos de interés recoger brevemente cuáles son los principios teóricos que delimitan dicho concepto. La asunción de dichos principios, podría ser un instrumento útil para que al fin y a la postre, los *policy makers* de cada país puedan identificar en base a estos principios, sobre qué realidad deberían de incidir.

La definición propuesta por la red EMES¹⁰ en un artículo denominado «*Defining Social Enterprise*» distingue los criterios más económicos de los indicadores que son eminentemente sociales.

Los criterios económicos vendrían a ser cuatro:

- Una actividad prolongada en el tiempo en la producción y venta de bienes y servicios (quedarían excluidas las organizaciones voluntarias que no actúan en el mercado).
- Un alto grado de autonomía (entendida como autonomía de decisión).
- Un grado significativo de riesgo económico (la continuidad del proyecto dependerá siempre del éxito económico).
- Una mínima remuneración del trabajo (no todo el trabajo puede ser voluntario).

Los objetivos sociales serían:

- Objetivo explícito de beneficiar a la comunidad (proyectos que buscan la responsabilidad social a nivel local).
- Iniciativas que nazcan de la propia sociedad (la Empresa Social como el resultado de una dinámica colectiva previa).
- El poder de decisión no depende del capital aportado (máxima democrática: un miembro un voto).
- Una esencia participativa, que involucre a las distintas partes afectadas por la actividad (*stake-holder model*).
- Distribución limitada de beneficios.

Así, las ideas fuerza que orientan la actividad de las Empresas Sociales son: democracia, servicio a la comunidad y sostenibilidad económica.

6. *Políticas públicas y Economía Social*

En el análisis previo sobre la composición de la Economía Social del Reino Unido se ha visto que existe una relación muy estrecha entre la evo-

¹⁰ Red Europea de investigación, formada por académicos e investigadores de todos los países de la Unión Europea, que ofrece el mayor grado de conformidad entorno a la definición de la Empresa Social.

lución del sector público y la provisión privada de ciertos bienes y servicios. Se ha ido consolidando un Estado de Bienestar de corte liberal que ha ido dejando en manos del sector privado, ámbito en donde la intervención pública ha estado tradicionalmente establecida, tales como: los servicios de empleo, la vivienda, el desarrollo local, servicios financieros, y principalmente servicios sociales.

En este capítulo desarrollaremos el marco teórico de la relación entre las Administraciones Públicas y la Economía Social, a través de las políticas públicas destinadas al fomento de la misma, en base al siguiente esquema de trabajo: por un lado se analizarán las políticas dirigidas a las organizaciones de la Economía Social por sus dos vertientes: políticas de oferta y políticas de demanda. Por último, se hará un breve acercamiento a las políticas de empleo que inciden indirectamente en el ámbito específico de la Economía Social.

6.1. POLÍTICAS DE OFERTA: MEDIDAS INSTITUCIONALES Y FINANCIERAS

6.1.1. Reconocimiento institucional

Tal y como argumentará Mike Aiken en su artículo «Towards market or state?», el contexto de la relación entre la administración laborista y el Tercer Sector viene marcada por una creciente mercantilización de la provisión social y un impulso explícito del gobierno central en apoyo de las Empresas Sociales. Así, el marco de las políticas públicas ha venido dado por diversas estrategias inter-departamentales, tales como la *Social Enterprise Strategy* 2002-2006, el cual también ha sido aplicada por las administraciones regionales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

Esta estrategia ha sido dirigida por la Unidad para la Empresa Social, órgano dependiente del Departamento de Industria y Comercio como subdivisión de la Unidad para el Servicio a las Pequeñas Empresas. Vía esta unidad se estima que en 2004, para el caso concreto de las entidades benéficas (*charities*), el 2% del gasto público total en R.U. (alrededor de 95 billones de euros) fue destinado al sector voluntario.

En mayo del 2006 se creó el Gabinete del Tercer Sector, fruto de la confluencia entre la Unidad para la Empresa Social y la Dirección de Comunidades Activas, motivado por la creciente importancia del Tercer Sector. Entre sus cometidos destacan la labor de coordinar el partenariado entre el Tercer Sector y el Gobierno, obtener fondos para financiar proyectos de desarrollo, promover una mejor reglamentación para el sector y elaborar informes y estudios que mejoren el conocimiento acerca del sector. Mediante este órgano el sector se dota de una amplia representatividad y una alta capacidad de interlocución con los poderes públicos.

Se observa por lo tanto un claro compromiso adoptado por las Administraciones públicas de fomentar dicho sector. No obstante, cabría matizar que no todas las Empresas Sociales reciben el mismo trato, ya que sin duda alguna, las grandes protagonistas del sector son las organizaciones voluntarias, acaparando la mayor parte de la ayuda pública, seguidas muy de lejos por las cooperativas.

No obstante, tal y como veremos a continuación, estas políticas de ayudas y subvenciones son cada vez menos populares, y las políticas públicas se canalizan por otros medios.

6.1.2. Reconocimiento normativo y registral

Tal vez éste sea el aspecto menos desarrollado, en el sentido de que no existe ninguna ley específica ni para las cooperativas, ni para las mutuas, ni para las asociaciones voluntarias. Por iniciativa del gobierno y la Unidad para las Empresas Sociales se introdujo en 2005 la figura legal de *Community Interest Company* (Empresas de Interés Comunitario).

Algo similar ocurre con el hecho registral. Las empresas sociales no disponen de registros propios. Pueden registrarse bien como compañías (amparadas bajo la ley de las compañías (*company law*) con unas cláusulas específicas por ser compañías de garantía limitada, controladas por los propios miembros, etc.), bien como sociedades industriales y de providencia (*Industrial and Provident society law*), o bien como entidades benéficas (*Charities Act 2006*). Existe a este respecto un Registro de Sociedades Amistosas (*Registrar of Friendly Societies*), provisto para cubrir las necesidades de las *I&P societies*, que beneficia en mayor medida a las cooperativas registradas como tales que a las empresas registradas como compañías.

6.1.3. Medidas financieras

Hemos podido constatar que no existe ningún fondo ni producto financiero específico para las Empresas Sociales. La infraestructura financiera existente para el fomento de pequeñas empresas y el desarrollo comunitario, contempla por igual a todas las pequeñas empresas o proyectos de desarrollo local, sin hacer mención alguna sobre el hecho diferencial de las Empresas Sociales. Es por ello que las Empresas Sociales pueden y de hecho optan a dichos fondos en igualdad de oportunidades que cualquier otro proyecto empresarial.

