



DOCUMENTO N° 2

Política y cooperativismo: presente y futuro

Recopilación de documentos y propuestas

Autor
Lic. Luis Enrique Levín

Año
2016

Luis Enrique Levín es Licenciado en Cooperativismo y Mutualismo y Coach Ontológico Internacional. Docente y consultor, a la fecha de la presente publicación, se desempeña como Presidente del Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo (CGCyM).

La presente publicación corresponde a la serie **Documentos** de **Ediciones CGCyM**, colección destinada a la difusión de **textos breves** producidos por l@s asociad@s del Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo de la República Argentina, cuyo campo teórico-práctico de pertenencia lo constituye la **Economía Social**.

Atribuciones: El contenido publicado a continuación puede ser utilizado libremente por terceras personas físicas y/o jurídicas. En estos casos, solicitamos citar la fuente del siguiente modo:

Levín, Luis Enrique: ***Política y cooperativismo: presente y futuro. Recopilación de documentos y propuestas***; Serie Documentos N° 2; Ediciones CGCyM; Buenos Aires; 2016.



Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo de la República Argentina - CGCyM
Estados Unidos 1354 (c1101abb) CABA
Te.: (+54 11) 4305-7192 / 9954
ediciones@cgcy.org.ar
www.cgcy.org.ar/editorial

Coordinación editorial
Santiago Arella

Luis Enrique Levín

Política y cooperativismo: presente y futuro

Recopilación de documentos y propuestas

Palabras clave

políticas públicas, cooperativismo, Economía Social, legislación cooperativa, Mercosur y cooperativismo, gobernanza y cooperativismo, desarrollo sustentable cooperativo, cooperativismo y desafíos del futuro.

Política y cooperativismo: presente y futuro

Recopilación de documentos y propuestas

En contextos de crisis es cuando el comportamiento diferencial de las cooperativas y de la economía social, en relación a la empresa privada capitalista, se hace más patente y demuestra más claramente su función reguladora del sistema.

La literatura científica ha evidenciado esa función macroeconómica en tres ámbitos principales: el empleo, el crédito y la oferta de bienes y servicios preferentes.

Así, en los países desarrollados, las empresas cooperativas de trabajo asociado han mostrado históricamente una mayor resistencia y capacidad de recuperación económica y laboral en los procesos de ajuste.

Las cooperativas de crédito no se han visto involucradas en la responsabilidad de la última crisis financiera internacional, ni han acusado tan duramente su impacto como otras instituciones financieras. Han presentado en cambio, situaciones más saneadas y continúan desplegando su función crediticia y de inclusión financiera en el sistema.

Las cooperativas de vivienda, de consumo, de servicios sociales, sanitaria y de enseñanza han continuado ofreciendo respuestas a las demandas de bienes preferentes de la sociedad, ante las insuficiencias del sector privado capitalista y del sector público. Las cooperativas agrarias, por su parte, han sido históricamente agentes clave para el ajuste estructural del sector agrario y para el desarrollo rural, han protagonizado importantes procesos de reestructuración, modernización e industrialización de la agricultura y mantenido y diversificado el tejido productivo y social en las zonas rurales.

Esta función macroeconómica de las cooperativas no ha pasado desapercibida a los poderes públicos nacionales e internacionales. Así, numerosos gobiernos han involucrado históricamente a las distintas formas de cooperativas en sus políticas sectoriales, en concreto, en las políticas agrarias y de desarrollo rural, en las políticas activas de empleo, en las políticas de vivienda, en las políticas financieras y en las políticas sociales.

No obstante, esta atención pública a las cooperativas debe ser relativizada, porque en la práctica, raramente las cooperativas –y la economía social en general– han sido el objetivo preponderante en estas políticas. Y ello a pesar de que también múltiples instituciones internacionales han respaldado ese apoyo público, como la Asamblea General de Naciones Unidas, con informe de su Secretario General, la cual aprobó en el año 2001 una resolución de reconocimiento de la función de las cooperativas en las sociedades que impele a los gobiernos a poner en marcha políticas de promoción.

La Organización Internacional del Trabajo aprobó en 2002 una recomendación sobre promoción de las cooperativas (Recomendación 193/2002) que ha sido adoptada por la totalidad de los gobiernos europeos. En el viejo continente, la Comisión Europea emitió en 2004 una significativa comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre fomento de las cooperativas en Europa (23 febrero 2004). En el MERCOSUR se

adoptaron posiciones similares.

El interés de los gobiernos por las cooperativas ha aumentado en los últimos años en el contexto de la crisis debido a la necesidad de diseñar nuevas políticas dirigidas a implantar un nuevo modelo de desarrollo capaz de perdurar. Ante este desafío, de nuevo, la respuesta cooperativa y de la economía social ha sido una alternativa, respaldada también por prestigiosos economistas como por ejemplo el Premio Nobel de Economía Stiglitz.

Para unas propuestas políticas, la alternativa se concibe como un instrumento de corrección de desequilibrios y de ajuste del sistema; para otras opciones políticas, como un eje central de un profundo proyecto de transformación del modelo de desarrollo.

A este respecto las leyes de economía social y de desarrollo sostenible deben situarse a caballo entre ambas opciones políticas, si bien en la práctica se han revelado como políticas de carácter periférico en relación a la centralidad de las políticas de ajuste estructural aplicadas.

1. Visión política del cooperativismo moderno desde sus orígenes

Junto a la dimensión singular de cada cooperativa encontramos pronto en el tiempo desde este origen del cooperativismo moderno una dimensión mayor, toda vez que las cooperativas van a tratar de unirse unas con otras para formar el movimiento cooperativo.

