

33º Congreso
Internacional del CIRIEC
Valencia, 13 – 15 junio
de 2022

Nuevas dinámicas mundiales
en la era post-Covid; desafíos para
la economía pública, social
y cooperativa

Posibilidades para el desarrollo de cooperativas de interés “comunitario” en la legislación vasca sobre cooperativas

Enekoitz Etxezarreta Etxarri

Aitor Bengoetxea Alkorta

*Investigadores de GEZKI (Instituto de Economía Social y Derecho Cooperativo-
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea)*

Centro Carlos Santamaría, Plaza Elhuyar, 2, 20018 - Donostia-San Sebastián,
Gipuzkoa

enekoitz.etxezarreta@ehu.eus

aitor.bengoetxea@ehu.eus



Resumen

El presente trabajo pretende abordar, desde un enfoque tanto teórico como jurídico el asunto de las colaboraciones público-privadas, mediante estructuras partneriales que incluyen la participación de las entidades de economía social en la prestación de servicios de interés general. Partiendo del contexto institucional caracterizado por la hegemonía neoliberal que populariza los mecanismos de partenariados público-privados, se tratará de ver en qué manera las entidades de economía social empiezan a formar parte de estas lógicas partneriales, bajo qué lógicas de cooperación y con qué resultados.

La hipótesis que guía 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 mutual, 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 jurídico. Este término, que carece de soporte jurídico alguno al no estar contemplado como tal en ninguna de las legislaciones cooperativas de nuestro entorno, sería la traducción de las SCIC francesas, que llaman como “cooperativas de interés colectivo” a las cooperativas que aúnan el interés mutual y el interés general.

Lo comunitario, en este sentido, 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, mutual, o comunal.

Por tanto, utilizaremos la denominación de “cooperativas de interés comunitario” para tratar de analizar las posibilidades que abre la legislación cooperativa de nuestro entorno para el desarrollo de 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.

Palabras clave: cooperativa, interés comunitario, servicio público, cogobernanza

Keywords: cooperative, community interest, public service, co-governance



1. Introducción: justificación del trabajo

El presente trabajo se enmarca dentro de la línea de trabajo desarrollada en profundidad en el seno del Ciriec Internacional sobre el tema de los partenariados entre la economía pública y la economía social.

Esta línea de trabajo ha ido mostrando sus resultados académicos en varias publicaciones recientes: en 2018 se publicaba la primera obra colectiva bajo el título *Providing public goods and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action* (Bance, 2018) que ha tenido continuidad con una nueva obra compilatoria titulada *New perspectives in the co-production of public policies, public services and common goods* (Bance, Bouchard, Greiling, 2021), al tiempo que la revista *Annals of Public and Cooperative Economics* dedicaba en el 2021 un *special issue*, coordinado por Phiplippe Bance y Jérôme Schoenmaeckers sobre la temática. Todos estos trabajos profundizan en la línea abierta por autores como Enjolras (2008) o Vaillancourt (2008) sobre los modelos de gobernanza y co-construcción de las políticas públicas y los bienes de interés general.

El punto de partida de la línea de trabajo mencionada ha sido el análisis de los diversos partenariados que se han establecido a lo largo de distintos territorios entre la economía pública y la social. Estas ententes organizacionales, denominadas *Public-Social and Solidarity Economy Partnerships* (PSSEP) (Bance, 2018) y que traduciremos como Partenariados Público Cooperativos (PPC en adelante) en nuestro análisis, han recibido una cada vez mayor atención académica en la medida en que se presentan como formas óptimas para la provisión de los bienes públicos y los bienes comunes. Así mismo, más allá de resolver los “fallos de mercado” de ciertos bienes y servicios, estas nuevas formas organizacionales han implicado una transformación en los paradigmas de “acción pública” o “acción colectiva”, que han solido oscilar entre una visión más de corte keynesiano o de corte más liberal a lo largo de las últimas décadas (Bauby, 2021).

Nuestro trabajo entronca, por lo tanto, en el análisis de dichos partenariados como nuevas formas de “acción colectiva”, y se cruza en este punto con el análisis de las políticas públicas de fomento de la economía social del ámbito del estado español.

