

Allò públic-comunitari com a alternativa d'allò públic-privat

Document de treball

Xavier J. Calafat Martínez
octubre de 2021

Índex

| | |
|---|----|
| 1. Introducció | 3 |
| 2. Metodologia i justificació de la recerca | 6 |
| 3. El model d'aliances público-privades | 8 |
| 4. La col·laboració público-comunitària | 10 |
| 4.1. Estat de la qüestió | 10 |
| 4.2. Anàlisi dels casos de les "Empreses Recuperades" a l'Argentina i la Banca cooperativa del Quebec | 13 |
| 5. Apunt final | 18 |

1. Introducció

Des de l'inici de la crisi econòmica del 2008 i el triomf del model de gestió econòmica neoliberal s'ha produït un desmantellament dels Estats del Benestar sorgits dels pactes de la postguerra després de la Segona Guerra Mundial. Si bé des de la ciència social s'han ofert múltiples anàlisis sobre les conseqüències d'aquest model, el geògraf britànic David Harvey ens ofereix una més reveladora al parlar de la **“desposseïció dels drets de les persones”**¹. La de l'“acumulació per desposseïció” pot ser una considerada una de les aportacions més explicatives que tenim per comprendre com el **neoliberalisme** impacta sobre les societats a nivell global, vulnerant de manera sistemàtica drets socials, econòmics i culturals. Exemples d'aquesta dinàmica els trobem en les famoses “retallades” o els rescats financers, que han consistit en la transferència de rendes i salaris indirectes de les classes socials més baixes cap a les més altes.

En aquest context de precarietat sistèmica, s'han buscat, a la desesperada, noves formes de gestió de recursos públics centrades en aprimar la grandària de la despesa pública i que han donat lloc a l'orquestració dels recursos públics per part de sectors privats. Així, podem observar com **l'externalització ha pres en moltes ocasions la forma d'aliances públic-privades, és a dir, la concessió per part de l'Estat a empreses privades de la comercialització o prestació de béns i serveis públics**. En altres ocasions, s'han fet servir altres formules, com els contractes públics i la subcontractació².

L'actual crisi econòmica derivada de la pandèmia de la COVID-19, que ha obligat a aturar les economies a nivell mundial, ha tornat a posar el model públic-privat a la palestra del debat polític. **La Unió Europea ha engegat els fons de recuperació Next Generation per poder reconstruir l'economia**. La rebuda d'aquests a l'Estat espanyol pareix que estarà mediada pels anomenats PERTE (programes per a la recuperació, transformació i resiliència). Això suposarà la modificació dels processos de tramitació i d'adjudicació de contractes públics per tal d'agilitzar-los, tot **dirigint els fons cap a grans empreses multinacionals**. Dels 27 projectes que esperen l'aprovació del Govern espanyol, hi consten grans corporacions com l'empresa Naturgy.

Segons les primeres informacions que tenim - malgrat aquest procés no s'està duent amb transparència -, aquests fons permetran una associació de "coïnversió" entre el Govern de l'Estat Espanyol i, entre d'altres, grans grups de l'Ibex-35. Per Reial Decret es preveu crear consorcis o agrupacions com a instruments de col·laboració públic-privada per a l'execució del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència de l'Economia Espanyola.

En aquest moment històric, **davant d'aquesta nova transferència de capital públic cap al sector privat, cobra rellevància social i política la qüestió de les aliances públic-privades. Quins efectes generen en l'economia? Serveixen per relançar sectors econòmics productius? Quin cost suposa per l'Administració Pública?** Aquestes són algunes de les preguntes que volem inictar a partir d'aquest document de treball.

¹ Harvey, D. (2004) “El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión” en *Socialist Register*

² Observatori DESC (2021), *Radiografia i impacte de la contractació pública catalana en drets humans*. <https://observatoridesc.org/ca/radiografia-i-impacte-contractacio-publica-catalana-drets-humans>

D'altra banda, resulta necessari que, en cas que aquestes fórmules d'aliança amb el sector privat no siguin útils per respondre a les problemàtiques econòmiques i socials que se'ns plantegen en l'actual context polític i social, cal trobar fórmules alternatives. Alternatives que puguin servir per solucionar les greus situacions socials de desigualtat i que, alhora, tinguin la capacitat de procedir a un redisseny dels mercats de forma tal que no es produeixin les vulneracions de drets que estem vivint.

En aquest punt, **s'ha d'atendre a l'Economia Social i Solidària i a l'anomenat Tercer Sector**. Aquest sector de l'economia fonamentada sobretot en cooperatives presenta **grans avantatges a l'hora de configurar mercats i sistemes productius on no es vulneren els drets de les persones al temps que permeten mantenir la producció**. Malgrat això, les cooperatives que fonamenten la seva acció en una sèrie de principis ètics i socials, pateixen grans impediments, a l'estar insertades i dependre d'estructures econòmiques que es regeixen segons les pautes clàssiques d'acumulació. **Les experiències exitoses d'aquest tercer sector (anomenat així per ser un sector a mig camí entre el sector públic-estatal i el sector privat-mercantil) encara son bastant reduïdes** o centrades en sectors econòmics que donada l'estructuració de les cadenes de producció global i el sistema-món capitalista tenen poca rellevància alhora de garantir noves formes de producció i intercanvi a gran escala.

Per això, noves veus dins d'aquests moviments cooperativistes o autogestionats han assenyalat la necessària aliança amb les institucions públiques. Per exemple, el sociòleg i cooperativista, Ivan Miró, destaca el canvi estratègic de la Xarxa de l'Economia Social i Solidària a Catalunya, apostant per models d'aquest tipus³. En una línia similar, l'economista, educador i activista, Pau Llonch, apunta a les necessitats que calen per convertir l'economia social en un model replicable a gran escala:

L'autogestió cooperativa, la producció que es pretén no orientada al guany i els valors que s'ambicionen implantar amb l'anomenat mercat social (entre altres) poden ser de ben segur pressupòsits històrics d'un nou sistema, però cal una eficàcia estructural que permeti convertir aquests pressupòsits en premisses capaces de reproduir-se en un sistema orgànic. I aquí és on rau la importància de la llei i l'estat com a poder coactiu.⁴

És a dir, podríem imaginar noves relacions de partenariat entre l'Administració Pública i el Tercer Sector, que enfortisquen les experiències cooperativistes i de l'economia social i puguin ser l'alternativa a confiar en els models de les aliances públic-privades, alhora de plantejar reptes actuals com: la **transició ecològica**, la **recuperació econòmica postpandèmica** o la **gestió de fons europeus**.