Dicho esto, cabe recalcar que las ayudas directas al sector en forma de subvenciones son cada vez menos importantes y se destinan principalmente a las organizaciones voluntarias de mayor tamaño y tradición. Además de la infraestructura de financiación mencionada, se desconoce que haya ningún

tratamiento fiscal específico que beneficie la actividad de las Empresas Sociales Sin embargo, el mencionado apoyo gubernamental se hace cada vez más atendiendo a las políticas de demanda mediante la relación contractual entre la Administración y las Empresas Sociales.

6.2. POLÍTICAS DE DEMANDA: LA EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS DE BIENESTAR SOCIAL

6.2.1. La contractualización

El enfoque de las políticas de demanda incide no tanto en la propia estructura de la Economía Social, fomentando y fortaleciendo el sector, sino que pretende apoyarlo por la vía de lo que hace, es decir, incentivando la actividad económica que desempeña.

Se observa claramente que en el Reino Unido se hace más hincapié en este tipo de medidas, que de algún modo logran desvincular al Estado del fortalecimiento de la oferta, y desvían la actuación pública hacia la promoción y profesionalización de la sociedad civil, a través de su estructuración en el Tercer Sector.

La relación entre los poderes públicos y la Economía Social se establece principalmente en base a contratos. Dicha relación contractual se materializa de la siguiente manera: el sector público hace un uso cada vez más generalizado de la contratación externa para la provisión de ciertos servicios (principalmente servicios sociales). Esta relación contractual establece otra relación entre el financiado y el financiador ya que la continuidad de la concesión no depende tanto de la capacidad de presión de la empresa externa o de la voluntad de la administración pública, como del éxito obtenido por dicha empresa externa en términos de rentabilidad. De este modo, el gobierno evita que los fondos destinados a ese fin caigan en saco roto y obliga al mismo tiempo a las empresas externas a que desarrollen estructuras que sean competitivas en el mercado.

A esta especie de concurso público, las Empresas Sociales acceden como cualquier otra empresa. En la elección del mejor candidato es en donde puede actuar el gobierno, priorizando ciertas «cláusulas sociales» o «cláusulas de inserción» frente a la selección en base al precio. Lo que ocurre es que no siempre es fácil cuantificar los beneficios sociales que se supone se desprenden de la actividad de las Empresas Sociales, por lo que en la mayoría de los casos las Empresas Sociales deberán competir en precios con los demás aspirantes. Las posibilidades de hacer efectiva una discriminación positiva por parte de las Instituciones públicas en relación a las Empresas Sociales en ocasiones genera unas consecuencias un tanto perversas, en la medida en que introduce la lógica puramente capitalista en la provisión de bienes de interés general.

6.2.2. La solvabilización directa

Esta es la segunda vía para fomentar las empresas sociales, que se basa en el impulso indirecto a través de hacer solvente una demanda de ciertas necesidades que serán provistas por las propias empresas sociales (básicamente servicios sociales, servicios de cuidados y atención a los domicilios). Se trata pues, de crear nuevos mercados incentivando la demanda.

A raíz de las recientes reformas en el Sistema Sanitario y de Cuidados, se pretende des-institucionalizar el sistema sanitario, y desplazar la provisión de dichos servicios a entidades locales y organizaciones de atención a domicilio. Esta política va acompañada de un trasvase de fondos desde el Departamento de Seguridad Social hacia los Departamentos Locales de Servicios Sociales.

De esta manera, el gobierno británico ha impulsado la creación de nuevas Empresas Sociales a través de la concesión de ayudas a usuarios con problemas de salud. Las personas que declaran tener alguna invalidez, problemas de movilidad o necesidad de ser atendidas en casa, han podido acceder a cada vez mayores ayudas sociales. Para la provisión de dichas necesidades, convertidas en nuevas demandas gracias a la financiación pública, se ha ido creando una inmensa red de cooperativas sociales y organizaciones voluntarias (cada vez más profesionalizadas), ya que al tener menor tamaño y tener un conocimiento más cercano, solventan con mayor eficacia los problemas burocráticos de la sanidad pública y son capaces de prestar una atención más personalizada.

Por el contrario, la adopción de dichas lógicas capitalistas en la provisión de servicios de bienestar también ha acarreado consecuencias no deseadas, en la medida en que los mercados que muestran mayores tasas de rentabilidad (por ejemplo residencias para ancianos) son absorbidas por grandes empresas privadas que son competitivas en precios y, sin embargo, los mercados con menos margen de beneficios quedan en manos de grandes organizaciones voluntarias que, aunque cada vez están más profesionalizadas, siguen dependiendo en gran medida de las ayudas públicas. En definitiva, no hay evidencia alguna que sugiera que mediante este sistema, pueda haber una oferta consolidada para aquellos servicios sociales que por definición son deficitarios (precisamente razón por la que se justifica la intervención pública).

ITALIA

7. *Introducción*

Como apunte introductorio diremos que el término de Economía Social no es muy significativo en Italia. Incluye a cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones. Sin embargo, dentro de la referida acepción es unánime

la opinión de que lo verdaderamente relevante son las cooperativas. Las cooperativas sociales, a su vez, quedan enmarcadas también dentro del llamado Tercer Sector. El Tercer Sector, es la parte de la Economía Social orientada en beneficio del interés público sin distribución de resultados. Ésta última se compone de:

- Asociaciones no reconocidas (*associazioni non riconosciute*): se refiere comúnmente a asociaciones culturales, a veces llamadas, de promoción social. Por ejemplo, las asociaciones culturales y recreativas *non-profit*.
- Organizaciones de voluntariado.
- Cooperativas sociales.
- Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo.
- Asociaciones reconocidas y Fundaciones.

Dentro de estas familias la figura clave es la cooperativa social. A ella nos referiremos de forma detallada más adelante, para resaltar sus especificidades y su doble condición en tanto que cooperativa e integrante del Tercer Sector. Sin embargo, en las líneas que siguen, y con la voluntad de atender primero los aspectos generalistas, nos centramos en las sociedades cooperativas.

8. *El cooperativismo en Italia*

Italia cuenta en la actualidad con más de 60.000 cooperativas, de las cuales casi 5.000 se ubican en la comarca de Emilia-Romagna. El grueso de estas cooperativas son precisamente, las asimilables a las cooperativas de trabajo, que de hecho representan más del 90% del total de cooperativas italianas. Sin embargo, hay que destacar el crecimiento de las cooperativas sociales en los últimos años tanto a nivel nacional como regional.

