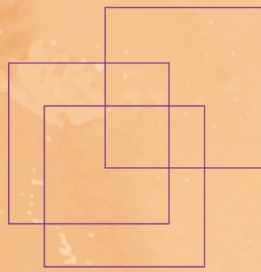




Organización Internacional del Trabajo



Centro Internacional de Formación

Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable.

El caso de Europa



Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable.

El caso de Europa

Giulia Galera¹ y Gianluca Salvatori²

¹ Investigadora principal en Euricse (Instituto Europeo de Investigación en Empresas Sociales y Cooperativas)

² Director ejecutivo de Euricse

Copyright © Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2015. Todos los derechos reservados.
Primera edición 2015

Las publicaciones del Centro Internacional de Formación de la OIT gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes al Centro Internacional de Formación de la OIT, Viale Maestri del Lavoro, 10 - 10127 Turín, Italia, solicitudes que serán bien acogidas.

Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable.
El caso de Europa

ISBN 978-92-9049-780-6

Primera edición 2015

Coordinación Roberto Di Meglio

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por el Centro, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

As publicações do Centro, bem como um catálogo ou lista de novas publicações, podem ser obtidas no seguinte endereço:

Las publicaciones del Centro Internacional de Formación de la OIT pueden obtenerse pidiéndolas a:

Publicaciones, Centro Internacional de Formación de la OIT
Viale Maestri del Lavoro, 10 - 10127 Turín, Italia
Teléfono: +39 - 011 - 6936693
Fax: +39 - 011 - 6936352
E-mail: Publications@itcilo.org
Web: www.itcilo.org/es/our-publications

Diseño y composición por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín – Italia

Prólogo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) posee una larga tradición y experiencia sobre economía social y solidaria; de hecho, el primer documento oficial en el que hace referencia directa a las empresas de la economía social se remonta al año 1922. El compromiso de la OIT con el avance de la economía social y solidaria se basa en su Constitución y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 donde se afirma que, en un mundo globalizado «las empresas productivas, rentables y sostenibles, junto con una economía social sólida y un sector público viable, son fundamentales para un desarrollo económico y oportunidades de empleo sostenibles».

La economía social y solidaria es un concepto que se está utilizando cada vez más frecuentemente para hacer referencia a un conjunto de actividades económicas, que incluyen las actividades de organizaciones como asociaciones, cooperativas, fundaciones, mutuales y empresas sociales, dirigidas por principios, valores y prácticas que tienen que ver con la participación, la democracia, la solidaridad y el compromiso con el medioambiente, y tienen como prioridad una finalidad social.

El sector de la economía social no solo ha sido resiliente a las crisis económicas en términos de empleo, sino que está dando una respuesta concreta, desde la sociedad civil, a sus propias necesidades, a través, por ejemplo, de la provisión de servicios básicos que los sistemas tradicionales del estado de bienestar ya no están en condiciones de proveer y que el sector privado tradicional no tiene interés en proveer.

La economía social y solidaria sigue expandiéndose en muchos países y está creciendo el reconocimiento de su papel para un desarrollo sostenible e inclusivo. De hecho, cada vez más gobiernos ven la economía social y solidaria como un área de trabajo relevante para abordar desafíos relacionados con el empleo, la provisión de servicios y el nivel de cohesión social, entre otros.

Este artículo examina el caso de Europa, donde las políticas públicas, entendidas en sentido amplio como marcos legales, políticas públicas relacionadas con el tema del crédito, la fiscalidad, la formación, la educación, la salud, las infraestructuras y las licitaciones públicas, han sido diseñadas explícitamente para apoyar la economía social y solidaria. El texto pretende describir y explicar el contexto general y la evolución, desde un punto de vista histórico e institucional, de este proceso que ha fomentado un marco político más favorable.

Los aspectos más relevantes que se tratan son:

- el contexto y la evolución de la economía social y solidaria en los últimos años;
- la identificación de las principales medidas (leyes, políticas públicas, programas, reformas institucionales, etc.) del Gobierno para apoyar la economía social y solidaria;
- el análisis de los principales desafíos a los que se enfrenta la economía social y solidaria.

En todos los Estados miembros de la Unión Europea se encuentran muchas formas distintas de organizaciones de ESS. Históricamente, las organizaciones de la ESS se han clasificado en cuatro categorías: cooperativas, sociedades mutuales, asociaciones y fundaciones, cuyas formas legales varían mucho de un estado a otro.

A pesar del papel fundamental que desempeñan estas organizaciones, a menudo se subestima su importancia. Los recientes intentos de realización de un inventario de las empresas sociales en Europa no han conseguido abarcar la amplitud y complejidad de esta realidad. El presente artículo pretende investigar las características más relevantes de las empresas sociales en Europa y analizar el impacto de su reconocimiento legal para averiguar los límites y las ventajas de la leyes como impulsoras de su consolidación.

El fin último de este trabajo es lograr una comprensión más completa y profunda del escenario global de la economía social y solidaria, compartir ejemplos de apoyo a este sector y resaltar el papel de la ESS en la consecución de un desarrollo inclusivo y sostenible con trabajo decente.

Queremos dar las gracias a los autores, Giulia Galera y Gianluca Salvatori, por su trabajo de investigación y recopilación, y deseamos que los contenidos sean de utilidad para aquellos lectores que quieran conocer más de cerca cómo la economía social y solidaria contribuye a construir un nuevo modelo de producción y consumo.

Vic Van Vuuren

Director del Departamento de Empresas

OIT

Ginebra

Índice

Prólogo	iii
Resumen	vi

La dinámica evolutiva de las empresas sociales a escala europea	1
1. Hacia un nuevo paradigma de desarrollo	1
2. Un concepto europeo de empresa social.	3
3. La visibilidad de las empresas sociales en Europa	5
4. Tendencias evolutivas en el ámbito europeo	7
4.1 La fase embrionaria	7
4.2 Surgimiento progresivo	8
4.3 Consolidación gradual	9
4.4 Institucionalización	10
5. Conclusión.	13
Bibliografía	14

Resumen

Europa sufrió duramente la crisis financiera de 2008 y tuvo que repensar su sistema económico y el papel que en él tiene la competición y la búsqueda de beneficios. Seguir con el modelo precedente significa quedarse con un modelo basado en una reglamentación inadecuada de los mercados financieros, en el abuso de los recursos no renovables y en conductas de consumo insostenibles.

En la macrorregión de Europa se redescubren por tanto modelos cooperativos y solidarios que representan alternativas valiosas a los anteriores paradigmas. La necesidad de perseguir metas de desarrollo económico más sostenibles e inclusivas ha llevado a muchos gobiernos a entrar en el debate de la economía social y solidaria.

En todos los Estados miembros encontramos varias formas de organizaciones de la ESS. Europa reconoce cada vez más las contribuciones de dichas organizaciones al sistema, sin embargo su importancia sigue subestimándose. El presente artículo pretende destacar las características más relevantes de las empresas sociales en varios países europeos y el papel de un marco legislativo propicio como elemento de consolidación de los actores de la ESS.

Además de los procesos de reconocimiento e institucionalización que se han producido de los últimos años, el artículo señala que deben aplicarse otras medidas aún más profundas.