Es tracta, per tant, d'assenyalar els dèficits de les anomenades "aliances públic-privades" per afrontar els grans reptes de modernització dels Estats del Benestar en el segle XXI. Un context de màxima actualitat i una problemàtica que la pròpia Unió Europea ha sancionat mitjançant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), el qual, en la sentència del 28 de gener del 2016,

³ "Un canvi substantiu és quan la Xarxa d'Economia Solidària redacta el que li diem Mesures per una Democràcia Econòmica Local al 2014. Allà desenvolupem un concepte que anomenarem concertació públic-cooperativa-comunitària" A "Ivan Miró: «L'economia social ha d'impulsar el cooperativisme»" en *Debats Pel Demà*, 2020

⁴ Llonch, Pau. (2020) *Limites i potencialitats de l'ESS a Catalunya. Iugoslavia com espill*, p.23. Univesitat Oberta de Catalunya

va recomanar expressament que els Estats **adjudiquin contractes públics a entitats sense ànim de lucre per promoure una contractació pública solidària.**

Al mateix temps, l'Estratègia Europa 2020 ha impulsat la incorporació de clàusules contractuals que reflecteixin les obligacions socials i mediambientals que han de respectar les Administracions Públiques i la resta de poders adjudicadors en els procediments de licitació pública⁵. D'aquesta manera, la Unió Europea ha volgut donar l'empenta legislativa definitiva a l'actuació dels contractes públics com a palanca de progrés social i ambiental⁶. Per això, la Directiva 2014/24/UE, en el seu article 18, obliga els Estats membres a adoptar les mesures que assegurin el compliment de les obligacions socials i mediambientals durant la fase d'execució⁷.

Queda així explicada la problemàtica estructural amb "allò públic-privat" i la necessitat de treballar amb "allò públic-comunitari", un model alternatiu en base a aliances públic-comunitàries que pugui complir amb la normativa europea, a diferència del model actual, i caminar cap a un sistema econòmic global social i ambientalment més just. En aquest document de treball es pretèn estudiar, doncs, si existeixen experiències d'èxit a nivell internacional on models d'aquest tipus hagin funcionat. Per això, es fa una primera anàlisi qualitativa de dos casos de referència de formes de gestió de béns públics de amb un model públic-comunitari i públic-cooperatiu.

El document de treball s'estructura a partir d'una **primera part** on s'explora en què consisteix l'aliança públic-privada (en endavant APP) des d'un nivell teòric; un **segon apartat**, també de caràcter teòric, per aproximar-nos als models públic-comunitaris i, finalment, un **tercer apartat**, l'estudi de cas d'aquest document de treball en si, que ens servirà per fer una breu panoràmica de dos casos de rellevància internacional, escollits després d'un estudi preliminar de 15 casos, com són el cas de les "Empreses recuperades" a l'Argentina i el cas de la Banca Cooperativa del Quebec.

⁵ Arnáez Arce, V.M (2019) "El fomento del cooperativismo a través de la contratación pública sostenible" en REVERSCO. Revista de Estudios Cooperativos

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibid.*

2. Metodologia i justificació de la recerca

Al tractar-se d'una investigació fonamentalment qualitativa, centrada en l'aprofundiment de formes públic-comunitàries de provisió de béns i serveis públics, hem optat per una anàlisi documental basada en la cerca de bibliografia seleccionada mitjançant les plataformes de cerca associades a índexs de qualitat científica, com WOS, SCOPUS, Dialnet i Google Scholar, a través de l'ús de les paraules clau com: *social economy-cooperativism-partnership-public sector*. Per tant, la recerca i investigació acadèmica han estat els mitjans fonamentals per trobar la informació essencial.

Tanmateix, en un projecte d'aquest tipus es precisen de casos pràctics, d'experiències d'èxit que puguin ser replicades, i a la fi d'aconseguir aquest objectiu, foren revisats més de 15 articles acadèmics relacionats amb l'objecte d'estudi.

El procediment de selecció dels casos ha estat condicionat pel compliment d'una sèrie de característiques econòmiques i institucionals. Fonamentalment, **s'han seleccionat les experiències que millor han desenvolupat un complex dispositiu de col·laboració amb les institucions** estatals dels països corresponents, per una banda, i per altra, s'ha prestat atenció a la dimensió econòmica dels mateixos. Com explicàvem al principi, es cercaven **casos on els sectors econòmics involucrats tinguessin unes grandàries considerables i implicaren sectors de l'economia d'importància rellevant**, és a dir, necessitàvem d'experiències on la col·laboració públic-comunitària (en endavant CPC) s'establís amb empreses relacionades amb sectors estratègics de l'economia.

És per aquest motiu que les experiències seleccionades són d'àmbit internacional, i no local o nacional. A l'Estat espanyol, i especialment a Catalunya, si bé hi ha una xarxa bastant important d'empreses cooperatives i disposem d'alguns casos de CPC vinculats amb remunicipalitzacions d'alguns Ajuntaments o amb la creació *ex-novo* d'empreses municipals mitjançant els principis de l'Economia Social i Solidaria⁸, aquestes experiències no tenen ni la grandària que es cercava, ni un tipus de CPC a gran nivell i, d'altra banda, no afectaven a sectors estratègics de l'economia.

