



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y  
Cooperativa, nº 37, abril 2001, pp. 177-202**

# **La cooperación social en Italia en el movimiento cooperativo y en el sector no lucrativo**

**Marco Maiello**

Centro de Estudios de CGM - Consorcio nacional de la cooperación social "Gino Mattarelli" (Italia)

*CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*

ISSN: 0213-8093. © 2001 CIRIEC-España

[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.uv.es/reciriec](http://www.uv.es/reciriec)

# La cooperación social en Italia en el movimiento cooperativo y en el sector no lucrativo

**Marco Maiello**

Director del Centro de Estudios de CGM - Consorcio nacional de la cooperación social "Gino Mattarelli"  
(Italia)

## RESUMEN

*El presente artículo reconstruye las etapas principales del desarrollo de una nueva forma cooperativa que se ha ido afianzando en Italia durante los últimos 20 años. Después de una panorámica de la evolución de este fenómeno, que en tiempos relativamente cortos se ha extendido por todo el país, analizaremos algunas cuestiones clave: los contenidos de la normativa que ha reconocido su existencia, su relación con el movimiento cooperativo tradicional y las organizaciones del sector no lucrativo, las formas de representación y coordinación, y los elementos de ventaja competitiva que caracterizan a las cooperativas sociales.*

PALABRAS CLAVE: cooperativas sociales, Italia, legislación, cuantificación.

## RÉSUMÉ

Cet article reconstruit les étapes principales du développement d'une nouvelle forme coopérative qui s'est progressivement consolidée en Italie pendant les 20 dernières années. Après avoir donné un aperçu général de l'évolution de ce phénomène, qui s'est étendu dans un délai relativement court par le pays, nous analyserons certains aspects clés : les contenus de la réglementation qui a reconnu son existence, ses rapports avec le mouvement coopératif traditionnel et les organisations du secteur sans but lucratif, les modes de représentation et de coordination, et les avantages compétitifs qui caractérisent les coopératives sociales.

MOTS CLÉ: Coopératives sociales, Italie, législation, quantification.

## ABSTRACT

The present paper reconstructs the main stages of development of a new form of cooperative society that has become established in Italy over the last 20 years. A general view of the evolution of this phenomenon, which has spread over the whole country in a relatively short time, is followed by an analysis of some key issues: the content of the regulation that recognised its existence, its relationship with the conventional cooperative movement and the non-profit sector organizations, forms of representation and communication, and the competitive edge elements that characterise social cooperative societies.

KEY WORDS: Social cooperative societies, Italy, legislation, quantification.

*Una primera versión de este artículo ha sido publicada en italiano en la revista Impresa Sociale, nº 54, nov.-dic. 2000, pp. 57-74.*

## 1.- Un fenómeno italiano y europeo

El desarrollo de la cooperación social<sup>1</sup> es un fenómeno que empezó en los años setenta, pero su alcance no ha sido apreciado en su totalidad hasta tiempos recientes, cuando ya había alcanzado su madurez. Según las estimaciones efectuadas por el Centro de estudios CGM, a finales de 1999 estaban en activo, en el sentido de que no estaban simplemente censadas sino que presentaban un balance, más de 5.000 cooperativas sociales, con aproximadamente 110.000 empleados (aunque el empleo a tiempo parcial estaba muy difundido) y una facturación que se acercaba a los cinco billones de liras. El aspecto cuantitativo, por relevante que sea y sobre el cual volveremos a hablar con mayor detalle más adelante, de por sí no refleja en su totalidad el papel actual y potencial de la cooperación social, que tiene muchas posibilidades de convertirse en la infraestructura principal del nuevo bienestar social italiano, en un lugar de creación de trabajo y actividad empresarial, y un espacio para la ciudadanía activa<sup>2</sup>.

La cooperación social es sin duda un fenómeno con rasgos típicamente italianos, colocándose a mitad de camino entre la cooperación y el tercer sector(\*), pero a la vez puede ser considerada como uno de los caminos más paradigmáticos hacia la empresa social<sup>3</sup> que hayan surgido en Europa. De hecho, el desarrollo de la cooperación social italiana se enmarca en la transformación más general del tercer sector y sobre todo en la evolución hacia un sentido más productivo de algunas de sus partes. Como sabemos, dicha evolución es consecuencia:

- a) del aumento de la demanda de servicios que ha acompañado al crecimiento de las rentas y su progresiva diferenciación a consecuencia de la mayor articulación de las necesidades;
- b) del redimensionamiento de los sistemas públicos de protección social que se traduce, principalmente, en un estancamiento (o en una reducción) del gasto para la prestación, directa o a través de organizaciones privadas, de servicios sociales y de interés colectivo.

En toda Europa la respuesta a estos dos fenómenos ha sido la aparición en tiempos, modos y formas diferentes, correspondientes tanto al modelo prevaleciente de oferta de servicios en el ámbito del

1.- Estas notas se basan en gran medida en los pensamientos y escritos de Felice Scalvini, Carlo Borzaga, Stefano Lepri, Flaviano Zandonai. Siempre que ha sido posible he citado las fuentes, sin embargo sus aportaciones también proceden de nuestras conversaciones y trabajos en común que me gusta recordar con énfasis. Como siempre, cualquier error o inexactitud es responsabilidad de quien escribe.

2.- En Scalvini 1997 se puede encontrar una definición sumamente convincente de la ciudadanía activa, a la que está asociado un replanteamiento profundo del papel y de las modalidades de intervención de la Administración Pública.

(\*) NDLR: El autor identifica tercer sector con sector no lucrativo

Estado del Bienestar (Borzaga y Maiello, 1998) como al de reglamentación e intervención en el mercado del trabajo (Maiello, 1999), de las diferentes formas de empresa social.

En Italia existen dos hechos peculiares que han favorecido y acelerado el camino hacia la empresa social. Por un lado, los problemas generados por el desnivel entre las necesidades crecientes y la oferta pública en fase de redimensionamiento han sido agravados por la paradoja de la crisis de un sistema de protección social que aún no está totalmente maduro y que, sin embargo, ya está muy burocratizado. El desarrollo de la protección social italiana tiene un carácter contradictorio: por una parte, presenta signos de estar incompleto y unas carencias generalizadas en la oferta de servicios; por otra, se ha esforzado por cumplir con los requisitos del modelo universalista a través de una interpretación totalizadora de la protección social en términos de oferta pública exclusiva. El resultado no ha cumplido con las expectativas: una oferta casi monopolizadora, burocratizada y cara. Por otro lado, la empresa social ha encontrado en la tradición italiana la forma cooperativa que, mejor que cualquier otra forma jurídica, ha sido capaz de asimilar y dar valor a los elementos innovadores de la empresa

*3.- La definición de empresa social adoptada en este contexto es la elaborada por Emes, la red de universidades europeas que estudia la aparición de la empresa social en Europa y que se basa tanto en criterios económicos como en indicadores sociales.*

*Criterios económicos*

*a. Una actividad continua de producción de bienes y/o de prestación de servicios. Las empresas sociales, a diferencia de las organizaciones tradicionales sin ánimo de lucro, no tienen como actividad principal la representación y protección de los derechos (advocacy) o la redistribución de flujos de capitales (como podría ser el caso, por ejemplo, de las fundaciones). Estas están directamente involucradas en la producción de bienes y en la prestación de servicios a las personas de forma continua. Por tanto, la prestación de servicios representa la razón, o una de las razones principales, de la existencia de las empresas sociales.*

*b. Un nivel elevado de autonomía. Las empresas sociales son creadas voluntariamente por un grupo de personas que las controlan sobre la base de un proyecto autónomo. Aunque puedan depender de la financiación pública, ninguna institución pública u otra organización (federaciones, sociedades privadas, etc.) pueden dirigir las directa o indirectamente. Por otra parte, las empresas sociales tienen derecho de participación y de cierre de su propia actividad.*

*c. Un nivel significativo de riesgo económico. Las personas que crean una empresa social asumen los riesgos total o parcialmente. A diferencia de muchas instituciones públicas, su capacidad de vitalidad financiera depende de los esfuerzos realizados por los socios y por los trabajadores con el propósito de garantizar a la empresa los recursos adecuados.*

*d. Una cantidad mínima de trabajadores asalariados. Como en el caso de muchas de las organizaciones tradicionales sin ánimo de lucro, las empresas sociales pueden combinar recursos monetarios con recursos no monetarios, trabajadores asalariados con voluntarios. Sin embargo, la actividad desarrollada por las empresas sociales requiere un nivel mínimo de trabajadores asalariados.*

