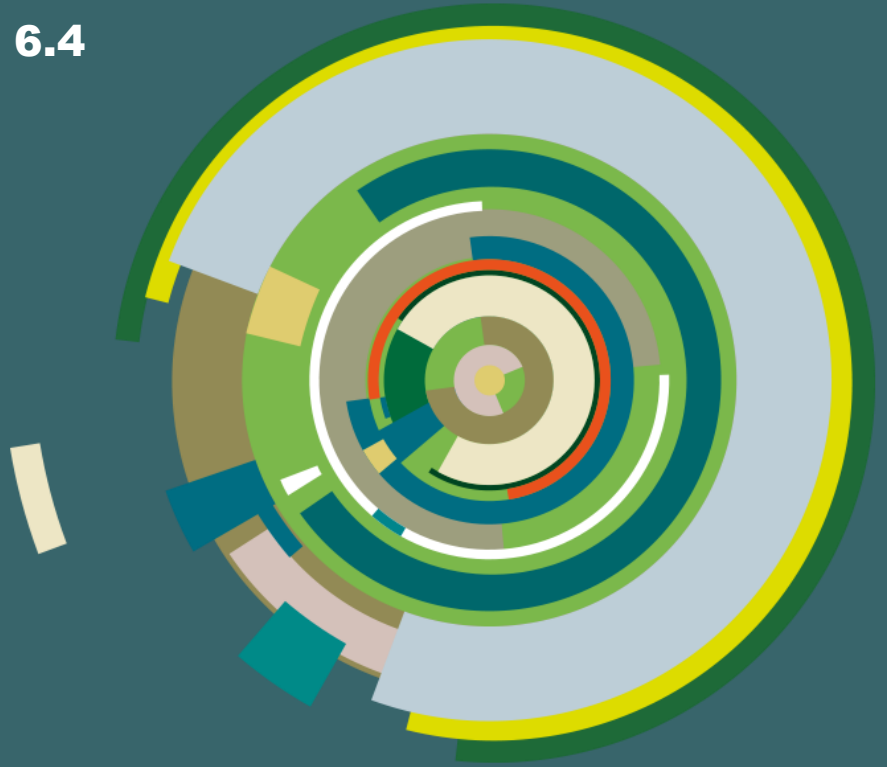




La Economía Social como herramienta predistributiva de la política social

Enekoitz Etxezarreta, Liseth Díaz

Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social

Universidad del País Vasco



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

SUMARIO

1. La economía Social
2. Estado de la cuestión: revisión de la literatura sobre la economía social y las políticas de protección social
3. Hacia un enfoque predistributivo para la economía social
4. Entidades de economía solidaria: nuevos modelos innovadores desde el punto de vista predistributivo
5. Conclusiones finales
6. Referencias Bibliográficas

1. La Economía Social

1.1. Concepto

Para contextualizar el capítulo presente es necesario aclarar algunos conceptos que encontraremos a lo largo de este informe. En primer lugar, queremos precisar que realizar una definición conlleva la delimitación de un objeto de manera clara y exacta, además, en lo que se refiere a la Economía Social podemos encontrar múltiples definiciones, por lo cual, tomaremos la definición que hace la Ley 5/2011 de 29 de marzo, de Economía Social, publicada en el BOE del 30 de Marzo. Se denomina economía social al *“conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que (...) persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos”*. En su triple dimensión económica, social y medioambiental, la economía social se compromete con el modelo económico de desarrollo sostenible y se convierte de esta forma en su precursora.

A partir de 1989, la Comisión Científica del CIRIEC España impulsó una nueva definición¹ de Economía Social que identificaba dos subsectores de esta materia, como así recoge también, el Observatorio Vasco de Economía Social (OVES/GEEB)². Esta clasificación del universo de la Economía Social se divide en dos subsectores: el subsector de productores de mercado y el subsector de productores de no mercado, como se explicita en la Tabla 1:

¹ Apoyada en los Principios Cooperativos y en la metodología del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC) y de la Contabilidad Nacional (CCOO, 2010).

² <http://www.oves-geeb.com/es/>

Tabla 1. Universo de la Economía Social

Subsectores de la Economía Social		
Subsector: Productores de mercado	Sociedades no financieras	➤ Cooperativas ➤ Sociedades Laborales ➤ Centros Especiales de Empleo ➤ Empresas de Inserción ➤ Cofradías de Pescadores ➤ Sociedades Agrarias de transformación ➤ Otros productores privados de mercado (Asociaciones, Fundaciones y Sociedades)
	Sociedades financieras	➤ Cooperativas de crédito ➤ Entidades de Previsión Social Voluntarias (EPSV)
Subsector: Productores de no mercado	➤ Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares ➤ Asociaciones de acción social ➤ Fundaciones de acción social	

Fuente: OVES/GEEB

Según la ley estatal de economía social, las “*sociedades cooperativas*, (en sus distintas modalidades: de trabajo asociado, consumo, vivienda, agrarias, servicios, mar, crédito, enseñanza, sanitarias, seguros, de transporte) *las sociedades laborales*, *las asociaciones*, *fundaciones y mutualidades*, *las empresas de inserción*, *los centros especiales de empleo*, *las sociedades agrarias de transformación y las cofradías de pescadores comparten unos principios orientadores (...)*”, una serie de principios comunes o como se recoge en la ley “principios orientadores” que serán diferenciadores de las otras realidades económicas y/o empresariales.

Cuatro principios orientadores que se recogen en la ya citada ley (Ley 5/2011, art. 4):

- a. Primacía de las personas y del fin social sobre el capital: las empresas de la economía social - tanto a nivel interno como externo- determinan que las personas son elemento central y esencial, como demuestra la valoración de los beneficios que se determinarán en términos económicos y de desarrollo personal. Este principio se concreta, en la práctica, en una gestión autónoma, que promueve la transparencia en la organización, democrática y por ende participativa donde las decisiones se toman más en función del trabajo aportado por la persona que del capital social aportado.
- b. Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica al fin social objeto de la entidad: en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros.
- c. Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad: de manera que la empresa se compromete con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y

mujeres, la cohesión social, la generación de empleo (de calidad), la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad del territorio.

- d. Independencia respecto a los poderes públicos: manteniendo su autonomía frente a los poderes públicos.

1.2. Entidades más representativas

A continuación desarrollamos las entidades más representativas de la Economía Social puesto que son las que mayor empleo aglutinan, las que mayor peso poseen en el universo de la economía social y además, las que mayor actividad económica desarrollan. A grandes rasgos nos disponemos a dibujar el panorama de la Economía Social de manera introductoria pues no es objeto de este capítulo desarrollar en profundidad lo que concierne a estas organizaciones:

1.2.1. Cooperativas

Según la Ley de Cooperativas³ del Estado español: la cooperativa es *“una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional”*. El objeto de la cooperativa es que a través de la organización en común de la producción de bienes o servicios, generalmente a terceros, se constituyen para satisfacer los intereses de las personas socias, proporcionando a las mismas puestos de trabajo. Dichas cooperativa desarrollan todo tipo de actividad económica lícita (producción de bienes y la prestación de servicios) bajo la forma de empresa de propiedad colectiva y gestionada de manera democrática (Bengoetxea, 2016).

Existen diferentes tipologías de cooperativas en función de la actividad que desarrollen y su grado de federación. Así encontramos, cooperativas de primer o segundo grado según su tipología organizativa⁴, y además en cada ámbito autonómico se clasifican las cooperativas según su actividad: cooperativas de trabajo asociado, de consumo, de enseñanza, de viviendas, de crédito, de seguros, sanitaria, de servicios, agraria, de explotación comunitaria de la tierra, de transportistas, marítima, de iniciativa social o de impulso empresarial (Bengoetxea, 2016).

Las cooperativas según la citada Ley 27/1999 se rigen por siete principios: i) adhesión voluntaria y abierta de las personas socias; ii) control democrático por parte de sus miembros/as; iii) participación económica de las personas socias que va a fijar que los beneficios sean distribuidos en función de la actividad de estas personas socias en la

³ Ley 27/1999, de 16 de julio

⁴ De primer grado, agrupan como mínimo a tres socios unidos por intereses y compromisos socioeconómicos comunes, y de segundo grado integran como socios al menos a dos cooperativas, con el objetivo de reforzar su actividad económica.

empresa; iv) autonomía e independencia respecto a los poderes públicos o privados; v) educación, información y formación de las personas socias; vi) solidaridad e *intercooperación* tanto interna como externa; vii) finalmente, interés por la comunidad en pro del desarrollo sostenible, favoreciendo la cohesión social y territorial en los territorios donde estén ubicados.

1.2.2. Sociedades laborales

Según la Ley 4/1997⁵, de 24 de marzo, las sociedades laborales anónimas o de responsabilidad limitada son: *“sociedades mercantiles en las que la mayoría del capital social sea propiedad de trabajadores/as que presten servicios retribuidos en forma personal y directa, y cuya relación lo sea por tiempo indefinido, siendo propietarios/as al menos el 51% del capital social”*.

