



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

Documento de trabajo 2020-13S

Políticas públicas y gobernanza descentralizada

*Facilitar la economía social y solidaria
en la Región de la Ciudad de Liverpool*

*Helen Heap, Alan Southern y Matt Thompson
Universidad de Liverpool*

Preparado para el proyecto de UNRISD sobre
Promoción de la ESS mediante políticas públicas:
Directrices para los gobiernos locales

Diciembre de 2020



El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) es un instituto autónomo dentro del sistema de las Naciones Unidas que realiza investigaciones multidisciplinarias y análisis de políticas sobre las dimensiones sociales de cuestiones contemporáneas de desarrollo. Nuestra labor consiste en velar por que la equidad social, la inclusión y la justicia sean piezas fundamentales del pensamiento, la política y la práctica del desarrollo.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Tel.: +41 (0)22 9173020
info.unrisd@un.org
www.unrisd.org



El Foro Global de la Economía Social (GSEF) es una red mundial de la economía social y solidaria (ESS) que tiene por objeto servir como plataforma para intercambiar visiones y experiencias por medio de la colaboración y la cooperación transfronterizas basadas en asociaciones multilaterales (públicas-privadas-comunitarias) en aras de un mundo inclusivo, equitativo y centrado en los seres humanos para todas las personas.

Copyright © Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Foro Global de la Economía Social

Esta no es una publicación oficial de UNRISD. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los estudios firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su puesta a disposición en el sitio web de UNRISD (www.unrisd.org) no significa que UNRISD sancione las opiniones que en ellos se expresan. No se permite la publicación o distribución de estos documentos sin la autorización previa de los autores, excepto para uso personal.

Índice

Abreviaturas y siglas	ii
Resumen	iii
Introducción	1
1. Política nacional y apoyo a la ESS	5
1.1. Legislación	5
1.2. Política nacional	7
1.3. Apoyo de las agencias nacionales	8
1.4. Financiación nacional	9
1.5. Devolución y apoyo a la ESS	10
2. La ESS en la Región de la Ciudad de Liverpool	12
2.1. Breve historia del desarrollo	12
2.2. La estructura de la ESS de la RCL	14
3. Desarrollo de la ESS en la RCL	16
3.1. Apoyo jurídico	17
3.2. Agencias de apoyo	18
3.3. Desarrollo de políticas	20
3.4. Financiación	21
3.5. Mercados	22
3.6. Desarrollo de la capacidad y sensibilización	22
3.7. Construcción conjunta de la investigación e intercambio de conocimientos	24
4. Conclusión	25
Bibliografía	28

Lista de figuras

Figura 1: Región de la Ciudad de Liverpool: La población y las seis autoridades de distrito	4
Figura 2: La ESS y los niveles de privación en la Región de la Ciudad de Liverpool	16

Abreviaturas y siglas

AC	Autoridad combinada
ADC	Agencia de desarrollo cooperativo
AEL	Asociación de empresas locales
BenCom	sociedad en beneficio de la comunidad
BIS	bono de impacto social
CBED	Desarrollo Económico Basado en la Comunidad
CSV	consejo de servicios voluntarios
DFIS	deducción fiscal por inversión social
EDT	Estrategia de desarrollo territorial
EIC	empresa de interés comunitario
EIL	Estrategia industrial local
ESS	economía social y solidaria
FTC	fideicomiso de tierras comunitarias
GBP	libra esterlina
ICOM	Movimiento de la Propiedad Industrial Común
OBR	organización benéfica registrada
RC	región-ciudad
RCL	Región de la Ciudad de Liverpool
RES	Red de empresas sociales
SIP	sociedad industrial y de previsión
UE	Unión Europea

Resumen

El apoyo de la política nacional a la economía social y solidaria (ESS) en el Reino Unido es complejo, y a menudo presenta una mezcla de intervenciones centrales y locales, tanto directas como indirectas. La legislación reciente trata de modificar qué pueden hacer todas las empresas, actualizar lo que se consideraba un derecho de sociedades anacrónico y fomentar, mediante la reducción de la burocracia, una mentalidad más emprendedora. Directamente, la ESS ha experimentado cambios legislativos en cuanto a las formas y tipos de organización que el gobierno deseaba fomentar. Esto ha estimulado una idea muy particular de la economía social, basada en una ideología generalizada de una menor regulación empresarial y con un sector de la ESS más emprendedor.

En los últimos años, el apoyo a la ESS se ha producido en un contexto de austeridad y recortes del gasto del sector público. Existen dos actos legislativos dignos de mención por su impacto en la ESS local durante este período. La Ley de Servicios Públicos (Valor Social) de 2012 exigía a los proveedores de servicios públicos que tuvieran en cuenta el valor económico, social y medioambiental en sus decisiones de adquisiciones públicas. Esto creó oportunidades para que los gobiernos locales apoyaran la ESS. A escala local, fue una autoridad de distrito quien tomó la iniciativa. El Consejo de distrito de Knowsley elaboró un marco de valor social para integrar la contabilidad del valor social en sus acuerdos de adquisiciones, y fue considerado un líder local en este campo.

Una segunda política proveniente del gobierno nacional tiene el potencial de un mayor impacto en la ESS. La Ley de Descentralización de Ciudades y Gobiernos Locales de 2016 estableció 10 autoridades combinadas (AC) de región-ciudad (RC) en Inglaterra, de las cuales ocho tienen un “alcalde metropolitano” elegido directamente. La Región de la Ciudad de Liverpool (RCL) se estableció con una AC y un alcalde metropolitano, que han tomado la iniciativa de facilitar la ESS local. La AC de la RCL, por ejemplo, está tratando de incorporar el valor social en todas las políticas, con el objetivo de tener un impacto positivo directo para la ESS, especialmente en términos de acceso a los mercados públicos y la protección de los terrenos y edificios comunitarios.

El potencial de la descentralización para la ESS no se puede sobrevalorar en la RCL. Cuando la AC dio a conocer su Estrategia industrial local (EIL), la ESS fue reconocida como una parte importante del intento de la RCL de construir una economía más inclusiva. El alcalde metropolitano reconoce la ESS como un asociado necesario para alcanzar los objetivos de la RCL, y la AC ha trabajado con profesionales para facilitar nuevos medios de colaboración. Los nuevos acuerdos de gobernanza han dado lugar, por primera vez, a una voz política para el sector a través del Panel de referencia de la ESS de la RCL. La nueva colaboración ha llevado a una iniciativa de financiación importante para ofrecer mejores formas de inversión social en el sector.

Sin embargo, en general, el Reino Unido sigue siendo un Estado muy centralizado y esto limita lo que puede conseguir la ESS a escala local. En la RCL, la ESS está definida por su propia historia política, con comportamientos tanto radicales como reformistas. Los agentes de la ESS se han precipitado a buscar la colaboración con las autoridades locales, a veces en su propio detrimento, ya que la financiación se ha visto reducida. Muchos han tratado de insistir en su independencia incluso cuando se asocian con agencias locales. Algunas secciones han mostrado su propio espíritu emprendedor, dando forma a las respuestas comunitarias locales frente a la austeridad, y se han apresurado a dar respuesta a la crisis de salud pública de la COVID-19. No obstante, queda mucho por hacer para abordar las necesidades que existen en la RCL, tanto las de las comunidades como la ayuda requerida para garantizar el desarrollo y el crecimiento satisfactorio de la ESS.

“Ya conocía y me gustaba la palabra alemana ‘solidarität’ antes de venir al Liverpool y, ahora, he aprendido que la palabra inglesa es ‘solidarity’ porque he oído a nuestros seguidores utilizarla durante los últimos meses. Para mí, es la palabra que mejor capta cómo es la gente de Liverpool. Por eso se han unido para fabricar EPI (equipos de protección individual, para la COVID-19), por eso han entregado paquetes de comida y medicamentos a la gente cuando más lo necesitaba, y por eso se unen de tantas maneras diferentes en un momento tan difícil”.

Jurgen Klopp, entrenador del Liverpool FC, sobre la solidaridad social en la RCL

Introducción

La historia y la estructura de la economía social y solidaria (ESS) en la Región de la Ciudad de Liverpool (RCL), en el noroeste de Inglaterra, refleja en líneas generales la del Reino Unido en su conjunto. Puede entenderse como fundamentalmente compuesta por tres tradiciones distintas: el sector del voluntariado y la comunidad, el movimiento cooperativo y el sector de la empresa social.

El sector del voluntariado y la comunidad ha surgido de prácticas filantrópicas, mutualistas y de autoayuda comunitaria previas al capitalismo industrial. Hoy en día, contiene un espectro diverso de entidades, desde pequeños grupos comunitarios organizados informalmente que funcionan con mano de obra voluntaria hasta asociaciones benéficas nacionales con volúmenes de negocio considerables y trabajadores asalariados. Las cooperativas surgieron en el siglo XIX como alternativa solidaria a las empresas privadas con ánimo de lucro. El movimiento cooperativo se remonta a los Pioneros de Rochdale, una de las primeras cooperativas de consumo situada en Lancashire, el condado histórico de Liverpool. Los Principios de Rochdale establecen los valores que siguen sustentando el movimiento cooperativo moderno mundial.¹ Las empresas sociales son de desarrollo mucho más reciente, surgieron en la década de los 90 y están asociadas a los intentos del gobierno de aportar un dinamismo empresarial renovado a la ESS y aprovecharlo para los objetivos de las políticas públicas, especialmente en lo que respecta a la lucha contra la exclusión social.

Liverpool tiene una historia especialmente rica en el desarrollo de la ESS, a menudo a la vanguardia de la configuración de estas tradiciones nacionales, con un movimiento local particularmente dinámico en la actualidad. A lo largo de esta historia, las políticas públicas a diversos niveles de gobierno han ayudado a la ESS de la RCL, aunque también la han obstaculizado. La dirección de la influencia ha sido a menudo la contraria. La ESS de Liverpool ha sido una importante fuente de inspiración para el desarrollo de políticas públicas relacionadas con la salud, el saneamiento, la educación y la vivienda, tanto a escala local como nacional, durante los siglos XIX y XX. En este informe se exploran brevemente algunos de estos intercambios entre la ESS de Liverpool y la innovación de las políticas

¹ Los Principios de Rochdale constituyeron la base de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en 1895, proporcionando una gestión moderna del comportamiento y la identidad cooperativos. Puede encontrar más información sobre los Principios y la ACI en: <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>.

públicas (en la sección 2), pero se hace énfasis principalmente en cómo las políticas públicas pueden apoyar a la ESS de la RCL en el período actual.

El Reino Unido es un sistema político excepcionalmente centralizado, con un poder político extremadamente concentrado en Londres, en donde se encuentra la sede del gobierno nacional. En comparación con sus homólogos de gran parte de Europa y América del Norte, esto deja a las autoridades locales y a los órganos de gobierno de las RC con muy poco poder para efectuar cambios en las economías locales o, en realidad, para proporcionar un apoyo adaptado a la ESS. Por lo tanto, este ha tendido a provenir del gobierno central. Sin embargo, como se analiza en la sección 1, esto suele ir acompañado de ciertas condiciones, ya que el apoyo a la ESS se instrumentaliza para otras agendas políticas, especialmente en los últimos decenios con la empresa social.

No obstante, desde 2011, el Gobierno del Reino Unido se ha embarcado en un proceso de descentralización de las RC inglesas, en el que diversas competencias, desde el desarrollo económico local hasta la estrategia de transporte, se transfieren a estructuras políticas de nueva creación a escala metropolitana. En Liverpool, esto ha abierto importantes oportunidades para renovar el apoyo de las políticas públicas a la ESS a nivel de la RCL. En el resto de esta sección introductoria, proporcionamos unos antecedentes a la RCL antes de pasar, en el cuerpo principal del informe, a explorar el contexto legislativo y político nacional, la estructura de la ESS de la RCL y, finalmente, las políticas públicas que se han desarrollado localmente para apoyar la ESS.

La RCL es una designación administrativa relativamente reciente que cubre un área más común e históricamente asociada con Merseyside, reflejando la importancia geográfica y socioeconómica del río Mersey. Las cinco autoridades locales constituyentes de Merseyside –Liverpool, en su núcleo, Sefton al norte, Knowsley y St Helens al este, y Wirral en la orilla opuesta del Mersey– se unieron a Halton en 2014 para constituir la AC de la RCL (véase la figura 1).