La dinámica evolutiva de las empresas sociales a escala europea

Giulia Galera y Gianluca Salvatori

1. Hacia un nuevo paradigma de desarrollo

El modelo económico bipolar fue duramente puesto a prueba por la crisis financiera de 2007, cuyos orígenes se remontan a unas creencias sobre el papel de los comportamientos competitivos frente a los cooperativos que no habían sido cuestionadas y a la convicción de que los mercados por sí solos podían asegurar el crecimiento y el bienestar.

Estas creencias —que dieron lugar a una regulación inadecuada de los mercados financieros, a profundas y crecientes desigualdades en la distribución de los ingresos y la riqueza, a un mal uso de los recursos no renovables, y al predominio de modelos de consumo irresponsables y cortoplacistas que ponen en peligro el medio ambiente— ahora están en tela de juicio.

Ha quedado claro que el mercado por sí solo no puede regular una economía cambiante, inestable y cada vez más compleja; mientras que las autoridades públicas han demostrado su incapacidad para financiar los servicios de interés general tradicionales basados en las infraestructuras y abordar las nuevas necesidades que están surgiendo en la sociedad. Resulta, por tanto, evidente que, para superar la crisis económica y apoyar un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo basado en una mayor coordinación de las políticas nacionales e internacionales, hacen falta nuevas alternativas creíbles a la economía dominante.

En el marco de este interés por proponer alternativas válidas a los paradigmas existentes, los nuevos conceptos y prácticas basados en el compromiso cívico local se han vuelto cada vez más populares en la última década. Se está extendiendo

por todo el mundo una nueva ola de conductas económicas responsables que buscan sustituir el afán por la obtención de resultados a corto plazo por un compromiso renovado de los ciudadanos, que permita reducir el impacto medioambiental y maximizar los beneficios sociales. Nuevas definiciones se han introducido en la política y los debates académicos. Encontramos, entre otros, los conceptos de la iniciativa empresarial social, la economía del compartir, la economía colaborativa, el consumo colaborativo, la economía de pares y la reeconomía. Lo que destaca en todos estos conceptos es el intento de redirigir el poder de las instituciones centralizadas hacia las redes de ciudadanos y las comunidades locales.

Dicho de otra manera, lo que estas nuevas iniciativas proponen es una nueva forma de gestionar la utilización de los activos, impulsada por la acción comunitaria, para construir una economía nueva y más inclusiva. Los consumidores y los inversores han empujado también a las empresas convencionales a responsabilizarse cada vez más de la sostenibilidad social y medioambiental de sus actividades. Esto ha dado lugar a un cambio gradual en su comportamiento que se conoce como responsabilidad social de las empresas.

Esta nueva mentalidad, que cuestiona el enfoque tradicional de maximización incondicional de los beneficios, representa también un nuevo desafío para la economía social. Solo recientemente se ha reconocido a la economía social como un conjunto específico de actores económicos, aunque sus organizaciones hayan estado desempeñando un papel clave en el mantenimiento del desarrollo socio-económico, el crecimiento del empleo y en lograr una redistribución más equilibrada de la riqueza tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Además, un abanico cada vez más amplio

de actividades innovadoras se basa en esfuerzos de cooperación, especialmente en el ámbito de nuevos servicios como los programas informáticos de código abierto y en determinados servicios de interés general que mejoran la calidad de vida de comunidades enteras. El papel y la importancia de la economía social se ha vuelto cada vez más evidente a raíz de la crisis financiera y económica mundial.

En la mayoría de los países, las organizaciones de la economía social han respondido a la crisis de manera más eficaz que las empresas propiedad de los inversores. La principal razón del éxito y la longevidad de las organizaciones de la economía social es que su principal motivación no es maximizar la rentabilidad para los inversores, sino más bien hacer frente a las necesidades de las comunidades. Lo que las organizaciones de la economía social comparten entre sí y lo que las diferencia de las empresas convencionales es el objetivo general de sus actividades, que incluye tanto la provisión de bienes y servicios a sus miembros (incluidas las oportunidades de empleo) como la búsqueda de objetivos de interés comunitario (es decir, actividades que benefician a la sociedad en general, como la prestación de servicios de interés general). Otra característica que comparten la mayoría de las organizaciones de la economía social es su estructura de propiedad, puesto que los derechos de propiedad se asignan a partes interesadas distintas de los inversores y se pone un notable énfasis en su implicación y participación. Entre estas partes interesadas se incluyen los trabajadores, los clientes e incluso los voluntarios, ya que muchas organizaciones de la economía social se caracterizan por una importante participación de voluntarios, que a menudo desempeñan un papel fundamental, sobre todo en la fase inicial de la organización (Borzaga, Salvatori, Bodini y Galera, 2013). En esencia, las organizaciones de la economía social incorporan una responsabilidad social intrínseca y proporcionan un marco institucional inclusivo que, por definición, permite institucionalizar la solicitud de participación y compartir los activos, productos, servicios y relaciones locales entre los actores locales.

Históricamente, las organizaciones de la economía social se agrupan en cuatro grandes

categorías: las empresas cooperativas, las sociedades mutuales, las asociaciones y las fundaciones (siendo esta última la menos común de las cuatro), cuya forma jurídica puede variar considerablemente de un país a otro. Aparte de estas cuatro categorías, las organizaciones de la economía social adoptan a menudo una mezcla de formas organizativas. Hay, por ejemplo, asociaciones voluntarias que controlan cooperativas o fundaciones, fundaciones que controlan asociaciones u otro tipo de organizaciones, y cooperativas organizadas en redes, que utilizan formas jurídicas distintas de la cooperativa e incluso controlan empresas. De hecho, en algunos casos, las organizaciones de la economía social pueden incluso adoptar formas empresariales que habitualmente pertenecen al sector con fines de lucro. Por otra parte, además de los cuatro tipos de organización «tradicionales» anteriormente descritos, en los últimos años han surgido nuevas formas de organización (Borzaga, Salvatori, Bodini y Galera, 2013). Entre ellas se encuentran las empresas sociales. Nos gustaría centrar la atención en estas nuevas formas de organización, ya que han revitalizado el panorama de las organizaciones tradicionales de la economía social y han dado lugar a organizaciones innovadoras cuyo desarrollo ha sido particularmente notable. Estas iniciativas ascendentes pueden interpretarse como expresiones concretas de un creciente sentido de responsabilidad por parte de los ciudadanos, además de como una «respuesta endógena» a su descontento ante los errores del mercado y las deficiencias de las políticas públicas.

Tras una breve introducción conceptual, en el presente estudio investigaremos las principales características que comparten las empresas sociales en Europa y analizaremos críticamente el impacto de su reconocimiento legislativo, poniendo de manifiesto los límites de la legislación como motor de la expansión y la consolidación de la empresa social. Por último, estudiaremos las tendencias evolutivas de las empresas sociales por toda la Europa ampliada, identificando cuatro etapas de desarrollo para evaluar el grado de evolución de las empresas sociales en varios países representativos: Ucrania, Croacia, Suecia, Italia y el Reino Unido.