Estas sociedades son un modelo único a nivel del Estado español pues no existe referente a nivel europeo. Existen dos tipos de Sociedades Laborales: por una parte está la Sociedad Anónima Laboral (S.A.L.) y por otra parte la Sociedad Limitada Laboral (S.L.L.)⁶. También conviene resaltar que en estas sociedades podemos encontrar socios/as trabajadores/as (titulares de acciones y trabajadores al mismo tiempo), socios/as no trabajadores/as (propietarios de acciones o participaciones sin relación laboral) y finalmente, trabajadores/as asalariados⁷.

Es de destacar, por último, que la nueva Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas supone un avance legislativo importante para el desarrollo de este tipo de empresas participadas, ya que pretender ser el nuevo exponente de tipo social que cubra parte de las expectativas laborales mediante la pretendida integración de trabajadores en el mercado (Domínguez, 2016)

1.2.3. Empresas de inserción

Las Empresas de Inserción (en adelante EI) en origen surgen como iniciativas de entidades de intervención social, de carácter no lucrativo, especializadas en el ámbito de la inserción social y laboral de personas en situación y/o riesgo de exclusión social (Askunze, 2016). La normativa jurídica que regula las EI en el estado español es la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las EI y el Real Decreto 49/2010, de 22 de enero, por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Once Comunidades Autónomas poseen una legislación adaptada a su contexto previo a la mencionada ley.

⁵ Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales, art. 1.

⁶ Estas se diferencian por: en el primer, caso el capital social deberá estar desembolsado al menos en un 25% en el momento de la constitución de la sociedad, además las acciones son nominativas; en el segundo caso, la totalidad del capital social deberá estar desembolsado en el momento de la constitución de la sociedad y dividido en participaciones sociales.

⁷ El número de horas-año trabajadas por los trabajadores contratados por tiempo indefinido que no sean socios, no podrá ser superior al 15 por 100 del total de horas-año trabajadas por los socios trabajadores.

El objeto de las EI es ser una herramienta de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Estas iniciativas empresariales aúnan empresa con la metodología de la inserción laboral, utilizando estrategias de formación y de acceso directo al empleo. Su objetivo es posibilitar a colectivos desfavorecidos el acceso al empleo, desarrollando una actividad productiva que se realiza diseñando un proceso de inserción en un marco de relación laboral convencional⁸.

Así, en su artículo 4 de la citada ley se definen de la siguiente forma: *“tendrá la consideración de empresa de inserción aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario”*. En la Ley 5/2015⁹ se les otorga el reconocimiento como entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General (SIEG) tanto a las EI como a los Centros Especiales de Empleo (que desarrollaremos más adelante).

Una de las características principales de las EIs responde al perfil de las personas que pueden ser candidatas a trabajar en dichas empresas que, como ya hemos dicho con anterioridad, se trata de personas en riesgo de exclusión social, desempleadas e inscritas en los Servicios Públicos de Empleo que tengan especial dificultad de acceso al empleo y que además, pertenezcan a determinados colectivos¹⁰.

1.2.4. Centros Especiales de Empleo

Echando mano de la legislación estatal para delimitar el concepto de Centros Especiales de Empleo (en adelante CEE), según el Real Decreto Legislativo 1/2013¹¹, de 29 de noviembre, *“son aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con*

⁸ Abreviamos las fases del itinerario de inserción socio-laboral que, si bien estos procesos se diseñan de manera individualizada, han sido sintetizados y estandarizados en: acceso, acogida e información, actualización del proyecto profesional, desempeño y mejora de empleabilidad y transición (Fernandez, Galarreta, y Martinez, 2007).

⁹ Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social.

¹⁰ Como explica Askunze (2016:14), la legislación tiene una intención clara de restringir y determinar con precisión qué personas podrán acceder a este tipo de empresas. Colectivos de población susceptibles de contratación: 1. Perceptoras de Rentas Mínimas de Inserción o de otra prestación similar; 2. Jóvenes de entre dieciocho y treinta años que procedan de instituciones de Protección de Menores; 3. Personas con problemas de drogodependencias; 4. Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo; 5. Menores internos cuya situación les permita acceder a un empleo; 6. Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo autorizadas por las CC.AA.; y 7. Personas procedentes de servicios de prevención e inserción social autorizados por las CC. AA (Ley 44/2007).

¹¹ Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario. Igualmente, los CEEs deberán prestar, a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad, según sus circunstancias y conforme a lo que se determine reglamentariamente". Estas organizaciones productivas integran la viabilidad económica y la participación en el mercado con el compromiso que adquieren con este colectivo.

El objetivo de estas empresas es generar y facilitar empleo remunerado a las personas con diversidad funcional, de forma que garantizan la formación y apoyo continuo tanto a nivel personal, como social y laboral, facilitando el camino hacia la incorporación a la empresa ordinaria. La plantilla se constituye por un número igual o superior al 70% de personas con diversidad funcional (con un grado de discapacidad igual o superior al 33%) del total de todas las personas trabajadoras. Los CEE pueden ser sociedades mercantiles, laborales, cooperativas, empresarios individuales, sociedades personalista, y otras formas sin ánimo de lucro (asociaciones o fundaciones) (Dinamia, 2010). Quisiéramos destacar que estas organizaciones pueden ser creadas tanto por organismos públicos como privados.

Para concluir este apartado, donde se ha realizado una revisión de las principales familias de las Economía social, quisiéramos destacar el ánimo de estas organizaciones cuya actividad tiene tanto la finalidad transformadora en el territorio como el fin claro y directo de la centralidad de las personas en las mismas.

2. Estado de la cuestión: revisión de la literatura sobre la economía social y las políticas de protección social

2.1. Más allá del tercer sector

El estudio sobre la realidad socioeconómica que engloba el concepto de la economía social se ha realizado desde distintas disciplinas académicas incluso bajo denominaciones distintas que la economía social. Tal y como establece Laville (2015), son tres los principales enfoques que han teorizado sobre este sector de entidades ni públicas, ni privadas-capitalistas: el enfoque del tercer sector, el de la economía social y el de la economía solidaria.

En lo que respecta al análisis de las entidades de la economía social en cuanto que organizaciones de protección social, el enfoque más prolífico ha sido el del tercer sector. Las teorías sobre el tercer sector nacen a partir de los años 70 como tentativas de comprensión de un fenómeno asociativo que empieza a emerger con fuerza en sectores de actividad llamadas como de "proximidad" o "relacionales"¹² (Salamon y Anheier, 1997). Aun siendo su presencia activa desde mucho antes en dichos sectores, en un contexto socioeconómico que a partir de los años 70 confiere nueva hegemonía a las políticas

¹² Bajo esta denominación se hace referencia a actividades cotidianas con un importante componente físico y emocional y que por tanto suceden en espacios de proximidad tanto presencial como relacional. Nos referimos a servicios relacionados con los cuidados domésticos (servicio de atención domiciliaria, guarderías...), con la mejora de las condiciones de vida (vivienda, transporte, servicios públicos...), ocio, cultura, medioambiente etc.

neoliberales, la importancia relativa de este tipo de entidades no lucrativas se incrementa con respecto a las organizaciones públicas o privadas-capitalistas.

Sintetizar las principales aportaciones de los autores que se circunscriben a este enfoque y las consiguientes revisiones críticas queda, claro está, fuera del alcance del presente artículo. Sin embargo, parece significativo que una de las líneas de revisión de esta escuela haya venido desde autores que intuían la necesidad de desarrollar un enfoque más europeo, más ajustado a la realidad europea (no tan norteamericana), al menos por tres motivos (Evers y Laville, 2004): i) la existencia de otro tipo de entidades, además de las no lucrativas, en la provisión de este tipo de servicios (léase cooperativas y mutualidades); ii) la mayor diversidad de aproximaciones políticas subyacentes en este tipo de entidades (desde las lógicas caritativas-benéficas de organizaciones de tipo religioso hasta las organizaciones de tradición obrera basadas en lógicas de ayuda mutua); y por último, y el más estrechamente relacionado con nuestro objeto de estudio, iii) la refutación de una de las principales tesis del enfoque del tercer sector que sitúa a éste con respecto al sector público en una relación de sustitución o “suma cero”.

El tercer sector se construye como concepto, por tanto, caracterizado por organizaciones sin ánimo de lucro que cubren los “fallos de ejecución” tanto del estado como del mercado, es decir, asumiendo una función subsidiaria para tratar de corregir “los fallos” que realizan los dos principales agentes institucionales en la satisfacción de necesidades sociales. Este enfoque va a ser revisado, como decimos, por un enfoque más europeo, que apoyado principalmente en el concepto de economía social, tendrá en su desarrollo los hitos que señalamos a continuación.