El núcleo de la ciudad de Liverpool ha dominado históricamente la vida política y económica de la RCL, basada en gran medida en el comercio marítimo. Liverpool es la única autoridad local de la RCL con estatus de ciudad, obtenido en 1880. La importancia de la ciudad como puerto marítimo es anterior a la Revolución Industrial; se expandió en los siglos XVIII y XIX como centro neurálgico del comercio de esclavos en el Atlántico y puerto preeminente del Imperio Británico, lo que atrajo a muchos emigrantes a la ciudad. Como resultado, Liverpool se convirtió en una ciudad étnica y culturalmente muy diversa, y en una de las más ricas del planeta durante muchos decenios.

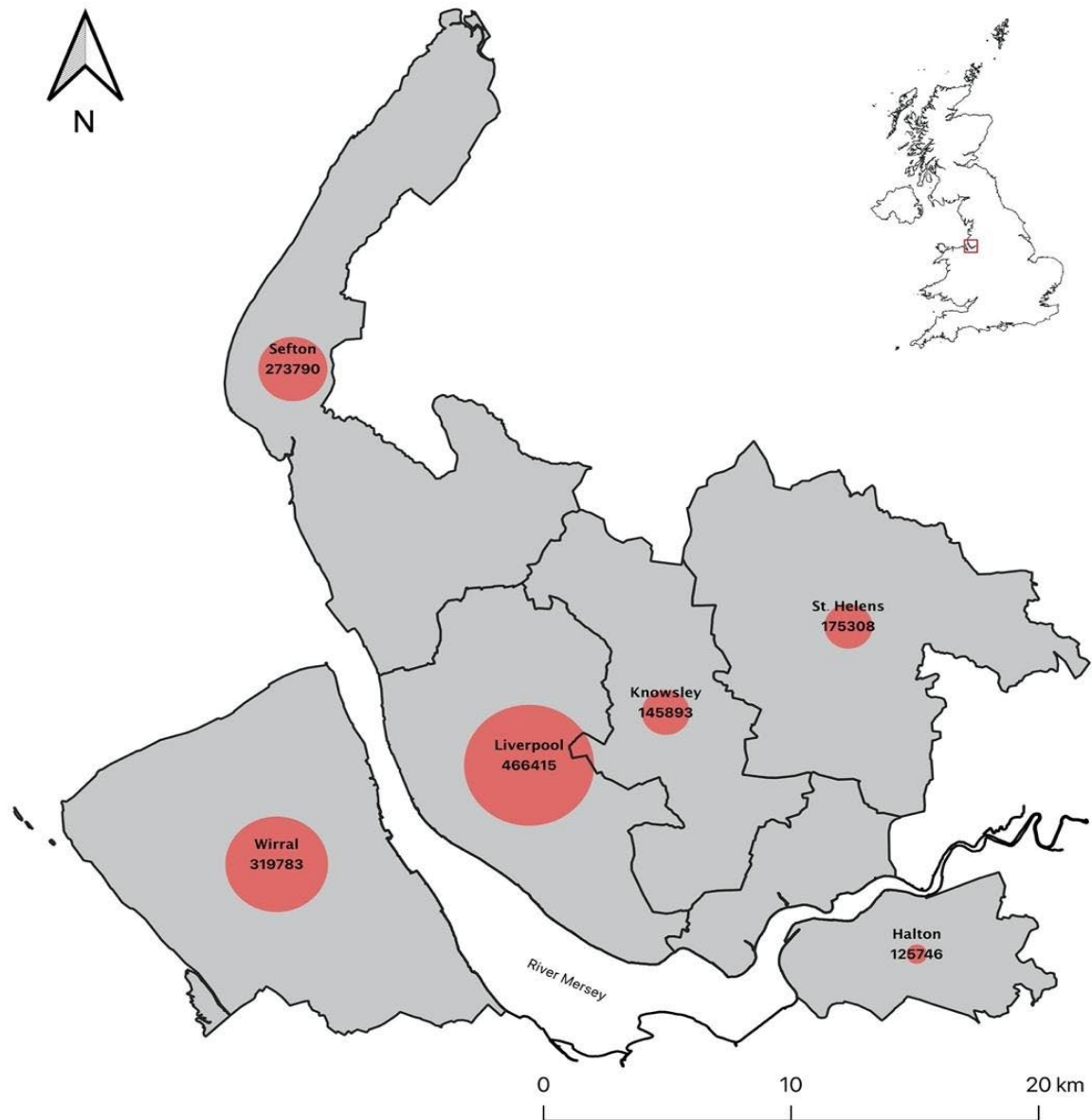
Durante este período, la riqueza estaba distribuida de forma muy irregular, con desigualdades y privaciones que marcaban a las comunidades portuarias y que provocaban graves problemas de salud y saneamiento. Los filántropos, empresarios y funcionarios locales se han mostrado muy activos a lo largo de la historia de Liverpool para aportar soluciones a estos problemas. En consecuencia, Liverpool ha sido líder mundial en el desarrollo de una serie de nuevas tecnologías e innovaciones sociales, desde infraestructuras de saneamiento y transporte hasta parques municipales, viviendas e instituciones educativas. Muchas de estas innovaciones fueron pioneras en lo que ahora llamaríamos ESS, a menudo facilitada por las autoridades municipales.

En el siglo XX, Liverpool y otros asentamientos portuarios como Birkenhead, en Wirral, sufrieron importantes daños por las bombas de la Segunda Guerra Mundial. Los esfuerzos de reconstrucción de la posguerra se aprovecharon como una oportunidad para que los planificadores urbanos modernistas despejaran los barrios marginales del centro de la ciudad. Cientos de miles de residentes fueron realojados desde el centro de la ciudad a nuevas ciudades y urbanizaciones construidas en la periferia metropolitana. Estos desarrollos ampliaron masivamente la población de nuevas ciudades como Skelmersdale, Runcorn y Kirkby y, a su vez, la de distritos como Knowsley y Halton, lo que creó la región urbana más descentralizada y repartida que existe hoy en día.

En los años 70 y 80, la RCL sufrió un brutal golpe económico, ya que el comercio marítimo se desplazó desde el Atlántico hacia la UE, dejando a la ciudad en desventaja. Además, la contenedorización y la automatización destruyeron gran parte de su base de empleo en las industrias marítima, logística y manufacturera. El desempleo generalizado y la pobreza concentrada en el espacio han azotado a la RCL desde entonces.

Como resultado de la reestructuración económica mundial y de las políticas de renovación urbana de la posguerra, la propia Liverpool perdió aproximadamente la mitad de su población en medio siglo, pasando de un máximo de unas 800 000 personas en 1950 a 400 000 en el año 2000, momento en el que comenzó a recuperarse parcialmente mediante iniciativas de regeneración urbana. Durante este período, la población de la RC metropolitana más amplia se redujo de unos 1,8 millones a 1,3 millones. Gran parte de la ESS de la RCL se ocupa actualmente de resolver los problemas socioeconómicos derivados de la pérdida de población y el declive económico, especialmente en los mercados de la vivienda y el trabajo.

Figura 1: Región de la Ciudad de Liverpool: la población y las seis autoridades de distrito (mapa elaborado por los autores)



1. Política nacional y apoyo a la ESS

En esta sección ofrecemos una visión general de la legislación y la política recientes relacionadas con la ESS. El Reino Unido tiene un gobierno nacional muy centralizado y orientado a los intereses económicos neoliberales, con una legislación de apoyo directo a la ESS limitada. Sin embargo, parte de la normativa facilita indirectamente la ESS, incluida la política de gobernanza de las economías y comunidades locales. En esta sección, identificamos los tipos de legislación y políticas que favorecen la ESS, antes de esbozar el papel del gobierno y de la gobernanza descentralizada de las RC en la prestación de un apoyo más directo a la ESS de la RCL.

Debemos aclarar que en el Reino Unido no existe una definición jurídica de la ESS. A menudo, las organizaciones se definen a ellas mismas como “empresas sociales”, un término que también carece de definición jurídica en el Reino Unido. No obstante, la clasificación más citada y utilizada es la definición establecida por el Departamento de Innovación Empresarial y Competencias del Gobierno británico:

Una empresa social es una empresa con objetivos primordialmente sociales, cuyos excedentes se reinvierten principalmente para ese fin en la empresa o en la comunidad, en lugar de guiarse por la necesidad de maximizar los beneficios para los accionistas y propietarios (BIS 2011).

Sin embargo, esto no constituye una definición *jurídica*. Entre las formas jurídicas legalmente constituidas que operan en la ESS del Reino Unido se encuentran las organizaciones benéficas registradas, las sociedades limitadas por garantía, las mutuas y las cooperativas. La reciente legislación nacional sobre la forma jurídica y la fiscalidad proporciona una indicación de la complejidad legislativa en el Reino Unido, como se resume a continuación.

1.1. Legislación

La Ley de Sociedades de 2006 introdujo una nueva categoría de empresa, la empresa de interés comunitario (EIC), destinada a proporcionar una definición jurídica a la empresa social. La Ley de 2006 pretendía animar a los empresarios sociales que quisieran crear una empresa social no benéfica a comerciar en los mercados y producir excedentes en beneficio de la comunidad. Uno de los aspectos más importantes de una EIC es su “bloqueo de activos” obligatorio por ley. Esto significa que los activos que posee la organización no pueden ser transferidos a terceras partes y que, tras la inversión, cualquier pago de dividendos o intereses tiene un límite. Las EIC deben demostrar el beneficio para la comunidad y ofrecen un marco jurídico al empresario social que está libre de las limitaciones y regulaciones impuestas a las organizaciones benéficas y sus depositarios.

Más recientemente, la Ley de Sociedades Cooperativas y en Beneficio de la Comunidad de 2014 reformó el tipo de organización cooperativa más común en la ESS. Antes de 2014, todas las cooperativas estaban registradas bajo la Ley de Sociedades Industriales y de Previsión de 1965 y se conocían como SIP. A diferencia de las empresas privadas con ánimo de lucro, la Ley de 1965 creó una forma jurídica diseñada para que las cooperativas tuvieran que rendir cuentas a sus miembros. La Ley de 2014 sustituyó la forma jurídica de las SIP por la de “sociedades registradas”, compuesta por dos formas jurídicas: las sociedades cooperativas y las sociedades en beneficio de la comunidad (conocidas como BenCom).

Las principales diferencias son las siguientes: las sociedades cooperativas actúan principalmente para ayudar y beneficiar a sus miembros, aquellos que participan directamente en el negocio principal de la sociedad. La membresía tiene su origen en el interés común de todos los miembros de la cooperativa, que controlan la organización de forma colectiva. La membresía es mutua, en el sentido de que todos los miembros tienen la misma voz en los negocios de la sociedad, independientemente de las inversiones en capital social. Por el contrario, las BenCom se forman para beneficiar a la comunidad en general, además de a los miembros de la cooperativa. En caso de disolución, los activos de la BenCom deben ser transferidos a una organización similar, con objetivos parecidos en la producción de beneficios para la comunidad (por encima de los beneficios para los miembros). Las BenCom son la única forma jurídica de la ESS capaz de emitir “acciones comunitarias” para ayudar a financiar la organización (véase la sección 1.4).

Otra disposición normativa reciente dirigida directamente a la ESS se refiere a los cambios en la legislación sobre la beneficencia. En el Reino Unido, las organizaciones benéficas registradas suelen tener la siguiente estructura jurídica: una empresa benéfica (es decir, limitada por garantía), un fondo benéfico y, más recientemente, una organización benéfica registrada (OBR). La OBR se introdujo en Inglaterra y Gales en 2013, tras su incorporación original por la Ley de Organizaciones Benéficas de 2006. Las ventajas de registrarse como OBR incluyen que los depositarios tienen una responsabilidad limitada o nula por las deudas de la organización y la reducción de los costos administrativos.

Mientras que otras formas de beneficencia están registradas y reguladas tanto por el Registro de Sociedades como por la Comisión de Organizaciones Benéficas de Inglaterra y Gales (y sus equivalentes en Escocia e Irlanda del Norte), una OBR solo requiere un registro a través de la Comisión de Organizaciones Benéficas. En enero de 2018 entraron en vigor nuevas normas que permiten a las empresas benéficas convertirse en OBR y acceder a sus beneficios.² Sin embargo, la mayoría de las organizaciones benéficas del Reino Unido no están registradas como OBR. Las que se están registrando más recientemente están eligiendo esta forma jurídica, que probablemente se convertirá en algo más habitual en el panorama de la ESS en el Reino Unido.