L'objectiu de la recerca era trobar mecanismes de CPC suficientment grans i importants per tal d'assolir reptes com la transició ecològica o la gestió de fons europeus, donat que aquests reptes demanen al mateix temps la implicació de sectors econòmics estratègics i d'una CPC a nivell nacional-estatal, els quals a l'Estat espanyol o a Catalunya no s'ha donat.

Així, els casos seleccionats s'ha considerat que disposen de les dimensions suficients (*motiu 1*), que impliquen a sectors econòmics estratègics (*motiu 2*), que han tingut una continuïtat en el temps (*motiu 3*), i que compten amb relacions amb les administracions públiques del tipus que caracteritzaria una CPC o, el que es el mateix, tenen un dispositiu de col·laboració institucional elaborat (*motiu 4*). D'aquesta manera, després d'una investigació on es varen seleccionar

⁸ Vegeu per exemple el cas de la cooperativa pública de gestió de serveis a les persones promoguda per l'Ajuntament d'Arbúcies. A <https://economicsocial.coop/cooperativa-publica-de-gestio-de-serveis-a-les-persones-promoguda-per-lajuntament-darbucies-projectessingularscoop>

diverses experiències, es va procedir a un cribratge seguint aquest esquema motivacional. El resultat ha estat la selecció de dos casos internacionals referents a CPC.

Aquests casos, són, per una banda, la banca públic-cooperativa del Quebec, **el Chantier Trust**⁹. Es tracta d'una banca capitalitzada pel govern del Canadà i del Quebec i també amb altres entitats financeres de l'Economia Social i Solidària del país, els fons de la qual estan condicionats fortament al compliment d'una sèrie de condicions ètiques, socials i ambientals.

Per altra, s'ha seleccionat el cas de les **Empreses Recuperades argentines**, es tracta de processos desenvolupats a l'Argentina recent en els quals treballadors d'empreses en crisi assumeixen de forma col·lectiva, organitzats en cooperatives de treball, la responsabilitat de portar endavant la producció amb l'ajuda de l'Administració Pública i exercint la seva activitat comercial fonamental mitjançant la contractació pública amb Administracions de l'Estat¹⁰.

⁹ Vegeu la informació sobre el Fiducie du Chantier a Zerdani, T., & Bouchard, M. J. (2016). "Réseau de la finance solidaire et responsable au Québec. Co-construction d'un champ institutionnel dans l'écosystème d'économie sociale et solidaire." *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, (54). <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.2727>

¹⁰ Sobre les Empreses Recuperades hi ha molt de material acadèmic i polític a la xarxa. Nosaltres recomanem la lectura atenta de Pizzi, A. D. (2009) *El movimiento de empresas y fábricas recuperadas en el contexto del movimiento obrero argentino*. Tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgili. <http://hdl.handle.net/10803/81982>

3. El model d'aliances público-privades

El primer apartat versarà i tractarà de desenvolupar des de la bibliografia especialitzada i els casos pràctics seleccionats, en què consisteix una aliança públic-privada. L'objectiu d'aquest apartat es familiaritzar el lector amb informació rellevant al voltant de les APP per poder comprendre millor el seu impacte social i econòmic, en els casos que posteriorment s'analitzaran.

En l'experiència internacional, les APPs generalment han estat incorporades com a experiències reeixides per a solucionar problemes en infraestructura pública, Recerca i Desenvolupament (I+D) i el desenvolupament productiu, entre altres àrees, com a part d'un paquet de mesures molt més gran, del que ha estat anomenat *Nova Gestió Pública*. Aquesta incorpora els principis del *management* empresarial en la redefinició de les estructures de l'estat i la seva relació amb els mercats¹¹. Alguns dels seus principis serien la desburocratització de l'Administració Pública, la reducció de la despesa pública, la planificació per objectius i departaments etc. El seu objectiu seria impulsar la competitivitat dins de les administracions i empreses de l'estat, tenint com a model d'èxit a imitar la gestió empresarial privada¹².

Així doncs, com assenyalen Peters i Pierre, si la Nova Gestió Pública cerca generar una autonomia dels processos més operatius en l'Estat, les APP s'adapten bé a aquesta orientació¹³. En una línia similar Ramió et al. ens parlen de les APP dintre d'un «model d'Administració relacional, en què aquesta manté el seu rol de recaptació d'impostos, però *deixa de ser productora i prestadora de serveis per esdevenir intermediària*»¹⁴.

Seguint el principi de donar el màxim valor possible als diners dels ciutadans, els autors ens expliquen que en aquest model:

*(...)l'Administració entra a operar en un entorn de mercat per tal d'escollir els proveïdors que satisfacin més bé els requisits establerts per a la provisió de serveis públics, mitjançant un seguit d'acords recollits en un contracte. L'obligació d'aquests proveïdors és donar el servei públic a uns ciutadans entesos essencialment com a consumidors o clients*¹⁵.

Les APP queden emmarcades aquí com a part d'un model de gestió pública que es fonamenta en l'externalització de la provisió de béns o serveis públics, que permetria a l'Administració ser més ràpida i eficient alhora d'intervenir per solucionar problemes públics. El mecanisme de les

¹¹ López, A. (2003). *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, 1(68), 7-26.

¹² Suleiman, E. (2000). "¿Es Max Weber realmente irrelevante?" *En Gestión y Análisis de Políticas Públicas* Nro 17-18, INAP, Madrid

¹³ Vegeu Peters, B. & Pierre, J. (2010). "Public-Private Partnerships and the Democratic Deficit: Is Performance-Based Legitimacy the Answer?" *En M. Bexell y U. Mörth (Eds.). Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance* (pp. 41-54). New York: Palgrave MacMillan

¹⁴ L'èmfasi es nostre. Ramió, C. et al. (2007). *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya: Món local i món autònomic. Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya*

¹⁵ *Ibídem*, p.27

APP, com hem assenyalat, ha estat així el preferit per molts de països per establir relacions de col·laboració amb l'empresa privada. A l'Estat, aquesta fórmula ha rebut gran quanties de diners públics, sota l'empara del discurs al voltant de la innovació tecnològica, les grandàries de les economies d'escala o la capacitat de proveir amb èxit diferents serveis per part del sector privat, com per exemple, aquells d'obra pública o relacionats amb tecnologies punteres.