Esta otra línea de trabajo ampliamente desarrollada en el CIRIEC-España se encuentra totalmente alineada con diversas propuestas significativas de fomento del sector: desde el ámbito internacional, la *United Nation Task Force for the Social and Solidarity Economy*, las líneas de trabajo desarrolladas desde el instituto *UNRISD* o incluso las dinámicas desarrolladas desde el *Global Social Economy Forum* apuntan un nuevo enfoque en las políticas de fomento de la economía social, al basar su despliegue mediante dinámicas y estructuras de colaboración entre el ámbito local y comarcal y las entidades de economía social.



Asimismo, el recientemente aprobado *Plan de acción europeo para la Economía Social (2021-2024)* recoge literalmente la capacidad que muestran las entidades locales y comarcales a la hora de desarrollar estrategias y herramientas para la generación de ecosistemas de apoyo a la economía social. Finalmente, la *Estrategia Española de Economía Social 2017-2020* también orientaba la acción pública hacia el establecimiento de dinámicas de colaboración con entidades locales, y las políticas públicas aplicadas recientemente en la comunidad valenciana y en el principado catalán, o en capitales como Barcelona, Madrid o Zaragoza, también inciden en esta dirección.

Este nuevo enfoque ha sido categorizado de política transformadora de economía social y solidaria en la medida en que transforma el modelo anterior en cuatro características: se caracterizan, en primer lugar, por ser concebidas desde una perspectiva de co-construcción y co-producción entre la administración pública y los agentes del ecosistema del territorio; en segundo lugar, por estar orientadas a objetivos generales del territorio; en tercer lugar, son políticas transversales, en el sentido de estar alineadas e integradas en las demás políticas públicas; y, por último, son innovadoras en cuanto a los instrumentos de política pública utilizados (Chaves, Vía y García, 2020; Chaves y Gallego, 2020).

El análisis que se presenta a continuación pretende por tanto indagar sobre las posibilidades de configurar cooperativas de interés “comunitario”, entendidas éstas como organizaciones cooperativas híbridas o partenariales participadas por personas trabajadoras, usuarias y colaboradoras, y abiertas a las entidades públicas locales en tanto que son estructuras creadas para la provisión de bienes públicos y comunes.

2. Aproximación teórica

2.1. Revisión crítica de los Partenariados Público Privados

2.1.1. 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 nivel europeo. Bajo este manto de políticas privatizadoras se fueron popularizando los *Public-Private Partnerships* o Partenariados Público-Privados (PPP), 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 de 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).

Lo 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 la provisión directa de las mismas.

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.



2.1.2. 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.

2.1.3. Visión crítica de la colaboración público cooperativa

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 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). En la misma línea argumenta desde las ciencias políticas Pierre Bauby (2018) que 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.

2.2. Tipologías de cooperación público-cooperativa

2.2.1. Estrategias de cooperación: riesgos y amenazas

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 lucrativas, 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). 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.

2.2.2. Tipologías de cooperación: aproximación teórica

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

Mono-construcción	En esta situación, las organizaciones públicas consideran que las políticas públicas son de su exclusiva responsabilidad.
Co-construcción neoliberal	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.
Co-construcción corporatista	En este tipo de situaciones, las políticas públicas se elaboran junto con organizaciones que representan los intereses de algunos grupos o partes interesadas.
Co-construcción democrática	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 parterarial (*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 la 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

Contratación	Los organismos públicos contratan (formalmente) a las organizaciones de la ESS para la prestación de servicios sociales.
Tercera parte	Las organizaciones públicas recaudan los recursos y determinan las prioridades sociales, mientras que las entidades de ESS organizan la prestación de servicios.
Cooperación-coexistencia	Los recursos y la información son compartidos, las entidades de ESS siguen las reglas dictadas por el gobierno, y el gobierno tiene una política neutral con respecto a las ESS.
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 el poder de dirigir ciertas funciones gubernamentales. En la complementariedad de "autonomía asistida" , las entidades de ESS actúan como catalizadoras de las iniciativas locales;
Co-construcción-colaboración	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).