La Ley de Finanzas de 2014 introdujo la ESS en la deducción fiscal por inversión social (DFIS), que actualmente está prevista hasta abril de 2021. El objetivo de la DFIS es apoyar a la ESS, permitiendo que fluyan mayores niveles de financiación externa hacia las empresas sociales. La DFIS permite a los inversores individuales en empresas sociales obtener una deducción fiscal del 30 % hasta 1 millón de GBP al año. Para que la organización pueda acogerse a la inversión tiene que operar comercialmente, ya sea como organización benéfica, EIC o como cierto tipo de BenCom. Estas organizaciones pueden optar a ello si demuestran un bloqueo de activos definido por ley, siempre que empleen a menos de 250 personas y tengan menos de 15 millones de GBP en activos brutos.

En resumen, el marco jurídico y normativo del Reino Unido que afecta a la ESS sigue siendo complicado y se ve afectado por el derecho de sociedades y los acuerdos macroeconómicos más amplios. El Reino Unido muestra una arraigada tendencia a alinear las formas jurídicas existentes de la ESS, como las cooperativas, con un conjunto de principios neoliberales más

² En ese momento también se permitió que las EIC se convirtieran en OBR, con lo que pudieron acceder a nuevas formas de incentivos fiscales y reducir la carga administrativa.

observables en los contextos angloamericanos (Huckfield 2021). Estos principios animan a la ESS a adoptar unos ideales más emprendedores y de mercado que de propiedad y control democráticos.

1.2. Política nacional

Desde principios del siglo XXI, los objetivos de la política nacional del Reino Unido dirigidos a la ESS han tendido a centrarse en el desarrollo económico, la cohesión social y la prestación de servicios públicos (Snaith 2007), contextualizados en un discurso más amplio de simplificación burocrática y de eliminación de las cargas administrativas para las empresas. La cohesión social fue un pilar fundamental de los gobiernos del Nuevo laborismo (1997-2010), con políticas nacionales iniciadas para abordar la inclusión social a través de la Unidad de exclusión social. El Equipo de acción política 3 de la Unidad, por ejemplo, trató de estimular nuevas formas de empresa a través de ayudas financieras, como la Iniciativa de financiación comunitaria, fomentando las empresas sociales de nueva creación en comunidades desfavorecidas.

Al mismo tiempo, con la continua privatización de los servicios públicos, se instó a las organizaciones de la ESS a licitar por contratos públicos para la gestión de servicios públicos externalizados, a menudo con un gasto público reducido. El gobierno del Nuevo laborismo alentó a las autoridades locales a replantearse sus procesos de contratación y a implicar a más empresas sociales en el proceso de licitación de servicios públicos. A partir de 2010, bajo el gobierno de coalición conservador-liberal-demócrata, dos nuevos textos legislativos ampliaron el mismo enfoque: la Ley de Localismo de 2011 y la Ley de Servicios Públicos (Valor Social) de 2012.

La Ley de Localismo de 2011 supuso un desplazamiento retórico del poder desde una burocracia gubernamental centralizada hacia las comunidades locales. En el contexto de las ideas predominantes sobre la desregulación de las empresas y los comportamientos emprendedores, se creó legislación nueva que permitía el “derecho comunitario a licitar” (parte 5, capítulo 3, de la ley) y la planificación de barrios, que concedía, entre otras cosas, nuevas libertades a los grupos comunitarios y a las autoridades locales.

En realidad, la austeridad impuesta por el gobierno central tras el rescate bancario de 2008 condujo a enormes reducciones del gasto público en todo el Reino Unido y afectó de forma desproporcionada a la administración local y, a su vez, a la ESS, debido a los recortes en su financiación pública. Las organizaciones de la ESS desconfiaban, y con razón, de que se les pudiera pedir que prestaran servicios públicos sin los recursos adecuados. Sin embargo, se fomentó cierta innovación social, por ejemplo, a través de las sociedades mercantiles y las empresas municipales propiedad de las autoridades locales. Por ejemplo, se creó Liverpool Streetscene Services Ltd. como una filial de propiedad exclusiva del Ayuntamiento de Liverpool para ofrecer servicios de recogida y reciclaje de residuos comerciales, limpieza de calles y gestión de jardines y árboles.³

La Ley de Servicios Públicos (Valor Social) de 2012 exigía a los proveedores de servicios públicos locales que tuvieran en cuenta el valor económico, social y medioambiental en sus decisiones de contratación. Así, la Ley de Valor Social, junto con la normativa de la UE en materia de contratos públicos, ofrece a las autoridades locales la oportunidad de apoyar la

³ Véase <https://liverpool.gov.uk/business/liverpool-streetscene-services-ltd/>.

ESS mediante la configuración del gasto público. Se anima a las autoridades locales a utilizar un marco nacional para medir el valor social destinado a mejorar el desarrollo económico y social, utilizando la adjudicación de contratos del sector público.⁴ La Ley de Valor Social tiene un gran potencial para beneficiar a la ESS de la RCL, donde el porcentaje del valor añadido bruto creado por la administración pública, la educación y la sanidad alcanzó el 25 % en 2015 (véase la sección 3.3).

1.3. Apoyo de las agencias nacionales

Las agencias nacionales han surgido en el Reino Unido gracias a un apoyo político gubernamental muy centralizado que fomenta una perspectiva más orientada al mercado. Esto ha agudizado las diferencias en el desarrollo de tres vertientes distintas de la ESS: el sector del voluntariado y la comunidad, el movimiento cooperativo y el sector de la empresa social.

A principios del siglo XX surgió una infraestructura para el desarrollo del sector del voluntariado y la comunidad, organizada en torno a los consejos de servicios voluntarios (CSV) locales y regionales. Los CSV son organizaciones basadas en miembros que proporcionan asesoramiento técnico, apoyo financiero, desarrollo de la capacidad, formación, oportunidades de creación de redes, promoción política y cabildeo. No es raro ver que los CSV se organicen y actúen como consorcios para conseguir subvenciones o contratos públicos para sus miembros.

Hasta hace poco, el Estado financiaba los CSV para cada área de la autoridad local, lo que permitía ofrecer servicios gratuitos a sus miembros. Sin embargo, desde 2010, el modelo de CSV se ha visto amenazado por la austeridad y las reformas del sector público que han recortado su financiación, en parte debido a las dudas sobre su eficacia (Gilbert 2017). A escala nacional, el sector del voluntariado y las comunidades está representado por el Consejo Nacional de Organizaciones Voluntarias, un organismo que agrupa a los CSV y a las organizaciones benéficas y de voluntariado individuales.

Históricamente, el movimiento cooperativo británico está dividido entre, por un lado, las cooperativas de consumo y minoristas dominantes y, por otro, las cooperativas industriales o de trabajadores más marginales, cada grupo con su propia infraestructura de apoyo. En los años 70 y 80, el organismo nacional de este último, el Movimiento de la Propiedad Industrial Común (ICOM), apoyó el crecimiento de las cooperativas de trabajo. En 1978, esto se vio incrementado por la creación por parte del gobierno de la Agencia de Desarrollo Cooperativo (ADC) (nacional), junto con una red regional de ADC que proporcionaba financiación pública para la creación y conversión de cooperativas (Huckfield 2021).

En los años 90, la red de ADC se disolvió en gran medida y el movimiento asociado de cooperativas de trabajadores entró en declive. En 2001, el ICOM fue absorbido por el Sindicato de cooperativas, que representa a las cooperativas de consumo. Esto resultó en la creación de Co-operatives UK, el organismo basado en miembros para apoyar a todas las cooperativas a escala nacional. Co-operatives UK estima que actualmente hay más de 7 000 cooperativas en el Reino Unido.⁵ Hasta hace poco, el número de cooperativas había

⁴ El Marco Nacional de TOM 2020 <https://socialvalueportal.com/national-toms>.

⁵ En su informe anual de 2019, Co-operatives UK sugiere que en el Reino Unido operan 7 215 cooperativas independientes, con 13 millones de miembros, 234 000 empleados y una facturación agregada de algo menos de 38 000 millones de GBP. Disponible en: <https://www.uk.coop/resources/annual-report-2019>.

disminuido, lo que refleja el auge de las empresas sociales con su afán emprendedor asociado.

La infraestructura de apoyo a las empresas sociales surgió a finales de la década de los 90. En 1998, dos ADC con sede en Londres se fusionaron con otras organizaciones de ESS para formar una nueva institución, Social Enterprise London. Los miembros que se afiliaron procedían todos del movimiento cooperativo. El uso del término “empresa social” para Social Enterprise London fue una respuesta pragmática al nuevo clima político: una forma de captar el interés público y normativo por la empresa y la democracia económica sin llamar demasiado la atención sobre las raíces más radicales de la propiedad común.

Esta entidad trató de modernizar la forma cooperativa tradicional y estableció vínculos con otros movimientos, como la empresa comunitaria y los fondos de desarrollo, construyendo una “federación” para finalmente formar Social Enterprise UK, que se estableció en 2012 (Teasdale 2012). En la actualidad, Social Enterprise UK promueve la empresa social como respuesta a las deficiencias del Estado y del mercado.

Recientemente, las diversas agencias existentes han tomado medidas para crear un movimiento de ESS más unificado y una infraestructura de apoyo. La Alianza de la Economía Social se fundó antes de las elecciones generales de 2015 para influir en la política de los partidos y del gobierno. La convocó Social Enterprise UK y entre sus miembros fundadores se encuentran también el Consejo Nacional de Organizaciones Voluntarias y Co-operatives UK. Pero hasta ahora esta iniciativa se limita al cabildeo político y a las campañas, sin recursos para el apoyo técnico a las organizaciones de la ESS.

1.4. Financiación nacional

Históricamente, una de las principales fuentes de financiación de las organizaciones de la ESS han sido las subvenciones de fondos gubernamentales, fundaciones filantrópicas y fondos benéficos. Sin embargo, las vías de financiación tradicionales se ven ahora amenazadas por los recortes inducidos por la austeridad en los presupuestos de las autoridades locales, lo que a su vez repercute duramente en la ESS por la limitación del gasto público.⁶ Esto ha presionado a las organizaciones de la ESS para que aumenten los ingresos comerciales y, a falta de subvenciones públicas, recurran al pago de servicios y a préstamos comerciales que a menudo conllevan condiciones de reembolso punitivas (Davison y Heap 2013).

Una fuente alternativa de subvenciones, sobre todo para las organizaciones más pequeñas, voluntarias y dirigidas por la comunidad, es la que ofrecen una serie de grandes fondos fiduciarios y fundaciones independientes, como la Fundación Esmée Fairbairn y el Fondo Joseph Rowntree. Otra fuente importante procede del Fondo Comunitario de la Lotería Nacional, respaldado por el gobierno, y dotado con los beneficios de la lotería nacional, que es de titularidad estatal. Power to Change (Poder para el cambio) es un intermediario de subvenciones creado a través de una dotación de lo que en 2015 era el Big Lottery Fund (el Gran Fondo de Lotería). Su misión es financiar el desarrollo de “empresas comunitarias” en todo el Reino Unido, una rama creciente de la ESS.

⁶ Los recortes del gobierno en el gasto público del Ayuntamiento de Liverpool entre 2009-2010 y 2017-2018 equivalen a una reducción de 816 GBP por cada residente en la ciudad, lo que supone unos 441 millones de GBP menos de ingresos para la autoridad local. Esto se produjo en un momento en el que la demanda de servicios sociales y de bienestar aumentaba tras la crisis financiera de 2008-2010 (Centre for Cities 2019).

La financiación mediante subvenciones se ha complementado con intermediarios financieros de inversión social que ofrecen préstamos a bajo interés. Ya en 2010, el mercado de la inversión social se estimaba en 190 millones de GBP a escala nacional. En 2012, el sector se vio impulsado por la creación del primer banco de inversión social del mundo, Big Society Capital, una institución financiera independiente dedicada a financiar el emergente mercado de la inversión social con 600 millones de GBP de capitalización inicial (McHugh *et al.* 2013).