2.2. Desarrollos teóricos de la economía social en relación a las políticas sociales

Tal y como señala Monzón (2016), aunque el desarrollo de la literatura económica sobre el modelo cooperativo se remonta a autores del siglo XIX, el concepto de economía social no se asienta a nivel académico e institucional hasta la década de los 80 del pasado siglo. A lo largo de este breve recorrido conceptual, y aunque no haya sido un enfoque mayoritario, el campo de análisis que relaciona este tipo de entidades con las estructuras de protección social ha existido desde los orígenes. El CIRIEC (*Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Collective*), el centro de investigación más representativo del desarrollo conceptual de la economía social, nace en origen con la vocación de analizar la “economía colectiva”, donde se incluyen la pública, la social y la cooperativa.

Para intentar organizar, aunque a grande trazos, las líneas de trabajo que se han desarrollado en el seno del CIRIEC en relación a la contribución de la economía social a los sistemas de bienestar social, se pueden identificar al menos tres grandes ejes: las organizaciones para la inclusión socio-laboral, las asociaciones de acción social y las entidades de interés general.

Hacia mediados de la década de los 90, en el seno del CIRIEC-Internacional se empiezan a desarrollar unas líneas de trabajo que, a posteriori, han cristalizado en propuestas más

desarrolladas. De la participación activa en diversos proyectos europeos que trabajan sobre la problemática de la respuesta de las asociaciones a la crisis del empleo y el estado de bienestar, desde el CIRIEC se abrirán distintas líneas de trabajo coincidentes todas ellas en la vocación de servir al interés general bajo formas de organización colectivas (Bance, 2018: 10). Apoyándonos en distintos análisis (Sajardo y Chaves, 2006; Bance, 2018) identificamos al menos tres ámbitos de estudio:

2.1.1. Inserción socio-laboral

En una primera publicación sobre el tema se acuñaría el término de “nueva” economía social para referirse a aquellas organizaciones empresariales cuyo principal objetivo social residía en la inserción a través del trabajo de colectivos desfavorecidos o en situación de gran vulnerabilidad social (Defourny, 1998). Esta línea de investigación tendrá un desarrollo propio, en parte paralelo al CIRIEC, que cristalizará en la propuesta del término de “Empresa Social” (Defourny, 2001; Defourny y Nyssens, 2006) y que se organizará bajo el paraguas de *EMES International Research Network*. A través de diversos proyectos europeos se analizará la situación de las “empresas sociales de integración laboral” (*Work Integration Social Enterprises*) a nivel internacional, y tratarán de dibujar los contornos de este tipo de empresas y las características que las diferencian con respecto a las organizaciones más clásicas de la economía social.

2.2.2. Asociacionismo y economía popular

Una segunda línea es la que desbrozará principalmente el autor Jean Louis Laville centrando su análisis en el mundo asociativo que interviene en los servicios sociales bajo lógicas de proximidad y solidaridad (Laville, Nyssens y Sajardo, 2001; Laville, 2015), en conversación con autores latinoamericanos que empiezan a teorizar sobre la “economía popular” cada vez más prominente en distintos países. De este fructífero intercambio surge la propuesta de la “Economía Solidaria”, que aunque muy próximo al concepto de Empresa Social en el análisis de las organizaciones, desarrollará sus marcos interpretativos desde la óptica *polanyiana* de la “economía plural” (Laville, 2004). Este enfoque pluralista se utilizará tanto como para el análisis organizativo de las entidades híbridas (organizaciones que combinan recursos mercantiles, no mercantiles y no monetarios en su estructura de propiedad) como para esbozar desarrollos teóricos que ponen en valor lógicas económicas redistributivas y de reciprocidad, más allá de las lógicas mercantiles (Perez de Mendiguren y Etxezarreta, 2015).

2.2.3. Interés general

Por último, existiría una tercera línea, que genéricamente podría llamarse de interés general, y que engloba en su seno tres ejes de estudio bien consolidados a nivel del CIRIEC: i) en análisis de las empresas públicas (Bernier, 2015); ii) el análisis de las políticas públicas de fomento de la economía social (Chaves y Demoustier, 2013) y; iii) el análisis de

las nuevas formas de regulación de la acción pública a través de entidades colectivas (Enjolras, 2008; Bance y Bernier, 2011; Bance, 2018; Itçaina y Richez-Battesti, 2018).

Esta tercera línea, iniciada ya por Monnier y Thiry (1997), es la que analiza la reorganización de las estructuras de protección social en un contexto marcado por el *New Public Management*, que tal y como argumentan Ascoli y Ranzi (2002), se guía por políticas privatizadoras que pivotan sobre un doble eje: la incorporación de lógicas de gestión empresarial en la gestión pública y la externalización de cada vez más servicios públicos sobre entidades privadas, sean lucrativas o no lucrativas.

En este contexto de “pluralismo del bienestar” (*welfare pluralism* (Johnson, 1999) o *welfare mix* (Evers, 1991; Evers y Svetlik, 1993) surgen nuevos conceptos que pretenden atisbar modelos alternativos al modelo privatizador: la co-producción (Parks et al, 1999; Osborne y McLaughlin, 2004), la co-construcción (Vaillancourt, 2011), la gobernanza de tipo *partenarial* (Enjolras, 2008) o el recién acuñado Partenariado Público-Social y Solidario (Bance, 2018) como alternativa al conocido Partenariado-Público-Privado (PPP).

Todas estas propuestas están en sintonía con las teorizaciones sobre “Innovación Social” que abordan el ámbito de la reorganización de los sistemas de protección social, aspectos que también autores de la órbita de la Red EMES llevan tiempo trabajando sobre ellos (Brandsen, Evers y Dekker, 2010; Brandsen y Pestoff, 2007).

2.3. El análisis de los modelos de gobernanza

Del análisis de los principales lineamientos teóricos que se han ido trabajando desde centros y grupos de investigación más referenciales de la economía social, se deduce que el enfoque mayoritario consiste en situar a las entidades de la economía social como organizaciones más eficientes o más adecuadas para la prestación de ciertos tipos de servicios vinculados con la protección social. En este sentido, cabe matizar que el enfoque del tercer sector difiere significativamente del de la economía social en el punto en que el primero ubica este sector como el “mejor sustituto” del estado, mientras que el segundo lo conceptualiza como el “aliado preferencial” del estado.

Según se ha visto en el apartado dedicado a teóricos del tercer sector, esta visión defiende que las entidades no lucrativas son más eficientes que las públicas y las lucrativas en la provisión de ciertos bienes y servicios y por tanto, en este sistema de bienestar mixto, las lógicas de mercado basadas en la elección racional hacen que sean ellas las principales proveedoras de estos servicios.

El enfoque mayoritario dentro de la economía social, por contra, concibe que la participación de la economía social en los servicios de protección social es una innovación social tanto en el modelo de prestación del servicio público, como en el modelo de participación política de la sociedad civil. Para categorizar de alguna forma estos nuevos modelos de colaboración pública-social, se realiza una propuesta de clasificación que distingue al menos tres formas de cooperación entre la economía social y sector público (Osborne y McLaughlin, 2004):

- la co-gobernanza, donde la economía social participa en la planificación y la provisión del servicio;
- la co-gestión, donde la economía social colabora junto con el estado en la provisión de servicios;
- la co-producción, que en sentido estricto significa que los ciudadanos producen al menos en parte sus propios servicios

Además de estas categorías, el concepto de co-construcción ampliaría el ámbito de acción colaborativo desde la fase previa del diseño o la planificación, tal y como dice Vaillancourt (2011: 43): *“la co-construcción se relaciona con las políticas públicas en el momento de su elaboración y no solamente en el momento de su implementación”*.

Vaillancourt (ibíd.) distingue cuatro tipos o modelos de co-construcción: i) una primera, denominada mono-construcción, será aquel en el que el estado no comparte, sino que es el único protagonista en la toma de decisiones; ii) co-construcción neoliberal, donde el Estado es motivado para construir políticas públicas en cooperación con los actores socioeconómicos dominantes de la economía de mercado; iii) co-construcción corporativista, ciertos sectores de actividad socioeconómica y actores ligados al mundo patronal y sindical están incluidos en el diálogo y en la deliberación con el Estado, mientras que otros son excluidos, y por último, iv) la co-construcción democrática y solidaria.

Este último modelo de co-construcción se caracteriza de la siguiente forma: i) el Estado permanece como un socio diferente a los otros, dialoga, interactúa y delibera con los actores no estatales, permanece a la vez “sobre” y “próximo” a ellos; ii) el Estado llega a ser *partenaire* de la sociedad civil, sin por ello dejar de serlo de los actores de la economía de mercado (se inscribe dentro de una perspectiva de economía plural); iii) implica una deliberación entre lo mejor de la democracia representativa y de la democracia participativa, e; iv) implica el reconocimiento de la participación de los actores de la economía social, al igual que una relación de tipo partenarial entre el Estado y esos actores (Vaillancourt, 2011).

Por considerar la economía social como principal agente aliado, este modelo de “co-construcción democrática y solidaria” coincide plenamente con el modelo de “gobernanza de tipo partenarial” propuesto por Enjolras (2008). Este autor contrapone este modelo al actualmente hegemónico, que denomina como “gobernanza *concurrential*”, centrado en la extensión de los mecanismos de regulación de mercado (Enjolras, 2008:19).