No se puede dejar de considerar que en los primitivos Estatutos de la Cooperativa de Rochdale se contemplan los objetivos y planes de la Sociedad que van mucho más lejos de la venta de los artículos necesarios para la vida corriente en un almacén, que es lo que realmente ponen en funcionamiento, proponiéndose la construcción de viviendas, la fabricación de bienes para dar trabajo a los socios desempleados, el cultivo de tierras con el mismo fin, y ... «Tan pronto como sea posible, esta sociedad procederá a organizar las fuerzas de la producción, distribución, educación y gobierno...», ello a través de una colonia autosuficiente. Del mismo modo se prestará ayuda a otras cooperativas con el mismo fin.

En Gran Bretaña pocos años después de la creación de Rochdale, en 1851, se reunieron cuarenta y cuatro cooperativas en la Conferencia Nacional, en 1863 se asociaron cuarenta y ocho cooperativas en la Sociedad Cooperativa Mayorista del Norte de Inglaterra, en 1867 se creó la Sociedad Cooperativa Mayorista Escocesa, que se uniría con la primera formando la Sociedad Cooperativa Mayorista Unida Inglesa y Escocesa.

A partir del Congreso Nacional Cooperativo de Londres de 1869 los congresos se celebrarían anualmente y una Junta Central Cooperativa mantendría los contactos entre congresos hasta convertirse en la Unión Cooperativa de Gran Bretaña.

En Francia en 1884 se constituyó una organización central de las cooperativas obreras de producción, origen de la Confederación General, y el año siguiente las cooperativas de consumo pusieron en marcha la Unión Cooperativa tras su Congreso Nacional.

En Italia se constituyó la Federación Nacional de las Cooperativas en 1886, la cual se transformaría

en Liga en 1893. En Alemania se fundó la Unión Nacional Allgemeiner Verband, en Suiza la Unión de Consumidores Suizos para agrupar a las cooperativas de consumo, en 1890.

De esta forma desde los primeros tiempos del cooperativismo moderno se van formando las estructuras cooperativas nacionales buscando ventajas, la unión se convierte en fuerza, tanto en el orden económico a través de centrales mayoristas para las compras en común, como en el orden político o representativo, de especial importancia en un tiempo en el que pocas personas confiaban en las cooperativas.

Con los movimientos cooperativos nacionales en marcha no resulta extraño que se intentara su prolongación a nivel internacional, impulsada por los líderes cooperativistas que los estaban animando. Desde que en el Congreso de la cooperación inglesa, celebrado en Londres en 1869, participaron dieciocho delegados extranjeros, se desarrollaron corrientes de relaciones personales internacionales encaminadas a la formación de un organismo internacional.

Aunque el proceso fue lento y no estuvo exento de dificultades, los intercambios a través de los Congresos nacionales alimentaron el debate en torno a la cooperación internacional y el Congreso de Londres de 1895 decidió la constitución de la Alianza Cooperativa Internacional.

Así conformado, el movimiento cooperativo no constituye únicamente una referencia acerca de la expansión y la importancia de las cooperativas, así como un instrumento capaz de fortalecerlas política y económicamente, sino que se identifica con el cooperativismo mismo, una doctrina para difundir y consolidar a las cooperativas «como forma ideal de organización de las actividades socioeconómicas de la humanidad».

De este modo se va desbordando la singularidad de la cooperativa que acentúa su carácter social, nacional e internacional.

Ernest Poisson, de la Escuela de Nimes, publicó su obra más importante con el título «La república cooperativa», en 1920, para desarrollar en ella la primacía del consumidor y el programa de las tres etapas. Dedicó la obra al Profesor Charles Gide, el apóstol de la república cooperativa.

Con una cierta distancia, en 1952, André Hirshfeld, que había publicado un ensayo sobre Charles Gide en la Rivista de la Cooperazione, consideraba que «El cooperativismo, como lo había soñado Gide y sus amigos, no será probablemente jamás realizado, pero sin embargo un sector cooperativo de día en día más importante, y más coherente, nos permite ya poner en práctica el ideal de fraternidad, de justicia y de libertad que nos transmitieron nuestros padres».

La ACI, tomando los antecedentes históricos y en función del actual contexto socio económico mundial, en su actual Estatuto aprobado por la Asamblea General en 2008 y revisado por el mismo órgano en 2009 retoma estas ideas fundacionales y se plantea en el art. 2º:

- a. promover el movimiento cooperativo mundial, basado en la auto-ayuda mutua y la democracia
- b. promover y proteger los valores y principios cooperativos;
- c. facilitar el desarrollo de relaciones económicas y otros beneficios mutuos entre sus organizaciones miembro;

d. promover el desarrollo humano sostenible y promover el progreso económico y social de las personas, contribuyendo así a la paz y la seguridad internacionales.

e. promover la igualdad entre hombres y mujeres en todas las tomas de decisión y actividades en el seno del movimiento cooperativo.

El cooperativismo en la política

A pesar de la neutralidad política que predicaba la cooperativa de Rochdale y que quedó incorporada a los principios cooperativos desde los primeros momentos, mantenida como principio recomendable pero no imprescindible en la reforma de los principios de la Alianza Cooperativa Internacional en 1937, y abandonada en la reforma posterior de 1966, el Partido Cooperativo Británico (The Co-operative Party) fue constituido en 1917, y desde 1927 concurre a las elecciones conjuntamente con el Partido Laborista.

Se presenta como arma política del movimiento cooperativo, con más de 9.000 miembros, y trabaja para promover cooperativas y cualquier forma de organización mutual. Tiene representación en las dos Cámaras del Parlamento, con 28 representantes elegidos, y más de 350 consejeros locales.

El mismo año de nacimiento del Partido Cooperativo Británico, 1917, se fundó en México el Partido Nacional Cooperativista para fomentar el cooperativismo como forma de solución de los problemas económicos de las personas. Parece que aunque sus miembros llegaron a alcanzar algunos cargos importantes en los siguientes años, disensiones internas y algunas alianzas que no prosperaron llevaron a su pronta desaparición en 1923.