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, 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

Dimensiones relacionales	Modelos de relación				
	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, Lethielleux 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 asimetrías 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 contrato 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. Aproximación jurídica

La traslación de los modelos italiano y francés al entorno vasco, objeto de nuestro estudio, nos debería de llevar a pensar en fórmulas cooperativas ajustadas a nuestro marco legal, cuya principal lógica diferenciada reside 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 jurídico, debería contemplar al menos dos aspectos: por un lado, el ámbito societario, desde la perspectiva jurídico-mercantil, que daría soporte organizativo a esta colaboración mediante la figura cooperativa, y; por otro lado, el ámbito jurídico-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 sociedades cooperativas 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 permite varias fórmulas para la participación pública en la cooperativa.

El marco regulador sobre las cooperativas vascas se encuentra en la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi (LCE). En lo que se refiere a la relación entre las cooperativas y la administración pública (Título III de la citada Ley), la ley adopta un enfoque de analizar dicha relación desde una doble perspectiva: políticas de fomento, y labor de inspección (Iriondo, 2021: 564).

Desde luego, en la materia que nos ocupa, sobre las cooperativas de interés comunitario con participación pública, la referencia central de la ley vasca serían las por ella denominadas cooperativas de servicios públicos, novedosa figura que introduce la mencionada LCE de 2019.



Así, el art. 157.3 LCE establece que *los poderes públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con la finalidad de desarrollar y mejorar los servicios públicos, estimularán la creación de cooperativas y su participación en la gestión de los servicios públicos.*

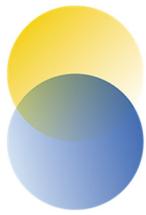
En tal sentido, los mencionados poderes podrán prever que la prestación de estos se haga mediante la constitución de sociedades cooperativas de servicios públicos, de conformidad con las disposiciones de carácter legal y reglamentario que regulan el régimen de contratación pública; se excluirán, en todo caso, la prestación de servicios públicos que exijan el ejercicio de autoridad pública. En estas sociedades cooperativas participarán, como personas socias promotoras, la entidad o entidades públicas competentes y, en su caso, y de acuerdo con los principios generales de contratación pública, las entidades privadas con experiencia demostrada en el sector; asimismo, podrán participar las personas usuarias de los servicios que sean objeto de la sociedad cooperativa, así como las personas socias trabajadoras que presten su trabajo personal en la sociedad. No obstante, las entidades públicas promotoras conservarán el control en cuanto a las condiciones de prestación de los servicios públicos.

Podríamos decir que ese estatus de *persona socia promotora* muestra un perfil político, porque no en sentido técnico-jurídico, no se trata de una modalidad de persona socia. Con el mismo carácter promocional, el art. 19.7 LCE dispone que *las administraciones públicas y sus entes instrumentales dependientes podrán ser socias cuando el objeto de la cooperativa sea prestar servicios o realizar actividades relacionadas con las encomendadas a dichas entidades, siempre que tales prestaciones no supongan ni requieran el ejercicio de autoridad pública.*

Pasando al ámbito técnico de las modalidades de personas socias, para la participación efectiva de la administración pública en la cooperativa, la LCE 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 (modalidades previstas expresamente en el art. 19.2 LCE).

Cabe la opción, en primer lugar, de que una entidad pública, como persona jurídico-pública, se adhiera a una cooperativa de primer grado en calidad de socia común o socia cooperadora. Sin duda, esa posibilidad se encuentra avalada por el art. 19.3 LCE, cuando dispone que *son personas socias cooperadoras las personas físicas o jurídicas cuya condición de persona socia está directamente relacionada con la participación efectiva en la actividad de la cooperativa.* 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).

Sin implicación directa en la propia actividad cooperativizada o el objeto social de la cooperativa, la ley contempla también otras formas de asociarse a la cooperativa. Así, cabe destacar la figura de la persona socia colaboradoras. En los términos del art. 19.5 LCE, se trata de *aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que, sin poder realizar*



plenamente el objeto social cooperativo, puedan colaborar en la consecución del mismo. El propio precepto establece el límite de que el conjunto de las personas socias colaboradoras no podrá ser titular de más de un tercio de los votos ni en la asamblea general ni en el consejo rector de la cooperativa¹.