El nuevo derecho societario introducido en 2003 ha reducido sensiblemente la tipología de la empresa cooperativa, reduciéndola a tres grupos:

- Sociedad cooperativa.
- Cooperativa social. En esta categoría se diferencian las de Tipo A (de servicio sociosanitarios y educativos) de las de Tipo B (actividades diversas: comerciales, industriales, agrícolas, etc., cuyo objetivo es la inserción laboral de sectores desfavorecidos).
- Consorcio cooperativo.

En relación a los datos sobre el número de cooperativas, en cifras oficiales referentes al 2005, y desglosados por la diferente tipología establecida en el hecho cooperativo, podemos ver los siguientes:

- Sociedades cooperativas: 64.934.
- Cooperativas Sociales: 5.064
- Consorcios de Cooperativas: 399
- **TOTAL: 70.397**

9. *Repaso histórico*

A lo largo del siglo XIX, los límites que frenaron el desarrollo del cooperativismo italiano fueron la falta de objetivos comunes, su heterogeneidad y sus diferencias regionales. De esa época proviene ya la primera división ideológica entre la corriente socialista (cooperativismo rojo) y la católica (cooperativismo blanco). El núcleo fuerte lo constituían las grandes cooperativas de consumo de los centros urbanos, con cierta incidencia en el mundo rural. En el seno de la *Lega Nazionale delle Coopertive e Mutue* (Lega) el cooperativismo rojo era el hegemónico.

En 1913 se crea el *Instituto Nazionale di crédito delle Cooperazione*, el primer ente de financiación de las cooperativas.

En vísperas de la I Guerra Mundial el cooperativismo italiano había adquirido rasgos de un movimiento de masas aunque mal organizado. Con el estallido de la guerra el cooperativismo sufre una reestructuración interna para permitir integrarse en el aparato de movilización del Estado. Las relaciones con el Estado se intensificaron, lo que provocó fuertes polémicas dentro del movimiento. La base social de la Lega, mayoritariamente obrerista, reclamaba su naturaleza de movimiento obrero y exigía la adopción de una postura no colaboracionista con los intereses capitalistas, acercando con ello su discurso al también no belicista partido socialista. La reestructuración del cooperativismo tuvo un carácter vertical, creándose en el seno de la Lega federaciones nacionales de sector para las distintas categorías de cooperativas de trabajo, de producción, de consumo, agrarias, etc. Aunque cada federación logró un grado de desarrollo diferente, compartían un rasgo común: surgieron como respuesta a la necesidad de romper su tradicional aislamiento y dispersión.

El mundo cooperativo salió reforzado de la I Guerra Mundial al haber demostrado su eficacia en circunstancias críticas. Se presentó como un elemento clave para la reestructuración económica del país. En poco más de dos años se duplicaron las cooperativas de producción, se mantuvieron constantes las de consumo y se redimensionaron las de crédito y agrarias.

Por otro lado, reaparecieron las viejas disputas entre socialistas y católicos sobre el papel de las cooperativas. Resultaba cada vez más difícil que la Lega siguiera jugando el papel unitario que había desempeñado, surgiendo otras estructuras cooperativas, como la Confederación Católica de Cooperativas, la Federación de Cooperativas de Excombatientes, el Sindicato Na-

cional de las Cooperativas o el Sindicato Italiano de Cooperativas, este último de corte fascista.

La corriente católica, hasta entonces integrada en la Lega, creó su propia central cooperativa, denominada *Confederazione delle Cooperative Italiane* con lo se materializó la aspiración de las cooperativas católicas a tener una representación independiente que contrarrestase el poder de la Lega. Cada una integraba a unas 8.000 entidades. La lucha por la hegemonía, que fue trasladada a otros ámbitos como el sindical o el político, sería aprovechada por el fascismo para sus propios intereses.

El objetivo central del fascismo era el control del movimiento cooperativo. En 1922 se desató una oleada de violencia en forma de incendios y saqueos de las sedes cooperativas, tanto socialistas como católicos, que llevó al arresto y exilio a muchos de sus dirigentes. En 1924 los dirigentes de ambas federaciones intentaron coordinar sus acciones para ofrecer un frente común al fascismo, pero el recelo mutuo impidió que el proceso cristalizase.

En 1925 quedaron jurídicamente disueltas tanto la Lega como la CCI, siendo sus cooperativas de base integradas obligatoriamente en los organismos cooperativos dominados por el fascismo, concretamente en el *Ente Nazionale delle Cooperative*. Se procedió a la nacionalización de los consorcios agrarios y del Instituto del Crédito para la Cooperación, con lo que el movimiento cooperativo perdió toda su autonomía.

Tras la II Guerra Mundial, el cooperativismo recibió un fuerte impulso, al que contribuyeron tanto la recuperación de las libertades como la reaparición de los partidos políticos deseosos de restaurar sus tradicionales bases de apoyo. A ello se unirá también el deseo y la necesidad de todos los grupos sociales por superar los problemas económicos que planteaba la reconstrucción del país.

En 1945 reaparecieron la Lega socialista y comunista y la *Confederazione delle Cooperative Italiane* católica. La Democracia Cristiana promovió su propia federación autónoma, tanto en el terreno sindical como en el cooperativo. Se creó la Confcooperative, con la intención de implantarse a través del asociacionismo «blanco». Durante los años 50, las dos centrales cooperativas acometieron un proyecto de reestructuración interna que culminó con la creación de unos modelos organizativos más especializados.

En el seno de la Lega tuvo lugar la escisión del ala socialdemócrata y de los liberales, creándose en 1952 la *Allianze Generale delle Cooperative Italiane* (AGCI), no reconocida por los poderes públicos hasta 10 años más tarde. La Confcooperative amplió su presencia creando uniones provinciales y regionales y especializando sus actividades.

Con la creación de la Comunidad Europea se abrió una nueva fase en el desarrollo del cooperativismo caracterizado por su creciente especialización y mayor penetración en el mercado. Con todo, en los 90 cuando se vivió un

progreso general del cooperativismo en el plano empresarial, con la creación de estructuras de segundo grado y la consolidación patrimonial de algunas importantes cooperativas¹¹.