*Indicadores sociales:*

*a. Una iniciativa emprendida por un grupo de ciudadanos. Las empresas sociales son el resultado de dinámicas colectivas que involucran a personas pertenecientes a una comunidad determinada o a un grupo que comparte una necesidad o un propósito común. Tienen que preservar, de una forma u otra, esta dimensión.*

*b. Un poder de decisión que no se basa en la posesión del capital. Dicho criterio hace una referencia general al principio "una voz, un voto" o, cuanto menos, a un concepto de capacidad de voto no distribuida según la posesión de las cuotas de capital en el seno de los órganos de gobierno que poseen la capacidad de decidir. Obviamente, los poseedores de cuotas de capital tienen su importancia, pero la capacidad de decisión está compartida con los demás participantes de la empresa.*

*c. Una naturaleza participativa que involucra a las personas directamente implicadas en la actividad. Representación y participación de los clientes, orientación multistakeholder y una política de gestión democrática son características importantes de una empresa social. Promover una mayor democracia en el ámbito local mediante la actividad económica es, en muchos casos, uno de los objetivos principales de las empresas sociales.*

*d. Limitación en el reparto de los beneficios. Las empresas sociales no incluyen sólo organizaciones caracterizadas por una vinculación total a la distribución de los beneficios, sino también otras organizaciones, como las sociedades cooperativas en algunos países, que pueden repartir los beneficios de forma limitada, para evitar una política orientada hacia la optimización de los beneficios.*

*e. Cómo objetivo explícito, un beneficio para la comunidad. Uno de los propósitos principales de las empresas sociales es el de servir a la comunidad o a un grupo concreto de personas. Otra característica de la empresa social cabe en la misma perspectiva: la intención de promover el sentido de la responsabilidad social en el seno de las comunidades locales o de los barrios.*

social. En concreto, la difusión de la empresa social en Italia ha sido favorecida por la recuperación de los valores solidarios dentro del movimiento cooperativista. Tras la segunda guerra mundial, el movimiento cooperativo italiano ha tenido con frecuencia que pagar tributo a dos limitaciones estratégicas: una especie de sumisión a los modelos tradicionales de empresa, que ha dado como resultado una menor capacidad de perseguir los objetivos sociales; y una proximidad excesiva al aparato partidista, cuyo efecto ha sido una merma en la eficacia. A partir de los años setenta y como reacción ante estas limitaciones, se empezó a experimentar, entre otras cosas, con el uso de la forma cooperativa para organizar, sin ánimo de lucro, servicios de interés colectivo, en particular a favor de las personas marginadas. Esto ha demostrado, por una parte, que la forma cooperativa podía ser usada incluso para la prestación de servicios de protección social; por otra parte, ha introducido una visión más amplia de la empresa cooperativa, añadiendo a los aspectos mutualistas un carácter solidario inédito.

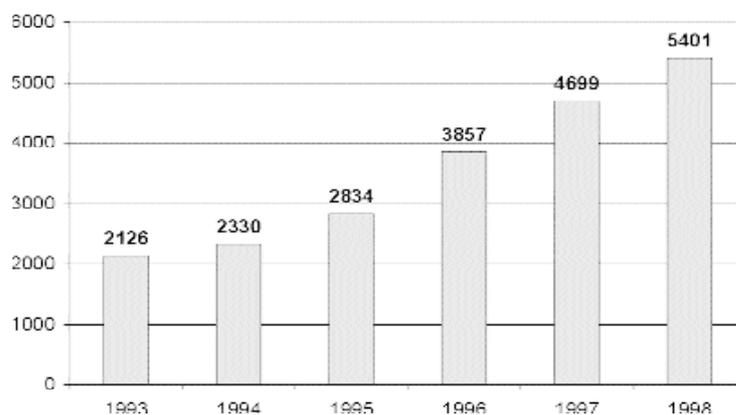
Por lo tanto, la cooperación social nació por iniciativa de grupos de ciudadanos autoorganizados cuya intención era la de realizar de forma innovadora y participativa acciones sociales más adaptadas a las necesidades de la comunidad local y de las personas desfavorecidas.

## **2.- Las dimensiones de la cooperación social**

Hemos empezado citando las estimaciones del Centro de estudios CGM. Los motivos de esta decisión son dos: en primer lugar, aún nos enfrentamos a la fiabilidad limitada de las fuentes institucionales y, en segundo lugar, es muy importante poder distinguir entre cooperativas simplemente dadas de alta o censadas y las que realmente desarrollan una actividad<sup>4</sup>. Los datos presentados en estas páginas proceden, pues, de la comparación de distintas fuentes con las que, sin embargo, es posible trazar un cuadro suficientemente fiel de la realidad actual y, sobre todo, de la evolución reciente de la cooperación social en Italia.

4.- En Italia las cooperativas sociales siguen estando censadas en las Cámaras de Comercio junto con las cooperativas de producción y trabajo. Por consiguiente, de esta fuente no es posible recabar indicaciones precisas sobre el número de cooperativas sociales activas en un momento dado. Otras fuentes (Ministerio de Trabajo, Ministerio de Interior, Regiones, Centrales cooperativas) sufren limitaciones en cuanto a su exhaustividad o exactitud. El Istat está trabajando en la definición del universo de las cooperativas sociales sobre el cual poder llevar a cabo muestreos periódicos para seguir su evolución, pero para completar este trabajo de gran envergadura aún falta tiempo. Por estos motivos el Centro de estudios CGM, que ya ha publicado dos informes sobre la cooperación social y ahora está preparando el tercero, cada año publica una estimación sobre el fenómeno de la cooperación social obtenida contrastando las distintas fuentes y mediante investigaciones directas. Para una reseña sobre las características de la información proporcionada por el Ministerio de Trabajo, véase lo publicado en Centro studi Cgm (1997).

## Gráfico 1: Las cooperativas sociales en Italia



La única fuente institucional que aspira a censar periódicamente el número de cooperativas sociales y otros indicadores como la tipología y las dimensiones (el número de socios, de los voluntarios y de las personas desfavorecidas) es el Ministerio de Trabajo. Dicha fuente, aun sin ser exhaustiva y aun resultando parcialmente inexacta, será el punto de referencia para este análisis pero, a la vez, ofreceremos otras estadísticas procedentes de diferentes bases de datos que nos permitirán “corregir” los datos ministeriales<sup>5</sup>.

Los datos ministeriales mostrados en la tabla de arriba cubren un plazo de tiempo bastante limitado, cercano a la aprobación de la ley n° 391 que tuvo lugar en 1991. Sin duda, la entrada en vigor de la ley ha favorecido la implantación de esta forma empresarial, tanto fomentando la aparición de nuevas cooperativas sociales como haciendo aflorar algunas cooperativas que ya venían funcionando desde años atrás y que, gracias a la nueva ley, han sido computadas en las estadísticas oficiales.

El indicador que confirma esta interpretación es el año de constitución de las cooperativas sociales. Según los datos elaborados sobre la base de una muestra sustancial de cooperativas sociales creadas a partir de 1995 (1.331), resulta que el 32,8% se había constituido en la primera mitad de los años 80 y el 36,7% en la segunda mitad la misma década.

*5.- Indudablemente, la precisión de los datos ministeriales ha ido mejorando en los últimos tres años, aunque esto no comporta la eliminación de los errores sistemáticos que caracterizan dicha fuente. El origen de estos errores está relacionado con la falta de homogeneidad en la recopilación de los datos por parte de los centros de estudio, por lo que dichas estadísticas no pueden proporcionar indicaciones puntuales y precisas sobre el estado de actividad de las cooperativas sociales: cuántas prestan servicios, tienen personal en nómina, presentan un balance. Si analizamos algunos casos regionales, es posible suponer que el número de cooperativas inactivas no sea despreciable. A esto se tiene que añadir el fenómeno de las cooperativas sociales creadas ex profeso por las administraciones locales para aparcar a personas que habían ocupado puestos de trabajo temporales de utilidad pública. Por estas razones, las estimaciones prudentiales incluidas en el reciente Plan de acción Nacional para el empleo hablan de 5.000 cooperativas sociales realmente activas en Italia en 1999.*

Una confirmación adicional de cómo los años 80 han representado la primera fase expansiva sustancial de las empresas sociales en Italia la tenemos en el número de altas en las principales centrales cooperativas. Según estas fuentes, en Italia existían aproximadamente unas 2.000 cooperativas sociales ya desde principios de los años 90, con 40.000 trabajadores remunerados (Centro de Estudios CGM, 1994).