Estaría en tercer lugar la figura de la persona socia titular en una cooperativa mixta. La LCE regula en su artículo 155 la figura de las cooperativas mixtas como modalidades específicas cooperativas, definidas como *aquellas en las que existen personas socias minoritarias cuyo derecho de voto en la asamblea general se podrá determinar, de modo exclusivo o preferente, en función del capital aportado, que estará representado por medio de títulos o anotaciones en cuenta, sometidos a la legislación reguladora del mercado de valores.* De acuerdo con la importante condición establecida en el art. 155.3, en estas cooperativas, coexistirán los socios cooperadores cuya capacidad de decisión será de al menos el 51% de los votos en la Asamblea General, con los socios titulares (o también llamados socios-inversores), cuyos votos en ningún caso excederán el 49% del total.

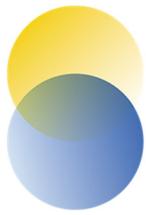
Mediante esta fórmula, las administraciones públicas podrían entrar en el capital social de la cooperativa, para facilitar o promover el lanzamiento de un nuevo proyecto o servicio público, y mantener cierto control público, aun sin ser parte de la actividad cooperativizada.

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 intersectorial)². 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. La LCE se refiere este tipo de cooperativas exclusivamente en el marco de las cooperativas de enseñanza, cuando está cooperativizada la actividad de enseñanza, por

¹ En el mismo sentido, se subraya que 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).

² Art. 109.4 LCE: *La cooperativa de enseñanza, si lo prevén los estatutos, podrá tener carácter integral o intersectorial cuando, como mínimo, agrupe a la mayoría de quienes imparten la enseñanza y del personal no docente, por un lado, y a la mayoría de quienes reciben las prestaciones docentes o representan a los alumnos o alumnas, por otro, o bien cuando, sin concurrir esas mayorías, se alcance un número de personas socias de ambos colectivos que sea suficiente, según los estatutos, para configurar esta modalidad.*



parte del personal docente, y la actividad de consumo, por parte de las personas estudiantes y sus progenitoras.

Creemos que, a partir de la cláusula abierta del art. 102.1 LCE, se podrán constituir cooperativas integrales en ámbitos distintos de la enseñanza³. Así, a través 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 utilidad pública y a las cooperativas de iniciativa social.

Con respecto a las cooperativas de utilidad pública, la LCE dispone que *las entidades cooperativas que contribuyan a la promoción del interés general de Euskadi mediante el desarrollo de sus funciones serán reconocidas de utilidad pública por el Gobierno Vasco* (art. 156.2).

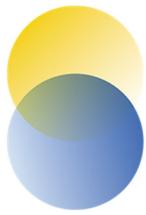
En el caso de las cooperativas de iniciativa social, la norma vasca indica que *las entidades cooperativas que, sin ánimo de lucro y con independencia de su clase, tengan por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, 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, se calificarán como cooperativas de iniciativa social* (art. 156.3 LCE).

Referencias bibliográficas

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*

³ Art. 102.1: *Las cooperativas pueden constituirse acogándose a cualquiera de las clases reguladas en el presente capítulo. Esa clasificación no obstará a la libre configuración estatutaria de otras cooperativas, con tal de que quede claramente determinada la correspondiente actividad cooperativa y la posición jurídica de las personas socias que deben participar en ella, en cuyo caso el registro y las personas interesadas aplicarán la normativa legalmente prevista para la clase de entidades con las que aquellas guarden mayor analogía.*



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», *GIZAEKOA-Revista Vasca de Economía Social*, 17, 197-224. (<https://doi.org/10.1387/gizaekoa.22233>).

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.

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.

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))

Iriondo, X. (2021): “De las cooperativas y la Administración Pública”, en, Santiago Merino Hernández (Dir.), Glosa a la Ley de Cooperativas de Euskadi, Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi/Euskadiko Kooperatiben Goren Kontseilua, 2021, págs. 557-577.

RTES, Réseau des collectivités Territoriales pour une Économie Solidaire (2020): *Les Scic et les collectivités*, descargado en febrero del 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.

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.