

**LA COLABORACIÓN  
PÚBLICO-PRIVADA  
CON PARTICIPACION DE LA  
ECONOMIA SOCIAL  
EN LA PRESTACION DE SERVICIOS  
PUBLICOS:**

**Análisis de las cooperativas de  
interés comunitario**

**Autor del Informe**

**Enekoitz Etxezarreta Etxarri**

**Departamento de Economía Aplicada I (UPV/EHU)**

**Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social (GEZKI-UPV/EHU)**

## Índice

### Contenido

|                                                                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>0. INTRODUCCIÓN.....</b>                                                                                                            | <b>6</b>  |
| <b>Parte I:.....</b>                                                                                                                   | <b>8</b>  |
| <b>ANÁLISIS TEÓRICO DE LOS MODELOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA .....</b>                                                           | <b>8</b>  |
| <b>1. CONTEXTO INSTITUCIONAL: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS .....</b>                                         | <b>9</b>  |
| 1.1. Del New Public Management a los partenariados público-cooperativos.....                                                           | 9         |
| 1.2. Más allá de la visión liberal: bienes público globales y bienes comunes .....                                                     | 11        |
| <b>2. CONTEXTO HISTÓRICO: DEL MODELO DE MONO-CONSTRUCCIÓN AL MODELO DE CO-CONSTRUCCIÓN: UNA VISIÓN HISTÓRICA DEL CASO FRANCÉS.....</b> | <b>13</b> |
| 2.1. Fin del modelo centralista jacobino.....                                                                                          | 13        |
| 2.2. La ESS como mejor garante del interés general.....                                                                                | 15        |
| <b>3. CONTEXTO TEÓRICO: ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN: TENSIONES Y MODELOS.....</b>                                                       | <b>18</b> |
| 3.1. Múltiples formas de colaboración, sobre múltiples formas de tensión.....                                                          | 18        |
| 3.2. Estrategias de cooperación: riesgos y amenazas .....                                                                              | 21        |
| 3.3. Estrategias de cooperación: modelos de construcción y gobernanza                                                                  | 23        |
| 3.4. Condiciones para la cooperación sostenible.....                                                                                   | 29        |
| <b>Parte II:.....</b>                                                                                                                  | <b>33</b> |
| <b>ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-COOPERATIVA A NIVEL EUROPEO: Cooperativas de interés comunitario...</b>        | <b>33</b> |
| <b>4. PRESENTACIÓN .....</b>                                                                                                           | <b>34</b> |
| 4.1. Justificación y estructura del trabajo.....                                                                                       | 34        |
| 4.2. Relación de las experiencias analizadas con las estrategias de intervención pública.....                                          | 38        |
| <b>5. ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS .....</b>                                                                                           | <b>41</b> |
| 5.1. Breve descripción de las experiencias.....                                                                                        | 41        |
| 5.1.1. CS italianas .....                                                                                                              | 41        |
| 5.1.2. SCIC francesas .....                                                                                                            | 42        |
| 5.2. Contexto institucional que posibilita su desarrollo;.....                                                                         | 45        |
| 5.2.1. CS italianas .....                                                                                                              | 45        |

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.2.2. SCIC francesas .....                                                                             | 46 |
| 5.3. Estructuras que canalizan el partenariado público-cooperativo;...                                  | 47 |
| 5.3.1. CS italianas .....                                                                               | 47 |
| 5.3.2. SCIC francesas .....                                                                             | 48 |
| 5.4. Breve evaluación crítica de las experiencias analizadas.....                                       | 49 |
| 5.4.1. CS italianas: retos del modelo de contractualización .....                                       | 49 |
| 5.4.2. SCIC francesas: el reto de la multi-afiliación .....                                             | 51 |
| 6. CONCLUSIONES GENERALES.....                                                                          | 53 |
| 6.1. Conclusiones finales del trabajo .....                                                             | 53 |
| 6.2. Consideraciones finales sobre la aplicabilidad de los modelos<br>estudiados al marco español ..... | 55 |
| 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                                                                     | 59 |



## **0. INTRODUCCIÓN**

**El presente trabajo pretende abordar, desde un enfoque tanto teórico como empírico el asunto de las colaboraciones público-privadas, mediante estructuras partenariales que incluyen la participación de las entidades de economía social.**

**Partiendo del contexto institucional caracterizado por la hegemonía neoliberal que populariza los mecanismos de partenariados público-privados (PPP en adelante), se tratará de ver en qué manera las entidades de economía social empiezan a formar parte de estas lógicas partenariales, bajo qué lógicas de cooperación y con qué resultados.**

**El objetivo último de esta investigación es tratar de ver, desde un plano teórico y empírico, si la entrada de las entidades de economía social en la conformación de estos PPP supone una innovación institucional de carácter radical, en la medida en que inciden de una forma positiva en la provisión de ciertos servicios públicos con una mayor eficiencia y garantizando en todo momento el cumplimiento del interés general.**

**La hipótesis que quíá este estudio es que las entidades de economía social podrían ser los aliados naturales de la economía pública, en la medida en que son estructuras basadas en el interés mutuo, que inciden además de forma positiva sobre el interés general, que debe salvaguardar en todo momento un servicio público.**

**Es por ello que se opta por utilizar el término de “cooperativas de interés comunitario” para abordar el apartado empírico de análisis de las buenas prácticas.**

**Este término, que carece de soporte jurídico alguno al no estar contemplado como tal en ninguna de las legislaciones cooperativas de nuestro entorno, nos parece que es la mejor traducción de lo que los franceses llaman como “cooperativas de interés colectivo”, ya que lo colectivo resulta de la conjunción entre interés mutuo e interés general.**

**Lo comunitario nos traslada a una escala territorial concreta, la escala local, espacio donde surgen las principales dinámicas socioeconómicas de proximidad que entrelazan a los actores públicos, cooperativos y comunitarios. Y por último, lo comunitario también hace referencia a una forma de gestión, más concretamente evoca una forma de gestionar lo público de una forma participada, mutuo, o comunal. En relación al término de “lo común”, lo comunitario alude a formas de propiedad compartida, gestionadas en base a sistemas de gobernanza complejos y participados que establece un sistema de derechos y obligaciones para todas las partes que la participan (Coriat, 2015).**

**Por tanto, utilizaremos la denominación de “cooperativas de interés comunitario” para referirnos a aquellas empresas cooperativas que abren su base societaria a la participación de actores múltiples, tanto privados como públicos, y que son gestionados mediante un sistema de gobernanza complejo que trata de combinar la satisfacción del interés mutual y del interés general. Bajo esta denominación se estudian más en profundidad, dos casos de partenariados público-cooperativos que se erigen como las principales referencias a nivel europeo: las cooperativas sociales italianas y las sociedades cooperativas de interés colectivo francesas.**

**Para estructurar este informe, el trabajo que se desarrolla a continuación consta de dos partes diferenciadas:**

- **En la primera parte se analiza de una forma más teórica la caracterización de estos partenariados público-privados. Se realiza una revisión teórica que incluye el análisis del contexto institucional marcado por el *New Public Management*, que genera unos procesos históricos que desplazan los esquemas puramente estatistas y generalizan nuevos esquemas de co-construcción público-privada de la acción pública. Un tercer apartado recoge las tensiones, los riesgos y las potencialidades de los distintos modelos de cooperación público-privada existentes para finalizar proponiendo las bases necesarias para implementar un modelo de cooperación público-cooperativo sostenible.**
- **En la segunda parte se aborda el análisis empírico de las buenas prácticas que aglutinamos bajo el concepto de “cooperativas de interés comunitario”, y donde se recoge el análisis de las dos experiencias citadas anteriormente bajo un esquema común predeterminado: breve descripción de la experiencia, contexto institucional que lo favorece, formas que canalizan la participación público-privada y breve evaluación de las experiencias analizadas.**

## **Parte I:**

# **ANÁLISIS TÉORICO DE LOS MODELOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA**

## **1. CONTEXTO INSTITUCIONAL: REVISIÓN CRÍTICA DE LOS PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS**

**El debate sobre los partenariados público-privados es un debate plenamente recurrente en la arena política, devuelto nuevamente al primer plano mediático a causa de la investigación público-privada que ha posibilitado la obtención de la vacuna contra el Sars-Cov-2. Esta investigación científica, desarrollada en tiempo record por las empresas farmacéuticas, solo posible gracias a la ingente ayuda pública en términos financieros, así como de recursos de investigación científica, o de garantías públicas sobre posibles demandas de indemnizaciones futuras, finaliza con patentes privadas de la vacuna y con contratos privados de provisión de las mismas.**

**Las empresas farmacéuticas, privatizan mediante las patentes, un esfuerzo público-privado de investigación científica, y formalizan mediante contratos públicos la comercialización de estas vacunas, que además están siendo administradas con graves problemas de suministro y producción por parte del mercado, infringiendo claramente las cláusulas estipuladas en los contratos firmados. Sería éste, un claro ejemplo de falta de colaboración público-privada, en un asunto vital para el interés general de la humanidad en su conjunto. Las empresas farmacéuticas, valiéndose de los mecanismos legales establecidos por las economías de mercado, socializan los costes y privatizan los beneficios de la producción de un bien vital para el interés general de la humanidad. Y los responsables políticos, ante un claro ejemplo de “acumulación por desposesión”, parecen incapaces para reclamar responsabilidades que vayan más allá del estricto cumplimiento de una relación contractual.**

**Tomemos pues este ejemplo, aberrante y obscuro de todo punto de vista, para presentar este estudio de los partenariados público-cooperativos, como propuesta para revertir del todo las lógicas imperantes actualmente existentes en los llamados partenariados público-privados.**

### **1.1. Del New Public Management a los partenariados público-cooperativos**

**El Consenso de Washington establece hacia los años 80 como principio rector de la acción pública lo que se ha venido en llamar como el *New Public Management* (NPM), cuyo espíritu reside en una acción pública que “deja hacer”, más que intervenir de forma directa en la actividad económica.**

**Este nuevo paradigma de la acción pública incorpora en la gestión pública diversas herramientas y metodologías de gestión que provienen del sector**

privado, inspiradas en ideas fuerza tales como: la gestión por resultados, la fijación de objetivos cuantificables, la innovación, la flexibilidad, la reducción del gasto público, etc. (Bance, Milesy y Zagbayou, 2018). En definitiva, esta forma de generalizar la gestión privada al resto de estructuras institucionales no es más que la extensión del modelo neoliberal, cuya hegemonía se convierte incontestable en ese periodo, en lo que respecta a la teoría económica.

Este nuevo paradigma de acción pública dio paso a procesos de privatización masiva a un nivel europeo. Bajo este manto de políticas privatizadoras se fueron popularizando los *Public-Private Partnerships* o Partenariados Público-Privados, como nuevas estructuras de gestión de lo público que externalizan mediante la provisión privada la gestión de los bienes públicos.

Existe abundante literatura que desarrolla una evaluación crítica de estos nuevos modelos de gobernanza llamados PPP, debido a su inconsistencia teórica (en lo que se refiere a las asimetrías de información, costes de transacción o fallos de contrato) pero también avalada por la evidencia empírica, que demuestra que esta forma de proceder es altamente costosa para el erario público, en la medida en que la complejidad este sistema contractual genera fuertes dependencias en el sector público, al tiempo que deriva en flagrantes ineficiencias en la propia prestación del servicio (Bance et al, 2018).

Los que denominamos en este trabajo como Partenariados Público-Cooperativos (PPC en adelante) nacen al albur de este nuevo marco establecido por el *New Public Management*, como formas idóneas de provisión de bienes públicos e infraestructuras a un nivel más local o regional. Más allá de la escala institucional, los PPC se plantean en servicios que atañen a la satisfacción de necesidades básicas de la población, mediante la activación de entidades de Economía Social y Solidaria (ESS en adelante), que asumen de esta forma la provisión de ciertos servicios locales, que de otra forma correspondería a las autoridades públicas dar debida cuenta de las mismas. La justificación del interés sobre estos nuevos modelos de gobernanza también descansa sobre la misma literatura que encontramos en la NPM, ya que se opta por estos modelos en la medida en que se muestran más eficientes y menos costosas para la administración pública, al tiempo que solventan ciertos problemas sociales cuya responsabilidad recae directamente en la esfera pública.

Estas fórmulas se popularizaron en el Reino Unido a lo largo de los 80-90s, de modo que se fueron difuminando las fronteras entre lo público, lo privado y lo cooperativo (o no lucrativo) en la gestión de dichos servicios públicos. Este movimiento, según Bance (2015) se dio en el sentido de la sustitución, como nuevas formas de reemplazar el servicio público por otro servicio ofertado por empresas privadas o por empresas de la ESS, más que bajo lógicas de complementariedad de servicios que pudieran dar lugar a nuevas fórmulas organizativas más híbridas, como trataremos de desarrollar en este estudio.