En 2010, se emitieron los primeros bonos de impacto social (BIS) del mundo como herramienta para aprovechar los mercados de capitales para satisfacer las necesidades derivadas de los recortes presupuestarios públicos. Los BIS implican que el gobierno no solo subcontrata la prestación de servicios públicos, generalmente a empresas sociales, sino que también subcontrata la responsabilidad de seleccionar al proveedor a través de un intermediario como Social Finance. Big Society Capital ayudó a financiar los BIS y otras actividades de las empresas sociales mediante relaciones con múltiples partes interesadas que incluyen al gobierno, los inversores, los proveedores sociales y los intermediarios. Esto supone una dificultad práctica para los miembros de la ESS, ya que la administración de un modelo basado en el mercado con múltiples partes interesadas conlleva complicaciones en la comunicación, la coordinación y la gestión, lo que acaba incrementando los costos. Este modelo financiarizado de prestación de servicios públicos y el modelo mercantilizado de ESS no es sostenible.

Como hemos indicado anteriormente (véase la sección 1.1), un medio relativamente nuevo de recaudación de fondos de la ESS es a través de las acciones comunitarias. La opción de acciones comunitarias es una forma de capital exclusiva de las BenCom, que emiten acciones para los miembros de la comunidad. Fomenta la democracia y la autoorganización, proporcionando a los miembros accionistas un voto sobre la gestión de la organización. El voto está vinculado a la membresía y no al capital social. Sin embargo, los beneficios no pueden distribuirse en forma de dividendos sobre el capital social, y los activos de la organización quedan bloqueados en beneficio de la comunidad (el bloqueo de activos). Las organizaciones de ESS más pequeñas y de base comunitaria utilizan cada vez más las acciones comunitarias como una forma de eludir el costoso y complejo mercado de la inversión social y fomentar la participación de los agentes locales. No obstante, están limitadas por los niveles de renta disponible que circulan en un área local.

1.5. Devolución y apoyo a la ESS

En los últimos años, varios textos legislativos han permitido acuerdos para la devolución de competencias en el Reino Unido. Uno de los resultados del complicado carácter de la descentralización británica es el desarrollo de diferentes infraestructuras nacionales de apoyo a la ESS para cada una de las cuatro naciones, además de la responsabilidad de la elaboración de políticas y estrategias descentralizadas a nivel de las RC, incluida la RCL.

La gobernanza descentralizada ha fomentado las agencias nacionales de apoyo en Irlanda del Norte, Escocia y Gales. La Asamblea de Irlanda del Norte y el Ejecutivo de Irlanda del Norte surgieron del Acuerdo de Belfast (del Viernes Santo) de 1998. Social Enterprise NI es un organismo basado en miembros que presta apoyo a la ESS. La Ley de Escocia de 2016 devolvió una serie de competencias al Parlamento escocés. En Escocia, la ESS cuenta con el apoyo de Social Enterprise Scotland, que se describe a sí misma como una organización

dirigida por sus miembros y controlada por empresas sociales. Tras las leyes del Gobierno de Gales de 1998 y 2006, la Ley de Gales de 2017 otorgó más competencias al Gobierno de Gales y a la Asamblea Nacional, incluidas, por ejemplo, las relativas a la fiscalidad. Social Business Wales depende del Gobierno de Gales y apoya a las empresas y cooperativas sociales, así como a los trabajadores autónomos.

Debido a las peculiaridades de la Constitución del Reino Unido, Inglaterra carece de un gobierno descentralizado; pero se ha embarcado en la descentralización a escala de las RC. La descentralización inglesa ha evolucionado de forma aleatoria a través de acuerdos a medida negociados entre el gobierno central y los políticos locales. En cada AC, los diferentes ámbitos de responsabilidad se delegan en función de la elaboración de acuerdos y no de la evaluación de las necesidades locales. Sin embargo, se han realizado esfuerzos para normalizar el proceso tras la Ley de Descentralización de Ciudades y Gobiernos Locales de 2016.

El Acuerdo de Greater Manchester de 2014 fue el primero de la fase actual, aunque estuvo precedido por la Asamblea de Greater London, creada en 2000. La devolución de competencias en materia de estrategia económica local, vivienda, transporte, educación y sanidad va acompañada de un apoyo financiero muy modesto, sin reemplazar las subvenciones de las autoridades locales ni las responsabilidades legales. En muchos sentidos, esto representa el refuerzo de control del gobierno central sobre los distritos metropolitanos ingleses, al tiempo que se delegan las áreas de responsabilidad.

De las diez AC creadas en Inglaterra, ocho tienen un “alcalde metropolitano” elegido directamente, incluida la RCL, siguiendo el modelo de las ciudades estadounidenses. Dentro de esta nueva estructura de la alcaldía metropolitana se encuentran las asociaciones de empresas locales (AEL). En 2010 se crearon 39 AEL en toda Inglaterra con responsabilidad sobre el desarrollo económico local y la estrategia empresarial. Este cambio hacia una gobernanza descentralizada dista mucho de ser uniforme y ha complicado aún más el respaldo a la ESS, aunque también ha propiciado oportunidades para un nuevo apoyo de las políticas públicas a la ESS en la RCL.

2. La ESS en la Región de la Ciudad de Liverpool

En este contexto político nacional, la ESS de la RCL ha recibido el respaldo tanto de la política nacional como local. Este es el contexto contemporáneo en el que ha evolucionado la ESS a partir de una rica tradición local de vida cívica asociativa y autoorganización radical. Los movimientos locales de cooperativismo, mutualismo y sindicalismo se vieron influidos por un tipo de sindicalismo distinto forjado a partir de la cultura y la economía marítimas de la ciudad. Al mismo tiempo, la riqueza y el estatus de Liverpool, como puerto principal del Imperio Británico y centro neurálgico de la trata de esclavos en el Atlántico, la dotaron de fondos filantrópicos y benéficos y de asociaciones profesionales para abordar problemas sociales persistentes (Belchem y Biggs 2011). Aunque el desarrollo de la ESS ha sido a menudo un proceso ascendente, la política del gobierno central, desarrollada a escala local a través de las nuevas competencias otorgadas a la AC, al alcalde metropolitano y a la AEL, junto con el considerable apoyo de la UE, han demostrado ser importantes en momentos clave de su historia.

2.1. Breve historia del desarrollo

Los filántropos y activistas locales fueron fundamentales en el desarrollo de la infraestructura cívica de la ciudad, siendo pioneros a escala internacional en campos como la asistencia social y la educación. El hospital y escuela Liverpool Blue Coat se fundó en 1708, como un lugar donde poder alojar, atender y educar a los niños pobres. Aquí se fundó la primera Sociedad para la prevención de la crueldad contra los niños del Reino Unido en 1883. William Hesketh Lever, el magnate del jabón y progenitor de Unilever, construyó Port Sunlight a finales del siglo XIX, para proporcionar a sus trabajadores viviendas y servicios decentes y asequibles; un modelo de comunidad pionero que precedió al estado de bienestar. Lord Lever también utilizó fondos filantrópicos para fundar, en 1907, la primera escuela de urbanismo del mundo, el Departamento de diseño cívico de la Universidad de Liverpool.

Entre los filántropos industriales más influyentes de Liverpool se encontraba Eleanor Rathbone. Durante el período de entreguerras, Rathbone ayudó a revitalizar el Consejo de Ayuda Voluntaria de Liverpool para satisfacer las apremiantes necesidades sociales. Esta organización pasó a llamarse posteriormente Sociedad de Servicios Personales o SSP, una de las mayores organizaciones benéficas y proveedoras de asistencia social que operan hoy en día en la RCL. Rathbone también inspiró el desarrollo de la Oficina de asesoramiento de los ciudadanos y de Age Concern. Estas dos organizaciones benéficas se originaron en la RCL y adquirieron fama e importancia nacional, siendo ambas conocidas, lo que pone de manifiesto la influencia de Liverpool en la ESS en el ámbito nacional. A menudo, estas iniciativas filantrópicas funcionaban de forma complementaria a los gobiernos locales municipales comprometidos con la sanidad, la educación y la mejora de la vivienda.

En la ola de acción comunitaria de la posguerra, movilizada contra la renovación urbana integral y la gestión burocrática del sector público, Liverpool dio origen a un movimiento de desarrollo comunitario y de cooperativas de vivienda, con la mayor concentración de cooperativas de vivienda del Reino Unido. Estas fueron el producto de las campañas antidemolición en la década de los 70, impulsadas por las comunidades de la clase trabajadora en cooperación con los profesionales idealistas de la vivienda. Juntos pusieron en marcha el gran sector de las asociaciones locales de vivienda presentes en la actualidad (Thompson 2020). La Federación de Cooperativas de vivienda de Merseyside se creó en la

década de los 80, pero se ha disuelto desde entonces. El favorable sistema legislativo y de financiación que apoyaba el crecimiento de un “tercer sector” de asociaciones y cooperativas de vivienda, coordinado a través de un aparato estatal descentralizado aunque administrado de forma centralizada, fue desmantelado por las reformas de la política nacional en los 80. Esto es una muestra de la desaparición de gran parte de la cultura asociativa de Merseyside y refleja cambios culturales más amplios en el Reino Unido hacia una sociedad más orientada al mercado.

Muchas comunidades lucharon contra las amenazas del desempleo y la reducción de la seguridad social a las que se enfrentaban los habitantes de la RCL. Las comunidades locales hicieron frente a la devastación económica provocada por los cambios estructurales del comercio mundial y los recortes del gasto público impuestos por el gobierno conservador que presidía Margaret Thatcher. El trabajo sindical local se coordinó con la organización comunitaria. Organizaciones de arraigo comunitario como el Fondo comunitario de Eldonian y el Fondo comunitario de Alt Valley se crearon para regenerar sus barrios, crear puestos de trabajo locales, construir nuevas viviendas y generar plataformas comunitarias para satisfacer las necesidades a nivel local que, de otro modo, serían desatendidas por el Estado y el mercado (Thompson, Nowak, Southern, y Davies 2020).

A partir de mediados de los años 90, Merseyside se benefició del nivel más alto de los Fondos Estructurales europeos, el Objetivo n.º 1.⁷ Esto continuó en la década del 2000 y contribuyó en gran medida a revertir el declive de la fortuna económica de la RCL. De 1989 a 1993, Merseyside recibió Fondos Estructurales de la UE, como Objetivo n.º 1, por valor de unos 260 millones de GBP. Como zona Objetivo n.º 2 (1994-1999), Merseyside recibió fondos por valor de unos 600 millones de GBP. Entre 2000 y 2006, Merseyside recibió alrededor de 1 300 millones de EUR de los Fondos Estructurales de la UE como parte de una contribución pública total más amplia de unos 3 400 millones de EUR.

Sin embargo, a partir de 2007, Merseyside dejó de tener derecho a los fondos del Objetivo n.º 1, ya que el PIB per cápita superó el umbral del 75 % de la media de la EU-15, y se concedió una financiación nueva y menor hasta 2013.⁸ Durante el período de introducción progresiva, Merseyside recibió más de 300 millones de EUR del Programa de Competitividad del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), la mayor de las tres iniciativas de los Fondos Estructurales de la UE. De 2014 a 2020, la RCL fue calificada como “región de transición”, a la que se asignaron 221 millones de EUR en Fondos Estructurales de la UE. La AEL de la RCL fue la encargada de establecer las prioridades y gestionar la ejecución del programa (Southern *et al.* 2017).

Los Fondos Estructurales de la UE han sido fundamentales para apoyar a muchas organizaciones de la ESS local. Por ejemplo, cuando Liverpool fue designada Capital Europea de la Cultura en 2008, muchas empresas sociales de la incipiente industria de la regeneración impulsada por el arte y la cultura de la ciudad, que pudieron acceder a la financiación europea, apoyaron eventos más amplios de la RCL. De forma más sistemática, el programa del Objetivo n.º 1 “vías de integración” pretendía revertir el declive económico de la región y el empeoramiento de la polarización socioespacial mediante el desarrollo

⁷ Merseyside (la zona administrativa para los Fondos Estructurales de la UE que incluía todos los actuales distritos de la RCL, excepto Halton) cumplía los criterios de subvencionalidad del Objetivo n.º 1 de un PIB inferior al 75 % de la media de la UE y, aunque formaba parte de la región más amplia del noroeste de Inglaterra, fue designada como una región “menos desarrollada”.

⁸ Aunque el término Objetivo n.º 1 se cambió por el de “región de convergencia” en el período 2007-2013, y luego por el de “regiones menos desarrolladas” para 2014-2020, se utilizaron los mismos criterios de calificación.

socioeconómico de los 38 barrios más desfavorecidos de la región, por un valor de unos 140 millones de GBP, algo menos de una quinta parte del gasto total de los Fondos Estructurales (Meegan y Mitchell 2001).