Ante este modelo, expuesto anteriormente bajo la denominación del *New Public Management*, Enjolras antepone el modelo partenarial, donde el sector público no desempeña tanto un papel coercitivo, sino más bien de coordinador entre distintos agentes de la sociedad civil y el propio estado. El ámbito local aparece aquí como espacio privilegiado, al ser el espacio donde el capital social posibilita desarrollar los lazos institucionales y la puesta en valor del territorio. En esta red de agentes la economía social (y solidaria) juega un papel central en la puesta en marcha de este modelo de gobernanza, al valorizar lo local en lo territorial, y lo democrático en lo organizacional.

3. Hacia un enfoque predistributivo para la economía social

3.1. ¿Qué entendemos por enfoque predistributivo?

La totalidad de los enfoques desarrollados hasta el momento plantean la idoneidad de la economía social en un contexto de re-estructuración de los modelos de bienestar social, en la medida en que la incorporación de estas lógicas organizativas redundaría en beneficio de una mayor participación de las personas trabajadoras y usuarias, en una organización más descentralizada, ágil e innovadora del servicio público, o en un modelo más comunitario, participativo y de proximidad del sector público, en definitiva.

Sin embargo, aunque en dichos argumentos se podrían identificar aspectos claramente relacionados con un enfoque predistributivo, este enfoque como tal no ha sido desarrollado aún, al menos hasta donde alcanza nuestro conocimiento, por parte de los teóricos de la economía social ubicados en la órbita del CIRIEC.

Se empiezan a realizar, sin embargo, unas primeras propuestas desde el ámbito de la política social que ven en las organizaciones de la economía social herramientas con un claro potencial predistributivo. En este trabajo, por lo tanto, intentamos realizar una primera aproximación a la interpretación de las entidades de la economía social desde el enfoque predistributivo, basándonos principalmente en autores que desarrollan la propuesta del modelo predistributivo.

Tal y como señala Barragué (2017), la emergencia de la propuesta predistributiva se da en un contexto de ruptura del consenso sobre el modelo socialdemócrata de bienestar social, que basa su estrategia de combatir las desigualdades sociales en la “corrección” de los “fallos de mercado” a través de medidas post-distributivas, principalmente impuestos y transferencias sociales. El modelo descansa así en la idea de que es mejor posdistribuir que predistribuir, porque en el fondo considera que el mercado es el espacio más eficiente para la producción de bienes y servicios.

Este paradigma posdistributivo es el que se ve cada vez más cuestionado, según Barragué (2017) por motivo de cuatro principales problemas: i) los cambios en el discurso acerca de la redistribución, pues la retórica de cerrar la brecha entre ricos y pobres está cada vez más ausente en los discursos de la mayoría de líderes progresistas; ii) las restricciones presupuestarias de los gobiernos que hacen que los sistemas tributarios tiendan hacia modelos más regresivos, más centrados en los impuestos indirectos; iii) las restricciones también por el lado del gasto, ya que una amplia mayoría de autores considera que el estado tiene cada vez menos margen para ampliar su intervención protectora, y; iv) el funcionamiento ineficiente del mercado, que hace que gran parte de las desigualdades estén ligados a fallos de mercado, y por tanto, el margen de intervención *ex ante*, en el funcionamiento y diseño de los mercados se amplía.

El enfoque predistributivo se va imponiendo así cada vez más al posdistributivo, tanto desde visiones más liberales como desde aproximaciones más socialdemócratas o comunitarias¹³,

¹³ Ver en este sentido el análisis propuesto por Barragué (2017) donde categoriza las medidas predistributivas en base a su orientación ideológica dominante.

ya que todos ellos coinciden en que es “mejor prevenir que curar”, y que por tanto, utilizando términos de inspiración marxista, es mejor atajar las raíces de la desigualdad social que tienen que ver con la (falta) de propiedad sobre “la tierra y los medios de producción”.

En este sentido, se van generalizando propuestas que van en la línea de mejorar la empleabilidad (a través de la formación y la capacitación) de los sectores de población con mayores problemas de acceso al mercado laboral (versión liberal); se van proponiendo medidas que inciden en una mayor regulación de los mercados de cara a minimizar los impactos sobre la desigualdad (versión socialdemócrata); o se va detrayendo de los mercados la asignación de ciertos bienes y servicios que por razones morales se considera que no deberían ser mercantilizados (versión comunitaria) (Barragué, 2017).

Existe, sin embargo, bastante confusión y debate a la hora de categorizar medidas concretas (democratizar empresas, invertir en educación infantil, establecer una renta básica universal, promover la labor de los sindicatos....) como medidas predistributivas, redistributivas o posdistributivas.

Una de las propuesta que mejor encaja con el enfoque que pretendemos realizar en este trabajo es el desarrollado por Ferretti (2017), quien argumenta que adoptando una definición restringida del concepto predistributivo, las medidas de esta naturaleza deberían centrarse, sin menospreciar otro tipo de medidas, en la promoción por parte de los estado de organizaciones más igualitarias. Esta promoción pública debería centrarse en el apoyo de las cooperativas de trabajo principalmente, y en la regulación de las empresas capitalistas para forzarlas a reducir las desigualdades *ad intra* e implantar estructuras democráticas de toma de decisiones en su seno (Ferretti, 2017: 193).

La línea argumentativa desarrollada por Ferretti (2017) parte de una constatación que en palabras de Simon (2000) se formula de la siguiente manera:

“Estamos tan acostumbrados a que se hable de nuestras sociedades describiéndolas como economías de mercado que con frecuencia nos sorprendemos de observar que (...) los mercados han disminuido ininterrumpidamente, mientras que las organizaciones empresariales (y políticas) han crecido continuamente como los coordinadores principales de la actividad económica” (Simon (2000) citado en Ferretti, 2017:187).

Añade Ferretti (2017) que las organizaciones económicas tienen un impacto significativo sobre la vida de las personas al distribuir algunos de los medios más importantes para realizar nuestros proyectos de vida, como son los ingresos, el capital y el poder sobre las decisiones importantes (tiempos de trabajo, de trabajo doméstico y de ocio, etc.). Es por ello que la estructura más o menos igualitaria de las organizaciones económicas puede ser la causa de algunas de las desigualdades socioeconómicas más importantes, aspecto éste que han solido pasar por alto las teorías sobre la justicia social.

Adoptaremos, por tanto, la definición propuesta por este autor que considera que una política es predistributiva si aspira a reducir las desigualdades (antes de impuestos y transferencias) a través de tres principales vías: los ingresos, el capital y el poder de

decisión. Y por tanto, la promoción de lugares de trabajo más igualitarios por parte de los estados generaría menos desigualdad desde el comienzo, y sería por consiguiente menos necesario redistribuir recursos o compensar por desequilibrios de poder después (Ferretti, 2017: 185).

3.2. La interpretación de las experiencias de economía social desde el enfoque predistributivo

La economía social, tal y como ha sido definida en el primer apartado de este trabajo, lo forma un conjunto de entidades privadas, de naturaleza diversa, pero que comparten una serie de principios relacionados con la primacía de las personas, la gestión democrática, el carácter no lucrativo, y la solidaridad tanto interna como externa (en relación a la comunidad y al territorio donde se ubican).

Del catálogo de entidades pertenecientes a la economía social, en este trabajo hemos optado por analizar utilizando el enfoque predistributivo las cuatro principales familias, es decir, las cooperativas, las sociedades laborales, las EI y los CEE. Estas organizaciones son distintas entre sí, y además, dentro de cada tipo de organización, existen también distintos modelos, algunos más próximos a los principios de la economía social y otros más distanciados. Con lo cual, el ejercicio de establecer hasta qué punto podríamos considerarlas como herramientas predistributivas exige cierta precisión, ya que el alcance predistributivo de cada experiencia dependerá de su propia naturaleza¹⁴.

Aun siendo diversas entre sí y también en sí mismas, las cuatro principales familias comparten una serie de características que justificarían la pertinencia de la aproximación desde el enfoque predistributivo. Por un lado, las cuatro tipologías son entidades de mercado, son empresas que producen bienes o prestan servicios a precios significativos de mercado¹⁵. Por otro lado, todas ellas comparten (por su estructura de propiedad o por la tipología de personas que emplean) una serie de “desventajas competitivas”, que hacen que en términos de eficiencia económica tengan que internalizar ciertos costes que las hacen, a priori, menos competitivas o resilientes. Por último, esta última constatación unida a la clara vocación social que comparten estas organizaciones hace que todas ellas sean tratadas por parte de la administración pública de una manera diferenciada, siendo apoyadas por herramientas de distinta naturaleza (a través de ventajas fiscales, bonificaciones a la seguridad social, subvenciones directas, mercados tutelados, cláusulas sociales, etc.).