Aun con todas las precauciones necesarias, parece estar claro que los datos ministeriales evidencian una fase de desarrollo cuantitativo muy intenso en la cooperación social. Después de una primera fase pionera, que tuvo lugar en los años 80, hubo una segunda fase de expansión que llegó gracias a la aprobación de la ley de normalización de la cooperación social.

De los datos disponibles podemos extraer los siguientes aspectos destacables:

A. Tendencia a la difusión de las cooperativas sociales por todo el territorio nacional. De hecho, aunque las regiones del norte - la cuenca donde se originó la cooperación social - mantienen un papel predominante, esto ha ido atenuándose con el tiempo y el porcentaje de cooperativas sociales presentes en las regiones del sur ha crecido constantemente y ha llegado a representar una tercera parte del total. Además, la distribución "salpicada" que había caracterizado a la cooperación social en su fase inicial, parece haber sido superada.

**Tabla 1: Las cooperativas sociales en Italia por zonas territoriales**

	1993		1998	
	v.a.	%	v.a.	%
norte	933	63	2414	44,7
centro	230	15,5	1041	19,3
sur/islas	316	21,4	1946	36,0
<b>total</b>	<b>1479</b>	<b>100,0</b>	<b>5401</b>	<b>100</b>

B. Reequilibrio progresivo entre las cooperativas de servicios (tipo A) y las de inserción laboral (tipo B), aunque con un predominio de las primeras respecto a las segundas<sup>6</sup>. El protagonista de este reequilibrio es la difusión, en el sur de Italia, de las experiencias adquiridas sobre inserción laboral, frecuentemente relacionadas con itinerarios de desarrollo local.

6.- La ley nº 381 de 1991 que regula las cooperativas sociales ha introducido una distinción entre las cooperativas sociales de tipo A y las de tipo B. Según la ley, las primeras gestionan los servicios sociosanitarios y educativos, mientras que las segundas se dedican a "actividades diversas - agrícolas, industriales, comerciales o de servicios - destinadas a la inserción laboral de personas desfavorecidas" (art. 1 ley 381/91).

**Tabla 2: Las cooperativas sociales de Italia según su tipo**

	1993		1998	
	v.a.	%	v.a.	%
<b>tipo A</b>	804	54,4	3127	57,9
<b>tipo B</b>	517	34,9	1957	36,2
<b>A+B</b>	158	10,7	317	5,9
<b>Total</b>	<b>1479</b>	<b>100,0</b>	<b>5401</b>	<b>100</b>

C. Contención dimensional. El número medio de socios por cooperativa sigue siendo reducido aunque se manifieste un crecimiento sustancial del fenómeno de la cooperación social. Además, las dimensiones medias se ven afectadas de forma significativa por su ubicación territorial: en promedio, las cooperativas sociales del Norte de Italia están formadas por un número mayor de personas que las del Centro-Sur. En general, las cooperativas de servicios cuentan con un número de socios mayor que las de inserción laboral.

**Tabla 3: Los socios de las cooperativas sociales**

	1993		1998	
	v.a.	Promedio	v.a.	promedio
<b>Norte</b>	31743	34,0	102157	42,3
<b>Centro</b>	6632	28,8	25982	24,9
<b>Sur/islas</b>	6334	20,0	36416	18,7
<b>Total</b>	<b>44709</b>	<b>30,2</b>	<b>164555</b>	<b>30,5</b>

D. Reducción de los socios voluntarios en las cooperativas sociales tanto en términos medios como de peso relativo respecto al tamaño del sector social, aunque no de la forma tan evidente que sugieren algunas investigaciones (véase Centro de estudios CGM 1997). La disminución parece más acentuada en las regiones del Centro-Sur, mientras que en el Norte parece confirmarse a lo largo del tiempo, cuanto menos según los datos analizados, una presencia significativa del voluntariado<sup>7</sup>. Sobre el papel y la importancia del mismo hablaremos más adelante.

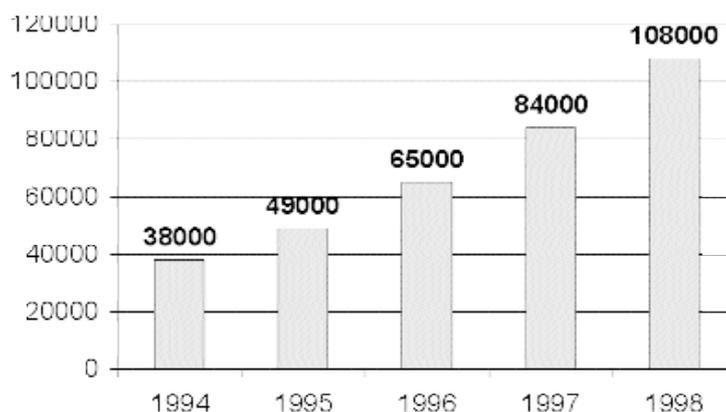
7.- En las estadísticas oficiales faltan los datos sobre los voluntarios no socios de las cooperativas sociales.

**Tabla 4: Los socios voluntarios de las cooperativas sociales**

	1993		1998	
	v.a.	Promedio	v.a.	Promedio
norte	4193	4,5	9672	4
centro	480	2,1	2065	2
sur/islas	640	2,0	2033	1
<b>total</b>	<b>5313</b>	<b>3,6</b>	<b>13770</b>	<b>2,5</b>

Cerramos este breve análisis cuantitativo con dos aspectos destacados. El primero atañe a los trabajadores remunerados (socios trabajadores + trabajadores por cuenta ajena) empleados en la cooperación social, es decir, a la aportación en términos ocupacionales realizada hasta hoy por la cooperación social. Para dicha magnitud existen estimaciones elaboradas a partir de unos datos de muestra, reflejadas en el Plan de Acción Nacional para la Ocupación de 1999, que coinciden con las del Centro de estudios CGM.

**Gráfico 2: Los trabajadores de las cooperativas sociales**



Según estas cifras, parece evidente que las cooperativas sociales representan un caso emblemático de "iniciativas para el desarrollo y la ocupación", tal y como reflejan algunos documentos recientes de la Comisión Europea<sup>8</sup>.

La misma indicación puede ser extraída del "volumen de negocios" generado por el sistema de la cooperación social. Éste, según una estimación prudencial, se acerca a los 5 billones de liras (dos mil quinientos millones de euros); una cantidad que no deja dudas sobre la relevancia de esta forma de empresa social.

### 3.- Una ley de alcance histórico

La ley de 8 noviembre de 1991 nº 381 sobre "Ordenación de las cooperativas sociales" es la referencia legislativa básica para la empresa social en Italia. Esta ley, resultado de un debate intenso que se desarrolló durante la segunda mitad de los años ochenta, otorga reconocimiento y plena ciudadanía a la cooperación social y, aun con ciertas limitaciones, aporta numerosas innovaciones significativas al mundo de la empresa, de la cooperación, de la política social y del trabajo, del tercer sector. La ley 381 representa un punto de inflexión: otorga una forma jurídica a todas esas iniciativas que a lo largo de la década anterior se habían propuesto conjugar mutualidad y solidaridad y sienta las bases para el desarrollo futuro de la cooperación social.

El artículo 1 de la ley representa la síntesis y la principal referencia interpretativa de la ley en su conjunto (Scalvini, 1991):

Las cooperativas sociales tienen como objeto proteger los intereses generales de la comunidad para la promoción del hombre y la integración social de los ciudadanos mediante:

- a) la gestión de servicios sociosanitarios y educativos;
- b) el desarrollo de diversas actividades - agrícolas, industriales, comerciales y de servicios - destinadas a la inserción laboral de personas desfavorecidas.

Este artículo pone de manifiesto que el propósito de las cooperativas sociales no es ni la producción de servicios ni la inserción laboral de personas desfavorecidas sino la búsqueda del interés general de la comunidad, mediante estos dos tipos de actividad.

8.- Véase a este propósito la comunicación de la Comisión Europea "Actuar en el plano local sobre cuestiones de empleo. Dar una dimensión local a la estrategia europea para el empleo", COM 2000/196.