Tot i que la gran part de la literatura acadèmica assenyala les virtuts d'aquest model, resulta evident que el tipus de gestió dels recursos públics que aquest model implica no ha aconseguit eliminar els costos socials. De fet, en alguns casos els ha augmentat. Això ha dut a altres autors ha assenyalar que davall una APP solen amagar-se casos de privatitzacions de serveis públics, per exemple, segons Schäferhöff, Campi i Kaan «(...) les perspectives més crítiques [entorn de les APP] expliquen la formació de les aliances com a estratègies per a reforçar als actors de mercat i per a privatitzar la governança global baix lineaments neoliberals»¹⁶.

Per altra banda, també s'ha apuntat la seva opacitat. És a dir, la falta de transparència que sol haver-hi quan l'Estat llança una APP i les xarxes corruptes que tendeixen a formar-se. En aquest sentit Lienhard, assenyala que els perills per a l'Estat democràtic constitucional podrien presentar-se sota la forma de: difusió asimètrica, comportament oportunista de les empreses i consorcis, falta de transparència, incertesa en la realització de tasques, controls insuficients, absència de participació democràtica i de responsabilitat de diversos actors¹⁷. I en una mateixa línia, si bé reconeix la majoria de virtuts del model, Joan Ridao assenyala, entre d'altres coses, que l'Administració recorria en aquest casos a «fórmules de finançament totalment o parcialment extrapressupostàries» i que no hi havia un marc normatiu suficientment regulat en l'àmbit de les APP¹⁸.

El que per uns són dificultats generades per una mala aplicació del model, per a altres com Lipschutz i Rowe constitueix una amenaça per als valors democràtics, com a part de la llarga tendència en què pràcticament cap aspecte de la política democràtica sembla haver-se desmarcat de la penetració de la lògica del mercat¹⁹.

Aquesta visió crítica assenyala la falta de rendiment de comptes de les APP, les quals són encarables per la ciutadania i aprofundeixen les tendències oligàrquiques dels Estats²⁰. En definitiva, aquesta falta de control legal i democràtic acaba convertint les APP en un mitjà per a aconseguir interessos particulars, que afavoreixen interessos privats a nom del bé comú.

¹⁶ Schäferhöff, M., Campe, S. & Kaan, C. (2009). "Transnational Public-Private Partnership in International Relationships: Making Sense of Concepts, Research Frameworks and Results." *En International Studies Review*, pp. 451-74.

¹⁷ Lienhard, A. (2006). "Les Partenariats Public Privé (PPP) en Suisse. Expériences, Risques et Possibilités." *Revue Internationale de Sciences Administratives*, pp. 587-604

¹⁸ Ridao, J. (2014) "La colaboración público-privada en la provisión de infraestructuras de servicio público. Revisión crítica y alternativas al actual marco regulador." *En Revista catalana de dret públic*, n°45, pp. 192-214

¹⁹ Lipschutz, R. & Rowe, J. (2005). *Globalization, Governmentality and Global Politics: Regulation for the Rest of Us?* London y New York: Routledge. p.127

²⁰ Vegeu Bexell, M. & Mörth, U. (2010). *Democracy and Public Private Partnership in Global Governance*. New York: Palgrave Macmillan

4. La col·laboració públic-comunitària

Aquest apartat es centrarà en els casos de col·laboracions públic-comunitàries. Descriurem un breu estat de la qüestió i analitzarem els casos seleccionats per tal d'explicar i comprendre el funcionament del model de les CPC i els seus impactes socials i econòmics.

4.1. Estat de la qüestió

Com podríem explicar, doncs, en què consisteix una relació públic-comunitària? Al nostre entendre, estem parlant d'una relació de partenariat de l'Administració Pública amb empreses o entitats i associacions del Tercer Sector o l'Economia Social i Solidària, o bé, amb moviments socials o associacions de la societat civil, com poden ser els casals populars, assemblees de barri o ateneus, entre d'altres, amb l'objectiu de proveir serveis i béns públics. A més, de forma més àmplia, en el marc d'aquesta col·laboració apareixen altres espais per a la gestió comunitària d'espais públics, així com de suport a l'auto-organització popular.

Autors com Brinkerhoff, han plantejat la creixent utilització de fórmules de cooperació basades en el partenariat, especialment quan el soci de l'Administració prové del tercer sector, que es deriva de les visions crítiques amb les conseqüències que té l'externalització sobre el paper dels ciutadans en el procés, que sol limitar-se al de consumidors de serveis. El tercer sector es presenta així com una manera de tornar a incorporar els ciutadans en el procés a través de la societat civil²¹.

Davant d'una problemàtica concreta com és la pèrdua de la capacitat d'intervenir als assumptes públics, és a dir, una mancança de sobirania que es tradueix en un empobriment de la població, es proposa un mètode que, al temps que evita l'augment de la pobresa, empodera als i les ciutadanes fent-les co-partípeps de la gestió dels serveis públics.

Des d'un nivell teòric, qui millor ha tractat el tema (encara que des de l'àmbit del dret constitucional) ha sigut Albert Noguera²². Noguera pensa en una reconstrucció de les instàncies polítiques que permeti reconèixer diferents espais de sobirania, en els quals s'hi inclou a subjectes com les cooperatives, els sindicats o moviments autogestionats com la PAH, en què a través d'aquest reconeixement de la sobirania, els subjectes mencionats podrien participar en «la presa de decisions i en el control democràtic».²³Ara bé, això ens serveix per il·lustrar una relació a gran escala entre el tercer sector i l'Administració Pública.

Segons Noguera, aquest punt esdevindrà inevitable en els pròxims anys: no es podrà tornar al model d'Estat del Benestar del segle XX determinat per les formes “fordistes” de capitalisme, en

²¹ Ramió, C. et al. (2007). *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya: Món local i món autonòmic*. Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya.