Con todo, el caso de utilización de mayor relieve de la imagen cooperativa en la política de un Estado moderno corresponde, a juicio de Javier Divar, a la República Cooperativa de Guyana.

Este país, colonia británica que alcanzó la independencia en 1966, adoptó el nombre de República Cooperativa en 1970 para poner de manifiesto su dirección hacia un socialismo cooperativista, todo ello de la mano del Presidente Linden Forbes Burnham.

2. Fundamentación económica de las políticas públicas dirigidas a las cooperativas

Desde la perspectiva económica los poderes públicos cumplen dos cometidos básicos con el objetivo general de satisfacer del modo más eficaz y eficiente las necesidades sociales y lograr el máximo de bienestar económico y social para toda la población:

- a) Establecer el marco institucional en el cual van a operar los agentes económicos privados.
- b) Intervenir activamente en el proceso económico con la finalidad de corregir los fallos en el funcionamiento del mercado.

En las sociedades desarrolladas, los gobiernos deben asegurar las condiciones de un pluralismo económico, esto es, reconocer mediante la normativa las distintas formas de emprender económicamente y garantizar la igualdad de oportunidades entre ellas.

El marco institucional constituye, pues, el primer campo de actuación económica pública.

En lo que respecta a las cooperativas y la economía social, este marco normativo ha de reconocer la especificidad de las mismas: el principio de decisión democrático y las limitaciones en la forma de distribución de excedentes y beneficios que les caracterizan. Ahora bien, tal peculiar *modus operandi* no es neutral, ya que ocasiona mayores cargas operativas a los sujetos económicos que optan por esta naturaleza jurídica.

En efecto, las formas jurídicas cooperativas internalizan los costos sociales en que incurren, costos ligados al citado proceso decisional democrático, al modo de distribución, y destino del excedente empresarial, y a la naturaleza de los bienes y servicios que producen, generalmente bienes y servicios prioritarios para las personas y las comunidades en que se desenvuelven.

Por el contrario, las empresas privadas basadas en el principio de lucro tienden a externalizar (socializar) costes privados de diverso signo. El resultado de esta situación es que, a partir de cálculos costo-beneficio, donde se valora posibilidades, ventajas e inconvenientes, los sujetos económicos (emprendedores), donde la decisión pasa no por las necesidades sino por la rentabilidad de las empresas.

Desde la perspectiva de garantizar una igualdad de oportunidades entre las diferentes formas organizativas, los poderes públicos han de corregir estos desequilibrios mediante un marco institucional equilibrador, estableciendo medidas que compensen esos mayores costos sociales relativos de las cooperativas.

Desde esta perspectiva del marco institucional, también debe eliminarse todo tipo de traba jurídica que dificulte las operaciones de cualquier forma de empresa en todo tipo de sector de actividad económica.

El segundo ámbito de justificación de la intervención pública en materia de cooperativas es el de la corrección de diferentes fallos de mercado, aunque en el caso de las cooperativas, su complejidad es mayor debido a su diferente naturaleza institucional. Los fallos a que ha de hacer frente la intervención pública son de diversa naturaleza: las asimetrías de información, las asimetrías en la financiación, los problemas ligados a la formación del capital humano, los problemas de asignación de recursos en los procesos de innovación tecnológica y organizativa y los problemas de acceso a los mercados públicos e internacionales.

El capital humano, por su parte, requiere de formación adicional en aspectos organizativos y decisionales debido a su estructural implicación en la organización y la gestión empresarial. A las dificultades propias de las pymes en el acceso a la financiación, ligadas básicamente al mayor costo relativo de acceso a esa financiación y a las garantías y condiciones exigidas para su obtención, se suma el menor incentivo de los inversores capitalistas a invertir en las cooperativas.

Esto último se justifica en las limitaciones de acceso a los procesos de decisión empresarial que encuentra el factor capital y de apropiación de los beneficios en proporción a sus inversiones. En lo relativo a las innovaciones tecnológicas y de acceso a los mercados públicos y extranjeros, además de las dificultades propias ligadas a su condición de pymes se añaden las debidas a su genuina lógica de comportamiento empresarial, más propensa a valorar el factor trabajo en los procesos de cambio

tecnoorganizativo –en detrimento de innovaciones ahorradoras del factor trabajo– y en los procesos de deslocalización o descentralización productiva. La consecuencia es su tendencia a optar por estrategias empresariales muy vinculadas a la satisfacción de las demandas del territorio de origen y con menores expectativas de crecimiento, en detrimento de estrategias que podrían ser más rentables económicamente.

Las políticas de fomento empresarial de las cooperativas tendrían por cometido la corrección de este elenco de fallos de mercado e institucionales.

El tercer ámbito de justificación de la intervención pública es el de la satisfacción de las necesidades sociales. La teoría económica justifica la actuación fiscal y redistributiva del Estado también en la teoría de las externalidades. Pigou, en los años veinte, defendía la acción pública sobre el emisor de la externalidad, gravándolo con impuestos si la externalidad era negativa y subvencionándole o compensándole si la externalidad era positiva. Con ello se internalizaban las externalidades generadas por cada actor privado en las economías. A este respecto, en el contexto del Estado social, donde las constituciones reconocen valores fundamentales como la igualdad social y se impele a los poderes públicos a garantizar derechos sociales fundamentales, si los estados, por sus propios medios, son incapaces o se juzgan menos eficientes para dar respuestas adecuadas a las múltiples demandas sociales, deben organizar los mecanismos que faciliten que, desde los ámbitos privados, se contribuya a dar respuestas positivas.