**Tal y como argumentan Bance et al (2018), el siglo XXI. establece nuevos marcos cognitivos que refuerzan la expansión de estos PPC. Se trata fundamentalmente de la renovación analítica provocada por dos propuestas de calado, que invierten de alguna manera las bases establecidas por el paradigma (neo)liberal: por un lado, la concepción de Bienes Públicos Globales establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y, por otro lado, las lecciones extraídas de la “Escuela Ostrom”, que demuestran las ventajas de la gobernanza de los comunes. En la medida en que los PPC juegan un papel significativo en las citadas dos propuestas, el nuevo siglo establece un marco cognitivo distinto al liberal para la comprensión de los PPC.**

## **1.2. Más allá de la visión liberal: bienes público globales y bienes comunes**

**Las últimas cuatro décadas han estado caracterizadas por la hegemonía del ideario liberal en todo lo referente a la política económica en su conjunto, desde el plano del comercio internacional, pasando por la política laboral, la fiscal, la monetaria o la industrial. Todas las facetas de la política económica pública respondían a esta aproximación de la gestión política.**

**Sin embargo, con la entrada del nuevo siglo, algunas cuestiones han emergido al debate público, en la senda de los debates suscitados por la Sostenibilidad Ambiental o el Desarrollo Sostenible, que han hecho que también la esfera de la gestión pública se haya visto impregnada por esta nueva forma de entender la acción pública.**

**En este cambio de paradigma, el PNUD empieza a replantear las políticas públicas bajo el concepto de Bienes Público Globales. Esta clase de bienes, caracterizados en teoría económica como no rivales ni excluyentes, hacen necesaria una nueva intervención pública que se haga cargo de las ineficiencias creadas por el mercado en su asignación. Pero más allá de una revisión técnica, la propuesta viene cargada de diversas razones sociales y políticas, al considerar que estos bienes públicos son fundamentales de cara a generar mayor equidad en las sociedades, mediante la participación de diversos actores en los procesos de decisión y reparto de los beneficios de los bienes públicos (Thoyer, 2011).**

**Por otra parte, los trabajos de Elinor Ostrom y su equipo de trabajo, desmienten en cierta forma la popularizada “tragedia de los comunes” para dar lugar a una nueva forma de entender una gestión eficiente de los bienes comunes, cuyo éxito reside en métodos de gestión no mercantiles, basadas en la participación de los actores y su proximidad con el territorio. Lo “común” en palabras de Coriat (2015), hace referencia a todo aquel recurso: i) cuya propiedad o acceso se comparte; ii) que establece un sistema de**

**derechos y obligaciones de los miembros que comparten el recurso, y; iii) un sistema de gobernanza que respeta en el tiempo este sistema de derechos y obligaciones.**

**Tanto la propuesta de los bienes públicos como la propuesta de los bienes comunes se constituyen como edificaciones teóricas que contradicen la teoría de los derechos de propiedad, teoría que respalda la superioridad intrínseca de la propiedad privada con respecto a toda otra forma de propiedad, y en base a la cual se despliega el núcleo central de la teoría liberal (Bance et al, 2018).**

**Sin entrar en disquisiciones epistemológicas sobre la teoría de los derechos de propiedad, estas nuevas nociones de propiedad permiten enfocar los nuevos modelos de co-producción de políticas públicas bajo otra lupa distinta a la liberal, en la medida en que enmarcan dichas experiencias desde lógicas que satisfacen el interés mutual (bienes comunes) o el interés general (bienes públicos).**

**La hipótesis de trabajo que guía nuestro estudio, por tanto, no es otro que considerar que los modelos de gobernanza establecidos bajo relaciones de cooperación entre lo público y la ESS son, además de ser formas más eficientes y participativas de provisión de ciertos bienes públicos y bienes comunes, fuentes de inspiración para la renovación de la acción pública en sí misma.**

## **2. CONTEXTO HISTÓRICO: DEL MODELO DE MONO-CONSTRUCCIÓN AL MODELO DE CO-CONSTRUCCIÓN: UNA VISIÓN HISTÓRICA DEL CASO FRANCÉS**

### **2.1. Fin del modelo centralista jacobino**

**La acción pública ha solido estar indisolublemente ligada a la autoridad pública, de tal forma que lo más habitual en el modelo social europeo haya sido igualar el servicio público con el servicio estatal. Si algún país sobresale en ese sentido en nuestro entorno, este sería el caso francés, modelo que se construye tras la Segunda Guerra Mundial bajo un esquema jacobino y bismarckiano, con la implementación de todo un sistema centralizado para la protección social amparado y gestionado por el Estado, además de la construcción de grandes empresas públicas de infraestructuras viarias, energéticas, de servicio postal, etc. Tal y como esgrimen Bance et al (2018) en el artículo del cual echamos mano para desarrollar este apartado, también el modelo francés está transitando en lo últimos años de un modelo claramente de mono-construcción a otro de co-construcción.**

**El servicio público se convierte tras la Segunda Guerra Mundial en el principal instrumento del poder público. Bajo influencia cultural jacobina, la justificación última del servicio público reside en el interés general, y en la consideración de que son únicamente las autoridades públicas las que ocupan la centralidad de este sistema de representación del llamado interés general. Este interés general, que trasciende por tanto el interés particular, solamente puede ser representado por la autoridad pública, mediante la provisión del servicio público.**

**Este sistema de la acción pública crea y recrea, a su vez, un imaginario del estado benevolente que cubre las necesidades mal cubiertas por el mercado, que es plenamente asumido tanto por los empleados públicos, como por los usuarios de los servicios y los cuerpos administrativos del estado. Así, la estabilidad del empleado pública (cuerpos funcionariales) es una forma de garantizar el progreso social en la economía de mercado, más allá de los vaivenes de ésta. Desde la óptica del usuario, aun faltando ciertos servicios, el servicio público posibilita la satisfacción de necesidades sociales, así como la integración social de los sectores más desfavorecidos. Por último, el amplísimo cuerpo administrativo implantado para la provisión se estos servicios legitima este estilo francés, unificado y centralizado.**

**Valiéndose del esquema desarrollado por Vaillancourt (2008) para clasificar los métodos de construcción de la política pública, el francés ha sido un claro ejemplo de mono-construcción, donde el estado es el principal agente que define y ejecuta la política pública. No obstante, esto no implica la exclusión de operadores privados en la gestión de ciertos servicios. Ciertamente, el**

**estado francés emplea diversas formas de gestión delegada en grandes compañías privadas, como sería el caso de la gestión del agua.**

**Sin embargo, el elemento definitorio de este modelo sería el de empresas de propiedad pública, como principal herramienta de disuasión de comportamientos oligopolísticos de grandes corporaciones encargadas de la gestión delegada. Este modelo aflora diversas tensiones entre autoridad pública garante del servicio y empresa pública proveedora de la misma, ya que ésta debe asumir como propia el interés general que debe salvaguardar aquella, en detrimento, muchas veces, de la propia salud financiera de las corporaciones públicas.**

**Tras la “contrarrevolución neoliberal” de los años 80, Bance et al (2018) opinan que el modelo francés está transitando hacia otro modelo de co-construcción neoliberal, y la propia reminiscencia de elementos del modelo previo, junto con la emergencia de nuevos modelos, están creando las condiciones para la novedosa implementación de los PPC.**

**Este cambio de modelo pivota principalmente sobre la pérdida de soberanía del estado francés, que trae consigo una falta de capacidad de liderar la acción pública, provocado por procesos de descentralización y recentralización que empujan en un doble sentido: hacia arriba, (delegando gran parte de la política económica al nivel europeo comunitario), y hacia abajo (dando cada vez mayores competencias a las entidades locales y regionales).**

**Por arriba, la adhesión a la Unión Europea y principalmente la asunción del Tratado de Maastricht, supuso una clara pérdida en la capacidad de implementar una política económica monetaria, fiscal e industrial propia y autónoma. Estas limitaciones, vinieron a su vez acompañadas de reformas estructurales y de reducciones en el gasto público (Fitoussy y Saraceno, 2009). Este debilitamiento de la intervención pública, también deriva en una flexibilidad menor para organizar los mercados de servicios públicos, debido a la intervención de órganos jurisdiccionales comunitarios en asuntos como las ayudas de estado, etc.**

**Este proceso de recentralización comunitaria se completa con otro proceso propio francés de descentralización territorial, mediante distintas novedades legislativas que inciden en una mayor participación económica de las regiones, en detrimento de las competencias estatales.**

**Todos estos procesos confluyen en un nuevo escenario que se caracteriza por un modelo “no-jerárquico de negociación, regulación y administración” (Christiansen, 1996), donde la autoridad pública pasa a ser un *stakeholder* más en la implementación de las políticas públicas bajo una influencia cada vez mayor de las lógicas competitivas.**

Estas nuevas lógicas empujan hacia una apertura sistemática de la competencia en todos los servicios públicos, haciendo desaparecer todas las barreras de entrada habidas hasta ese momento. Este será el caso en las telecomunicaciones, la electricidad, las redes ferroviarias, o el servicio postal, por citar algunos sectores. Las autoridades públicas pasan de ser las principales proveedoras a crear entes reguladores independientes en cada sector de actividad, cuyo principal cometido es la salvaguarda de las reglas de juego de la competencia en el sector, evitando las prácticas abusivas del operador que históricamente actuaba en el mismo. La capacidad de investigar, supervisar, regular o sancionar pasa a ser delegada a estas nuevas entidades reguladoras del sector, que escapan muchas veces al control del estado.

Las empresas que empiezan a participar de estos servicios público funcionan bajo las lógicas del capital y hacen que el comportamiento de las empresas públicas también se vaya pareciendo cada vez más a estas entidades privadas: búsqueda de beneficio empresarial, reparto de dividendos, flexibilidad laboral, etc. Todo esto hace cada vez más difícil internalizar la misión del interés general en la provisión de los servicios públicos, hecho que como argumentábamos al inicio, justifica en esencia que sean administradas por la propia autoridad pública.

Se llega así a una situación en que las empresas públicas, con una capacidad financiera cada vez más limitada, son incapaces de asumir una oferta amplia de los servicios públicos, y que además la asunción de dicha misión (preservar el interés general) ya no les reporta esa fuente de legitimidad que tradicionalmente les otorgaba. Se abre así una nueva coyuntura donde las entidades de la ESS se posicionan de una forma claramente ventajosa con respecto al resto de entidades privadas, para restaurar un nuevo modelo público-privado que garantice mejor el interés general.

## **2.2. La ESS como mejor garante del interés general**

En un principio, el argumentario que empuja una mayor participación de la ESS en la provisión de los servicios públicos bien podría alinearse con la doctrina establecida por el *New Public Management*: interesa la colaboración de la ESS en cuanto que pueda ser evaluable en la obtención de resultados establecidos por objetivos, al tiempo que posibilita una limitación en el aumento del gasto público. El argumento de una mayor eficiencia de la acción pública, en su doble acepción, es la principal base sobre la que pivota la introducción progresiva de las entidades de ESS: mayor efectividad en consecución de resultados, a un menor coste.

La apertura de las organizaciones públicas hacia las entidades de la ESS no debería llevarnos, sin embargo, a una interpretación idealizada de estos

modelos de cooperación. Por un lado, esta acción conjunta suele ir en detrimento de la autonomía de las partes, en la medida en que alinearse en los objetivos reduce el margen de desarrollo autónomo de las dos partes. De hecho, las presiones para reducir costes o distribuir dividendos no son ajenas a las compañías públicas que, a su vez, arrastran a las entidades de ESS a dichas lógicas. Por tanto, muchas veces estas colaboraciones son vistas como acciones que mejoran la imagen de la acción pública, asociándola a las lógicas de ESS, mientras que en lo fundamental se ajustan a una lógica de rendimiento de objetivos establecidos a un menor coste.

Dicen Bance et al (2018) que estas colaboraciones público-cooperativas se dan en múltiples niveles, tanto el supranacional, el nacional como el local, siempre bajo un complejo juego de “coopetición” (*coopetition*), definido como el empleo racional conjunto de la cooperación y la competición entre los *stakeholders* involucrados (Brandenburger y Nalebuff, 1996). Estas lógicas “coopetitivas” tienen lugar, así, desde el nivel europeo, pasando por el nacional y llegando hasta el ámbito local.

Por citar las principales referencias, la Comisión Europea, desde el año 1999 apuesta claramente por el desarrollo de los PPP, como forma de canalizar la inversión privada en las infraestructuras públicas, tales como las de transporte o energéticas (Com, 2009). Los partenariados con la ESS complementan este marco de actuación, tal y como se recoge en la Estrategia Europea 2020, ya que éstas guían un crecimiento inclusivo, sostenible y generador de empleo. La innovación social y el emprendimiento social se establecen, pues, como soportes teóricos que avalan la intervención de la ESS en los servicios públicos.

A un nivel estatal, refiriéndose nuevamente al caso francés, estos autores interpretan que el reforzamiento de la ESS se corresponde con un progresivo debilitamiento del sector público en la economía de mercado: su participación a través de las empresas públicas cae estrepitosamente de suponer casi un 20% del valor añadido en el 1985, al entorno del 5% para mediados de la década del 2010 (INSEE, 2016). En contraposición, según el Ministerio de Economía y Finanzas, la ESS suponía un 10% del PIB francés para el 2016, y con un claro propósito se siguió avanzando en esta línea, mediante el espaldarazo que supuso la aprobación de la Ley de ESS en el 2014.

Finalmente, a un nivel más local, la progresiva descentralización del estado francés ha venido de la mano de una mayor asunción de responsabilidades de parte de los actores locales y regionales, que al mismo tiempo, van abriendo cada vez más espacios de su gestión a la participación de la ESS en aspectos tales como: la planificación urbana y territorial, el desarrollo económico local, protección del patrimonio, puertos y aeropuertos, calidad del aire y preservación del medio natural y últimamente la tecnología digital. La proximidad territorial que muestran las experiencias de ESS, así como el

**conocimiento del entorno facilitan la colaboración con las regiones y las municipalidades.**

### **3. CONTEXTO TEÓRICO: ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN: TENSIONES Y MODELOS**

#### **3.1. Múltiples formas de colaboración, sobre múltiples formas de tensión**

**Tal y como se desarrollará con mayor detenimiento en este trabajo, las formas de colaboración público-cooperativa son múltiples, cada tipo de colaboración abarca fases e intensidades distintas en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas, y además, cada tipo de colaboración respeta más o menos la autonomía propia de las partes que se unen para colaborar.**

**Sin embargo, tal y como argumenta desde las ciencias políticas Pierre Bauby (2018), las lógicas inherentes de la economía pública y la economía social parten de lógicas divergentes, y los procesos de convergencia entre estas dos lógicas se construyen sobre diversas tensiones que se generan en su acción conjunta.**

**La lógica de la economía pública es más reciente que el de la economía social, ya que surge a finales del XIX, como clara contestación ante los fallos de un mercado que no se muestra eficiente para satisfacer las necesidades de la población y, por tanto, reclama ser organizado y regulado por el estado. La creación de esta economía pública por parte de las autoridades públicas responde a una necesidad de garantizar el acceso universal de toda la población a los bienes y servicios básicos, para organizar la solidaridad generacional, territorial, económica y social y, por último, para desarrollar las infraestructuras necesarias para el futuro.**

**La economía social, por su parte, cuentan con una trayectoria histórica más amplia que la pública, casi tan antigua como la vida en sociedad. Aún sin haber acuñado el término de economía social, la asociación de capacidades humanas para la satisfacción de sus necesidades básicas mediante estructuras más o menos formales ha existido y existe desde muchos años atrás.**

**Si la pública responde a una lógica de satisfacer el interés general, la social se ajusta más a un esquema de ayuda mutua, de interés mutuo o de mutualismo. Sin embargo, ambas comparten algo fundamental: no es la búsqueda de beneficio el elemento racional fundamental que explica su creación y su existencia, sino más bien la satisfacción de las necesidades sociales.**

**Sobre este suelo común compartido, la experiencia europea del siglo XX. muestra claros ejemplos de que este cometido compartido se realiza en base a diversas tensiones, que a veces desembocan en rivalidades abiertas o**

conflictos notorios, y en el mejor de los casos en relaciones de ignorancia mutua (Bauby, 2018). Este mismo autor categoriza y agrupa estas tensiones en seis dilemas fundamentales que sintetizan, en nuestra opinión, de una forma acertada los principales puntos de fricción de estas colaboraciones.

### **1. El carácter lucrativo vs no lucrativo**

Siendo la pública como la social dos lógicas no lucrativas, lo que se establece como no lucrativo ha de ser bien definido para evitar malentendidos. En este sentido, el que estas organizaciones –públicas y sociales- sean no lucrativas, no significa que carezcan de una actividad económica continuada, que la tienen, ni tampoco que no puedan obtener beneficios económicos como resultado de esta actividad. La no lucratividad significa que estas organizaciones se dotan de ciertas normas que limitan la distribución de estos beneficios: o bien imposibilitando el reparto entre sus miembros (*non profit*) y destinando estos beneficios a la reinversión sobre el proyecto o bien estableciendo la obligatoriedad de un reparto equitativo entre todos los miembros (*not for profit*), como suele ser el caso en el modelo cooperativo.