²² Vegeu les confèrencies que ha impartit als congressos sobre “Teoría y Práctica del Poder Constituyente”. En concret, citam aquesta, Noguera, A. (2017) *Crítica al constitucionalismo de los derechos: Constitución del común y sujeto constituyente*. Disponible a <https://www.youtube.com/watch?v=JpYgcd3siyl&t=1080s>

²³ Noguera, A. (2019) *La ideología de la soberanía: hacia una reconstrucción de emancipadora del constitucionalismo*. Editorial Trotta, Madrid, p.140

què l'Estat tornés a garantir la procura existencial íntegra a tota la ciutadania. Pareix que caminem cap a models de co-sobiranes o sobiranes compartides on hi haurà formes de ciutadania estatal, és a dir, on hi haurà un Estat que presti determinats serveis com la sanitat, les comunicacions, les energies (que per la seva naturalesa han de ser prestats per l'Estat) amb formes de ciutadania autogestionària, en què quan l'habitatge, l'alimentació o la cultura no la pugui oferir l'Estat s'hauran de garantir a partir de l'autogestió comunitària²⁴.

Noguera es refereix a aquests subjectes diferenciant entre formes de “procomú cooperatiu regulades” i “formes de procomú cooperatiu primàries”. Les primeres es trobarien ja incloses dins d'un marc jurídic i legislatiu, mentre que les segones es donarien per fora del marc del Dret i en conflicte amb l'Estat. Per exemple, l'ocupació de terres pel Sindicat Andalús de Treballadors formaria part del segon tipus, i per contra, un exemple del primer tipus podria ser la pròpia experiència de les Empreses Recuperades argentines que tractarem en aquest estudi.

És important assenyalar que experiències com les d'aquest darrer tipus han estat possibles gràcies als racons que existeixen en el dret laboral i mercantil. Inclús a Espanya hi ha hagut processos similars en què les treballadores, per evitar el seu acomiadament (enmig de la crisi econòmica del 2008), procediren a la recuperació i cooperativització de les empreses fallides²⁵. Així, la promoció del primer tipus per part de l'Estat, serviria per afavorir, potenciar o facilitar espais de procomú cooperatiu com a mecanismes per afrontar situacions d'emergència social i garantir drets²⁶.

Albert Noguera parla de la generació d'un model de reconeixement constitucional d'aquest “pluralisme econòmic” que implicaria «l'establiment d'un model socioeconòmic basat en la protecció d'allò públic i d'allò procomú (tant regulat com primari) en tant que mecanismes possibles per garantir benestar i dignitat a la població»²⁷.

Al mateix temps s'ha d'advertir que, en la mesura que aquest model pot apostar per substituir part d'allò estatal per l'autonomia social, podria coincidir en alguns punts amb part de l'ideal neoliberal. Del que es tracta en realitat, no és de donar suport a un ordre social natural sinó de «dissenyar, mitjançant regulacions, espais socials que s'autoregulin de forma democràtica, igualitària i amb valors oposats als mercats»²⁸. Així, l'aparell de l'Administració Pública és vist com a possible facilitador de noves formes de procomuns i encaixa dins dels models de CPC que nosaltres treballem en aquest informe.

D'altra banda, hem de prestar atenció al que podem anomenar el “nou constitucionalisme llatinoamericà”²⁹ en què es pot observar tot un conjunt de lleis i dispositius institucionals dirigits a construir relacions públic-comunitàries amb els sectors de l'ESS: dels casos de la República

²⁴ Noguera, A. (2017) *Crítica al constitucionalismo de los derechos: Constitución del común y sujeto constituyente*. Disponible a <https://www.youtube.com/watch?v=JpYgcd3siyI&t=1080s>

²⁵ *Ibidem*, p. 142

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibidem*, p. 146

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Vegeu Pastor, R. V., & Dalmau, R. M. (2011). “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal.” En *Revista general de derecho público comparado*, (9), 1-24.

Bolivariana de Veneçuela (1999), l'Equador (2008) i Bolívia, (2009), fins a l'expedició d'importants ordenaments jurídics relacionats amb la ESS, entre els quals destaquen els següents; Llei per al Foment de l'Economia Popular, Veneçuela, 2008; Llei del Sistema Cooperatiu, l'Uruguai, 2008; Llei orgànica del Sistema Econòmic Comunal, Veneçuela, 2010, i Llei orgànica de l'Economia Popular i Solidària, l'Equador, 2011³⁰.

D'aquesta manera podem extreure lliçons al voltant del funcionament de les CPC. Així aquestes experiències, si més no a nivell teòric, ens ajuden a continuar construint el model de funcionament d'aquestes col·laboracions. D'una banda alguns autors han assenyalat algunes problemàtiques d'aquests models: es parla d'instrumentalització del Tercer Sector, és a dir, d'un tipus de maquillatge de la política assistencialista dels governs que limita les CPC al compliment d'una funció d'inclusió productiva i de generació d'ocupació i ingrés dins del mateix règim d'acumulació capitalista precaritzador i desigual que originalment havia expulsat a les grans majories dels circuits econòmics³¹. No s'haurien d'oblidar aquests punts a l'hora de pensar en els models de les CPC.