2. Un concepto europeo de empresa social

En las publicaciones sobre el tema todavía se cuestiona el concepto de empresa social. En los últimos años han surgido diferentes tradiciones, culturas y enfoques en relación a la empresa social y la iniciativa empresarial social, lo que ha contribuido a la coexistencia de diversas interpretaciones de esta nueva tendencia empresarial. Esta multiplicidad de conceptos y definiciones se desarrolló para abarcar la amplia gama de iniciativas innovadoras y comportamientos responsables encaminados a hacer frente a los principales problemas sociales y económicos bajo una denominación común.

A menudo, las definiciones se solapan y se mezcla el proceso empresarial que hay tras el desarrollo de iniciativas empresariales socialmente responsables con la creación formal de empresas con objetivos sociales explícitos. En consecuencia, los términos «iniciativa empresarial social» y «empresa social» se usan a menudo indistintamente, haciendo caso omiso de las diferencias intrínsecas existentes entre los conceptos de iniciativa empresarial y empresa, en lo que respecta a los actores, los beneficiarios y los fines perseguidos. Para superar estas limitaciones, el primer paso es distinguir claramente entre iniciativa empresarial social y empresa social.

La iniciativa empresarial social se refiere a la tendencia general de diseñar soluciones innovadoras para abordar problemas no resueltos de carácter económico, social y medioambiental. Esto significa que las iniciativas empresariales sociales ponen énfasis en diferentes variables, pueden ser promovidas por individuos, organizaciones privadas o agencias públicas, y no necesariamente están diseñadas para durar mucho tiempo. En consecuencia, la iniciativa empresarial social no se traduce en un tipo concreto de empresa, ya que abarca iniciativas sociales que pueden tener lugar en empresas con fines de lucro, entidades institucionalizadas que persiguen objetivos sociales de manera explícita, relaciones y prácticas que generan beneficios sociales, tendencias empresariales en organizaciones sin fines de lucro, e incluso en actividades desarrolladas por el sector público (Johnson, 2000; Roper y Cheney,

2005; Mair y Marti, 2006). Dada su complejidad, las iniciativas empresariales sociales no suelen estar reguladas por una legislación específica.

En lo que respecta a la empresa social, la situación es diferente. Aunque no existe una definición internacionalmente consensuada de lo que constituye una empresa social, en Europa ha habido una convergencia gradual de significados como resultado de la intensa labor de investigación de un número creciente de académicos y de la intervención de numerosas legislaciones europeas, que han dejado constancia de las particularidades de este nuevo tipo de empresas en las leyes.

Este proceso convergente, que todavía está en curso, contó además con el apoyo de la Comisión Europea, que recientemente presentó la Comunicación sobre la iniciativa en favor del emprendimiento social. A diferencia de las iniciativas empresariales sociales, que pueden, al mismo tiempo, materializar su éxito en el mercado con la generación de superávits y producir valor social, las empresas sociales necesitan tener unos objetivos claros para poder interactuar con su entorno de manera consistente (Santos, 2012). En consecuencia, lo que distingue a las empresas sociales es la primacía de los objetivos sociales. Por consiguiente, en las empresas sociales, más que un fin en sí mismo, la eficiencia económica debe considerarse exclusivamente como una condición necesaria para permitir la reinversión y la sostenibilidad de la empresa social. En este sentido, la legislación que regula la distribución de los beneficios suele tener un papel tanto en la mejora del impacto social de las empresas sociales como en la reducción de su dimensión económica, que se concibe como algo instrumental para la consecución de los objetivos sociales explícitos.

Los primeros estudios sobre las empresas sociales de Europa se llevaron a cabo hace casi veinte años, a mediados de la década de 1990, cuando los investigadores de la red EMES revelaron la presencia de empresas sociales (entendidas como organizaciones completamente nuevas o como dinámicas innovadoras en organizaciones sin fines de lucro existentes) en casi todos los países de la Unión Europea. Se centraron en ciertas

características que compartían estas organizaciones, con independencia de sus distintas formas jurídicas. Estos criterios se tradujeron en una definición de «empresa social» en la que se codificaba tanto su condición de empresa como su carácter social (Borzaga y Defourny, 2001). Posteriormente, a medida que avanzaban las reflexiones teóricas, estos mismos criterios se desarrollaron en tres dimensiones: la económico-empresarial, la social, y la dimensión relativa a la propiedad y la estructura de gobernanza.

El concepto de empresa social no es solo una definición teórica. Gracias a la introducción de legislación ad hoc en distintos Estados miembros, las empresas sociales también se han definido en términos legales. En Europa, la Comisión ha

desempeñado un papel de liderazgo en la definición de un concepto común de empresa social mediante la Iniciativa de emprendimiento social (Comisión Europea, 2011), que aplica la definición desarrollada por la red EMES (Borzaga y Defourny, 2001). En línea con el desarrollo legislativo, la Comisión propuso una definición europea de empresa social suficientemente amplia como para incluir la diversidad de regímenes desarrollados en los distintos países europeos, al tiempo que identificaba algunas de sus principales características. Estas características (que se ilustran en el Cuadro 1) están dispuestas alrededor de las tres dimensiones anteriormente identificadas: la dimensión empresarial, la dimensión social y la relativa a la propiedad y la estructura de gobernanza.

Cuadro 1: Los aspectos empresariales, sociales e inclusivos de las empresas sociales

La dimensión empresarial	<p>La producción continua y estable de bienes y servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> Los ingresos se generan tanto a partir de la venta directa de bienes y servicios en el mercado como de contratos públicos.
	<p>El uso (al menos parcial) de factores de producción (trabajo asalariado, capital)</p> <ul style="list-style-type: none"> Para ser sostenibles, las empresas sociales también pueden utilizar recursos no comerciales. El papel de los voluntarios suele ser fundamental durante la fase inicial, pero su importancia disminuye a medida que se consolida la empresa.
La dimensión social	<p>Finalidad social explícita</p> <p>Los productos suministrados tienen una connotación social</p> <ul style="list-style-type: none"> El tipo de servicios y bienes producidos puede variar significativamente de un lugar a otro.
La dimensión inclusiva	<p>Modelo de gobernanza inclusivo y participativo</p> <ul style="list-style-type: none"> Las empresas sociales pueden crearse como organizaciones de una o múltiples partes interesadas. <p>La restricción a la distribución de las ganancias garantiza la salvaguarda de la finalidad social de la empresa.</p>

Fuente: A map of social enterprises and their eco-systems in Europe, European Commission (ICF, 2015).

3. La visibilidad de las empresas sociales en Europa

De acuerdo con la definición anterior, una empresa social es una persona jurídica de derecho privado, independiente de la administración pública, que lleva a cabo actividades productivas, pero, a diferencia de las empresas convencionales, tiene una finalidad social explícita. Esto se traduce en la producción de beneficios para toda una comunidad o para determinadas personas desfavorecidas.

Desde un punto de vista empírico, a escala europea, la empresa social es un fenómeno estructural presente en todos los Estados miembros, independientemente del tipo de sistema de bienestar que tengan y de que haya o no un tercer sector estructurado, una tradición de formas cooperativas de organización, o una legislación ad hoc.