A este respecto, procede un análisis comparativo entre los dos sectores institucionales privados, el capitalista tradicional y el cooperativo y de la economía social.

La literatura científica ha evidenciado que el primero, aunque eficiente económicamente, genera fallos de mercado de bienestar, como son las externalidades negativas, la creciente desigualdad en la distribución de la renta, desequilibrios regionales y desequilibrios en los mercados de trabajo y de servicios, así como ineficiencias en la asignación de recursos en contextos de demandas sociales poco solventes, como son las que se dan a menudo en los servicios de bienestar social.

Ello contrasta con el comportamiento de las cooperativas, altamente generador de externalidades positivas. Como se ha indicado, los ámbitos donde las aportaciones de valor añadido social son mayores son: el empleo, la cohesión social, la generación de tejido social y económico, el desarrollo de la democracia, la innovación social y el desarrollo local. Los beneficios sociales disfrutados por la sociedad pero cuyos costos son asumidos por las cooperativas justifican una intervención compensadora en favor de este tipo de empresas sociales.

3. Objetivos e instrumentos de las políticas públicas dirigidas a las cooperativas

Fundamentada la necesidad de la intervención pública en materia de cooperativas interesa a continuación analizar los objetivos e instrumentos de esa actuación pública.

Tomando las propuestas de Chaves, la coerción pública, la información y los incentivos constituyen los tres principales instrumentos de intervención en el sector privado de que disponen las autoridades públicas.

El primer grupo de instrumentos se materializa en forma de regulación del marco institucional de los países, con normas que prohíben, condicionan o impulsan a que ciertos actores privados desarrollen actividades económicas o también integrando a los representantes de grupos de agentes privados en los órganos de elaboración de las decisiones públicas.

El segundo grupo de instrumentos se materializa en forma de políticas de índole cognitiva, proporcionando información y formación, y apoyando la investigación, tanto hacia el público en general como hacia sectores privados concretos.

El tercer grupo de instrumentos lo conforman los incentivos económicos (subvenciones, contrataciones públicas, fiscalidad) que establecen los poderes públicos para condicionar u orientar el comportamiento de los agentes privados en materia económica.

A partir de estos elementos, las políticas de promoción de las cooperativas pueden ser categorizadas en dos grandes grupos:

Por un lado las dirigidas a establecer un entorno o marco ambiental institucional y cultural propicio en el que nazcan, operen y se desarrollen este tipo de empresas (las políticas llamadas *soft*), que incluyen los anteriores instrumentos de carácter coercitivo e informativo.

Las políticas *soft* se concretan en medidas que van desde aquellas dirigidas a eliminar los obstáculos normativos al establecimiento de cooperativas en cualquier sector de actividad económica a las dirigidas a incluir materias de economía social en los planes de estudios universitarios, pasando por aquellas dirigidas a institucionalizar la participación de las organizaciones representativas de las cooperativas en los procesos de elaboración de políticas públicas.

Las segundas, las políticas *hard*, van dirigidas a intervenir en el proceso económico de las empresas cooperativas con incentivos, tanto desde el lado de la oferta, promoviendo su competitividad económica en las distintas funciones empresariales de la cadena de valor, como desde el lado de la demanda, mejorando el acceso de las cooperativas a los mercados públicos y a los mercados internacionales.

TIPOS DE POLÍTICAS DE FOMENTO DE LAS COOPERATIVAS

1. Políticas *soft* dirigidas a crear un entorno favorable a las empresas

Medidas institucionales

- Dirigidas a la forma jurídica en tanto que actor privado.
- De reconocimiento de la capacidad de operar de las cooperativas en todo sector de actividad económica, eliminando los obstáculos si los hubiere.
- De reconocimiento de las cooperativas como actor político, interlocutor en la elaboración y en la ejecución de políticas públicas.
- De impulso de organismos públicos de fomento de las cooperativas.

Medidas de carácter cognitivo

- De difusión y conocimiento de las cooperativas por la sociedad.
- De fomento de la formación en materia de cooperativas.
- De fomento de la investigación sobre cooperativismo.

2. Políticas *hard*. Políticas económicas de fomento empresarial

Medidas de oferta, dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas cooperativas

- Medidas presupuestarias, fiscales y de apoyo financiero; medidas de apoyo técnico, formativo, etc. Se distinguen atendiendo al ciclo de vida de la empresa (según sea la fase de creación o de desarrollo empresarial) y a la función empresarial a fortalecer (financiación, consultoría/asesoramiento, formación, empleo y gestión de recursos humanos, cooperación y redes, I+D e innovación, calidad, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, espacio físico, etc.).

Medidas de demanda, dirigidas al nivel de actividad de las cooperativas

- Facilitar el acceso a los mercados extranjeros y los mercados públicos.

4. Algunas medidas adoptadas por países con leyes de apoyo a las cooperativas y entidades de la Economía Social

- Medidas institucionales dirigidas a eliminar obstáculos jurídicos al desarrollo de la economía social. En particular, la simplificación de los trámites administrativos para la creación de entidades de la economía social, la revisión de la normativa a fin de suprimir las limitaciones de las entidades de la economía social de forma que éstas puedan operar en cualquier actividad económica sin trabas injustificadas.
- Medidas institucionales dirigidas a establecer un órgano público de fomento de la economía social. Donde están representadas las administraciones pública nacional, regional, regional y local, sindicatos, entidades representativas de la economía social de ámbito estatal, expertos, etc.
- Medidas institucionales de inclusión explícita de la economía social en diversas políticas sectoriales. En concreto, en políticas activas de empleo, especialmente aquellas a favor de los sectores más afectados por el desempleo (mujeres, jóvenes y desocupados), en las políticas de desarrollo rural, de servicios de integración social.
- Medidas de carácter cognitivo dirigidas a difundir, formar, investigar e innovar en este campo, como son: promover los principios y valores de la economía social; promocionar la formación y readaptación profesional en el ámbito de las entidades de la economía social; introducir referencias a la economía social en los planes de estudio de las diferentes etapas educativas; y facilitar el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa a los emprendedores de las entidades de economía social.