¹⁴ Queda fuera del alcance de este trabajo realizar una evaluación del impacto real de estas experiencias en términos de generación de mayor igualdad. Este estudio necesitaría ser completado con un análisis cuantitativo y cualitativo del impacto real de cada experiencia, y aunque exista bastante literatura y explotación estadística al respecto, en este trabajo únicamente se abordará la potencialidad que muestran estas organizaciones por la estructura organizativa y por el objeto social que persiguen y que establecen de manera estatutaria.

¹⁵ Tal y como se ha establecido en el primer apartado, la economía social también tiene una vertiente no mercantil, compuesta principalmente por asociaciones y fundaciones de acción social, y que desde un punto de vista predistributivo-comunitario tendrían un gran potencial en la medida en que detraen la satisfacción de ciertas necesidades sociales del mercado (Barragué, 2017). Este análisis no será abordado en este trabajo.

El análisis del alcance predistributivo de estas cuatro organizaciones se realizará en base al siguiente esquema: i) en un primer lugar se abordará la cuestión de hasta qué punto son predistributivas, haciendo especial hincapié en la existencia de distintos modelos y en el alcance de cada uno de ellos; ii) en un segundo apartado, se valorará cómo han sido promovidas desde las autoridades públicas y hacia qué modelos apuntan las regulaciones más recientes en estos ámbitos.

Para organizar de alguna manera el análisis propuesto, pudiera servirnos de ayuda hacer una primera categorización previa entre las cuatro entidades objeto de análisis. Ciertamente, aunque sean organizaciones distintas entre sí, consideramos que se podrían agrupar, a priori, en dos lógicas diferenciadas: por un lado, las cooperativas y las sociedades laborales se diferencian principalmente por su estructura de propiedad, en la medida en que son organizaciones de propiedad colectiva (en mayor o menor alcance), empresas participadas y controladas por las personas trabajadoras, cuya principal lógica reside en la soberanía del trabajo. Son las que llamaremos como “organizaciones igualitarias”.

Por otro lado, las EI y los CEE muestran otra lógica distinta, ya que no se diferencian por su estructura de propiedad (de hecho la mayoría son sociedades mercantiles, aunque también existan cooperativas y sociedades laborales)¹⁶. El elemento diferencial de estas organizaciones reside en anteponer su objetivo social a los objetivos económicos, primando la incorporación al mercado laboral de personas en situación de mayor vulnerabilidad social (sean personas con diversidad funcional o personas en situación de exclusión social) ante parámetros relacionados con la rentabilidad económica. En este sentido, el sentido último de su éxito se deriva del grado de consecución en la inclusión sociolaboral de las personas en situación de vulnerabilidad. Es por ello que las denominaremos como “organizaciones inclusivas”.

3.2.1. Organizaciones igualitarias

Retomando los argumentos esgrimidos por Ferretti (2017), una política predistributiva orientada a regular las organizaciones económicas debería promover especialmente las cooperativas de trabajo, por ser las organizaciones que mejor distribuyen los ingresos, el capital y el poder de decisión. Añadiríamos para el caso español la figura de las sociedades laborales, que como se ha visto, son propiedad de las personas trabajadoras al menos hasta un 51% del capital social.

Los argumentos esgrimidos en defensa del modelo cooperativo tienen que ver con los siguientes aspectos (Ferretti, 2017): i) por un lado, muestran una brecha salarial menor entre los trabajadores mejor pagados y peor pagados, con horquillas salariales muy inferiores a las empresas capitalistas, por lo que generan una mayor igualdad en las rentas primarias (ingresos de trabajo) y también generan, por ende, menor dispersión en el capital de las personas socias; ii) Los socios trabajadores participan del poder en la toma de decisiones, lo cual posibilita que ante las fluctuaciones del mercado, las soluciones

¹⁶ Según datos de la Federación estatal de empresas de inserción (FAEDEI) sólo el 13% son empresas con figuras jurídicas de economía social (Retolaza et al, 2013).

adoptadas por los cooperativistas se ajusten mejor a sus propios intereses (anteponiendo las reducciones de jornada y de anticipo a las rescisiones contractuales). Estas características redundan en una mayor estabilidad en el trabajo, en mejores condiciones laborales, y además generan externalidades positivas en el entorno más próximo (territorios más igualitarios, con menor dispersión de capital y con personas más formadas y capacitadas laboralmente).

Siendo éstas algunas de las características de carácter predistributivo de estas organizaciones, es muy prolífica también la literatura empresarial que señala las “desventajas empresariales” de las organizaciones igualitarias, que tienen que ver, entre otras cosas, con: mayores problemas de acceso a financiación externa, mayores costes de transacción en la toma de decisiones o con una menor capacidad innovadora (Ferretti, 2017)¹⁷. Estas características, unidas a las externalidades positivas de carácter social que generan estas organizaciones, justifican en gran parte que hayan sido empresas reconocidas y apoyadas por parte de las autoridades públicas.

El elenco de medidas de apoyo público es muy diverso. Tal y como establecen Chaves y Demoustier (2013) existen políticas públicas orientadas a robustecer a la oferta y las orientadas a estimular la demanda. Estas políticas, en el caso de la promoción del cooperativismo y las empresas participadas en el País Vasco, se han traducido en medidas adoptadas a tres niveles: i) el reconocimiento institucional, a través de organismos públicos y público/privados para su fomento; ii) el reconocimiento legal, desarrollando una legislación específica y un sistema tributario propio y; iii) la política subvencionadora, con ayudas relacionadas con el *emprendizaje*, la consolidación de estructuras, la asistencia técnica, etc. (Bakaikoa et al, 2013).

Todo ello nos lleva a concluir que las organizaciones igualitarias, entendidas como aquellas empresas cuyo capital social es propiedad mayoritariamente de las personas trabajadoras, tienen un alto potencial predistributivo, independientemente de cuál sea su sector de actividad, su tamaño o su objeto social.

Dicho esto, cabe matizar que este potencial predistributivo se desarrolla siempre y cuando la relación de personas socias con respecto a las no socias se mantenga en ratios aceptables¹⁸, ya que por lo demás, el potencial distributivo en ingresos, capital y poder se vería claramente debilitado.

Existen, para terminar, tipos específicos de cooperativas que por su objeto social tendrían un alto potencial redistributivo, además de predistributivo. Nos referimos a las cooperativas que puedan ser declaradas de iniciativa social, de utilidad pública o de integración laboral.

¹⁷ Estas características se ven ampliamente compensadas por otra serie de elementos que convierten a las cooperativas organizaciones más resilientes en épocas de crisis, manteniendo o incluso aumentando el número de empresas y empleados por aspectos relacionados con una menor dependencia a los mercados financieros, unos modelos de gobernanza más inclusivos, empleos con mayor estabilidad, etc. Ver en este sentido el estudio pormenorizado desarrollado por Bretos y Morandeira (2016).

¹⁸ Según Bengoetxea (2014) la proporción entre socios y asalariados que prestan trabajo en una cooperativa, cuando se trate de cooperativas de trabajo asociado, tiene una peculiaridad: el número de horas/año realizadas por los asalariados no podrá superar el 25% de las horas/año realizadas por los socios trabajadores de la cooperativa.

Las primeras, reguladas a través de la ley estatal 27/1999 de cooperativas, son aquellas cooperativas sin ánimo de lucro que por objeto social tengan o bien la prestación de algún servicio asistencial (sanidad, educación, cultura, etc.) o bien la integración laboral de personas en situación de exclusión social. Por otro lado, la legislación vasca, a través de la ley de cooperativas 4/1993 y decretos posteriores¹⁹, también regula que algunas cooperativas puedan ser declaradas de utilidad pública (por promocionar el interés general) o de iniciativa social (prestación asistencial o integración sociolaboral).

Si bien es verdad que estas tipologías de cooperativa no han experimentado un desarrollo significativo a nivel del estado, no es menos cierto que aportan un potencial redistributivo claro, en la medida en que son entidades no lucrativas (y por tanto están obligadas a reinvertir la totalidad de sus beneficios en el propio objeto social), prestan servicios de carácter social y por ello gozan de un tratamiento fiscal más favorable²⁰.

3.2.2. Organizaciones inclusivas

Entre las organizaciones inclusivas, son parte de la economía social las EI y CEE. Estas organizaciones muestran diferencias entre sí, bien por el perfil de personas que tratan de insertar o bien por la relación laboral que establecen con estas personas. Pero también dentro de cada tipo de organización existen modelos distintos, algunos más próximos a los principios orientadores de la economía social, y otros no tanto. Sin embargo, todas ellas surgen a iniciativa e impulso de un movimiento asociacionista, que además de trabajar en el ámbito de la formación e intermediación laboral con estos colectivos, consideran necesaria a partir de los años 80 la apertura de una nueva vía de trabajo intermedia entre ambas estrategias de intervención (Askunze, 2016).