Todos los artículos de la ley se deben entender con la perspectiva de las finalidades enunciadas por el art. 1 en el que se reconoce que un sujeto privado, como empresario, se puede dedicar a la producción y a la venta de bienes y servicios, no tanto para conseguir sus propios intereses sino para alcanzar un objetivo de carácter colectivo. Hay que subrayar que la cooperativa no pierde su carácter de empresa privada para adquirir otro de índole pública, sino que se le encomienda expresamente la realización de una "función social" que está reconocida por la Constitución Italiana.

El segundo elemento que es necesario destacar es la referencia a la comunidad como ámbito en el que es posible identificar ese interés general al que se remite la acción de la cooperativa. La ley fomenta un fuerte arraigo territorial y la capacidad de adaptarse a contextos complejos.

El tercer elemento expresado por el artículo 1 es la referencia a la promoción del hombre y la integración social de los ciudadanos: dicha referencia tiene un carácter global y general. La globalidad se manifiesta mediante la ausencia de referencias a necesidades específicas, para subrayar que las cooperativas no pueden ser simples prestadores de servicios: en cambio, se hace referencia a la promoción e integración como orientaciones constantes de la acción cooperativa. La generalidad se manifiesta mediante la referencia a los ciudadanos, es decir, no sólo a las personas en situación de desventaja sino a todas las personas que necesiten un apoyo para su crecimiento personal o social. Dentro de este amplio universo también se ubican las personas en situación de desventaja, para algunas de las cuales está contemplada también una forma específica de intervención, la inserción laboral.

Para entender la ley se debe subrayar la elección estratégica de hacer una distinción entre las cooperativas que prestan servicios a las personas, a las familias, a la comunidad, y las que desarrollan actividades de inserción laboral real. De esta forma las cooperativas de tipo A han podido desmarcarse de las asociaciones, de las que conservaban las finalidades, adquiriendo una estructura de empresa, y las de tipo B han podido diferenciarse de las cooperativas de producción de trabajo combinando la referencia comunitaria y los objetivos solidarios con la mutualidad tradicional.

Esta distinción queda bastante clara desde el punto de vista analítico. En cuanto a la relación entre el trabajo y las personas en condición de desventaja o debilidad, es posible identificar varias funciones desempeñadas por las empresas sociales:

1. rehabilitación y cuidados;
2. apoyo a la reinserción social;
3. formación y apoyo para favorecer la reinserción;
4. creación de demanda de empleo orientada específicamente hacia las personas desfavorecidas.

En términos generales, las dos primeras funciones atañen a la política social, mientras que la tercera y la cuarta incumben completamente a la política activa para el empleo y en este sentido se puede hablar de inserción laboral (Maiello, 1997). En los dos primeros casos el sector de actividad de la empresa social es el de los servicios a las personas, en el cuarto caso los sectores cubren todo el

espectro de las actividades productivas, y estas últimas son el medio para crear empleo. Es importante distinguir entre las distintas funciones puesto que, al tener objetivos diferentes, por necesidad deben tener herramientas distintas y seguir caminos diferentes.

Sin embargo, en la realidad suele ser difícil distinguir entre la inserción laboral real y la rehabilitación y cuidados. Esto se puede explicar por el afán de las organizaciones de dar respuestas en tiempos breves a todas las emergencias planteadas por las comunidades locales, y por la necesidad de hacer subir las facturaciones. Ambos enfoques hacen un flaco favor a la calidad social de las intervenciones. En cambio, con la distinción establecida por la ley 381 ha sido posible favorecer una especialización y, por consiguiente, un refinamiento de las intervenciones.

Sin embargo, junto con los elementos positivos arriba indicados debemos tener en cuenta algunas limitaciones importantes de la ley 381/91, en particular tres de ellas (Centro de estudios CGM, 1994):

a. la limitación de la presencia de socios voluntarios: el hecho de que los socios voluntarios no puedan superar el 50% del total de la base social constituye un elemento de rigidez inútil, sobre todo para las nuevas cooperativas, e impide esa articulación de la base social que representa una de las garantías más fuertes de la protección de las finalidades sociales de las cooperativas;

b. la ausencia de formas explícitas de protección del usuario que hubiesen favorecido las relaciones de las cooperativas con las instituciones públicas y que limitaran el peligro de que algunas iniciativas de carácter especulativo pudiesen acogerse a la fórmula de la cooperación social;

c. una visión demasiado selectiva. El apoyo a la inserción laboral está previsto únicamente para personas claramente desfavorecidas cuyas desventajas hayan sido "certificadas" de alguna forma, mientras que no se estimulan las iniciativas a favor de aquella franja mucho más amplia de ciudadanos que formalmente no están reconocidos como personas desfavorecidas y sin embargo viven en una situación de marginación o, de todas formas, tienen verdaderas necesidades de protección y apoyo social. Por lo que respecta a la gestión de los servicios, aunque la tipología reconocida por la ley dispone de un margen para su interpretación, resulta demasiado limitada. En la definición de dichas tipologías, la ley no ha tenido en cuenta la velocidad a la que evolucionan las necesidades que caracterizan las sociedades y las economías actuales.

## 4.- En el movimiento cooperativo y en el tercer sector

El desarrollo de la cooperación social ha disfrutado, y sigue disfrutando, de su pertenencia, a todos los efectos, tanto al movimiento cooperativo como al tercer sector. Del movimiento cooperativo la cooperación social mantiene (y en cierto sentido les otorga una nueva vitalidad) los caracteres del trabajo asociativo en el seno de una organización empresarial, los principios de democracia en la gestión y la puerta abierta, la vinculación parcial, por ley, a reparto de los beneficios. La pertenencia al tercer sector está justificada por su finalidad social explícita, por las aportaciones del voluntariado y, de forma más general, de los recursos gratuitos, por la motivación de las personas que trabajan en ellas, por su relación con la comunidad y el territorio, y por la aceptación, establecida en sus estatutos, de una vinculación total a la distribución de los beneficios.

La cooperación social, en este sentido, se caracteriza por su superación del concepto de mutualidad que, tradicionalmente, ha caracterizado al movimiento cooperativo. El principio mutualista reconoce que ciertas categorías o grupos de individuos comparten intereses muy homogéneos y susceptibles de ser satisfechos mediante una actuación organizada desarrollada de mutuo acuerdo mediante la fórmula del apoyo mutuo. La implementación en el ámbito empresarial de dicho principio constituye el carácter distintivo de la cooperación ordinaria. En la cooperación social, la acción empresarial se orienta hacia la consecución de objetivos de tipo solidario, caracterizados no (sólo) por las necesidades de grupos específicos o categorías, sino por el interés general de la sociedad.

En cuanto a su ubicación en el tercer sector, independientemente de un reconocimiento jurídico específico en ese sentido, en Italia el mundo complejo del tercer sector se suele dividir en cuatro grandes familias: el voluntariado organizado, las cooperativas sociales, las asociaciones con vocación social, las fundaciones con vocación social.

Los estudios sobre el tercer sector están de acuerdo en considerar que en los últimos años cada una de estas formas organizativas se ha labrado un espacio específico de intervención<sup>9</sup>. La aportación específica de la cooperación social es la de intervenir en todas las situaciones en las que, para conseguir unas finalidades sociales, es necesario dotarse de una estructura empresarial, por ejemplo, en el caso de la prestación de servicios que requieren una complejidad organizativa y profesionalidad, garantizadas mediante la contratación de personal remunerado (además de los voluntarios).

9.- Borzaga (1991); Cecop, CGM (1995), Barbeta (1996), Rossi (1996).

## 5.- La solidaridad como ventaja competitiva

La gran mayoría de las cooperativas sociales de Italia toman como base los principios y valores cuyo denominador común son la participación y la solidaridad y se esfuerzan por operar tomando como referencia las comunidades locales<sup>10</sup>. Entre los elementos que caracterizan este tipo de enfoque, además de los del movimiento cooperativo -gestión democrática y participativa; igualdad de condiciones entre los socios, puerta abierta y transparencia administrativa- debemos recordar:

- una dimensión compatible con la posibilidad de desarrollar entre los socios relaciones de conocimiento y colaboración positivas que permitan desarrollar e interpretar mejor la función social<sup>11</sup>;
- una especialización dirigida hacia áreas de necesidad concretas, orientada hacia la adquisición de competencias y capacidades de gestión respecto a las exigencias de los destinatarios de las intervenciones de la cooperativa para evitar, entre otras cosas, una prestación indistinta de simple mano de obra.
- la valorización de los diferentes recursos humanos cuyo referente es la cooperativa, independientemente de su forma de participación en la actividad de la cooperativa.