5. La participación de las cooperativas en los consejos consultivos de las políticas públicas

La integración de las cooperativas en los procesos de elaboración de las políticas públicas, en los que interviene como agente social representativo de un sector socioeconómico, junto a otros agentes sociales del país, constituye una política de carácter institucional clave para el fomento de este sector social.

Las ventajas para los poderes públicos de integrar a las cooperativas y a la economía social en el proceso político son varias.

En primer lugar, con la integración de las cooperativas se profundiza en la democratización del proceso político. En efecto, por un lado, las cooperativas son instrumentos de participación social y económica de sectores sociales que generalmente aparecen insuficientemente representados en los procesos políticos. Por otro lado, por su forma institucional, las cooperativas definen una lógica de representación y de decisión más acorde con unos objetivos democratizadores que la de los grupos de presión tradicionales.

A diferencia de estos últimos, donde impera la asimetría de poder entre agentes económicos que encierra el germen de la desigualdad política y económica, en las cooperativas impera el principio democrático. Pero su alcance democratizador trasciende lo anterior abarcando también un tercer ámbito cual es el educativo: las cooperativas son escuelas prácticas en el ejercicio de la democracia, generan experiencias y cultura de participación, debate y corresponsabilidad de los ciudadanos en actividades económicas no estrictamente lucrativas.

Contribuye a construir ciudadanía en el sentido de Cunill, es decir, sujetos autónomos y miembros de la comunidad a los que no sólo se les reconocen derechos civiles en condiciones igualitarias sino también deberes sociales, como el de la responsabilidad social y la participación política, base del pluralismo político, la democracia, la equidad y la eficiencia de las decisiones públicas.

En segundo lugar, con la integración de las cooperativas en el proceso político se mejora la eficacia de la actuación económica pública. En efecto, las cooperativas se hallan en contacto directo con la sociedad civil, sus intereses y necesidades, pues surgen para responder precisamente a estas demandas. Esa intensa conexión le confiere un nivel de información superior sobre los problemas reales y una intensa sensibilidad para canalizar respuestas inmediatas y eficaces, promoviendo implicación ciudadana y corresponsabilidad.

Por otro lado, por su mayor sensibilidad hacia los intereses y necesidades de la sociedad, las cooperativas son capaces de detectar más rápidamente las nuevas demandas sociales así como de experimentar respuestas satisfactorias inmediatas –fenómeno también conocido como innovación social-.

En conclusión, por su mayor proximidad, conocimiento y capacidad de respuesta innovadora y contrastada, involucrar a las cooperativas en la fase de diseño de las políticas públicas permite acertar mejor en la elección de objetivos e instrumentos.

Finalmente, consecuencia de la implicación ciudadana en el proceso, el grado de aceptación de las políticas públicas se incrementa, y con él la eficacia en la aplicación de las mismas.

6. El Mercosur y las cooperativas

En 1999 el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur dirigió una recomendación al Grupo Mercado Común proponiendo la creación de una reunión especializada en materia de cooperativas. En sus considerandos señala que las cooperativas existentes en los países de la región “realizan un importante aporte al desarrollo sustentable de los países y regiones como importantes dinamizadoras de la economía local, nacional y regional...”.

El Grupo Mercado Común, conforme con las atribuciones asignadas por el Protocolo de Ouro Preto, el 10.10.01 dictó la resolución N°35/01 en virtud de la cual crea la “Reunión Especializada de Cooperativas” (RECM) integrada por representantes gubernamentales de los cuatro Estados Partes que actúa en coordinación con las entidades nacionales representativas del sector cooperativo de cada uno de los países, según dispone el art. 2° de la mencionada resolución.

Se le asigna la finalidad de “analizar y desarrollar proyectos en esta área, especialmente en lo referente a la armonización de aspectos legislativos; la complementación de actividades productivas y/o de servicios; la armonización de políticas públicas del Sector Cooperativo y la promoción de la libertad de circulación e instalación de las cooperativas en la región” (art. 1°).

Desde su creación la RECM ha venido realizando una intensa labor orientada a realizar sus objetivos relacionados con la armonización legislativa y de políticas públicas en la materia, además de la promoción de la libertad de establecimiento de las cooperativas, a cuyo efecto constituyó una Comisión Jurídica especialmente encargada de estas tareas. La primera acción consistió en lograr un adecuado conocimiento del estado de la legislación cooperativa en la región con miras a determinar claramente las similitudes y asimetrías existentes entre los diferentes países.

A comienzos de 2006 la RECM emitió la Comunicación N°02/06 acerca de las Políticas Públicas en Materia de Cooperativas en la cual expresa la necesidad de realizar esfuerzos para lograr “que cada país adopte medidas concretas que contribuyan a posibilitar y estimular la constitución de cooperativas transfronterizas y regionales y facilitar el reconocimiento legal de las cooperativas de los otros países del Mercosur.

Después de los estudios y consultas realizados se arribó a la conclusión de que la forma práctica para establecer el régimen de esta peculiar clase de cooperativas consistiría en incorporar dentro de las leyes de cooperativas de los Estados Partes –mediante los procedimientos legislativos propios de cada uno de ellos– un capítulo especial dedicado a aquéllas. De esa manera no se altera el régimen común de las cooperativas de cada país y, por otro lado, se logra uniformidad en el tratamiento de las Cooperativas del Mercosur por parte de todos los países.