10. *Organización del movimiento cooperativo*

Las organizaciones cooperativas están reconocidas por el Estado. Las cuatro organizaciones de representación de mayor importancia han surgido al amparo de sus respectivos movimientos políticos, y poseen una doble estructura: vertical a nivel territorial y horizontal, a nivel sectorial. Por otro lado, todas las organizaciones tienen como referente cultural y político a las grandes corrientes de pensamiento político: católico, liberal y socialista-comunista. Veámoslas:

- *Lega Nazionale Cooperative e Mutue* (Legacoop). Nace del pensamiento socialista y después comunista, y actualmente está vinculado a los demócratas de izquierda, herederos del antiguo PCI. Réune en su seno a un gran número de empresas de grandes dimensiones.
- *Confcooperative*. Surgida de una escisión de la Lega en 1919, ha estado vinculada a la antigua democracia cristiana. Agrupa a muchos consorcios y a la mayor parte de la banca de crédito cooperativo.
- *Unione Nazionale Cooperative Italiane* (UNCI). Nacida de una escisión de Confcooperative.
- *Allianze Generale delle Cooperative Italiane* (AGCI). De filiación socialdemócrata y republicana, también nace de otra escisión de la Lega en 1951. Su base social más pulverizada, reúne a muchas pequeñas empresas con bajo nivel de capitalización.
- *Unione Italiana Cooperative* (Unicoop). La más reciente de todas, al parecer de filiación conservadora.

Grosso modo, este esquema organizativo puede ser una garantía de cohesión interna de cada una de las centrales cooperativas al ir asociadas a un proyecto, o por lo menos, una definición política. Sin embargo, las limitaciones más visibles de este esquema podrían ser: la falta de unidad de acción del movimiento en su conjunto sobre problemas concretos y comunes a todas las cooperativas; y la fragmentación en la representación y defensa de los intereses de los cooperativistas asociados, es decir, que cada una de las centrales cooperativas se ocupa de sus asociados perdiendo la perspectiva nacional.

¹¹ «Memoria histórica del movimiento cooperativo agrario en Europa durante el siglo xx: Síntesis comparativa en la Unión Europea», de Carlos Morales y Dolores Muñoz, en *El futuro de las cooperativas en una Europa en crecimiento*, CIRIEC, 2004.

11. *Las políticas públicas y el cooperativismo*

I I. I. EL MARCO JURÍDICO

Veamos en el siguiente cuadro el reconocimiento jurídico y estatutario en razón de su identidad diferenciada.

ITALIA	Constitución: Art.45 Código Civil: Art. 2511-2545 Ley de Cooperativas 59/92 Ley Basevi, 1577/47 de Cooperativas sociales. Ley Marcora 49/85 Ley 49/87 de ONGD Ley 381/1991 de Regulación de las Cooperativas sociales Ley 266/91 sobre el voluntariado Decreto Legislativo 460/97, sobre Disposiciones relativas a las organizaciones no lucrativas de utilidad social (ONLUS) Ley 266/97 de Regulación de la pequeña sociedad cooperativa. Ley 460/97 de Organización no lucrativa de utilidad social (ONLUS) Ley 461/98 de Regulación de las Fundaciones bancarias Ley 155/06 relativa a la Disciplina de la Empresa Social Ley Regional 6/2006 de la Cooperación que reforma la ley precedente.
--------	---

Por otro lado, nos encontramos con realidades diferenciadas en ámbitos territoriales. Por ejemplo, en Emilia Romagna

EMILIA ROMAGNA	Ley Regional 22/1990 Disposiciones sobre principios y disciplina general para la cooperación. Ley Regional 6/2006 De la cooperación que reforma de la ley precedente.
----------------	--

I I. 2. ORGANISMOS PÚBLICOS DE APOYO AL SECTOR

En el Ministerio de Desarrollo Económico (Ministero delle Sviluppo Economico) existe una Dirección General para las entidades cooperativas. Sus competencias abarcan: políticas y programación del desarrollo cooperativo; promoción y educación cooperativa; vigilancia sobre cooperativas y

consorcios cooperativos, y provisiones sancionadoras; liquidación forzosa; estudios, investigaciones y monitoreo.

11.3. REGISTRO

El Registro es obligatorio para todas las cooperativas independientemente que sean de mutualidad predominante o no. El Registro depende del Ministerio de Actividades Productivas, y se realiza en las Cámaras de Comercio regionales. Se compone de dos secciones: por un lado, las cooperativas de mutualidad predominante y por otro, las de mutualidad no predominante.

11.4. DIÁLOGO SOCIAL

En relación a este capítulo, el movimiento cooperativo a nivel nacional mantiene una condición de interlocutor en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas públicas. Así, existe un Consejo Económico y Social italiano (Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro) compuesto por 121 consejeros: 12 expertos, 99 de los sectores productivos de bienes y servicios y 10 de agentes de promoción social y voluntariado. Dentro de la categoría de los sectores productivos la composición de representantes se compone de: 44 en representación del trabajo asalariado, 18 en representación de los trabajadores autónomos y 37 en representación de las empresas. Dentro de la categoría de los trabajadores autónomos, cada una de las centrales cooperativas, salvo Unicoop, es decir, Legacoop, Confcooperative, UNCI y AGCI, cuenta con un representante.

Por otro lado, en lo que respecta a las cooperativas sociales (y al Tercer Sector), en 1997 durante el gobierno de centro-izquierda se estableció un diálogo estructurado en torno al Forum del Tercer Sector, así como un comité parlamentario. Sin embargo, desde el año 2000 han predominado las negociaciones bilaterales en detrimento de estos canales institucionales.

11.5. SISTEMA FISCAL

El régimen fiscal de las cooperativas ha sido desde siempre una cuestión polémica y sujeta a todo tipo de interpretaciones. Tras la reforma del derecho societario se distinguen claramente dos tipos de cooperativas:

- Un cooperativismo orientado al mercado que tributa de forma homogénea a las sociedades de capital.
- Un cooperativismo mutualista diferenciado del anterior y que goza de notables ventajas fiscales.

Las cooperativas que se orientan al mercado, deben hacerlo en igualdad de condiciones que las demás empresas. Sin embargo, la legislación italiana ha reservado un sitio de privilegio a las cooperativas de perfil mutualista o «cooperativas de mutualidad predominante». Son las que desempeñan su actividad preferentemente a favor de los socios consumidores o usuarios de bienes o servicios. En el desarrollo de su actividad se valen preferentemente de las prestaciones laborales de los socios y de los aportes de bienes o servicios realizados por los mismos, operan principalmente con éstos. Las cooperativas sociales y los bancos de crédito cooperativo también se consideran como «cooperativas de mutualidad predominante».