Surgidas desde lógicas asociacionistas, estas organizaciones operan en el mercado compitiendo con las demás empresas de su sector productivo, y debe afrontar para ello una serie de características de tipo empresarial que dificultan su pervivencia y que tienen que ver con: i) la escasa capitalización de la empresa consecuencia de su carácter no lucrativo; ii) mano de obra con carencias en competencias laborales; iii) imposibilidad de trasladar los costes fijos de personal a costes variables, y; iv) la dualidad de su objeto social, que conlleva necesariamente que la actividad empresarial genere los beneficios suficientes para abordar correctamente los procesos de acompañamiento a la inserción (Ruiz, Retolaza y Mugarra, 2007).

Nuevamente, su clara vocación social y sus inherentes dificultades empresariales hacen justificar una intervención pública de apoyo que suelen ir desde las subvenciones y contratos-programa hasta la reserva de ciertos mercados a través de cláusulas sociales o mercados tutelados (Ruiz, Retolaza y Mugarra, 2007).

¹⁹Decreto 64/1999, por el que se aprobó el Reglamento de sociedades cooperativas de utilidad pública de Euskadi; y Decreto 61/2000, de 4 de abril, de cooperativas de iniciativa social.

²⁰ Para profundizar en el aspecto fiscal ver el monográfico sobre el tema del régimen fiscal de las sociedades cooperativas coordinado por Rodrigo y Alguacil (2010).

Sin embargo, tal y como adelantábamos al principio, dentro de las EI y los CEEs cohabitan diversos modelos.

En el caso de las EI, el debate tradicional se ha centrado en su carácter finalista o transicional, en el sentido de concebir la relación contractual entre estas organizaciones y las personas empleadas desde un enfoque provisional o de permanencia. En el caso español, la regulación ha optado por considerarlas como transicionales, ya que estas empresas se presentan a las personas destinatarias como espacios de tránsito hacia el empleo ordinario (Askunze, 2016). Todo ello responde, según Ruiz et al (2007), al planteamiento subyacente existente en torno a las EI, en el que identifican tres modelos diferenciados: i) el modelo centrado en la persona, que da por sentado que es el mercado el mecanismo fundamental de inclusión y que ofrece por tanto un recurso temporal para facilitar la adaptación individual a dicho mercado; ii) el modelo centrado en lo social, que considera que también la economía no mercantil, es decir, el servicio público debe asegurar los derechos individuales que el mercado no es capaz de generar, y por tanto, concibe las EI como espacios temporales para aquellas personas que logren transitar hacia el mercado, pero también como espacio finalista para los casos en los que tal integración no fuera posible; iii) el modelo centrado en el cambio, que abandera el movimiento de la economía solidaria, y que plantea las EI como herramientas de transformación social y económica y aboga por una economía que esté al servicio de la colectividad y de las personas más necesitadas.

En el caso de los CEEs, más allá de la existencia de medidas orientadas a la incorporación al empleo ordinario público y privado, estas organizaciones son la principal herramienta de empleo protegido para las personas con discapacidad (Bengoetxea, 2014). Al ser todas ellas organizaciones de carácter finalista, el debate sobre los distintos modelos se ha centrado más en su carácter lucrativo o no lucrativo. Según establece Moratalla (2016), existen al menos cuatro modelos de CEEs a nivel del estado, dependiendo de la entidad promotora y de la actividad para la que se emplea a las personas con discapacidad a través de los CEE. Según este autor, únicamente los CEE de iniciativa social y sin ánimo de lucro²¹ son las que deberían ser consideradas como partes integrantes de la economía social, al ser las únicas dentro de las distintos CEE que se rigen por los principios y objetivos fundamentales de la economía social.

La valoración del potencial distributivo de estas dos organizaciones inclusivas depende de las relaciones contractuales predominantes en dichas organizaciones, y del carácter de apoyo público que reciben en su desempeño.

Con respecto al primer punto, el que las EI tengan un carácter transitorio hace que su carácter predistributivo dependa en gran medida del éxito del itinerario de inserción planteado, ya que según establece la normativa de acuerdo al criterio de transitoriedad, las

²¹Según Moratalla (2016:20) los CEEs de iniciativa social y sin ánimo de lucro (CEEis) son aquellos cuya titularidad corresponde a entidades públicas o privadas de carácter no lucrativo o a entidades públicas o privadas que están participadas mayoritariamente en su capital social, de manera directa o indirecta por entidades sin ánimo de lucro o entidades de economía social con presencia mayoritaria de personas con discapacidad. Además, reinvierten sus beneficios al fin social de la entidad y generan puestos de trabajo, especialmente, para los colectivos con discapacidad con mayores necesidades de apoyo.

personas en procesos de inserción itinerario podrán permanecer en la empresa entre un mínimo de doce meses y un máximo de tres años. La valoración con respecto a la consecución real de este objetivo queda fuera del alcance de este trabajo, aunque debiéramos de apuntar sobre la existencia de trabajos que cuestionan la eficacia social de dichas organizaciones²².

Para el caso de los CEE, exceptuando aquellos modelos que promueven CEE con la misma actividad que la actividad principal de la propia empresa promotora ofreciendo salarios más bajos y sin prestar los apoyos y ajustes obligatorios (Moratalla, 2016), la relación laboral que une a la persona con discapacidad y al CEE es de carácter especial (Bengoetxea, 2014)²³, ya que la regulación establece dentro de los requisitos obligatorios, dos principales elementos: la existencia de al menos un 70% de personas con discapacidad en la composición de la plantilla y la existencia, asimismo, de servicios de ajuste personal y social a través de unidades de apoyo (Moratalla, 2016). Es por ello que el potencial redistributivo de las CEE en este sentido mostraría un mayor alcance *a priori*, que en el caso de las EI.

Con respecto al tema del apoyo público, a través del cual se podría realizar una aproximación al potencial redistributivo de estas organizaciones, el que este tipo de organizaciones hayan sido fuertemente apoyadas desde el sector público muestra su carácter también redistributivo, en la medida en que canalizan una redistribución de rentas del sector público hacia colectivos en situación de mayor vulnerabilidad social. La entrada en vigor de la nueva Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público ha profundizado y ampliado la cobertura jurídica que se da a la contratación pública reservada a CEE y EI obligando a las administraciones públicas a fijar porcentaje mínimos de reserva.

4. Entidades de economía solidaria: nuevos modelos innovadores desde el punto de vista redistributivo

Dentro de lo que se entiende hoy como economía solidaria existen infinidad de prácticas económicas con un claro componente distributivo. No ha sido nuestro objetivo en este trabajo teorizar sobre el carácter redistributivo de la economía solidaria, aunque parece más que evidente que muchas de las experiencias vinculadas a la economía solidaria son portadoras de una alta capacidad distributiva.

Por citar algunos ejemplos, el ámbito de las finanzas éticas, pongamos por caso, en la medida en que orienta su actividad financiadora a promover proyectos con un impacto social positivo, estructurado además a través de entidades de carácter cooperativo, tiene un claro impacto redistributivo en cuanto a transferencia de ahorro y rentas y también tiene un

²² Retolaza, San José y Torres (2013) problematizan en un artículo titulado “Las empresas de inserción en España: ¿una oportunidad perdida?” sobre la eficiencia económica y la eficacia social de este tipo de organizaciones, así como sobre la pertinencia de considerarlas como empresas de economía social.

²³ Según Bengoetxea (2014: 536) sea cual sea el tipo de contrato celebrado, será una relación laboral con régimen especial, regulado por el RD 1368/1985, de 17 de julio. Entre otras peculiaridades, habrá un equipo multiprofesional, encargado de evaluar la discapacidad, para determinar si se requiere un periodo previo de adaptación al trabajo.

cariz pre-distributivo en la medida en que democratiza el acceso al mundo financiero de la ciudadanía. Las experiencias alineadas a la soberanía alimentaria (grupos de consumo, cooperativas de producción agroecológica, etc.) y a la soberanía energética (cooperativas de generación y comercialización de energías de fuentes renovables) tienen un impacto redistributivo importantísimo, en la medida en que posibilitan desconectar de los mercados oligopolísticos la satisfacción de dichas necesidades y acercan el poder de decisión sobre dichos servicios a la propia ciudadanía. Por último, las experiencias que pretenden desmonetarizar la economía (bancos del tiempo, iniciativas de trueque, monedas sociales...) podrían ser vistas desde un enfoque redistributivo-comunitarista (Barragüé, 2017) como claros ejemplos de satisfacción de diversas necesidades a través de lógicas no mercantiles.

Siendo esto así, en este apartado apuntamos dos experiencias internacionales concretas, al considerar que incorporan un carácter innovador a las formas clásicas de economía social que se han abordado en el apartado anterior. Nos referimos, por un lado, a las cooperativas sociales italianas que incorporan aspectos novedosos tanto en su objeto social, su estructura de propiedad como en carácter no lucrativo, y; por otro lado, al modelo noruego de EI, que plantean un modelo organizativo altamente participativo y emancipador para las personas trabajadoras.

4.1. Las cooperativas sociales italianas²⁴

Las cooperativas sociales italianas conforman un modelo de referencia a nivel europeo, tanto por su nivel de implantación como por su ritmo de expansión a partir de los años 80²⁵. Tanto es así que la incidencia de este tipo de cooperativas ha caracterizado el propio modelo de servicios sociales italiano, que ha pivotado sobre un esquema de contratación por parte de las municipalidades de empresas sociales para la provisión de dichos servicios.