Una vez completado el procedimiento de elaboración y consulta en el ámbito de la Comisión Técnica y de la RECM, el Proyecto fue elevado al Grupo Mercado Común el cual lo trasladó al Parlamento del Mercosur que había entrado recientemente en funcionamiento. Finalmente, el Parlamento del Mercosur aprobó por unanimidad el Estatuto en su sesión del 28.4.09 realizada en Asunción, convirtiendo así a esta sanción (1/09) en la primera adoptada desde su constitución.²⁷ El Estatuto debe ahora ser incorporado a las legislaciones nacionales de los Estados Partes, lo cual ya fue realizado por Uruguay mediante la Ley 18.723. De todas maneras es significativo que la primera norma

sancionada por el Parlamento del Mercosur –mediante decisión unánime de sus miembros– haya sido el Estatuto de las Cooperativas del Mercosur.

7. Las cooperativas y el debate sobre el desarrollo después de 2015 (OIT)

Según nos acercamos a 2015, la fecha límite para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se han llevado a cabo consultas temáticas mundiales, regionales, nacionales y en línea para formular una agenda para el desarrollo mundial después de 2015. Antes de que concluya 2015 debe alcanzarse un consenso sobre los objetivos, las metas y los indicadores del desarrollo sostenible. Los grandes interrogantes giran en torno a la forma en que la comunidad internacional va a dar respuesta de manera sostenible a las cuestiones apremiantes del desarrollo económico, la protección del medio ambiente y la equidad social.

En total, cerca de mil millones de personas están vinculadas a las cooperativas de una manera u otra, ya sea como socios/clientes, como empleados/participantes o de ambas formas. Las cooperativas emplean al menos a 100 millones de personas en el mundo y se ha estimado que empresas cooperativas aseguran los medios de subsistencia de cerca de la mitad de la población del planeta. Los ingresos agregados de las 300 mayores empresas cooperativas del mundo ascienden a 1,6 billones de dólares de los EE.UU., cifra comparable con el PIB de España, la novena economía mundial.

Por tratarse de organizaciones basadas en principios y valores, las cooperativas son intrínsecamente una forma de empresa sostenible y participativa. Ponen el énfasis en la seguridad del empleo y en la mejora de las condiciones de trabajo, pagan salarios competitivos, promueven ingresos adicionales mediante la participación en las utilidades y la distribución de dividendos y apoyan las infraestructuras y los servicios comunitarios, como los centros de salud y las escuelas. Las cooperativas fomentan las prácticas y los conocimientos democráticos y la inclusión social.

También han demostrado ser resilientes ante las crisis económicas y financieras.

Las cooperativas están bien situadas para contribuir al triple balance de objetivos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible y a la agenda de gobernanza, entre otros motivos porque son empresas empeñadas en alcanzar el progreso económico de sus socios, al tiempo que atienden sus intereses socioculturales y protegen el ambiente.

Ofrecen un modelo alternativo de empresa social, cuyas contribuciones al desarrollo sostenible van mucho más allá de la creación de empleo. Como la cantidad de cooperativas así como su participación en el PIB son todavía relativamente pequeñas en la mayoría de los países, su promoción y su expansión podrían ser un instrumento importante para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La participación activa de las cooperativas es muy reciente, por lo que la voz de cada cooperativa y la del movimiento cooperativo en su conjunto no han sido suficientemente escuchadas, ni se ha alcanzado todo su potencial de participación en el proceso de definición de los ODS. Esto ha ocurrido a pesar de que en 2012 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) reconoció el papel potencial de las cooperativas para el logro del desarrollo sostenible.

El contenido detallado de los ODS ya está siendo analizado y debatido por las organizaciones internacionales, los Estados y las organizaciones de la sociedad civil.

Una razón que acaso explique la invisibilidad de la opción cooperativa durante el debate es la falta de comprensión de la contribución real y en potencia de las cooperativas al desarrollo sostenible.

Aunque las cooperativas no participaron activamente en la concepción y la puesta en práctica de los ODM, la participación de las cooperativas en la concepción de la agenda para el desarrollo después de 2015 se ha visto obstaculizada por diversos motivos.

- Uno de los motivos aducidos es que a las cooperativas le suelen preocupar más los asuntos locales que los nacionales, regionales e internacionales.

Como su interés fundamental es atender las preocupaciones individuales y colectivas de sus miembros, su voz y su presencia tienden a desvanecerse cuando se abordan asuntos de dimensión nacional, regional e internacional.

- Otro importante motivo es que no se invitó al movimiento cooperativo a participar ni se le incluyó en las consultas sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 o que no sabían que se estaban llevando a cabo. Más recientemente, los dirigentes del movimiento cooperativo y mutual internacional han intervenido más activamente en los procesos de las Naciones Unidas relativos al marco del desarrollo después de 2015.

8. Cooperativismo y gobernanza

Con respecto al proceso relativo al desarrollo después de 2015, se ha determinado que la gobernanza responsable y eficaz será tanto un motor de transformación socioeconómica y de erradicación de las desigualdades estructurales como un fin en sí misma.

La nueva agenda de desarrollo da a las sociedades la oportunidad de evolucionar hacia un mundo más justo, en el que los recursos se compartan de manera más equitativa y las personas tengan una mayor participación en las decisiones que afectan a sus vidas.

En este proceso corresponde a las cooperativas desempeñar un papel importante.

En primer lugar, uno de los principios de las cooperativas es el control democrático de los socios. Los derechos de voto igualitarios, conforme al principio de “un socio, un voto”, les otorgan la representatividad necesaria y legítima para que sean actores clave en el proceso de diálogo social, especialmente en los contextos rural y de la economía informal. Características de la gobernanza como la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas, la participación, la sensibilidad frente a las necesidades de la gente y el respeto por el estado de derecho son también rasgos definitorios de la identidad cooperativa.