Pero detengámonos, siquiera brevemente, en esta diferenciación.

En relación, primeramente, con las cooperativas de mutualidad predominante, los Estatutos Sociales deberán contener las siguientes cláusulas:

- La limitación de distribuir dividendos por encima del interés máximo de los bonos postales rentables, incrementado en un 2.5% (cantidad que se establece anualmente por Decreto Ministerial); así como la remuneración de los instrumentos financieros suscritos por los socios cooperadores por encima del 2% del límite máximo previsto para los dividendos.
- La prohibición de distribuir las reservas entre los socios durante la vida de la sociedad.
- La aplicación, en caso de disolución de la sociedad, del patrimonio social íntegro —deducido sólo el capital desembolsado y los dividendos eventualmente producidos— a fines de utilidad pública conforme al espíritu mutualista.

Así mismo, estas cooperativas deben realizar su actividad predominantemente (más de un 50%) con sus propios socios.

Adicionalmente, existen otras cooperativas calificadas de «mutualidad predominante de derecho» entre las que se encuentran las cooperativas sociales que respeten las disposiciones de la Ley del 8 de noviembre de 1991 o los bancos de crédito cooperativo que respeten las normas de las leyes especiales.

Si atendemos, en segundo lugar, a las otras cooperativas, diremos que son aquellas que no cumplen con los requisitos anteriores, aplicándose para ellas desde el año 2004 un gravamen único del 33% que regula el impuesto de sociedades (IRES, imposta sul reddito delle società).

Por tanto, las cooperativas tributan en el Impuesto de Sociedades a un 33%, mientras que las cooperativas de mutualidad predominante tributan con un 30%, salvo las cooperativas agrícolas y sus consorcios, y las de «pequeña pesca» y sus consorcios que tributan con un 20% sobre los resultados positivos netos anuales.

Tanto en las cooperativas de mutualidad predominante como en las cooperativas diversas, de acuerdo con la Ley 904/1977, no forman parte de la base imponible las sumas destinadas a las reservas indivisibles, a condición de que se excluya la posibilidad de distribuirlas entre los socios bajo cualquier forma, durante la vida del ente y su disolución. Igualmente, el 3% que se destina obligatoriamente por todas las cooperativas a los fondos mutualísticos, regulado por la Ley 59/1992, es deducible de la base imponible del impuesto de sociedades¹².

12. *Las cooperativas sociales*

El hito más importante en el desarrollo de este sector se da con la Ley 381 de 1991 que, después de una década de negociaciones políticas, vino a establecer el estatus jurídico de las cooperativas sociales. Hasta la fecha, ésta es la única figura organizativa que se ajusta a la medida de las empresas sociales y en este sentido la Ley ha sido una inspiración normativa para Bélgica, Francia y Portugal. Desde 2005 se está trabajando en un marco jurídico más amplio que dé cabida a la creación de otros tipos de empresas sociales¹³.

Antes de la Directiva europea sobre contratación pública, el Registro como cooperativa social de tipo B daba acceso a contratos públicos sin optar a concurso. Las autoridades locales promocionaban las cooperativas sociales concediéndoles algunos contratos, al entender que ofrecían servicios más baratos que el sector privado o público y eran más flexibles. Así, las cooperativas sociales de tipo B fueron haciéndose con la prestación de servicios que comenzaban a ser mercantilizados por el vacío que había dejado la familia tradicional.

Actualmente, el sector está en un proceso de transición desde un esquema proteccionista a otro de libre mercado donde la contratación pública en régimen de competencia se orienta básicamente por los costes del servicio más que por la calidad del mismo.

Una de las características más reseñables de las cooperativas sociales son los Consorcios. En la mayoría de los casos, los Consorcios se crean como cooperativas de segundo grado, con el objetivo de servir a sus miembros en cuestiones técnicas y de gestión. Actualmente, existen cuatro grandes Consorcios nacionales de cooperativas sociales:

— Consorcio Gino Mattarelli (CGM) (Confcooperative): Su proyecto estrella es *Italia Welfare*, una estrategia impulsada en mayo de 2005

¹² Izaskun Alzola, *Italia: análisis de normativa sustantiva, fiscal y contable*, EZAI Fundazioa, 2004.

¹³ Social Enterprise: *An international literature review*, Informe realizado por GHK, en asociación con Toby Johnson y Roger Spear, marzo de 2006.

con el objetivo de construir alianzas estables con socios del sector público y privado combinando competitividad con solidaridad.

- DROM (Lega).
- Impresa a rete (Lega)
- Farsi Prossimo (Caritas Ambrosiana)

Por último, es necesario señalar que las cooperativas individuales se agrupan en Consorcios regionales y nacionales que les proporcionan servicios tales como formación y consultoría empresarial. Además, al operar a escala nacional tiene acceso a la Unión Europea, tanto como *lobby* como para poder acceder a los programas financiados desde el ámbito europeo.

13. Promoción Cooperativa

13.1. LOS FONDOS MUTUALÍSTICOS

Todas las cooperativas, sean del tipo que sean, tributan un impuesto llamado *Fondo mutualístico*, con una tasa del 3% de los beneficios anuales, que es transferido a las Centrales cooperativas. Cada una de las cinco Organizaciones cooperativas tiene su propio fondo para la promoción cooperativa. Por otro lado, la Ley 59 de 31 de enero de 1992 establece que aquellas cooperativas que no estén adheridas a ninguna de ellas destinen ese 3% a un fondo gestionado directamente por el Ministerio de Desarrollo Económico. Este fondo otorga préstamos y suscribe capital en las cooperativas, siendo fiscalizado en cuanto a su aplicación por el Ministerio de Desarrollo Económico.

Veamos a continuación los diferentes fondos:

- Fondosviluppo de Confcooperative. Es una sociedad anónima sin ánimo de lucro. El Fondo no concede aportaciones a fondo perdido y tiene carácter rotativo. La actividad que Fondosviluppo ha desempeñado hasta la fecha ha favorecido iniciativas orientadas a promover la innovación tecnológica y el desarrollo del empleo. En particular, sus operaciones se han orientado principalmente a conceder financiación por una duración límite de 5 años —con una devolución prevista en cuotas semestrales—; adquirir participaciones en sociedades cooperativas; realizar patrocinios por un porcentaje no superior al 49% del capital —estas participaciones deben ser movilizadas en cinco años y deben ser adquiridas por los socios de la cooperativa o por otros socios patrocinadores—; financiar empresas cooperativas en fase de inicio a la espera de financiación pública; financiar actividades formativas; etc.
- Coopfond es la sociedad que gestiona el fondo para la promoción cooperativa de todas las cooperativas adheridas a Legacoop (Lega Na-

zionale Cooperative e Mutue), así como el patrimonio residual de aquellas cooperativas liquidadas. Fundado en 1993, está constituido como sociedad de acciones. Su paquete accionariado está enteramente controlado por Legacoop Nacional.