Las cooperativas sociales italianas son de dos tipos: por un lado, las denominadas “cooperativas de solidaridad social” (tipo A), dedicadas a actividades socio-sanitarias (centros residenciales, servicios de asistencia domiciliaria, cuidados a la infancia, etc.) y por otro lado las “cooperativas de inclusión social” (tipo B) que operan en actividades de capacitación de personas con diversidad funcional de cara a su inserción en el ámbito laboral.

Más allá de su objeto social, estas cooperativas comparten también modelos de gobernanza muy abiertos y plurales, ya que la propia ley italiana 381/91 sobre cooperativas sociales establece que pueden ser miembros/socios de la cooperativa tanto las personas

²⁴ El siguiente apartado se extrae fundamentalmente de un informe técnico realizado en el año 2016 a petición de la Diputación Foral de Guipúzcoa cuya autoría también recae en los firmantes de este artículo.

²⁵ 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 2834, y el dato para el año 2001 era del entorno de 6000 cooperativas sociales registradas. Desde entonces hasta hoy, este número se ha duplicado, llegando hasta 11.600 cooperativas en el año 2011. (Etxezarreta et al, 2015)

trabajadoras como las usuarias, como también las personas voluntarias y las instituciones públicas (principalmente municipalidades) financiadoras de dichos servicios. El carácter no sólo mutualista, sino pluralista, de este tipo de cooperativas, junto con su carácter no lucrativo ha hecho que estas experiencias hayan sido teorizadas bajo denominaciones (nueva economía social, empresas sociales, economía solidaria,...) distintas de la economía social más clásica.

Para terminar, el desarrollo de estas experiencias responde, en nuestra opinión a tres estrategias principales que son portadoras, en sí mismas, de un alto impacto distributivo:

- La construcción de un mercado social o reservado: la ya mencionada ley de cooperativas sociales italianas 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 cooperativas sociales alcanzaban).
- El desarrollo de dichas cooperativas también es el resultado de una estructura de financiación de carácter también plural, en la medida en que han sido capaces de movilizar y captar los recursos económicos provenientes tanto de la esfera mercantil (contratos públicos, finanzas éticas,...), como de la esfera pública (subvenciones públicas, sistemas tributarios favorables, ...) como de otro tipo fuentes: donaciones privadas, trabajo voluntario, fondos cooperativos propios, aportaciones al capital social de las personas socias, etc.
- Por último, el grado de articulación y federación de las cooperativas a través de los Consorcios también ha dotado al conjunto de las cooperativas de diversas herramientas de auto financiación, de aumento de escala (para poder optar a licitaciones de mayor magnitud) o de incidencia política muy importantes.

4.2. Modelo noruego de inclusión socio-laboral: Uloba

El modelo que presentamos a continuación se basa principalmente en la experiencia que encarna la cooperativa Uloba ²⁶ y que trata de implantar el enfoque de la “Vida Independiente” de las personas con discapacidad también desde el ámbito organizativo. Esta experiencia no responde, en este sentido, a la lógica descrita para las organizaciones inclusivas, ya que en este caso el objetivo no es integrar a través del empleo remunerado. Esta cooperativa organiza la asistencia funcional a las personas con discapacidad en su propio puesto de trabajo o en diversos ámbitos de su vida, siendo una asistencia personas diseñada “por y para” las personas con discapacidad. La cooperativa pretende así transformar la figura del “usuario” de un servicio de inclusión, y se plantea como un espacio para el empoderamiento de las personas con discapacidad, ya que en definitiva son ellas las que deciden sobre la asistencia personal que necesitan, y es la cooperativa la que la hace efectiva.

²⁶ <https://www.uloba.no/en/>

Uloba se creó en Noruega en 1991 por cinco personas emprendedoras con idea de empoderar a las personas que necesitan de cuidados y en 2004 se transformó en sociedad cooperativa, recogiendo en sus estatutos su adherencia al Movimiento Internacional de Vida Independiente. Inspirado desde sus inicios en el proyecto de vida independiente, dicha cooperativa tiene como fin último el control ciudadano de la asistencia personal que reciben las personas asociadas.

El objetivo principal de Uloba es, pues, obtener asistencia personal controlada por las personas que la integran. Este modelo destaca por colocar a las personas que reciben cuidados como protagonistas que participan ejerciendo su “poder de decisión” sobre sus vidas, en respuesta al modelo asistencial en el que son simples usuarios institucionalizados.

En Noruega los servicios tradicionales como la asistencia domiciliaria de los que se encarga el municipio se basan principalmente en el modelo médico, donde el papel del usuario es pasivo. Así, en este sistema municipal, la persona se da cuenta rápidamente que está siendo manejada por los demás: se le establecen horarios, pierden la posibilidad de ser flexible y a menudo la persona tiene que mantener contacto con muchas asistentes personales diferentes, lo que se torna más difícil cuando necesitan ayuda en tareas íntimas y personales(...) (Vibeke, 2004).

En el modelo de gestión Uloba la persona con diversidad funcional se reúne con el equipo de la cooperativa para establecer las necesidades y el tipo de ayuda que necesitará y acto seguido acude al ayuntamiento. Tras establecer el tipo de servicio y el número de horas, es Uloba quien recibe, por parte del ayuntamiento, la cantidad de dinero para cubrir el coste del servicio. Lo novedoso, en relación a la asistencia domiciliaria municipal noruega, es que es la persona usuaria la encargada de la elección del Asistente Personal y el control sobre los servicios que éste presta. En cambio, es Uloba quien se encarga de la gestión administrativa (contrato, pago de impuestos y seguros sociales), incluyendo el pago de la nómina al Asistente Personal (Allur, 2011).

Por todo ello, la asistencia personal recibida por Uloba ofrece una alternativa al sistema estatal, en la que la persona que necesita cuidados posee la responsabilidad total con el plan de asistencia personal.

5. Conclusiones finales

Como conclusiones finales del trabajo teórico realizado en este trabajo destacaríamos las siguientes:

- El abordaje de la interpretación de la economía social desde el enfoque pre-distributivo no es una línea que de forma explícita se haya planteado de forma notoria en la literatura jurídica y económica sobre este tema, al menos hasta donde alcanza el conocimiento de los autores de este trabajo. Las distintas líneas de investigación trazadas desde la economía social llegan a proponer a este tipo de experiencias como aliadas preferenciales o complementos más idóneos de la acción pública, desde un punto de vista doble: como canalizadores de una mayor participación política y económica de la sociedad civil y también como

prefiguraciones de modelos de gobernanza más abiertos y participativos para la intervención pública.

- Sin embargo, no se observan desarrollos específicos por parte de los teóricos de la economía social de cara a entender las entidades de economía social como herramientas de política social en sí mismas, en la medida en que, tal y como argumenta Ferretti (2017), son herramientas con un claro potencial pre-distributivo al establecer modelos organizativos que distribuyen de manera más igualitaria el acceso a los ingresos, al capital y al poder de decisión de la ciudadanía.
- Dentro de las distintas lógicas internas de la economía social, en este trabajo se han categorizado dos lógicas principales: i) la constituida por las organizaciones igualitarias por un lado, que siempre y cuando mantengan el principio de la soberanía del trabajo, serían portadoras de un potencial pre-distributivo alto, y; ii) las organizaciones inclusivas por otro, que más allá de ser pensadas como herramientas de naturaleza redistributiva, también muestran un alcance pre-distributivo importante en la medida en que establezcan relaciones contractuales de carácter permanente o consoliden itinerarios de tránsito al mercado “normalizado” exitosos.
- Por último, se ha destacado la existencia de distintos modelos internacionales que incorporan innovaciones sociales importantes sobre los modelos estudiados: bien a través de la incorporación de lógicas más pluralistas en los modelos mutualistas más clásicos, o bien a través de la adopción de modelos organizativos más cooperativos en las entidades más tradicionales de inclusión socio-laboral, los modelos novedosos que se apuntan desde lógicas próximas a la economía solidaria son fuente de inspiración y referencias de cara a futuro.