Todos estos elementos son importantes aunque los analicemos de uno en uno, pero se materializan y definen más adecuadamente en la perspectiva del principio de la territorialidad. La cooperación social italiana ha identificado desde sus orígenes un lazo orgánico entre la empresa y el territorio. Puede que esta sea precisamente la relación básica de la cooperativa social. De hecho, su actividad más esencial, su "core business", está constituido por la infraestructuración de la comunidad local en función de una respuesta eficaz, democrática y solidaria a una necesidad específica de carácter social. Esta predisposición está reflejada por la ley 381, pero podemos considerar que forma parte del código genético de la cooperación social.

Existen dos posibles interpretaciones del principio de la territorialidad (Scalvini, 1999). El primero se traduce en el compromiso de no sobrepasar los límites de un espacio geográfico determinado, "sin salir de casa", en un entorno protegido, garantizado, de alguna forma, por el hecho de que todos los demás actores se comportarán de la misma manera, evitando situaciones de competitividad que, en un sector de actividad como el de las cooperativas sociales, pueden resultar todo

10.- *Federsolidarietà, la Federación que organiza las cooperativas sociales dentro de Confcooperative (véase más adelante el párrafo sobre la representación política) ha plasmado todo esto en un "Código ético de la cooperación social" que rige a todas las cooperativas asociadas.*

11.- *Véase, en particular, Scalvini (1991)*

menos positivas, como demuestran muchas experiencias recientes. Sin embargo, existe otra interpretación que podríamos definir como la de "territorialidad activa", que consiste en introducirse cada vez más en la comunidad local involucrando, cada vez más y al mismo tiempo, dicha comunidad en la cooperativa. He aquí que la participación democrática, la dimensión, especialización y explotación de los recursos humanos deben ser medidos principalmente en relación con el ámbito territorial de referencia y su comunidad<sup>12</sup>.

Los estudios sobre cooperación social (en particular los del Centro de estudios CGM, 1994) han mostrado la existencia de dos modelos distintos, uno definido como solidario, que se ajusta totalmente a la definición de empresa social adoptada con anterioridad (véase nota 2) y uno que se ha dado a conocer como autogestionario, que desarrolla principalmente aspectos ligados a la cooperación tradicional<sup>13</sup>. Naturalmente existen muchas situaciones intermedias e hibridaciones entre los dos modelos. Sin embargo, lo que aquí queremos apuntar es que el desarrollo de la cooperación social y, en última instancia, su éxito dependen del predominio cuantitativo y estratégico del modelo solidario y de la asunción plena del principio de territorialidad activa.

En este análisis de los factores que han permitido el desarrollo de la cooperación social es de fundamental importancia entender que la cooperación social encuentra en sus finalidades y, por consiguiente, en la motivación de las personas que en ella trabajan y en las modalidades organizativas y operativas que escoge, sus ventajas competitivas, especialmente respecto a la creación de mercados sociales, a la aparición de nuevas iniciativas, a la innovación en los servicios, en la manera de producirlos y en la redefinición del contenido de las profesiones. Vemos como esta ventaja se declina para la cooperativa social en cuanto empresa social y en cuánto intérprete tanto de la tradición cooperativa como de la tradición "non-profit"<sup>14</sup>.

**Relaciones de confianza.** Uno de los motivos principales que obstaculizan la oferta privada de servicios con ánimo de lucro es la existencia de asimetrías informativas entre productor y consumidor que determina una opacidad en las transacciones y por consiguiente una resistencia a orientar el consumo hacia los servicios. El consumidor encuentra dificultades concretas en el control de la calidad de

12.- Véase también, a este respecto, Lepri (1992).

13.- El modelo solidario: énfasis sobre la finalidad solidaria de la cooperativa; se subraya y se busca la conexión con la comunidad local mediante, entre otras cosas, una fuerte integración con el voluntariado; desarrollo a través de la contención dimensional y proliferación de nuevas iniciativas, generadas con frecuencia por cooperativas sociales preexistentes; especialización en un sector de intervención determinado; se privilegian los servicios territoriales y domiciliarios, debido con frecuencia, entre otras causas, a la escasez de disponibilidad patrimonial; consorcio sobre una base territorial, siendo esta una herramienta útil para la integración empresarial y para la prestación de algunos servicios generales.

Modelo autogestionario: atención a los aspectos mutualistas de la iniciativa; importancia de la capitalización de la cooperativa y su disponibilidad de acceso a créditos; atención a los servicios de tipo residencial, gozando a menudo de una buena disponibilidad económica y de infraestructuras; desarrollo mediante la expansión de la cooperativa en sí, diversificando la acción incluso en favor de varias categorías de usuarios; servicios generales gestionados internamente. Sin menoscabo para el valor de la solidaridad y la importancia de la relación con los ciudadanos, las iniciativas que adoptan dicha fórmula subrayan sobre todo el valor de una estructura social fuerte y autogestionada, capaz de ofrecer profesionalidades específicas y, por consiguiente, de dar respuesta a un abanico de necesidades sociales. Importancia del balance financiero social.

14.- Carlo Borzaga ha tocado estos temas en varios trabajos, la síntesis presentada aquí está extraída de Borzaga e Maiello (1998). Para cualquier aspecto relacionado con los recursos humanos, véase Borzaga (a cargo de) (2000).

dichos servicios, y a menudo incluso de la cantidad, y por tanto en determinar si el precio que se le pide se corresponde con su valor real. El productor, si tiene ánimo de lucro, está capacitado para engañar con cierta facilidad al consumidor, maximizando sus beneficios principalmente mediante el recorte de la calidad. Esta situación impide o limita la creación de una demanda de servicios de pago y desacelera el proceso de transformación del modelo de consumo que comporta el paso de una situación donde prevalecen los bienes a otra con mayor contenido de servicios. Este es un proceso que de por sí ya es difícil porque requiere que los consumidores modifiquen su mentalidad y comportamiento. Desde este punto de vista, una cooperativa social creada en el interés tanto de los consumidores/usuarios como de la comunidad local y de las personas que en ella trabajan, puede garantizar la calidad de los servicios ofrecidos y contribuir a crear un sistema de relaciones de confianza entre consumidores y productores. De hecho, el reparto de beneficios está limitado y, por tanto, no se ve estimulada a reducir la calidad de los servicios ofrecidos para que el empresario gane más dinero. A esta forma de control indirecto se añade, en el caso de un *multi-stakeholder*, el control directo garantizado por su participación como miembros y en los órganos de gestión de los consumidores, de sus representantes o de los representantes de la comunidad local, como los voluntarios. La instauración de relaciones de confianza entre productores y consumidores de servicios favorece el nacimiento de una demanda remunerada y, al mismo tiempo, hace más fácil la identificación de la existencia de dicha demanda y la definición de su cantidad. Las distorsiones del modelo de consumo explicadas anteriormente generan dificultades en la detección de las preferencias de los consumidores.

**Un mayor compromiso por parte de los trabajadores.** Las cooperativas sociales están constituidas por un grupo de personas que, aunque a menudo defienden intereses distintos, comparten el objetivo de la organización, garantizan un nivel de compromiso elevado, sobre todo cuando existen unos contratos de trabajo que los economistas definen como incompletos. El control del compromiso es un aspecto de gran relevancia en la prestación de servicios a las personas y a la comunidad que se caracterizan por sus altas dosis de relacionalidad. En un sector como este, donde la calidad del producto depende principalmente del compromiso de los trabajadores, el control de dicho compromiso es más difícil y, por consiguiente, más caro. Ningún contrato de trabajo le puede imponer al “encargado” una empatía con niños, ancianos o discapacitados. Son precisamente las dificultades las que demuestran el compromiso de los trabajadores y las posibles conductas oportunistas, una de las causas de la escasa eficacia de los centros públicos de prestación de servicios y la difusión todavía limitada de empresas con ánimo de lucro en este tipo de actividad.