### **2. El carácter mercantil vs no mercantil**

Según algunas visiones muy estrictas de lo público, las organizaciones de la economía social difieren de las públicas porque actúan plenamente en la economía de mercado y, por tanto, son meros matices las diferencias con respecto al resto de actores del mercado, compartiendo fundamentalmente las mismas lógicas constituyentes de este espacio: la competición, la búsqueda de beneficio, etc.

Sin embargo, a día de hoy apenas nada escapa de la economía mercantil, ni mucho menos la economía pública, ya que ésta se encuentra también plenamente insertada en la economía de mercado, con la salvedad de que para la provisión de ciertos bienes y servicios (tales como las prestaciones de protección social, o el sistema tributario) dispone de ciertas reglas y normativas propias, independientes a las leyes de mercado. Asimismo, la ESS se suele conceptualizar también como una especie de tercer sector, que aglutina en su seno tanto actividades mercantiles y como no mercantiles, en la senda de las propuestas que la ubican en este Tercer Sector, ni público ni privado-capitalista.

### **3. Fallos del mercado vs del estado**

Partiendo de la base que el desarrollo del mercado existe fundamentalmente gracias a la regulación del estado, no es menos cierto que el desarrollo de la economía pública también va de la mano del desarrollo

de la economía mercantil, ya que el reforzamiento de ésta consolida aquella. Precisamente por esto, lo público siempre se ha solido asociar, y justificar, como forma de paliar los fallos del mercado, fallos que devienen en la polarización territorial y social y la desigualdad en la asignación de recursos. Las formas de intervención pública han sido múltiples, desde la regulación del mercado hasta la provisión pública directa, y en todo caso han sido concebidos desde un enfoque subsidiario, desde la incapacidad del mercado para satisfacerlas en primera instancia.

Las entidades de la ESS, por su parte, han solido posicionar sus experiencias como aquellas que palían también los fallos del estado, además de los propios fallos del mercado (desempleo, desigualdad, falta de acceso, ...). La teorización económica del tercer sector basa, en parte, sobre este argumentario la existencia de múltiples experiencias no lucrativas: se activan en la medida en que el estado no es capaz de satisfacer distintas necesidades sociales. Se perfilan así como terceras vías, no burocráticas, no centralizadas, y basadas en la soberanía del trabajo y de quienes comparten el proyecto, alejadas así de aquellas organizaciones controladas por el capital o por la autoridad pública.

#### **4. De arriba abajo vs de abajo arriba**

Lo público se asocia a lo estatal centralizado, construido de arriba abajo, mientras que lo social se asocia a lo local, resultado de la iniciativa popular que crea soluciones de manera pragmática. Los principios de la economía social, principalmente aquellos que aluden a la adhesión voluntaria, el control democrático o la independencia con respecto a los poderes públicos, denotan un distanciamiento notorio sobre algunos de los procedimientos de la economía pública.

#### **5. Grande vs pequeño**

La economía pública se construye mediante aparatos administrativos complejos y organizados de forma burocrática, mientras que la economía social siempre nace de iniciativas puntuales, localizadas, de pequeños grupos de personas que se asocian para satisfacer alguna necesidad compartida. Además de esto, el aumento del tamaño en las organizaciones de economía social es uno de los elementos que más tensiona su carácter diferencial, en la medida en que se observan infinidad de ejemplos que certifican que el crecimiento de estas organizaciones suele ir en detrimento de sus valores y principios fundacionales.

#### **6. Mono-construcción (monopolio estatal) vs co-construcción**

Tal y como hemos argumentado más arriba, el estado se ha solido postular como el único garante del interés general y, por tanto, el único ente competente en la provisión de los servicios públicos. No obstante, recientes procesos de re-descentralización (hacia arriba y hacia abajo) hacen que el

**estado central pierda capacidad de liderar la acción pública y, por tanto, tienda la mano a entidades privadas, tanto capitalista como sociales, para la provisión conjunta de los servicios públicos.**

**Estas colaboraciones públicos-privadas, tal y como tratamos de argumentar, responden a distintos modelos de cooperación que, a su vez, respetan en mayor o en menor medida la naturaleza intrínseca de las dos partes. La identificación de las tensiones ayuda, en este sentido, a entender por qué algunas de las formas de cooperación son más sostenibles que otras, en la medida en que no invaden lógicas inherentes de cada una de las partes, cooperando, en definitiva, sin que nadie pierda su “alma” (Combes-Joret, Lethielleux y Reimat, 2018)**

### **3.2. Estrategias de cooperación: riesgos y amenazas**

**De esta manera enuncian Combes-Joret, Lethielleux y Reimat (2018) el objetivo principal de su análisis, en la búsqueda de un modelo de cooperación que sea sostenible en el tiempo, gracias a que los esquemas de colaboración respetan “el alma” o la “razón de ser” de cada cooperante y, por tanto, permiten establecer las condiciones necesarias para que la colaboración sea estable y sostenible.**

**Estas autoras encuentran en su análisis de campo tres principales tipologías de colaboración para el caso francés: de co-construcción, de complementariedad y de contratación. Pero antes de adentrarse en los resultados del trabajo empírico, recopilan el estado de la cuestión en torno a las tipologías de la cooperación público-privada, que se hace especialmente pertinente recoger en el estudio que nos ocupa.**

**Tal y como se establece en dicho trabajo, la cooperación público-cooperativa ha sido objeto de numerosos estudios empíricos y teóricos, de las cuales se desprende que esta cooperación adopta múltiples formas, dependiendo de la escala (micro o macro), del sector de actividad, del país, y del momento en que se analiza, al ser estos procesos dinámicos y evolutivos (Camus, 2014). Sin embargo, algunas de estas formas aparecen como más fructíferas, equilibradas y sostenibles que otras, en la medida en que no amenazan el espíritu fundacional o la razón de ser de las entidades de la economía social.**

**En línea con los resultados de otros trabajos que provienen de estudiosos/as de la economía social y las entidades no lucrativos, estas investigadoras encuentran dos elementos clave que ayudan a discernir si esa cooperación es sostenible o no: i) por un lado, analizar si la cooperación genera una lógica de convertir a la entidad de ESS en mero proveedor de servicios, anulando su capacidad innovadora, y; ii) por otro lado, buscar la forma para promover el carácter innovador de la ESS (innovación social) para que permeabilice, en última instancia, la provisión del servicio de interés público.**

Los dos riesgos que se derivan de la inexistencia de dichas condiciones se materializan, por tanto, en: i) la normalización de las entidades de ESS, anulando su proyecto para ser un mero proveedor de servicios, y; ii) la pérdida de identidad organizacional, debido a la “profesionalización” (*managerialisation*) de las personas de la entidad de ESS que provoca una “pérdida del sentido”, tanto para personas trabajadoras como voluntarias.

La hipótesis de este trabajo, por tanto, responde a la siguiente intuición de partida: las formas de cooperación que mejor preservan la identidad organizacional de las entidades de ESS son las que hacen que el partenariado sea más efectivo (en términos de eficiencia de resultados) y más sostenibles y duradero en el tiempo. Esta identidad propia es, en definitiva, la ventaja comparativa que disponen con respecto al resto de actores (Coston, 1998), en la medida en que se basa en su habilidad de generar cambio social (Ragi, 2000).

Los procesos que dificultan la preservación de dicha identidad diferenciada pueden provenir de ambos lados. Las autoridades públicas, de su parte, en su preocupación de garantizar la viabilidad de dichos proyectos, pueden actuar de forma que financien, monitoricen y regulen en exceso dichos proyectos, incluso obligándolos a que compitan con otros actores.

Por el contrario, son las propias entidades de ESS las que mediante la ampliación de su ámbito de actuación, vayan profesionalizando su actividad y vayan ampliando su red de colaboraciones, entre las cuales está el sector público, mejorando la calidad del servicio pero a costa de un precio a pagar: la pérdida de capacidad de generar cambio social, incluso llegando a ser instrumentalizado como garante del orden social, habiéndose convertido en mero proveedor de servicios (Ragi, 2000).

La relación público-cooperativa, es por tanto ambigua en su naturaleza: es la identidad diferenciada de las entidades de ESS lo que lleva al sector público a buscar su colaboración, que finalmente puede desembocar en prácticas que vayan anulando esa identidad diferenciada (Combes-Joret, Lethielleux y Reimat, 2018).

Estos marcos de colaboración se insertan, a su vez, en marcos institucionales más amplios y condicionantes, en la medida en que éstos se van estructurando en base a la doctrina establecida por el *New Public Management*, como extensión de la lógica empresarial al ámbito público, y que se configuran como amenazas reales para su propia identidad. Delalieux (2010) demuestra en su estudio que el obligar a las entidades de ESS a competir con otros agentes amenaza su identidad en cuatro posibles vías:

- El usuario se convierte en cliente y, por tanto, el público objetivo de la ESS empieza a deshacerse de los clientes menos pudientes/rentables.

- La profesionalización de las personas trabajadoras puede conllevar a la priorización de las prerrogativas económicas, por delante de los objetivos propios de la ESS.
- La comercialización de alguna de las actividades o estructuras de la ESS puede llevar a desprenderse de esta parte de la actividad.
- Competir entre las entidades de ESS para optar en los procesos de licitación pública, puede ir en detrimento del nivel de solidaridad y cooperación entre ellas.

**Veamos, ahora, qué tipos de cooperación pública-cooperativa se han detectado a un nivel más teórico.**

### **3.3. Estrategias de cooperación: modelos de construcción y gobernanza**

**Sobre la base de la categorización realizada por Vaillancourt (2008) se distinguen cuatro modelos de construcción de políticas públicas, dependiendo de la cantidad de actores involucrados en la misma y de la naturaleza y los objetivos prioritarios que se establecen en cada una de estas articulaciones. Así, Vaillancourt (2008) propone cuatro modelos que desarrollamos en la siguiente tabla:**

**Tabla 1: Modelos de construcción de las políticas públicas**

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mono-construcción</b>            | En esta situación, las organizaciones públicas consideran que las políticas públicas son de su exclusiva responsabilidad. Es compatible con algunas formas de co-producción, en las que el Estado desarrolla su política pública pero "utiliza" al sector privado, con o sin ánimo de lucro, para aplicarla.                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Co-construcción neoliberal</b>   | En esta configuración, las organizaciones públicas desarrollan políticas públicas en cooperación con el sector privado a través de cuasi-mercados. La <i>New Public Management</i> promueve este tipo de configuración.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Co-construcción corporatista</b> | En este tipo de situaciones, las políticas públicas se elaboran junto con organizaciones que representan los intereses de algunos grupos o partes interesadas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Co-construcción democrática</b>  | Este sistema se basa en la solidaridad y es compatible con un intento de servir al interés público. Dicho intento presenta cuatro características. El Estado sigue siendo el socio dominante y toma las decisiones finales. Promueve una visión de las organizaciones públicas en la que pueden convertirse en socios de la sociedad civil. Permite conciliar lo mejor de la democracia representativa y de la participativa (Enjolras, 2006). Supone el reconocimiento de la participación de los actores de la economía social y de las asociaciones. |

Fuente: Vaillancourt (2008) in Combes-Joret, Lethielleux y Reimat (2018:189) (traducción propia)

Valiéndonos de esta primera categorización de base, parece evidente que es el cuarto modelo, el democrático, quien mejor respeta la identidad de las entidades de la ESS y hace que esta colaboración sea más sostenible en el tiempo, siempre y cuando las entidades de ESS no sean instrumentalizadas en esta relación con el estado.

Este modelo de co-construcción democrática se encuentra plenamente alineada con lo que Enjolras (2008) llama como gobernanza partenarial (*partnership governance*). Este autor empleo el término de gobernanza para

referirse a formas de acción pública que promueven el interés general sin recurrir a los instrumentos coercitivos propios de la política pública. Estas nuevas formas de acción se materializan mediante acuerdos institucionales diversos, llamados "sistemas de gobernanza", dependiendo de los actores involucrados, de las herramientas empleadas y de los métodos de coordinación institucional.

De esta manera, Enjolras (2008) establece cuatro modelos de gobernanza: el público, el corporatista, el competitivo y el partenarial. El primero de ellos se corresponde al modelo de mono-construcción anteriormente citado, con principal referencia en el modelo francés de servicios públicos. El corporatista, en alusión al modelo alemán de servicios sociales, se refiere al sistema que establece un "trato prioritario" del estado en este caso con las entidades no lucrativas que tradicionalmente han actuado en el campo de la acción social y que pasan a ser subcontratados por el estado para la provisión de dichos servicios concebidos, ahora sí, como públicos. El tercer modelo, el concurrencial, es el que viene favorecido por el *New Public Management* y ampliamente implantado en el Reino Unido, el cual fomenta la incorporación de relaciones de competencia entre los distintos proveedores privados que optan por la provisión de los servicios públicos. Por último, el modelo partenarial se relaciona con el modelo quebequés, que antepone las relaciones partenariales (colaborativas) a las mercantiles (competitivas o contractuales) entre el estado y las entidades de ESS.