- Promocop es la sociedad que gestiona el fondo de las cooperativas adheridas a la Union Nazionale Cooperative Italiane (UNCI).
- General Fond es la sociedad de la AGCI con idéntico fin que la anterior.

Atendiendo especialmente a Coopfond, diremos que entre 1993-2006 ha reunido 261 millones de euros (lo que significa que las cooperativas de Legacoop han producido beneficios netos por valor de 8.5 billones de euros). En 2005 Fondosviluppo ha incrementado considerablemente sus fondos dado que con la nueva norma introducida en 2003 los Bancos de Crédito Cooperativo se han normalizado debiendo aportar también el 3% de sus beneficios netos a los fondos mutualísticos mientras antes gozaban de una especial derogación que fijaba la base del cálculo en el 30% de los resultados netos. Como la mayoría de los bancos cooperativos están adheridos a Fondosviluppo han elevado su recaudación, de tal manera que en 2005, por primera, vez las entradas de Fondosviluppo han supuesto 29 millones de euros frente a los 22 millones de Coopfond. La dotación anual de fondos llega más o menos a los 60 millones de euros, de los cuales se deben agregar el reingreso de las participaciones rotativas y el reembolso de los préstamos concedidos a las cooperativas. Por tanto, excluyendo el reingreso del Ministerio, el capital de riesgo para la promoción cooperativa puede estimarse en torno a los 90 millones de euros anuales.

El modelo de promoción cooperativa de Coopfond está inspirado en los *Small Business Agencies* británicos de la época de Thatcher, que trataban de

Recaudación de fondos mutualísticos 1993-2006

Fondos	Total acumulado 1993-2006 (millones de euros)
Coopfond	291*
Fondosviluppo	190
Generalfond	10
Promocoop	0,4
Ministerio de Desarrollo Económico	80
Total	

Fuente: Marco Bulgarelli Coopfond e la nuova promozione cooperativa, en *La promozione cooperativa. Coopfond tra mercato e solidarietà*, Il Mulino, 2006, p. 22.

revitalizar el moribundo sector de las PYMES. Releyendo la experiencia tradicional de promoción, a la luz de la británica, se llegó a trazar un modelo que diez años más tarde Coopfond lo llevó a la práctica. La política de promoción se centra en la creación de nuevas cooperativas, consolidación de las existentes, búsqueda de nuevos mercados cooperativos, reestructuración de cooperativas en crisis, mérito social (criterios éticos en el emprendizaje), relocalización del patrimonio de cooperativas improductivas.

El modelo de promoción cooperativo de Copfond está caracterizado por individualizar los interlocutores interesados en colaborar para aumentar la probabilidad de éxito de un proyecto de emprendizaje, siendo los sujetos y sus roles los que se describen a continuación:

- Estructura asociativa para la incubación del emprendizaje y sobre todo para la validación social de los demandantes.
- Grandes empresas cooperativas para la tutelaje de las cooperativas pequeñas.
- Consorcios sectoriales para la tutelaje y apoyo en la gestión del aprovisionamiento, de la adquisición de trabajos (adjudicados y otros) o de otras variables críticas sobre los costos de aquello que se quiere conseguir.
- Estructuras financieras para la asistencia sobre el capital de crédito y capital de riesgo.
- Sociedades de Consulta y Formación para servicios profesionales especializados.

Por último, este modelo busca definir una gama de prestaciones útiles para aumentar la eficacia (consultoría estratégica y en el momento del *start-up*), formación para el emprendizaje, disposición logística (economías de escala a través de servicios comunes de secretaría, contabilidad, etc.), disposición procedimental, asistencia financiera (mejora de las condiciones de acceso al crédito), asistencia para la financiación pública (mapa de las ayudas nacionales, locales y comunales), asistencia tecnológica (validación del esquema tecnológico y de la relación calidad/precio), asistencia al capital de riesgo (viabilidad de la participación de Coopfond y de otros potenciales aliados), tutelaje (asistencia realizada a través de Consorcios o de grandes empresas cooperativas), estudio microsectorial (dotación de estudios de viabilidad cooperativa), y *franchising* cooperativo (organización de *know how* y de servicios para la gestión activa de la promoción). Para todo ello ha definido un exclusivo método de trabajo (primer contacto, prevaloración, valoración, contrato, gestión y conclusión).

13.2. LA LEY MARCORA

Durante la crisis de los 80, en el contexto del aumento del gasto público destinado a financiar los subsidios al desempleo, se elaboró la Ley Marcora

(49/85). Su propósito era hacer un uso más productivo del gasto público. Según esta normativa se constituyeron dos fondos destinados a las cooperativas de producción, trabajo y servicios, uno para brindar créditos a tasas de interés preferencial para las cooperativas de trabajadores —un fondo rotativo para la promoción y el desarrollo del cooperativismo—, y el otro para fomentar la participación de compañías de inversión en empresas cooperativas. La condición básica era que los trabajadores de las empresas en crisis comprometieran parte de las indemnizaciones por quiebra en el capital social del proyecto empresarial.

En 2001 la Ley fue modificada para adecuarse a la normativa europea sobre apertura de mercados, con lo que la legislación pasó de ser una herramienta para la recuperación de empresas en quiebra a convertirse en un mecanismo ordinario de apoyo a proyectos cooperativos.

Efectivamente, la Ley Marcora, actualmente reformada por la Ley 57/01, determina dos tipos de fondos en relación al cooperativismo. El primero, denominado Foncooper, regula el fondo de rotación para la promoción y el desarrollo de la cooperación. El segundo título es relativo a la institución y al funcionamiento del fondo especial para las medidas de la protección de los niveles de empleo. Este segundo instrumento permite a los trabajadores procedentes de empresas que han cesado su actividad fundar cooperativas de producción y trabajo, o cooperativas sociales, beneficiándose de una participación minoritaria en el capital y de una financiación por parte de una financiera creada apropiadamente por las Centrales Cooperativas¹⁴.