6. Referencias Bibliográficas

- ALLUR ARAMBURU, E. (2011): De la política social orientada por los productores a las orientadas por los consumidores: los modelo organizativos de la vida independiente en una perspectiva europea” Tesina, Trabajo fin de Máster, *Máster Universitario en Integración Política y Unión Económica de la Unión Europea (UPV/EHU)*.
- ASCOLI, U. and RANZI, C., (ed.), (2002): *Dilemmas of the Welfare Mix: the new structure of welfare in an era of Privatization*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York.
- ASKUNZE, C. (2016): “Empresas de Inserción en la Economía Social. Herramientas para la inclusión sociolaboral” *Revista jurídica de economía social y cooperativa*, CIRIEC España, nº 29 [<http://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/029-003.pdf>]

- 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 – 1, <http://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2018/03/CSS1BOOK.pdf>
- BANCE, P. Y BERNIER, L. (coord.) (2011): Crise contemporaine et renouveau de l'action publique: *Vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation?* Peter Lang Publishers in the CIRIEC Series Social Economy/Public Economy
- BAKAIKOA, B; ERRASTI, A; MORANDEIRA, J; ETXEZARRETA, E. (2013): "Public policies for the stimulation of the social economy in the Basque Country", in CHAVES, R. y DEMOUSTIER, D. *The emergence of social economy in public policies. An international perspective*, Peter Lang Publishers in the CIRIEC Series Social Economy/Public Economy
- BAREA TEJEIRO, J. y MONZÓN CAMPOS, J. L. (1992): Libro Blanco dela Economía Social en España, Madrid, MTAS.
- BARRAGUÉ, B. (2017): "El igualitarismo predistributivo: teoría y práctica" in ZALAKAIN, J. y BARRAGUÉ, B. (coord.): *Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social*, Grupo 5, Madrid.
- BENGOETXEA, A. (2016): "Las cooperativas" *Revista jurídica de economía social y cooperativa*, CIRIEC España, nº 29 [<http://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/029-009.pdf>]
- BENGOETXEA, A. (2014): "Economía social e inserción laboral de las personas con Discapacidad" *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014. Págs. 529-547.
- BERNIER, L. (2015): Les entreprises publiques aujourd'hui: missions, performance, gouvernance: *Leçons de quinze études de cas*, Peter Lang Publishers in the CIRIEC Series Social Economy/Public Economy.
- BRANDSEN, T; EVERS, A; DEKKER, P. (2010): *Civiness in the Governance and Delivery of Social Services*, Routledge, London and New York.
- BRANDSEN, T. y PESTOFF, V., (2008): "An Introduction" in V. PESTOFF Y T. BRANDSEN (Eds), *Co-production. The third sector and the delivery of public services* (pp. 1-9). Oxon: Routledge.
- BRETOS, I. Y MORANDEIRA, J. (2016): "La economía social ante la actual crisis económica en la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Revista de Estudios Cooperativos*, vol. 122, pp: 7-33.
- CHAVES, R. y DEMOUSTIER, D. (2013): *The emergence of social economy in public policies. An international perspective*, Peter Lang Publishers in the CIRIEC Series Social Economy/Public Economy

- DEFOURNY, J; FABREAU, L. eta LAVILLE, J.L. (1998): *Inserción y nueva economía social*, CIRIEC-España, Valencia.
- DEFOURNY, J. (2001): "Introduction: from the Third Sector to Social Enterprise", in BORZAGA, C. eta DEFOURNY, J. (ed.) *The emergence of Social Enterprise*, Routledge, London.
- DEFOURNY, J. eta NYSSSENS, M: (2006): "Defining social enterprise", en NYSSSENS, M. (ed.): *Social Enterprise* Routledge. London
- DINAMIA CONSULTORIA SOCIAL (2010): "Guía sobre la Economía Social", Ed. Confederación Sindical de CCOO, Madrid [<http://www.ccoo.es/7b87c937a2a31bec210192511b97d5f2000001.pdf>]
- DOMINGUEZ CABRERA, M. (2016): "Los principios de la Economía Social en la Ley de Sociedades Laborales y Participadas" *Revista jurídica de economía social y cooperativa*, CIRIEC España, nº 29 [<http://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/029-008.pdf>]
- ENJOLRAS, B., (2008): *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, Peter Lang (Collection : Économie sociale & Économie publique/Social Economy & Public Economy),
- EVERS, A., (1991): "Shifts in the welfare mix", *Eurosocial*, 57/58, 7-8.
- EVERS, A; SVETLIK, I., (1993): *Balancing pluralism: new welfare mixes in care for the elderly*, London, Avebury.
- EVERS, A. eta LAVILLE, J.L. (2004): "Defining the Third Sector in Europe" in EVERS, A. eta LAVILLE, J.L. (ed.). *The Third Sector in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar publishing, 11-42.
- FAJARDO, G. (2012): "El concepto legal de economía social y la empresa social", *Revista Vasca de Economía Social (REVES)*, nº 8, págs. 63-84 [<http://www.ehu.es/ojs/index.php/gezki/article/viewFile/12715/11515>]
- FERNÁNDEZ, A., GALARRETA, J. Y MARTÍNEZ, N. (coord.) (2007): *Manual de Acompañamiento en las Empresas de Inserción: proceso y herramientas. Una propuesta desde la práctica*, REAS Euskadi-Proyecto Equal Lamegi, Bilbao.
- FERRETTI, T. (2017): "Predistribución y organizaciones igualitarias: ¿qué es una concepción predistributiva de la organización del trabajo?", in ZALAKAIN, J. y BARRAGUÉ, B. (coord.): *Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social*, Grupo 5, Madrid.
- JOHNSON, N., (1999): *Mixed Economies of Welfare: a Comparative Perspective*, Pearson Education, Prentice Hall Europe, Hertfordshire.

- ITÇAINA, X. Y RICHEZ-BATTESTI, N. (2018): Social and Solidarity-based Economy and Territory : *From Embeddedness to Co-construction*, Peter Lang Publishers in the CIRIEC Series Social Economy/Public Economy
- MONZÓN, JL. (2016): “La economía social en la literatura económica y en los hechos. 30 años del CIRIEC-España”, *Revista Ciriec-Economía*, 88: 287-307. Valencia.
- MONZÓN, J. L. (1992): “La Economía Social, tercer sector de un nuevo escenario” en MONZÓN, J. L. y DEFOURNY, J. *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*, Valencia, CIRIEC – España.
- MONNIER, L. y THIRY, B. (Dir.) (1997): *Cambios estructurales e interés general. Hacia nuevos paradigmas para la economía pública, social y cooperativa*, CIRIEC-España editorial, Valencia.
- MORATALLA SANTAMARÍA, P. (2016): “Centros Especiales de Empleo” *Revista jurídica de economía social y cooperativa*, CIRIEC España, nº 29 [<http://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/029-010.pdf>]
- LAVILLE, J.L.; NYSSSENS, M. eta SAJARDO, A. (2001): *Economía Social y Servicios Sociales: los servicios sociales entre las asociaciones, el estado y el mercado: los servicios de ayuda a las personas mayores*, CIRIEC-España, Valencia.
- LAVILLE, J.L. (ed.) (2004): *Economía social y solidaria. Una visión europea*, Fundación OSDE, Universidad Nacional de General Sarmiento, Editorial Altamira, Buenos Aires.
- LAVILLE, JL. (2015): *Asociarse para el bien común. Tercer sector economía social y economía solidaria*, Icaria, Barcelona
- OSBORNE, S. y MCLAUGHLIN, K., (2004): “The Cross-Cutting Review of the Voluntary Sector: Where Next for Local Government Voluntary Sector Relationships?” *Regional Studies*, 38: 5, pp573-82.
- PARKS, R.B., BAKER, P.C., KISER, L., OAKERSON, R., OSTROM, E., OSTROM, V., PERCY, S. L., VANDIVORT, M. B., WHITAKER, G. P. and WISON, R., (1991): “Consumers as Co-Producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations”, *Policy Studies Journal*, 9: 7 pp1001-11.
- PÉREZ DE MENDIGUREN, JC. ETXEZARRETA, E. (2015): Sobre el concepto de Economía Social y Solidaria: aproximaciones desde Europa y América Latina. *Revista de Economía Mundial*, 40:123-144.
- RETOLAZA, J.L; SAN JOSÉ, L; TORRES, J. (2013): Las empresas de inserción en España: ¿una oportunidad perdida?, *Revista Vasca de Economía Social*, vol. 10, pp: 97-123.

- RUIZ, M; RETOLAZA, J.L; MUGARRA, A. (2007): Cláusulas sociales y mercados tutelados: herramientas para la competitividad de las empresas de inserción, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 59, octubre 2007, pp. 123-151.
- RETOLAZA, J.L.; RUIZ, M; ARAUJO DE LA MATA, A. (2007): “Factores estratégicos de éxito de las empresas de inserción”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 59, octubre 2007, pp. 61-89.
- RODRIGO, M. Y ALGUACIL, P. (2010): El régimen fiscal de las cooperativas, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, vol. 69.
- SALAMON, LM. ETA ANHEIER, H. (1997): *Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis*, Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University.
- SAJARDO, A. eta CHAVES, R. (2006): Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo: especial referencia al caso español, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 56: 87-116.
- SIMON, H.A. (2000): Public Administration in Today’s World of Organizations and Markets, *PS: Political Science and Politics*, 33(4): 749-756.
- ULOBÁ INDEPENDENT LIVING NORGE. (2004): Entrevista a Vibeke, en Documental Proyecto Folk er Folk [DVD]. Noruega
- ULOBÁ COOPERATIVE: “History” en [<https://www.uloba.no/en/>]
- VAILLANCOURT, Y., (2011): “La economía social en la coproducción y la coconstrucción de las políticas públicas”, *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, Nº3, pp. 31-68.