Bajo estos "sistemas de gobernanza" o "modelos de construcción de políticas públicas", las relaciones que se establecen entre las organizaciones públicas y las entidades de ESS adoptan distintas características. En este sentido, es muy interesante recoger la categorización de las formas de relación entre estos dos agentes realizada por Coston (1998), que desarrollamos en la siguiente tabla:

**Tabla 2: Tipos de relación entre sector público y ESS**

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Contratación</b>                 | Los organismos públicos contratan (formalmente) a las organizaciones de la ESS para la prestación de servicios sociales. Esto genera un grado de riesgo para la ESS: el riesgo de una financiación insuficiente o, por el contrario, el riesgo de competir con las organizaciones comerciales si la financiación lo permite, y el riesgo de que el Estado decida prestar el servicio él mismo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Tercera parte</b>                | Las organizaciones públicas recaudan los recursos y determinan las prioridades sociales, mientras que las entidades de ESS o las organizaciones con ánimo de lucro organizan la prestación de servicios (contratación formal). Esto permite la diversidad en la prestación de servicios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Cooperación-coexistencia</b>     | Los recursos y la información son compartidos (libre flujo de información entre la organización pública y las entidades de ESS, cada parte informa a la otra de sus respectivas operaciones), las entidades de ESS siguen las reglas dictadas por el gobierno, y el gobierno tiene una política neutral con respecto a las ESS. Ambas partes coexisten, aunque esto puede dar lugar a un solapamiento. Estas relaciones pueden observarse en un sector determinado, pero no en otros.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Complementariedad</b>            | <p>Se pueden identificar varios tipos de complementariedad. En la complementariedad filantrópica, el gobierno permite a las entidades de ESS gestionar recursos a nivel local y trabajar directamente con las instituciones locales. La complementariedad de intermediación confiere a la ESS un papel más institucionalizado; el gobierno les otorga el poder de dirigir ciertas funciones gubernamentales. En la complementariedad de "autonomía asistida", las entidades de ESS actúan como catalizadoras de las iniciativas locales; ayudan a los actores locales a definir sus necesidades y a formular estrategias adecuadas para responder a ellas. Además de estos tres tipos de complementariedad, pueden aparecer otros más especializados, según el contexto, el sector, etc.</p> <p>Todas las formas de complementariedad se basan en las ventajas comparativas, el papel legítimo del organismo público y un grado importante de autonomía para la ESS. Esta complementariedad es relativamente informal y puede limitarse a determinadas organizaciones o sectores de la economía social. (...)</p> <p>La mayor diferencia entre complementariedad y colaboración radica en el grado de formalismo. La colaboración implica un mayor formalismo (la acción conjunta requiere un proceso de formalización, y generalmente se trata de una relación de colaboración más que de complementariedad).</p> |
| <b>Co-construcción-colaboración</b> | Estas relaciones implican el intercambio de información y recursos, y la acción conjunta. Se asemejan a los procesos de coproducción, es decir, la organización pública comparte responsabilidades y operaciones con otros actores (organizaciones comerciales y SEO). Las relaciones de colaboración respetan la identidad de las organizaciones participantes. (...) La co-construcción de políticas públicas (a nivel macro) requiere que las partes vayan más allá de la acción conjunta. La co-construcción requiere que las entidades de ESS participen en el desarrollo de las políticas públicas, no sólo en su aplicación (Vaillancourt, 2009).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

**Fuente: Coston (1998) in Combes-Joret, Lethielleux y Reimat (2018:191-2 )  
(traducción propia)**

**Esta tipología de relaciones se construye en base a una gradación de la intensidad formal e informal de las relaciones establecidas entre las dos partes en cuestión, la ESS y el sector público.**

**Tal y como se ha definido, una relación contractual no establece, *a priori*, una relación preferente con la ESS, ya que ésta opta en competencia con el resto de actores privados a la licitación pública de ciertos servicios.**

**Los siguientes tres modelos sí que establecen una relación más focalizada en la ESS: mediante relaciones de tercera parte, el estado sí desarrolla algunas herramientas jurídicas para que parte de sus servicios públicos sean provistos, mediante contrato, por las entidades de ESS; las relaciones de cooperación avanzan un grado más, al ser compartida la información y los recursos públicos, pero la relación se establece en términos asimétricos, ya que es el estado quien se guarda la potestad de "dictar las reglas"; las relaciones de complementariedad superan los posibles solapamientos (ambas entidades hacen lo mismo, duplican el servicio) que puedan derivarse de las relaciones de cooperación, el estado delega sobre las entidades de ESS diversas funciones (de gestión, de gobierno, de catalización) que, en consecuencia, el estado deja de proveer.**

**Y, por último, tal y como se ha señalado en la tabla, la principal diferencia entre complementariedad y co-construcción radica en su grado de formalización: en la primera estas relaciones son de carácter más informal, mientras que la co-construcción requiere de estructuras co-participadas, planes co-diseñados y ámbitos de gobierno colegiados. La co-construcción implica, además, que esta colaboración se de en todas las fases del diseño, la planificación y la implementación de las políticas públicas, yendo mucho más allá, por tanto, de la prestación mediante contrato público de un determinado servicio.**

**Para finalizar con este apartado teórico, resulta realmente esclarecedora la tabla sintética que proponen Savard, Robichaud y Tremblay (2009) y que recogemos a continuación, en la que se relacionan los cinco modelos relacionales establecidos anteriormente con otras cuatro dimensiones relacionales, que permiten graduar mejor la intensidad de esta colaboración público-privada.**

**Tabla 3: Tipología de relaciones entre organismos públicos y la ESS**

|                                      | Modelos de relación |               |              |                   |                 |
|--------------------------------------|---------------------|---------------|--------------|-------------------|-----------------|
| Dimensiones relacionales             | Contratación        | Tercera parte | Coexistencia | Complementariedad | Co-construcción |
| Apertura al pluralismo institucional | Baja                | Moderada      | Moderada     | Alta              | Alta            |
| Intensidad de relaciones             | Baja                | Baja          | Moderada     | Alta              | Alta            |
| Simetría en las relaciones de poder  | Moderada            | Moderada      | Baja         | Moderada          | Alta            |
| Formalismo en la relación            | Alta                | Alta          | Baja         | Moderada          | Alta            |

Fuente: Savard, Robichaud y Tremblay (2009) in Combes-Joret, Lethiellieux y Reimat (2018:191-2) (traducción propia)

En la tabla de arriba, los autores desarrollan y adaptan la propuesta realizada por Proulx, Bourque y Savard (2005) para entrecruzar dos elementos que definen la cooperación entre ESS y sector público: el modelo de relación, y la repercusión de esta forma de relacionarse en las distintas dimensiones de ésta relación. El establecimiento de estas dimensiones dota al análisis de mayor concreción, ya que incorpora elementos tales como: la institucionalización, la intensidad, las a/simetrías de poder, y el formalismo, cuatro elementos importantísimos para aprehender cualquier tipo de relación.

Así, de la intersección de estas dos variables, surgen los modelos de relación definidos de forma más precisa:

1. El “modelo contractual”, establece un alto formalismo con una baja intensidad e institucionalización en dicha relación. El elemento que explica esta relación es el propio contrato público, que establece una suerte de simetría moderada, ya que, en última instancia, es el sector público quien se reserva la potestad de continuar o cesar el contrate vinculante.
2. El único elemento que añade el “modelo de tercera parte” al contractual se encuentra en el plano institucional, ya que las entidades de ESS encuentran en éste un mayor grado de reconocimiento por parte de las autoridades públicas, que pueden “reservar” parte de los servicios públicos a este tipo de entidades. Podríamos relacionar este modelo con los marcos normativos que

posibilitan el establecimiento de cláusulas sociales y contratos reservados en los procesos de licitación de contratos públicos.

3. El “modelo de cooperación”, por el contrario, gana en intensidad y en institucionalidad, pero pierde en formalismo y, por ende, en simetría de poder. Es el sector público quien establece los términos de esta cooperación, al tiempo que posibilita una mayor apertura de lo público con respeto a la ESS, al compartir parte de la información y los recursos públicos. Estaríamos hablando de un modelo más participativo, pero que restringe el alcance de esta participación a un nivel informativo, y no decisorio.
4. El “modelo de complementariedad” requiere de una mayor coordinación entre ambas partes, en la medida en que el sector público delega parte de sus cometidos sobre las entidades de la ESS. Es por ello que el modelo necesita una mayor consistencia en la relación y, por tanto, una apertura institucional mayor. Sin embargo, las ESS tienen pleno acceso a los órganos decisorios, pero no tienen la misma capacidad de decisión que el sector público. Esta colaboración se da en términos informales y, por tanto, no obliga a la autoridad pública a establecer una relación entre iguales. Existe por tanto un grado de gestión participativa, pero sin compartir la misma capacidad de decisión.
5. El modelo de “co-construcción” establece finalmente un marco formal que obliga a las partes a una relación entre iguales, y que al mismo tiempo requiere de una alta intensidad y apertura institucional de cara a implementar políticas diseñadas de una forma conjunta. Estaríamos, ahora sí, ante un modelo comunitario de gestión público-cooperativa.

El añadir estas dimensiones relacionales permite así concluir que existen formas de relación altamente formalizada pero poco o nada intensas, al tiempo que otras bastante más intensas y compartidas, pero no formalizadas. La co-construcción democrática debería dar pie a establecer las condiciones óptimas para dar cobertura formal y capacidad decisoria compartida a unas relaciones intensas entre la ESS y el sector público. Veamos, a continuación, sobre qué bases deberían establecerse esas condiciones que posibilitarían una cooperación sostenible.

### **3.4. Condiciones para la cooperación sostenible**

Del recorrido contextual realizado hasta el momento se concluye que el contexto histórico ha ido evolucionando hacia formas más participadas de concebir la acción pública, que durante muchos años han estado motivados por un ideario liberal de la gestión pública (*New Public Management*), pero que últimamente también son asumidos por propuestas que superan esa visión liberal de lo público (bienes públicos globales y bienes comunes).

**De esta forma, la justificación de la participación de la ESS en los servicios públicos viene dada por el hecho de considerar que este tipo de experiencias garantizan de mejor manera tanto la eficiencia como la preservación del interés general en la provisión de los servicios públicos.**

**Partiendo de esta premisa, y siendo conscientes de que esta pretendida colaboración se asienta sobre realidades divergentes, y por tanto no exenta de tensiones, se trata de buscar la forma de cooperación que mejor se adapte a las lógicas intrínsecas de las partes colaboradoras. Se avanza así en la identificación de las distintas formas de relación que existen, desde un plano teórico, entre las entidades de ESS y el sector público para determinar, en este nuevo apartado, las condiciones que posibilitarían esa colaboración de forma sostenible.**

**Partiendo del tipo ideal de partenariado establecido por Brinkerhoff (2002:21)<sup>1</sup>, éste debería caracterizarse por: “una relación dinámica entre actores, basada en la fijación consensuada de objetivos, perseguida mediante una comprensión compartida sobre la división de funciones lo más racional posible, basada en las ventajas competitivas de cada socio. Este partenariado implica una influencia mutua y recíproca, respetando cuidadosamente un equilibrio entre sinergia y autonomía, el cual incorpora un respeto mutuo, igual participación en los procesos decisorios, rendición de cuentas mutuas y transparencia” (traducción propia).**

**Este tipo ideal, incluye por tanto, al menos seis elementos claves (Combes-Joret, Lethielleux y Reimat (2018 ):**

- Objetivos establecidos de forma conjunta**
- Decisiones adoptadas colectivamente mediante consenso**
- Estructuras y procesos horizontales, no jerárquicos**
- Relaciones formales e informales basadas en la confianza**
- Interacción sinérgica entre socios**
- Responsabilidad compartida sobre efectos y resultados**

**Más allá de estos elementos estructurales y procedimentales, Combes-Joret, Lethielleux y Reimat (2018 ) dan especial importancia a dos dimensiones analíticas: la reciprocidad (o mutualidad) y la identidad organizacional.**

**La reciprocidad implica derechos y responsabilidades compartidas, así como un fuerte compromiso con respecto a los objetivos consensuados. La reciprocidad implica interdependencia e interacción. Por su parte, la**

---

<sup>1</sup> Brinkerhoff (2002: 21), an ideal-typical partnership is characterised by “a dynamic relationship among diverse actors, based on mutually agreed objectives, pursued through a shared understanding of the most rational division of labour based on the respective comparative advantages of each partner. Partnership encompasses mutual influence, with a careful balance between synergy and respective autonomy, which incorporates mutual respect, equal participation in decision making, mutual accountability and transparency”.

**identidad organizacional refleja la misión y los principios sobre los que cada organización se responsabiliza y debe, por ende, rendir cuentas. La integración de estas dos dimensiones da lugar, nuevamente, a cuatro formas de interacción, desarrolladas en la tabla que se presenta a continuación:**

**Tabla 3: Tipología de partenariados**

| <div> <div>RECIPROCIDAD</div> <div>IDENTIDAD</div> </div> | FUERTE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | DEBIL                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                           | <p><b>FUERTE</b></p> <p><b>PARTENARIADO</b></p> <p>La reciprocidad y la identidad se optimizan. Los socios son mutuamente dependientes. La reciprocidad se reconoce en objetivos reconocidos y compartidos.</p>                                                                                                                                                                 | <p><b>CONTRACTUAL</b></p> <p>Situación en la que la organización pública busca las características y la identidad de la ESS para lograr ciertos objetivos utilizando determinados medios.</p>                                                                                 |
| <b>DÉBIL</b>                                              | <p><b>CO-OPTACIÓN</b></p> <p>Las organizaciones se ponen de acuerdo sobre los objetivos y los medios, o una organización está convencida de que le conviene seguir el camino de la organización dominante. Al unirse al partenariado, la organización compromete su identidad (las organizaciones suelen perder su identidad mediante procesos de compromiso y adaptación).</p> | <p><b>EXTENSIÓN</b></p> <p>La organización en sí tiene poca identidad (por ejemplo, organización creada por el gobierno para realizar determinadas tareas). La ESS tiene poca independencia o identidad, actúa como contratista de los planes realizados por el gobierno.</p> |

**Fuente:** Brinkerhoff (2002) in Combes-Joret, Lethielleux y Reimat (2018:194) (traducción propia)

**Finalizamos, así, este apartado teórico concluyendo que un partenariado público-cooperativo sostenible en el tiempo debe basarse términos de reciprocidad e identidad fuertes, sin que esta colaboración vaya en detrimento de la identidad de ninguna de las partes, y tratando de superar las fórmulas contractuales que generan poca reciprocidad entre las partes.**

## **Parte II:**

# **ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO- COOPERATIVA A NIVEL EUROPEO: Cooperativas de interés comunitario**

## **4. PRESENTACIÓN**

### **4.1. Justificación y estructura del trabajo**

**El análisis de las buenas prácticas partenariales a nivel europeo que desarrollamos a continuación se centra en dos experiencias de referencia: las cooperativas sociales italianas (CS en adelante) y las sociedades cooperativas de interés colectivo francesas (SCIC en adelante).**

**Con una historia de 30 años en el primer caso, tras la aprobación de la ley 381 en el año 1991, y con 20 años de trayectoria para las SCIC francesas, mediante la entrada en vigor en el 2001 de la Loi 2001-624, estas dos experiencias son dos grandes exponentes de partenariados público-cooperativos a nivel europeo. No obstante, no son éstas las únicas figuras jurídicas que contemplan fórmulas abiertas de colaboración público-cooperativa.**

**Existen, a nivel europeo, más figuras cooperativas que han sido reguladas para aquellas cooperativas que persiguen claramente un “objetivo social”: las sociedades con finalidad social en Bélgica, las cooperativas de integración social en España, las cooperativas de solidaridad social en Portugal, o las empresas de interés comunitario (*Community Interest Company*) del Reino Unido, así como las cooperativas de solidaridad del Quebec, en el continente americano. Sin embargo, no todas ellas encajan del todo con nuestro objeto de estudio.**

**Las experiencias en Bélgica, España y Portugal recogen específicamente dentro del derecho cooperativo una forma de cooperativa cuyo objeto social reside en la integración a través de la inserción laboral de las personas o colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral. Son, pues, cooperativas cuyo principal objeto social es de finalidad social, léase, la integración de personas más vulnerables, pero este hecho no trae consigo consideración alguna sobre la estructuración de dichas empresas mediante la participación de actores múltiples. Mediante el análisis de las formas cooperativas que integran múltiples participantes, nuestro foco de estudio se basa en dichas formas empresariales, ya que el mero hecho de ser constituidas mediante sistemas abiertos de gobernanza les convierte en formas interesantes desde el punto de vista del interés general.**

**En efecto, existe una amplísima variedad de formas de perseguir el “interés general” a través de la fórmula cooperativa. Consideramos, de entrada, que se podría incidir en este objetivo de dos vías distintas y, en ocasiones, complementarias: mediante la actuación en un ámbito concreto de actividad vinculado al interés general, o mediante la articulación de formas cooperativas multi-partitas, independientemente de la actividad realizada.**

En el primer caso, la cooperativa actuaría en ámbitos relacionados con el servicio público (sanidad, educación, servicios sociales, integración social, vivienda....) y su utilidad social se deriva de la propia actividad cooperativizada. En el segundo modelo, sin embargo, la cooperativa podría actuar en actividades plenamente mercantiles y ajenas al servicio público (energía, turismo, cultura...) pero su composición interna de carácter híbrido, la inter-cooperación público-privada que resulta de su composición, es en última instancia quien garantiza el pretendido "interés general".