13.3. LOS FONDOS EUROPEOS: EQUAL

De todos los estados miembros, Italia es el más activo —a la hora de solicitar fondos europeos— en términos tanto presupuestarios como en el desarrollo de partenariados. En la primera ronda de los 99 millones de euros del Fondo Social Europeo, Italia se hizo con el 40% de los recursos disponibles para programas temáticos.

En el marco de estos proyectos financiados por la Unión Europea, destacaremos el programa QUASAR, relativo al establecimiento de un sistema en red de calidad en las empresas sociales. En efecto, el programa QUASAR aspira a construir un puente entre las empresas sociales y las Cámaras de Comercio, instaurando una cultura de las empresas sociales de rasgos más empresariales al tiempo que dota a las Cámaras de Comercio de una cultura más sensible a los compromisos sociales. El proyecto, ampliado a ocho pro-

¹⁴ Dictamen 03/2: La cobertura financiera y legislativa para la constitución de empresas de Economía Social, Fondo Social Europeo, p. 20.

vincias, también ha creado Observatorios que trabajan mano a mano con las Cámaras de Comercio. Con este proyecto, se ofrecen por estas entidades un servicio más que responde a las necesidades de un sector en crecimiento rápido. Las empresas sociales, por su parte, fortalecen su identidad, su reconocimiento legal, sus competencias de gestión y la red de apoyo regional.

14. *Esquema comparado de los dos modelos analizados y conclusiones*

No hace falta reiterar las notables diferencias que hemos apreciado en los dos modelos que presentamos, fruto —parece obvio— no solamente de un diferente concepto que tienen de la Economía Social sino también de sus propias tradiciones jurídicas (la anglosajona y la latina) que poco, o nada, tienen que ver en ocasiones.

Estas dos tradiciones y formulaciones conviven en el marco de una Unión Europea con un modelo que, a nuestro entender, no ha fijado definitivamente en qué consiste hoy la Economía Social.

Atendiendo estrictamente a la comparación entre los dos modelos —claramente diferentes— la presentamos atendiendo a los tres parámetros clásicos de análisis:

- Ámbito institucional: reconocimiento.
- Ámbito jurídico-normativo: actuaciones normativas.
- Ámbito económico: medidas económicas.

Los tres ámbitos los exponemos a continuación en relación a los dos modelos estudiados.

- Reconocimiento institucional

	Reino Unido	Italia
Reconocimiento Institucional	<p>Impulso explícito del gobierno central en apoyo de las Empresa Sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gabinete del Tercer Sector (www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector), • Social Enterprise Strategy 2002-2006 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento explícito de los organismos de representación de las cooperativas en términos institucionales, de promoción y fomento, control y vigilancia del propio sector. • Concreción institucional: Dirección General de las entidades cooperativas del Ministerio de Desarrollo Económico.

— Actuaciones Normativas

	Reino Unido	Italia
Objetivo regulatorio	<ul style="list-style-type: none"> • Charities Act 2006 (entidades benéficas) • Community Interest Company (Empresas de Interés Comunitario) 	<ul style="list-style-type: none"> • Amplio desarrollo normativo. • Pioneros en la regulación de la Cooperativa Social • Síntesis: fuerte desarrollo regulatorio con amplia descentralización operativa.
Objetivo Garantista	<ul style="list-style-type: none"> • Protección de la oferta: Contractualización. • Solvabilización de la Demanda: ayudas a usuarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Protección de la oferta: las iniciativas más relevantes parece que tienen origen en la DG de Competencia de la Comisión Europea.
Objetivo de fomento	<ul style="list-style-type: none"> • Exención fiscal para las charities 	<ul style="list-style-type: none"> • Ventajas fiscales para las cooperativas de mutualidad predominante. • Para el conjunto de cooperativas: no forman parte de la base imponible el 30% destinado a reservas indivisibles y el 3% destinado a la promoción cooperativa.

— Medidas Económicas

	Reino Unido	Italia
Incentivadoras	<p>No le compete al Gabinete la financiación directa del sector, al contrario, desempeña la función de tutelar y orientar el sector sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transferencias indirectas a través de diversos fondos genéricos (Capacitybuilders, Futurebuilders, etc.) • Guía informativa de subvenciones gubernamentales generales por departamentos. • Y exenciones fiscales para las charities 	<ul style="list-style-type: none"> • Política económica descentralizada: Cámaras de comercio, centrales cooperativas, partenariados, etc. • Protagonismo de las centrales de representación de las cooperativas en la puesta en marcha de medidas económicas de apoyo al sector. • El Ministerio de Desarrollo Económico a través de la Dirección General de Cooperativas dispone de algunos programas de educación y formación cooperativa, estudios jurídicos, etc.

	Reino Unido	Italia
Generadoras de condiciones necesarias	Creación de mercados sociales vía privatización del sector público (emplear a sectores más desfavorecidos)	<ul style="list-style-type: none"> • Política descentralizada a través de la dotación obligatoria del 3% de los resultados netos de las cooperativas a los fondos mutualísticos gestionados por las centrales cooperativas.
Facilitadoras		<ul style="list-style-type: none"> • Sociedades de capital de riesgo, y fondos de garantía recíproca, con fuerte participación de las centrales cooperativas.

A la vista del esquema comparativo y conocido el marco europeo, entendemos es el momento de realizar algunas reflexiones finales.

15. Conclusiones

Así, pensamos que es necesario apostar definitivamente por un concepto más amplio de Economía Social, que no se limite a considerar sólo al mundo cooperativo como partícipe de la misma. Existen en la realidad europea diversas experiencias empresariales no vinculadas a las citadas figuras jurídicas (nos referimos principalmente a las empresas de inserción laboral, empresas especiales de empleo, empresas de economía solidaria e incluso distintas agencias de desarrollo local) y también un tejido asociativo importante en el entorno del voluntariado (compuesto principalmente por asociaciones y fundaciones), que en la medida en que busquen la consecución de ciertas metas sociales, podrían ser consideradas como participantes de la Economía Social. El modelo británico da buena muestra del potencial que puede tener el Tercer Sector como agente socio-económico, no sólo por cuotas de mercado, sino más bien por trascendencia social, en la medida en que sea capaz de aumentar de dimensión y de capacidad asociativa.