A pesar de las profundas diferencias que existen entre los distintos países, la característica común de las distintas iniciativas empresariales sociales que han surgido en Europa en los últimos treinta años es que determinados grupos de ciudadanos han asumido responsabilidades hasta ahora ignoradas o consideradas prerrogativas del Gobierno, que incluyen la producción directa de bienes y servicios de interés general para la comunidad. Por lo tanto, las empresas sociales son en su mayoría iniciativas que surgen desde abajo hacia arriba pero contribuyen a la modificación de los sistemas de bienestar, en ocasiones de manera profunda, al ampliar el abanico de partes interesadas y rediseñar los servicios prestados.

Los estudios empíricos realizados hasta la fecha confirman que esta dinámica está presente en todos los Estados miembros y tiene sus raíces en la tradición de actividades cooperativas, asociativas y voluntarias que precedió a la creación de los sistemas de bienestar modernos tras el final de la Segunda Guerra Mundial (Borzaga y Defourny, 2001; Nyssens, 2006; Borzaga, Galera y Nogales, 2008; ICF, 2015). En Europa la mayoría de las empresas sociales se desarrollaron por primera vez empleando las formas jurídicas disponibles, sobre todo las formas de cooperativa o asociación. Las empresas sociales todavía se crean principalmente

utilizando estas dos formas. Las asociaciones prevalecen en los países en los que el modelo asociativo permite cierto grado de libertad en el ejercicio de las actividades empresariales, en particular en lo que respecta a la venta de bienes y servicios en el mercado, como sucede en Francia y Bélgica, y en algunos de los nuevos Estados miembros de la Unión Europea, como Eslovenia y Bulgaria. En cambio, en los países donde las actividades económicas que llevan a cabo las asociaciones son limitadas, como solía ser el caso de Italia y todavía lo es en los países nórdicos, las empresas sociales se crean más frecuentemente en la forma jurídica de la cooperativa.

A pesar del papel fundamental que desempeñan las diversas iniciativas empresariales sociales a nivel local, a menudo su importancia real se encuentra muy infravalorada. Las investigaciones han tendido a subestimar la magnitud del fenómeno y a reconocer únicamente ciertos tipos de empresa social. En este sentido, las nuevas leyes han jugado un doble papel, no carente de ambigüedad. Por una parte, han contribuido a capturar parte del fenómeno, le han dado visibilidad y han apoyado su desarrollo (al menos, esa era su intención), concediendo un reconocimiento formal a las empresas sociales. Por otra parte, al legitimizar únicamente algunas formas de empresa social (por ejemplo, en muchos países europeos, las empresas de inserción laboral), las intervenciones legislativas han contribuido involuntariamente a hacer sombra a las numerosas empresas sociales que surgen de facto: es decir, a aquellas que, a pesar de no contar con reconocimiento oficial, producen importantes servicios de interés general.

Asimismo, el reciente intento de elaboración de un inventario de empresas sociales a escala europea, promovido por la Comisión, ha confirmado una incapacidad general para comprender la complejidad de las empresas sociales y para incluir en su definición una pluralidad de iniciativas que, legalmente, no se consideran empresas sociales, aunque tengan las mismas características (ICF, 2015). La tendencia prevaleciente se reduce, en cambio, a centrar la atención únicamente en aquellas que gozan de reconocimiento oficial o han logrado formas ad hoc de financiación de los fondos europeos, las políticas nacionales o los programas

de asistencia de los donantes, y a darles visibilidad ocasionalmente.

En resumen, lo que distingue a un país de otro es, sobre todo, el nivel de visibilidad que tienen las empresas sociales en los distintos sectores de interés de la comunidad.

A partir de la década de 1990, el desarrollo de las empresas sociales fue acompañado por la aprobación de una serie de medidas legislativas que favorecieron su institucionalización. El objetivo del desarrollo de legislaciones específicas sobre la empresa social fue promover su proliferación mediante la eliminación algunos de los obstáculos que presentaban los marcos legales en materia de asociación y cooperación que hasta ahora se habían utilizado para llevar a cabo actividades empresariales sociales. De hecho, en numerosos países europeos, la ley en materia de asociaciones no permitía, al menos cuando empezaban a surgir las empresas sociales, la realización libre de actividades económicas (por ejemplo, en Italia) o no permitía incluir a los trabajadores como miembros (por ejemplo, en Francia). Además, la mayoría de las legislaciones europeas en materia de cooperativas impedían la búsqueda de fines de interés general para el beneficio de no miembros.

Se adoptaron principalmente dos estrategias legislativas a escala europea. La primera promovía la adaptación de la fórmula cooperativa a las características típicas de la empresa social, mientras que la segunda se caracterizaba por la adopción de nuevas clasificaciones y formas legales ad hoc para las empresas sociales, con las que enmendar el derecho de sociedades para hacerlo compatible con las formas jurídicas existentes (Borzaga y Galera, 2015; Galera y Borzaga, 2009). La primera estrategia fue promovida en numerosos países europeos por actores sociales que utilizaban el formato de cooperativa para llevar a cabo actividades que se consideraban de interés público, sobre todo en beneficio de no miembros, induciendo de ese modo al legislador a intervenir a posteriori.

Una segunda estrategia legislativa paralela llevó a la adopción de nuevas denominaciones o formas

jurídicas específicamente diseñadas para las empresas sociales. Esta estrategia implica una enmienda de las formas jurídicas existentes para hacerlas compatibles con el concepto de empresa social y hace que el número de formas que pueden utilizarse sea mayor que en los países que optaron por utilizar la forma cooperativa (Borzaga y Galera, 2015).

En ambas estrategias —la adaptación de la fórmula cooperativa y la adopción de nuevas formas jurídicas— pueden identificarse una serie de características comunes compartidas por las distintas leyes. Entre ellas se incluye el fin social, que puede asociarse con un área específica de intervención (como, por ejemplo, la inserción laboral o la prestación de servicios sociales) o con la producción de servicios de interés para la comunidad en general. También se observa la obligación de cumplir con una restricción de la distribución de los beneficios, presente en todas las leyes analizadas, a excepción de las de Finlandia y Lituania (Borzaga y Galera, 2015). No obstante, en Lituania se han registrado numerosos casos de abuso de esta forma jurídica (ICF, 2015o).

Se confirma por tanto la importancia de unas leyes que definan claramente los fines sociales que se persiguen y las características que debe poseer este tipo de empresa, para salvaguardar el interés general. Los aspectos en los que, en general, las leyes siguen siendo poco claras tienen que ver con la gobernanza, especialmente respecto a la manera de asegurar la participación de los diferentes actores (Borzaga y Galera, 2015). En cualquier caso, la legislación introducida en la mayoría de los países no parece haber tenido éxito en su intención de apoyar el crecimiento del sector de manera significativa. Aunque es prematuro extraer conclusiones respecto a algunos países, el impacto de las nuevas leyes no parece haber sido particularmente significativo. Esto también es cierto en el caso de Italia: aunque la Ley 381 del año 1991 generó un crecimiento exponencial de la empresa social, no ha sucedido lo mismo con la Ley sobre las empresas sociales.

4. Tendencias evolutivas en el ámbito europeo

Tal y como hemos visto, el reconocimiento legislativo no siempre ha sido capaz de promover la proliferación de las empresas sociales. La velocidad, el nivel y el contexto del desarrollo de las empresas sociales en Europa tienen que ver principalmente con la interacción entre los aspectos históricos y políticos y con las características del contexto, que varían considerablemente de un país a otro.