Es por ello que se justifica la elección de las dos experiencias analizadas por ser experiencias basadas en estructuras de participación múltiple, con especial mención a la participación pública en ambos casos, y que por ello han sido categorizadas en este trabajo como "cooperativas de interés comunitario". La elección de este tipo de cooperativas también se explica por su encaje en las formas intervención pública más avanzadas e innovadoras, dentro de las políticas públicas para el fomento de la economía social.

Así, tal y como se ha recogido en trabajos previos, las formas de políticas públicas de fomento son múltiples, y el reconocimiento legislativo por parte de las autoridades públicas es una de ellas (considerada como política *soft*). En el estadio más avanzado de intervención pública se encuentran aquellas que "comunitarizan" el servicio público, mediante estructuras multi-partitas (*multistakeholders*) abiertas a la participación público-cooperativo-comunitario, y que recuperaremos brevemente en el siguiente apartado.

Las CS italianas y las SCIC francesas se ajustan, por tanto, plenamente a nuestro objeto de estudio, en la medida en que activan formas de intervención pública avanzadas que desarrollan de forma estatutaria la participación pública en dichas cooperativas. Tal y como señalan acertadamente Draperi y Margado (2016), el elemento diferencial de estas experiencias es su apertura a actores múltiples, y es su inter-cooperación interna la que permite aprehenderlas como entidades al servicio del interés colectivo (o comunitario, según la traducción propuesta en nuestro trabajo).

Se han seleccionado estas dos experiencias mencionadas por una serie de motivos que desgranamos a continuación.

- En primer lugar, es ampliamente reconocido por la práctica totalidad de autores que estudian las experiencias "multi-societarias", que son la italiana y la francesa las dos más referenciales a nivel europeo, además del modelo de "cooperativa de solidaridad" en el Quebec (Girard, 2020). Las pioneras serían las CS italianas que, tras ser reguladas en el año 1991, han llegado a ser un total de 14.000 empresas en la actualidad (Girard, 2020). Las SCIC francesas, son más recientes (ley del 2001) y más modestas en términos cuantitativos (en torno a un total de 1.000 en el 2020), pero el tremendo empuje que están mostrando en el último lustro,

con una media de 130 entidades creadas por año (RTES, 2020), hace que hayan logrado cierta centralidad y visibilidad en el seno del movimiento cooperativo francés.

- En segundo lugar, las dos experiencias comparten el elemento diferencial de ser estructuras híbridas, abiertas a la participación de al menos tres actores fundamentales: las personas trabajadoras, las personas usuarias y las terceras personas (entidades financiadoras, administraciones públicas, personas voluntarias o donantes, empresas, etc.). El hecho de ser estructuras tripartitas las convierte en claras innovaciones sociales, liderando innovaciones tanto en el ámbito organizacional/empresarial como sobre el ámbito de las políticas públicas, y de este hecho diferencial se derivan tanto sus potencialidades, como sus principales limitaciones y retos de futuro.
- En tercer lugar, lo que hace que estas experiencias se ajusten a nuestro objeto de estudio es el hecho de que son las propias autoridades públicas, con especial relevancia de las municipalidades o entidades locales, las que forman esa “tercera pata”, además de las personas trabajadoras y usuarias. Se estima que alrededor de un 33% de las SCIC francesas están participadas en su capital social por al menos una municipalidad (RTES, 2020), más allá de las ayudas financieras que reciben en forma de subvenciones o delegaciones de servicio público. En el caso de las CS italianas, una de las dos tipologías que analizaremos a continuación, las cooperativas de tipo A, las mayoritarias en el sector (en torno al 70%), canalizan este partenariado a través de fórmulas de contractualización, mediante el establecimiento de “acuerdos preferenciales”.

Vemos, pues, que en torno a estas experiencias se activan infinidad de herramientas de fomento de las entidades de economía social, tales como: dinámicas de sensibilización social y difusión, regulación jurídica, construcción de mercados sociales y ecosistemas de emprendimiento territorial, contratos públicos reservados, subvenciones públicas, participación en el capital social, delegación de servicios públicos, etc.

Sin embargo, no todas estas experiencias responden a un mismo patrón, ni se han desarrollado de la misma manera. En el apartado siguiente trataremos de desgranar los elementos característicos de cada una de estas experiencias.

Estructuramos el análisis de las buenas prácticas mencionadas de la siguiente manera:

- Introducimos, en primer lugar, nuestro estudio en el marco de la propuesta de intervención pública enmarcada en trabajos previos, de tal forma que se ubiquen adecuadamente las experiencias analizadas en el marco de las políticas públicas de fomento de la economía social.

- **Desarrollamos ambas experiencias en base a la misma estructura de análisis, compuesto por cuatro principales apartados:**
  - **Breve descripción de la experiencia;**
  - **Contexto institucional que posibilita su desarrollo;**
  - **Estructuras que canalizan el partenariado público-cooperativo;**
  - **Breve evaluación crítica de las experiencias analizadas.**

#### 4.2. Relación de las experiencias analizadas con las estrategias de intervención pública

Estimamos pertinente, llegados a este punto, rescatar brevemente el esquema de trabajo desarrollado en trabajos previos, donde se analizaban las distintas formas de promover experiencias de economía social desde la política pública, para ubicar de forma adecuada los casos estudiados en este trabajo, sin perder la perspectiva del conjunto de herramientas posibles.

Establecíamos en nuestro análisis propositivo un esquema basado en tres estrategias de intervención que denominábamos como fertilizar, socializar y comunitarizar. Recogemos en la tabla siguiente los tres modelos, sus objetivos prioritarios y las fórmulas organizativas facilitadoras:

**Tabla 4: Modelos de intervención, objetivos y fórmulas organizativas**

| Modelo de intervención | Objetivo prioritario de intervención pública                                          | Fórmulas organizativas de ES                                                                                                                                                               |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FERTILIZAR             | Promover las condiciones favorables que resulten en una mayor participación ciudadana | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociaciones de usuarios</li> <li>- Cooperativas de usuarios</li> </ul>                                                                           |
| SOCIALIZAR             | Promover la apropiación colectiva de la actividad económica                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociaciones con actividad económica</li> <li>- Sociedades laborales</li> <li>- Cooperativas de trabajo asociado</li> </ul>                       |
|                        | Promover la inclusión socio-laboral a través de la actividad económica                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperativas de trabajo asociado</li> <li>- Empresas de inserción</li> <li>- Centros especiales de empleo</li> </ul>                              |
| COMUNITARIZAR          | Promover fórmulas de gestión público-cooperativa-comunitaria                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperativas integrales con participación pública</li> <li>- Fundaciones públicas</li> <li>- Empresas de inserción con capital público</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia

- **FERTILIZAR** o crear condiciones favorables para el fomento de experiencias asociativas:

En este primer modelo de intervención entrarían todas aquellas medidas tanto institucionales como cognitivas que buscan fertilizar el terreno, de tal forma que las experiencias de economía social sean más conocidas, mejor valoradas y tenidas en consideración como herramientas útiles y deseables para la satisfacción de necesidades de todo tipo. El objetivo último, o la cosecha misma más allá de la siembra, constituiría en la generación de un *humus* social que incorporara una cultura de la asociación y la participación ciudadana, a través de la creación de redes ciudadanas e institucionales de todo tipo.

Cabrían en este primer nivel de incidencia todas las dinámicas y procesos de intercambio (ferias, mercados sociales), inter-cooperación y *networking* (redes de municipios, redes intersectoriales, etc.), formación y sensibilización (jornadas, encuentros), institucionalización (grupos y mesas de trabajo, comisiones, etc.), acceso público a equipamientos de co-working, etc. También hablamos de ayudar a crear grupos de consumo (producto agroecológico local) y asociaciones de usuarios (de vivienda, servicios sociales, transporte, de cultura, de educación, etc.).

El objetivo de todas estas medidas sería fortalecer la economía social a través de diversas fórmulas asociativas que dieran pie, en definitiva, a una mayor participación y una mayor articulación de la sociedad civil y las instituciones públicas.

- **SOCIALIZAR** la prestación del servicio público

En este segundo modelo se incorporan las medidas que exigen un mayor nivel de implicación institucional por parte de los municipios. Se trataría de incidir doblemente sobre la oferta y la demanda, utilizando conjuntamente todas las medidas duras establecidas en el marco teórico: fortalecer la oferta existente y orientar la demanda pública hacia este tipo de servicios.

Las políticas de demanda se estructurarían básicamente a través de la compra pública responsable y en el lado de la oferta caben infinidad de medidas: desde ayudas económicas, fiscales y técnicas a las entidades de economía social, hasta servicios de emprendimiento con orientación hacia la economía social.

El objetivo último sería socializar (que no privatizar) el servicio público, y las fórmulas organizativas a impulsar podrían ser básicamente dos, dependiendo de cuál sea el objetivo prioritario: si el objetivo es crear empresas de propiedad colectiva (a través de cooperativas o sociedades laborales) o si es incidir más en el ámbito de la inclusión socio-laboral de colectivos más desfavorecidos (a través de empresas de inserción y centros especiales de empleo).

- **COMUNITARIZAR** o transitar hacia modelos de gestión comunitaria

**Establecemos este tercer nivel para el conjunto de medidas que exigen un mayor grado de implicación de las administraciones públicas, por la complejidad que entrañan (tanto técnica como política) y por el grado de inventiva que exigen, en la medida en que se encuentran poco exploradas a nivel del territorio.**

**Nos referimos a los modelos que superan la contratación pública a empresas de economía social. Estaríamos hablando de la construcción conjunta de estructuras multi-partitas, donde se combinaría la presencia de la administración pública con la gestión cooperativa del servicio y el diseño y la implementación comunitaria. Hablábamos de estructuras societarias integrales o multi-funcionales (cooperativas integrales, fundaciones públicas, empresas sociales con participación pública), para las que acuñamos en este trabajo el concepto de cooperativas de "interés comunitario".**

**Las dos experiencias seleccionadas en este estudio se enmarcan, pues, dentro del modelo de intervención más avanzado, tanto por la cantidad de agentes involucrados, así como por la complejidad de herramientas de promoción empleadas. En las dos experiencias analizadas aparecen subvenciones públicas, contratos públicos, así como participaciones públicas en el capital social. Son todas ellas herramientas duras, que inciden sobre la oferta y la demanda de las entidades de economía social.**

**Sin embargo, la característica definitoria es su naturaleza híbrida, al ser estructuras empresariales abiertas a la participación de múltiples actores, que las convierten en empresas partenariales que canalizan, a su vez, una acción pública en forma de partenariado público-cooperativo.**

## **5. ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS**

### **5.1. Breve descripción de las experiencias**

#### **5.1.1. CS italianas**

**Las CS italianas son cooperativas no lucrativas que actúan específicamente en ámbitos relacionados con el servicio público, tales como el socio-sanitarios o el educativo, cuyo objeto social reside la prestación de servicios de utilidad pública a una escala primordialmente local, bajo contratos públicos de licitación de servicios en la mayoría de los casos.**

**Se podría afirmar que la experiencia de las CS que es una experiencia particularmente italiana, ya que tal y como reflejaba un informe del año 1999 (Informe Marienthal) las personas empleadas en las CS italianas constituían el 80% del conjunto de personas trabajando en organizaciones similares en la Unión Europea. Hacia finales de los 70 se empiezan a crear las primeras CS (o cooperativas de solidaridad social, tal y como se llamaban entonces), en un contexto de gran desempleo y crisis económica general. A lo largo de los 80 se da un crecimiento continuado de estas experiencias, pero es a partir de los 90, y gracias a la aprobación de la ley 381/1991 que reconoce y regula por primera vez las CS, cuando se les da el espaldarazo definitivo (Marzocchi, 2006). Desde entonces la expansión de las CS ha sido de tipo exponencial y se han consolidado como elementos centrales en el sistema de provisión de los servicios sociales italianos a nivel municipal (Thomas, 2004).**

**A mediados de los años 80 se registraban en torno a 650 cooperativas sociales, pero ya para mediados de los noventa, según datos (no oficiales) del Consorcio Gino Mattarelli se habían incrementado hasta 2.834, y el dato para el año 2001 era del entorno de 6.000 CS registradas. Desde entonces hasta hoy, este número se ha más que duplicado, llegando hasta 11.600 cooperativas en el año 2011 (Borzaga, 2015), y en torno a 14.000, según el último dato del 2020 (Girard, 2020).**

**Existen dos tipos de CS: la ley 381/1991 aglutina en un mismo espacio a iniciativas de cooperación social que respondían a dos tradiciones marcadamente distintas, las cooperativas de tipo A y de tipo B (Gosling, 2002).**

**Las primeras, vinculadas a una tradición del catolicismo social, ocupaban el terreno de asistencia social con dinámicas de solidaridad hacia los pobres y los excluidos. Estas llamadas “cooperativas de solidaridad social” se reconocieron por ley como “cooperativas de tipo A”, son empresas con marcada orientación mercantil y abarcan el ámbito de las *actividades de cuidados* (salud, servicios sociales y educación), tales como: la gestión de centros residenciales, servicios de asistencia domiciliaria, cuidados a la**

infancia y actividades culturales o de protección medioambiental. Hoy en día, en torno a un 70% de las cooperativas sociales son de tipo A, y sus principales clientes son las propias autoridades públicas o municipalidades (alrededor del 77%), mediante el establecimiento de acuerdos preferenciales.

La segunda tradición, vinculada a movimientos sociales (políticos y sindicales) en pro de los derechos sociales, la ciudadanía y los servicios de bienestar de tipo universalista, promovía dinámicas de transformación (o desinstitucionalización) de los aparatos institucionales del estado de bienestar. Así, sobre la base de estos colectivos desfavorecidos de personas con diversidad funcional, se fueron creando cooperativas de trabajo que permitieran una mayor inclusión social y laboral de estas personas. Estas cooperativas sociales fueron reconocidas por la citada ley como “cooperativas de tipo B”, y operan en *actividades de capacitación* de personas con diversidad funcional de cara a su inserción en el ámbito laboral “normalizado”. No se consideran, por tanto, empresas puramente mercantiles, ya que su principal cometido es generar entornos de trabajo para colectivos marginados para en última instancia facilitar su integración en la comunidad. Al menos el 30% de personas trabajadoras en estas cooperativas han de pertenecer a estos colectivos desfavorecidos.