Però malgrat això, els èxits en la gestió del recursos públics i els efectes socials que han tingut son evidents. Donada aquesta llarga experiència d'aplicació -en diferents formes i intensitats- podem parlar d'un "tipus ideal" de relació, de la forma següent:

*El reconeixement de les cooperatives i les empreses de ESS com a organismes d'utilitat pública i interès social per al benestar comú; El respecte a l'autonomia, independència i gestió democràtica, així com a la integració econòmica i la pràctica de la solidaritat intergremial d'aquests organismes; La simplificació, agilitat, desburocratització, accés a la informació, precisió, legalitat, transparència i imparcialitat en els actes i procediments administratius. Amb tot això el que s'aconseguiria seria **recuperar i potenciar** les bones pràctiques de les empreses de la ESS i **transformar-les en política pública**, aconseguint que aquesta sigui una expressió diàfana de la cultura cooperativa i solidària i no un mer instrument tècnic.³²*

³⁰ Rojas Herrera, J.J. (2020). "La economía social solidaria y la política social del nuevo gobierno federal." En *Nóesis. Revista de ciencias sociales y humanidades*, 29(57), 68-87. <https://doi.org/10.20983/noesis.2020.1.4>

³¹ *Ibidem*

³² *[el ressaltat és nostre] Ibidem*

4.2. Anàlisi dels casos de les “Empreses Recuperades” a l’Argentina i la Banca cooperativa del Quebec

Per començar, explicarem en quins contextos socials i nacionals s’han produït les experiències, analitzarem els dispositius institucionals de col·laboració amb l’Administració que s’han generat i finalitzarem exposant els seus últims resultats econòmics i els efectes socials.

▸ Argentina: el cas de les “Empreses Recuperades”

El cas de les “Empreses Recuperades” argentines va ser seleccionat entre d’altres molts casos d’autogestió cooperativa i col·laboració institucional del mateix país. El context nacional de l’Argentina i la pròpia cultura política del seu moviment obrer, el fan una país on podem trobar casos interessants.

Així, en aquesta investigació també vàrem estudiar altres casos (abans de seleccionar el definitiu) com el del programa “Argentina Trabaja”³³, que consistia en un tipus de política pública consistent en la creació de llocs de feina mitjançant cooperatives “incubades” per l’Estat. També altres programes com “Crear Comunidad Emprendedora” o “De mi Tierra, Santa Fé”³⁴ foren analitzats. Finalment, ens vàrem decantar pel cas de les Empreses Recuperades perquè malgrat que sigui una experiència amb molts alts i baixos, tallada en alguns moments, ha demostrat una gran resiliència, ha tingut unes dimensions considerables i ha anat construint un dispositiu de col·laboració institucional amb l’Administració, que la converteixen en un cas del que es poden extreure moltes lliçons alhora de pensar els models de col·laboració públic-comunitària.

Aquesta experiència es remunta als anys 90, en un moment on el president Carlos Menem iniciava una sèrie de reformes que a la llarga acabarien propiciant una greu crisi econòmica i industrial. Ja entrat l’any 2001, es va produir un “corralito” i una bona part del teixit empresarial del país es va declarar en fallida, i va deixar a l’atur a milions de persones.

El tancament massiu de centres de treball va impulsar a centenars de treballadors a prendre’ls i fer-se càrrec directament de la producció i distribució, en condicions molt difícils. Sota la consigna: ocupar, resistir, produir, van ocupar les empreses declarades en fallida amb la intenció de reobrir-les en forma de cooperatives autogestionades. És en aquest context on va començar a produir-se el Moviment Nacional d’Empreses recuperades o MNER. Així durant el 2003 es van recuperar 128 empreses a l’Argentina; una xifra que el 2010 va augmentar a 205. Actualment, es calcula que existeixen unes 400 empreses recuperades que compten amb més de 18.000 treballadors³⁵.

Generalment es tracta de petites i mitjanes empreses que per diferents motius econòmics i administratius han contret deutes amb els treballadors, l’Estat i altres proveïdors, que porten

³³ Vegeu Kasparian, D. (2020). “Cooperativismo, políticas públicas y organizaciones sociales: Conflictividad en cooperativas promovidas por el Estado en Argentina.” *A Psicoperspectivas*, 19(2), 94-106.

³⁴ *Ibidem*

³⁵ Ruggeri, A. (2017). ¿ Qué son las empresas recuperadas?: autogestión de la clase trabajadora. *Descontrol Editorial*. Buenos Aires, Argentina.

endavant processos productius complexos, utilitzant maquinàries que solen ser obsoletes o necessiten ajustos i adequacions. Alguns casos importants són, per exemple, fàbriques mítiques com la impremta Chilavert, de Buenos Aires, o la fàbrica tèxtil Tèxtils Pigüé, així com una multitud de petites empedories com els restaurants La Casona, Lalo o Els Chanchitos, també a Buenos Aires, i donen fe de la vitalitat de totes aquestes experiències³⁶.

Procés d'institucionalització

Un dels primers problemes que va enfrontar el moviment d'empreses recuperades pels seus treballadors era trobar un marc legal que els garantís el procés de recuperació i posada en marxa de la cooperativa. En la situació ideal, treballadores organitzades com a cooperatives interposen una reclamació perquè l'Administració Pública expropï l'empresa (que legalment continua sent de l'antic propietari) i la cedeixi a les persones treballadores.

Com dèiem al principi, l'experiència d'institucionalització ha estat interrompuda reiteradament, no ha seguit uns ritmes normals i ha patit diversos retrocessos, vinculats també amb els canvis de govern. La primera llei que es va establir per facilitar el procés de recuperació és la del 2011³⁷, que es va aprovar gairebé per unanimitat –amb un sol vot en contra– la modificació de la Llei de Fallides per a regular la participació dels treballadors en els concursos i fallides de les empreses en crisi, per a evitar el seu tancament i assegurar la continuïtat de la font de treball³⁸.

El més transcendental de la reforma va ser, sens dubte, la introducció dels principis rector del dret del treball al dret comercial i l'obligació al capdavant de l'Estat d'assistir a aquest grup de treballadors/es. D'acord amb la lectura que indispensablement ha de fer-se dels tractats internacionals de Drets Humans que formen part de l'esquema normatiu nacional argentí, sumat al projecte doctrinari que la Cort Suprema de Justícia de la Nació ha estat efectuant en relació al tema, afavoreix notablement els drets dels obrers que encaren la recuperació d'una fàbrica³⁹.

Arribats en aquest punt, ens detenim en els punts sortints de les reformes legislatives esmentades anteriorment.