Mediante un análisis comparativo de las tendencias evolutivas de las empresas sociales a escala europea y la observación de las empresas sociales en algunos de los contextos nacionales más representativos, es posible identificar ciertas etapas de desarrollo que corresponden a los distintos niveles de madurez de las empresas sociales. La madurez del fenómeno se evalúa mediante una serie de variables que consideramos significativas a los efectos de nuestro análisis. En aras de la simplicidad, podemos relacionarlas con tres aspectos distintos:

- *Lo reconocible que sea la empresa social:* presencia o no de una definición compartida, visibilidad a escala nacional, y presencia en todo el país.
- *Características endógenas:* la capacidad de movilización de la sociedad civil, la presencia o ausencia de un sector sin fines de lucro bien estructurado integrado en el sistema de bienestar público, y el nivel de identificación del sector sin fines de lucro y el movimiento cooperativo con el modelo de empresa social.
- *Características exógenas:* la presencia o ausencia de características del contexto que favorezcan el desarrollo y expansión de las empresas sociales, incluida la capacidad de los sistemas económicos y de bienestar social para responder a las nuevas necesidades colectivas; el nivel que se haya alcanzado en la descentralización administrativa y fiscal y la autonomía de las entidades locales a la hora de definir las políticas de bienestar locales; si se han adoptado o no políticas en materia de privatización y externalización de los servicios sociales; y si se hace un uso óptimo de los fondos europeos para el apoyo de proyectos de empresas sociales sostenibles.

La interacción entre estas variables ayuda a comprender el nivel de madurez que ha alcanzado la empresa social en cada país. Para ello, podemos identificar cuatro etapas en el desarrollo de una empresa social, lo que nos ayudará a realizar un inventario de empresas sociales en Europa: i) la fase embrionaria; ii) el surgimiento progresivo; iii) la consolidación gradual; y iv) la institucionalización de los distintos tipos de empresa social.

A continuación presentamos una breve descripción de cada fase de desarrollo, incluyendo en cada una de ellas un caso nacional que consideramos particularmente representativo para ilustrar la evolución del proceso de institucionalización. A fin de tener una visión más completa, el horizonte geográfico de referencia es la Unión Europea ampliada. De hecho, según nuestro modelo, ningún país europeo se encuentra en la fase embrionaria del desarrollo de la empresa social.

4.1 La fase embrionaria

Los países que pueden considerarse en la fase embrionaria de desarrollo son países de la antigua Unión Soviética como Ucrania, Rusia, Bielorrusia y Armenia, donde, aunque existen algunos ejemplos de empresas sociales, a menudo extremadamente innovadoras, o bien son iniciativas aisladas y prácticamente invisibles gestionadas exclusivamente por donantes —en su mayoría norteamericanos— que contribuyen a su promoción, o bien se conocen solo a nivel local. En estos países hay un gran número de definiciones, a menudo contradictorias, lo que genera una considerable confusión conceptual y hace que iniciativas muy diferentes, entre ellas las prácticas de responsabilidad social de las empresas, se traten como empresas sociales. Este problema hace que la definición del universo de las empresas sociales sea una tarea imposible en los países que se encuentran en una fase embrionaria de desarrollo y, en consecuencia, es igualmente imposible estimar la relevancia numérica de estas iniciativas.

Desde un punto de vista organizativo, cabe señalar la ausencia de redes y organizaciones de segundo nivel. A menudo los movimientos cooperativos se encuentran encerrados en formas de rigidez

institucional heredados del régimen anterior y existen importantes deficiencias en las capacidades empresariales de organizaciones que, en teoría, podrían impulsar este modelo institucional. La mayor parte de las iniciativas empresariales sociales analizadas se basan exclusivamente en contribuciones voluntarias y, a menudo, operan en la economía informal a fin de evitar los obstáculos fiscales que impiden a las asociaciones y fundaciones la realización de actividades económicas. Aparte de algunos programas de ayuda promovidos por los donantes restantes, no existen políticas de apoyo gubernamentales ni comunitarias. Por lo tanto, la calidad general de las políticas públicas es extremadamente baja en términos de leyes, medidas en materia de políticas, programas de desarrollo y reformas institucionales para apoyar el desarrollo de las empresas sociales. Sin embargo, los análisis realizados en Ucrania han confirmado la existencia de algunas iniciativas empresariales sociales que operan en contextos innovadores, que incluyen el suministro de agua potable y la prestación de servicios de transporte. Estas se crearon de manera espontánea desde abajo hacia arriba y, en ocasiones, cabe destacar las fructíferas relaciones de colaboración que establecieron con las autoridades locales. Estos ejemplos ponen de relieve el enorme potencial, todavía no expresado, de estas empresas para el desarrollo de servicios de bienestar a nivel local, incluso en países en los que el marco político, económico y social pertinente es extremadamente desfavorable (Borzaga, Galera, Nogales, 2008; Galera, 2009).

4.2 Surgimiento progresivo

En esta fase de desarrollo se encuentran muchos nuevos Estados miembros en los que la empresa social está atrayendo la atención de un número cada vez mayor de responsables políticos y autoridades locales. Esto se debe, en parte, al fuerte apoyo de los programas europeos, especialmente de los fondos estructurales, que promueven las empresas sociales como medio de inclusión social. No obstante, aunque el concepto esté ganando en popularidad, el nivel de reconocimiento político es inadecuado, a menudo debido a la incapacidad de los responsables políticos, las autoridades locales

y los profesionales para comprender plenamente el papel que desempeñan estas empresas a la hora de completar la oferta de servicios de interés general.

Alemania y Austria están en la misma fase de desarrollo. En ambos países, persisten los prejuicios culturales sobre las empresas sociales. Además, el espacio para la acción de las empresas sociales se encuentra limitado por la presencia de poderosas asociaciones religiosas, como Caritas y Diakonie, que tienen fuertes relaciones con el sector público y garantizan la prestación de servicios de salud y bienestar social en un régimen fuertemente dependiente del Estado. En ambos países, las empresas sociales han surgido hace poco y se encuentran presentes, en su mayoría, en sectores distintos de la asistencia social y en áreas altamente innovadoras, como la producción de energía renovable. Debido a la falta de reconocimiento político y jurídico, suelen tener escasa visibilidad.

Encontramos una situación similar en la mayoría de los nuevos Estados miembros de la Unión Europea, en los que las empresas sociales son todavía algo invisible, en parte a causa de una confusión conceptual que hace imposible definir su universo con precisión. En estos países se da también una coexistencia entre diversos conceptos de empresa social distintos. A lo largo de los años, los diversos donantes han ido importando estos conceptos, proponiendo diversas interpretaciones de lo que constituye una empresa social, inspirándose o bien en la tradición norteamericana o bien en el concepto promovido por los programas europeos que sostiene que la empresa social es, ante todo, un medio de inclusión social.