**Flexibilidad y contención de los costes.** Las cooperativas disponen de un elevado grado de flexibilidad en el uso de los recursos humanos. Ésta es una característica típica de las organizaciones con finalidad social pero, en el caso de las cooperativas sociales, resulta reforzada por sus mejores aptitudes organizativas. Esta flexibilidad se hace patente sobre todo en la estructuración de los horarios de trabajo, y por consiguiente, en la prestación de los servicios, en la mayor variedad de tareas que los trabajadores pueden y aceptan desempeñar y en la aplicación de los estándares. En general, en las empresas sociales la flexibilidad no sólo se traduce en una reducción de costes, sino también en una mayor calidad. Las empresas sociales se caracterizan por unos salarios inferiores a los de los

centros públicos de prestación de servicios y de las empresas con ánimo de lucro -es decir, la definición de los salarios se calcula según el presupuesto disponible y no al revés- que se ven compensados por otros aspectos de la prestación laboral. Algunas investigaciones sobre el coste de la mano de obra en estas organizaciones han demostrado que los niveles salariales suelen ser inferiores a los de los centros públicos y de las empresas con ánimo de lucro, sin que ello comporte una mayor movilidad de los trabajadores, ya que existe un mecanismo de compensación entre la remuneración monetaria y otras características del trabajo: participación en los objetivos de la organización, mayor flexibilidad, mejor ambiente de trabajo. Además, se puede añadir que la participación en el control también por parte de grupos de interés, como los consumidores y los voluntarios, distintos de los que obtienen beneficios monetarios de su pertenencia a la organización, deberían garantizar un control operativo de los costes, sobre todos si los consumidores reciben los servicios por dinero. Además, el hecho de que los consumidores a menudo participen como coproductores, reduce los costes de producción favoreciendo su compromiso directo en la misma, tanto merced al trabajo voluntario como reduciendo los estímulos para adoptar conductas oportunistas.

**Recursos gratuitos.** Finalmente, las empresas sociales tienen la capacidad de atraer recursos humanos y económicos procedentes de la comunidad local: el trabajo voluntario (Lepri, 1995), importante, sobre todo, en las fases de arranque de la iniciativa, ya que reduce sensiblemente los costes de implantación, y para mantener vivos los lazos con la comunidad de referencia, y cuyas prestaciones tienen a menudo un alto grado de especialización; las donaciones, usadas tanto para cubrir los costes de gestión como para conformar el capital de ejercicio.

Dentro de las cooperativas sociales estas ventajas se solapan creando con frecuencia efectos cumulativos, que aportan espacios significativos para la innovación organizativa y social.

## 6.- Representación política y desarrollo empresarial

### La cooperación social y las Centrales cooperativas

El fenómeno de la cooperación social se ha desarrollado dentro del marco organizativo e institucional de la cooperación italiana. Como sabemos, en Italia el movimiento cooperativo se ha organizado tradicionalmente en Centrales cooperativas que, históricamente, han tenido un carácter político e ideológico: la Lega, liga de cooperativas pertenecientes al área socialista y comunista, la Confcooperative, de matriz católica, la AGCI, de carácter secular, la UNCI, originada por una escisión de Confcooperative. Además de estas tendencias ideológicas, las Centrales cooperativas italianas tienen dos elementos más de distinción respecto a las organizaciones similares de otros países europeos:

- combinan, dentro de una realidad unitaria, cooperativas de sectores diferentes (de crédito, de consumo, de producción-trabajo, agrícolas, de la vivienda, etc.);
- son objeto de un reconocimiento publicista con delegación al ejercicio de la función de revisión periódica de las asociadas.

Aun siguiendo caminos organizativos diferentes, la cooperación social ha encontrado su posición principalmente dentro de las dos grandes Centrales cooperativas. Confcooperative ha reconocido, desde que surgiera el fenómeno, una especificidad fuerte, que se ha materializado primero en la creación de una oficina de coordinación (1981/1985), luego en un Comité de promoción (1985/1987) y por último en la creación en 1988 de una Federación específica (Federsolidarietà) que se ha unido a las 6 que ya existían. En pocos años, pues, pudo surgir así una organización nacional que, a pesar de su disparidad por consistencia y relevancia, está presente en todas las regiones. En cambio, la Lega siempre ha englobado la experiencia de la cooperación social en el marco más amplio de la cooperación de servicios; por consiguiente, incluso desde el punto de vista organizativo, las cooperativas sociales afiliadas a la Lega quedan organizadas en el seno de la Associazione Servizi (Asociación de Servicios).

Desde el punto de vista cuantitativo, en fecha 30/4/2000 las cooperativas sociales afiliadas a Federsolidarietà/Confcooperativas eran 2.521 y 950 a la Lega; en las otras dos Centrales sólo constaban unas pocas unidades, aunque estas dos organizaciones están llevando a cabo un reconocimiento organizativo explícito de la cooperación social.

Sin duda, la fuerte relación con el movimiento organizado de la cooperación ha desempeñado un papel que ha favorecido su implantación en el plano institucional -hasta conseguir la promulgación de la Ley 381- y ha hecho posible que la cooperación social se conectara e integrara a nivel nacional, gracias al sistema de interconexiones específico de cada Central.

Durante cierto tiempo, hacia mediados de los años '90, la cooperación social pareció incluso ser el lugar donde se llevaba a cabo una experimentación avanzada para la superación, dentro de la actividad empresarial, de las agrupaciones político-ideológicas de las diferentes Centrales cooperativas. Aunque dicha experimentación se concluyera hacia finales de la década por motivos en gran parte externos a la cooperación social, ha dado origen a unas experiencias sumamente significativas.

Por otra parte, dados dichos factores positivos, el desarrollo de la cooperación social dentro del sistema de cooperación tradicional ha puesto en marcha un proceso de redefinición de opciones y relaciones, institucionales y organizativas muy complejo y que aún no se ha concluido. De hecho, la rápida aparición de una nueva forma de cooperación, caracterizada además por notables elementos de discontinuidad respecto a la anterior experiencia, ha coincidido con una fase crítica, y en cierto sentido, de declive de áreas tradicionalmente muy significativas de la cooperación, como la agrícola, la construcción de viviendas y, por último, la construcción en general que se ha visto fuertemente afectada tanto por la evolución estructural del sistema económico nacional, como por cambios de rumbo políticos y empresariales no siempre acertados. De esta forma arrancó un proceso, no siempre lineal, de redefinición de equilibrios organizativos, de opciones políticas y de liderazgo, donde inciden tanto la resistencia y persistencia de opciones cooperativas que ya necesitan ser ampliamente revisadas, como una dificultad política de la cooperación social para señalar nuevas hipótesis de trabajo al mundo cooperativo en su conjunto.

## Los consorcios

Uno de los caracteres distintivos de la cooperación social italiana y uno de los factores principales de su éxito es la creación de consorcios. El primer consorcio de cooperativas sociales nació en 1983 en Brescia, posteriormente imitado por numerosas otras iniciativas. A principios del año 2000 se han censado 110 consorcios territoriales, pero el ritmo de su aparición está aumentando especialmente en las regiones del sur.

Esta modalidad organizativa tiene raíces profundas en el movimiento cooperativo. De hecho, junto con la integración político asociativa, el desarrollo de los consorcios constituye la otra evolución típica de la experiencia cooperativa. Esto es lo que ha ocurrido a lo largo de las décadas en los sectores agrícola, de la vivienda, de la producción y trabajo, y en los últimos quince años, con un ritmo cada vez más acentuado, está ocurriendo lo mismo en la cooperación social.

Para la cooperativa individual, la creación de un consorcio representa la forma de responder a exigencias que sólo pueden ser satisfechas alcanzando una dimensión comercial adecuada. Se trata de desarrollar nuevos mercados, de aceptar contratos de obras ingentes, de dotarse de servicios internos especializados con suficiente tamaño y capacidad operativa según las necesidades. Ante éstas y a otras situaciones a las que la empresa individual no puede dar respuesta mediante un simple crecimiento dimensional, las cooperativas no tienen tendencia a reaccionar agrupándose en una única empresa mediante adquisiciones y fusiones, sino a través de la creación de una estructura societaria estable de segundo nivel.

El propósito de los consorcios territoriales puede ser resumido de la siguiente forma: diseño y puesta en marcha de nuevas actividades, con canalización de recursos humanos, financieros y de comitentes; apoyo a las cooperativas en su actividad comercial; coordinación de las actividades de las cooperativas con el objeto de incrementar la efectividad de su actividad social; promoción cultural interna y externa; formación del personal; gestión colectiva de algunas funciones empresariales.

El por qué de una opción de este tipo, además de los motivos que también impulsan a otras empresas no cooperativas, puede ser reconducido a la evolución y características propias del fenómeno cooperativo. De hecho, dicho fenómeno está marcado, en cierta medida, por una dimensión comunitaria que, de alguna forma, la agregación de los socios tiende a mantener viva y que, por norma, resulta compatible con unas dimensiones de empresa no demasiado grandes. Además, el principio cooperativo, dados sus resultados positivos en las relaciones internas a las realidades individuales de primer nivel, con dicha opción tiende a replicarse incluso en agregaciones de nivel superior<sup>15</sup>.