Con un profundo arraigo en las comunidades en las que actúan, las cooperativas pueden empoderar a las personas haciendo que incluso los segmentos más pobres de la población participen en el progreso económico. Además, al crear una plataforma propicia para unas iniciativas de desarrollo local, congregan a toda una serie de instituciones locales para fomentar las oportunidades de trabajo

decente y la integración social. Las cooperativas pueden ser auténticas escuelas del ejercicio directo de la democracia a través de la participación y el control.

En segundo lugar, las cooperativas y sus socios –en su doble papel de partes interesadas y propietarios o controladores– pueden desempeñar un importante papel en el debate mundial sobre la gobernanza y la transparencia. Para asegurar que los beneficios del desarrollo se compartan por igual y sean sostenibles en el tiempo, se necesitan instituciones con sistemas de gobernanza sólidos y legítimos, entre ellas empresas de la economía social como las cooperativas. Por ejemplo, en Gran Bretaña, el movimiento de tiendas cooperativas de venta minorista ha estado comprometido con propósitos tanto sociales como económicos desde sus orígenes y en tiempos más próximos ha sido de los primeros defensores del movimiento en pro de un comercio justo y de la banca ética.

9. Conclusiones

Las cooperativas han surgido en época de crisis y han demostrado capacidad para resolver problemas que no pueden superar las empresas capitalistas ni las empresas del Estado; las primeras por responder a una lógica de maximización del lucro susceptible de conducir las a excesos que provocan consecuencias negativas para la economía en su conjunto y las segundas por su naturaleza burocrática ligada a los gobiernos que las lleva a priorizar objetivos políticos ajenos a la sana administración y al propio interés de la ciudadanía. Por ello se ha considerado a las cooperativas como formas empresariales intermedias capaces de equilibrar los comunes excesos de ambas.

En nuestra región, el cooperativismo (aún con el grado de heterogeneidad existente en el plano económico y organizacional), es una de las formas asociativas con un capital social significativo para cumplir un papel relevante como agente de desarrollo local y regional.

Esto es así en tanto expresa: a) un elevado nivel de integración comunitaria, b) una fluida conexión extracomunitaria, c) un reconocimiento interno y externo de su nivel de sinergia institucional y d) un aceptable grado de eficiencia organizativa.

Capacidades que aún no han sido reconocidas adecuadamente por parte de las agencias nacionales e internacionales para instrumentar políticas públicas en el marco de estrategias de desarrollo en los diversos territorios. Esta realidad es compartida por el conjunto de las regiones latinoamericanas,

Estas organizaciones están en condiciones de expandir su actividad incorporando a una masa de asociados más numerosa, y de generar nuevas actividades o áreas de negocios que impliquen una oportunidad de sumar a pequeños productores y trabajadores rurales, diversificar las actividades y agregar valor para la mejora directa de sus asociados, e indirecta para el territorio donde se encuentran radicadas. A la extensa red territorial que ocupan, se agregan en buena parte de ellas, sus activos consolidados, más allá de lo local (regional, nacional e internacional), y en muchos casos, actividades de extensión y de servicios complementarias.

10. Propuestas

“Congreso Cooperativo para los desafíos del futuro”

En el escenario de fuerte demanda de bienes tecnológicos, agroalimentarios, agroindustriales y energía basada en recursos biológicos, la convocatoria a un Congreso Cooperativo Regional en paralelo a aportaría a definir una estrategia de consolidación y expansión de las cooperativas para:

Diversificar y agregar valor a la producción;

Integrar un mayor número de productores a partir de la generación de nuevas áreas de negocio;

Generar capacidades comerciales en mercados internacionales reduciendo la dependencia de los traders internacionales;

Diversificar riesgos y consolidar las organizaciones cooperativas en el interior, así como la de sus productores asociados;

Generar mayor actividad económica y más puestos de trabajo en sus territorios;

Aportar a una política de sustentabilidad del ambiente y de los recursos naturales en función de sus condiciones para la extensión y asesoramiento;

Contribuir a una política de regulación de los mercados;

Constituir una red de cooperación territorial para la ejecución de políticas públicas destinadas al desarrollo local y regional

Integrar alianzas estratégicas sinérgicas con Universidades, Centros Tecnológicos y centros de formación Profesional y otros nacionales e internacionales, integrando eficazmente los saberes científicos con los de gestión y producción cooperativa.

Muchas de las cooperativas en la región son altamente exitosas en las actividades tradicionales a las que se dedican. Para incorporar nuevos asociados requieren que estos puedan hacer su aporte de capital social, y es necesario contar con recursos para asistirlos técnica o financieramente en la primera etapa, y de ese modo brindarles los beneficios de la asistencia técnica, la provisión de insumos y la comercialización de los productos.

Algunas de estas entidades, además de aumentar la actividad tradicional, están en condiciones de generar nuevas áreas de negocios. En ciertos casos esto requiere además del recurso financiero, la incorporación a su capital social tanto de nuevos profesionales que puedan detectar y organizar esas áreas de negocios, como de aquellos que deberán prestar la asistencia de organización y técnica para la producción.

Si además de estas posibilidades de crecimiento horizontal se agregan procesos de transformación local, se puede generar un efecto multiplicador directo e indirecto de la demanda de mano de obra estable y en condiciones formales.

“Agenda de Desarrollo Sustentable Cooperativo”

Promover y concensuar una Agenda de consolidación de las organizaciones cooperativas en la búsqueda de ese objetivo y en funcionamiento paralelo y complementario a la Agenda de NNUU, debería contemplar al menos tres componentes centrales:

Comunicacional: cuyo objetivo sea promover un mayor y mejor conocimiento por el conjunto de la sociedad de la importancia de las cooperativas en función de su rol económico, social y territorial.