Fiel a la reputación de Liverpool en cuanto a innovación y radicalidad, la década de 2010 ha sido testigo de cómo la ESS cierra el círculo con la siguiente ola de activismo comunitario que canaliza la energía de los años 70 y 80. Las organizaciones de arraigo comunitario como SAFE Regeneration en Sefton y los Fideicomisos de tierras comunitarias de Homebaked y de Bakery en Liverpool, establecidos a partir de la resistencia a la última ronda de reurbanización integral de viviendas y la oposición a la austeridad tras la crisis financiera mundial de 2008, se unen a las filas de los fondos de desarrollo comunitario de la década de los 80, como Alt Valley, como ejemplos de lo que la agencia nacional de financiación Poder para el cambio celebra como un nuevo modelo de “empresa comunitaria” de desarrollo económico local (Heap, Nowak, Schwaller, Southern y Thompson 2019; Thompson, Nowak, Southern y Davies 2020).

2.2. La estructura de la ESS de la RCL

Nuestro análisis sobre la escala, el alcance y el valor de la ESS de la RCL (Heap, Southern y Thompson 2017) encontró en 2016 alrededor de 1 400 organizaciones de ESS comerciales. Trabajos anteriores sobre el sector del voluntariado y la comunidad mostraron pruebas de un volumen mucho mayor de organizaciones, en torno a 8 000 (Jones y Meegan 2015). En esta sección, nos concentramos en las 1 400 que aparecían en nuestro trabajo anterior. Nuestro análisis en curso sugiere que esta cifra ha aumentado en los últimos años, hasta un 25 %. Sin embargo, el resultado de la crisis de la COVID-19 aún está por medirse y esperamos que se produzcan cierres en el sector como consecuencia de las condiciones económicas vigentes (abordamos la respuesta de políticas públicas a la COVID-19 para la ESS de la RCL en la conclusión).

La instantánea de las organizaciones de la ESS indicó que solo representaban alrededor del 2 % de todas las empresas de la RCL (Heap, Southern y Thompson 2017). No obstante, están por encima de sus posibilidades, tanto en lo económico como en lo social. En 2016, casi 45 000 personas estaban empleadas en la ESS en la RCL. El sector tenía unos ingresos de unos 3 000 millones de GBP y una base de activos de más de 4 000 millones de GBP. Los sectores industriales clave de la ESS en la RCL son la vivienda, la educación y la asistencia sanitaria y social, que representan la mitad de todas las organizaciones y casi el 90 % de los ingresos anuales, el empleo y los activos netos. Estas estadísticas han demostrado ser el punto de partida para que los encargados de formular políticas se den cuenta del potencial social y económico de la ESS de la RCL.

La ciudad de Liverpool representaba más de la mitad de todas las organizaciones de ESS (véase la figura 2) en la RCL. Estas generaban más del 50 % de los ingresos totales y contabilizaban dos tercios de todos los activos de la ESS. Entre los demás distritos, las organizaciones de ESS de Halton solo representan el 5 % del total, mientras que Knowsley constituye el 9 %, St Helens el 6 %, Sefton el 11 % y Wirral el 18 %. En cuanto al tipo de organización de ESS, contabilizamos 623 organizaciones benéficas registradas, 276 EIC, 113 clubes y organizaciones de miembros, 5 universidades, 122 establecimientos educativos diversos, 127 empresas sociales y 103 cooperativas.⁹

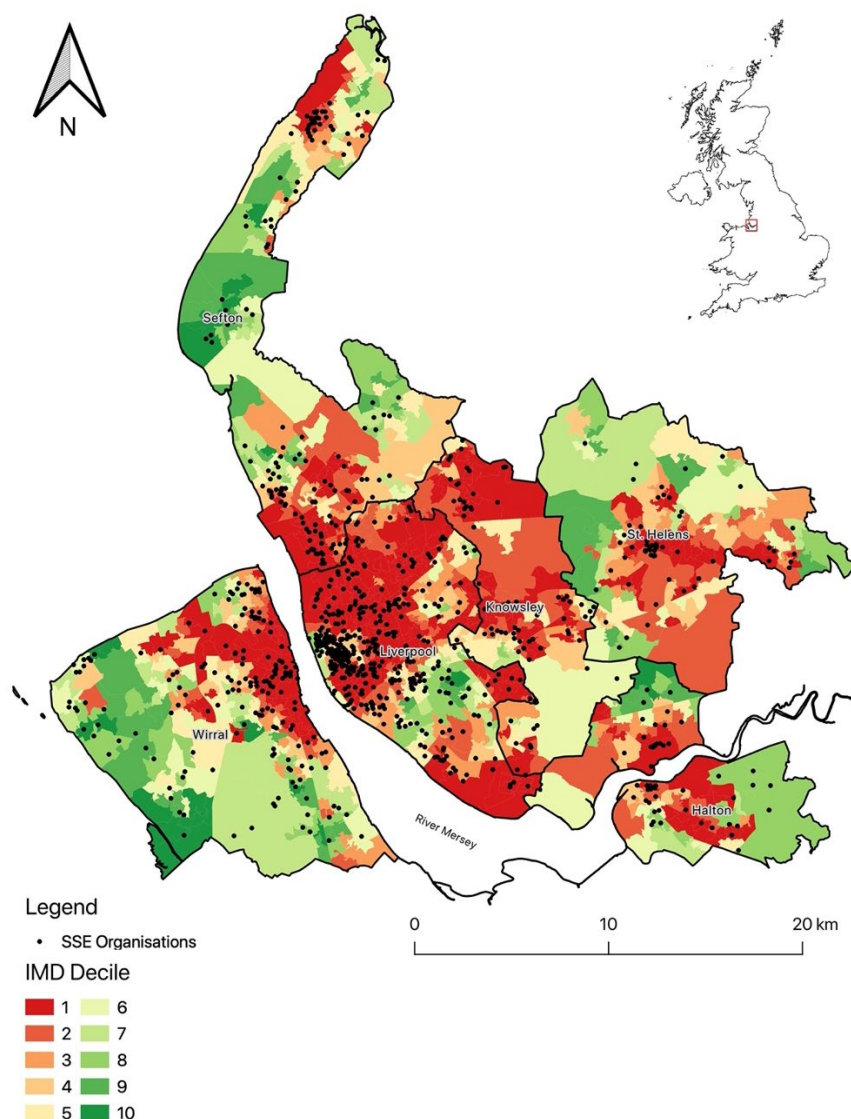
⁹ En el Reino Unido, concretamente en Inglaterra, la mayoría de las instituciones de educación superior, los colegios conocidos como Academy Trusts y las “corporaciones” de educación superior son conocidas como organizaciones benéficas “por excepción”. Son

Los ingresos y la riqueza generados por la ESS de la RCL están fuertemente orientados hacia unos pocos agentes muy grandes. El análisis mostró que las 35 organizaciones más grandes (solo el 2,5 % del total) representaban alrededor de las tres cuartas partes de todos los ingresos, activos y empleos de la ESS (Heap, Southern y Thompson 2017). Aparte de los agentes más importantes, la mayor parte del resto de la ESS está formada por organizaciones muy pequeñas. Más de la mitad de las organizaciones sociales tenían un valor de activos netos inferior a 75 000 GBP, alrededor de un tercio menos de 10 000 GBP, y el 11 % del conjunto de datos revelaba un patrimonio neto negativo. Esto indicaba a los encargados de formular políticas y a los profesionales que el sector de la ESS estaba descapitalizado y que muchas entidades no alcanzaban su pleno potencial.

El análisis en la RCL demostró de manera suficiente una clara asociación entre las comunidades más pobres y la ubicación de las organizaciones de ESS. La figura 2 muestra la ubicación de las organizaciones de ESS, registradas en 2016, frente al nivel de privación en las comunidades dentro de la RCL a partir de los índices de privación múltiple (IMD, por sus siglas en inglés) de 2019. En el mapa, las zonas sombreadas en rojo representan las partes más pobres de la región de la ciudad y los puntos negros señalan la ubicación de las organizaciones de la ESS. Esto demuestra claramente que la ESS desempeña un papel importante para ayudar a reducir la pobreza. Sugiere que las organizaciones sociales operan allí donde los mercados fallan y donde el sector público, principalmente debido a las medidas de austeridad, se ha retirado.

organizaciones benéficas, aunque en lugar de rendir cuentas a la Comisión de Organizaciones Benéficas, lo hacen a la respectiva entidad de garantía de calidad establecida para su regulación. Por ejemplo, las universidades están ahora reguladas por la Oficina de Estudiantes. Anteriormente, muchos de estos centros educativos estaban bajo la regulación de la administración local.

Figura 2: La ESS y los niveles de privación en la RCL
 (mapa elaborado por los autores)



3. Desarrollo de la ESS en la RCL

En esta sección examinamos cómo el gobierno local y la gobernanza de la RCL han facilitado la ESS de la RCL mediante la creación de condiciones más favorables. Insistimos sobre cómo el vaciado de competencias del gobierno local en el Reino Unido ha limitado a veces el apoyo directo de las autoridades locales y ha restringido su alcance para aplicar los marcos jurídicos. Aunque también mostramos cómo, a través de los acuerdos de gobernanza descentralizada, la AC de la RCL ha intentado proporcionar apoyo a la ESS. Como resultado, en los últimos años el desarrollo de la ESS ha avanzado en varios frentes y esto es atribuible al trabajo independiente y de colaboración entre las autoridades locales, la AC junto con el alcalde metropolitano, y los profesionales y activistas locales.

3.1. Apoyo jurídico

En el Reino Unido, como se ha descrito anteriormente, tiene prioridad la legislación nacional, aunque a menudo se interprete y gestione localmente para respaldar la ESS. En esta sección examinamos cómo se ha aplicado un instrumento legislativo fundamental, la Ley de Servicios Públicos (Valor Social) de 2012, de forma que facilite el desarrollo de la ESS. Mientras que en la sección 1.2 se ofrece un resumen detallado de la Ley de 2012, aquí se expone su aplicación innovadora en el distrito metropolitano de Knowsley (véase la figura 1), que ha influido en la innovación política similar a nivel de la AC.

Knowsley es una de las zonas de administración local más pobres de Inglaterra, situándose constantemente entre los 10 peores distritos en los Índices de Privación Múltiple (de 326 a nivel nacional). En el pasado, la privación se abordaba mediante programas de regeneración a gran escala financiados por el Estado, pero, en esta época de austeridad, la administración local ha tenido que encontrar recursos alternativos. El Consejo de Knowsley volvió a diseñar su presupuesto de contratación pública como un flujo de ingresos de regeneración sostenible financieramente y controlado localmente. Al gastar alrededor de 136 millones de GBP al año en contrataciones con terceros, el ayuntamiento identificó 100 millones de GBP como “gasto influenciado” que se utilizaría en contratos con el sector privado local y la ESS.

Knowsley elaboró entonces un Marco de valor social que se basa en la Ley de Valor Social de 2012. El Marco estipula que los procedimientos de contratación van más allá de la legislación básica e incorporan la contabilidad del valor social para todos los servicios contratados por encima y por debajo del umbral de la UE de 164 000 GBP. Los encargados de formular políticas locales y los consejeros de Knowsley colaboraron estrechamente con la ESS y sus grupos representativos, como el CSV de Knowsley, para garantizar que las organizaciones de la ESS pudieran cumplir las normas de contratación pública. Se ha impartido formación interna sobre la contabilidad del valor social a unos 100 comisionados a través del Foro de comisionado y contratación pública. Ahora, en todos los contratos de las autoridades locales se mide el valor social, lo que ha llevado a un aumento de los contratos del sector público con resultados de valor social, pasando de 6 de 39 contratos adjudicados en 2014 (el 15 %) a 15 de 25 en 2017 (el 60 %).

Aunque el objetivo era estimular un efecto multiplicador local, mediante la contratación de servicios públicos dentro de la ESS local, en la práctica muchas empresas sociales más pequeñas no pudieron, o estuvieron mal equipadas, para competir por los contratos y la actuación social a menor escala acabó sufriendo como consecuencia. En respuesta, los encargados de formular políticas colaboraron con la ESS para crear un fondo de subvenciones por valor de 1 millón de GBP (el 1 % de los gastos de contratación) para las organizaciones comunitarias más pequeñas que no pudieran superar el proceso de licitación de otra manera. Las subvenciones permiten experimentar con nuevas formas de actuación social o bien apoyar la continuación del trabajo voluntario de valor social, proporcionando un proceso de encargo coproducido que financia el diseño conjunto de servicios públicos innovadores.