³⁶ Vegeu Carretero, J.L. (2017). "Fábricas recuperadas en Argentina bajo el neoliberalismo de Macri: la resistencia no cesa" en *El Salto*

³⁷ El proces jurídic i legislatiu ha estat conflictiu i requeriria més espai del que tenim. Per a més informació es pot consultar, Amodio, M. (2013). "Necesidad de una normativa integral para la recuperacion de empresas." a *Voces en el Fénix*. Disponible a <https://www.vocesenelfenix.com/content/necesidad-de-una-normativa-integral-para-la-recuperaci%C3%B3n-de-empresas-un-an%C3%A1lisis-respecto-de>

³⁸ Vegeu "Las empresas recuperadas de Argentina ya tienen una ley que las protege" a *EIPortal de la Economía Solidaria*. Disponible a <https://www.economiasolidaria.org/ca/noticias/las-empresas-recuperadas-de-argentina-ya-tienen-una-ley-que-las-protege/>

³⁹ Amodio, M. *Op cit*

Poden esmentar-se com a tasques bàsiques de suport extern de l'Administració Pública que requereixen aquestes noves empreses socials, les següents:

1. Diagnosticar els aspectes previs (Legals i empresarials).
2. Acompanyar en la gestió davant la justícia i altres institucions.
3. Capacitar en els aspectes cooperatius i de gestió.
4. Realitzar o procurar l'assistència tècnica i comercial inicial a l'entitat.
5. Formular amb els treballadors el projecte empresarial.
6. Contribuir en la formació de cadenes de valor que disputin la rendibilitat sectorial.⁴⁰

Ara bé, no ha estat fins a l'any 2020, amb l'arribada de nou al poder dels *kirchneristes*, que aquest procés d'institucionalització ha pegat un bot qualitatiu. Així, la creació d'una Direcció Nacional d'Empreses Recuperades a càrrec del Ministeri de Desenvolupament Social, i encapçalada per un referent històric del moviment de recuperació, com és Eduardo "Vasco" Murúa, auguren tota una nova relació amb l'Estat.

Des del ministeri i la direcció nacional estan treballant en un projecte de llei que beneficiaria a les empreses recuperades, ja que podrien accedir a preferències com a proveïdores de l'Estat, dret a accedir a una tarifa social, a més d'assistència tècnica, tractament fiscal preferencial i línies de crèdit⁴¹.

Dins d'aquest procés d'institucionalització ens trobem amb lleis com aquella de la província de Santa Fé, la llei N° 13.710 de "Protección y Apoyo a las empresas recuperadas por sus trabajadoras" on s'indica que l'Administració Pública es posiciona com a agent protector i promotor d'aquestes empreses en crisi durant el seu procés de constitució legal i de formalització de les condicions de propietat i producció⁴². Finalment amb aquesta llei s'estableixen com a preferents proveïdors de l'Estat provincial a les Empreses Recuperades, a més d'oferir tota una sèrie de mecanismes que conflueixen per explicar un tipus de col·laboració públic-comunitària, en què aquestes empreses podran exercir com a subministradores de bens i serveis públics.

▸ Quebec i el cas de la Banca públic-cooperativa

En el següent cas, també ens trobem en un context sociopolític interessant on hi ha una gran xarxa de l'Economia Social i Solidària que des de fa temps té una presència institucional molt forta. Ja des de la crisi econòmica dels anys 70' les institucions del Quebec han anat desenvolupant noves formes de partenariat amb la societat civil, i en concret, amb els sectors de l'ESS. En un context de crisi financera de l'Administració Pública del Quebec, els moviments

⁴⁰ Raffaghelli, L. (2005). "Empresas en crisis y empresas recuperadas. Aspectos conflictivos." En Revista *Idelcoop*, Volumen 32, n°164, pp.313-339

⁴¹ Es pot veure a Pike, D. (2020). "Una ley para la expropiación de las Empresas Recuperadas" en *LaTinta*. Disponible en <https://latinta.com.ar/2020/04/ley-expropiacion-empresas-recuperadas/>

⁴² Marzi, M. V. D., Beckmann, E., & Cardozo, L. (2019). "Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Santa Fe. Un mapeo de "lo existente" para imaginar "lo posible". En *Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, (14 (2019)).

socials posaren damunt la taula la necessitat que aquesta abandonés una forma centralitzada de gestió de recursos⁴³.

Això va implicar una negociació i cooperació entre l'estat i diversos altres actors, en un esforç per redefinir les polítiques públiques. D'aquesta forma l'estat va assumir un paper habilitador i donà suport a l'ESS amb l'objectiu de democratitzar els serveis públics i l'economia, per així obrir el seu govern a la participació de la societat civil⁴⁴. També, al pensar en aquestes experiències, hauríem de reconèixer les seves limitacions i les problemàtiques que han pogut tenir. Alguns autors apunten, per una banda, a la instrumentalització dels sectors de l'ESS, i per altra, recorden els riscos de "buidatge" de l'Estat en clau neoliberal de la mateixa manera que nosaltres ho assenyalàvem amb Noguera abans⁴⁵.

De fet, en el text que estem utilitzant de base, se'ns explica com el 2003, l'arribada d'un nou govern va provocar un procés de reorganització de les relacions de partenariat en clau neoliberal. Malgrat tot, els models de partenariat entre les institucions del Quebec i els sectors de l'ESS i la societat civil ens ajuden a pensar els nostres models públic-comunitaris i ens ofereixen experiències de referència, punts de partida.

En aquesta investigació vàrem seleccionar un cas de les finances ètiques i solidàries. Es tracta d'una banca, capitalitzada pel govern del Quebec, els fons financers de diversos sindicats del moviment obrer quebequès i altres sectors de l'ESS: el *Chantier Trust* o *Fiducie du Chantier*. Aquesta entitat està composta pel govern del Canadà, el govern del Quebec, el Fons de solidaritat FTQ i la Fondation CSN⁴⁶.

Aquest fons està dedicat, especialment, a respondre a les necessitats de capital i serveis financers de les empreses i associacions de l'ESS. Però al mateix temps, permet una relació en xarxa entre diferents sectors de l'ESS i l'Estat, oferint un finançament que després acaba rebotant en diferents empreses que presten béns o serveis públics.