En el caso de estas cooperativas, el 60% de sus clientes provienen del sector privado, y únicamente un 35% son municipalidades. Los tipos de diversidad funcional contemplados por ley abarcan desde personas con dificultades físicas, sensitivas y de aprendizaje, enfermedad mental, drogadicción, alcoholismo, o personas con penas privativas de libertad a las que se les concede esta alternativa. Sin embargo, en realidad las cooperativas contratan también a personas con otra serie de perfiles no contemplados por ley, pero que comparten la misma situación de exclusión social, como desempleados de larga duración, refugiados, personas sin hogar, etc

#### 5.1.2. SCIC francesas

La SCIC, creadas por la Loi 2001-624, es un tipo de cooperativa que, según Draperi y Margado (2016):

- Permite asociarse al mismo proyecto a actores múltiples: asalariados, productores, beneficiarios, donantes, usuarios, colectividades públicas, empresas o personas particulares... todo tipo de personas interesadas de forma diversa;
- Producen bienes y servicios que responden a intereses colectivos de un territorio, mediante la movilización de múltiples recursos económicos y sociales;
- Se regula con arreglo a una empresa cooperativa, con principios tales como: una persona un voto, implicación de todas las personas

**participantes en la gestión y en las decisiones de la empresa, el destino de los beneficios a las reservas irrepartibles, etc.**

**Este tipo de cooperativa se caracteriza, por tanto, además de ser cooperativa, por este doble hecho: por su composición “multi-societaria” y por su vocación de servir al interés colectivo.**

**Convendría aclarar, en primer lugar, que el término “multi-societario” no significa ningún tipo de forma de agrupación o de integración cooperativa. En este sentido, no son distintas sociedades las que se agrupan en una forma de asociación ulterior. Nos referimos en todo caso a cooperativas de primer grado, que agrupan en su seno a, al menos, tres tipos de socios: los asalariados o en su ausencia los productores de estos bienes y servicios (socios de trabajo), los beneficiarios o usuarios de estos bienes y servicios (socios de consumo) y las “terceras personas” tanto físicas como jurídicas, interesadas en la actividad cooperativizada (principalmente municipalidades, pero también pueden ser empresas privadas).**

**En segundo lugar, cuando se evoca el interés colectivo de estas empresas, no se alude únicamente al interés de las personas asociadas en la cooperativa, lo que se correspondería con un interés mutuo. Ni se corresponde con el interés público en sentido estricto, ya que la identificación de la necesidad colectiva a satisfacer nace de las propias personas asociadas, y no así de la administración pública. Ese carácter colectivo viene definido, por tanto, por una conjunción del interés mutuo y el interés general, en la medida en que son las personas asociadas las que en primer término producen unos bienes y servicios que satisfacen sus propias necesidades (o aspiraciones), que repercuten finalmente de forma positiva sobre un público más amplio, y sobre el territorio, en definitiva.**

**Las SCIVC son primordialmente formas de inter-cooperación, tanto interno como externo, y su contribución o valor social se desprende de este mismo hecho, más allá del bien o servicio concreto que se cooperativiza. Jurídicamente se registran como empresas mercantiles o “sociedades comerciales” (en terminología francesa), pero están fuertemente arraigadas al territorio y por ende al desarrollo local y sostenible, y su utilidad social reside en las prácticas de diálogo, de debate democrático, de formación ciudadana y los procesos decisorios colectivos que se derivan de su propia estructura organizativa (Draperi y Margado, 2016; Margado, 2005, 2002).**

**Aquí reside la principal diferencia con el modelo italiano, ya que las SCIC cooperativizan todo tipo de bienes y servicios, y no exclusivamente los relacionados con el servicio público.**

**La casuística de actividades cooperativizadas es muy amplia, desde actividades culturales (cinematográficas, musicales, patrimoniales...), de apoyo a creación de empresas, educacionales y formativas, medioambientales, financieras, sanitarias, deportivas, etc..., Margado**

**(2005), agrupar a todas ellas en dos grande campos de actividades: i) las relacionadas con los servicios personales de proximidad (sociales, sanitarios, educativos, culturales, deportivos, etc.) y; ii) las actividades medioambientales en su sentido más amplio (actividades energéticas, de conservación de la naturaleza, valorización de residuos, valorización de patrimonio natural y cultural...).**

**Con datos actualizados a 2016, la mayoría de SCIC actuaban en los ámbitos educativos y de apoyo a empresas, y entre las 10 SCIC con mayor volumen de negocio las tres primeras actuaban en el ámbito energético, turístico y habitacional (Draperi y Margado, 2016). La evolución cuantitativa de estas experiencias no muestra una tendencia tan exponencial como las CS italianas, pero se constata que tras un primer decenio de crecimiento moderado, con en torno a 20-30 SCIC creadas al año, a partir del 2012 el ritmo de creación aumenta todos los años, con alrededor de 130 nuevas sociedades constituidas por año durante el último lustro, hasta llegar a una cifra aproximada de 1.000 SCIC en el año 2020 (Girard, 2020).**

.

## **5.2. Contexto institucional que posibilita su desarrollo;**

### **5.2.1. CS italianas**

**La amplia y rápida implantación de este tipo de cooperativas responde a la propia historia del país italiano, más concretamente a la forma en que se ha ido configurando el modelo de bienestar italiano y a la función que han jugado en este proceso las entidades no lucrativas (Leonardis y Vitale, 2001). El sistema de servicios sociales italiano se ha estructurado principalmente a un nivel municipal, y sobre este ámbito local ha recaído la provisión de estos servicios, no tanto a través de una provisión pública directa, sino mediante la financiación pública de la provisión cooperativa.**

**Es importante al menos señalar las diferencias territoriales Norte-Sur que son palpables en Italia en muchísimos aspectos de su realidad y evolución económica, que también influyen en la cultura política y en la forma de entender el bienestar (Piccioti, Bernardoni, Cossignani y Ferrucci, 2014). Este análisis territorial (al tiempo que cultural) trasciende del todo el objetivo de este informe, pero es evidente que el menor desarrollo de las CS en las regiones del sur del territorio se corresponde con el carácter más conservador y familiarista de estas regiones, mientras que las provincias del norte, además de haber conocido un desarrollo económico industrial mucho más avanzado siempre han estado más influenciadas por los modelos de bienestar que se estaban construyendo en distintos países europeos a partir de la segunda Guerra Mundial.**

**La forma en que se ido construyendo el sistema de servicios sociales italiano se ha basado, pues, en esquemas de contratación por parte de las municipalidades de empresas sociales –sean cooperativas o de carácter voluntario– para la provisión de servicios sociales demandados desde la sociedad civil, mediante el mecanismo denominado como “acuerdos preferenciales”.**

**La Ley 381 puso las bases para el desarrollo de estas relaciones preferenciales. Inicialmente éste extremo tuvo contestación por parte de la Comunidad Europea, al considerar que estas medidas eran contrarias a las prácticas de libre competencia. En 1996 se implementó una nueva ley donde se aclaraban estos aspectos y se aprobó un sistema de cláusulas sociales gracias al cual, para ciertos contratos, se les permitió a las municipalidades únicamente tener en cuenta las propuestas de organizaciones que cumplieran con unos requisitos mínimos en empleo de personas con diversidad funcional (mínimos que únicamente las CS alcanzaban). Como resultado, este sistema preferencial revisado contó con la aprobación específica de la Unión Europea para contratos menores de 200.000 euros (Gosling, 2002)**

**Este nuevo marco de actuación generó las condiciones para que cada vez más y más licitaciones fueran resueltas a favor de las CS, y aunque a día de hoy prácticamente el 60% de los servicios sociales son provistos aún por autoridades locales, la tendencia es hacia una mayor participación de las CS. Este proceso también se ha visto reforzado por una percepción ciudadana de insatisfacción con respecto a la calidad de ciertos servicios públicos clave, una demanda de mayor participación de los usuarios, la posibilidad de ofrecer los mismos servicios a un coste menor, y por tanto, la posibilidad de aumentar servicios creando empleo fuera del sector público.**

**Esta ha ido generando un sistema mixto, de responsabilidad y diseño público y planificación y gestión cooperativa, que está viviendo un crecimiento notable en ámbitos hasta ahora poco explorados como, por ejemplo, el de las guarderías infantiles.**

### **5.2.2. SCIC francesas**

**El contexto institucional que permite el desarrollo de las SCIC ya ha sido previamente esbozado en el apartado teórico de este informe, en la medida en que se ha considerado el francés como el principal exponente del tránsito desde un modelo de mono-construcción centralista de las políticas públicas, hacia otro de co-construcción democrática (Vaillancourt, 2008) o gobernanza partenarial (Enjolras, 2008).**

**Son diversos los trabajos que analizan los orígenes jurídico-políticos que posibilitaron la aparición de esta nueva fórmula cooperativa (Margado, 2002; 2005) así como el contexto institucional en el que se fraguó su regulación inicial (Sibille, 2012; Manoury, 2001). En palabras de Sibille (2012), las SCIC son el resultado de un proceso de innovación, una co-producción legislativa basada en diversas experimentaciones sobre el terreno, distintas formulaciones conceptuales y una creatividad jurídica notable.**

**Todos apuntan como primer hito al mandato realizado por la ministra de empleo Martine Aubry en el año 1998 al economista Alain Lipietz para que desarrollara “un nuevo tipo de empresa con finalidad social”, en un contexto de búsqueda de formas empresariales para cubrir las necesidades vinculadas con el desempleo juvenil y la exclusión social (Manoury, 2001). A este contexto institucional favorable se suman las propuestas realizadas desde los ámbitos cooperativos, con el Consejo Superior de Cooperativas y la Confederación General de cooperativas (CGScop), quienes analizan dentro de un “proceso colectivo de innovación” (*DCI, démarche collective d’innovation*) la viabilidad de una nueva forma cooperativa capaz de responder a estas necesidades sociales (Sibille, 2012). Estos primeros pasos se ven reforzados mediante las experiencias innovadoras que van apareciendo en distintas regiones, y mediante el espaldarazo definitivo que**

**supuso la creación, en el 2000, de un Secretariado de Estado de la Economía Solidaria, confiado al ecologista Guy Hascoët. Este entramado institucional otorgó una mayor visibilidad a la ESS, al tiempo que propició herramientas renovadas de fomento público de los emprendimientos cooperativos.**

**En este contexto surge la figura del SCIC, regulada por ley en el 2001 como nuevo estatuto cooperativo, cuyas principales novedades residen en (Margado, 2002):**

- **La consideración, al mismo nivel, del desarrollo económico y el social, mediante la provisión de bienes de interés colectivo que presentan una utilidad social;**
- **El carácter no lucrativo de las SCIC, que obliga a destinar el 57,5% de los resultados a las reservas irrepartibles;**
- **Las colectividades públicas podrán participar en el capital social de la cooperativa, siempre y cuando sea aceptado por la asamblea, hasta un máximo del 20% del total, (límite que la ley de ESS del 2014 amplió hasta el 50%). Este hecho, además, no contraviene la posibilidad de que las SCIC sean beneficiadas mediante subvenciones públicas, o mediante contratos reservados, hasta la fecha, para las asociaciones.**
- **En términos cooperativos, la principal novedad reside en la apertura de la actividad cooperativizada a la participación de terceros y, por tanto, la “multi-societariidad” que las diferencia, que establece la obligatoriedad de una participación tripartita, abierta además de las asalariadas y las usuarias, “a cualquier persona física o moral de derecho privado o público”.**

**El arraigo territorial de estas nuevas experiencias es total, en la medida en que responden a los retos territoriales mediante modelos de gobernanza colectiva, que permiten construir una producción económica y social diferente y de generar sinergias entre distintos actores sobre la base de una cooperación público-privada que permite asociar efectividad económica, finalidad social y perdurabilidad medioambiental (RTES, 2020).**

### **5.3. Estructuras que canalizan el partenariado público-cooperativo;**

#### **5.3.1. CS italianas**

**La ley 381/91 establece que el principal beneficiario de la actividad de las cooperativas sociales es la comunidad o los grupos desfavorecidos de la misma. Por tanto, la ley establece que pueden ser miembros de las CS las:**

- **Personas trabajadoras, gestoras y voluntarias (remuneradas) de la cooperativa;**
- **Personas directamente beneficiadas por el servicio cooperativizado, como las personas desfavorecidas y marginadas;**
- **Personas voluntarias sin remuneración, sin poder superar este colectivo el 50% de personas trabajadoras de la cooperativa;**
- **Personas y entidades financiadoras de las cooperativas, principalmente municipalidades;**
- **Instituciones públicas;**

Además, las cooperativas son las que deciden hasta qué punto quieren repartir beneficios o si prefieren reinvertirlos en la propia cooperativa. En coherencia con lo expuesto hasta ahora, las CS cuentan principalmente con tres tipos de socios: *socios trabajadores*, personas que trabajan y reciben beneficios económicos por el trabajo desempeñado en la cooperativa; *socios usuarios*, colectivos beneficiarios del servicio ofertado, como ancianos, personas con diversidad funcional y sus relativos, y; *socios voluntarios*, personas que ofrecen sus servicios a la entidad de forma desinteresada y gratuita.

Actualmente, está legalmente reconocido que para el caso específico de las cooperativas que trabajan con personas con diversidad funcional, otro tipo de *shareholders* (socios o accionistas) y *stakeholders* (grupos de interés) puedan incorporarse en el propósito social de la entidad (Gosling, 2002). Así, figuras que en otro tipo de cooperativas son inauditas, son encontradas en este tipo de cooperativas, tales como: *miembros financiadores* (personas que apoyan financieramente la cooperativa a través de la compra de acciones), *miembros legales* (recogidos en los estatutos por financiar y ayudar en el desarrollo de la cooperativa), *miembros stakeholders* (personas no vinculadas a la cooperativa que ayudan en la financiación de su actividad), *miembros colaboradores* (sin capacidad de ejercer sus derechos en la actividad mutualizada pero con interés específico en su desarrollo), *miembros técnicos y administrativos* y *miembros honoríficos*. Finalmente, las instituciones públicas son *stakeholders* en la medida en que tienen la capacidad de asignar más servicios a dichas cooperativas a través de convenios o contratos.

El único requerimiento legal establece un tope del 50% para el porcentaje de personas voluntarias, el resto de tipos de membresía son opcionales, ninguna cooperativa se ve obligada a integrar toda esta variedad de *stakeholders* (Gosling, 2002).