La experiencia de Knowsley, respaldada por la campaña de la ESS, inició un debate más amplio sobre el valor social dentro de la AC. Esto obtuvo tres resultados inmediatos. En primer lugar, se puso en marcha una consulta sobre la Carta del Empleo Justo. Si bien esto es tangencial al apoyo directo a la ESS, se llamó a los representantes del sector para contribuir con sus puntos de vista y recabar apoyo. En segundo lugar, los profesionales que

habían organizado eventos en los que participaban el Servicio Nacional de Salud, las autoridades locales y las asociaciones de vivienda, exploraron cómo podían desarrollarse nuevas vías de comercio para las organizaciones de la ESS. El resultado fue que el alcalde metropolitano, el político laborista Steve Rotheram, se comprometió a estudiar cómo se podría configurar la contratación de esta forma en toda la RCL, con la participación de instituciones de arraigo tanto del sector privado como del público. En tercer lugar, en otoño de 2020, la AC puso en marcha una consulta sobre su Estrategia de desarrollo territorial (EDT) con un enfoque específico en el valor social, como explicamos más adelante en la sección 3.3.

3.2. Agencias de apoyo

El respaldo a la ESS en el Reino Unido rara vez proviene directamente de las políticas públicas, por lo que, a pesar del cambio hacia la gobernanza local a través de la descentralización de las RC, el apoyo suele ser generalmente de autoayuda desde dentro del sector. No obstante, las agencias de apoyo secundario son cruciales para el desarrollo de la ESS y en esta sección mostramos cómo las políticas públicas pueden facilitar dicha ayuda.

Estas agencias proporcionan asesoramiento técnico, jurídico y empresarial, acceso a financiación y subvenciones, desarrollo de la capacidad, formación práctica, oportunidades de creación de redes y, a veces, servicios de investigación, promoción política y cabildeo para sus miembros. Se han desarrollado agencias de este tipo a medida para cada movimiento dentro de la ESS.

El rápido crecimiento del movimiento de las cooperativas de vivienda en Liverpool y Knowsley en las décadas de los 70 y 80 solo fue posible gracias a una infraestructura de agencias de apoyo secundario dedicadas, como los Servicios de Desarrollo Cooperativo, calificados como la “madre” de muchas cooperativas “hijas” (Thompson 2020). Las agencias de respaldo a las cooperativas de vivienda colaboraron estrechamente con los reguladores nacionales, las autoridades locales y los consejeros de los ayuntamientos para proporcionar apoyo técnico y poner en contacto a los grupos cooperativos con la financiación pública para el desarrollo de un nuevo tipo de vivienda pública cooperativa. Aunque este modelo en gran medida se ha desmantelado, muestra cómo estas agencias desempeñan un papel central en la conexión de la ESS con las políticas públicas.

Las agencias de apoyo más consolidadas de la ESS de la RCL son los CSV; los más antiguos se desarrollaron a principios del siglo XX (véase la sección 1.3). Cada uno de los seis distritos de la autoridad local de la RCL (véase la figura 1) tiene un CSV, aunque Halton y St Helens se han fusionado recientemente debido a dificultades financieras. A escala de la RCL se organizan como la red VS6 (Sector Voluntario 6) y a nivel regional superior como Sector Voluntario de North West, el organismo que aglutina al noroeste, conectando crucialmente la RCL con Greater Manchester. Esta organización demostró ser una ayuda fundamental en el período inicial de la crisis de la COVID-19 en la RCL a través de los debates de emergencia facilitados por el alcalde metropolitano (véase la conclusión).

Más recientemente, la infraestructura de apoyo de la ESS de la RCL ha mejorado con el aumento de la empresa social. En 1994, el Ayuntamiento de Liverpool puso en marcha el programa de Desarrollo Económico Basado en la Comunidad (CBED, por sus siglas en inglés) gracias a la financiación del Objetivo n.º 1 de la UE, “vías de integración” (véase la sección 2.1). El programa CBED pretendía estimular la creación de empleo alternativo (en

concreto, la empresa social), mediante la instauración de un organismo de apoyo en cada una de las 11 zonas de las “vías de integración” de Liverpool (de las 38 de Merseyside completo) (Brennan 2004). Estos organismos de apoyo incorporaron instalaciones de base comunitaria que ofrecen respaldo y servicios a las empresas comunitarias y a otras empresas de nueva creación.

Muchos de los beneficiarios del programa CBED se implicaron en la organización de una estructura más duradera, la Red de empresas sociales de Merseyside (RES), para la representación y la gobernanza de la economía social local. La RES se fundó en el año 2000 como plataforma de comunicación y cooperación entre las empresas sociales de la RCL. Se trata de la primera red de empresas sociales del Reino Unido basada en miembros. Estos desarrollos locales pioneros se reflejaron en la elección de ubicar en Liverpool el organismo nacional de medición del valor social, el Social Value UK.

Mientras que la financiación pública permitió la creación de la RES a través del programa CBED, el modelo de negocio de la RES se basaba en las cuotas de los miembros. Los miembros eran en su mayoría pequeñas empresas sociales de la RCL, aunque debido a las dificultades financieras, la RES reclutó cada vez más a miembros con mayores presupuestos, incluidas, de forma bastante controvertida, grandes empresas privadas ajenas a la ESS, como Jaguar Land Rover y Stagecoach. Debido a estos problemas, la RES dejó de operar en 2017. Al mismo tiempo, el modelo de los CSV también se enfrentó a graves dificultades financieras, ya que su financiación tradicional basada en los miembros se vio amenazada y además las autoridades locales, que eran uno de sus principales financiadores, aprobaron sus recortes presupuestarios. Esto ha dejado un vacío en la gobernanza y la infraestructura de la ESS a escala de la RCL.

El faccionalismo sectorial entre los movimientos de empresas sociales y los CSV se tradujo en una falta de unidad o cooperación en la ESS de la RCL. Además, en el marco de la austeridad, no había posibilidad de financiación pública para los organismos de apoyo. Sin embargo, desde 2016, los profesionales y activistas de toda la ESS de la RCL, con la ayuda de académicos de la Universidad de Liverpool, han establecido una red alternativa, el Panel de economía social de la RCL, para asumir el relevo de la unificación de estas tradiciones dispares, incluido un movimiento cooperativo más marginal, que estaba reactivándose, y para proporcionar una voz política para la ESS dentro de los órganos de gobernanza emergentes de la RCL, como la AC y la AEL (ver sección 3.5). El resultado fue la inclusión formal del Panel de economía social de la RCL en los acuerdos de la AC en 2020, cuando se estableció el Panel de referencia de la ESS de la RCL. Por primera vez, la ESS tiene una voz reconocida dentro de las estructuras de gobierno de la RCL y es capaz de dar forma a la política.

La formación del Panel de referencia de la ESS y su canalización en la AC de la RCL es un paso importante para dotar al sector de una voz política. Sin embargo, hay dos deficiencias en el sistema actual que requieren atención. Si bien la mayoría de los sectores de la ESS de la RCL están representados en el Panel de referencia de la ESS, algunos sectores no lo están. Esta desigualdad refleja los tipos de organización de la ESS fomentados por la legislación, por ejemplo, más EIC (empresas sociales) y OBR (organizaciones benéficas) que BenCom (cooperativas). No obstante, el mandato se ha establecido para que el Panel de referencia tenga una oportunidad real de desarrollar la ESS. Pero para lograrlo debe contar con buenos

recursos y con el apoyo del conocimiento construido conjuntamente para la configuración de las políticas públicas (véase la sección 3.7).

La segunda limitación radica en cómo la ESS puede desarrollar sus propias capacidades de autoorganización. El trabajo realizado por los activistas profesionales del sector comunitario y del voluntariado ha contribuido a superar el faccionalismo sectorial, en particular en su labor de respuesta a la crisis de la COVID-19. El reto ahora es proporcionar la base democrática que pueda sostener el Panel de referencia a través de su autoorganización, y presentar formas de incluir a los miles de organizaciones que componen la ESS y el sector comunitario y voluntario en general. Si bien las organizaciones comerciales de la ESS pueden ayudar a reformar la economía local a través de sus comportamientos comerciales, las que dependen del trabajo voluntario, subvenciones y donaciones también necesitan ser escuchadas dentro de las estructuras más amplias del movimiento de la ESS. Este desarrollo de la responsabilidad y la democracia internas apoyará la cohesión y la creación de consenso de la ESS, así como la legitimidad y la capacidad del Panel de referencia para influir en las políticas públicas.

3.3. Desarrollo de políticas

Uno de los primeros avances normativos locales tuvo que ver con el movimiento de la ESS de Liverpool, que redactó una Carta de Valor Social, basada en la Ley de Valor Social de 2012, con el Ayuntamiento de Liverpool entre sus firmantes. Esto finalmente fracasó cuando la RES, que era el asociado principal, dejó de operar. No obstante, la AC ha desarrollado recientemente un nuevo interés en el valor social y, en el momento de redactar este artículo, está llevando a cabo una consulta en toda la RCL sobre cómo maximizar el valor social en todas las formas de inversión, desarrollo y planificación económica, para alimentar la EDT de la RCL.

La EDT es el documento legal de ordenación estratégica del territorio de la RCL que se está elaborando actualmente y que establece un marco económico, medioambiental, de transporte y social integrado para los próximos 20-25 años. En lugar de basarse en la Ley de 2012, la AC ha aprovechado la oportunidad que le brinda la EDT para tratar de proteger la ESS contra la pérdida de suelo y edificios en los planes de desarrollo territorial y para apoyar el desarrollo de nuevos usos de la economía social. Aunque todavía está en fase de gestación, la EDT representa una política pionera; demuestra cómo, al interpretar la legislación nacional localmente de esta manera, se pueden forjar políticas socialmente innovadoras para apoyar directamente a la ESS.

La AC también ha asumido un compromiso más general con la ESS, integrada en el proyecto de EIL de la RCL publicado en marzo de 2020. En sus planes para desarrollar una economía inclusiva, la AC anunció que la ESS se movilizaría para desempeñar una función más central en la construcción de una economía próspera en la RCL. La estrategia afirmaba que, al potenciar a los innovadores sociales, la AC puede ampliar “la economía social proporcionando oportunidades de inversión para las nuevas empresas y financiación para las organizaciones sociales existentes con potencial de crecimiento” (LCRCA 2020: 35).

Este reciente apoyo de las políticas públicas a la ESS es en parte el resultado del cabildeo ejercido por el Panel de economía social para la creación del Panel de referencia de la ESS. El objetivo del Panel de referencia de la AC de la RCL es impulsar un relato positivo sobre la ESS, actuando como una voz honesta y de confianza para el sector, y proporcionar un

foro para asesorar a los encargados de formular políticas sobre los requisitos de apoyo para la ESS y, sobre todo, cómo hacer que toda la economía sea más social. El Panel de referencia empodera a profesionales y activistas de la ESS para trabajar con los y las responsables de las políticas públicas; entre los primeros logros se encuentran la consulta de la RCL sobre el valor social y la inclusión del sector en la EIL.

La incorporación de la ESS en los procesos de formulación de estrategias dentro de los órganos de gobernanza de la RCL es un gran paso adelante para proporcionar formas colaborativas de toma de decisiones. Es demasiado pronto para juzgar la eficacia de este cauce, aunque por primera vez la ESS se organiza de una manera que influye en la gobernanza de la economía local.

3.4. Financiación

La aportación de fondos representa otra área fundamental de la política local. Un importante avance reciente es Kindred, un vehículo de inversión social para apoyar a la ESS. Junto con el Panel de referencia de la ESS y el enfoque de la EIL de la ESS, esta iniciativa surgió después de que el análisis encargado por el Panel de economía social de la RCL y realizado por la Universidad de Liverpool (Heap, Southern y Thompson 2017) proporcionara una base de pruebas que mostraba una clara necesidad de nuevas formas de apoyo financiero (véase la sección 3.7).