Creat l'any 2007, aquesta banca públic-cooperativa ha estat considerada com un dels fets més notoris de l'aliança entre el moviment obrer i l'ESS. El Govern té un paper fonamental en el desenvolupament d'aquesta banca, com a soci i com a facilitador. Al Quebec, aquesta iniciativa forma part d'un procés per reincorporar les finances als objectius de desenvolupament socioeconòmic de la província⁴⁷.

⁴³ Dancause, L., & Morin, R. (2017). "3. Governance and the Associative Sector of the Social Economy: The Partnership between the State and Civil Society in Question." In *Innovation and the Social Economy* (pp. 97-126). University of Toronto Press.

⁴⁴ *Ibidem*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Zerdani, T., & Bouchard, M. J. (2016). "Réseau de la finance solidaire et responsable au Québec. Co-construction d'un champ institutionnel dans l'écosystème d'économie sociale et solidaire." *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, (54). <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.2727>

⁴⁷ Bourque, G. L., Mendell, M., & Rouzier, R. (2013). "Solidarity Finance: A History of an Emerging Practice." *En Innovation and the Social Economy: The Québec Experience*, 180-205.

L'abril de 2009, el *Chantier Trust* ja havia invertit un total de 9,9 milions de dòlars a 29 empreses socials (11 el 2007, 14 a 2008, i 4 el 2009), per a una inversió mitjana de 340.458 dòlars per projecte. Els projectes varien segons el tipus d'organització (organitzacions sense ànim de lucre i cooperatives), fase de desenvolupament (principalment posada en marxa i expansió, però també consolidació) i sector i regió (urbà o rural). El *Chantier* ha projectat que aquestes inversions generaran 144,2 milions de dòlars i mantenen més de 1.510 llocs de treball. A més, els clients semblen satisfets dels serveis i la disponibilitat de capital a llarg termini proporcionats per aquesta banca⁴⁸.

En definitiva, veiem com tant en l'experiència argentina com en la de quebequesa, ambdues apostes per "institucionalitzar" formes de "procomú cooperatiu regulades" ha generat experiències molt destacables per tal de tornar a incorporar a la ciutadania, les organitzacions del a societat civil organitzada i al sector econòmic de les ESS en el procés de governança, gestió i provisió dels serveis públics i béns comuns.

⁴⁸ *Ibidem*

5. Apunt final

En un context de múltiples crisis superposades com l'actual –crisi econòmica de 2008, sumada a crisi provocada per la COVID-19, més la crisi social derivada, crisi de cures estructural, entre d'altres, i tot en el context de la crisi climàtica– es fan cada vegada més evidents, per a una proporció més gran de la població, les limitacions del model econòmic capitalista neoliberal. Per això, el model de provisió i gestió de serveis i béns públics per via de col·laboracions públicoprivades, externalitzacions, i subcontractacions està, avui, en qüestió. La necessitat d'un replantejament d'aquest model de gestió econòmica és palesa i urgent, i més en un moment com l'actual de reorganització econòmica global impulsada per iniciatives com els fons Next Generation a la Unió Europea, en el context de recuperació post-pandèmica.

Les dinàmiques associades a la provisió de béns i serveis públics per aliances públicoprivades accentua una problemàtica concreta com és la pèrdua de la capacitat d'intervenir als assumptes públics, és a dir, una limitació de sobirania que es tradueix en un empobriment de la població. Alternativament, en aquest document de treball s'ha volgut fer una mirada a un mètode que, al temps que evita l'augment de la pobresa, empodera als i les ciutadanes fent-les co-partíceps de la gestió dels serveis públics. És el cas de les col·laboracions públicocomunitàries o “procomú cooperatiu regulat”.

És important assenyalar que experiències com aquestes han estat possibles gràcies als racons d'oportunitat que existeixen en el dret laboral i mercantil. Malgrat en aquest breu document ens hem dedicat a analitzar tan sols dos casos de rellevància internacional, a Argentina i Quebec, val a dir que fins i tot a Espanya hi ha hagut processos similars en què les treballadores, per evitar el seu acomiadament, procediren a la recuperació i cooperativització d'empreses fallides, per exemple. També podríem parlar d'altres casos en què organitzacions de la societat civil han socialitzat i cooperativitzat habitatge o sòl per a crear espai públic o per a la producció d'aliments. Així doncs, la promoció d'experiències de col·laboració públicocomunitària, tant si són regulades per part de l'Estat (com hem vist en aquesta ocasió) com si no, podrien afavorir, potenciar o facilitar mecanismes per afrontar situacions d'emergència social i garantir els drets econòmics, socials, culturals i ambientals de totes les persones i, en definitiva, els Drets Humans en el seu conjunt.

La intenció d'aquesta document de treball ha estat, simplement, explorar des de l'aproximació teòrica i l'anàlisi qualitatiu com les organitzacions sindicals i obreres argentines han estat capaces de sostenir models de gestió econòmica comunitària des dels anys 90 (amb intermitències), a partir de la fallida del model d'aliances públicoprivades i gràcies a l'entrada de mecanismes de col·laboració i institucionalització públicocomunitària. Així doncs, la col·laboració publicocomunitària sembla poder ser una alternativa al model publicoprivat en la gestió dels serveis públics.

Tanmateix, l'efervesència i sosteniment de l'experiència de banca cooperativa al Quebec des del 2007, impulsada gràcies i a través de la col·laboració i socialització públicocomunitària fins a l'actualitat, enfortint el teixit de l'economia social i solidària, és una altre mostra de la necessitat (urgent, si se'ns permet) de tendir cap a models diferents al neoliberal caducat. Veiem doncs, com el model públicocomunitari està esdevenint una alternativa socialitzadora, inclusiva i democratitzadora de la provisió i gestió dels béns comuns i dels serveis públics.

Document de treball de l'Observatori DESC
octubre 2021