Inteligencia de mercado y nuevos negocios: que contribuya por una parte a expandir y consolidar a nivel de los mercados internacionales los negocios tradicionales y, a su vez, explore posibilidades para nuevos negocios y la incursión en actividades de mayor valor agregado.

Infraestructura, equipamiento y financiamiento para proyectos que signifiquen la apertura de nuevas unidades de negocio con destino internacional que posibilite:

a) agregado de valor a la producción local, b) incorporación de nuevos productos generados en la zona y c) inclusión de pequeños productores y nuevos trabajadores.

Finalmente, deberá tenerse en cuenta la heterogeneidad de situaciones existentes entre las cooperativas, así como los compromisos de contraparte que deben obtenerse para el cumplimiento efectivo de los objetivos de una política pública con sentido productivo y socialmente inclusiva.

Referencias bibliográficas

- Charterina, Alejandro Martínez, Universidad de Deusto, Director del Instituto de Estudios Cooperativos de la Facultad de Derecho
- Rafael Chaves198, *Ekonomiaz* N.º 79, 1er cuatrimestre, 2012 *Universidad de Valencia y CIRIEC-España*
- DANTE CRACOGNA, El Mercosur y las cooperativas
- DEMOUSTIER, D. (1999): «La economía social: una economía privada, colectiva y no lucrativa, activa en la oferta de servicios, en el mercado de trabajo y en el mercado de capitales», *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 33: 29-41.
- EESC (2008): *La economía social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.
- ENJOLRAS, B. (2010): «Fondements normatifs des organisations d'économie sociale et solidaire et évaluation du point de vue des politiques publiques», *Economie et solidarités*, 39 (1): 14-34.
- ESMED – CEPES (2004): *La participación en el diálogo social de las organizaciones de economía social del sur de Europa*, ESMED (Red euromediterránea de la economía social) y CEPES, Madrid.
- ETZIONI, A. (1973): «The third sector and domestic missions», *Public administration review*, 314-323.
- FAVREAU, L. (2005): *Économie sociale et politiques publiques*. Cahier CRDC, UQO.
- FONFRÍA, A. (2006): «Un análisis taxonómico de las políticas para pyme en Europa: objetivos, instrumentos y empresas beneficiarias», *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid.
- FRAISSE, L., GARDIN, L. y LAVILLE, J.L. (2001): «Las externalidades positivas en la ayuda a domicilio», en Laville, J.L., Nyssens, M. y Sajardo, A. (ed): *Economía social y servicios sociales*, Ciriec-España edl, Valencia, 233-251.
- GIDRON, B. y BAR, M. (ed) (2010): *Policy initiatives towards the third sector in international perspectiva*, Springer, London.
- GREFFE, X. (2007): «The Role of the Social Economy in Local Development», en Noya, A. y Clarence, E. (ed) (2007): *The social economy*.
- *Building inclusive economies*, OECD, Paris, 91- 118.
- HAUGH, H. Y KITSON, M. (2007): «The Third Way and the third sector: New Labour's economic policy and the Social Economy», *Cambridge Journal of Economics*, 31, 973-994
- HOOD, C.C. (1983): *The tools of government*, Londres, MacMillan press.
- KENDALL, J. (ed) (2009): *Handbook on Third Sector Policy in Europe. Multi-level processes and organized civil society*, Edward Elgar Publ., Massachusettes.

- KENDALL, J. Y ANHEIER, H.K. (1999): «The third sector and the European Union policy process», *Journal of European Public Policy*, 6 (2): 283-307.
- KUNHLE, S. Y SELLE, P. (ed.) (1992): *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective*, Aldershot, Avebury.
- LAVILLE, J.L., MAGNEN, J.P., FRANÇA, G. et al. (dir.) (2005): *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Ed. Eres.
- LINDBLOM, CH.E. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid Ministerio de Administraciones Públicas.
- SPEAR, R. (2000): Organismos de Apoyo, Cap.III en CIRIEC: *Economía Social y Empleo en la Unión Europea*, CIRIEC-España, Valencia, 83-133.
- STIGLITZ, J. (2009): «Moving beyond market fundamentalism to a more balanced economy », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (3): 345-360.
- SUBIRATS, J. et al. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

Recomendaciones de la ONU

1. erradicar la pobreza;
2. empoderar a las niñas y mujeres y lograr la igualdad de género;
3. proporcionar educación de calidad y aprendizaje de por vida;
4. garantizar vidas saludables;
5. garantizar la seguridad alimentaria y una buena nutrición;
6. lograr el acceso universal a abastecimiento de agua y recogida de basura;
7. obtener energía sostenible;
8. crear empleos, medios de subsistencia sostenibles y crecimiento equitativo;
9. gestionar los recursos naturales de manera sostenible;
10. garantizar la buena gobernanza e instituciones eficaces;
11. garantizar sociedades estables y pacíficas; y
12. crear un entorno global favorable y catalizar la financiación a largo plazo.

Fuente: http://www.un.org/es/sg/pdf/hlp_report_post2015_sg.pdf

Recomendaciones de la OIT

- Las Naciones Unidas deberían reconocer el papel de las cooperativas en el logro del desarrollo sostenible, incluyéndolas en los indicadores, metas y mecanismos de financiamiento para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Las cooperativas deberían ser proactivas interviniendo en los debates sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 a todos los niveles (local, nacional, regional e internacional) para asegurar la posibilidad de compartir sus experiencias sobre el logro del desarrollo sostenible.
- Las organizaciones cooperativas nacionales, regionales e internacionales deberían mejorar sus funciones de representación y defensa del sector, para conseguir una mayor presencia y reconocimiento del punto de vista de las cooperativas en la agenda para el desarrollo después de 2015 y en los debates políticos internacionales en general.

Fuente: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_307228.pdf