En respuesta a estas conclusiones, los profesionales-activistas locales, entre ellos uno de los investigadores, se reunieron con la AC y la agencia nacional Poder para el cambio a fin de explorar soluciones políticas. El resultado fue Kindred, establecida como una EIC independiente regida por la ESS de la RCL, formalmente fuera de la AC pero con financiación pública. La misión de Kindred es ofrecer una financiación más empática y sensible a las necesidades de la ESS. Desarrolla la financiación solidaria y la reciprocidad del “pago en el futuro” en las finanzas para superar el lenguaje excluyente de los “préstamos”, el “capital” y los “inversores”.

Kindred funciona actualmente con un Consejo de Administración provisional que, junto con el equipo directivo, está perfilando su forma jurídica y sus prioridades de funcionamiento. La membresía de Kindred, que es la base para que haya una apropiación, la constituirán las organizaciones registradas de la ESS de la RCL que puedan demostrar su alineación con los valores y objetivos de Kindred. Los criterios fundamentales para ser miembro incluyen el impacto social, el compromiso activo en las comunidades y los bloqueos de activos.

Para la fase inicial de Kindred, la AC, además de proporcionar apoyo en especie y tiempo dedicado por el personal de forma altruista, se ha comprometido a invertir 5 millones de GBP en Kindred, con 1 millón de GBP de Poder para el cambio. El Consejo de Administración y el equipo de gestión de Kindred están formados por expertos financieros de la ESS y profesionales locales, un académico, un representante de la AC y un presidente interino de Poder para el cambio. A partir de principios de 2021 se ofrecerán préstamos y subvenciones combinadas, capital paciente a largo plazo y financiación con características patrimoniales, así como apoyo entre pares, para proporcionar una asistencia financiera sin precedentes a la ESS de la RCL.

La ESS queda desatendida en la oferta de financiación asequible (Heap, Southern y Thompson 2017). La prestación existente a través de las agencias nacionales, los

intermediarios financieros, los BIS y la DFIS, así como la oferta de acciones comunitarias (véanse las secciones 1.1 y 1.4), y su gestión a nivel local, no han logrado proporcionar el tipo de financiación adecuada para desarrollar la ESS en la RCL. En este sentido, Kindred, aunque todavía está en sus inicios, tiene el potencial de transformar el panorama financiero del sector.

3.5. Mercados

La contratación pública es una de las formas más directas en que la administración local refuerza el acceso de la ESS a los mercados de la RCL. El Consejo de Knowsley ha sido pionero en este sentido (véase la sección 3.1). El éxito de Knowsley a la hora de desviar una proporción cada vez mayor de su gasto influenciable hacia organizaciones mayoritariamente locales, que pueden demostrar la creación de valor social, ha proporcionado el modelo a emular a escala de la RCL. Basándose en el ejemplo de Knowsley, la AC de la RCL es la primera del país en incorporar una evaluación del valor social en su EDT (véase la sección 3.3). Esto garantizará la consideración del valor social para cada política de la AC y tendrá un impacto positivo directo para las organizaciones de la ESS, especialmente en términos de acceso a los mercados públicos.

En 2020, el alcalde metropolitano encargó a un grupo de expertos locales, el Centro para Estrategias Económicas Locales, la creación y facilitación de la Comisión de suelo de la RCL, la primera Comisión de suelo de una RC del Reino Unido. El cometido de la Comisión es formular recomendaciones radicales para la política de la AC y de las autoridades locales sobre el uso de los terrenos de propiedad pública y los terrenos de propiedad privada infrautilizados o desocupados. Aunque los comisionados todavía están deliberando, su próximo informe final constituirá la base de la nueva política local sobre cómo las organizaciones de la ESS pueden acceder a los terrenos que se pongan a la venta o a disposición pública, o a través de las nuevas competencias de expropiación forzosa concedidas al alcalde metropolitano como parte del acuerdo de devolución. Esto representa una intervención política sin precedentes en los mercados del suelo en la RCL, diseñada explícitamente para apoyar el desarrollo de la ESS por medio de partenariados público-comunales, fideicomisos de tierras comunitarias y corporaciones de desarrollo comunitario.

Otra intervención en los mercados se produce a través de la AEL de la RCL, un partenariado público-privado creado en 2011 como agencia estatutaria responsable de la estrategia de desarrollo económico local y recientemente puesta bajo los auspicios de la AC. La política económica local se diseña a través de una serie de consejos sectoriales que representan a las partes interesadas y los intereses de los siete “sectores de crecimiento” de la economía de la RCL, entre los que se encuentran la fabricación avanzada, los servicios profesionales y empresariales, el sector digital y creativo y la economía de los visitantes. A raíz del cabildeo llevado a cabo por el Panel de economía social de la RCL, la AEL ha reconocido la importancia de la ESS y ha inaugurado un consejo a medida para la economía social. Esto significa que la ESS de la RCL ahora tiene representación e influencia directa en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas que conforman los mercados.

3.6. Desarrollo de la capacidad y sensibilización

Las políticas públicas en la RCL para apoyar el desarrollo de la capacidad en la ESS son limitadas. En su mayor parte, el desarrollo de la capacidad en la ESS se lleva a cabo desde dentro del propio sector a través de las agencias nacionales. Por ejemplo, Co-operatives UK proporcionará formación para las cooperativas, incluido apoyo individual con un asesor de

desarrollo, formación en habilidades internas y tutorías entre pares, y será financiada hasta finales de 2020 por Co-operative Bank plc (un banco minorista y comercial y no una cooperativa).

La RCL alberga importantes organismos que se encargan del desarrollo de la capacidad tanto a escala local como nacional. Women's Organization (Organización de mujeres), creada en el año 2000, es el mayor promotor y proveedor de formación empresarial y apoyo a las empresas para mujeres en el Reino Unido, especialmente para mujeres de comunidades marginadas y en la ESS. La Escuela de emprendedores sociales del noroeste se creó en Liverpool en 2007, en asociación con Blackburne House, una de las principales empresas sociales del país, para ofrecer oportunidades de formación y creación de redes a los emprendedores sociales de la región noroeste. Forma parte de una red nacional de escuelas que obtuvo una subvención del Fondo Comunitario de la Lotería Nacional para apoyar la formación de emprendedores sociales en todo el Reino Unido, por un importe de aproximadamente 1 millón de GBP anuales. También trabajan con asociados corporativos y atraen apoyo no financiero y gratuito para ayudar a prestar servicios a la ESS.

En todo el Reino Unido, el desarrollo de la capacidad suele estar respaldado por los ingresos procedentes de la financiación filantrópica y empresarial, y en gran medida no cuenta con el apoyo sistemático de las autoridades públicas. Sin embargo, la AC de la RCL está empezando a intervenir en el desarrollo de la capacidad. Una de las principales recomendaciones de la Comisión de suelo de la RCL es la creación de un programa acelerador que actúe como centro de desarrollo de la capacidad tanto para los grupos comunitarios como para los funcionarios públicos, y que cree un conducto entre las autoridades locales que deseen desprenderse de sus propiedades y las organizaciones de la ESS que busquen parcelas infrautilizadas para diversos usos comunitarios o ecológicos. Su objetivo es proporcionar los conocimientos y la experiencia que necesitan las autoridades locales para administrar tareas complejas, como la transferencia de activos comunitarios o las órdenes de compra obligatoria de edificios infrautilizados.

El acelerador reunirá los conocimientos especializados en materia de desarrollo del suelo de todo el incipiente ecosistema de la ESS de la RCL de "organizaciones de arraigo comunitario". Estas organizaciones actúan como plataformas de desarrollo de la capacidad de la actividad de la ESS para los barrios en los que están integradas. Algunos ejemplos son la EIC Baltic Creative, Beautiful Ideas Co, la EIC Make, el Fondo comunitario de Eldonian, el Fondo comunitario Alt Valley, SAFE Regeneration, el FTC de Homebaked y el FTC de Granby Four Streets. El acelerador, financiado con fondos públicos, pretende basarse en estos ejemplos para crear capacidad local para el desarrollo de otras organizaciones de arraigo comunitario.

Las políticas locales destinadas al desarrollo de la capacidad son inexistentes o, en el mejor de los casos, embrionarias. La ESS de la RCL sigue confiando en el desarrollo de la capacidad desde dentro, recurriendo indirectamente a la administración local y central cuando es posible. En algunos aspectos, esto es beneficioso para el sector de la ESS, que puede determinar sus propias necesidades y tipos de apoyo. No obstante, hay margen para políticas y mejores orientaciones que aclaren cómo el desarrollo de la capacidad podría apoyar la ESS en la RCL.

Asimismo, en lo que respecta a la sensibilización, las políticas públicas han tardado en respaldar las iniciativas de la ESS. Desde 2014, Liverpool acoge el Festival Internacional de Negocios, uno de los mayores eventos de este tipo a nivel mundial que reúne a miles de

emprendedores y empresas de todo el mundo cada dos años. Para el Festival de 2020, el alcalde metropolitano y la AC, que cofinancian el evento, lo reinventaron como el “Festival de los Buenos Negocios”. Está concebido como un foro de negocios éticos con miras a mostrar cómo las empresas pueden maximizar los beneficios sociales y comprometer a los residentes y organizaciones locales, además de atraer a un público empresarial internacional. La ESS de la RCL ocupa un lugar destacado en el programa, lo que mejorará el perfil de la ESS, aumentará la sensibilización entre el público y las partes interesadas locales, y proporcionará a las organizaciones de la ESS nuevas oportunidades para acceder a los mercados mundiales y nacionales.

No obstante, se reconoce cada vez más que se necesitan más esfuerzos para aumentar la concienciación local acerca de la ESS. El Panel de referencia de la ESS y otros defensores de la misma están buscando inspiración en otras ciudades del Reino Unido para demostrar a la AC lo que podría hacerse en la RCL.

Por ejemplo, el Ayuntamiento de Plymouth, en Devon, ha apoyado durante varios años la “Quincena Cooperativa”, que promueve “actos de cooperación” y muestra el movimiento cooperativo de la ciudad a través de un programa de dos semanas de eventos con temática cooperativa. El Ayuntamiento de Plymouth, que es un “consejo cooperativo” y miembro principal de la de Innovación de Consejos Cooperativos,¹⁰ subvenciona a los cines locales para que proyecten películas con relatos sobre las cooperativas. Se ha comprometido a duplicar el tamaño de la economía cooperativa de Plymouth para 2025. La ciudad fue la primera del Reino Unido en ser designada “ciudad de la empresa social” por Social Enterprise UK, tras el éxito del cabildeo de los defensores locales y el apoyo del Ayuntamiento. La Universidad de Plymouth es la primera “universidad de empresa social” del mundo con certificación oficial. Los profesionales de la ESS están utilizando estos ejemplos a efectos de hacer cabildeo ante la AC de la RCL y al alcalde metropolitano para que apoyen iniciativas similares encaminadas a aumentar la sensibilización y construir un perfil visible.

3.7. Construcción conjunta de la investigación e intercambio de conocimientos

En 2015, la AEL de la RCL estableció una alianza para la transferencia de conocimientos con el Instituto Heseltine Institute for Public Policy, Practice and Place de la Universidad de Liverpool. Para ello, se envió a un investigador del Instituto Heseltine como asesor político de la AEL. En 2016, este acuerdo evolucionó hacia el asesoramiento normativo específico sobre la incorporación de la ESS en la estrategia de desarrollo económico. Esto ayudó a sentar las bases de una relación informal a más largo plazo entre la AC y el alcalde metropolitano con los investigadores del Instituto Heseltine que trabajan en la ESS.

Estas bases para la investigación y el intercambio de conocimientos las desarrolló posteriormente, desde el año 2016, el Panel de economía social de la RCL (véase la sección 3.2). Una intervención clave fue el encargo por parte del Panel de una investigación sobre la escala, el alcance y el valor de la economía social en la RCL, que fue llevada a cabo por investigadores afiliados al Instituto Heseltine (Heap, Southern y Thompson 2017). Con este informe, los profesionales de la RCL que participaron en el Panel pudieron mostrar a la AC, a la AEL, a las autoridades locales y a otras instituciones fundamentales de arraigo las

¹⁰ Véase <https://www.councils.coop>.

contribuciones esenciales que la ESS hace a la economía y la sociedad de la RCL (véase la sección 2.2).

A través de este análisis y otras actividades, el Panel ha organizado varios talleres y eventos a los que se ha invitado a los principales encargados de formular políticas y que han generado interés político en la ESS. El análisis ha tenido una notable repercusión en las políticas públicas: una de las recomendaciones del informe fue la creación de una Comisión de suelo, propuesta que posteriormente fue asumida por el alcalde metropolitano (véase la sección 3.5).