En los nuevos Estados miembros de la Unión Europea, las relaciones entre las empresas sociales y el sector público a menudo son pobres por la fragilidad del sistema de bienestar con el que deben interactuar. En comparación con los países con mayor experiencia, hay también una mayor versatilidad respecto a las áreas de actividad: estas empresas se ocupan tanto de los servicios sociales como de la inserción laboral, así como de otras actividades de interés comunitario. En general, en muchos países de Europa oriental y central, las tradiciones de asociacionismo y voluntariado que

sobrevivieron a los regímenes socialistas se han regenerado, dando lugar a iniciativas empresariales sociales interesantes que van desde los servicios culturales (como en el caso de Bulgaria) a las empresas de inserción laboral en casi todos los países de la región. Esto ha sido posible gracias a una tradición de cooperativas para personas con discapacidad y a los fondos estructurales europeos. Sin embargo, la difusión de estas iniciativas se encuentra frecuentemente obstaculizada por el considerable estigma asociado a determinadas categorías de beneficiarios, que a menudo lleva a las empresas sociales a ocultar sus propósitos, lo que crea nuevas barreras para el desarrollo y hace que el papel de la promoción sea especialmente importante (Galera, 2010; ICF, 2015). Además de una serie de características, comunes a los países del antiguo bloque soviético, hay otras diferencias significativas. Estas diferencias tienen que ver principalmente con las diversas transiciones de los sistemas de bienestar, su grado de centralización y la propensión a externalizar los servicios de bienestar, así como con el nivel de movilización del movimiento cooperativo y el voluntariado, que varía mucho entre los distintos países. Mientras que, en algunos países, la delegación de determinados servicios de interés general a empresas sociales es una práctica cada vez más extendida entre las autoridades locales (como en el caso de Bulgaria), en otros países se trata todavía de una práctica excepcional que realizan solo unos pocos organismos locales (como en Croacia, por ejemplo).

Actualmente en Croacia las empresas sociales son objeto de numerosos debates en materia de políticas, tras la adopción de una estrategia nacional destinada a desarrollar la iniciativa empresarial social, promovida por el Ministerio de Trabajo y Sistemas de Pensiones y la reciente aprobación de un Programa Operativo para 2014-2020, que hace referencia expresa a las empresas sociales (Operational Programme, 2014). Sin embargo, en Croacia coexisten tipologías de empresas sociales muy diferentes, que incluyen desde la llamada «rama comercial» de inspiración norteamericana a formas de empresa social dirigidas a la inserción laboral que surgen de la cultura cooperativa europea. Ante la gran visibilidad de estos dos tipos de empresa social, hay una subestimación

generalizada de las asociaciones que se implican en actividades económicas, incluso en la prestación de servicios sociales, educativos y de salud. A pesar de la escasa visibilidad del programa, Croacia tiene diversos puntos fuertes, entre los que se incluyen numerosas redes empresariales que proporcionan servicios de apoyo y realizan una importante función de cabildeo, además de apoyar la investigación para entender las características específicas de estas empresas. Sin embargo, la amplia centralización administrativa y fiscal, que impide a las entidades locales desarrollar políticas locales de bienestar en asociación con las empresas sociales, no ayuda (ICF, 2015g). En resumen, la calidad de las políticas públicas es bastante deficiente en Croacia: se necesitan importantes reformas legales e institucionales para crear un entorno propicio donde la empresa social pueda prosperar en sus esfuerzos para hacer frente a la exclusión social y apoyar el desarrollo de las comunidades.

4.3 Consolidación gradual

Los países que se encuentran en esta etapa de desarrollo están en una situación de «institucionalización incompleta», en la que solo algunos tipos de empresas sociales tienen un estatus privilegiado y pueden ser beneficiarios de políticas de apoyo específicas. Los países escandinavos, tradicionalmente caracterizados por un sistema de bienestar universalista, son un ejemplo de ello. Esto se traduce en una amplia gama de servicios sociales y en un sistema de bienestar con capacidad para adaptarse a la evolución de las necesidades. En estos países, inicialmente las empresas sociales surgieron solo en sectores específicos, como la gestión de los servicios para la infancia (Suecia) y la inserción en el trabajo (Suecia, Finlandia y Dinamarca), para pasar, posteriormente, a otros servicios de interés general, en particular desde la reciente crisis económica y financiera.

Un ejemplo revelador de esta «consolidación gradual» lo encontramos en Suecia, que, a pesar del carácter universalista de su sistema de seguridad social, tiene una larga tradición de activismo social y de participación de la sociedad civil en diversos ámbitos de interés para la comunidad (Strjian,

2001). La sociedad civil de Suecia ha experimentado un fecundo período de revitalización desde la década de 1980, que ha dado lugar al desarrollo de nuevas iniciativas empresariales sociales. Entre los sectores de intervención cabe destacar la asistencia para los niños y para las personas gravemente discapacitadas (Pestoff, 1998). Sin embargo, el ámbito más comúnmente reconocido como la esfera típica de intervención de las empresas sociales es la inserción laboral de las personas desfavorecidas. No es casualidad que las empresas sociales dedicadas a la inserción laboral sean las únicas que han obtenido el reconocimiento oficial en Suecia, lo que permite que haya estadísticas disponibles sobre ellas. Estas empresas también disfrutaban de un sistema de apoyo especialmente favorable: tienen acceso a los préstamos que conceden el organismo sueco de desarrollo económico y regional, el servicio público de empleo y el organismo sueco de la seguridad social.

Un factor que ha favorecido el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales sociales en Suecia es, sin duda, la creciente competencia en el ámbito de los servicios públicos que empezó a instaurarse gradualmente a partir de la década de 1990. A este respecto hay que mencionar la Ley de 2008 sobre el sistema de elección en el sector público, que permite a las autoridades locales optar por el llamado sistema de elección en el contexto de la salud y los servicios sociales. En la actualidad, este sistema está siendo utilizado por aproximadamente un 60 por ciento de las entidades locales, lo que corresponde a más del 60 por ciento de la población sueca total, ya que son principalmente los municipios más grandes los que han optado por él. En virtud de esta ley, un usuario individual también puede elegir un proveedor privado de servicios de entre aquellos con los que la autoridad pública tenga un contrato establecido. Este es el caso, por ejemplo, de los servicios para la infancia, el 90 por ciento de los cuales todavía están financiados por el Estado. A pesar de ello, las familias que viven en los municipios que utilizan este sistema pueden elegir entre varios tipos de intervención: los proveedores privados o el proveedor público local. Este nuevo sistema de elección para los consumidores ha abierto nuevos mercados de servicios de bienestar para los proveedores privados (Gawell, 2014), entre

los que se incluyen las empresas sociales. Las empresas sociales y las empresas convencionales compiten en igualdad de condiciones. Algunos estudios empíricos han demostrado que en las zonas geográficas más grandes son las empresas convencionales las que prevalecen, mientras que las empresas sociales son más comunes en las zonas más pequeñas. En cuanto a los aspectos numéricos, solo hay datos estadísticos disponibles sobre las empresas sociales dedicadas a la inserción laboral, de las que en 2012 había 300, frente a las 210 y las 150 de 2010 y 2007 respectivamente. El número de personas empleadas en el año 2012 fue de aproximadamente 2.550. Los datos estadísticos sobre las empresas sociales son incompletos, salvo los de las empresas dedicadas a la inserción laboral. El principal motivo de esta omisión es la falta de una definición común de lo que constituye una empresa social. Esto hace que no pueda extrapolarse la información sobre las empresas sociales a partir de los datos disponibles o de los registros mercantiles (Borzaga y Galera, 2015; ICF, 2015n).