### 5.3.2. SCIC francesas

**A diferencia del modelo italiano, en las SCIC deben ser socias: las personas asalariadas (o en su ausencia las productoras), las beneficiarias de la actividad y otros tipos asociados, tanto públicos como privados, que contribuyan de alguna manera en la actividad cooperativizada.**

**De especial importancia para nuestro estudio es la participación pública en esta estructura tripartita. La ley inicial establecía que la participación pública en el capital social en ningún caso podría exceder el 20 % del total del capital, límite que fue modificado por la ley de ESS del 2014, ampliándolo hasta un 50%. Se estima, con cifras del 2016, que un tercio de las SCIC cuentan con al menos una colectividad pública en su capital social, y el tipo de colectividad mayoritario es el municipal (comunidades o colectividades), hasta un 70% de los casos, con una tasa mucho menor para las regiones, los departamentos, o las mancomunidades (inter-comunalidades).**

**La Red de Colectividades Territoriales por una Economía Solidaria (RTES) con implantación en Francia desde el 2002, trabaja específicamente con los municipios adheridos las formas de promover las SCIC. Los ejemplos documentados reflejan una amplia variedad de formas de fomento de estas empresas: financiación de obras o rehabilitación de espacios, delegación de gestión de ciertos servicios públicos turísticos o culturales, la sensibilización de los actores del territorio, la promoción de mercados sociales y redes de empresas de ESS de su entorno, la transformación de asociaciones en SCIC, ayudas económicas, asignación de un mercado público mediante contrato a una SCIC, participación en el capital social, etc.**

**Todo eso es lo que legítimamente podría hacer una municipalidad para el fomento de una SCIC, con una condición doble: i) la existencia de un estudio previo de riesgos económicos sociales y financieros, y, ii) la designación de un representante de la colectividad en la cooperativa, elegido por los electos, y que en ningún caso podría ser partícipe a su vez de ninguna comisión que asigne ayudas o contratos públicos a la cooperativa.**

#### **5.4. Breve evaluación crítica de las experiencias analizadas.**

##### **5.4.1. CS italianas: retos del modelo de contractualización**

**Realizar un somero ejercicio valorativo de la experiencia de las CS nos lleva a concluir que, la principal herramienta pública utilizada para su fomento, léase la forma del contrato reservado, llega a ser una herramienta de “doble filo”, en la medida en que representa la principal explicación (aunque no única) del crecimiento exponencial de las CS en su desarrollo, pero genera, a**

**su vez, una serie de retos relacionados con la gestión pero que provienen, en última instancia, de esta misma relación contractual. La falta de gestores empresariales o la falta de planificación empresarial, pero también la progresiva profesionalización de las CS o la existencia de redes clientelares...todos estos aspectos que desgranamos a continuación, resultan de este marco de actuación propiciado por los acuerdos preferenciales permitidos por la ley.**

**A nivel de gestión, los principales retos identificados en las CS hacen referencia a la ausencia de gestores y los problemas que las cooperativas muestran a la hora de atraer a nuevos gestores con capacidades avanzadas en gestión empresarial y fuertemente comprometidos con los objetivos sociales que se persiguen. Uno de los factores que influyen en esta carencia, además del nivel salarial relativamente inferior, es el poco margen de influencia que dicen tener los gestores en aspectos relacionados con el diseño de las políticas sociales que les atañen, aspectos dirimidos desde las municipalidades o ámbitos de la administración pública. Las cooperativas reclaman una mayor influencia en la deliberación de normas, por ejemplo, en relación a la calidad de las prestaciones ofertadas.**

**Una segunda derivada de este hecho son las dificultades que afrontan las CS para la planificación empresarial. Este problema se genera debido a que muchas de ellas dependen en gran medida de los contratos públicos, que con cierta periodicidad (algunas anualmente) se vuelven a abrir a concursos públicos, donde cada vez existe una mayor competencia y por tanto el precio de la licitación suele tender a la baja. La imposibilidad de tener certeza alguna sobre la continuidad de los contratos, junto con esta tendencia a la baja de los precios, hace que la planificación a medio/corto plazo sea un aspecto bastante peliagudo.**

**La apertura a un contexto cada vez más competitivo hace que el perfil de los gestores de la CS sea un perfil cada vez más profesionalizado, hecho que conlleva, según algunos autores, una pérdida progresiva de contacto con el ámbito comunitario. Un reflejo de este proceso es la disminución progresiva de personal voluntario en las cooperativas, lo cual influye negativamente en la capacidad de crear capital social en la comunidad. La participación de voluntarios en las cooperativas es un elemento que además genera bastante debate a nivel político, ya que muchos no ven con buenos ojos que las cooperativas obtengan ventajas comparativas a base de no remunerar trabajos que deberían ser remunerados.**

**Otras voces también alertan sobre los peligros de una “privatización social”, al constatar que muchas empresas privadas de carácter lucrativo se están acercando al ámbito de lo social con unas motivaciones más oportunistas e instrumentales (aprovechar las ventajas fiscales y de financiación), y menos acordes con el objetivo final del servicio que se pretende prestar. Pero también hay quien cuestiona el carácter del sistema de quasi-mercado, ya que estiman que los consorcios cooperativos monopolizan la mayor parte de**

**la oferta de servicios públicos, vetando la entrada a nuevas CS más innovadoras, y generando unas relaciones de corte clientelar donde los consorcios actúan como únicos interlocutores del ámbito político local.**

**Concluimos pues, afirmando que es el propio sistema bajo el cual se expande el modelo cooperativo en el ámbito social (acuerdos preferenciales y mercado social) el principal elemento que genera las mayores contradicciones del movimiento cooperativo a día de hoy, que resumiríamos en dos: dependencia (cuando no co-optación) con respecto a los poderes públicos, y pérdida de vínculo comunitario.**

#### **5.4.2. SCIC francesas: el reto de la multi-afiliación**

**La piedra angular de la propuesta diferenciada de la SCIC reside en su naturaleza híbrida y participada. Esta característica es la que encarna el interés general en la propia empresa, la que lo imbrica al territorio y a sus necesidades socio-económicas y la que genera, en última instancia, la utilidad social que redunda sobre un público más amplio que la propia base societaria de la cooperativa. Y por ello mismo, “hacer vivir esta muti-afiliación” (Draperi y Margado, 2016) se presenta como el reto primero y principal....**

**Son diversas las argumentaciones que se han arrojado para explicar el modesto desarrollo de estas fórmulas cooperativas en el primer decenio de su existencia.**

**Margado (2002) señalaba algunas para explicar la notable mortalidad de las primeras SCIC: la falta de realismo con respecto a la viabilidad empresarial (fuentes de financiación necesarias, apoyo público, etc.), una multi-afiliación mal ejercida, generadora de prácticas paralizantes por comportamientos de bloqueo de alguna de las partes (asalariados, poderes públicos...), un anclaje territorial descuidado que deslegitima la participación pública en las SCIC, la preeminencia del proyecto social que no genera el entusiasmo suficiente si no viene acompañada de un proyecto económico, etc.**

**Sibille (2012), con una perspectiva temporal más amplia, también incide en el elemento central de la complejidad del modelo de gobernanza, al tiempo que señala algunos elementos de refuerzo que estima como imprescindibles para un mayor desarrollo de las SCIC: un tratamiento fiscal favorable que anime a las proyectos a que adopten la figura de SCIC y mayores recursos para popularizar la figura de SCIC, con especial énfasis en los procesos de acompañamiento de distintos proyectos, que también desde las propias estructuras cooperativas y asociativas se han mostrado demasiado**

**prudentes a la hora de aconsejar la adopción de la figura SCIC para estos proyectos.**

**Más allá de estos elementos externos a la cooperativa, el verdadero reto fundamental de las SCIC es “hacer vivir” esta multi-afiliación (Draperi y Margado, 2016). Según estos autores es bastante frecuente que la movilización inicial de todos estos recursos público-privados vaya perdiendo vigor según se avanza en el tiempo. La animación cooperativa se constituye en elemento central, mantenerla una vez superada la efervescencia fundacional. Reto que, según estos autores, es tan antiguo como el propio cooperativismo, ya que fue un desacuerdo con respecto al reparto de beneficios entre trabajadores y consumidores de la primera cooperativa de Rochdale la que finalmente provocó la exclusión de los trabajadores de la propia cooperativa, 18 años después de su creación. Esta animación cooperativa es, por tanto, más un ejercicio de educación popular que de gestión empresarial.**

**Una figura que está incidiendo de forma clara en el debilitamiento del interés colectivo de las SCIC es la figura de “colegas de voto”, figura existente en entre un 70 y 80% de las SCIC, y que establece un sistema de voto ponderado para los colectivos asociados, que aleja el funcionamiento de estas empresas del principio cooperativo de “una persona-un voto”. Esta figura se estableció desde el inicio como forma de agrupar el voto individual dentro de grupos más amplios, y alentar así el debate entre grupos, considerando así que la opinión de estos grupos existe más allá de la suma de los votos individuales (Margado, 2002). Esta especie de intermediación grupal, entre el individuo y la asamblea general, se propone como una forma más eficiente de adoptar las decisiones colectivas.**

**No obstante, el desarrollo de estos grupos internos, que por otro lado no son exigidos por ley, deriva hacia prácticas cada vez más particularistas y menos comunales, enfriando la vivencia personal cooperativa, y obstaculizando las distintas formas legítimas individuales de aportar en la cooperativa, independientemente del grupo desde el que se adhiere (trabajo, consumo, tercera parte). Es por ello que Draperi y Margado (2016) apuestan claramente por profundizar en la categoría de socios, y no de “colegas de voto”, para revivir la multi-afiliación mediante la re-definición de las distintas “categorías de afiliación” que sirva para fortalecer el proyecto cooperativo en sí, y utilizando la figura de “colega de voto” solamente para casos excepcionales, tal y como viene recogido, por cierto, en la propia ley.**

## **6. CONCLUSIONES GENERALES**

### **6.1. Conclusiones finales del trabajo**

**Las dos experiencias analizadas se erigen como verdaderos ejemplos de partenariados público-privados, en la medida en que se estructuran en base a modelos organizativos híbridos y la colaboración público-cooperativa se da en distintos planos, además del organizativo: en la financiación pública, en la cesión de equipamientos y servicios públicos, en la construcción de entornos económicos, políticos y legislativos favorables, etc.**

**No obstante, no se debería perder de vista que estas colaboraciones suceden sobre tensiones organizativas latentes, que emergen en forma de crisis diversas, por las fricciones generadas en la conjunción de dos tipos de realidades institucionales -la pública y la social- distintas, tanto en su concepción, como en su objeto social o en sus formas de organización. Se impone, por tanto, una comprensión dinámica y evolutiva de estas experiencias, cuyo desarrollo no se encuentra de ninguna manera exento de riesgos de desnaturalización y, por tanto, exige al analista una visión lo más alejada posible de miradas excesivamente idealizadas y apriorísticas.**

**El último apartado donde recogemos la evaluación de estas experiencias muestra claramente hacia qué tipo de riesgos pueden derivar estas experiencias. Tratando de sintetizarlo de manera lo más atinada posible, y a riesgo de perder importantes matices en nuestras interpretaciones, podríamos concluir que el modelo francés corre el riesgo de evolucionar hacia modelos que contienen un menor grado de reciprocidad entre lo público y lo comunitario y, por el contrario, el modelo italiano muestra una clara deriva hacia la pérdida de identidad de las entidades de ESS que participan en dichos marcos de colaboración. Justifiquemos esta observación preliminar.**

**Los modelos teóricos analizadas en la parte primera muestran una gama de opciones, que van desde el nulo reconocimiento de las entidades de ESS por parte de los responsables públicos (modelo contractual), hasta una relación entre iguales entre estos dos (modelo de co-construcción o partenarial). Entre medio, se distinguen tres tipos de relación de distinta gradación y naturaleza, pero todas ellas basadas en un reconocimiento explícito de las lógicas inherentes de la ESS: el modelo de tercera parte (más próxima a las CS italianas) reserva ciertos mercados públicos a la ESS; el modelo de coexistencia representa un tipo de relaciones más intensas, de acceso compartido a recursos públicos, aunque de carácter informal y liderado políticamente desde lo público; el modelo de complementariedad, por su parte, se basa en una división de funciones más formalizada, que fomenta y respeta las ventajas comparativas de cada una de las partes colaboradoras.**

**Podríamos concluir, rescatando el doble criterio de reciprocidad e identidad propuesto por Brinkerhoff (2002), que el modelo partenarial se distingue por ser un tipo de relación intenso en reciprocidad, al tiempo que respetuoso con las identidades de las partes. Sin embargo, todas las formas intermedias se basan en algún tipo de relación asimétrica, de mayor o menor grado, que dificulta una reciprocidad plena: tanto los contratos, como las formas de coexistencia y complementariedad son resultado, en última instancia, de decisiones políticas adoptadas de forma unilateral desde lo público. Si el modelo de tercera parte y el complementario preservan mejor la identidad de la ESS, el modelo de coexistencia sucede en un contexto de pérdida de autonomía plena de la ESS.**

**Siendo éste el marco de actuación de estas colaboraciones público-cooperativas, se concluye que cada modelo analizado se construye en base a un modelo ideal distinto, y evoluciona hacia formas diversas de desnaturalización.**

**El caso italiano de las cooperativas sociales es un claro modelo de “tercera parte”, basado en relaciones contractuales que en algunos casos (cooperativas de tipo A) sustituyen la oferta pública, y en otras (cooperativas de tipo B) la complementan. El modelo contractual de tercera parte, que es otra de las formas posibles de partenariado público-cooperativo, aunque sea un modelo en principio garantista con respecto a las identidades organizativas de las partes, se ve que evoluciona hacia prácticas que debilitan de forma clara la identidad propia y diferenciadora de las entidades de ESS.**

**Los problemas asociados a la falta de gestores o la falta de planificación empresarial son, en definitiva, síntomas de la dependencia funcional de las ESS con respecto a los poderes públicos a la hora de organizar la actividad. Del otro lado, las relaciones clientelares entre los contratantes públicos y los consorcios cooperativos contratados, también generan nuevas dependencias en los cargos políticos, al tiempo que desnaturalizan del todo la capacidad de la ESS de incidir positivamente sobre el interés general. El modelo muestra, pues, una clara deriva hacia un modelo de “co-construcción corporatista” (Vaillancourt, 2008), donde las relaciones de reciprocidad responden a otros motivos distintos al interés general, y las identidades diferenciadoras de cada parte se diluyen y se alejan del todo de su “razón de ser”.**

**La experiencia francesa presenta, por su parte, como principal reto de primer orden el “revivir la multi-afiliación”, que es otra forma de reconocer que las relaciones no se dan en un marco de reciprocidad plena entre las partes cooperantes.**

**La figura de “colegas de voto” utilizada en exceso según los analistas, muestra una fragmentación de los distintos tipos de socios (de trabajo, de consumo y terceras personas), que responde a su vez a una más que probable**

**divergencia de intereses entre las distintas partes. Falta ahondar en una visión más integral e interclasista de la cooperativa. En este modelo, por tanto, es la reciprocidad la que se resiente con el tiempo, y por tanto los modelos pueden degenerar hacia formas de contractualización pura, donde la cooperativa no es más que un proveedor del servicio (uno más), o hacia formas de extensión de lo público, donde además la cooperativa pierde toda identidad organizativa diferenciada de lo público (Brinkerhoff, 2002).**