El trabajo se complementó con un estudio sobre las plataformas y las empresas comunitarias y las instituciones de arraigo comunitario (Heap, Nowak, Schwaller, Southern y Thompson 2019). En conjunto, esto demostró cómo una mejor representación de la ESS influiría en los planes de la AC de la RCL para la economía local. Al difundirse, los resultados tuvieron una influencia en la orientación de las políticas, como se indica en las secciones 3.1, 3.3 y 3.4. La planificación económica local en forma de la EIL se ha visto significativamente influenciada por la investigación; lo mismo ha sucedido con la formación del Panel de referencia de la ESS y Kindred, ambos basados en la investigación. Otras áreas de influencia incluyen los intentos actuales de dar forma al gasto del sector público consagrado al apoyo de la ESS, y la movilización de empresas sociales y organizaciones de CSV en respuesta a la crisis de la COVID-19 a inicios de 2020, que exploraremos en detalle en la conclusión.

4. Conclusión

Gran parte de nuestra atención en este informe se ha centrado en los cambios de las políticas públicas a escala nacional, debido al poder y la prioridad que tienen en el Reino Unido sobre cualquier cambio a nivel local. La legislación más importante que conformó el desarrollo de la ESS de la RCL estuvo durante las últimas décadas en manos del gobierno central, desde la Ley de Sociedades y la Ley de Organizaciones Benéficas de 2006, hasta la Ley de Sociedades Cooperativas y en Beneficio de la Comunidad de 2014. Estas leyes son fundamentales para determinar las formas jurídicas que pueden adoptar las organizaciones de la ESS y los beneficios económicos y sociales que pueden derivarse de ellas. Muchas de estas reformas han creado nuevas formas jurídicas, como las OBR y las EIC, para agilizar y modernizar la ESS eliminando las cargas administrativas y las regulaciones burocráticas e inyectando un dinamismo empresarial en las prácticas de negocio.

Las políticas públicas no siempre han sido tan generadoras de nuevas posibilidades para la ESS. Hemos mostrado cómo las políticas públicas, concretamente las de financiación –un factor clave para el desarrollo de la ESS– no existen en el plano nacional. Esto ha abierto un espacio para iniciativas innovadoras a escala de las RC, como hemos visto en el ejemplo de Kindred en la RCL. El complejo y enrevesado mercado de inversión social que ha evolucionado en el Reino Unido para conectar los programas de financiación nacionales con los beneficiarios locales refleja el cambio general de las políticas públicas de la ESS hacia un modelo más orientado al mercado y al emprendimiento, más cerca del de los Estados Unidos de América que del de Europa o Quebec. Esto contradice los valores y principios de responsabilidad democrática, mutualismo y compromiso comunitario que siguen siendo el ADN del movimiento de la ESS de la RCL.

La historia de la ESS de la RCL es una historia de política radical, filantropía reformista y desarrollo de políticas pragmáticas. La RCL cuenta con algunas de las organizaciones de

ESS más antiguas del Reino Unido, junto con iniciativas ejemplares nacidas de la lucha de finales del siglo XX contra la adversidad económica y política, desde el empobrecimiento sufrido por la reestructuración económica mundial hasta la austeridad impuesta por el gobierno. La resiliente ESS de la RCL ha respondido más recientemente a los recortes del gasto público que siguieron al rescate bancario de 2008 y que, debido a los prejuicios políticos, han sido especialmente profundos para las autoridades locales de la RCL.

No todas las políticas públicas a nivel nacional han sido tan insuficientes o perjudiciales a nivel local. El nuevo paradigma del valor social inaugurado por el Valor Social de 2012, junto con la descentralización inglesa de las RC, han creado conjuntamente condiciones favorables a nivel local para la innovación de apoyo en materia de políticas. Citamos dos ejemplos de cómo se ha incorporado el valor social dentro de la contratación pública para favorecer la ESS: en la autoridad local de Knowsley y en la AC de la RCL.

La descentralización ha sido el cambio de políticas más importante en decenios para el desarrollo de la ESS de la RCL. La creación de la Asociación de empresas locales de la RCL, seguida de la AC y el alcalde metropolitano, ha permitido el desarrollo de una política pública adaptada al ámbito local para la ESS. Sin embargo, esto no ha surgido por el apoyo político intrínseco de estos organismos, sino únicamente por los esfuerzos concertados de activistas, profesionales e investigadores locales para abogar y hacer cabildeo a favor de la inclusión de la ESS en los nuevos acuerdos de gobernanza. Esto solo fue posible gracias a la unificación consciente del diverso y a menudo dividido movimiento local de la ESS en torno a una plataforma compartida de formulación de políticas.

En este informe se ha mostrado cómo se estructura la ESS de la RCL, al igual que las políticas y la legislación que apoyan su desarrollo a escala nacional, como tres tradiciones distintas: el sector del voluntariado y la comunidad, el movimiento cooperativo y el sector de la empresa social. Hemos mostrado la forma en que la infraestructura de apoyo a la ESS, y el apoyo a las políticas públicas en particular, se ha desarrollado en gran medida dentro de los parámetros establecidos por esta estructura tripartita. Distintos activistas y profesionales han creado organismos de apoyo en el plano nacional y local, a menudo con el apoyo de políticas públicas y financiación gubernamental, para cada una de estas tradiciones.

Solo recientemente estos hilos se han entrelazado más estrechamente para formar un movimiento coherente de la ESS, respaldado por una infraestructura de apoyo unificada y una agenda de políticas públicas. En la RCL, esto supuso en primer lugar el desarrollo del Panel de economía social, que ayudó a construir la plataforma necesaria para que todos los sectores de la ESS de la RCL trabajaran conjuntamente de forma más sistemática. A su vez, esto permitió a la ESS buscar alianzas de colaboración con los nuevos órganos de gobernanza de la RCL, la AC, la AEL y el alcalde metropolitano. Se han establecido asociaciones públicas en toda una serie de cuestiones normativas, desde la financiación y el apoyo técnico hasta el desarrollo económico local y los estudios de mercado. El éxito en el desarrollo de políticas públicas para la ESS queda patente en iniciativas recientes como el Panel de referencia de la AC de la RCL, el acelerador de la Comisión de suelo de la RCL, la EDT y Kindred.

Este trabajo de colaboración entre los encargados de formular políticas públicas y los profesionales de la ESS reúne tres importantes componentes para construir conjuntamente

nuevas herramientas normativas y enfoques de trabajo conjunto. En primer lugar, la voz política de la ESS se ha establecido firmemente dentro de la AC, a través del Panel de referencia de la ESS. En segundo lugar, la búsqueda de un crecimiento inclusivo por parte de la AC de la RCL en su EIL y en su EDT otorga a la ESS una función crítica de desarrollo económico. En tercer lugar, la formación de Kindred, y potencialmente el acelerador de la Comisión de suelo, es una respuesta innovadora a las necesidades acuciantes de las organizaciones de la ESS: capital paciente y terrenos y espacios de trabajo asequibles.

La solidez de esta plataforma política está siendo puesta a prueba ahora por las graves repercusiones de la pandemia mundial, ya que el Reino Unido se enfrenta a una recesión económica que no se había visto en decenios. ¿Cuál ha sido su eficacia a la hora de afrontar el reto de la COVID-19? En primer lugar, la AC reaccionó rápidamente acelerando el apoyo a Kindred. Se acordó un paquete inicial de financiación de emergencia por valor de 60 000 GBP para que Kindred pudiera proporcionar apoyo empresarial y ayuda inmediata a la ESS en estas circunstancias extremas.

En segundo lugar, en marzo de 2020, el alcalde metropolitano, Steve Rotheram, y la AC pusieron en marcha el Fondo de apoyo comunitario LCR Cares para la COVID-19, en colaboración con la fundación Community Foundation de Merseyside y el fondo National Emergencies Trust. Está dirigido a pequeños grupos comunitarios y de voluntariado, que pueden acceder a un máximo de 3 000 GBP, para apoyar a las personas vulnerables afectadas por la pandemia, especialmente en lo relativo al acceso a alimentos.¹¹

En tercer lugar, el alcalde metropolitano organizó una serie de subgrupos para entender cómo la pandemia estaba afectando a las comunidades y cuál debería ser la respuesta a la crisis, incluido uno con la ESS que se basó en el Panel de referencia de la ESS. El resultado fue, supuestamente, una asignación más eficaz de los recursos de emergencia. Por último, el alcalde metropolitano, junto con el alcalde de Greater Manchester, Andy Burnham, firmaron una carta, enviada al Ministro de Hacienda, Rishi Sunak, en la que se pedía una prórroga de la deducción fiscal de la ESS proporcionada a través de la DFIS, que debía finalizar en abril de 2021 (véase la sección 1.1). Esta actividad fue coordinada por Social Enterprise UK. En el momento de redacción de este artículo, aún no sabemos si esta carta ha tenido éxito.

En resumen, la plataforma de políticas recientemente creada a través de la colaboración entre los defensores de la ESS y los encargados de formular políticas de la ciudad y la región para apoyar la ESS de la RCL es demasiado reciente, con muchas iniciativas aún en gestación, para hacer una evaluación fundamentada de su eficacia. Sin embargo, la rapidez con la que se ha puesto en marcha el apoyo de emergencia en respuesta a la COVID-19 sugiere un futuro muy prometedor para la embrionaria infraestructura de políticas en materia de ESS de la RCL.

¹¹ <https://cfmerseyside.org.uk/funds/lcr-cares-covid-19-community-support-fund-co-op-fund->

Bibliografía

- Belchem, John, and Bryan Biggs. 2011. *Liverpool City of Radicals*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Brennan, Sarah. 2004. “Measuring the Impact of the Social Economy in Merseyside.” University of Liverpool.
- Centre for Cities. 2019. *Cities Outlook*. London: Centre for Cities.
- Davison, Robbie, and Helen Heap. 2013. “Can Social Finance Meet Social Need?” Tomorrow’s People and Can Cook CIC.
- BIS. 2011. “A Guide to Legal Forms for Social Enterprise.” Department for Business Innovation and Skills.
- Gilbert, Abigail. 2017. “A Bridge Over Troubled Waters: Bringing Councils and Independent Funders into Dialogue.” New Local Government Network.
- Heap, Helen, Vicky Nowak, Ellen Schwaller, Alan Southern, and Matt Thompson. 2019. “Growth, Sustainability and Purpose in the Community Business Market in the Liverpool City Region.” Power to Change.
- Heap, Helen, Alan Southern, and Matthew Thompson. 2017. “The Scale, Scope and Value of the Liverpool City Region Social Economy.” Heseltine Institute for Public Policy and Practice: University of Liverpool.
- Huckfield, Leslie. 2021. *How Blair Killed the Co-Ops: Reclaiming Social Enterprise from Its Neoliberal Turn*. Manchester University Press.
- LCRCA. 2020. “Local Industrial Strategy Draft: March 2020.” Liverpool City Region Combined Authority.
- McHugh, Neil, Stephen Sinclair, Michael Roy, Leslie Huckfield, and Cam Donaldson. 2013. “Social Impact Bonds: A Wolf in Sheep’s Clothing?” *Journal of Poverty and Social Justice* 21 (3): 247–57.
- Meegan, Richard, and Alison Mitchell. 2001. “‘It’s Not Community Round Here, It’s Neighbourhood’: Neighbourhood Change and Cohesion in Urban Regeneration Policies.” *Urban Studies* 38 (12): 2167–94.
- Snaith, Ian. 2007. “Recent reforms to corporate legal structures for social enterprise in the UK: Opportunity or confusion?” *Social Enterprise Journal*, 3 (1): 20–30.
- Teasdale, Simon. 2012. “What’s in a Name? Making Sense of Social Enterprise Discourses.” *Public Policy and Administration* 27 (2): 99–119.
- Thompson, Matthew. 2020. *Reconstructing Public Housing: Liverpool’s Hidden History of Collective Alternatives*. Liverpool University Press.
- Thompson, Matthew, Vicky Nowak, Alan Southern, and Jackie Davies. 2020. “Re-Grounding the City with Polanyi: From Urban Entrepreneurialism to Entrepreneurial Municipalism.” *Environment and Planning A: Economy and Space* 52 (6): 1171–1194.