4.4 Institucionalización

Encontramos la fase final de desarrollo en países como Italia, Francia, Bélgica y el Reino Unido, donde los diferentes tipos de empresa social han completado el proceso de institucionalización en parte gracias a la presencia de movimientos sociales bien organizados y a su acceso a una serie de medidas de apoyo. Sin embargo, estos países presentan dinámicas y características de desarrollo muy diferentes. Por ejemplo, mientras que el nacimiento de las empresas sociales en Italia se vio estimulado por las deficiencias del sistema de bienestar, con una oferta de servicios deficiente y claramente incapaz de seguir el ritmo de los cambios sociales, en el Reino Unido su desarrollo ha recibido un importante apoyo a partir de la privatización de los servicios sociales y la aplicación de políticas de apoyo.

En ambos países las empresas sociales se encuentran plenamente reconocidas como proveedoras de servicios de bienestar y están alejándose de los sectores tradicionales, como la inserción laboral y la prestación de servicios

sociales, para dirigirse hacia nuevas actividades de interés comunitario, algunas de las cuales compiten para satisfacer una demanda privada de pago. Entre los nuevos ámbitos de expansión para las empresas sociales se encuentran la vivienda social, la producción y consumo de energías renovables, y una gama de servicios ambientales, culturales y de ocio.

Tanto en Italia y como en el Reino Unido se ha producido un crecimiento significativo en un período de tiempo relativamente breve, que, sin embargo, se ha visto acompañado, tanto a nivel sistémico como de la empresa, por una disminución del empuje innovador de estas iniciativas, así como de la participación de voluntarios.

En Italia, las empresas sociales se han desarrollado muy rápidamente y han alcanzado altos niveles de integración con las políticas de bienestar público a lo largo del tiempo. Como resultado de esto, también han desarrollado estrechos vínculos, incluso financieros, con las administraciones públicas. De hecho, desde la década de 1990, las autoridades públicas centrales y locales han estado permitiendo progresivamente la externalización de la prestación de servicios a organizaciones privadas, como las cooperativas sociales y las organizaciones de voluntarios (mediante contratación externa), y han introducido un sistema de cupones en los ámbitos de la atención social y de salud.

Por una parte, su estable relación con las autoridades públicas ha garantizado la sostenibilidad de muchas de estas empresas; mientras que, por otra parte, se han creado presiones isomórficas. A diferencia del caso italiano, que se desarrolló de manera ascendente, la repentina proliferación de empresas sociales en el Reino Unido ha sido fuertemente apoyada por iniciativas en materia de políticas y por reformas de los sistemas de bienestar social que han llevado a la creación de cuasimercados para la producción y la prestación de una amplia gama de servicios de interés general (Le Grand y Barlett, 1993). La estrategia adoptada por el Gobierno para apoyar el desarrollo de las empresas sociales tiene tres propósitos: eliminar las barreras, consolidar las relaciones entre las empresas sociales y los organismos públicos, y aumentar la capacidad

de las empresas sociales para la atracción de recursos adicionales. Con respecto a la eliminación de barreras, el Gobierno ha implementado una serie de medidas para facilitar la creación de nuevas empresas sociales. Se han eliminado los factores que limitan la presencia de mano de obra voluntaria, así como algunas barreras fiscales. El Gobierno se ha comprometido a facilitar el acceso a la información requerida por los actores interesados en la creación de nuevas empresas sociales y ha intentado que la interacción entre las empresas sociales y las agencias públicas sea más estable. A este respecto, la Ley de servicios públicos de 2012, que entró en vigor en 2013, establece que, a la hora de externalizar sus servicios, los organismos públicos deben tener en cuenta la contribución de los servicios externalizados a las mejoras en el bienestar económico, social y medioambiental del territorio en el que operan. Hacen esto para intentar asegurarse de que la capacidad de compra del sector público se dirija a la generación de beneficios sociales y medioambientales, así como para garantizar mayores niveles de eficiencia (ICF, 2015n). Por último, se han realizado inversiones en empresas sociales para permitirles atraer recursos adicionales con el fin de apoyar sus actividades. Teniendo en cuenta los problemas que experimentan las empresas sociales para acceder al mercado de créditos tradicional, los gobiernos del Reino Unido han apoyado considerablemente la creación de un mercado de inversiones sociales, incluso mediante la creación de un «fondo de fondos» específico, Big Society Capital Ltd. En resumen, podemos decir que el escenario de desarrollo para la empresa social en el Reino Unido es bastante favorable. Las diversas medidas en materia de políticas recientemente adoptadas por el Gobierno deberían mejorar el acceso de las empresas sociales a la financiación y los nuevos mercados. Al mismo tiempo, las actuales redes de empresas sociales deberían proporcionar una base sólida para el desarrollo de las empresas sociales (ICF, 2015m). Desde el punto de vista numérico, un total de 71.000 empresas sociales de facto operaban en el Reino Unido en 2012 (Cabinet Office, 2013).

En conclusión, los países pueden clasificarse en función del grado de madurez que ha alcanzado la evolución de la empresa social, pero también

mediante la reconstrucción de la escala de tiempo en la que ha tenido lugar esta evolución. Como muestra la Figura 1, las primeras iniciativas de empresas sociales surgieron en Italia a finales de la década de 1970, luego en Suecia en la década de 1980, y en el Reino Unido no empezaron a aparecer hasta la década de 1990, cuando el Gobierno laborista dio un fuerte apoyo al crecimiento del sector.

En esencia, podemos concluir que los países que han alcanzado la fase de institucionalización se distinguen por un alto nivel de calidad en las políticas públicas, entendidas en el sentido amplio para incluir las normativas legales, las políticas públicas, los programas del gobierno y las reformas institucionales que pueden ayudar a crear un entorno propicio para las empresas sociales.

En el momento de elaboración de este estudio, aunque las empresas sociales habían alcanzado

una etapa avanzada de desarrollo en Italia y el Reino Unido, en Suecia solo gozaban de un reconocimiento parcial, puesto que únicamente las empresas de inserción laboral disfrutaban de un estatus privilegiado y se beneficiaban de los programas gubernamentales dirigidos a la empresa social. En Croacia el fenómeno está emergiendo tímidamente, gracias principalmente al apoyo de programas europeos, especialmente de fondos estructurales; sin embargo, la calidad general de las políticas públicas dirigidas a las empresas sociales todavía es muy deficiente. Por último, en Ucrania existen algunas iniciativas innovadoras de empresas sociales, pero son aisladas, carecen de visibilidad y a menudo operan solo de manera informal, por la predominancia de un marco hostil. En resumen, las empresas sociales han tardado menos tiempo en multiplicarse en los lugares en los que se han implementado desde arriba hacia abajo y más tiempo allí donde han sido el resultado de movimientos sociales.