Dichos aspectos han alcanzado un peso específico aún más grande en la experiencia de la cooperación social italiana caracterizada, como ya hemos indicado varias veces, por un arraigo territorial fuerte y por una intensa relación con las comunidades de referencia. Esto ha llevado de forma casi natural a la constitución de consorcios locales que sostienen y refuerzan la actividad de las cooperativas. Dichos consorcios se caracterizan por tres elementos principales:

- la territorialidad, por lo que el consorcio está formado por cooperativas que operan en una área geográfica definida dentro de la cual desarrollan su actividad;

*15.- Además, hay que subrayar como esta orientación, propia de la tradición cooperativa, en las últimas dos décadas ha sido fuertemente cuestionada ya que en muchas áreas de la organización cooperativa se consideraba que la fórmula del consorcio resultaba poco moderna e inadecuada para hacer frente a la necesidad de llevar a cabo una acción empresarial incisiva, realizable de forma mucho más eficaz mediante unidades societarias de gran tamaño. Nace de aquí una fuerte presión para llevar a cabo unos procesos de concentración que, además, en muchos casos han dado resultados poco alentadores. En los años '80, una estribación de este debate ha alcanzado el ámbito interno de la cooperación social, lógicamente con referencia a situaciones mucho más modestas. De hecho las "grandes" cooperativas de servicios sociales alcanzan, como mucho, los 500 empleados y sus facturaciones no superan casi nunca los 20 mil millones de liras. Se trata, por lo tanto, de dimensiones relativamente reducidas, que, sin embargo, resultan importantes si las comparamos con los 30/40 empleados propuestos, en el seno de Federsolidarietà, como cifra que se aconseja no superar para mantener "unas relaciones interpersonales significativas" dentro de la estructura social, considerando que ésta es una condición indispensable para garantizar la calidad en las intervenciones sociales.*

- la intersectorialidad, realizada agregando cooperativas que desarrollan actividades diferentes, bien de servicios sociales, bien de inserción laboral, donde el consorcio evita asumir una caracterización especialista;
- la promocionalidad innovadora que, gracias a la aglutinación de las experiencias de las diferentes cooperativas, lleva al consorcio a ser el sujeto activador y propulsor de nuevas iniciativas de cooperación en sectores nuevos.

Alguna reflexión sobre estos elementos. Para empezar, la reducción de las dimensiones del área geográfica de referencia de los consorcios: de una dimensión que tomaba como referencia principal la de su provincia se está pasando a dimensiones subprovinciales según la idea, contenida en el principio de subsidiariedad, que es necesario llevar la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades lo más cerca posible del lugar donde estos se originan y, por consiguiente, a las personas afectadas por ellos o que los manifiestan.

En segundo lugar la acción conjunta, promovida por los consorcios, de cooperativas sociales pertenecientes a sectores y tipologías diferentes, permite experimentaciones inéditas en términos de integración de las respuestas. A través del consorcio, por una parte es posible cubrir los ámbitos que incluyen la lectura de las necesidades, cuidados y rehabilitación, inserción laboral y reintegración social; por otra, es posible actuar sobre la presencia compartida, cada vez más difundida, de formas diferentes de desventaja que los enfoques tradicionales de tipo sectorial tienden a afrontar de forma fragmentaria<sup>16</sup>.

Finalmente, como ya hemos indicado, los consorcios mantienen las características básicas de las unidades que los constituyen; en el caso de los consorcios de cooperativas sociales, esto también afecta al elemento de la solidaridad. De esta forma los consorcios no defienden sólo los intereses de las cooperativas asociadas sino también los de la comunidad, impulsando un sistema de cooperación social que favorece a la auto-organización y la ciudadanía activa. Por tanto podemos decir que los consorcios territoriales son los consorcios de las cooperativas que existen, pero también de las que no existen (todavía).

En este sentido, recientemente hemos empezado a notar un fuerte incremento de la calidad en el papel de los consorcios. Están empezando a desempeñar el papel de puntos de referencia para las políticas activas -sociales y laborales- de los territorios. Este papel se manifiesta principalmente en la capacidad de lectura general de las necesidades -que ya no es únicamente la suma de las "visiones del mundo" individuales de las cooperativas sino una visión de conjunto- apoyadas por líneas estratégicas que orientan la actividad del consorcio y sostienen la creación de una demanda pública y privada.

16.- Casos típicos son el trastorno psíquico asociado al consumo de drogas o las diferentes problemáticas asociadas al desempleo de larga duración. Los problemas suelen ser detectados y tratados individualmente por los servicios, como se suele decir, competentes.

La aparición de los primeros consorcios territoriales ha hecho madurar muy pronto la idea de un consorcio nacional capacitado para actuar como catalizador. Así, en 1987 nace CGM, Consorcio nacional de la cooperación de solidaridad social Gino Mattarelli. En abril de 2000 contaba con la adhesión de 50 consorcios territoriales que a su vez contaban con la afiliación de 800 cooperativas sociales<sup>17</sup>.

Al lado de las estructuras tradicionales de agregación político-sindical representadas por las Centrales cooperativas, se está desarrollando un sistema empresarial integrado, caracterizado por una articulación sobre tres niveles.

El primer nivel está formado por las cooperativas de base. Éstas tienen tendencia a especializarse en una necesidad determinada (cooperativas de tipo a) o en una actividad productiva específica (cooperativas de tipo b) y a mantener circunscrito su ámbito de acción, conectándose de manera orgánica y estable a una comunidad local concreta. En resumidas cuentas, tienden a configurarse como unidades operativas dotadas, en su interior, de las funciones necesarias para garantizar la calidad y el control del producto/servicio ofrecido.

En cambio, las funciones que apoyan el desarrollo estratégico son administradas por los consorcios de segundo nivel, que se encargan del marketing (actuando, en los casos oportunos, como contratistas generales), del soporte administrativo, de la formación y desarrollo de los recursos humanos, de la consultoría y del apoyo organizativo y directivo a los socios y a las nuevas cooperativas en fase de implantación. Dos ventajas de especial importancia ofrecidas por los consorcios están representadas por las formas de consolidación y transferencia del know-how generado por las cooperativas y por la oportunidad de optimizar, a favor del sistema en su conjunto, la administración de ese recurso tan raro y estratégico que es la capacidad de gestión empresarial.

El tercer nivel, representado por el consorcio nacional, gestiona funciones estratégicas a largo plazo como las actividades de investigación, la formación de los directivos y los formadores de los consorcios locales, de asistencia y desarrollo, y además, cuando es posible y oportuno, asume el papel de contratista general para las operaciones de envergadura nacional.

En su conjunto, el sistema de consorcios tiende a configurarse como una empresa-red que se desarrolla de forma consciente, según un proyecto definido, y se caracteriza a la vez por la autonomía de los distintos sujetos y por su relevante integración, reforzada y garantizada por lazos societarios específicos. Es evidente que una organización de este tipo ofrece problemas notables tanto desde

17.- En 1999 nació el consorcio nacional Drom al que están afiliados los consorcios regionales de cooperativas sociales creados en el seno de la Lega, o liga de cooperativas. Además de los que tienen vocación territorial, también han aparecido algunos consorcios con características de mayor especialización respecto a actividades concretas (creación de oportunidades empresariales, formación, gestión de proyectos europeos), o estrechamente relacionados con experiencias asociativas. Particularmente relevantes: el consorcio SOLARIS promovido por ACLI (Asociación Cristiana Trabajadores Italianos) fundado en 1993, que aglutina unas 160 cooperativas; Compagnia delle Opere, que en el ámbito de la de la Federazione Compagnia delle Opere Non Profit (Federación Compañía de las Obras Sin Animo de Lucro), junto con asociaciones, centros escolares y organizaciones sin ánimo de lucro, también aglutina a muchas cooperativas sociales; Impresa Rete, creado en 1998 y constituido por aproximadamente cien cooperativas sociales, consorcios y asociaciones.

el punto de vista de las modalidades de gobierno como en lo que concierne al flujo y negociación de los recursos necesarios para cubrir los costes y estructuras de segundo y tercer nivel.