Al hilo de lo comentado en el punto anterior, este aumento de escala del sector se debería corresponder con un tratamiento más finalista por parte de los poderes públicos, en tanto en cuanto fomenten a las empresas que realmente contribuyan en el bienestar y la cohesión social, y no tanto a aquellas que se ajusten a determinadas figuras jurídicas. Se prevé que para que este cambio de visión pueda materializarse, las instituciones públicas tendrán que disponer de nuevas herramientas e indicadores rigurosos (en la línea de la Responsabilidad Social Corporativa o de las Auditorías Sociales que van elaborándose desde distintos ámbitos) que evalúen a ciencia cierta «cuánto de socialmente responsable» tiene cada empresa.

Es por ello, por lo que en los marcos de referencia europeos más importantes se empieza a observar una importante revisión conceptual que inevitablemente debe de ser la base de toda la política de fomento. Antes de saber cómo fomentamos debemos dejar claro qué fomentamos,

En lo que respecta al ámbito conceptual de la Economía Social, el debate a nivel europeo gira en torno al reajuste del propio concepto a una nueva realidad que viene gestándose en las últimas décadas. De los informes más recientes, elaborados por centros de investigación de renombre por encargo de instancias comunitarias, se desprende que esta necesidad de abrir el concepto a nuevas actividades empresariales se comparte ampliamente por los agentes más representativos del sector.

Nos referimos más exactamente al Informe de la «Economía Social en la Unión Europea», publicado a finales del 2007, realizado por CIRIEC bajo la dirección de Rafael Cháves y Jose Luis Monzón y revisado por un comité de expertos en la materia (tales como Roger Spear). En este vasto trabajo se hace un importante esfuerzo de re-conceptualizar la Economía Social, con el objeto de que experiencias de diversa índole encuentren cabida en este nuevo concepto.

Así, la Economía Social entendida desde su acepción más tradicional, es decir, compuesta por cooperativas, mutualidades y asociaciones, es reconocida como tal principalmente en los países latinos, por ejemplo en el modelo italiano que hemos descrito. Sin embargo, existe un segundo grupo de países en donde este reconocimiento es más parcial y más difuso, en el sentido de que las empresas relacionadas con la Economía Social no tienen por qué estar adscritas a las formulaciones jurídicas tradicionalmente concebidas como tales (es precisamente el caso del Reino Unido que también hemos reflejado).

Esta diversidad de criterios contrasta sobremanera con la posición de las instituciones comunitarias, comprometidas cada vez en mayor medida con la expansión y difusión de prácticas empresariales atribuibles al «modo de hacer» de las empresas de la Economía Social. Cabe remarcar que el citado Informe fue auspiciado y financiado en última instancia por el Comité Económico y Social Europeo. Tal y como argumenta el informe, la Economía Social se perfila como el estandarte del modelo de desarrollo económico y social europeo, merced a su función reguladora e integradora (capítulo 9, p. 117).

Dicho lo cual, y volviendo al plano conceptual, y en base a los dos modelos opuestos la definición de Economía Social que proponemos aboga por la introducción de formulaciones más flexibles, capaces de integrar a las distintas actividades económicas que en sus misión empresarial pretendan contribuir de alguna manera en el desarrollo y la cohesión social. Define el informe la Economía Social como el (extraído textualmente):

«Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian»

Y se añade a continuación que:

«Se ha apostado por un concepto que prescinde de criterios jurídicos y administrativos y se centra en el análisis de comportamiento de los actores de la Economía Social».

Esta nueva concepción, más finalista y menos vinculada a determinadas figuras jurídicas, se presenta como un punto de encuentro, digamos que un espacio compartido por la tradición latina (el modelo italiano) y la tradición anglosajona (más habituada al concepto de Empresa Social, tal y como se ha visto en el estudio comparativo) para así articular un nuevo concepto asumible para todos los países.

Una vez definido ese nuevo concepto que pretendemos de la Economía Social, no podemos concluir este Estudio sin establecer varias líneas de actuación que proponemos para las políticas públicas en base al estudio realizado.

- Reconocimiento de la Economía Social como un sector de especial atención por los poderes públicos.
- Creación de entidades de diálogo social entre el sector público y el cooperativo. Es imprescindible la creación de entidades que promuevan pactos sociales en los que se definan las líneas estratégicas en las que, en última instancia, se sustentan los objetivos marco: *qué hacer y con qué dinero*. Entidades que trabajen por un gran pacto social con todos los agentes implicados —no solamente el ámbito político y sectorial—. No se pretende un acuerdo *«interpartes»* sino un reconocimiento social del acuerdo que se formule. Se busca así la legitimación social de la Economía Social y por ende de las políticas públicas que atiendan a este sector.
- Políticas públicas fiscales y financieras (subvencionadoras) diferenciadas, debiendo tener las mismas un marcado carácter finalista.
- Independencia de las actuaciones promocionales de los poderes públicos con el sector de la Economía Social. Así, no podemos defender

políticas de promoción no diferenciadas de forma clara entre el sector público y el privado, ni entidades coparticipadas entre estos dos ámbitos. El caso italiano, si por algo se caracteriza es precisamente por la tradición en esa delegación del hecho promocional en el propio sector como ya ha quedado expuesto en el capítulo correspondiente (recordemos que incluso puede realizar la inspección de las propias cooperativas). Sin embargo, pensamos que si bien es posible fomentar que el sector active también estos procesos a nivel interno, es necesario que las políticas públicas tengan sede en el propio sector público con independencia de la participación del sector en estas entidades públicas que defendemos o del derecho de aplicación —público o privado— en la gestión de las mismas.

- Por último, y en relación a la privatización de los servicios sociales, avalar desde el sector público la misma siempre que los referidos servicios sean gestionados por entidades de la Economía Social que garanticen más eficacia que los poderes públicos (único motivo que entendemos la justificaría) y que se someta a importantes mecanismos de inspección y control. Lo que no cabe duda es que ante la posibilidad de la privatización de los servicios sociales (en los términos por ejemplo del Reino Unido), se deben establecer cláusulas sociales en los pliegos de contratación administrativa, así como la necesidad de que se garanticen otras variables como la responsabilidad social, descartándose con rotundidad la decisión tan sólo basada en las políticas de costes, ya que un menor coste no equivale a mayor eficacia. Lo que entendemos no se puede obviar es que esta privatización se está produciendo y que los poderes públicos la deben ordenar de forma más adecuada y tendente, como estamos diciendo, a garantizar la eficacia en el sector de las empresas de la Economía Social.