Figura 1: Etapas de desarrollo de las empresas sociales

				Italia Reino Unido	Italia Reino Unido
Institucionalización					
Consolidación gradual			Italia	Suecia	Suecia
Surgimiento progresivo		Italia	Suecia		Croacia
Fase embrionaria	Italia	Suecia	Reino Unido	Croacia Ucrania	Ucrania
		1980	1990s	2000s	2010s

5. Conclusión

A escala europea, con la excepción del Reino Unido, las empresas sociales son, por lo general, iniciativas ascendentes que han contribuido a la modificación de los sistemas de bienestar al ampliar la gama de actores y rediseñar los servicios que se ofrecen, siguiendo una lógica de participación, democratización y personalización de los servicios. Se trata de una dinámica estructural cuya importancia va a incrementarse necesariamente, dada la falta de fondos públicos y el surgimiento constante de nuevas necesidades como consecuencia de las profundas transformaciones demográficas, sociales y económicas que están afectando al conjunto de la Unión Europea.

Entre los diversos factores que impulsan las empresas sociales se encuentran la capacidad de la sociedad civil para la movilización, la presencia o ausencia de una estructura sin fines de lucro bien estructurada integrada en el sistema de bienestar público, y el nivel de identificación del sector sin fines de lucro y del movimiento cooperativo con el modelo de empresa social. Otros factores que desempeñan un papel importante en la promoción del desarrollo de las empresas sociales son la capacidad de los sistemas económicos y de bienestar social para responder a las nuevas necesidades colectivas, el nivel de autonomía de las autoridades locales para el establecimiento de políticas de bienestar locales, la adopción o no de políticas de

privatización y externalización, y el uso óptimo de los fondos europeos para apoyar proyectos de empresas sociales sostenibles.

La introducción de nuevas leyes ha contribuido, sin duda, a hacer que el fenómeno sea visible y reconocible, pero el reconocimiento legislativo no siempre ha sido capaz de estimular su difusión y reproducibilidad. El éxito de las intervenciones legislativas parece estar ligado principalmente a la capacidad de las nuevas leyes para institucionalizar un proceso que ya está en curso fortaleciendo las oportunidades de expansión a otros sectores de interés general. Las comparaciones internacionales y la observación de las dinámicas evolutivas de los países en los que la empresa social está más desarrollada, demuestran, de hecho, que el formato de empresa social opera en diversos sectores de interés público y no solo en la inserción laboral o los servicios sociales. Por contra, el impacto de la nueva legislación ha sido escaso cuando los legisladores no han logrado entender plenamente el potencial de estas empresas y han introducido unas restricciones excesivamente rígidas que han dificultado su establecimiento en la práctica.

En resumen, para impulsar al máximo la ventaja competitiva de las empresas sociales, es necesario un marco que sea coherente con su naturaleza. A este respecto, las comparaciones internacionales confirman que queda un difícil camino por delante, tanto para la Unión Europea como para los Estados miembros.

Bibliografía

- Borzaga, C. y G. Galera, *L'impresa sociale in Italia e nel contesto internazionale. Definizione, legislazione, diffusione, caratteristiche e politiche di sostegno*, Fondazione Cariplo, Milán, 2015 (I Quaderni dell'Osservatorio).
- Borzaga, C., G. Salvatori, R. Bodini y G. Galera, «Social Economy and Social Entrepreneurship», *European Commission, Social Europe Guide*, Vol. 4, 2013.
- Borzaga, C. y J. Defourny, *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londres, 2001.
- Borzaga, C., G. Galera y R. Nogales. (eds.), *Social Enterprise: A New Model for Poverty Reduction and Employment Generation*, UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava, 2008.
- Borzaga, C. y A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006.
- Borzaga, C. y L. Mittone, *The multi-stakeholders versus the non-profit Organizations*, Università degli Studi di Trento Dipartimento di Economia, 1997 (Discussion Paper, 7).
- Cabinet Office, *Social enterprise: market trends, based upon the BIS Small Business Survey 2012*, BMGRsearch, Birmingham, 2013.
- Defourny, J. y M. Nyssens, «Belgium: Social Enterprises in community services», en Borzaga, C. y J. Defourny (eds.), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londres, 2001.
- Euricse, *La Cooperazione Italiana negli Anni della Crisi. 2° Rapporto Euricse*, 2013
- Galera, G. y C. Borzaga, «Social Enterprise. An international overview of its conceptual evolution and legal implementation», *Social Enterprise Journal*, 5 (2009), núm. 3, págs. 210-228.
- European Commission, *Social Business Initiative. Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation*, COM núm. 682, 2011.
- Galera, G., «The "Re-emergence" of Social Enterprises in the CEE and CIS», en Destefanis, S. y M. Musella, *Paid and unpaid labour in the social economy*, Physica-Verlag, Heidelberg, 2009 (AIEL Series in Labour Economics), págs. 245-260.
- Galera, G., «Social enterprises and work-integration» en Becchetti, L. y C. Borzaga (eds.) *The Economics of Social Responsibility*, Routledge, 2010, págs. 105-122.
- Gawell, M., «Social Entrepreneurship and the Negotiation of Emerging Social Enterprise Markets», *International Journal of Public Sector Management*, 2014 (27), núm. 3, primero en línea.

- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe, Synthesis Report*, European Commission, 2015.
- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Portugal. Final Report*. European Commission, 2015a.
- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Spain, Final Report*, European Commission, 2015b.
- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. France. Final Report*, European Commission, 2015c.
- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Poland. Final Report*, European Commission, 2015d.
- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Greece. Final Report*, European Commission, 2015e.
- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Czech Republic. Final Report*, European Commission, 2015f.
- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Croacia. Final Report*, European Commission, 2015g.
- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Belgium. Final Report*, European Commission, 2015h.
- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Slovenia. Final Report*, European Commission, 2015i.
- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Finland. Final Report*, European Commission, 2015l.
- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. United Kingdom. Final Report*, European Commission, 2015m.
- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Suecia. Final Report*, European Commission, 2015n.
- ICF, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Lithuania. Final Report*, European Commission, 2015o.
- Young, D. y J. Lecy, «Defining the Universe of Social Enterprise: Competing Metaphors», estudio presentado en la 4th EMES International Research Conference on Social Enterprise «If not profit, for what? And How?», EMES Network y Université de Liège, 1-4 de julio de 2013.
- Le Grand, J. y W. Bartlett (eds.), *Quasi Markets and Social Policy*, Macmillan, Londres, 1993.

Levi, Y., «Community and Hybrid Multi-Stakeholder Co-operatives: A. Comparison», *Review of International Co-operation*, núm. 92, 1999, págs. 83-94.

ESF Operational Programme, Efficient Human Resources 2014-2020, Croacia, 2014.

Pattiniemi, P., «Legal Frameworks for Social Entrepreneurship: A Comparative Perspective», estudio presentado en el seminario organizado por el programa LEED de la OCDE Emerging Models of Social Entrepreneurship: possible paths for social enterprise development in Central East and South East Europe, Zagreb, 28-29 de septiembre, 2006.

Regulator of Community Interest Companies, *Report to the Secretary of State for Trade and Industry*, marzo de 2007.

Regulator of Community Interest Companies, *Annual Report 2011-2012*, 2012.

Strijan, Y., «The emergence of work-integration social enterprises in Suecia» en Borzaga, C. y J. Defourny (eds.), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londres, 2001, págs. 220-235.



Centro Internacional de **Formación**