Estos problemas están claramente manifestados por el análisis de los balances de la red CGM según el cual resulta que con el sustancial incremento de facturación y beneficios de las cooperativas de la red (Currao, 2000), se aprecia una dificultad general en las cuentas económicas de los consorcios. La contradicción se ve agudizada por el hecho de que en la base de los buenos resultados de las cooperativas está, de forma significativa, el valor económico generado por el consorcio, según demuestran unas comparaciones más sofisticadas llevadas a cabo sobre los sistemas de pequeñas empresas y las cooperativas sociales no ligadas a un consorcio.

## **7.- Conclusiones: problemas actuales y perspectivas de futuro**

En los últimos años se ha producido una aceleración notable en el crecimiento del número de cooperativas sociales y de las personas que trabajan en ellas.

Las causas de este crecimiento son múltiples. El factor más importante, y con mucho, es el éxito del modelo de la cooperación social como forma de auto-organización de los ciudadanos, capaz de dar respuesta a necesidades cada vez más diversificadas, creando valores sociales y económicos. Tras años de experimentaciones pioneras y de crecimiento constante pero sin afán de protagonismo, las cooperativas sociales están hoy entre los actores principales de la reforma de las políticas sociales y laborales.

En el marco delineado por el éxito de la cooperación social se inscriben las estrategias de grandes organizaciones del tercer sector pertenecientes tanto al área del asociacionismo como del voluntariado. Como evolución natural de sus articulaciones territoriales, estas organizaciones han empezado a dar vida a cooperativas sociales que, cada vez más, se tienen que enfrentar a servicios complejos y mercados en expansión. El fenómeno es muy interesante y está dando vida a experimentaciones de gran relevancia, a especializaciones, a alianzas y a una redefinición de los papeles en el seno del tercer sector. El único interrogante de esta evolución, pero no por eso menos importante, es el hecho de que, a veces, las cooperativas sociales creadas por asociaciones u organizaciones de voluntariado no disfrutan de mucha autonomía, es decir, son una especie de simple brazo operativo para la gestión de partidas presupuestarias y esto frena sus potencialidades y carga innovadora.

Otro actor de este crecimiento es la administración pública que desempeña un papel ambiguo: una parte de ésta está acelerando y recalificando el proceso de externalización de servicios, dentro de una estrategia consciente de transformación del estado social; y otra parte, externalizando fragmentos de su estructura e impulsando a algunos funcionarios a convertirse en socios de cooperativas sociales, está fomentando por un lado la aparición de cooperativas frágiles y desmotivadas y por otro está dando vida a una cooperación social impropia creada simplemente juntando entre sí a personas empleadas en trabajos socialmente útiles.

Finalmente, debemos recordar que el sector de los servicios a las personas, a las familias y a la comunidad es un mercado en expansión y en muchos casos estamos viendo la aparición de cooperativas sociales donde el término "social" no hace referencia a la finalidad, según el espíritu de la ley 381 y según se desprende de la historia de la cooperación social, sino que indica el sector de pertenencia. Esto significa que, para algunos, la cooperativa social parece el mejor método para producir y vender los servicios sociales.

Se trata, pues, de un entorno rico y articulado donde al lado de muchas luces también encontramos algunas sombras que debemos tener en cuenta. Hay dos problemas que parecen perfilarse con mayor fuerza. En primer lugar, el riesgo de un aumento considerable de la mortandad de las cooperativas sociales. Este tipo de empresa siempre se ha caracterizado por una mortandad baja, muy por debajo, por ejemplo, de la de empresas de dimensiones comparables en los mismos territorios. Esto se ha debido tanto a la motivación y el compromiso de los socios que han permitido la refinación de técnicas de supervivencia difíciles de implementar en otros tipos de empresas, como por el desarrollo de los consorcios, fenómeno característico de la empresa social italiana, que han representado un refuerzo y una red de protección para las cooperativas sociales. En cambio, algunas de las cooperativas recién nacidas muestran una gran debilidad sobre todo en su función empresarial y en la estructura social que, en muchos casos, pone en entredicho su propia existencia.

En segundo lugar, el riesgo de una competencia destructiva en mercados aún por estructurar y normalizar. Es decir, en mercados donde la demanda pública todavía no es suficientemente consciente de sí misma y, entre otras cosas, por lo menos en parte acepta que el precio no sea un indicador de la calidad, y donde una gran parte de la demanda privada todavía está inactiva o recurre al empleo sumergido. En estos casos la competencia puede llegar a basarse incluso en un simple recorte salvaje de los costes.

En este escenario parece oportuno retomar y reforzar una indicación que pertenece a la historia y naturaleza de nuestro movimiento: el crecimiento de la cooperación social, con las oportunidades y los problemas que conlleva, realza con fuerza el papel de los consorcios territoriales para apoyar y garantizar la auto-organización de los ciudadanos, del desarrollo, del refuerzo y de la difusión de las cooperativas sociales, en la construcción de mercados sociales adecuados al crecimiento de las necesidades.

## 8.- Bibliografía

- AA.VV. *Verso l'impresa sociale*, Milán: Edizioni CGM, 1992
- CENTRO STUDI CGM *Primo rapporto sulla cooperazione sociale*, Milán: Edizioni CGM, 1994.
- CENTRO STUDI CGM *Secondo rapporto sulla cooperazione sociale*, Turín: Fundación Agnelli, 1997.
- BARBETTA, Gian Paolo, *Senza scopo di lucro*, Bologna: Il Mulino, 1996.
- BORZAGA, Carlo *Il terzo sistema. Una nuova dimensione della complessità economica e sociale*, Padua: Fundación Zancan, 1991.
- BORZAGA Carlo, La cooperación social en Italia, *Ciriec-España*, n° 21, 1995, pp. 125-138.
- BORZAGA Carlo, *Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali. Un'analisi comparata tra modelli di gestione*, Fondazione Italiana per il volontariato, 2000.
- BORZAGA Carlo y MAIELLO Marco, The Development of Social Enterprises. En BORZAGA Carlo, Santuari Alceste (edited by), *Social Enterprises and New Employment in Europe, Regione Autonoma Trentino Alto Adige* in cooperation with European Commission- D.G. V and CGM – Consorzio nazionale della cooperazione sociale, 1998.
- CECOP, CGM, *L'impresa sociale: una chance per l'Europa*, 1995.
- CURRAO Giuseppe, *I bilanci della rete CGM*, Centro studi CGM, 2000.
- DONATI Pierpaolo *Sociologia del terzo settore*, Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1996.
- GABINET D'ESTUDIS SOCIALS, *Les cooperatives socials a Europa*, Barcelona: IFPC – Generalitat Catalana, 1995.
- LEPRI Stefano, Specializzazione, territorialità, piccola dimensione: l'ipotesi cooperativa per la qualità dei servizi *Impresa sociale*, Quaderno n°2, 1992.
- LEPRI Stefano, I volontariato in cooperativa sociale: elemento di successo, *Impresa sociale*, n° 24, marzo/abril, 1995.
- MAIELLO Marco, L'inserimento lavorativo, in CENTRO STUDI CGM, *Imprenditori sociali*, Turín: Fundación Agnelli, 1997.
- MAIELLO Marco, *Servizi sociali e nuova occupazione: l'esperienza delle nuove forme di imprenditorialità sociale in Europa*. Vol. II Studi di caso, Regione Autonoma Trentino Alto Adige in collaborazione con la Commissione Europea - D.G. V e CGM – Consorzio nazionale della cooperazione sociale, 1994.

- MCKINSEY (1994), Le esigenze della solidarietà sociale e il ruolo della cooperazione sociale, Milán: CGM, 1994. Ahora también en *Impresa sociale* n° 16, 17 y 18.
- PEZZINI Enzo, Le consortium CGM, le développement d'une entreprise réseau. En COTÉ D. (dir), *Les holdings coopératifs: évolution ou transformation définitive?*, Bruxelles: De Boeck, 2001.
- ROSSI Giovanna, Il caso italiano. En DONATI, 1996.
- STANZANI Sandro, La cooperazione sociale, in DONATI, 1996.
- SCALVINI Felice, Piccola dimensione perché?, *Impresa sociale*, n° 3, julio-septiembre, 1991.
- SCALVINI Felice, La nuova legge sulle cooperative sociali: alcune chiavi interpretative, *Impresa sociale*, n°4, octubre-diciembre, 1991.
- SCALVINI Felice, Politiche sociali attive per il welfare di comunità, *Impresa sociale*, n° 35, septiembre-octubre, 1997.
- SCALVINI Felice, I territori della cooperazione sociale, *Impresa sociale*, n°47-48, septiembre-diciembre, 1999.