**Recogemos, finalmente, los elementos necesarios para construir una colaboración público-cooperativa que sea sostenible en el tiempo, al estar basado en un respeto mutuo de las partes colaboradoras. Concluíamos, coincidiendo con Combes-Joret, Lethielleux y Reimat (2018 ), que una colaboración sana y fructífera entre lo público y lo cooperativo o comunitario debe prestar especial atención a los siguientes elementos: i) Objetivos establecidos de forma conjunta; ii) Decisiones adoptadas colectivamente mediante consenso; iii) Estructuras y procesos horizontales, no jerárquicos; iv) Relaciones formales e informales basadas en la confianza; v) Interacción sinérgica entre socios; y por último; vi) Responsabilidad compartida sobre efectos y resultados.**

**Estos 6 elementos aluden a aspectos procedimentales (asunción de objetivos, decisiones, responsabilidades), organizativos (estructuras horizontales) y relacionales (tanto formales como informales de interacción sinérgica). Las tres dimensiones guardan una estrecha relación, los procedimientos, las estructuras y las relaciones, y descuidar alguna de ellas, provoca procesos degenerativos en el resto, tal y como se desprende de nuestro análisis empírico. Una comprensión holística de las distintas dimensiones sobre las cuales se construyen las relaciones colaborativas sanas y fructíferas, se presenta como el primer paso necesario para poder identificar e incidir en los elementos debilitadores de cada experiencia.**

## **6.2. Consideraciones finales sobre la aplicabilidad de los modelos estudiados al marco español**

**La traslación de los modelos italiano y francés al marco español nos debería de llevar a pensar en fórmulas cooperativas ajustadas a este marco legal, cuya principal lógica diferenciada resida en la apertura de la estructura cooperativa a distintas clases de socios, tanto públicos como privados. Hablaríamos, por tanto, de la constitución de cooperativas con participación pública para el desarrollo de actividades de competencia pública o municipal.**

**Este análisis, de carácter más estrictamente jurídico, debería contemplar al menos dos aspectos: por un lado, el ámbito societario, que daría soporte organizativo a esta colaboración mediante la figura cooperativa, y; por otro**

lado, el ámbito administrativo, que debería recoger toda la arquitectura jurídica que regula el marco competencial y normativo municipal, con especial atención a la prestación indirecta de servicios de competencia municipal. Una de estas formas indirectas de provisión se podría realizar mediante la creación de entidades mercantiles con participación pública, aspecto que debería conjugar las capacidades y limitaciones de la acción pública, con las limitaciones que establece en este caso la regulación societaria cooperativa.

Partiendo de esta base, el análisis también debería de adaptarse a las normativas específicas existentes en los ámbitos de actuación concretos, ámbitos que en muchos casos conceden amplias competencias al ente municipal, como son los casos de los servicios sociales, las políticas de vivienda, los servicios de limpieza o recogida de residuos, y un largo etc. Realizar semejante análisis excede los objetivos del trabajo que aquí presentamos, por lo que nos limitaremos a realizar una breve mención al ámbito societario cooperativo, que en principio establece una infinidad de formas de participación pública en la cooperativa.

El marco regulador sobre las cooperativas a nivel estatal se regula mediante la Ley 27/1999, de 16 de Julio, de Cooperativas. En lo que se refiere a la relación entre las cooperativas y la administración pública (Título II de la citada Ley), la ley adopta un enfoque de analizar dicha relación desde las políticas de fomento, de inspección y de sanción de infracciones. En este sentido, el derecho cooperativo no desarrolla de forma explícita las diversas formas de participación pública en la cooperativa, si no que simplemente recoge la voluntad de reconocer como tarea de interés general el fomento del cooperativismo (art. 108.1.).

Para la participación efectiva de la administración pública en la cooperativa, la ley contempla diversas tipologías a través de las cuales la administración pública se haría socia de la cooperativa. La administración pública podría ser socia cooperadora, socia colaboradora o socia titular de partes sociales con voto, en caso de que la cooperativa fuese mixta.

Cabe la opción, en primer lugar, de que una entidad pública se adhiera a una cooperativa de primer grado en calidad de socio común o socio cooperador, tal y como lo hacen las personas físicas, las personas jurídicas privadas y las comunidades de bienes (art. 12.1.). El ser socia cooperadora implica que su contribución es total en la actividad cooperativizada, que podrá consistir en: "la prestación de servicios o en la realización de tareas relacionadas con su actividad, o en la prestación de servicios públicos y el ejercicio de la iniciativa económica pública (Merino, 2008: 94).

Con independencia de la implicación en la propia actividad cooperativizada o el objeto social de la cooperativa, la ley contempla también otras formas de asociarse a la cooperativa. Así, otra de las formas de participación sería a través de la fórmula de socio colaborador, que recogen la mayor parte de

legislaciones cooperativas estatales (Merino, 2008). Esta figura se caracteriza por ser un persona, física o jurídica, que sin llegar a participar en la actividad cooperativizada, es decir, sin llegar a desarrollar plenamente su objeto social, contribuye a su consecución. En todo caso, la mayoría de legislaciones estatales establecen una serie de limitaciones para este tipo de socios que tienen que ver con: no poder hacer la competencia a la sociedad, no poder realizar actividad cooperativizada en su seno, no poder ostentar más de un determinado porcentaje de votos en los órganos sociales (el 45%, según el marco estatal), participación limitada en el Consejo Rector, etc. (Merino, 2008).

Estaría en tercer lugar la figura de la persona socia titular en una cooperativa mixta. La ley regula en su artículo 107 la figura de las cooperativas mixtas como una modalidad de cooperativa: *"existen socios cuyo derecho de voto en la Asamblea General se podrá determinar, de modo exclusivo o preferente, en función del capital aportado en las condiciones establecidas estatutariamente, que estará representado por medio de títulos o anotaciones en cuenta y que se denominarán partes sociales con voto, sometidos a la legislación reguladora del mercado de valores"*. (art. 107.1.). En estas cooperativas, por tanto, co-existirían los socios cooperadores cuya capacidad de decisión sería de al menos el 51% de los votos, con los socios titulares (o también llamados socios-inversores), cuyos votos en ningún caso excederían el 49% del total.

Mediante esta fórmula, las administraciones públicas podrían entrar en el capital social de la cooperativa, para facilitar o promover el lanzamiento de un nuevo proyecto o servicio público, y mantener cierto control público, aun sin ser parte de la actividad cooperativizada.

Estas dos últimas figuras de socia colaboradora y socia titular, por tanto, se ajustan mejor a una función facilitadora o promotora de la administración pública para la creación de una cooperativa, en cuya actividad cooperativizada no participarían de forma directa. Pero las tipologías de socios no agotan las vías de participación pública en la cooperativa.

Otra forma de canalizar la participación de las entidades públicas podría ser la que proporciona la figura de la cooperativa integral (o multisectorial). La ley recoge este tipo de cooperativas en el artículo 105, como *"aquéllas que, con independencia de su clase, su actividad cooperativizada es doble o plural, cumpliendo las finalidades propias de diferentes clases de cooperativas en una misma sociedad, según acuerdo de sus Estatutos y con observancia de lo regulado para cada una de dichas actividades"*. (art. 105.1.). Nos referimos, en general, a una forma de cooperativa de primer grado, que resulta de asociar en su seno distintas clases de cooperativas (de trabajo asociado y de consumo, particularmente) o distintas actividades cooperativizadas. A través, por ejemplo, de la figura de socio de consumo se podría asociar una entidad pública en una cooperativa de enseñanza, como podría hacerlo en

**cualquier otra cooperativa de servicios (de generación y comercialización de energía renovable, de servicios sociales, etc.)**

**Y, por último, simplemente señalaremos que con independencia de la participación de la entidad pública en la actividad cooperativizada, la ley también desarrolla formas de reconocimiento público para aquellas cooperativas que por su objeto social contribuyen de forma positiva al interés general. Nos referimos, en este caso, a las cooperativas de iniciativa social, reguladas en el artículo 106.1. de la siguiente manera: *“Serán calificadas como de iniciativa social aquellas cooperativas que, sin ánimo de lucro y con independencia de su clase, tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado.* La ley simplemente añade que en las cooperativas calificadas como tales, los organismos públicos podrán participar en calidad de socios en la forma que estatutariamente se establezca, abierta, por tanto, a las clases de socios indicados más arriba.**

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bance, P. (2015), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, Commission scientifique 'Economie publique' du CIRIEC-France, PURH.

Bance, P. (dir)(2018): *Providing public goods and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action*, CIRIEC Studies Series – No. 1, Université de Liège, Liège.

Bance, P; Milesy, J.P., Zagbayou, C. (2018): "The development in France of partnerships between public and social economy organizations and the new paradigm of public action" in Bance, P. (dir): *Providing public goods and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action*, CIRIEC Studies Series – No. 1, Université de Liège, Liège.

Bauby, P. (2018) "Conditions of convergence between public economy and social economy organisations. From the diversity of models to a successful hybridisation through new governance" in Bance, P. (dir): *Providing public goods and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action*, CIRIEC Studies Series – No. 1, Université de Liège, Liège.

Bengoetxea, A; Villafañez, I. (2020). «Euskadiko Kooperatiben Lege berria», *GIZAEOA- Revista Vasca de Economía Social*, 17, 197-224. (<https://doi.org/10.1387/gizaekoa.22233>).

Borzaga, C. (1996): "Social cooperatives and work integration in Italy", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 67-2, 209-234.

Borzaga, C. (coord.)(2015): *Economia Cooperativa: rilevanza, evoluzionee nuove frontiere della cooperazione italiana*, Terzo Rapporto Euricse, EURICSE, Trento.

Brinkerhoff, J. M. (2002): "Government-Nonprofit partnership: a defining framework", *Public Administration and Development*, 22(1): 19-30.

Camus, A. (2014): "Les relations entre les organisations du tiers secteur et du secteur public : recension des principales approches conceptuelles", *Revue Interventions économiques*, 2014: 50.

Christiansen, T. (1996): "Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance", in *EU Working Papers*, Robert Schuman Centre 96/53, European University Institute.

Combes-Joret, M., Lethielleux, L. y Reimat, A (2018): "Cooperation strategies between public and social economy: How to cooperate without losing your

**"soul"" in Bance, P. (dir): *Providing public goods and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action*, CIRIEC Studies Series – No. 1, Université de Liège, Liège.**

**Coriat, B. (2015)(dir.), *Le retour des communs, La crise de l'idéologie propriétaire*, Paris, Les liens qui libèrent.**

**Coston, J. M. (1998): "A model and typology of government-NGO relationships", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3): 358-382.**

**Delalieux, G. (2010): "Politiques publiques et commercialisation des pratiques associatives : le cas du label social et environnemental d'une ONG française", *Revue Politiques et Management Public*, 27(1): 97-118.**

**Draperi, J.F; Margado, A. (2016): "Les SCIC, des entreprises au service des hommes et des territoires", *RECMA Revue internationale de l'économie sociale*, 340: 23-35. Nanterre.**

**Enjolras, B. (2008): "Régimes de gouvernance et intérêt général" in Enjolras B. (ed.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Collection « Economie sociale et Economie publique » N° 1, Bruxelles, Peter Lang.**

**Firoussi, J. P., Saraceno, F. (2009): "Normes sociales et politiques européennes", *Revue de l'OFCE*, N° 102.**

**Girard, P. (2020): *Coopératives à partenaires multiples :Pour une gouvernance solidaire*, Chaire ESS y Réseau Coop, descargado en febrero del 2021 ([https://www.les-scic.coop/export/sites/default/fr/les-scic/\\_media/documents/Gouvernance\\_deCoopxratives\\_x\\_partenaires\\_multiples\\_GIRARD.pdf](https://www.les-scic.coop/export/sites/default/fr/les-scic/_media/documents/Gouvernance_deCoopxratives_x_partenaires_multiples_GIRARD.pdf))**

**Gosling, P. (2002): *Social cooperatives in Italy: lessons for the UK*, Social Enterprise London, London.**

**INSEE, "Les entreprises publiques", in *Les tableaux de l'économie française*, édition 2016, (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906721?sommaire=1906743>)**

**Leonardis, O; Vitale, T. (2001): "Les coopératives sociales et la construction du tiers secteur en Italie", *Mouvements-Sociétés, Politique, Culture*, 19:75-80.**

**Marzocchi, F. (2006): *A brief history of social cooperation in Italy*, AICCON, Forli.**

**Manoury, L. (2001): "L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale: la société coopérative d'intérêt collectif", *RECMA Revue internationale de l'économie sociale*, 281:108-134. Nanterre.**

**Margado, A. (2005): "La SCIC, une coopérative encore en devenir", *RECMA Revue internationale de l'économie sociale*, 295: 38-49. Nanterre**

**Margado, A. (2002): "SCIC, société coopérative d'intérêt collectif", *RECMA Revue internationale de l'économie sociale*, 284:19-30, Dossier – *Economie sociale et Etat : reconnaissance ou instrumentalisation ?* Nanterre.**

**Merino, S. (dir.) (2008): *Manual de Derecho de Sociedades Cooperativas*, CSCE-ER GK y GEZKI, Vitoria-Gasteiz.**

**Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, NY, Cambridge University Press.**

**Picciotti, A; Bernardoni, A; Cossignani, M; Ferrucci, L. (2014): "Social cooperatives in Italy: economic antecedents and regional distribution", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85-2, 213-231.**

**Proulx, J., Bourque, D., Savard, S. (2005) *Les interfaces entre l'Etat et le tiers secteur au Québec*, Cahiers de l'ARUC-ÉS, C-01-2005, UQAC.**

**Ragi, T. (2000): " Les relations entre associations et pouvoirs publics", *Revue Projet*, 2000, 3.**

**RTES, Réseau des collectivités Territoriales pour une Économie Solidaire (2020): *Les Scic et les collectivités*, téléchargé en février 2021 (<https://www.rtes.fr/publications>)**

**Savard, S., Robichaud, S., Tremblay, S. (2009): "Les modèles de relations partenariales dans le secteur du soutien à domicile québécois", *Intervention*, 2009, 131: 249-260.**

**Sibille, H. (2012): "Contexte et genèse de la création des sociétés coopératives d'intérêt collectif (Scic)" *RECMA Revue internationale de l'économie sociale*, 324:110-117. Nanterre.**

**Thomas, A. (2004): "The rise of social cooperatives in Italy", *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 15-3: 243-263.**

**Thoyer, S. (2011): *La montée en puissance de la notion de bien public mondial*, Encyclopédie du développement durable, Association 4D, 2011**

**Vaillancourt, Y. (2008): "Social Economy in the co-construction of public policy, La démocratisation des politiques publiques : Une vision canadienne et québécoise", *Canadian Social Economy Research Partnerships, Occasional Paper Series*, 3.**